

Límits i potencialitats de la participació ciutadana en un context de crisi

VISTA PRÈVIA

Si hi ha una postura políticament incorrecta, aquesta és la crítica a la participació ciutadana. Només cal insinuar alguna de les seves limitacions —ja sigui conceptual o d'aplicació— per ser acusat de conservador i fins i tot, d'antidemòcrata. Però és una evidència que la participació, a part de potencialitats, també té límits. I conèixer-los és la millor manera d'engreixar una de les principals eines democràtiques de què disposem.

Des de ja fa alguns anys, fins i tot dècades, sentim parlar de la participació ciutadana com a resposta a tots els nostres mals. Alguns han cregut que els òrgans i els processos participatius podien servir per legitimar millor les seves polítiques i altres han vist en la participació la solució davant la «desafecció» de la ciutadania. Hi ha qui ho ha defensat com a principi democràtic, altres han argumentat que fer participar als ciutadans ens ajudaria a definir millor els problemes, i fins i tot hi ha qui s'ha cregut que això de la participació podia servir per fer millors polítiques i produir col·lectivament solucions creatives per fer front a la creixent complexitat de les societats contemporànies.

Sota aquest paradigma hem vist com des de la dècada de 1990 a Catalunya han proliferat múltiples experiències participatives promogudes per les institucions públiques,¹ els ajuntaments s'han dotat de regidories i àrees de participació² i fins i tot la Generalitat de Catalunya va tenir una Direcció General de Participació Ciutadana entre els anys 2004 i 2010, reconvertida actualment en el Programa de Foment de la Qualitat Democràtica dins la Subdirecció General de Relacions Institucionals i Foment de la Qualitat Democràtica.

A través de molts d'aquests espais sovint s'ha intentat canalitzar la veu de diferents actors amb interessos i opinions sobre les múltiples qüesti-



Marc Parés
Investigador de l'IGOP de la UAB
marc.pares@uab.cat

1 FONT i GALAIS, *Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: un mapa analític*.

2 RAMIÓ i SALVADOR, *El disseny institucional de l'àmbit de la participació ciutadana a les corporacions locals*.

» La millor forma de donar resposta als problemes col·lectius és promovent la implicació d'actors públics, privats i associatius en el marc de xarxes d'acció més o menys formalitzades

ons sotmeses a participació, sobretot a nivell local però també a nivell autonòmic (Agendes 21, planificació i gestió de conques hidrogràfiques, plans i projectes urbanístics, plans locals d'inclusió, de joventut o d'habitatge, projectes educatius de ciutat...). Ara bé, com han estat aquestes experiències de participació ciutadana? S'han produït sota paràmetres de qualitat democràtica? Han aconseguit incidir en les decisions públiques? Han donat veu a tots els actors o només a alguns? Han equilibrat les desigualtats entre els diferents actors generant unes relacions horitzontals o han reproduït les relacions de poder preexistents? Com han utilitzat els diferents actors aquests nous espais? I, sobretot, tenint en compte el moment actual, són útils aquests espais participatius creats abans de la crisi econòmica i democràtica que estem vivint o potser cal repensar tant els espais participatius com les estratègies i les formes d'actuació dels diferents actors?

Les formes de govern tradicional i les xarxes de política pública

Aquells que ens dediquem a l'anàlisi de les polítiques públiques, fa temps que sabem que els processos de presa de decisions en l'àmbit públic no són aliens a la resta d'actors socials i econòmics.

Els governs, de qualsevol tipus, no prenen mai les decisions aïllats del món que els envolta, sinó que ho fan condicionats, influenciats i pressionats per altres actors que, des de la seva perspectiva, pretenen incidir sobre l'esfera pública. Aquest fet no és cap novetat i segurament ha caracteritzat la producció de polítiques públiques des de temps ancestrals.

