

Democràcia, administració i participació

Joan Balcells Padullés

PID_00211408

Índex

| | |
|---|----|
| Introducció | 5 |
| 1. Participació: de què estem parlant? | 7 |
| 2. El paper dels ciutadans en democràcia | 11 |
| 2.1. Democràcia directa enfront de democràcia representativa | 13 |
| 2.2. El descrèdit de les institucions | 15 |
| 2.3. La qualitat de l'opinió pública: la dimensió deliberativa de la democràcia | 16 |
| 2.4. Participació i igualtat política | 18 |
| 3. Participació ciutadana i administració pública | 20 |
| 3.1. L'escala d'Arnstein: la participació política com a redistribució de poder | 21 |
| 3.2. Formes d'interacció entre administració i ciutadà | 23 |
| 3.3. Un exemple de mecanisme participatiu: les enquestes deliberatives | 28 |
| 4. La participació electrònica: el paper de les tecnologies de la informació i la comunicació en la participació | 30 |
| 4.1. Democràcia i participació electrònica | 30 |
| 4.2. Participació electrònica i administració pública | 32 |
| 4.3. Cap a un govern obert? | 35 |
| Resum | 38 |
| Bibliografia | 39 |

Introducció

El concepte de **participació** s'ha acabat convertint en una paraula talismà a la qual s'atribueixen múltiples bondats. La participació ha estat considerada com la solució que ha de resoldre el malestar democràtic i la crisi de confiança envers les institucions polítiques, l'instrument que ha de conduir cap a una gestió pública més orientada al ciutadà, la via per a donar veu als sectors exclosos de la societat, una nova manera de fer política potenciada amb les tecnologies de la informació i la comunicació, etc. Es tracta d'una paraula que ha estat utilitzada amb sentits, intencions i objectius molt diversos. No solament per a descriure una determinada pràctica política (per mitjà de la qual es manifesta l'opinió d'individus o de col·lectius), sinó també per a indicar una manera particular d'entendre com s'hauria d'articular la relació entre el ciutadà i el poder polític (quin paper ha de fer el ciutadà en la configuració i l'exercici del poder polític, quina capacitat d'influència ha de tenir, etc.). Per això, entrar en l'estudi de la participació implica també entrar en la pugna entre diferents models de democràcia i de gestió pública.

El mòdul segueix el fil argumental següent. En un primer apartat es fa una primera aproximació al significat de la participació política, i s'emmarca conceptualment en el triangle que es configura al voltant de la societat civil, la política i les administracions públiques. Això serveix de base per a enfocar la participació en els dos apartats subsegüents, com la interacció del ciutadà tant amb l'esfera de la política com amb la de l'administració. Així, mentre que el segon apartat s'endinsa en la relació entre el ciutadà i l'àmbit de la política, per mitjà de la discussió del paper de la participació ciutadana en democràcia, en el tercer apartat, l'èmfasi recau en la relació entre el ciutadà i l'administració, i incideix en la manera com la participació s'ha acabat introduint en el vocabulari de la gestió pública. L'últim apartat trasllada el debat cap a la nova frontera que representen les tecnologies de la informació i la comunicació i posa en context el que s'ha denominat *participació electrònica*.

Aquest mòdul està plantejat com una introducció inicial al tema de la participació. No pretén donar resposta a totes les preguntes que planteja aquest terme, que són múltiples i depassen les limitacions d'aquest material, sinó simplement aportar algunes claus per a entendre els debats principals que ha generat i aclarir algunes posicions. L'objectiu és que l'estudiant pugui aprofundir en els debats específics per mitjà d'articles i de lectures complementàries, algunes de les quals s'assenyalen al final d'aquest mòdul didàctic juntament amb una breu presentació.

1. Participació: de què estem parlant?

Per a entendre el paper de la participació ciutadana en democràcia resulta útil entendre el paper del ciutadà en tres esferes o àmbits relacionats amb els quals interactua, cadascun dels quals té la seva pròpia lògica de funcionament (figura 1):

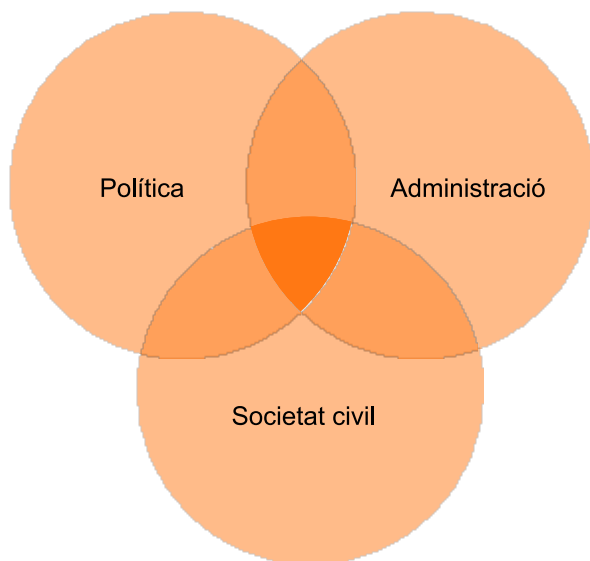
a) Societat civil. La societat civil és l'esfera en la qual els individus formen grups i s'associen per comunicar-se, compartir interessos o perseguir objectius comuns. Els ciutadans es mouen en societat per mitjà de diferents grups, associacions i col·lectius per mitjà dels quals articulen els seus interessos. També constitueix l'espai en què els ciutadans expressen les seves opinions, formen els seus punts de vista i, en general, es configura el que entenem per *opinió pública*. En la tradició del liberalisme polític, una vida associativa forta i plural és vista com un contrapunt necessari al poder que exerceixen les institucions de l'estat.

b) Política. L'àmbit de la política, almenys en la seva dimensió formal o institucional, es relaciona amb el poder i la presa de decisions col·lectives que afecta el conjunt de la societat. L'arena política és l'àmbit en el qual es fixen les prioritats col·lectives, la manera de distribuir els recursos escassos i es decideix el contingut i l'orientació de les polítiques públiques. En democràcia, la legitimitat del sistema polític rau en principi en la voluntat popular, tot i que el grau d'implicació del ciutadà en l'àmbit de la política institucional és, en la major part dels casos, força limitat.

c) Administració pública. L'esfera de l'administració pública inclou les normes, regles i estructures organitzatives relacionades amb la provisió de béns i serveis públics, i la implementació de polítiques públiques específiques adreçades a la societat. Tradicionalment, l'administració ha estat considerada com una maquinària tècnica dedicada al compliment de les normes, serveis i polítiques fixades per les autoritats públiques. Les noves tendències de la gestió pública conceben el ciutadà no solament com un simple receptor sinó també com un interlocutor vàlid en la definició, producció i implementació de serveis i polítiques públiques.

