

APUNTES PARA REFLEXIONAR ACERCA DE LA FORMA DEL MERCADO DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN EL ESTADO ESPAÑOL

Jone Martínez-Palacios¹. UPV/EHU. Parte Hartuz: Estudios sobre Democracia Participativa. jone.martinez@ehu.eus

No citar. Resultados provisionales de investigación.

TABLA DE CONTENIDO

1.	RESUMEN DE LA ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	2
	Primera hipótesis de trabajo	3
	Segunda hipótesis de trabajo	4
	Tercera hipótesis de trabajo	4
2.	PRIMERA FASE DE LA INVESTIGACIÓN. ASPECTOS METODOLÓGICOS	6
3.	RESULTADOS INICIALES DE LA FASE 1	10
	Década del 2000. La búsqueda de sistematicidad en la participación institucional.	10
	Diversidad y falta de continuidad que denotan inestabilidad.....	10
	Productores de las guías.....	11
	Dispositivos propuestos en las guías	11
	El papel de la <i>expertise</i>	12
	Lógica de dominación norte- sur	12
	Definiciones de participación que ofrecen los documentos.....	13
	Existe un esfuerzo por llegar a un modelo propio de proceso participativo que se diferencie de otros.	13
	Los documentos se evaden de un marco de justicia social/ un marco que eleve la mirada favoreciendo una despolitización de la participación.	14
	Inclusión	17
	Formas de institucionalización	17
	La particularidad vasca.....	18
	Características y disposiciones que tiene que tener quien diseña/ coordina/ dinamiza el proceso de participación. Actitudes que se valoran	18
	Actitudes que no se valoran	20
	Nueva Gestión Pública	20
	Élite discriminada	21
	Referencias favorables a la profesionalización	21
	Segundo nivel de análisis.....	22
	Tercer nivel de análisis.....	22
4.	APUNTES PARA CONCLUSIONES INICIALES, REFLEXIONES, PREGUNTAS Y PROBLEMAS	23
	Las guías, ¿qué son?	23
	Mercado.....	24
	Pérdida de marcos sobre justicia social y relaciones de poder.....	26
	Habitus participativo	27
	Relación entre el campo académico y la profesionalización de la participación.	27
	Problemas	28
5.	BIBLIOGRAFÍA Y MATERIALES ESTUDIADOS	28

¹ La autora agradece a las personas responsables del área de participación de las Federaciones de municipios españolas su colaboración en la primera fase de la investigación.

En las páginas que siguen expongo los resultados iniciales de la primera fase de la investigación “Institucionalización y profesionalización de la participación en el Estado español” (IPPE en adelante) que estoy llevando a cabo actualmente². Para ello organizo la comunicación en cuatro puntos: (1) Resumen de la estructura de la investigación (2) Muestra y herramientas metodológicas de la primera fase de la investigación (3) Resultados iniciales organizados por apartados (4) Conclusiones iniciales, preguntas abiertas y cuestiones a discutir en el Grupo de Trabajo.

1. RESUMEN DE LA ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

Con la investigación IPPE quiero indagar en las consecuencias del proceso de institucionalización de la participación ciudadana que se inicia, de manera general, en el denominado “Norte Global” en la década de 1970, y en particular, en España, en la segunda mitad de 1980. De esa década son la Ley 7/1985 de Regulación de bases del Régimen Local y el RD 2568/1986 que aprueba el reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales. Asimismo, en esta década encontramos los primeros reglamentos de participación ciudadana (1983, Córdoba) y los primeros consejos de participación (1986, Córdoba).

En concreto, de entre las diferentes consecuencias que se han detectado en los estudios sobre la profundización democrática, en esta investigación me centro en la profesionalización de la participación ciudadana.

La profesionalización de la participación es un fenómeno que, empieza a producirse a principios del año 2000, progresivamente, las administraciones públicas (AP) comienzan a constituir un cuerpo de agentes técnicos de la participación, cuestión que alerta a la comunidad académica por sus posibles efectos en los sistemas democráticos.

Por el momento, en el Estado español no conocemos datos que pongan en relación la evolución que ha tenido la institucionalización de la participación ciudadana –esto tiene mucha importancia debido a que las medidas de reforma y de modernización administrativa han transformado la forma de entender la participación de la AP– con una de sus consecuencias más destacadas, la profesionalización. No sabemos mucho acerca de quién es este nuevo cuerpo de agentes técnicos de la democracia que aterriza el imperativo participativo. Conocemos poco sobre su perfil, formación, posición social, forma de ver la democracia y los procesos participativos, su edad, raza, clase social, sexo, etc. En definitiva, desconocemos las repercusiones que puede tener estar creando un cuerpo de élite de participación, o, por el contrario, estar promocionando un cuerpo militante desprofesionalizado. Existen algunos trabajos que han tratado de indagar

² Investigación sin financiación. Iniciada en junio de 2016, fin previsto para junio de 2019.

sobre esta figura a través de encuestas que indican que cada vez hay más socialización de la demanda de participación, pero que sigue siendo complicado esbozar una imagen de las personas que diseñan participación en las instituciones españolas (FEMP, 2015). En este contexto diseño IPPE a partir de tres hipótesis, que permitirán comprender mejor las consecuencias de la profesionalización de la participación en España.

Primera hipótesis de trabajo

La profesionalización en la gestión administrativa de la participación ha generado un cuerpo técnico participativo con una posición social de “élite discriminada”

María Antonia García León (1994) empleaba esta imagen (la de élite discriminada) para referirse a la posición social que tienen las mujeres en el campo político de las sociedades con tendencias multiculturales igualitarias. Se les exige un alto nivel de cualificación profesional, pero ocupan puestos residuales en los ámbitos de gestión del poder. Con esa figura García- León adapta la idea bourdiana de “fracción dominada de la clase dominante” a contextos generizados (Bourdieu, 1979). Lo que me interesa destacar es que ambos conceptos hacen referencia a una idea de dominación compleja que permite pensar que un mismo agente social puede ejercer roles de opresor y oprimido al mismo tiempo.

Sirviéndome de la figura de “élite discriminada” y, por lo tanto, partiendo de un pensamiento sobre la opresión complejo, con esta hipótesis de trabajo me intereso en la posibilidad de que el proceso de institucionalización de la participación –que se produce de manera desigual en función del modelo administrativo y estado del proceso de modernización– haya creado un cuerpo técnico de participación altamente cualificado en materia de participación y comunicación, que ocupa posiciones subalternas en el entramado administrativo en el que desempeña su trabajo.

Me interrogo sobre una profesionalización con lógica elitista que prioriza el acceso al trabajo de técnico de participación a individuos que disponen, al menos, de una acumulación de capital cultural en su estado institucionalizado.

No obstante, ese pensamiento sobre el carácter elitista puede matizarse con el hecho de que en estructuras administrativas de tradición napoleónica que transitan a sistemas de Nueva Gestión Pública (NGP) –como es el caso de España–, la participación ocupa un lugar secundario o discriminado –funcional al discurso de la NGP– en el campo administrativo (Martínez- Palacios, 2012). De modo que, la posición de élite con la que accede el agente técnico quedaría “relajada” por la propia estructura administrativa en la que se manejan los dispositivos de innovación.

Planteo que la figura de “élite discriminada” puede explicar bien la posición social del cuerpo técnico participativo encargado de las innovaciones democráticas. Este cuerpo sería considerado como una élite por los “consumidores” de los dispositivos, pero

dispondría de una posición subalterna en el entramado de las administraciones con tendencia post-burocrática.

Segunda hipótesis de trabajo.

La exportación de la posición social de los agentes técnicos de la participación a través del diseño, reclutamiento de participantes y dinamización de las innovaciones democráticas complejiza las formas de exclusión que se producen en estos dispositivos

(a) Partiendo de una idea bourdiana del agente social como potencial reproductor de la dominación.

(b) Reconociendo la existencia de formas de experimentar la opresión ontológicamente complejas. Asumiendo, por tanto, una perspectiva interseccional en la comprensión de la dominación que se caracteriza, no sólo por la existencia de diferentes estructuras de opresión (género, clase social, raza, diversidad funcional, edad, etc.), sino por el hecho de que éstas manifiestan una dimensión incorporada y una objetivada.

(c) Conociendo, por anteriores investigaciones empíricas, la posibilidad de que los agentes políticos trasladen sus valores y principios sociales en la formulación de las políticas públicas a través de la formulación de sus objetivos (Larason e Ingram, 1997; Mansbridge, 2006; Martínez- Palacios, et al. 2017).

(d) Sabiendo que en los procesos de innovación se producen situaciones de exclusión que hacen menos efectivos sus efectos democratizantes (Dryzek, 2000; Mansbridge, 1990, 2006; Fraser, 1990; Young, 2000).

