

NOTA DE INVESTIGACIÓN

**PROBLEMAS DE LA
INSTITUCIONALIZACIÓN Y LA
PROFESIONALIZACIÓN DE LA
PARTICIPACIÓN EN CONTEXTOS DE
PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA****INSTITUTIONALIZATION AND
PROFESSIONALIZATION
PROBLEMS REGARDING
PARTICIPATION IN CONTEXTS OF
DEMOCRATIC DEEPENING**

JONE MARTÍNEZ-PALACIOS

Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea

jone.martinez@ehu.eus

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-9354-3148>

Cómo citar este artículo / Citation: Martínez-Palacios, J. 2018. "Problemas de la institucionalización y la profesionalización de la participación en contextos de profundización democrática". *Revista Internacional de Sociología* 76(1): e089. <https://doi.org/10.3989/ris.2018.76.1.17.95>

Copyright: © 2018 CSIC. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Recibido: 18/06/2017. **Aceptado:** 05/12/2017

RESUMEN

Desde 1970, el conocido como mundo occidental canaliza los procesos de profundización democrática a través de la institucionalización de medidas participativas y deliberativas que, progresivamente, impulsan la profesionalización del sector de la participación. Estas dinámicas de institucionalización y profesionalización están impregnadas de contradicciones que ponen en peligro el sentido inclusivo de la democratización. En concreto, en este texto, reflexiono sobre tres de ellas: 1) la desaparición del argumento a favor de la justicia social; 2) la reactualización del debate elitista de la democracia por parte del "núcleo operativo" de las administraciones públicas; 3) la despolitización de la polémica tensión entre burocracia, mercado liberal y democracia participativa.

PALABRAS CLAVE

Democracia participativa; Justicia social; Mercado de la participación; Poder.

ABSTRACT

From the 1970s, the known as the western world conduct the democratic deepening processes through the institutionalization of participatory and deliberative apparatus that, progressively, promote the professionalization of the participatory field. These dynamics of institutionalization and professionalization are not free of contradictions that put in jeopardy the inclusiveness of democratization. In this text, I reflect on three of these issues: 1) the loss of frameworks on social justice; 2) the updating of the elitist debate of democracy by the "operational core" of public administrations; 3) the depoliticization of the conflict between bureaucracy, liberal market and participatory democracy.

KEYWORDS

Participatory democracy; Participatory market; Power; Social justice.

INTRODUCCIÓN

Apenas ha pasado una década desde que, inspirado por las revoluciones sociales de 1960 y 1970, el campo académico comienza a reflexionar acerca de la reactualización del contrato social. La gramática sobre la existencia de un “nuevo imperativo participativo” (Blondiaux 2008: 15), un “*revival* participativo” (Lee, Mcquarrie y Walker 2015: 9) o sobre el inevitable “giro participativo global” (Mazeaud y Nonjon 2017: 59) acaba de instalarse y ya es cuestionada. Entre otras cuestiones, porque convive con la sospecha de estar viciada por las dinámicas de concurrencia excluyente, la división funcional del trabajo y la estandarización propias del mercado liberal capitalista.

La jerga de mercado se cuele en las políticas públicas de participación cuando hablamos, por ejemplo, de “inflación de dispositivos de participación” (Rui 2004), “comercialización de la deliberación” (Hendriks y Carson 2008), existencia de un “mercado de la consultoría en participación” (Nonjon 2005) o, más extensamente, cuando mencionamos la ampliación de los “civic-izing markets” (Lee, Mcquarrie y Walker 2015: 27). En esta nota de investigación planteo que, precisamente, la entrada de los criterios de un mercado liberal en las políticas sobre participación ciudadana permite problematizar ciertos dilemas a que se enfrenta la institucionalización de la democracia participativa.

A pesar de estas sospechas, hoy quienes estudian la democracia participativa aceptan que cierta institucionalización de la participación reporta beneficios en los proyectos de profundización democrática, como el refuerzo de la reflexividad ciudadana y administrativa (Rui 2004: 241). Tanto es así que una parte importante de la literatura de la primera década del siglo XXI sobre esta cuestión se especializa en el estudio de las secuencias, los modelos y los resultados de los procesos de institucionalización (Fung y Wright 2003; Ibarra 2008; Font, Della Porta y Sintomer 2014).