A principis dels anys 1990 els polítics David Marsh (1946) i Rod Rhodes van desenvolupar i aplicar el concepte de les *policy networks*,³ les xarxes de política pública, a través del qual explicaven com en el procés d'elaboració de qualsevol política pública hi intervenien una sèrie d'actors, interdependents entre si, que col·laboren per produir unes solucions polítiques més efectives i més legitimades. Les polítiques públiques, doncs, emergeixen de la negociació entre els actors que formen part d'aquestes xarxes, que solen ser sindicats, patronals, col·legis professionals i altres grups d'interès. Per tant, s'assumeix que el govern articula una sèrie de vincles formals i informals amb aquests altres actors per tal d'agregar els diferents interessos sobre una determinada qüestió i produir unes polítiques que siguin socialment més

acceptades. Al seu torn, aquests altres actors necessiten els recursos i/o l'autoritat legislativa que tan sols el govern els pot proporcionar i, en conseqüència, es mobilitzen per formar part d'aquesta xarxa i així incidir en la seva presa de decisions. En aquest context, argumenten aquests autors, cada àmbit de política pública (sanitat, educació, ocupació, medi ambient...) tendeix a produir la seva pròpia xarxa de política pública i és en el marc de cadascuna d'aquestes xarxes que es prenen les decisions polítiques quotidianes. Aquest fet, d'altra banda, dona lloc a que no totes les xarxes siguin iguals i, per tant, podem identificar xarxes que són més corporativistes, d'altres que són més permeables a la incorporació de nous actors, d'altres en què les relacions de poder són més desiguals... En altres paraules, el reconeixement de les xarxes d'actors en els processos d'elaboració de les polítiques públiques no necessàriament va associat a una major qualitat democràtica d'aquestes polítiques, una horitzontalitat de les relacions entre els actors o una major participació de la ciutadania en aquests processos.

Com dèiem, la participació dels diferents grups de pressió en l'elaboració de les polítiques públiques no té res de nou. Després de la Segona Guerra Mundial es va instaurar a Europa, amb notables diferències entre països, un model

3 MARSH I RHODES, *Policy networks in British government*.

Aquesta governança no es planteja suprimir o substituir les estructures representatives sinó complementar-les amb l'ús de pràctiques de govern participatives



d'Estat fortament redistributiu basat en la implantació d'una sèrie de serveis socials de caràcter universal (educació, sanitat, subsidis per malaltia, atur, jubilació...). Un estat que, sustentat en el liberalisme i el model de democràcia representativa, pretenia donar resposta a les enormes desigualtats generades pel capitalisme al llarg dels segles XIX i XX, àmpliament contestades per la classe obrera durant tot aquest període. Aquest model d'estat, l'estat del benestar, es va edificar sobre una societat fortament estratificada, però amb grups socials molt homogenis i solidaris entre si. En aquest context, les polítiques de benestar es van construir des de lògiques de resposta a demandes que es presumien homogènies i diferenciades, i es van gestionar de manera rígida i burocràtica, interlocutant únicament amb els anomenats «agents socials», els sindicats i les patronals. Les formes i els estils de govern d'aquest període, que hem anomenat formes de «govern tradicional», es caracteritzen pels següents elements:

- Representativitat: les institucions públiques, legitimades per processos electorals basats en la representació, són les que assumeixen la responsabilitat de prendre decisions en les polítiques públiques, i ho fan sense incorporar a la ciutadania.

- Jerarquia: l'estat, que és el decisor únic i l'executor privilegiat de les polítiques públiques, pren i executa les seves decisions amb una lògica vertical, de dalt a baix.
- Burocràcia: l'administració pública s'organitza mitjançant una estructura, també jeràrquica, caracteritzada per una sèrie de procediments explícits i regularitzats, una divisió de responsabilitats i una especialització del treball. Aquesta forma d'organització és extremadament rígida i promou unes formes de relació molt impersonals, limitant excessivament l'esperit crític i la creativitat.
- Especialització competencial: tant l'administració com les polítiques públiques s'estructuren en base a departaments estancs i inconnexes entre si, sense cap lògica de transversalitat administrativa.

Governança participativa: realment era la solució?