Con esta hipótesis me intereso en el recorrido que realiza, y los efectos que tiene, la posición social del agente técnico en su práctica participativa a través de cuatro momentos clave en estos arreglos institucionales: (a) el diseño, (b) el reclutamiento de las personas que van a participar, (c) la dinamización del espacio y (d) la sistematización y “devolución” de la información.

Tercera hipótesis de trabajo

La exportación de la posición social de los agentes técnicos de la participación a través de su práctica profesional facilita la explicación del alejamiento y desconfianza de la ciudadanía en las innovaciones democráticas promovidas por las instituciones públicas.

Vinculada a la hipótesis precedente, planteo que parte de la explicación del incipiente descrédito social de las innovaciones democráticas promovidas por las administraciones, se encuentra en el hecho de que los/as potenciales “consumidores/as” del producto de innovación perciben, de forma intuitiva, que “no es un lugar para ellos/as”. Considero que detrás de ese discurso social existe, por parte de

quien no participa³ o de quien ha dejado de participar, una imagen construida de las cualidades, actitudes y formas que tiene que tener el individuo que participa. Planteo que esa imagen coincide con la posición social del agente técnico. La forma en la que las/os ciudadanas/os ven a esos agentes mantiene su desconfianza porque los ven como una fracción dominante.

Para trabajar sobre estas hipótesis diseño una investigación en cuatro fases que se lleva a cabo entre junio de 2016 y junio de 2019. Recojo la información central de cada una de las fases en la tabla nº1 y los datos del universo en la tabla nº2.

Tabla nº1. Fases de la investigación IPPE

Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Estudio de manuales y guías de la participación de las Federaciones de Municipios españolas	Estudio de los planes formativos que las Federaciones de Municipios españolas ofrecen al personal técnico	Estudio de la contratación y función pública en materia de participación a nivel local	Estudio de consultorías, institutos de investigación que ofrecen “productos participativos” en España.
Hacer “hablar” a las guías y manuales sobre los diseños que invitan a priorizar, la norma que invitan a seguir, las conductas y los <i>habitus</i> a los que invitan a los agentes técnicos. Conocer más sobre quién redacta estos trabajos y reflexionar sobre su	Hacer “hablar” a los programas formativos sobre el entrenamiento en participación que ofrece el Estado. Conocer quién ofrece los cursos, qué perspectiva se involucra, qué temas se tratan, cuales no se tratan, etc.	Análisis de las monografías de los puestos de agente técnico de la participación. Conocer la formación requerida, el tipo de prueba y examen ejecutado, la cantidad de agentes reclutados, perfil, condiciones laborales, etc.	Análisis del directorio de las consultorías y grupos de investigación que ofrecen servicios de participación en España. Directorio (en elaboración por parte de la investigadora) en el que se recoge el tamaño, forma organizacional, servicios ofrecidos,

³ Contactar con el ausente es siempre complejo puesto que se desconoce su identidad. En este caso, para solventar este problema que afectaría a la *falsabilidad* de la hipótesis me refiero a quien no está pero considerando la temática sería un potencial “consumidor”. Es una idea cercana al *Stakeholder* no presente.

posición en el campo de poder.			año de creación y territorio. Conocer la forma y posición de quien ofrece o “vende” servicios participativos.
--------------------------------	--	--	--

Fuente. Elaboración propia.

Tabla nº2. Universo y datos de la muestra de investigación

<p>Escala: Local y fundamentalmente micro.</p> <p>Casos fase 1 y 2: 19 Federaciones de municipios del Estado español.</p> <p>Unidades de análisis fase 1 y 2: Guías y manuales elaborados y recomendados por las federaciones. Programas de formación ofrecidos por las federaciones.</p> <p>Casos fase 3: Municipios españoles con agentes técnicos de participación en plantilla.</p> <p>Unidades de análisis fase 3: Monografía del puesto y proceso de reclutamiento.</p> <p>Casos fase 4: Consultorías y grupo de investigación que ofrecen servicios en materia de participación.</p> <p>Unidades de análisis fase 4: Cartas de servicios y estatutos de las empresas y consultorías de participación.</p>

Fuente. Elaboración propia.

2. PRIMERA FASE DE LA INVESTIGACIÓN. ASPECTOS METODOLÓGICOS

En esta comunicación presento el primer avance de los datos de la primera fase de IPPE, por ese motivo, también, explico el detalle técnico de la misma.

En esta fase se han estudiado las guías *elaboradas por* (en un primer nivel de análisis) y *recomendadas por* (en un segundo nivel de análisis) 19 Federaciones de municipios localizadas en España (ver tabla nº3).

Tabla nº3. Lista de Federaciones estudiadas y número de guías elaboradas o recomendadas por cada una de ellas.

FEDERACIÓN	NIVEL 1 Guía propia	NIVEL 2 Guía otra entidad
Federación Española De Municipios Y Provincias	4	1
Federación Andaluza De Municipios Y Provincias	4	32

Asociación De Municipios Vascos	6	0
Federación De Municipios De Catalunya	1	0
Asociación Catalana De Municipios Y Comarcas	3	0
Federación Gallega De Municipios Y Provincias	1	0
Federación Navarra De Municipios Y Concejos	1	4
Federación De Entidades Locales De Les Illes Balears	0	0
Federación Valenciana De Municipios Y Provincias	0	0
Federación Canaria De Municipios Y Provincias	0	0
Federación Aragonesa De Municipios, Comarcas Y Provincias	0	15
Federación Asturiana De Concejos	0	0
Federación De Municipios De Cantabria	0	0
Federación De Municipios Y Provincias De Castilla La Mancha	0	0
Federación Regional De Municipios Y Provincias De Castilla Y León	0	0
Federación De Municipios Y Provincias De Extremadura	0	1
Federación De Municipios De Madrid	0	0
Federación De Municipios De La Región De Murcia	0	0
Federación Riojana De Municipios	0	0
Total	19 (20 -1 compartido por dos F.)	53

Fuente. Elaboración propia.

En el **primer nivel de análisis** (intensivo) se han estudiado 19 documentos *elaborados por* las federaciones que tienen carácter de guía o manual para el diseño de estrategias de participación a escala local. Hacen un total de 2.213 páginas estudiadas y manualmente codificadas a través de los códigos del sistema presentado en la tabla nº4.

Tabla nº4 sistema de codificación de la fase 1 nivel 1.

CÓDIGO	REFERENCIA
	Título
	Nombre de la Federación de Municipios (FM)
	Descripción de la estructura de participación de la FM

	Acceso online Sí/ No
	Año de elaboración/ publicación
	Número de páginas
	Autores/as
	Agente(s) que la impulsan (instituciones, entidades privadas, etc.)
	Descripción general del documento (apartados, “tono” general, forma de organización de la información, estructura del documento, etc.)
L	Lenguaje inclusivo
O	Objetivos de la guía/ Manual
Público	¿A quién va dirigida?
Consej.	Consejos para poner en marcha un proceso/participación/ etc.
	Normatif. Consejos de carácter normativo
	Prescriptif. Consejos de carácter prescriptivo
Desacon.	Accesiones desaconsejadas para poner en marcha un proceso
Def.	Definiciones de conceptos reiterativos y/o claves
M.I	Marco interpretativo (general).
	M.I Expert. Nombres de expertas/os, institutos, laboratorios, centros de investigación en los que se apoya el marco interpretativo
	M.I Material. Referencias a otros materiales como guías o manuales que sirven de inspiración
	M.I Ref.Países Nombres de países, ciudades, comunidades, lugares a los que se hace referencia (en sentido positivo y negativo, matizar).
Dispositif.	Dispositivos que se mencionan
IN.	Referencias a la inclusión
Otros	Definir, concretar, matizar

Fuente. Elaboración propia.

En el **segundo nivel de análisis** se han analizado 53 guías o documentos con carácter de manual que aun no siendo elaborado (firmado) por ninguna de las 19 federaciones, éstas hacen referencia a alguno de estos 53 documentos en su página web (por ejemplo, enlazan el documento en el mismo sitio *web* en el que cuelgan los materiales de elaboración propia). Este segundo nivel ha sido menos intensivo que el anterior y

para codificar los datos he empleado un sistema simple que se presenta en la tabla nº 5.

Tabla nº5. Sistema de codificación empleado para los documentos de la fase 1 nivel 2.

Nombre de la federación	Documento (título, año, lugar)	Autoría (A) y objetivo (O) del documento
		A
		O

Fuente. Elaboración propia.

Para la obtención de los documentos se ha utilizado el siguiente sistema:

- 1.- Rastreo en la *web* de las federaciones y descarga de todos los documentos relacionados con: participación, buen gobierno, modernización y transparencia.
- 2.- Selección de aquellos documentos con carácter de manual en materia de participación.
- 3.- Contraste con las Federaciones de municipios vía correo electrónico y telefónica. Se les pide que verifiquen la muestra de cada caso e identifiquen documentos que faltan u otras incorrecciones pertinentes.