Sin embargo, estas propuestas se han sumado, progresivamente, a la identificación de los peligros de la institucionalización, bajo la influencia de las teorías críticas de la democratización. O, en otras palabras, empiezan a evidenciar sus riesgos a la hora de que los proyectos de democracia participativa materialicen su propósito de lograr una mayor justicia social. La falta de compromiso político, la ausencia de contenidos de envergadura en los procesos de participación, o el pilotaje por parte de un cuerpo de élite alejado de la ciudadanía de los dispositivos de innovación democrática son algunos de los riesgos. Por consiguiente, es en esta década cuando comienza a problematizarse, explícitamente, la relación entre profundización democrática, institucionalización y profesionalización de la participación (Gourges 2010).

Con la influencia del “turn to practice” en la investigación sobre la administración pública, la relación entre esas tres nociones se esboza a partir del estudio de la práctica del agente profesional de la participación pública (PPP). Actualmente, no son menos quienes consideran que, debido a la ventaja epistemológica de la posición que tiene quien diseña, dinamiza y evalúa los dispositivos que conectan a la ciudadanía con la élite política, estudiar la democratización atendiendo a la actividad de este agente será fundamental a la hora de evaluar la calidad de los diseños participativos en los contextos de alta institucionalización de la participación (Nonjon 2005; Mansbridge *et al.* 2006; Ravazzi 2013).

El primer trimestre del año 2017 es testigo del progresivo interés académico por esta cuestión. En este periodo se han publicado dos novedades editoriales que ayudan a avanzar y obtener respuestas a las preguntas que surgen bajo el paraguas de la problemática sobre las ambivalentes relaciones entre institucionalización, profesionalización y democracia participativa. Se trata de los libros *The Professionalization of Public Participation* (coordinado por: Laurence Bherer, Mario Gauthier y Louis Simard) y *Popular Democracy. The Paradox of Participation* (firmado por: Gianpaolo Baiocchi y Ernesto Ganuza). Ambas obras aportan ideas sugerentes para responder a la siguiente pregunta: ¿qué problemas plantean la institucionalización y la profesionalización de la participación a la profundización democrática de los estados con tradición burocrática?

En las páginas que siguen, interpreto que las obras de Bherer *et al.* (2017) y Baiocchi y Ganuza (2017) invitan a movilizar una mirada crítica sobre las dinámicas de institucionalización y de profesionalización, permitiendo reflexionar sobre tres grandes problemas que han de afrontar los estados que democratizan el ciclo de vida de las políticas públicas en contextos burocráticos. Resumo los problemas en: 1) la desaparición del argumento a favor de la justicia social en los procesos de participación ciudadana; 2) la reactualización del debate elitista de la democracia por parte del “núcleo operativo” de las administraciones públicas, y 3) la despolitización de la polémica tensión entre burocracia, mercado liberal y democracia participativa.

Tras introducir el contenido de las dos obras que interesan en esta nota de investigación bibliográfica, el tercer apartado del texto extrae aquellas ideas que facilitan la comprensión del proceso de desnaturalización al que asiste la participación. Asimismo, se movilizan algunos de los resultados iniciales de la investigación “Dinámicas de mercado de la participación en España” (DMPE) para ilustrar la forma en la que desaparecen las referencias a la justicia social a la hora de implementar procesos de participación ciudadana. En el cuarto apartado, ambos trabajos son puestos en relación para conocer la forma en la

que la profesionalización de la participación transforma los clásicos argumentos de la democracia elitista. El quinto explica qué aportes realizan estos libros al problema de diálogo entre burocracia, mercado liberal y democracia participativa. Finalmente, a la luz de las dos obras que nos ocupan, se concluye con la identificación de las líneas de investigación abiertas para el futuro en el ámbito de la institucionalización y profesionalización de la participación.

EN TORNO A DOS OBRAS SOBRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

A lo largo de las 263 páginas de *The Professionalization of Public Participation* los tres académicos canadienses que la coordinan abordan distintos ángulos de la institucionalización y la profesionalización de la participación a través del punto de vista del agente PPP.

Con el fin de conocer más sobre las actividades profesionales de este agente y su relación con la profundización democrática, Bherer *et al.* organizan el libro en dos partes sensibles al diálogo interno entre las doce contribuciones que lo componen. La primera parte recoge cinco capítulos sobre el contexto histórico, institucional y político del desarrollo de la figura del agente PPP en Italia, Francia, EEUU, Quebec y Reino Unido. La segunda acoge cinco aportaciones sobre la red de relaciones, recursos y conocimientos que maneja en su cotidianeidad.