Les esferes de la política, l'administració i la societat civil

Figura 1



Aquest esquema és una manera molt simple de mostrar les interaccions que es produeixen entre diferents àmbits que engloben una àmplia diversitat d'actors i d'institucions. La societat civil representa una esfera diferenciada de la resta en què s'articulen les preferències, els interessos i les opinions dels ciutadans (mitjançant grups de pressió, associacions, etc.), els quals acaben tenint el seu impacte en l'àmbit de la política, en les prioritats de l'acció de govern i en l'administració.

La representació per mitjà d'esferes superposades indica que les fronteres entre cadascun d'aquests àmbits és més aviat difusa i a vegades resulta difícil de diferenciar on comença l'una i on acaba l'altra. La delimitació i el pes de cada esfera és objecte de discussió en el camp de la teoria i la ciència política i respon a diferents concepcions de l'articulació política de la societat. Per exemple, per a alguns la societat civil és un contrapoder a les institucions del govern i se n'ha de mantenir distanciada per a complir aquesta funció crítica, mentre que d'altres posen l'accent en la possibilitat d'establir ponts de col·laboració entre el govern i les institucions de la societat civil mitjançant fórmules de governança compartida.

En un sentit ampli, podem concebre la idea de fons de la participació com una forma de compartició o distribució del poder entre governants i governats. La idea de participació afecta la manera com el ciutadà, individualment o com a membre organitzat de la societat civil, es relaciona amb les esferes de la política i de l'administració. Els governs i les administracions poden veure en la participació una font valuosa d'informació per a millorar l'eficiència i la legitimitat del procés polític, i acomodar millor les decisions a les preferències dels ciutadans. Per als diferents actors de la societat civil, la participació és un instrument per a defensar els seus interessos i punts de vista, per a influir en la presa de decisions públiques, generar un determinat estat d'opinió pública, etc. El grau i la intensitat amb els quals s'ha de produir aquesta participació és objecte de controvèrsia en l'àmbit acadèmic i també de disputa en l'àmbit polític. Cal tenir present que aquest debat està estretament lligat amb diferents models alternatius de concebre i organitzar la societat, i les relacions d'autoritat i de poder que la sostenen.

Democràcia com a "poder en públic"

Norberto Bobbio defineix de manera interessant la democràcia com a "poder en públic", una formulació sintètica que engloba "tots aquells mitjans institucionals que obliguen els

governants a prendre llurs decisions a la llum del dia i permeten als governats veure com i on les prenen” (Bobbio, 1987). Segons Bobbio, el poder té per naturalesa una “tendència irresistible a amagar-se”, a fer opac el sistema de presa de decisions. La democràcia no elimina del tot el poder invisible, però sí que és aquell sistema en el qual el poder es fa visible al públic d’una manera més clara. La transparència i la visibilitat són de fet una forma de control per a fer el poder més responsable davant dels ciutadans. Podríem entendre també que la participació (de manera directa o indirecta) del ciutadà en la presa de decisions que afecta el conjunt de la societat és un altre mecanisme per a sotmetre el poder a la llum pública.

Les relacions entre les esferes de la política i de la societat civil ens remetent a la discussió sobre participació i democràcia, i a preguntes específiques com ara quina és la millor manera d’incorporar les preferències dels ciutadans en el procés decisor. Entrarem més a fons sobre aquesta qüestió en l’apartat següent. En tot cas, val la pena assenyalar aquí que el concepte de *participació política*, com a manifestació de les preferències i opinions dels ciutadans, no resulta fàcil de definir, en bona part perquè s’hi barregen, sovint de manera poc clara, elements de caràcter descriptiu o empíric, basats en fets, amb elements de caràcter normatiu, relacionats amb com hauria de funcionar la democràcia.

Una de les definicions que apareix més citada en l’àmbit de la ciència política és la que concep la participació política com les activitats dels ciutadans encaminades a influir en la selecció de governants o en la presa de decisions públiques (Verba, 1987). Aquesta definició és de fet prou àmplia per a incloure un ventall ampli de possibles accions.

Vegeu també

Per a una definició operativa de la participació política i dels seus factors explicatius, podeu consultar el mòdul 3 d’aquests materials didàctics.

La participació política no es limita només a l’arena electoral o al vot, hi ha de fet moltes altres maneres d’influir en la presa de decisions públiques.

Per exemple, el contacte directe amb representants polítics, la pressió d’associacions, grups o organitzacions que vetllen per determinats interessos, les activitats de protesta com manifestacions, la denúncia des dels mitjans de comunicació, etc.

Per tant, la participació política pot prendre diferents formes. Algunes són més costoses que d’altres en termes d’esforç, organització, nivell de cooperació amb d’altres agents, etc.

Per exemple, emetre un vot és relativament senzill, ja que només requereix desplaçar-se a la mesa electoral en el moment de les eleccions, mentre que d’altres accions són més costoses.

N’hi ha que segueixen els canals formals de la política (com, per exemple, la participació en eleccions o referèndums), mentre que d’altres es mouen fora del sistema (com, per exemple, les protestes o les formes de participació no convencional).

En l’àmbit de les democràcies, en les quals la idea d’autogovern popular està a la base, la participació política dels ciutadans té un paper cabdal. La participació aporta l’*input* democràtic en el sistema polític: és l’expressió que recull les preferències, interessos i opinions dels ciutadans. La participació política és en bona mesura el reflex dels conflictes, la diversitat d’opinions i d’interessos que caracteritzen el públic, o millor dir, els públics (en plural). Tota aquesta

heterogeneïtat fa que el fenomen de la participació sigui un fenomen complex, subjecte a pressions socials i polítiques molt diverses. Amb tot, cal tenir present que la participació política no és un reflex “exacte” del conjunt de la societat: la participació no es distribueix igual entre tota la població. Hi ha determinats col·lectius que són més mobilitzables o participatius que no pas d’altres (perquè tenen més recursos per a ser-ho, en termes de temps, diners, educació, capacitat organitzativa, contactes, etc.) i que, per tant, tenen més mecanismes a l’abast per a poder fer sentir la seva veu o per a col·locar determinats temes en l’agenda política. Això fa que la capacitat d’influència sobre el sistema polític i l’efectivitat de la participació no sigui igual per a tothom: hi ha determinats col·lectius o interessos als quals resulta més fàcil accedir al poder i condicionar-ne les accions.