A principis del segle XXI, però, ens trobem davant d'una nova societat molt més heterogènia, diversificada i individualitzada, amb uns problemes molt més complexos. Les polítiques universals i homogènies dissenyades i implementades únicament des de l'estat no són capaces de donar respostes a

aquesta nova realitat. Les formes tradicionals de govern, doncs, tenen un greu problema de funcionalitat enfront d'aquest nou i canviant escenari.

No obstant això, els problemes de funcionalitat no són els únics que posen en dubte la viabilitat de les formes de govern tradicionals. En paral·lel a la incapacitat dels governs per donar respostes eficaces als nous problemes es manifesta també una crisi de legitimitat. L'estat del benestar va acabar reforçant un model de «democràcia per delegació» en què la ciutadania delega als responsables polítics una provisió tecnocràtica de serveis públics, mentre aquests conceben als ciutadans únicament com a clients d'aquests serveis. Aquesta dinàmica ha contribuït, sens dubte, a un creixent allunyament entre «la política de les institucions» i la ciutadania.

És en aquest context que emergeixen les noves formes de governança participativa, entesa com un forma específica de regulació, coordinació i control⁴ que es fonamenta en el fet d'incorporar, en l'acte de governar, a actors del mercat i de la societat civil. Es tracta de crear noves estructures i capacitats de govern derivades de la interacció d'una

⁴ RHODES, *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*.

» Les administracions públiques són les que han de decidir com es participa, sobre què es participa i qui hi participa

multiplicitat d'actors influents.⁵ En aquest nou paradigma, doncs, l'estat no és l'únic actor responsable de l'elaboració de les polítiques públiques sinó que, voluntàriament, comparteix aquesta responsabilitat amb altres actors. A diferència de les *policy networks*, la governança participativa implica l'assumpció per part de l'estat de la naturalesa complexa dels assumptes públics i la seva incapacitat per afrontar-los de manera unilateral. Comporta, en aquest sentit, el reconeixement per part dels governs que la millor forma de donar resposta als problemes col·lectius és promovent la implicació d'actors públics, privats i associatius en el marc de xarxes d'acció més o menys formalitzades. La governança participativa, doncs, emergeix com una proposta normativa que emfatitza la necessitat de canviar les formes de govern d'acord amb un context social i econòmic també canviant.

Tot i que la governança participativa ha pres múltiples formes i s'ha desenvolupat amb graus molt diferents de profunditat, podem distingir-ne els següents trets característics:

- Participació: la involucració de la ciutadania en els processos de *policy-making* és el principal factor

diferencial de la governança participativa. No es planteja suprimir o substituir les estructures representatives sinó complementar-les amb l'ús de pràctiques de govern participatives. A més, s'assumeix que les pràctiques participatives de govern han de ser promogudes per les administracions públiques, que són les que decideixen com es participa, sobre què es participa i qui hi participa.

- Horitzontalitat: en contraposició al caràcter jeràrquic i autoritari de les formes tradicionals de govern, la governança aposta per una articulació horitzontal i relativament estable de les relacions entre els diferents actors que formen part de la xarxa. Aquests actors interactuen entre si a través de diferents formes (negociació, deliberació, lluites de poder...). No obstant això, aquestes interaccions es produeixen de forma autoregulada i dins d'un marc de funcionament institucionalitzat.
- Govern relacional: davant la burocràcia pròpia de les formes tradicionals de govern, el paradigma de la governança planteja una organització relacional en la qual els diferents actors i els diferents nivells de govern s'articulen entre si en forma de xarxa. El model burocràtic s'ha caracteritzat per dissenyar les polítiques de dalt a baix, buscant solu-

cions tècniques a problemes polítics. Des d'aquest nou paradigma d'intervenció política es proposa flexibilitzar els procediments de presa de decisions i basar-los en el foment de les relacions tant internes —dins de la pròpia administració— com externes —entre l'administració i la resta d'actors i ciutadans.

- Transversalitat: amb aquesta lògica relacional, les administracions públiques haurien de canviar no només la seva organització i la seva estructura sinó també la forma d'abordar els problemes. Així, des de les noves formes de governança participativa s'opta per una major transversalitat de les actuacions públiques que superi l'excessiva fragmentació —tant horitzontal com vertical— de l'administració.