Tras una introducción en la que se describen las posibilidades heurísticas de estudiar el “ethos democrático” de esta nueva profesión (capítulo 1, pp. 1-14), la primera parte del libro recoge el segundo capítulo, firmado por el profesor Rodolfo Lewanski y la profesora Stefania Ravazzi acerca del rol del agente PPP en Italia (pp. 17-39). Este país constituye el ejemplo paradigmático de la institucionalización de la participación a través de la regulación jurídica. Además, el estudio de los casos de las regiones de Toscana y Emilia-Romagna permiten a Lewanski y Ravazzi concluir que una regulación extensiva (Toscana) dirige los productos participativos del mercado institucional hacia una mayor homogeneización y estandarización, mientras que una más laxa (Emilia-Romagna), aunque favorece la heterogeneidad, presenta límites para la innovación.

En el tercer capítulo (pp. 40-64), las profesoras Alice Mazeaud y Magali Nonjon exploran los límites y formas del mercado francés de la democracia participativa. Sus investigaciones les permiten caracterizarlo en términos de fragmentación de la oferta de servicios, competitividad, homogeneización y estandarización. En el capítulo cuarto (pp. 65-86), centrado en EEUU, Caroline Lee examina la conformación del cuerpo de profesionales de la participación

aportando pistas que, como explico más adelante, ayudan a entender los efectos excluyentes de una participación elitista. En el quinto capítulo (pp. 87-114), quienes coordinan el libro estudian, a partir del caso de Quebec, el modo en el que aparece la idea de imparcialidad del agente PPP en un contexto de comercialización de la participación. Jason Chilvers, especialista de las relaciones entre ciencia, democracia y sociedad, consagra el sexto capítulo (pp. 115-138) a la construcción de la *expertise* (conocimiento experto o técnico, contrario al profano) en participación en Gran Bretaña.

La segunda parte del trabajo comienza con el séptimo capítulo (pp. 141-164), firmado por Oliver Escobar, que estudia los retos de la institucionalización de la democracia deliberativa. Entre las páginas 165 y 188, David Kahane y Kristjana Loptson se centran en el análisis de la relación entre el campo académico y los agentes PPP. La reflexión entre academia y consultoría que plantean les sirve para entender las consecuencias de su mutua influencia, las tensiones entre ambas y los beneficios percibidos. Nina Amelung y Louisa Grabner realizan, en el noveno capítulo (pp. 189-214), una novedosa aportación sobre la forma en la que han “viajado” algunos dispositivos de participación por el mundo. En el décimo capítulo (pp. 214-242), Kathryn S. Quick y Jodi R. Sandfort presentan un estudio etnográfico de un programa formativo para profesionalizar las competencias en participación. Su objetivo es conocer cómo se transforman los conocimientos en prácticas.

Tras este completo recorrido, Bherer *et al.* concluyen que (pp. 242-252) la profesionalización de la participación está estrechamente ligada a la consolidación del mercado de la innovación democrática sobre el que urge saber más para prever las consecuencias no deseadas de la dirección que toma este imperativo participativo. Precisamente eso es lo que buscan Gianpaolo Baiocchi y Ernesto Ganuza en las 213 páginas de su *Popular Democracy. The Paradox of Participation*.

Los autores aportan ideas importantes para pensar en cada uno de los tres problemas de la institucionalización y la profesionalización a los que me refiero en las siguientes secciones. Se puede decir que esta obra es la síntesis de la génesis de la desnaturalización del ideal participativo emancipatorio. A lo largo de seis capítulos, explican la historia del viaje que los presupuestos participativos (PP) –el dispositivo de innovación democrática más globalizado del mundo– han realizado del Sur Global al Norte Global. Al hacerlo ofrecen relatos situados en Brasil, España y Chicago acerca de las “traducciones” en la implementación, y los elementos del entorno que explican las adaptaciones particulares de este dispositivo. El trabajo de Baiocchi y Ganuza es especialmente interesante si es leído desde la perspectiva de la institucionalización, puesto que

los autores introducen la relevancia que tienen los procesos de reforma y modernización administrativa de las burocracias del Norte Global a la hora de comprender lo que supone la pérdida de los marcos interpretativos radicales de la participación.

Así, en el primer capítulo (pp. 1-20), introducen un matiz importante sobre la institucionalización de la participación: es global y está globalizada. Explican que los dispositivos viajan entre estados y se interrogan por los problemas que genera a la dimensión emancipadora de la participación el hecho de que se haya convertido en uno de los “conceptos chicle” de una era neoliberal. En el segundo capítulo (pp. 20-52), se preocupan por la genealogía y la pérdida de marcos interpretativos radicales de la participación en un momento en el que se produce la “ampliación de los parámetros de la nueva gobernanza” a la que bautizan como “nuevo espíritu de gobierno” (p.11). Ofrecen un recorrido desde la burocracia hasta la gobernanza de la nueva acción de gobierno, pasando por las medidas de la Nueva Gestión Pública (NGP) que permitirá, más adelante, comprender la desnaturalización de la democracia participativa.