La relació entre les esferes de l’administració i la societat civil planteja entre d’altres qüestions la confrontació entre dos conceptes a simple vista antagònics com són els de *burocràcia* i *democràcia*. En la literatura sobre gestió pública, la participació s’ha associat amb tot un conjunt de tècniques que tenen per objecte involucrar el ciutadà en el disseny, producció i provisió de béns i serveis públics. Lligada a un discurs de renovació i modernització, aquesta inclusió del ciutadà implica una redefinició tant del paper de les administracions públiques com de la relació entre l’administració i el ciutadà. Aquest plantejament xoca, sens dubte, amb la visió tradicional de la burocràcia. Per utilitzar les paraules d’un dels teòrics que ha treballat extensament sobre aquesta qüestió: “molts dels valors associats a la democràcia –igualtat, participació i individualitat– s’oposen de manera clara a la jerarquia, l’especialització i la impersonalitat que s’atribueixen a la burocràcia” (Thompson, 1983, pàg. 235).

L’estructura organitzativa de les burocràcies modernes continua basant-se en bona mesura en la jerarquia, la concentració de poder, l’observança estricta de normes i regles i la rigidesa de les seves estructures. La inclusió d’elements participatius, que incorporin d’alguna manera el ciutadà dins d’aquest context, suposa un gir copernicà que planteja molts interrogants: de quina manera s’ha d’establir la col·laboració entre ciutadans i administració? Com s’ha de distribuir el poder o la capacitat de decisió entre ells? La participació ciutadana és sempre bona? En tots els àmbits? Amb quina intensitat?, etc.

Vegeu també

En l’apartat 3 d’aquest mòdul es desenvoluparan més a fons algunes d’aquestes qüestions.

2. El paper dels ciutadans en democràcia

En una democràcia cal esperar que els resultats del procés polític, en forma de decisions i polítiques públiques, estiguin basats en l'input que suposa l'opinió i les demandes dels ciutadans. Una afirmació d'aquest tipus podríem dir que és gairebé tautològica, ja que la mateixa idea de democràcia suposa, d'alguna manera, la inclusió del **demos** (poble) en el procés de govern. Ara bé, la forma com això s'ha de dur a terme a la pràctica és objecte de debat: de quina manera es pot garantir que les polítiques i les decisions públiques responen a les preferències dels ciutadans?, de quina manera es pot vehicular l'opinió dels ciutadans?, fins a quin punt els ciutadans han d'implicar-se en el procés decisor?, etc.

Una de les claus que diferencia la democràcia d'altres formes de govern és la idea que el sistema polític ha de ser sensible¹ a les demandes dels ciutadans. Robert A. Dahl, un dels grans teòrics de la democràcia, per exemple, argumenta en la seva obra *La poliarquia: participació i oposició* que “un govern democràtic es caracteritza fonamentalment per la seva aptitud continuada per a respondre a les preferències dels ciutadans, sense establir diferències polítiques entre ells” (Dahl, 1971, pàg. 1). En aquesta línia, la participació política té un paper fonamental com a mecanisme per a transmetre les opinions i preferències dels ciutadans al sistema polític i fer que els resultats s'adaptin a la seva voluntat.

⁽¹⁾En anglès es fa servir el terme *responsive*.

Partint d'aquesta formulació, podríem plantejar-nos algunes preguntes:

- Quina és la millor manera de garantir que el sistema polític serà sensible i s'adaptarà a les preferències dels ciutadans? Quin paper hi té el ciutadà? En aquest nivell, bona part del debat rau a establir mecanismes que permetin canalitzar millor l'opinió dels ciutadans. Tanmateix, els èmfasis recauen en estratègies divergents. Algunes iniciatives s'han centrat a revisar els mecanismes institucionals de la democràcia representativa (per exemple, millora del sistema electoral, dels mecanismes d'*accountability*, etc.) per tal de fer més propera la relació entre governant i governat. Al seu torn, els partidaris de la democràcia participativa han proposat d'eixamplar la capacitat de decisió del ciutadà per l'enfortiment de mecanismes (com ara referèndums, assemblees ciutadanes, jurats populars, etc.) que permetin al ciutadà intervenir directament en la presa de decisions col·lectives.
- Podem entendre que el debat de la participació política no es limita només en la capacitat d'influència o decisió del ciutadà sobre el procés polític, sinó també en la manera com es formen les preferències i les opinions. Participació, com sostenen els partidaris de la democràcia deliberativa, significa també tenir l'oportunitat de participar en el debat i en la discussió política sobre qüestions que afecten la col·lectivitat per a poder construir

una opinió informada. Una democràcia, per tant, ha de permetre la construcció d'espais en els quals es puguin confrontar idees, opinions i punts de vista diversos que ajudin els ciutadans a definir les pròpies preferències. Al capdavant, la pregunta de fons que ens podríem fer és la següent: val la pena centrar l'acció de govern en l'opinió dels ciutadans, si aquests pot ser que no tinguin una opinió clara o ben formada sobre una determinada política pública o qüestió d'interès?