És sota aquest paradigma que moltes institucions públiques han promogut diverses experiències de govern en xarxa, establint canals formals per implicar els diferents actors en l'elaboració de les polítiques públiques. En moltes ocasions les xarxes de governança s'han orientat exclusivament al mercat i, a través de partenariats publicoprivats, han exclòs a la societat civil dels processos de presa de decisions. En altres ocasions, però, hi ha hagut la voluntat d'implicar a la ciutadania i a dife-

5 KOOIMAN, *Modern governance*.

Molts dels espais participatius impulsats per les institucions públiques durant els darrers anys han tendit a reproduir els formats rígids propis de l'administració burocràtica



rents actors de la societat civil. Vegem a continuació algunes llums i ombres d'aquestes darreres experiències.

Formats rígids i estandarditzats

En primer lloc, cal remarcar que molts dels espais participatius impulsats per les institucions públiques durant els darrers anys han tendit a reproduir els formats rígids propis de l'administració burocràtica, essent excessivament reglamentats i, en conseqüència, poc flexibles i incapaços d'adaptar-se a una societat constantment canviant. Els anomenats òrgans estables de participació (consells de ciutat o de barri, consells sectorials, taules i comissions...) són els espais que millor exemplifiquen aquesta situació, utilitzant uns formats poc funcionals i molt allunyats de la ciutadania.

Per contra, els processos participatius, amb una temporalitat acotada i un objectiu més específic, han tendit a ser més innovadors i han pogut aprofitar la bona tasca de moltes de les empreses facilitadores que els han dinamitzat. Massa sovint, però, aquests processos han reproduït les mateixes metodologies arreu, generant una certa estandarització de la participació. Tot i això, cal posar en valor les metodologies desenvolupades en tot aquest temps, la inno-

vació democràtica generada i el fet que, pel que fa al mètode, molts dels processos impulsats s'han ajustat als principals criteris de qualitat democràtica.⁶

Voluntat i responsabilitat política

Tot i la qualitat procedimental de molts d'aquests processos, és força generalitzat el fet que els participants acostumin a quedar més satisfets amb el procés que amb els seus resultats. De fet, a l'hora de valorar els impactes del procés es sol posar més l'accent en qüestions intangibles (l'establiment de relacions, l'aprenentatge social, el reconeixement mutu...) que no pas en les qüestions més substantives.

Un dels motius que origina aquesta insatisfacció amb els resultats dels processos participatius institucionals té a veure amb la manca de lideratge polític, amb la manca d'una voluntat real per part dels governs de fer de la participació una qüestió central que tingui una incidència clara i determinant en les polítiques públiques. En moltes ocasions els responsables polítics no han assumit un compromís clar envers aquestes experiències partici-



⁶ PARÉS, *Participación y calidad democrática: evaluando nuevas formas de democracia participativa*.

» Les experiències participatives fetes des de la voluntat i el lideratge polític han estat molt reeixides i han demostrat una major capacitat de transformació social

patives i els seus resultats i han estat tècnics i ciutadans els que han promogut i tirat del carro d'aquestes iniciatives. En d'altres ocasions sí que hi ha hagut un compromís polític però ha faltat lideratge polític. És a dir, hi ha hagut governs —o responsables polítics— que han cregut amb la participació i han volgut promoure-la, però no s'han posat al capdavant dels processos, no els han prioritzat i no els han situat com a elements clau de la seva agenda política. En ambdós casos això ha alimentat la desconfiança de la ciutadania envers els poders públics i ha condicionat la capacitat d'impacte d'aquests processos. En canvi, quan els governs han mostrat explícitament la seva voluntat política de tenir en compte els resultats dels processos participatius, els han promogut i els han liderat, aleshores les experiències participatives han estat molt més reeixides i han demostrat una major capacitat de transformació social.