En el tercer capítulo (pp. 52-78), introducen el objeto de estudio, los presupuestos participativos, y detallan la historia de un instrumento que se concibió en Porto Alegre (Brasil) y viajó a lo largo y ancho del mundo. Los autores exploran los mecanismos de “traducción” de este desplazamiento del modelo brasileño de presupuestos al Norte Global a través del caso de Córdoba (España), en el capítulo cuarto (pp. 78-102), y del caso de Chicago (Illinois), en el quinto, (pp. 103-134). Los testimonios que recaban sirven para poner cuerpo a los tres problemas a los que se enfrentan los estados con tradición burocrática y experiencia en NGP cuando profundizan la democracia.

Por último, en el sexto capítulo de conclusiones (pp. 134-161), problematizan una idea estrechamente vinculada con la primera de las cuestiones que presento a continuación. Asistimos a una inflación de dispositivos de innovación democrática, “hay más canales de participación que nunca” y, sin embargo, la dimensión de la soberanía popular nunca ha sido tan débil (p.134). Esta es una de las “paradojas de la participación”: tras treinta años de institucionalización y, al menos, diez de profesionalización en el Norte Global, participación y justicia social pierden su complicidad ontológica.

LA PÉRDIDA DE MARCOS INTERPRETATIVOS SOBRE LA JUSTICIA SOCIAL Y LAS RELACIONES DE PODER

El primero de los problemas de la profesionalización y la institucionalización es el escamoteo de los marcos interpretativos propios de una genealogía participativa popular que implican un discurso reflexivo sobre la justicia social y las relaciones de poder. Con

el “nuevo espíritu de gobierno” los marcos de justicia social cambian por los de transparencia, legitimidad y calidad democrática, que implican una narrativa más aséptica y pretendidamente “neutral”. Prueba de ello son los resultados iniciales de la investigación DMPE en la que me detengo, en una primera fase, en lo que se esconde tras las normas y consejos de las guías y manuales sobre participación producidas por 19 Federaciones de Municipios españolas.

En dicho estudio detecto evidencias empíricas de la rebaja en la radicalidad de los marcos interpretativos. Sirva de muestra que, de las 62 guías estudiadas y codificadas, únicamente 4 implican explícitamente un marco que alude a la búsqueda de una mayor justicia social a través de la participación, y sólo 6 hacen referencia a las ideas de redistribución del poder político y/o de desactivación de las relaciones de dominación a través de la participación (Martínez-Palacios 2017). En lo estudiado del caso español, se prioriza una escala interpretativa media sobre la “calidad de la democracia” y la necesidad de una “mejor comunicación” entre ciudadanía y élite política. Con ello, desciende la radicalidad del discurso y se tiende a una gramática políticamente correcta, “neutral” y técnica que desnaturaliza la idea de participar. Ante datos como estos, los libros que inspiran este texto ayudan a recomponer uno de los elementos centrales— la pérdida de marcos a través de los viajes y las traducciones— de una más amplia secuencia sobre la desnaturalización de la participación.

A este respecto, en su aportación a *The Professionalization of Public Participation*, Amelung y Grabner estudian las “paradas” del viaje de los Citizens’ Jury, los Planning Cell y los Consensus Conference en cuatro pasos: 1) abstracción a través de la teorización, 2) construcción de equivalencias entre fronteras, 3) adopción y representación del modelo de base, y 4) re-interpretación local del mismo para la elaboración de nuevas plantillas de teorización. Pese a que el capítulo no recoge la lógica de dominación Norte- Sur del viaje, su investigación aporta claves para comprender que el “etiquetado” entraña una necesidad de crear plantillas adaptadas a los contextos que alimenta la lógica del “Do it Yourself” (Lee 2015). Esto, inevitablemente, lleva a una simplificación de contenidos que se traduce en una desactivación del discurso radical de la democracia participativa.

Además de la disolución de los marcos radicales que comportan las cuatro partes de la secuencia y la simplificación a través de la estandarización mediante esquemas, guías y manuales, Baiocchi y Ganuza ponen en cuestión las relaciones Norte- Sur a través de los PP. Asimismo, introducen la pertinencia de prestar atención a la pérdida de marcos al amparo de las reformas y modernizaciones administrativas de los estados burocráticos. Con esto, no solo ayudan a comprender la relación entre la ruptura de la

genealogía de la democracia participativa y la tradición irruptiva de los movimientos populares de las décadas de 1960 y 1970, sino que también permiten relacionar los modelos de la organización administrativa de los estados con las formas de organización de las relaciones entre electorado y representantes.