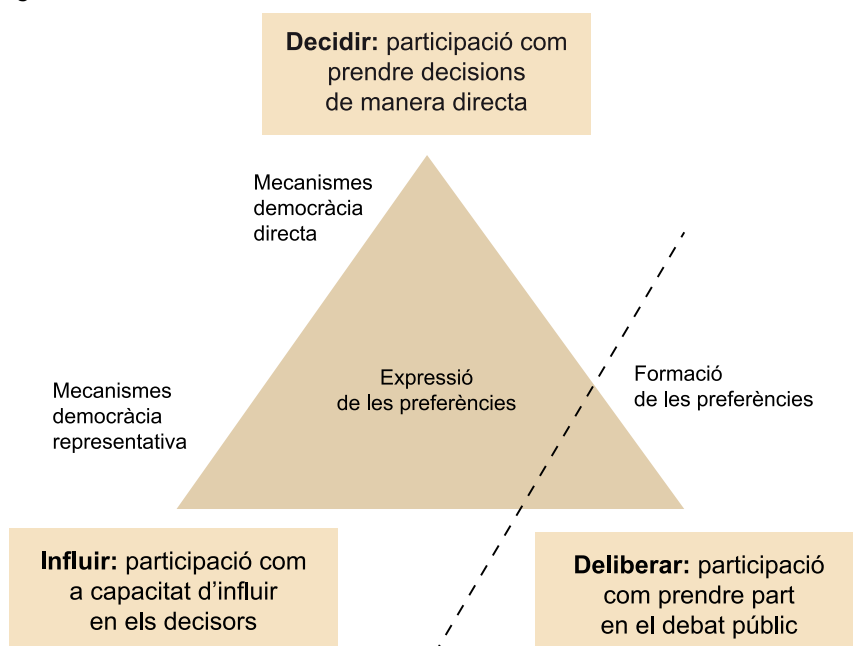
Per a sistematitzar l'argument d'una manera gràfica podríem dividir el paper del ciutadà en democràcia en tres possibles rols segons el significat atribuït a la participació política (vegeu la figura 2). Cadascun dels angles ens permet també delimitar tres models o tipus ideals diferents de democràcia (representativa, participativa i deliberativa), depenent d'on se situïn els èmfasis de la participació. Òbviament, aquesta representació és una simplificació de la realitat, però permet donar compte de les diferents cares que pot tenir la participació política.

Referència bibliogràfica

Per a un major desenvolupament de la relació entre participació i models de democràcia, podeu consultar l'article de Teorell (2006), que ha servit de base per a elaborar l'esquema de la figura 2.

Tres maneres diferents d'entendre la participació política

Figura 2



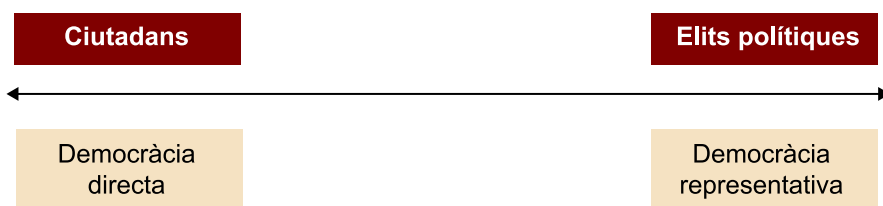
Participar pot voler dir actuar per a influir els qui prenen les decisions públiques. Aquí podem pensar en els mecanismes tradicionals de la democràcia representativa (com el vot o el contacte amb els representants polítics), la creació de grups d'interès o de pressió per a condicionar l'acció de govern, però també altres accions menys convencionals dirigides a influir les elits (com protestes, manifestacions, etc.). Participació pot voler dir no ja influir en els decisors sinó decidir directament, és a dir, són els ciutadans mateixos els qui prenen una resolució sobre una determinada qüestió (per mitjà de mecanismes de democràcia directa). Participació finalment pot voler dir deliberar, prendre part en el debat públic i discutir sobre qüestions polítiques. Mentre que els dos primers termes fan referència a l'expressió de preferències, la deliberació posa l'accent en com els ciutadans formen les seves opinions i preferències.

Tot seguit es veuran breument algunes qüestions que donaran més profunditat a aquest esquema com ara la contraposició entre la democràcia directa i la representativa, el descrèdit de les institucions i l'emergència de noves formes de mobilització política, o la importància de la deliberació com a element necessari per a una opinió pública de qualitat. També es farà referència a les implicacions que pot portar per al sistema democràtic una participació desigual dels ciutadans.

2.1. Democràcia directa enfront de democràcia representativa

El paper que té el públic en el procés de presa de decisions polítiques és sens dubte un tema central en l'estudi dels sistemes democràtics. Podríem pensar en la presa de decisions en democràcia com un eix amb dos extrems. En una punta trobem aquella situació en què els ciutadans són els qui prenen les decisions directament sense la necessitat d'intermediaris polítics, mentre que en l'altra, les decisions són preses per un grup o una elit de polítics professionals elegits pels ciutadans.

Figura 3



Aquests dos extrems donen lloc a dues maneres diferents d'entendre la democràcia: la democràcia directa i la democràcia representativa. En l'origen, la paraula *democràcia* estava estretament relacionada amb la participació directa dels ciutadans en els afers públics, fins al punt que la paraula grega *idiotes* (de la qual es deriva el significat modern de la paraula *idiota*) s'utilitzava per a designar les persones que no s'implicaven en la vida pública de la polis. Les democràcies modernes, en canvi, es fonamenten en el mecanisme mediador de la representació política i en la relació entre representants i representats. Hi ha d'aquesta manera una divisió del treball en la qual les elits deliberen sobre els afers públics i produeixen resultats en forma de polítiques públiques, mentre que els ciutadans exerceixen el control sobre les elits governants mitjançant eleccions periòdiques i competitives. Les eleccions són de fet el mecanisme que permet la introducció d'un control popular sobre el poder polític en la mesura que obliga els representants polítics a retre comptes davant de l'electorat i a ser receptius a les seves inquietuds i demandes.

Alguns dels arguments més estesos en favor de la representació política, en contraposició a la democràcia directa, es podrien resumir en els punts següents:

- La democràcia directa és per ella sola inviable. Els governs han de prendre una multitud de decisions sobre temes molt diversos. Si cada decisió hagués de ser presa pel conjunt de ciutadans, que en els estats actuals poden arribar a ser milions, el procés decisor es tornaria lent i complicat, fins al punt que conduiria cap a una paràlisi de govern.
- A més, també caldria preguntar-se si els ciutadans estarien disposats a sacrificar part del seu temps per a dedicar-se a qüestions polítiques i si disposen de prou coneixements per a prendre decisions sobre determinats temes. El politòleg Giovanni Sartori, posa el dit a la llaga sobre aquesta qüestió amb la reflexió següent:

“Un sistema en el que los decisores no saben nada de las cuestiones sobre las que van a decidir equivale a colocar la democracia en un campo de minas. Hace falta mucha ceguera ideológica y, ciertamente, una mentalidad muy «cerrada», para no caer en la cuenta de esto. Y los directistas no lo hacen. Para empezar, no quieren saber (y es ofensivo y políticamente incorrecto preguntarlo) si sus ciudadanos decisores saben algo. En segundo lugar, se niegan a aceptar el argumento de que cualquier maximización de la democracia directa requiere como condición necesaria una mejora equivalente de la opinión pública, es decir, del número de personas interesadas en los asuntos públicos y conocedoras de ellos”. (Sartori, 1999)