El trabajo de campo de la primera fase se desarrolla entre junio de 2016 y junio de 2017. Simultáneamente se ha realizado el análisis de la estructura de cada federación a través del estudio de sus estatutos y del rastreo *web* de sus páginas oficiales en las que se ha buscado la existencia de área/ grupo de trabajo o comisión en materia de participación. En ese sentido, destaco que 8 de las 19 federaciones disponen de comisión, área o grupo de trabajo sobre participación ciudadana (tabla nº6).

Tabla nº6. Federaciones que disponen de área o comisión de trabajo sobre participación.

Federación	Estructura en materia de participación
Federación Española De Municipios Y Provincias	X
Federación Andaluza De Municipios Y Provincias	X
Asociación De Municipios Vascos	X
Federación De Municipios De Catalunya	X
Federación Navarra De Municipios Y Concejos	X
Federación Valenciana De Municipios Y Provincias	X
Federación De Municipios De Madrid	X
Federación De Municipios De La Región De Murcia	X

Total	8
-------	---

Fuente. Elaboración propia.

3. RESULTADOS INICIALES DE LA FASE 1

Década del 2000. La búsqueda de sistematicidad en la participación institucional.

Los 19 documentos producidos por las Federaciones (Fed.) han sido elaborados en el tramo de tiempo que va entre 2003 y 2016, siendo los años 2010 y 2015 en los que más productos con carácter de guía/ manual se han editado (cuatro cada año). Los 53 documentos, que aun no siendo elaborados por la Fed. son recomendados por éstas han sido elaborados entre 1990 y 2017. Tres lo han sido entre 1990 y 2000 (documentos jurídicos). A partir del año 2000 estos documentos son de tipo manual. El año en el que más documentos se produce es 2010 (ocho).

Si las décadas de 1980 y 1990 se caracterizan por la progresiva institucionalización de la participación en España. La de 2000 lo hace por la búsqueda de pautas comunes a través de un tipo de producto que se generaliza: las guías y los manuales. Es común que, tras la creación de un consejo de participación, una de las primeras tareas de este órgano sea la creación de un manual. Podemos decir que es una segunda fase en el proceso de institucionalización de la participación que da pautas concretas sobre la forma que tiene que tomar el diseño de la participación institucional y ofrece información sobre la caracterización de la imagen de participación que se proyecta. En el caso de España, la institucionalización de la participación va muy de la mano de la reglamentación

Diversidad y falta de continuidad que denotan inestabilidad

- Las guías son muy diversas, tanto en autoría, formato, forma, contenido, modo de elaboración (por ejemplo, la guía de EUDEL de 2009 es la única que ha sido elaborada a través de un “proceso de participación” interno) y perspectiva. Aun así, existen puntos en común de los que extraer información acerca del marco de la participación institucional.
- El tipo de consejos recogidos en las guías hace pensar que estos documentos van dirigidos a personal político, técnico municipal y tal vez, pero en menor medida, a agentes técnicos de participación ciudadana (ATPC). Esto va en contra de mi primera intuición sobre que las guías son para ATPC y están realizadas por otros técnicos. Estas guías parecen ser de académicos o “pracademics” empleando los términos de Lee (2011), o expertos que aún no situándose en el campo académico se presentan como tales, para gobernantes y técnicos.

- A excepción del caso de EUDEL. El resto de Fed. no presentan relaciones entre documentos, algunos incluso lanzan mensajes e información contradictoria de uno a otro mostrando que no existe una estrategia reflexiva clara, una línea de trabajo, un objetivo en materia de participación ciudadana. Así, la diversidad no es solo entre Fed., sino dentro de la propia Fed. Esto se traduce en una dispersión de enfoques y en no hacer llegar un mensaje sobre el objetivo de las herramientas de participación. Por ejemplo, si en la guía FAMP, 2010 se dice que “los procesos no son momentos participativos” (p. 45), en el glosario, (FAMP, 2006: p.10) se dice lo contrario. No hay referencias acumulativas. Se contrata (contratación externa) a distintas empresas/grupos de investigación para realizar cada producto, lo que ayuda a la disolución del poder político de la participación.

Productores de las guías

Identifico cinco tipos de autorías:

- 1.- Mixta 1 (Agente técnico- personal académico): 3 guías
- 2.- Agentes técnicos: 11 guías
- 3.- Consultoría contratada: 2 guías
- 4.- Mixto 2 (Agentes técnicos, consultorías, fundaciones, Directores/as de servicios): 1 guía
- 5.- Personal académico: 2 guías.

Los documentos más recientes (años 2015 y 2016) han sido elaborados por “Mixta 1”, lo que no quiere decir que exista una tendencia probada que indique que la contratación externa en participación busque una legitimación a través del “expertizaje” académico. Sin embargo, es importante estudiar la relación entre campo académico y político en materia de participación.

Un dato que interesa es que los documentos que más han entrenado los marcos de justicia social han sido elaborados por Mixta 1 y técnicos. Los que mayor carácter neoempresarial, han sido elaborados por consultorías. Es decir, los documentos que han enunciado objetivos relativos a la injusticia social, a una voluntad de redistribuir el poder surgen de una colaboración entre administración y academia (burocracia reflexiva). Quienes han manejado marcos más propios de la empresa privada (aligerar la administración, eficiencia, eficacia, etc.) son documentos elaborados por consultorías con una carta de servicios amplia en materia de participación y gestión de la AP.

Dispositivos propuestos en las guías

¿Hay alguna tendencia a traducir dispositivos de innovación producidos en otros países? ¿Se fidelizan los productos “made in Spain”?

- Tras listar los dispositivos mencionados en los documentos, observo que son mayoritariamente de carácter deliberativo (Consejos, debate público), y que hay una fuerte presencia de los consejos ciudadanos.
- Además, se priorizan aquellos recogidos en el régimen jurídico español: ILP, Referéndum.
- No hay referencias a otros productos “del Norte” NIP, encuestas deliberativas o aquellos dispositivos recogidos por Cooper y Smith en su investigación (2011).
- Aquellos dispositivos de carácter más participativo que se recogen son los presupuestos participativos (PP). No obstante, no se hace referencia a Porto Alegre, Brasil o algún elemento que recuerde la genealogía de este producto.
- El caso excepcional es el de los “círculos de innovación” (FAMP). Documento en el que sí se hace referencia (a EASW y a talleres de futuro). (Documento elaborado por consultoría para la FAMP).

El papel de la *expertise*

- Es significativo que los textos más cercanos a la participación comunitaria sean los que menos referencias hagan a expertos, países modelos o dispositivos. Lo que no implica que no existan referencias a que el voluntariado tenga que estar formado (FEMP, 2011: 6).
- Hay figuras reconocidas en la participación institucional del estado español. Destaco el caso de Fernando Pindado: en 9 de los 19 documentos del primer nivel de análisis tiene un rol central. Cuatro de los documentos han sido redactados por él (o en comités en los que él ha intervenido), en el resto se agradece su colaboración o se privilegian sus referencias.
- De “MI expert” (expertos mencionados en los documentos)
 - De una lista de 111 referencias tomadas 8 son mujeres, 15 son grupos o institutos de investigación y el resto son hombres del norte global proveniente del mundo académico (Sociología, CP, Derecho y Filosofía).
 - Hay dos polos claros de producción de conocimiento en participación en España: Barcelona y Madrid. En menor medida el PV.
 - Cataluña y PV tienden a emplear a sus figuras expertas en sus documentos (ver más abajo la particularidad vasca).

Lógica de dominación norte- sur

(De “MI Países”) las buenas prácticas han estado localizadas en los siguientes países del Norte Global, sin mención a lugares emblemáticos como Porto Alegre. Los países/lugares de los que se sacan las buenas prácticas son:

- Suiza

- EEUU
- Canadá
- Unión Europea
- New York
- Japón
- Escocia (PV y Cat.)
- Italia
- Gran Bretaña
- Francia
- Aragón
- Cataluña
- País Vasco

Valorización del norte global, invisibilización de la participación del sur global a través de ejemplos. Los ejemplos, que son la máxima expresión de lo que valoramos van de Norte a Sur.

Definiciones de participación que ofrecen los documentos

De forma más o menos explícita todos los documentos ofrecen una definición de participación. No hay una línea identificable a cada Fed. pero es posible decir que se mueven en un sistema de conceptos comunes compuesto de ideas como PARTICIPACIÓN COMO:

- Derecho
- Centro de la democracia
- Centro del sistema representativo
- Voluntariado
- Actitud reflexiva
- El proceso para influir en la toma de decisiones
- Algo que comporta cambio organizacional
- Algo vinculado a la innovación
- Complemento del sistema representativo (EUDEL 2010)
- Esencia (EUDEL, 2009)

Existe un esfuerzo por llegar a un modelo propio de proceso participativo que se diferencie de otros.