Es decir, a partir del trabajo de Baiocchi y Ganuza podemos ver cómo los PP, que nacen en el Sur Global provistos de un marco comprometido con el logro de una mayor justicia social y una redistribución del poder político, pierden su dimensión emancipadora cuando viajan al Norte Global. El hecho de que el viaje se produzca en momentos en los que estados como España o Illinois incorporan prácticas de modernización administrativa basadas en la NGP contextualiza ciertas dinámicas de la tecnificación de la participación, tales como la contratación externa de la dinamización de espacios participativos o la concepción de la ciudadanía como “clientela” de productos participativos.

Como invitan a pensar Bherer *et al.* y Baiocchi y Ganuza la pérdida de marcos interpretativos promueve una comprensión instrumental de la participación hasta el punto de que “los agentes políticos hoy invitan a los presupuestos participativos cuando hay un déficit de buena gobernanza” (Baiocchi y Ganuza 2017: 76). Esta comprensión instrumental de la participación es algo a lo que Chilvers presta atención (capítulo 6 de *The Professionalization...*). Argumenta que, aunque la profesionalización de la participación está estrechamente ligada al incremento del saber técnico comunitario, cuyas prácticas tienden a ser excluyentes con los agentes de los márgenes, no toda práctica de profesionalización es inherentemente elitista y contraria a la democratización. El autor propone pensar en una “participación reflexiva” que guíe la práctica del agente PPP (p.134).

A pesar de todo, esta desnaturalización a que se enfrenta la participación y que preocupa a la comunidad académica no es exclusiva del concepto. Otro “buzzword”, otra expresión de moda con genealogía radical, el de la interseccionalidad, padece el mismo problema. Sucintamente, ponerlos en común ayuda a una mejor comprensión de la pérdida de marcos y de las posibilidades de las que se disponen para “elevar la mirada” (Martínez-Palacios 2017). Con sus viajes y traducciones, el “paradigma de la interseccionalidad” –nacido en el feminismo negro norteamericano para nombrar el mundo desde la experiencia de opresión que experimentan las mujeres negras atravesadas por “matrices de dominación” que involucran a la raza, al género y a la clase social (Collins 1990)–, no solo pierde la centralidad del sistema de raza a la hora de explicar la opresión (Collins 2016: 53-74), sino que también descamina el objetivo de justicia social que caracteriza a su origen (Crenshaw 2016: 29-52). “We are lost in translations” dice Collins (2016: 53-74). “The process of translation (...) turned the participa-

tory budgeting into an instrument abstracted from a political Project altogether” matizan, en el ámbito de la participación, Baiocchi y Ganuza (p.69).

Ante este problema, tal vez, la solución para la recuperación de la radicalidad de la genealogía popular venga de propuestas que, como la de Collins, fuerzan la implementación de “marcos interpretativos no evasivos con el poder” (2017: 35).

LA ACTUALIZACIÓN DE LOS ARGUMENTOS ELITISTAS DE LA DEMOCRACIA

El segundo problema tiene una relación directa con las lógicas de profesionalización que se producen en entornos de alta institucionalización de la participación. Es el caso de muchos de los países que se investigan en ambos libros –España, Francia, EEUU, Italia o Inglaterra–, donde la creación de un cuerpo técnico de agentes de la participación ha introducido una reflexión acerca de los dilemas a que avoca profundizar en la democracia mediante una participación “sofisticada”.

Aquí, me interesa señalar dos de los dilemas directamente vinculados con este segundo problema que pueden deducirse de la lectura conjunta de las obras de referencia de esta nota de investigación. El primero (del que se encuentran evidencias empíricas en las investigaciones que ponen en diálogo Bherer *et al.*) está relacionado con las consecuencias excluyentes de profesionalizar con criterios elitistas. El segundo (del que dan cuenta Baiocchi y Ganuza a través de los casos de los PP de Córdoba y Chicago), con desplazar el debate schumpeteriano de la democracia elitista a lo que Mintzberg denomina “núcleo de operaciones” de la administración pública (1979). Este núcleo ejecutor de las *policy* ejerce una presión por profesionalizar la intervención en el diseño de políticas públicas para delimitar la influencia del saber “profano” en política.

El primer dilema tiene que ver con profesionalizar a través de un cuerpo técnico compuesto de individuos altamente cualificados que, en vez de mediar, distorsionan. Creamos una nueva profesión para rebajar la distancia entre élite política y ciudadanía y, a medida que la profesión se estandariza– mediante másteres, congresos, jornadas, etc.–, la distancia se amplía entre quien dinamiza (sofista de la participación) y quien “consume” participación.