Malgrat tenir una lògica diferent, la democràcia representativa i la directa no són pas incompatibles. De fet, tots dos mecanismes conviuen, amb diferents graus d'intensitat, en els sistemes democràtics actuals, tot i que de manera asimètrica, ja que la democràcia directa és vista en tot cas com a complement. Per exemple, en un informe sobre la democràcia directa, l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA, 2008) afirmava que:

“Els mecanismes de democràcia directa han de ser considerats com instruments per a consolidar el sistema democràtic que complementen però no substitueixen les institucions de la democràcia representativa. Encara que aquests mecanismes puguin ajudar a enfortir la legitimitat democràtica i obrir canals per a la participació, els partits polítics i el poder legislatiu continuen sent les institucions centrals on els ciutadans articulen i combinen les seves preferències”.

Mecanismes de democràcia directa

La democràcia directa inclou tot un seguit de procediments diversos (com ara referèndums o iniciatives legislatives) que permeten la capacitat de decisió directa del ciutadà. Podem distingir els mecanismes de democràcia directa *grosso modo* en funció de dues variables (per a més informació, vegeu Altman, 2010), depenent de qui inicia el procés i de qui té l'última paraula.

- **Mecanismes de democràcia directa “des de dalt” enfront de “des de baix”.** Aquesta distinció es basa en qui inicia el procés: tant si són els representants polítics (en cas que la iniciativa arribi “des de dalt”) com els mateixos ciutadans (quan ve “des de baix”). Aquesta distinció és rellevant i determina quins actors tenen control sobre l'agenda política. En cas que els mecanismes de democràcia directa siguin “des de dalt” són els representants polítics els qui decideixen quins temes o qüestions se sotmeten al judici del públic. Òbviament, en aquestes circumstàncies, els governs tenen incentius per a ser molt selectius a l'hora d'escollir els temes a sotmetre a judici popular i per a presentar les preguntes que saben d'antuvi que poden guanyar. En canvi, quan els mecanismes de democràcia directa arriben “des de baix” són els mateixos ciutadans els qui poden forçar una votació sobre un determinat tema i, per tant, tenen més control sobre l'agenda política.
- **Mecanismes de democràcia directa vinculants enfront de no vinculants.** Aquí la diferència rau en si el resultat del procés de democràcia directa obliga els poders públics a actuar d'acord amb el resultat o no. En aquest sentit, aquest punt fa referència a qui té l'última paraula: si el resultat del procés té efectes vinculants i, per tant,

obliga els poders públics a actuar d'acord amb el resultat obtingut, o bé si el resultat del procés té només un caràcter consultiu i no obliga els poders públics a acatar-lo sinó tan sols a tenir-lo en compte.

Alguns països com Suïssa tenen una àmplia tradició d'ús de mecanismes de democràcia directa: un 62,7% dels referèndums que s'han fet a Europa entre el 1945 i el 2010 s'han produït a Suïssa (www.c2d.ch, Research Centre on Direct Democracy, C2D). En la majoria de països els referèndums només poden ser iniciats per les institucions polítiques (com ara el govern, una majoria parlamentària, el president o una proporció específica de representants), però en d'altres casos, els ciutadans poden recollir firmes i, si assoleixen un determinat llindar de suports, forçar la votació d'un referèndum. En aquests casos, els ciutadans exerceixen un control més directe sobre els temes que formen part del debat públic i tenen capacitat d'actuar de manera proactiva (proposant temes) o de vetar determinades decisions (forçant que un tema se sotmeti a votació popular).

El reconeixement de mecanismes de democràcia directa i el fet de facilitar l'accés d'aquests mecanismes als ciutadans (per exemple, abaratint els costos de les iniciatives en termes de nombre de signatures que cal recollir, fent que els mecanismes de democràcia directa puguin ser iniciats directament pels ciutadans i forçar una votació, etc.) converteix el ciutadà en un actor polític rellevant dins del joc polític, amb capacitat i marge d'acció, més enllà dels processos electorals. Estudis realitzats en països com els Estats Units o Suïssa, amb una llarga tradició de democràcia directa, sobretot en l'àmbit local, apunten que la democràcia directa té, de fet, efecte sobre les polítiques públiques (Lupia i Matsusaka, 2004; Matsusaka, 2005). Només la simple possibilitat que els ciutadans puguin bloquejar una llei és un estímul per a forçar les elits polítiques a consensuar les seves decisions polítiques amb els diferents grups afectats. Amb tot, aquests mecanismes també plantegen alguns dubtes seriosos com ara si els ciutadans estan prou capacitats o informats com per a decidir sobre determinades qüestions o el fet que un referèndum es pugui decidir per una majoria escassa, amb una baixa participació, pot fer que una minoria molt mobilitzada acabi imposant el seu criteri al conjunt de la població, per posar només alguns exemples.

2.2. El descrèdit de les institucions

Des de fa anys, les institucions representatives viuen en bona part de les democràcies occidentals en un estat de crisi. Les enquestes d'opinió pública tendeixen a mostrar uns nivells baixos de confiança en els governs, els partits o les institucions polítiques i posen de manifest una desconexió notable entre els ciutadans i les elits dirigents (Pharr, Putnam i Dalton, 2000). En bona part dels sistemes democràtics actuals, la convicció que la democràcia és el millor sistema possible de govern conviu amb una ciutadania insatisfeta, crítica i escèptica amb el funcionament de les institucions i amb els agents principals de la política tradicional (com partits polítics, sindicats, etc.). Aquesta insatisfacció ha donat peu a noves maneres de fer política i a noves formes de mobilització ciutadana al marge dels canals tradicionals de la participació política (com ara el vot o els partits polítics), per exemple mitjançant nous moviments socials o formes d'acció política no convencional com protestes o manifestacions que cerquen pressionar el poder polític en un sentit o altre (Dalton, Scarrow i Cain, 2004).