- Lógicas de Marketing institucional. Estos modelos que intentan crear las Fed. (cada una el suyo y la FEMP uno para todas) llevan también un nombre (“Modelo Garoé”, “Fórmula 3+8”, “Modelo Aragón”). Se les atribuye un identificador más o menos sugerente que les hace diferenciarse del resto de posibilidades. Son

productos que se exponen a través de las guías. La voluntad de proponer un modelo viene de la mano del deseo de estandarización, se proponen modelos para que sean “exportables” (FEMP, 2015: 94).

- Disputa del centro y poder simbólico. Proponer modelos es conocer el valor del poder simbólico, por eso esos intentos de diseñar modelos propios han de leerse también considerando la lógica de relaciones de dominación entre centro y periferia.
- Los manuales y las guías parecen tener importancia en la segunda parte de la secuencia de Dori et al. (2014) acerca de cómo los modelos se mueven en distintos espacios y niveles. Secuencia, que es tomada por Amelung y Grabner (2017) para estudiar la construcción de modelos en participación: 1) Abstracción a través de la teorización 2) Construcción de equivalencias más allá de las fronteras 3) Adopción y representación del modelo global 4) Rebote de la representación local del modelo inicial y creación de nuevas plantillas y modelos.

Los documentos se evaden de un marco de justicia social/ un marco que eleve la mirada favoreciendo una despolitización de la participación.

- Los documentos dejan fuera todo debate conceptual entre deliberación, participación y desarrollo comunitario denominando al conjunto de prácticas consultivas “participativas” y extendiendo el uso del término participación ciudadana. Por ejemplo: “Creemos que el actual escenario precisa de una apertura institucional que exige transparencia, inclusión de la participación ciudadana en la forma de gobernar e impulso de procesos participativos concretos en la forma de hacer política municipal, y entender y gestionar los Ayuntamientos Vascos.” (EUDEL, 2010: 4).
- Existe una ausencia de referencia a ideas como justicia social, comunidad, igualdad de oportunidades que rebajan la radicalidad de los documentos estudiados. El caso más llamativo es la ausencia de estos términos en el glosario abierto de participación ciudadana que recoge 96 términos que importan en la participación (FAMP, 2006).
- En los documentos sobre voluntariado y participación comunitaria sí se introduce el marco de la justicia social y el del desarrollo de la comunidad. Tal es el caso del doc. 2 (FEMP, 2011: 13): “Aumentar los niveles de implicación y participación supone ganar en salud democrática, avanzando hacia una sociedad más plural, justa e igualitaria, más integradora. (...) El presente *documento* quiere impulsar la práctica de la acción voluntaria como forma de subrayar el papel activo de la ciudadanía en el gobierno de la ciudad y de fomentar valores democráticos

esenciales, como la solidaridad, la tolerancia y la justicia social; valores fundamentales para una convivencia plena de todas y todos.”, busca “generar transformación democrática” (p. 20). “Objetivo general de desarrollo y mejora de la comunidad, el aumento de la calidad de vida de una sociedad más justa e igualitaria”

- El marco interpretativo más compartido es el de ante la crisis de la democracia y la crisis de legitimidad del sistema de toma de decisiones hay que fortalecer la democracia a través de la transparencia y la participación. Por ejemplo, FEMP, 2015: objetivo “cambio hacia una administración pública más abierta al ciudadano” (modernización y NGP). Se introduce la idea de democracia (p. 46) y asciende el nivel de abstracción.
- No obstante, identifico algunas formas de “elevar la mirada”:
 - Invitar a situar el diseño del proceso en relación o dentro de un sistema político: “es importante relacionar la participación ciudadana con el conjunto del sistema político y no solamente con parte de él” (FEMP, 2015: 2). Invitar, asimismo, a pensar en un “sistema local/municipal de participación” (FAMP, 2010: 13). Estas referencias a la teoría sistémica pueden explicarse por el perfil de “ingeniero/a administrativo” propio del Estado español.
 - Utilizar la perspectiva de la IAP y un marco analítico crítico con la participación: “la participación no es un fin en sí mismo (FAMP, 2010: 17-18). Se propone una secuencia clásica y acortada de la IAP (definir temas, definir quién, cómo y validar). También identifico otra secuencia algo más ampliada, en la FAMP 2010: 45: informar, debatir, devolver, ejecutar, revisar y evaluar.
 - Utilizar la imagen de los ciclos de apertura y de cierre (EUDEL, 2009: 22).
 - Crítica a la participación funcional y cómoda (AMC, 2015: 61),
 - Comenzar por la crítica de que el debate de la participación se ha centrado en las metodologías e instrumentos que aplicar (ACM, 2015: 38).
- Las formas de escamotear marcos de justicia que identifico son:
 - Manejar una postura relativista frente a problemas estructurales “en el caso del proyecto de integración de la comunidad de inmigrantes, debemos saber si estas personas quieren realmente integrarse” (FAMP, 2003: 532).
 - Enfocar en los detalles técnicos concretos. Ofrecer consejos sobre participación que afectan a cuestiones estructurales (exclusión social)

pero que se presentan sin ese análisis y aparecen como “tips” para una buena participación “la información divulgada debe de ser de calidad y adecuada, las estrategias deben de ser apropiadas y que susciten interés” (FAMP, 2003: 532).

- Participación como algo técnico para lograr innovación (se impone el marco de la innovación y la eficiencia) “extraer el potencial innovador de la sociedad a través de técnicas” (FAMP, 2005) “En un momento en que Andalucía se encuentra inmersa en su Segunda Modernización, los poderes públicos deben incorporar al debate cívico los cambios y nuevas estrategias para avanzar en la mejora continua de sus estructuras. Las personas, los ciudadanos y ciudadanas, se deben integrar voluntaria, pero decididamente al diálogo y a la participación diaria, con el impulso que requiere el proceso de cambio, de mejora y de innovación de las instituciones. Y ello se puede lograr de un modo eficaz aplicando a la participación ciudadana las técnicas que se han demostrado ya como exitosas en el ámbito empresarial privado, bajo la fórmula de los Círculos de Innovación. Se trata, así, de trasladar una herramienta de participación en la empresa privada, avalada por el éxito de múltiples experiencias, a la gestión de los asuntos públicos en el ámbito local, como sistema innovador para la resolución de problemas (también de forma innovadora) a través de la participación ciudadana.” (FAMP, 2005: 27)
- Confundir simplificar con descomplejizar y despolitizar. La búsqueda de “mensajes claros y sencillos” que se materializan en esquemas hacer perder el contexto general.
- Introducir una mirada esencialista de la realidad ajena a las opresiones estructurales. FAMP, 2005: 12: “la creatividad y la innovación requieren de adiestramiento y disciplina mental. (...) las personas creativas cuyanas características pueden ser innatas o desarrollarse a través de adiestramiento y disciplina”
- Hacer pasar la condición pre- participativa de la transparencia por la herramienta que es la participación “articulación de la participación o con la transparencia activa y pasiva” (ACM, y FMC, 2015: 8)
- Cuando la guía/ manual viaja al reglamento ésta pierde radicalidad. Los consejos de las guías con mayor contenido radical (democracia, justicia, etc.) desaparecen de los reglamentos marco de participación.

Inclusión

- La importancia de la inclusión (incluir a todo el mundo) aparece recogida en los documentos, pero ninguno de ellos ofrece una estrategia de trabajo, ni principios generales ni consejos prescriptivos sobre cómo lograrlo. Hay un mensaje difuso a favor de la inclusión de todos los individuos en los procesos de participación, pero el discurso queda ahí.
 - “Hay que asegurar la escucha de todos y cada uno de los ciudadanos” (FEMP, 2015: 99)
 - Hay que buscar “la integración de aquellos colectivos sociales generalmente excluidos o marginales” (FAMP, 2010: 17).
 - “Es necesaria la diversidad” (FAMP, 2003: 555)
 - O un discurso no reflexivo respecto a la exclusión, afirmando que “Internet supone la desaparición de las jerarquías” (FEMP, 2015, p. 122) no se toman en cuenta las distintas formas que tienen y componen la brecha digital.
- Todos los documentos hacen un intento de usar un lenguaje inclusivo. No obstante, ninguno lleva el objetivo hasta el final. Usos inclusivos del lenguaje se mezclan con masculinos universales (los ciudadanos) o masculinos excluyentes (el alcalde).
- La forma en la que se recoge la idea de injusticia, opresión o desigualdad es parcial e incorrecta. Detrás de la “buena fe” que pueda haber en propuestas como las de emplear “un enfoque para favorecer el asociacionismo de personas o grupos en peor situación, personas con disminución” (FEMP, 2003: 13) o que se empleen conceptos como el de “minorías” “integración social de las minorías” (FAMP, 2010: 26) para referirse a oprimidos existe una falta de reflexividad crítica sobre la relación entre participación, justicia social, dominación, exclusión.
- EUDEL, 2009: es el único que recoge “presencia equilibrada entre hombres y mujeres”.