En su aportación a *The Professionalization of Public Participation* Caroline Lee explora, a partir del caso de EEUU, los requisitos del cuerpo de PPP. En general, conocemos pocos datos acerca de quién facilita– y Lee explica que– en el caso estadounidense, estos agentes tienden a tener estudios avanzados (61%), son en su mayoría mujeres (62%) y tienen una posición política más liberal que la media de los EEUU. De su trabajo, se puede de-

ducir que quien diseña y dinamiza los procedimientos de innovación democrática es una élite discriminada que interpreta, desde su posición social, la noción de justicia y empoderamiento vehiculando su ética a través de estos dispositivos.

En ocasiones, esto se produce por el vínculo del agente con el campo académico. Una interpretación bourdiana del trabajo de Kahane y Loptson (capítulo 8, *The Professionalization...*) permite entender el peso que tiene este campo en la profesionalización e institucionalización de la participación ciudadana. A partir de esta concepción se identifica tanto el recorrido del sesgo elitista (intelectual) – a veces sofista– de las ideas que hay detrás de los dispositivos y productos participativos, cuanto el choque de *habitus* entre quien los facilita y quien los consume.

El segundo dilema está relacionado con la reactualización del argumento elitista schumpeteriano. Si la influencia de las tesis del economista hacían defender una democracia sobre la base de una burocracia estable y una dirección de élites expertas, en la segunda mitad del siglo XX, los planteamientos de la democracia participativa defenderían todo lo contrario: socialización del poder y mitigación de la fragmentación burocrática de servicios. Sin embargo, los capítulos cuarto y quinto de *Popular Democracy* permiten reflexionar acerca de una interesante reactualización del planteamiento de Schumpeter en contextos participativos. Lo que en los 60 era irreconciliable, hoy es un diálogo fluido.

En la “retórica de la emancipación” (pp. 78-102), los autores desgranar la traducción que ha tenido el PP en Córdoba. De este viaje nos interesan las resistencias que identifican. Consideran que existe una tensión entre burócratas y agentes comunitarios, ya que los primeros ven en los otros “una ciudadanía no cualificada” en vez de “transmisores de las demandas de la ciudadanía”. La tendencia de este núcleo operativo de la administración será la de demandar una mayor profesionalización, mientras que, como hemos visto más arriba, la profesionalización es vista con recelo por parte de la ciudadanía. Los autores van más allá y concretan que, con el fin de deslegitimar todo el aparato de los PP, los burócratas trazan una línea entre la acción administrativa y el dispositivo participativo. Así, justifican su ausencia en los PP por considerarlos externos y artificiales a la institución.

Este argumento de la falta de institucionalización esgrimido por parte del núcleo operativo de la administración pública se apoya en la crítica a la intervención del público “profano” en la actividad pública. Vemos operar claramente este fenómeno en el caso de los PP de Chicago (pp. 103-134) donde, mientras que la ciudadanía que conforma el grupo motor de los presupuestos critica la profesionalización de la participación política porque se apoya en la deslegitimación del saber popular, los agentes técnicos encargados de políticas sectoriales, como urbanis-

mo o medio ambiente, desactivan la participación. Lo hacen esgrimiendo argumentos técnicos y haciendo explícita una norma no escrita de la participación: la única opinión legítima es la opinión ilustrada.

LA DIFÍCIL CONVIVENCIA ENTRE BUROCRACIA, LÓGICA DE MERCADO LIBERAL EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El tercer problema está relacionado con las divergencias entre los principios burocráticos, democráticos y los de mercado liberal. Cuando Joan Subirats explica la compleja relación entre democracia y burocracia (1992), alude a que, si la primera necesita de relaciones horizontales que tengan en cuenta de forma integral las necesidades del ser humano, la segunda se basa en normas rígidas de jerarquía y fragmentación de las actuaciones. Si una necesita creatividad, la otra requiere rigidez. Tal vez, con la voluntad de abordar la relación entre esos valores en conflicto, las burocracias maquinales europeas se adentraron, en la década de 1970, en el proceso de modernización al que se refieren Baiocchi y Ganuza en su trabajo. Pero, aun con la implementación de las medidas de NGP y gobernanza, las inercias burocráticas persisten.

Así, el hecho de desburocratizar mediante la incorporación de herramientas de eficacia empresarial hace que los productos políticos que se generan en este contexto integren dinámicas de mercado liberal –como la competitividad en la oferta de servicio, la fragmentación y la estandarización– a la arraigada lógica jerárquica burocrática. En este contexto, las pulsiones neo-manageristas de la participación son funcionales a lo que los autores de *Popular Democracy* denominan “nuevo espíritu de gobierno”. En la investigación antes mencionada (DMPE) se han detectado algunas pruebas empíricas de ello: 20 de las 62 guías estudiadas enmarcan su razón de ser en la búsqueda de una mayor eficacia de la gobernabilidad.