Aquest fenomen ha despertat un gran debat públic sobre la salut de la democràcia en les societats actuals. Cal dir, però, que no es tracta pas d'un tema nou: la crisi de les institucions democràtiques i el divorci entre ciutadans i institucions és un tema recurrent que ha fet vessar rius de tinta, sobretot en moments convulsos des del punt de vista social i econòmic. Les receptes davant d'aquesta situació són molt variades. La participació sol ser invocada com una eina per a reforçar la legitimació democràtica i la relació entre el ciutadà i les institucions. Ara bé, mentre que algunes solucions apunten a millorar el

disseny de les institucions per a fer-les més receptives als ciutadans o garantir nous espais de participació que donin més protagonisme al ciutadà per a recuperar part de la credibilitat perduda, d'altres alerten que un "excés" de participació pot ser contraproductiu, ja que pot desbordar els canals establerts de la política, inundar la societat d'estímuls i de demandes insatisfetes que dificultin la governabilitat i acabar erosionant encara més les institucions (Crozier, Huntington i Watanuki, 1975).

2.3. La qualitat de l'opinió pública: la dimensió deliberativa de la democràcia

Els teòrics de la democràcia deliberativa han posat l'accent no tant en el vot o en els mecanismes d'agregació de preferències individuals per a arribar a decisions col·lectives sinó sobretot en la qualitat del debat públic i en la manera com es formen les opinions. De què serveix que els ciutadans votin si, per exemple, no han tingut l'oportunitat de contrastar les seves opinions, escoltar atentament què pensen els seus conciutadans o de posar a prova la validesa de les seves argumentacions? Una democràcia que no disposi d'espais públics per a confrontar idees, debatre punts de vista i enriquir la discussió política difícilment podrà aconseguir una opinió pública de qualitat.

Una de les crítiques que han fet tradicionalment a la democràcia els seus detractors és que es dona poder de decisió a persones que no estan prou capacitades o preparades per a assumir aquesta responsabilitat. Plató, per exemple, criticava que la democràcia conduïa al govern dels incompetents i defensava en contraposició una forma de govern basada en una aristocràcia de savis. Si una democràcia ha de basar-se en més o menys grau en l'*input* del ciutadà, és lògic preguntar-se quina és la qualitat de l'opinió pública. Òbviament, com més s'involucra el ciutadà en la presa de decisions, més rellevància adquireix aquesta qüestió.

Ackerman i Fishkin (2002) plantegen el tema amb els termes següents:

"Hi ha una contradicció en el nucli de la pràctica democràtica moderna. D'una banda, s'espera que els governants electes tinguin en compte els interessos de tots els ciutadans a l'hora de governar, i no només els interessos de la majoria que els ha votat. De l'altra, no s'espera que els votants es prenguin seriosament les obligacions que suposa el fet de ser ciutadà. Poden estar tan desinformatos i ser tan autointeressats com vulguin, ningú no els hi retraurà res quan vagin a les urnes [...] Per què el govern hauria de considerar els interessos de tots els ciutadans si els votants són egoistes i estan desinformatos?"

D'acord amb aquests autors, és important oferir incentius i mecanismes que permetin revertir la lògica de la "ignorància racional" que caracteritza el comportament del ciutadà mitjà.

La ignorància racional

Anthony Downs (1957), en la seva coneguda teoria econòmica de la democràcia, sostenia que per a l'elector el consum d'informació política per a formar-se una idea de vot és irracional. D'acord amb Downs, la capacitat d'influència d'un vot sobre el resultat final, si tenim en compte el total de vots emesos, és tan petita que l'elector no té cap mena d'incentiu a assumir els costos que representa haver de realitzar un vot ben informat.

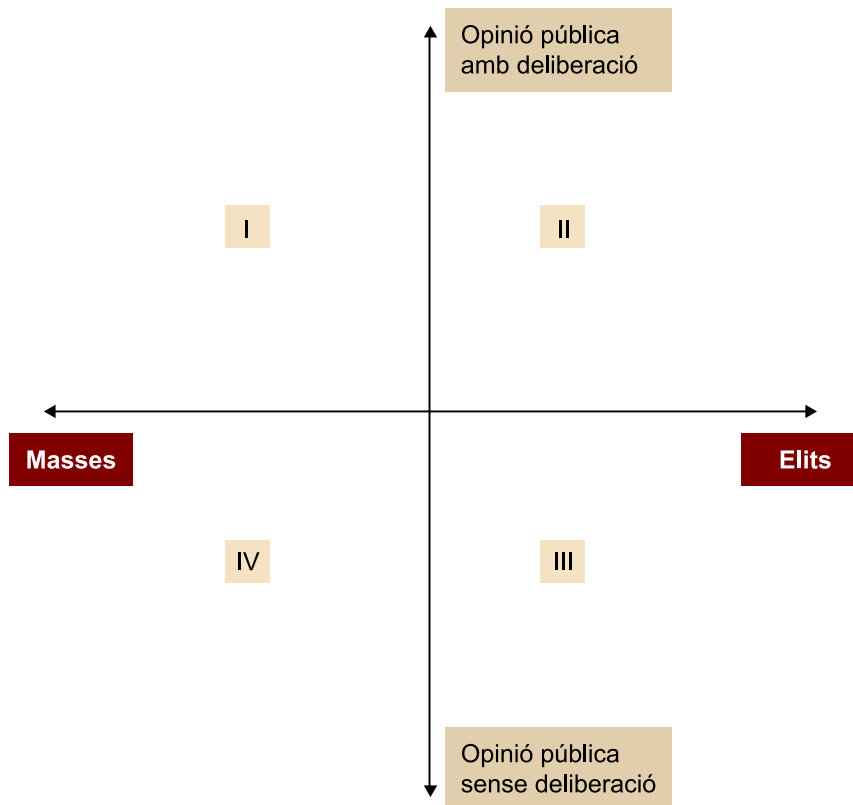
D'aquesta manera la conducta racional de l'elector és la ignorància política, és a dir, no esmerçar esforços a informar-se sobre la política. D'acord amb Downs, algunes excepcions a aquesta norma, i per a les quals seria racional el fet d'informar-se serien les següents: 1) les persones a qui agrada la política i gaudeixen seguint-ne l'actualitat, 2) les persones que creuen que el seu vot pot ser decisiu (per exemple quan el resultat de les eleccions és molt incert i no se sap qui podria ser el partit guanyador), 3) les persones que necessiten informació per a influir en el vot d'altres electors i afavorir un resultat determinat, 4) les persones que necessiten informació per a condicionar l'acció de govern (*lobbies*, grups d'influència, etc.).