Formas de institucionalización

- Las buenas prácticas que se recogen en los documentos, supuestos modelos en los que inspirarse, tienen un patrón: creación de estructuras y desarrollo normativo de la participación. Por un lado, se invita a reforzar la estructura administrativa en materia de participación (creación de consejos ciudadanos, por ejemplo). Por otro lado, se presenta como buena práctica la redacción (más o menos participada) de reglamentos de participación ciudadana (que son en sí mismos impulsores de estructuras). En relación a la elaboración de reglamentos,

se percibe una evolución de la lógica “reglamento elaborado por el equipo municipal” al “reglamento elaborado de forma participada” en este salto ha influido la figura de un agente técnico experto (FP) y el discurso crítico del reglamento por el reglamento. No obstante, el reglamento marco de la FEMP prescribe algunos consejos que muestran el carácter deliberativo y de corte elitista de la participación institucionalizada. A la hora de explicar la composición del consejo de ciudad (pp.20-21, apartado “e”) se invita a contar con la presencia de “10 personas especialmente relevantes en participación ciudadana propuestas por el alcalde/sa”.

La particularidad vasca

- Las siete fases propuestas por EUDEL (pp. 22-23, 2009) difieren de las tres de la FAMP y de la FEMP.
- La guía de EUDEL es autorreferencial. He tenido que crear una categoría de codificación *ad hoc* para recoger esta cuestión (MI Autorref.). la autorreferencialidad vasca se lleva a cabo a través de tres formas: 1. Cita y reconocimiento del valor de su propia legislación y sus propios documentos, materiales administrativos, etc. poniendo en valor la experiencia de gestión propia. 2. Reconociendo y citando a sus propios intelectuales a través de citas y referencia a trabajos de académicos vascos (masculino voluntario). 3. Referencias a marco administrativo vasco.

Características de las “buenas” experiencias

- FEMP, 2015: 137. “Innovadoras, con metodología coherente, eficaces, generan aprendizajes y cultura de transparencia en niveles técnico, político y ciudadanía, transferible” (Ausencia de referencias a la justicia social)

Características y disposiciones que tiene que tener quien diseña/ coordina/ dinamiza el proceso de participación. Actitudes que se valoran

Las siguientes citas ofrecen muestras de lo que en otro lugar denominaba *habitus participativo* (Martínez- Palacios y Bach, 2016).

- Es un puesto de trabajo sin monografía estandarizada, pero tiende a ser de alta profundidad y amplitud, no minimalista, más bien intervencionista.
- Escucha activa, flexibilidad en los planteamientos, respeto a las posiciones críticas, capacidad de negociación, reconocimiento mutuo de las debilidades y capacidad para la creación conjunta (FAMP, 2010: 20).
- Actitud abierta hacia conocimientos multidisciplinares y capacidad de adaptarse (FAMP, 2003: 529).

- En las reuniones públicas: “Confiar la *presidencia* a una persona que disponga de entereza, pero también de capacidad de abertura, de preferencia una personalidad respetada, experimentada e independiente con liderazgo y prestigio.” (FAMP, 2003: 542).
- FAMP, 2003: 548: “Las personas encargadas de la animación local y de la coordinación de un proyecto, deben ser capaces de comprender la naturaleza de los territorios y de sus estructuras, tanto formales como informales; deben poder constituir un capital de confianza, crear redes de relaciones, asociaciones, y conservar un espíritu abierto”.
- FAMP, 2003: 562: “será preciso que quien proponga el eje de actuación tenga suficiente reconocimiento de legitimidad y capacidad para llevarlo a la práctica y esta corresponda al interés de una gran parte de los agentes locales”.
- FAMP, 2005: 37. “La persona que lidera un Círculo de Innovación debe *transmitir la visión y la misión* del Círculo a todas las personas convocadas, *pensar la estrategia, informar y, sobre todo, enseñar*. Suele actuar como moderadora natural, por lo tanto, es quien debe poner los temas, hacer hablar a las personas poco participativas y controlar a las que quieren apoderarse de la reunión. Posteriormente y en la medida en que no se vean afectada la reunión, el rol de moderador podrá cederse a quien demuestre cualidades para ejercerlo. Un o una líder no es una persona a la que se nombra porque todo lo sabe. Por el contrario, se le nombra por su capacidad de comunicar a las demás personas la visión de conjunto y a partir de ahí, crear las condiciones básicas para que cada persona que integra el Círculo, pueda asumir responsabilidades y cumplir con sus obligaciones de la mejor manera posible. Será quien maneje las relaciones interpersonales dentro del Círculo, quien genere nuevas estrategias y maneras de solucionar las cosas, una visión crítica de los problemas y una solución innovadora de los mismos, ayudando al grupo a conseguirlo por sí mismo y con consenso. La persona que lidere un Círculo de Innovación debe: - Hacer una labor de integración de las personas que constituyan el Círculo de Innovación, Localizar formal e informalmente los roles de las personas componente, Crear un ambiente distendido, activo y positivo. Generar y consensuar unas normas básicas de conducta. Aclarar y consensuar los objetivos. Delimitar las áreas de mejora. Una a una. No haga una exposición múltiple. No olvidar la orientación colectiva de los objetivos. Nombrar secretario/a de actas. Anotar todas las ideas que vayan surgiendo y especialmente los acuerdos, con nombres y asuntos. Conseguir el consenso. Formalizar los impresos. Justificar todas

sus propuestas con criterios innovadores. Reforzar y reconocer todas las intervenciones. Controlar la reunión. No permitir intervenciones negativas o descalificantes. Utilizar las herramientas para el análisis de asuntos y para la toma de decisiones. Fomentar la participación de las personas más inhibidas.”

- FAMP, 2005: 38: “El coach debe estimular hacia la producción de resultados innovadores” P. 39: “facilitar la participación escuchar con empatía, respetar, tener una actitud positiva, lograr que cada cual asuma su rol”.
- EUDEL, 2009: “necesitamos un buen hacer técnico, un liderazgo facilitador” (...) “para impulsar y gestionar procesos lo que se necesitan son más metodologías que normas”

Actitudes que no se valoran

- FAMP, 2010: 39: “Se ha de procurar que quienes participan lo hagan en las máximas condiciones de igualdad y legitimidad posibles, por lo que todos han de modificar sus actitudes respecto a lo/as demás. El personal técnico prepotente, sabelotodo, que menosprecian el saber popular, tiene serias dificultades para trabajar en procesos participativos. Toda persona es experta, es decir, tiene experiencia en los problemas de su comunidad y, a priori, tiene mucho que aportar en la percepción de los problemas y sus soluciones.”

Nueva Gestión Pública

Los siguientes puntos muestran la entrada de la NGP en la gestión de las políticas participativas.

- FEMP, 2015. Mercado “plan de empresa de la acción”
- La participación debe de ser “accesible plural, sencilla, eliminar la burocracia, basada en el consenso” (FEMP, 2015: 140, decálogo de Alcobendas).
- De FAMP, 2005
 - P. 57: Para que la participación de la ciudadanía sea un objetivo creíble, es necesario que la Administración Local (todas, pero principalmente la local) sea eficiente y sea considerada neutral y coordinadora, además de requerir un funcionamiento transparente y dialogante con la ciudadanía
 - P. 68: Los procesos de participación ciudadana requieren de instrumentos, procedimientos y estructuras claras de implementación que eviten la rigidez, los vicios y trabas burocráticas existentes.
 - P.18: ofrecer servicios más rápidos, tornarse en una AP más ligera
 - P. 7: No se puede ni debe manejar el municipio como una empresa, pero sí se puede dirigir con espíritu emprendedor.

- Marketing relacional en EUDEL, 2010: 12. Marketing relacional (o de relaciones públicas) orientado a establecer relaciones con la ciudadanía al objeto de involucrarla en los procesos de producción de los servicios públicos desde las necesidades y expectativas. Marketing social, entendido éste como “la aplicación de las técnicas del marketing comercial para el análisis, planeamiento, ejecución y evaluación de programas diseñados para influir en el comportamiento voluntario de la audiencia objetivo en orden a mejorar su bienestar personal y el de su sociedad” (Alan Andreasen). Este enfoque es aplicable para aquellos servicios que anticipan situaciones, actitudes, valores, costumbres, hábitos, etc. relacionados con el municipio que se desea

Élite discriminada

Se recoge la idea de que a la participación no siempre se le dedica el espacio y valor que se recoge en los discursos.