Además, del estudio de otros dos productos del “mercado de la participación español” –los programas docentes en materia de participación ciudadana ofrecidos por las Federaciones a los agentes técnicos y la misión de las consultorías que ofrecen servicios de participación en el Estado español– observo ciertas formas concretas del entendimiento entre gestión neo-empresarial y participación. En lo relativo a la formación, de los 79 programas formativos estudiados, 3 ya introducen explícitamente conceptos como “*mentoring*” o “*coaching* participativo” y 62 ponen en diálogo la participación con la “innovación”, la “transparencia”, el “buen gobierno”, el “gobierno abierto” y la “gestión pública estratégica”. A través de estos cursos la propia administración produce marcos de interpretación para sus trabajadoras/es en los que la participación, el mercado y la burocracia cohabitan sin conflictos.

En lo relativo a las consultorías que ofrecen servicios de participación, de una lista inacabada de 118 consultorías de participación (sin contar personal investigador *freelancer*), 7 ya ofrecen en su carta de servicios un “*coaching* participativo” para administraciones, empresas o asociaciones. Más allá de la adopción de un lenguaje marcadamente neoliberal, estas evidencias empíricas desvelan la forma en la que, con el “nuevo espíritu de gobierno”, se suavizan los conflictos entre la “fantasía de la individualidad” (Hernando 2012) – en la que se basan algunas medidas de la NGP –, el mercado neoliberal y la lógica comunitarista de la participación ciudadana (Martínez-Palacios, 2017).

CONCLUSIONES

En un contexto marcado por el “giro participativo global” (Mazeaud y Nonjón, p.59), los tres problemas de la institucionalización y la profesionalización identificados en esta nota de investigación impulsan la ruptura con los orígenes populares de la democracia participativa. Continuar comprendiendo cada uno de los problemas parece un gesto necesario a favor de la profundización democrática desde el campo académico. En ese sentido, la lectura conjunta de las obras de Bherer *et al.* y de Baiocchi y Ganuza ayuda a enriquecer la respuesta inicialmente dada a la pregunta de este texto – ¿qué problemas plantean la institucionalización y la profesionalización de la participación a la profundización democrática de los estados con tradición burocrática? –. Lo hace en dos sentidos. Por un lado, ofreciendo ideas sobre las posibilidades de acceder a la problemática a través del punto de vista y la práctica del agente PPP. Por otra, invitando a la reflexión acerca de las traducciones excluyentes que se llevan a cabo para acometer el imperativo participativo.

Ambos trabajos ayudan, además, a esbozar puntos de interés para esta agenda de investigación entre los que pueden mencionarse, por el momento: 1) el interés de acercarnos al fenómeno a partir de una entrada a escala micro a través del estudio de

los productos de mercado de las *policy* de participación (cursos, reglamentos, libros blancos, guías, etc.) para conocer más sobre las consecuencias excluyentes del “nuevo espíritu de gobierno”. Y 2) la exploración de vías de trabajo teóricas, conceptuales y técnicas que no pierdan de vista los objetivos de justicia social de la participación. Esta segunda línea de investigación ayudará a establecer un “diálogo solidario” entre las nociones que encierren un cambio de paradigma –interseccionalidad, democracia participativa– para la búsqueda de una democratización inclusiva (Collins 2017).

AGRADECIMIENTOS

La autora agradece a Patricia Martínez-García sus valiosos consejos y el tiempo que ha dedicado a proponer mejoras al texto. Asimismo, agradece a Pedro Ibarra Güell, Jule Goikoetxea Mentxaka e Igor Ahedo Gurrutxaga sus comentarios en el proceso de elaboración del texto. Por último, da las gracias a las personas que han revisado, anónimamente, este texto por su tiempo y por las indicaciones que le han dado para mejorarlo, y a la persona editora de la RIS por las sustantivas mejoras estilísticas introducidas en el artículo.