Per a conèixer què pensa realment la gent i, per tant, tenir una base més sòlida sobre la “voluntat popular” cal que hi hagi unes condicions adequades que permetin als ciutadans explorar les seves preferències i confrontar les seves opinions. En aquest sentit, una democràcia ha de ser capaç d'oferir espais i oportunitats per a la deliberació pública que permetin als ciutadans accedir a una informació de qualitat i involucrar-se de manera activa en el debat públic. L'èmfasi en la deliberació ha conduït a experiments interessants com les enquestes deliberatives (vegeu l'apartat 3 d'aquest mòdul) o la creació de fòrums deliberatius entre ciutadans, polítics i experts. Amb tot, la deliberació es pot produir de moltes maneres diferents: entre ciutadans que intercanvien de manera informal opinions a peu de carrer, en les reunions de veïns que discuteixen sobre temes del seu barri, en els debats que tenen lloc dins de les agrupacions o associacions de la societat civil, etc.

També hi ha visions crítiques amb l'extensió del model deliberatiu. Alguns autors consideren que no tots els ciutadans estan capacitats o disposen dels recursos necessaris per a adquirir informació i participar en processos deliberatius. O senzillament, pot ser que hi hagi ciutadans que no estiguin disposats a sacrificar part del seu temps per a debatre qüestions polítiques i prefereixin delegar la deliberació a actors o agents especialitzats com ara els partits polítics o els líders d'opinió. Per a alguns, ras i curt, els ciutadans no volen més implicació o participació en política, sinó un sistema que els alliberi d'aquesta càrrega, una “democràcia sigil·losa” en la qual la contribució del ciutadà sigui mínima i es limiti a comptades vegades (Hibbing i Theiss-Morse, 2002).

Representació gràfica de diferents possibilitats democràtiques en funció de qui participa i quin tipus d'opinió s'expressa

Figura 4



Font: Ackerman i Fishkin (2002), *Deliberation day*

Ackerman i Fishkin (2002), pensant en el cas americà, consideren que hi ha un intercanvi o *trade-off* entre deliberació i participació de masses. Quan s'ha promogut la deliberació, s'ha fet movent-se cap al quadrant II, restringint el debat i la discussió a una minoria selecta (per exemple, representants polítics). En canvi, quan s'ha volgut promoure la participació del públic, s'ha fet dirigint l'acció cap al quadrant IV, és a dir, cedint poder al públic (per exemple, per mitjà de referèndums o eleccions) però sense donar-li la possibilitat de sotmetre els seus arguments a debat i discussió pública i, per tant, amb una qualitat de l'opinió pública més aviat pobre. Els autors consideren desitjable emprendre mesures per a promoure la deliberació de les masses. Per moure's cap al quadrant I, proposen un experiment teòric que anomenen *el Dia de la Deliberació* i que presenten de la manera següent:

"El Dia de la Deliberació – una nova festa nacional. Tindrà lloc una setmana abans de les eleccions. Els votants registrats es reuniran en lloc de trobada del barri, en grups petits de 15, i grups més grans de 500, per tal de discutir els temes centrals de la campanya electoral. Cada deliberador serà retribuït amb \$150 per cada dia de feina com a ciutadà, a condició que vagi a votar a les urnes la setmana següent. Tota altra feina, excepte les que siguin essencials, seran prohibides per llei".

2.4. Participació i igualtat política

Si la participació constitueix l'*input* democràtic d'una societat, s'espera que les oportunitats de participació siguin iguals per a tothom. És a dir, que tot ciutadà tingui el mateix dret i les mateixes oportunitats de fer sentir la seva veu i que les seves opinions i interessos tinguin el mateix pes que els de qualsevol altre ciutadà. Tanmateix, encara que la igualtat d'accés a la participació estigui garantida, l'ús que es fa de la participació és desigual, tal com mostra la gran quantitat d'estudis empírics en ciència política que han abordat aquest tema.

La participació varia en funció de diferents factors, que podríem resumir en termes de capacitat i de voluntat. La participació depèn dels recursos de què es disposa (com ara recursos materials, habilitats cognitives i capital social), però també dels incentius que influeixen en l'interès o la voluntat de participar (com ara l'interès per la política, el càlcul dels beneficis que s'esperen de la participació, etc.). Això fa que determinats individus o col·lectius siguin més propensos a formular demandes polítiques que no pas d'altres.

Sens dubte, la desigualtat en l'ús de la participació política planteja preguntes serioses sobre un dels puntals bàsics de la democràcia com és la igualtat política. El fet que no tots els ciutadans tinguin la mateixa capacitat de veu (a causa de la distribució desigual de recursos i incentius) pot fer que hi hagi determinades demandes que no arribin a ser formulades en l'àmbit polític, o que hi hagi demandes que s'expressin amb més intensitat de la que els correspondria pel suport públic que realment tenen. En aquest sentit, convé preguntar-se fins a quin punt les veus o les demandes que expressa el subconjunt de ciutadans que participa políticament són realment representatives del conjunt de la població.

El vot és considerat com un dels mecanismes més igualitaris per a copsar l'opinió pública en la mesura que tothom té el dret de votar (sufragi universal) i que el vot de cada ciutadà té el mateix valor (principi d'una persona, un vot). Ara bé, el resultat agregat del vot només reflecteix l'opinió dels que participen en el procés electoral. El problema sorgeix quan l'abstenció afecta en més proporció determinats col·lectius (com, per exemple, els individus amb nivells de formació o de renda més baixos, com mostren diferents estudis sociològics), de manera que el seu pes acaba essent menor del que li correspondria en realitat.

L'opció del vot obligatori. Si tothom està obligat per llei a votar, en principi la fotografia que s'obté dels resultats electorals és molt més precisa, ja que gairebé la totalitat dels ciutadans haurà emès la seva opinió en forma de papereta de vot i, per tant, no hi haurà problemes de biaixos (Lijphart, 1997). Ara bé, el vot obligatori també té els seus problemes, tal com recull Lijphart en el seu article: pot promoure el vot aleatori, o un tipus de vot poc reflexiu o fàcilment manipulable (ja que força a votar persones que no tenen interès en la política o no estan informades), a més, es pot argumentar que el vot obligatori atempta contra un altre dels pilars fonamentals de la democràcia com és la llibertat individual.