Això no vol dir que s'eximeixi de prendre decisions a qui té la responsabilitat de prendre-les. La governança participativa s'ha construït sota una lògica de complementarietat amb les estructures de la democràcia representativa, no com una alternativa. Així, tot i que les experiències participatives s'han basat més en la construcció de consensos que en la visualització

dels conflictes, la realitat és que en una societat diversa hi ha postures i interessos contraposats que sovint no poden posar-se d'acord.⁷ Davant la impossibilitat d'acontegar a tothom, el responsable polític té almenys quatre opcions: no fer res —que seria una irresponsabilitat—, no fer cas del procés participatiu i fer el que ja pensava fer —amb la qual cosa el procés participatiu esdevé una presa de pèl—, escoltar només algunes veus i acontentar-les o escoltar totes les veus i prendre una decisió equilibrada i argumentada, sabent que ningú quedarà content.

La cultura deliberativa: una assignatura pendent

Seria injust atribuir tota la responsabilitat de l'èxit o el fracàs de la participació únicament als poders públics. Segurament podríem parlar d'una manca de cultura deliberativa en tots els actors que ha dificultat el bon desenvolupament d'aquestes experiències. Als governs els ha faltat voluntat i compromís polític. Als tècnics de les administracions els ha costat reconèixer que la ciutadania i la societat civil organitzada també té un coneixement molt valuós que pot ajudar a diagnosticar millor els

problemes i produir millors polítiques públiques. I als actors econòmics i de la societat civil (lobbies, plataformes ciutadanes, associacions...) sovint els ha faltat una certa capacitat per construir propostes des del diàleg, l'intercanvi d'arguments i el reconeixement dels altres actors,⁸ fet que els hauria conduït a analitzar el resultat final pensant en l'interès comú i no tant en el seu propi interès particular. En altres paraules, sovint el propi comportament d'aquests actors ha provocat que en moltes ocasions els espais participatius no fossin espais de deliberació sinó que es convertissin en simples espais de negociació.

Reproducció de les desigualtats de poder

Per últim, cal remarcar el fet que aquest tipus d'experiències han tingut moltes dificultats per transformar les relacions de poder preexistents. És cert que s'ha donat veu a actors que fins aleshores no en tenien. Així, per exemple, en els processos participatius vinculats a la Directiva Marc de l'Aigua⁹ no només

8 GUTMANN i THOMPSON, *Why deliberative democracy?*

9 Veure el projecte PART-DMA: <http://blogs.uab.cat/partdma/>

7 BRUGUÉ, *És la política, idiotes!*

Hi ha una manca de cultura deliberativa en tots els actors que prenen part de processos participatius que ha dificultat el bon desenvolupament d'aquestes experiències



hi han participat els grans usuaris de l'aigua que històricament formaven part de les Confederacions Hidrogràfiques (comunitats de regants i grans hidroelèctriques) sinó que també hi han pogut participar les organitzacions ambientalistes, les associacions que fan un ús recreatiu de l'aigua i el públic en general.¹⁰ Tot i això, ha estat molt difícil corregir les desigualtats de recursos entre els participants (temps, coneixement, capacitats...). Aquest fet pot posar en dubte el caràcter democràtic d'algunes d'aquestes experiències, ja que a vegades s'ha donat molt poder a alguns grups de pressió poc representatius i poc significatius.¹¹

Al mateix temps, des de la governança participativa tampoc s'ha aconseguit trencar amb la desigual capacitat d'influència dels diferents actors. Així, per exemple, veiem com els lobbies econòmics no acostumen a participar d'aquests processos perquè ja tenen altres canals paral·lels per influir directament en el poder polític. A més, les polítiques regulatives, que són aquelles que desperten un major interès per part dels lobbies, difícilment han

estat sotmeses a participació. Entre altres qüestions perquè hi ha hagut una tendència generalitzada a traslladar aquestes polítiques a l'àmbit de la UE, i és allà on s'han instal·lat i articulats els principals lobbies.

Què vol dir participar en el moment actual?

Les crisis econòmicofinancera, social i democràtica que estem patint en els darrers anys qüestionen de ple l'eficàcia d'aquestes formes de governança participativa.¹² Imatges com les assemblees del 15-M a Barcelona contrasten amb els Consells de Barri de la mateixa ciutat, mig buits, gens dinàmics i amb una gran manca de funcionalitat. La simultaneïtat d'aquestes imatges evidencia que el problema no és que la ciutadania no tingui interès per la política, el problema és que els canals oberts per les institucions públiques no han estat capaços de donar-se a conèixer, no han estat prou útils, no han inspirat confiança en la ciutadania i sovint tampoc han estat prou democràtics.