- FEMP, 2015: 129. “Es habitual que funciones de gestión de la participación ciudadana se lleven desde una concejalía propia o muchas veces compartida con otras áreas cuando lo deseable sería que se hiciese desde la misma Alcaldía como una manera de otorgarle cierta autoridad que evitase que se diluyesen los esfuerzos. Más importante que las tecnologías a utilizar, será la implicación de toda la organización en este objetivo común, desde el liderazgo político hasta la participación de los empleados, y por supuesto, de los ciudadanos, que serán los beneficiarios finales del servicio de la Administración. Para todo ello, como veremos, es necesario un profundo proceso de cambio cultural y de formación de todos los agentes intervinientes”.

Referencias favorables a la profesionalización

- FAMP, 2003: 538. “En ciertos países, la función de animador/a local, está ejercida por personas - recursos benévolos (voluntariado). En estos casos, es necesario procurar «profesionalizar» su acción, proporcionándoles los medios e instrumentos de formación, coordinando sus diversas intervenciones, articulándolas al conjunto del proyecto.”
- FAMP, 2005: 34, introduce el coaching profesional de la participación “entre las personas que conforman un CI es necesario que se encuentre la figura del coach.
- EUDEL, 2010: 17, La AIL ofrece a las Administraciones públicas locales la oportunidad de llevar a cabo un proceso de reflexión que, dinamizado por una persona consultora acreditada y de su elección, les permita diseñar su propia Agenda de Innovación

- ACM, 2015: 95: “vigilar la profesionalización, pero también evitar requerimientos de altruismo que solo algunos puedan permitirse”
- ACM 2015; 131: crítica a lo que denominan “politécnicos”

Segundo nivel de análisis

- La FAMP es con diferencia la que más documentos complementarios aporta. Muchos provienen del campo académico y son relativos a los presupuestos participativos. Esta Fed. es también la que tiene, a la vez, el discurso más radical en sus documentos y el más neoempresarial.
- En el segundo nivel se encuentran documentos con referencias a la democracia participativa en mayor medida que en el primer nivel de análisis. En este nivel hay también, más referencias a América Latina, a pesar de que la gran mayoría de los documentos provienen de centros de investigación europeos o estatales.
- Los documentos de este segundo nivel: a) ponen las bases jurídicas b) elevan la mirada.
- La mayoría de los documentos son supramunicipales. De experiencias locales se extraen solo reglamentos.
- La mayoría, no obstante, están destinados a elevar la mirada y a dar una perspectiva amplia de la participación. 18 de esos 53 documentos son informes o artículos realizados desde el campo académico (español, derecho y CP) de ellos 6 son realizados por especialistas catalanes.
- Cuaderno metodológico de Aragón, 2010: “Sabemos que la participación es artesanía y que no sólo es una metodología, que nos hace desarrollar unas reuniones más divertidas, sino que es toda una mística profunda de que hacer democrático que requiere de: voluntad política clara, reglas del juego pactadas, un mapa de actores sensato, facilitadores profesionales y cuando sea posible, de una legislación que convierta en derecho la posibilidad de que la ciudadanía participe en la construcción de las políticas públicas”.

Tercer nivel de análisis

- En general, las Fed. que disponen de estructura (área de participación) son las más activas en documentos y materiales,
- 8 de las 19 Fed. tienen área/comisión. El caso de la FAMP merece ser destacado porque dispone de área y de observatorio de la participación. Mención aparte también requiere la Fed. Aragonesa que no tiene estructura, pero sí muchos documentos que “vienen” de la dirección de participación del Gob. De Aragón.

4. APUNTES PARA CONCLUSIONES INICIALES, REFLEXIONES, PREGUNTAS Y PROBLEMAS

Las guías, ¿qué son?

- RAE: 3ª acepción. “tratado en que se dan preceptos para encaminar o dirigir en cosas ya espirituales, ya puramente mecánicas”.
- RAE: acepción número 24 “Persona que enseña y dirige a otra para hacer o lograr lo que se propone”.
- RAE (Manual) “Que se ejecuta con las manos, fácil de manejar, casero, fácil de entender, libro en el que se compendia lo más sustancial de una materia”.
- Un documento (dispositivo) diverso en distintos sentidos: puede tener distintos agentes destinatarios, puede ser comprendida como un proceso participativo en sí (EUDEL), puede presentar distintos formatos. Esta diversidad que puede provocar una sensación de libertad (poder elegir), choca con el hecho de que, en realidad, se trata de una elección entre productos estandarizados que siguen un patrón muy similar.
- Son cartas de presentación. Documentos que hablan sobre el sistema de relaciones de un momento dado en una estructura administrativa.
- Documentos/ dispositivos que buscan simplificar, estandarizar, centralizar. Por ejemplo, EUDEL (2009: 6) recoge que “este equipo interdisciplinar e interinstitucional, ha querido elaborar una guía eminentemente práctica, un manual breve y sencillo estructurado de manera muy clara. El objetivo es que contribuya a unificar criterios en torno a qué es y qué no es un proceso participativo y qué pasos son claves para lograr un proceso eficaz y de calidad.”
 - Los esquemas, cuadros e imágenes de las guías son una fórmula de querer hacer accesible la ejecución de un proceso participativo. En realidad, los esquemas son la máxima expresión de la voluntad de divulgación y, a veces de descomplejización a través de la simplificación de ideas.
- Son uno de los elementos que han empujado a la desnaturalización de la democracia participativa.
- Productos con el que el Estado explica a los agentes técnicos cómo ha de hacerse algo, descubre algunas de las normas del campo que de otro modo operarían, pero quedarían sin visibilizar. Desvela marcos interpretativos con los que opera la administración pública.
- Es un producto de consumo rápido contrario a la “artesanía de la participación”, contrario también a la idea de que “en la participación, no existen recetas”.

- En el caso de las administraciones públicas es un texto que, situado, explica la forma en la que entiende la participación una entidad pública en un contexto y un momento histórico concreto.

Mercado

En otras investigaciones ya se ha introducido la idea de “mercado de la deliberación” (Hendricks y Carson, 2008), “mercado de la consulta de la participación” (Nonjon, 2005) o se han identificado flujos y elementos de mercado (Smith y Cooper, 2012). Merece una reflexión el hecho de que sea en los años de la crisis financiera en Europa cuando más se hable de mercado de participación. Quienes hablan de mercado lo hacen para referirse: (1) Al de la deliberación, la consultoría y en menor medida al de la participación. No se conoce una literatura o una apuesta para usar el término mercado del desarrollo comunitario o participación comunitaria. (2) A las iniciativas de participación previstas desde las administraciones públicas (no tanto a las irruptivas). (3) Esta literatura se sitúa en GB, Australia, Francia y EEUU y se reconoce su existencia a partir de la década de 1990, momento en el que comienzan a generalizarse las medidas de la NGP en la AP.

- Para pensar en los beneficios analíticos que puede tener el uso de la figura de “mercado” para estudiar las consecuencias de la institucionalización y progresiva profesionalización de la participación ciudadana caben ciertas preguntas: ¿pasamos de la artesanía de la participación a la industria institucional de la participación? ¿Existe el mercado de la participación institucional? En tal caso, ¿ha habido una transformación del intercambio de bienes de una lógica del trueque a una de mercado liberal?
- Del estudio de las dinámicas que se deducen del análisis de las guías es posible identificar algunas lógicas del mercado liberal en la gestión de la participación institucional.
 - Hay una jerga que ya imita a algunos productos neoliberales (fomentan el individualismo, la idea de es posible alcanzarlo si tocas las teclas adecuadas, evitan una lectura que reconozca la existencia de estructuras sociales, políticas y económicas que limita las posibilidades de acceso a bienes a personas), el “coach” participativo es un ejemplo claro de esta jerga.
 - Existe una voluntad de crear productos con marca propia (Modelo X, Modelo Y).
 - Hay compradores (las AP solicitan la elaboración de manuales, o diseño de dispositivos a empresas o consultorías).