Investigación apoyada por el Grupo de Investigación Consolidado Parte Hartuz (GICPH): Estudios sobre democracia participativa y coordinada por la autora de la nota de investigación. En cuatro fases que se ejecutan entre 2016 y 2019, se estudian los contenidos de las guías y manuales sobre procesos participativos de las 19 Federaciones de Municipios de España (fase 1), los programas formativos en materia de participación diseñados por estas federaciones dirigidos a agentes técnicos y políticos (fase 2), las monografías de los puestos de “agente técnico de participación municipal” del Estado español (fase 3), y la red de relaciones entre las consultorías y grupos de investigación especializados en procesos participativos (fase 4). La investigación analiza la arquitectura, la evolución y las consecuencias sociales y políticas de la institucionalización de la participación ciudadana en España.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baiocchi, G. y E. Ganuza. 2017. *Popular Democracy. The Paradox of Participation*. California: Stanford University Press.
- Bherer, L., M. Gauthier y L. Simard. 2017. *The Professionalization of Public Participation*. Nueva York: Routledge.
- Blondiaux, L. 2008. *Le Nouvel Esprit De La Démocratie. Actualité De La Démocratie Participative*. París: Seuil.
- Collins, P. H. 1990. *Black Feminist Thought. Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. London: Routledge.
- Collins, P. H. 2017. “The Difference That Power Makes: Intersectionality and Participatory Democracy.” *Investigaciones feministas* 8: 21-41. <https://doi.org/10.5209/INFE.54888>
- Collins, P. H. 2016. “Lost in translation? Black feminism, intersectionality et justice sociale.” Pp. 53-74 en *L’intersectionnalité: enjeux théoriques et politiques*, coordinado por F. Fassa, E. Lépinard y M. Roca. Paris: La Dispute.
- Crenshaw, K. 2016. “Les voyages de l’intersectionnalité.” Pp. 29-52 *L’intersectionnalité: enjeux théoriques et politiques*, coordinado por F. Fassa, E. Lépinard y M. Roca. Paris: La Dispute.
- Font, J., D. Della Porta e Y. Sintomer. 2014. *Participatory Democracy in Southern Europe: Causes, Characteristics and consequences*. Londres: Rowman and Littlefield.

- Fung, A. y E. Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso.
- Gourgues, G. 2010. "Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises", Ph. D dissertation, Science Politique, IEP Grenoble.
- Hendriks, C. y L. Carson. 2008. "Can the market help the forum? Negotiating the commercialization of deliberative democracy". *Policy Science* 41: 293-313. <https://doi.org/10.1007/s11077-008-9069-8>
- Hernando, A. 2012. *La fantasía de la individualidad*. Madrid: Katz.
- Ibarra, P. 2008. *Relational democracy*. Reno: Center for Basque Studies, University of Nevada.
- Lee, C. W., M. McQuarrie y E. T. Walker (eds.). 2015. *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation*. Nueva York: NYU Press. <https://doi.org/10.18574/nyu/9781479847273.001.0001>
- Lee, C. 2015. *Do-It-Yourself Democracy: The rise of the public engagement industry*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mansbridge, J., J. Hartz-Karp, M. Amengual y J. Gastil. 2006. "Norms of Deliberation. An inductive Study". *Journal of Public Deliberation* 2: 1-47. <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol2/iss1/art7> [Consulta 2 de marzo de 2017].
- Martínez-Palacios, J. 2017. "Apuntes para reflexionar acerca de la forma del mercado de la participación institucional en el Estado Español". *Ponencia presentada al XIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*. Santiago de Compostela.
- Mazeaud, A y M. Nonjon. 2017. "The participatory democracy market in France: Between standardization and fragmentation." Pp. 40-64 en *The Professionalization of Public Participation*, editado por L. Bherer, M. Gauthier y L. Simard. Nueva York: Routledge.
- Mintzberg, H. 1979. *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Nonjon, M. 2005. "Professionnels de la participation: savoir gérer son image militante". *Politix* 70: 89-112. <https://doi.org/10.3917/pox.070.0089>
- Ravazzi, S. 2013. "Facilitare la deliberazione. Il ruolo dei professionisti". Pp. 149-180 en *La qualità della deliberazione*, editado por L. Bobbio. Roma: Carocci.
- Rui, S. 2004. *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Paris: Armand.
- Subirats, J. 1992. *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración*. Madrid: MAP.

JONE MARTÍNEZ-PALACIOS es profesora investigadora en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Miembro del Grupo de Investigación Consolidado PARTE HARTUZ (UFI EMAN). Doctora en Ciencia Política y de la Administración. Entre sus trabajos más recientes se encuentran: (2015) "La participation entravée des femmes. Le cas des processus d'innovation démocratique au Pays basque" *Participations* 15/2: 32-56; (2016) "Equality and diversity in democracy. How can we democratize inclusively?" *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 35: 350-63. (2017). "Inclusive local governance: Normative proposals and political practices". *Local Government Studies*, 43(4), 577-597. (2017) *Participar desde los feminismos. Ausencias, expulsiones y resistencias*. Icaria: Barcelona.