Per tant, resulta que la participació no era la solució? Segurament la participació institucionalitzada, no. Per con-

tra, en els darrers anys i com a resposta a l'actual situació de crisi(s) hem vist emergir i proliferar noves pràctiques polítiques des de la societat civil que plantegen una concepció diferent de la participació de la ciutadania en els afers col·lectius. Casos com el de la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, els bancs d'aliments, la cooperativa de comercialització d'electricitat Som Energia, la banca ètica o les experiències d'autogestió de buits urbans són exemples d'aquest model. Es tracta de pràctiques de participació política que es produeixen al marge (o en col·laboració) amb els poders públics i que busquen agregar interessos comuns per donar resposta a problemes col·lectius. En ocasions aquestes pràctiques perseguen pressionar i incidir sobre els processos convencionals d'elaboració de polítiques públiques, mentre que en altres ocasions són pràctiques de «democràcia implementativa» que busquen donar respostes des de la pròpia acció, des de la autogestió. Es tracta, a més, de pràctiques de participació política basades en la col·laboració entre actors i/o ciutadans que es fonamenten en valors com la cooperació i l'accés als béns i als serveis, en contraposició als principis liberals de competència i propietat privada. Per definir aquestes pràctiques participatives diversos autors estan utilitzant el concepte «inno-

10 ESPLUGA et al., «Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España».

11 SWYNGEDOUW, «Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State».

12 SUBIRATS, *Otra sociedad. ¿Otra política?*

» Els poders públics potser haurien de començar a pensar en fomentar i facilitar pràctiques d'innovació social, tot apoderant a la ciutadania i a les organitzacions de canvi social

vacació social»,¹³ que la mateixa Comissió Europea defineix com «noves idees (productes, serveis i models) que satisfan les necessitats socials —amb més eficiència que les seves alternatives— i que, al seu torn, creen noves relacions socials col·laboratives». En el moment actual, doncs, els poders públics potser haurien de començar a pensar en fomentar i facilitar aquestes pràctiques d'innovació social, tot apoderant a la ciutadania i a les organitzacions de canvi social. ◀

MÉS INFORMACIÓ

BRUGUÉ, Joaquim. *És la política, idiotes!* Barcelona: Accent Editorial, 2012.

ESPLUGA, Josep, BALLESTER, Alba, HERNÁNDEZ-MORA, Nuria i SUBIRATS, Joan. «Participación Pública e inercia institucional en la gestión del agua en España». *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2011, núm. 134, pàg. 3-26.

FONT, Joan i GALAIS, Carolina. *Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: un mapa analític*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2009.

GUTMANN, Amy i THOMPSON, Dennis. *Why deliberative democracy?* Nova Jersey: Princeton University Press, 2004.

KOOIMAN, Jan. *Modern Governance*. Londres: Sage, 1993.

MARSH, David i RHODES, Rod. *Policy networks in British government*. Nova York: Oxford University Press, 1992.

MOULAERT, Frank, MACCALLUM, Diana, MEHMOOD, Abid i HAMDOUCH, Abdel Illah. *Social innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013.

PARÉS, Marc. *Participación y calidad democrática: evaluando nuevas formas de democracia participativa*. Ariel: Barcelona, 2013.

RAMIÓ, Carles i SALVADOR, Miquel. *El disseny institucional de l'àmbit de la participació ciutadana*

a les corporacions locals. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007.

RHODES, Rod. *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.

SUBIRATS, Joan. *Otra sociedad. ¿Otra política?* Barcelona: Icària, 2011.

SWYNGEDOUW, Erik. «Governance innovation and the citizen: the janus face of governance-beyond-the-State». *Urban Studies*, 2005, núm. 42 (11).

13 MOULAERT et al., *Social innovation: Collective action, Social learning and Transdisciplinary research*.