- Hay vendedores con una amplia carta de servicios que quieren “atraparlo todo”, atrapar todo tipo de ofertas. Son consultorías grandes especializadas en modelos de gestión que ofrecen productos de participación.
- Hay productos: las guías y manuales son un producto en sí. Su existencia nos da información sobre el momento/estadio en el que está ese posible mercado. Que existan manuales indica que hay una voluntad de estandarización (o que estamos en una etapa de estandarización).
- Faltaría continuar conociendo más sobre esa lógica de mercado a través de las fases 2 (formación), 3 (función pública), 4 (listado de agentes que ofrecen servicios de participación). No obstante, podemos comenzar a reflexionar sobre esta cuestión y darnos cuenta de que:
 - Contra mayor sea la lógica de mercado liberal en la implementación institucional de la participación, parece que menores serán las oportunidades para que un agente de mercado disponga su trabajo para reducir progresivamente su influencia. En un mercado liberal los agentes quieren existir. Es un mercado ego-céntrico que deja poco lugar a entrenar la solidaridad y la empatía, cuando la lógica de la democracia participativa reclama justamente más solidaridad, más comunidad y menos ego. Por esta misma cuestión tengo algunas reticencias acerca del papel que puede tener el campo académico en el desarrollo de procesos participativos a través de los “pracademics”. El campo académico es, en líneas generales, ego-céntrico, competitivo y elitista, sino es para una acción puntual, no veo que rol puede tener en relación a la oferta participativa estable de la AP.
 - La idea de mercado puede ayudar a entender por qué se escamotea la teoría del poder y el marco de justicia social (como se ha visto en el estudio de las guías) en la participación ciudadana. Como en el mercado liberal capitalista para distinguirse una se especializa, a veces, perdiendo –progresivamente y sin una reflexión específica al respecto– la perspectiva global del proceso. Esto tiene que ver con que los ciclos cortos de producción acogen mejor los intereses dominantes. El resultado es la realización de dispositivos funcionales al poder y muy centrados en el procedimiento.
 - También ayudaría a entender por qué los documentos que mantienen en mayor medida un marco crítico son los que guardan una relación con el desarrollo comunitario. Siguiendo a Patricia

Hill Collins (2017), el término “comunidad” resuena en las políticas sociales, el campo académico, la cultura popular, en general, las relaciones cotidianas. El hecho de que todo el mundo pertenezca a una comunidad juega a favor del desarrollo comunitario. Es una noción que puede ser empleada en distintas escalas (estado, planeta, universidad, barrio) pero que guarda su vínculo con las políticas desde abajo. Un ejemplo de esto lo encontramos en el foro realizado entre CAWI y OLIP, dos entidades canadienses, en agosto de 2016 con la comunidad negra. Fruto de esta reunión es un documento (“Addressing Anti-Black Racism in Ottawa”) que tiene carácter de manual. Como resultado del foro también, se crean, a iniciativa de las personas participantes, nuevas iniciativas comunitarias como “The Young Leaders Advisory Council” (consejo consultivo de líderes jóvenes). <http://www.ylac.ca>

- Esas lógicas de mercado afectan de forma diversa al cuerpo de ATP. Dentro de este cuerpo hay diversidad. Tal vez se pueda mantener que siempre hay “una pizca” de élite discriminada, pero dentro de este grupo no es lo mismo ser “pracademic”, que consultor privado, que pilotar una consultoría/ cooperativa pequeña. Mientras el primero puede permitirse decir que no, el segundo está sujeto en mayor medida a las lógicas de competencia del mercado liberal.
- La reflexión sobre el mercado tiene que ir acompañada de una reflexión sobre la adopción de medidas de NGP en la AP. Con la modernización entra la NPG y un discurso de la innovación que abre las puertas a una gestión neoempresarial de la participación que invita a pensar en la existencia de un mercado de la participación. El mercado, entonces, vendría de la mano de la NGP. En este modo de organización no hay tiempo para la artesanía.
- La dimensión del tiempo debe de ser interrogada. Según los trabajos de Nonjón (2005) muchos agentes de participación le indicaban que: “hoy tengo 10 días para hacer lo que antes hacía en 10 meses”. Recientemente una técnica de una consultoría me decía “en 6 meses hice 40 planes de igualdad”. El mantra “more is always better” se percibe de forma clara en estos relatos.

Pérdida de marcos sobre justicia social y relaciones de poder

- Una de las consecuencias de la profesionalización y tecnificación de la participación ciudadana es el hecho de centrar en exceso el discurso en debates

de procedimiento y técnicos sin llenarlos de contenido crítico. Ya he tratado este tema en otro lugar (Martínez- Palacios, pendiente de publicar).

- Del estudio de las guías observo que contra más carácter comunitario menos referencias a expertos realiza la guía. Esto puede deberse entre otras cuestiones a que la comunidad es todo lo contrario a un mini-público, aunque desde un punto de vista constructivista ambos son productos sociales, un mini-público es algo artificial con un acabado técnico, contrariamente, la comunidad “nunca puede ser una cosa acabada” (Collins, 2017). Asimismo, los documentos que más referencias a marcos de poder han realizado con los elaborados con lógica comunitario y por una comisión mixta entre agentes del campo académico y personal técnico con experiencia en participación. Cuando digo experiencia me refiero a experiencia práctica y disposición de un cierto “capital militante”. Así podríamos seguir estudiando si una posibilidad (que implica a la configuración de agentes del campo) para no perder los marcos de poder y justicia social podría ser combinar un cuerpo técnico con predominancia de capital militante (conocimiento experiencial) y un cuerpo académico con predominancia de capital cultural.

Habitus participativo

- De la caracterización de las disposiciones que se valoran en el dispositivo es posible identificar un habitus participativo. O todas las guías han ofrecido un detalle de qué comportamiento tienen que tener quienes dinamizan y participan, pero encontramos un número bastante importante de pautas prescriptivas (ver punto de “características y disposiciones” de este documento) que coinciden en valorar la figura de un AGT flexible, respetable, experimentado, con liderazgo y carisma (no existe una reflexión constructivista de estas cuestiones).
- Una vez identificada la configuración del campo de la participación y la posición de los agentes podemos reflexionar sobre el habitus dominante y preguntarnos sobre la matriz de dominación que la recubre (ver comunicación de la autora en el GT 5.10), ver también este artículo de la autora: <https://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/view/54827>

Relación entre el campo académico y la profesionalización de la participación.

La relación del prólogo con el texto puede ser una buena imagen del pliegue del discurso político escrito al discurso experto científico sobre participación.

FEMP, 2015:

Página 8 (prólogo Gobierno de Aragón): “se ha buscado abordar temas de notable interés para las entidades locales españolas, contando con destacados expertos en la

materia y aportando las claves de la experiencia práctica. Con la presente Guía hemos querido abordar, con una mirada multidisciplinar, diversos temas de interés y aspectos prácticos para la construcción y puesta en marcha de políticas locales de participación ciudadana e instrumentos de transparencia. Para ello, se ha contado con los textos de prestigiosos expertos en estas materias como Jesús Lizcano, Fernando Pindado o Guzmán Garmendia, la experiencia de Teresa Coma o la evaluación de herramientas TICS efectuada por Chantal Giner y Maite Larragueta”.

Página 9 (prólogo de la FEMP): “El siguiente cometido es el de animarles a la lectura de las contribuciones de los especialistas que conforman la primera parte de esta publicación. No es difícil. Los autores son sobradamente conocidos y reconocidos por sus trayectorias académicas y sus compromisos cívicos y profesionales y los temas que presentan son atractivos para todos aquellos que desean contrastar y refrescar enfoques, conceptos e instrumentos.”

- Existen, además, otros ejemplos interesantes de esa posición privilegiada que se le concede al campo académico en la elaboración de productos participativos. La FAMP (2005: 36) define así a las personas expertas “Las personas expertas suelen ser aquellas que otras personas creen que tienen conocimiento suficiente para serlo. Los criterios pueden basarse en la relevancia de sus trabajos, en la posición que ocupan, en lo destacado de sus opiniones, etc.”
- En el caso de España, la creación de una nueva institucionalidad vía participación viene muy condicionada por la influencia del campo académico cuyos polos de conocimiento son Barcelona, Madrid y en menor medida el País Vasco.
- Se invita a recurrir a las Universidades para “complementar las conclusiones de nuestras evaluaciones desde una perspectiva neutral y que proporcionen datos cuantitativos y una interpretación experta de los mismos” (FAMP, 2010: 36). En estas se busca neutralidad, legitimidad, como si no formaran parte del sistema de mercado.

Problemas

- No conocemos datos sobre la recepción y el consumo del documento: el número de veces que se han consultado ni quien lo ha hecho, lo que constituye un límite para los resultados que obtengo.
- Problemas de acceso a la oferta de la función pública en materia de participación.

5. BIBLIOGRAFÍA Y MATERIALES ESTUDIADOS

Guías estudiadas primer nivel de análisis

- 1) Guía de instrumentos y herramientas para las políticas locales de transparencia y Participación Ciudadana, FEMP, 2015
- 2) Modelo plan estratégico de voluntariado local FEMP, 2011
- 3) Reglamento-marco de voluntariado local, FEMP, 2003
- 4) Reglamento-tipo de participación ciudadana, FEMP, 2005.
- 5) Entornos Saludables: Las Ciudades del Siglo XXI, FAMP, 2007
- 6) Glosario abierto de participación ciudadana, FAMP, 2006.
- 7) Guía Práctica para la Implementación de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales de Andalucía: estrategias para la acción, FAMP, 2010
- 8) Materiales de apoyo para los/as técnicos/as de desarrollo local, FAMP, 2003
- 9) Participando, creando, e innovando. Un enfoque local, FAMP, 2005
- 10) Guía e *Gobernanza, Participación Ciudadana e Innovación*, EUDEL, 2010
- 11) Glosario de herramientas para la innovación local, 2010, EUDEL
- 12) Manual metodológico AIL, 2010, EUDEL
- 13) Jornada: Participación ciudadana: estrategia transversal en las políticas locales, EUDEL, 2006
- 14) Guía práctica: ¿cómo realizar un proceso participativo de calidad?, 2009, EUDEL
- 15) Anàlisi dels elements del bon govern local, 2011, ACM
- 16) Bona governança i transparència municipal Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre, 2015, ACM Y FMC
- 17) Democràcia local en temps d'incertesa, 2015. ACM
- 18) Plan de transparencia e bo gobierno para entidades locais, 2015, FEGAM
- 19) Jornada sobre participación ciudadana en las entidades locales de navarra, 2016, FNMC

Documentos estudiados (segundo nivel)

- 1) Carta-agenda mundial de derechos humanos en la ciudad FEMP. 2001.
- 2) Libro blanco del comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel. 2009. FAMP
- 3) Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente. 2008. FAMP
- 4) Descentralización política y democracia en España. FAMP. 2010.
- 5) La participación no se improvisa. FAMP. 2005.
- 6) Participación ciudadanía y decisiones públicas. Conceptos experiencias y metodologías. FAMP. 2001.

- 7) Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Marco Conceptual. 2001. FAMP
- 8) Guía metodológica de los Presupuestos Participativos. FAMP. 2008.
- 9) Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa. 2011. FEMP.
- 10) Democracia participativa y sostenibilidad ambiental Una revisita a las lecciones de América Latina. 2012. FAMP.
- 11) Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil. FAMP. 2012.
- 12) El 'retorno de las carabelas': los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo. FAMP. 2004
- 13) Instrumentos de Articulación entre Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial. Una síntesis basada en las experiencias de Ariccia (Italia); Belo Horizonte y Guarulhos (Brasil); Bella Vista (Argentina) y Córdoba (España). FAMP. 2007.
- 14) La ordenación de la participación ciudadana en las Regiones italianas (ppt). 2012. FAMP
- 15) Un Fantasma Recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España). 2007. FAMP.
- 16) Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?. 2006. FAMP.
- 17) Guía de Indicadores para Identificar Buenas Prácticas. 2007. FAMP
- 18) I Plan Andaluz del Voluntariado en Andalucía 2006-2009. Consejería de Gobernación. Agencia Andaluza del Voluntariado. 2006. FAMP.
- 19) Manual de Proyectos. Consejería de Gobernación. Agencia Andaluza de Voluntariado. 2002. FAMP.
- 20) Las Razones del Voluntariado > Solidaridad organizada en las capitales andaluzas. Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado. FAMP. 2001.
- 21) Agenda Local de la Participación. 2005. FAMP.
- 22) La Gobernanza Europea. 2001. FAMP.
- 23) Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. 2000. FAMP.
- 24) Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación. 2002. FAMP.
- 25) Plan Ciudadanía - Alcalá de Guadaíra. 2007. FAMP.
- 26) Ciudadanos con Europa. 2014. FAMP.
- 27) Modelo de reglamento de Participación Ciudadana. 1990. FAMP.
- 28) Reglamento de Participación Ciudadana - Jerez de la Frontera. 2013. FAMP.

- 29) Reglamento de Participación Ciudadana - Diputación de Córdoba. 2012.
- 30) Reglamento de Participación Ciudadana - Alcalá de Guadaíra. 2000.
- 31) Reglamento del Observatorio Ciudadano - Jerez de la Frontera. 2002.
- 32) Reglamento de Participación Ciudadana – Sevilla. 1999
- 33) Reglamento de Participación Ciudadana - Mairena del Aljarafe. 1999
- 34) Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública. 2001. FNMC
- 35) Un gobierno abierto: fomentar el diálogo con la sociedad civil. 2003. FNMC.
- 36) Participación Ciudadana Institucional Comprender, practicar, impulsar la participación. 2009. FNMC
- 37) Presentaciones de las ponencias de la Jornada sobre Participación ciudadana y entidades locales (2016). FNMC
- 38) Cuaderno metodológico de participación ciudadana 1: Modelo para estructurar y desarrollar procesos de participación desde la dirección general de participación ciudadana acción exterior y cooperación, del gobierno de Aragón. 2010.
- 39) 39. Cuadernos Normativo 1 de participación ciudadana Promueve y edita Dirección General de Participación Ciudadana. 2010.
- 40) Cuaderno normativo 2 de participación ciudadana. Promueve y edita Dirección General de Participación Ciudadana. 2011.
- 41) Guía-marco de la Mediación en Aragón. Promueve y edita: Gobierno de Aragon/ Aragón participa²³ de Mayo de 2011
- 42) La participación ciudadana en el ámbito local. Reflexiones para desarrollar una política pública desde el Gobierno de Aragón. 2010.
- 43) Bases para la ordenación de la participación ciudadana en aragón. 2010.
- 44) Participación ciudadana para una administración deliberativa, 2009.
- 45) Memoria 2007- 2011 de participación ciudadana Ciudadana Departamento de Presidencia, Gobierno de Aragón Coordinación. Dirección General de Participación Ciudadana
- 46) Procesos de participación ciudadana para la elaboración de políticas públicas memoria y evaluación de los talleres realizados en 2016 (13 de marzo de
- 47) Monografías de la revista aragonesa de administración pública transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo xxi, 2013 José Luis Bermejo Latre y Sergio Castel Gayán (Eds.)
- 48) Participación ciudadana electrónica en el diseño de políticas públicas locales, 2009 José María MORENO JIMÉNEZ. Grupo Decisión Multicriterio Zaragoza

- 49) Teoría y significado de la participación no Institucionalizada En la Comunidad de Aragón Àrea de Participació i moviments socials Institut de Govern i Polítiques Públiques Bellaterra, febrero de 2009 Àrea de Participació i moviments socials Institut de Govern i Polítiques Públiques Bellaterra, febrero de 2009. Equip d'investigació: Ricard Vilaregut, Raimundo Viejo, Direcció / coordinació: Marc Martí
- 50) Deliberación revista para la mejora de la calidad democrática Recoge artículos académicos sobre democracia participativa.
- 51) Revista deliberación 1, 2010 Idem. Idem
- 52) Revista deliberación 2, 2012 idem
- 53) Guía para la constitución de Consejos Municipales de las Mujeres. Gobierno de España. FEMDEX. 2009.

Bibliografía mencionada en el texto

- Bourdieu, P. (1966) « Champ intellectuel et projet créateur », *Les Temps modernes*, no 246: 865-906
- Bourdieu, P. (1981) « La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 36-37, 3-24.
- Bourdieu, P. (1988) *La distinción*, Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P. (1995) *Las reglas del arte*. Nagrama. Barcelona.
- Bourdieu, P. (2013) « Séminaires sur le concept de champs, 1972- 1975 », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 2013/5, nº 200, p 4-37.
- Collins, P.H (2017) "The Difference That Power Makes: Intersectionality and Participatory Democracy" In *Revista Investigaciones Feministas* 1/2017 (coordoné par: Jone Martínez- Palacios; Patricia García- Martínez).
- Cooper, E. and Smith, G. (2012) « Organizing Deliberation: The Perspectives of Professional Participation Practitioners in Britain and Germany », *Journal of Public Deliberation*, 8 (1), Article 3.
- Dryzek, J. S. (2000) *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Fraser, N. (1990) « Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy », *Social Text*, No. 25/26: 56-80.
- García de León, M.A. (1994) *Elites discriminadas*, Anthropos, Barcelona.
- Hendriks, C.M. & Carson, L. (2008) "Can the market help the forum? Negotiating the commercialization of deliberative democracy" *Policy* 41: doi:10.1007/s11077-008-9069-8Carolyn.
- Larason, A y Ingram, H. (1997) *Policy desing for Democracy*. University of Kansas: USA.

Mansbridge, J. (1990) *Beyond adversary democracy*. Chicago: Chicago University of Chicago.

Mansbridge, J. et al. (2006) « Norms of Deliberation. An inductive Study » *Journal of Public Deliberation*, Vol 2, Issue 1. Article 7.

Martínez- Palacios, J; Bach, J.N (2016) « Mujeres y democracia participativa: ¿qué impide los proyectos de participación de las mujeres? » *Revista Mexicana de Sociología* 78, 3 : 497-527.

Martínez- Palacios, J. (2012) *Sozio ingurumen gatazkak eta sozio ingurumen demokrazia*, Oñati: Instituto Vasco de Administraciones Públicas.

Martínez- Palacios, J. Dir. (2017, incooming). *Innovaciones democráticas feministas*. Dyckinson: Oñati.

Nonjon Magali (2005): Professionnels de la participation: savoir gérer son image militante. *Politix*, 70, 89- 112.

Young, I. M. (2000) *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.