Tot i així, cal tenir en compte que el vot és una forma de participació relativament poc costosa (al capdavall, només implica dipositar una papereta dins d'una urna). Quan els mecanismes de participació són més complexos i costosos (en termes de temps, exigència informativa, etc.), augmenten les probabilitats que la desigualtat en la participació s'incrementi de manera dramàtica.

3. Participació ciutadana i administració pública

El concepte de *participació* ha entrat en el vocabulari de la gestió pública com una pràctica de bon govern. Diverses institucions (podeu veure com a exemple l'informe OCDE 2001) remarquen la importància d'incloure processos i mecanismes participatius per a involucrar els ciutadans en les diferents fases del cicle de les polítiques públiques i aconseguir diversos objectius, com per exemple:

- ajustar els resultats de les administracions públiques a les necessitats i les preferències dels ciutadans,
- millorar la qualitat dels serveis,
- incrementar la confiança del ciutadà envers les institucions polítiques.

La participació s'entén, en aquest sentit, com un instrument per a fer l'administració més propera i més receptiva al ciutadà en línia amb les concepcions de la gestió pública que el situen en el centre de l'activitat administrativa. La justificació de la participació ciutadana pot establir-se sobre diferents bases. La inclusió del públic pot ser una manera d'incrementar la legitimitat democràtica de l'acció pública (per exemple, en la mesura que obliga a l'administració a retre comptes i a donar la veu als ciutadans), però també una manera de garantir-ne una major efectivitat (involucrar el ciutadà, per exemple, pot ser una manera d'adequar millor les polítiques públiques a les necessitats i demandes del públic i de cobrir determinats dèficits que no queden coberts amb els decisors tradicionals, com polítics o funcionaris).

Tot i la retòrica relacionada amb el potencial de la participació democràtica, en el marc de l'administració pública hi ha una certa tensió entre dues lògiques diferents que sovint es manifesta de manera conflictiva i que és important de reconèixer. El funcionament de l'administració pública, en tant que estructura burocràtica, està basada en principis lligats amb la jerarquia, la tecnocràcia o l'expertesa. La introducció de la participació democràtica dins d'aquest esquema pot resultar un xoc considerable. La participació dels ciutadans en la gestió pública pot ser percebuda des de l'administració com una font de possibles ineficiències o irracionalitats, un alentiment dels processos administratius o una intrusió o un desplaçament de l'autoritat des del coneixement tècnic o expert cap al públic en general.

Sens dubte, la introducció de la participació democràtica implica canvis que afecten tant la manera de funcionar de l'administració com dels diferents actors que hi intervenen. D'entrada, pressuposa un reequilibri de poder en la relació entre ciutadà i administració, i el reconeixement que la inclusió del públic en la definició de problemes i en la implementació de polítiques pot conduir cap a resultats socialment més desitjables. Tanmateix, no sembla que hi hagi consens a l'hora de determinar què representa la participació i fins on ha d'arribar: n'hi ha prou d'escoltar la veu dels ciutadans i deixar la decisió final en mans de l'administració o bé una participació autèntica implica cedir poder al ciutadà fins al punt de donar-li capacitat de veto?, en quins àmbits el ciutadà ha de participar i en quins no?, de quina manera?

Vegeu també

Per a un desenvolupament de les constriccions i límits de la participació ciutadana en l'administració pública, podeu consultar el mòdul 2 d'aquests materials didàctics.

El cas dels NIMBY

El NIMBY (acrònim de *not in my backyard*, que es podria traduir com 'no al meu jardí') és un fenomen que es produeix quan els veïns d'una població s'oposen a què un determinat servei o instal·lació, considerat imprescindible, s'instal·li en la seva localitat a causa de les externalitats negatives que genera.

Un exemple molt clar és el que fa referència a la ubicació d'abocadors de residus, però pot afectar també altres àrees com ara la instal·lació de presons, antenes, centrals nuclears, centres d'atenció a drogoaddictes, etc.

El fenomen NIMBY se sol caracteritzar per un nivell alt de confrontació entre les diferents parts, i per un gran nivell de desconfiança i de rebuig dels ciutadans envers les institucions i els experts. De fet, els ciutadans se solen oposar taxativament al fet que els àrbitres finals del contenciós siguin experts o tecnòcrates, i que la solució al problema passi per una decisió tècnica que no inclogui la seva opinió. Aquests problemes són evidentment molt difícils de resoldre. Més que pretendre una decisió tècnica que resolgui definitivament el conflicte polític (i més tenint en compte que sovint les dades dels experts tampoc no són conclusives) val la pena reconèixer el caràcter polític del problema i plantejar des de l'inici un marc de diàleg entre les parts implicades, la qual cosa passa per incloure mecanismes de participació democràtica. Per a una discussió sobre aquest tema podeu veure l'article de Fischer (1993).

3.1. L'escala d'Arnstein: la participació política com a redistribució de poder

Una de les referències clàssiques per a conceptualitzar la participació ciutadana és la coneguda escala d'Arnstein. Sherry Arnstein (1969) defineix la participació ciutadana com una manera de donar poder de decisió al ciutadà. És a dir, al capdavant es tracta d'una forma de redistribució del poder: fer que el ciutadà pugui influir en el resultat final d'una decisió o política pública.

Arnstein conceptualitza la participació com una escala amb vuit esglaons que culmina amb el poder decisor en mans del ciutadà (vegeu la taula 1). D'acord amb Arnstein, si no hi ha una redistribució de poder des de les elits o les institucions polítiques cap al ciutadà, no hi ha una autèntica participació política. Cal tenir present que el punt de vista d'Arnstein és el d'una activista, que escriu en un moment d'efervescència política dels moviments socials en pro dels drets civils als Estats Units i que defensa l'apoderament del ciutadà i la democràcia directa com una manera de donar veu als que no la tenen i de mantenir l'*establishment* i les elits polítiques sota control.

Taula 1. L'escala de la participació ciutadana

| | |
|---|--|
| 8. Control ciutadà | Poder ciutadà |
| 7. Delegació | |
| 6. Col·laboració (<i>partnership</i>) | |
| 5. Apaivagament (<i>placation</i>) | "Tokenism" (participació merament simbòlica) |
| 4. Consulta | |
| 3. Informació | |
| 2. Teràpia | No-participació |
| 1. Manipulació | |

Arnstein (1969)

Arnstein conceptualitza la participació com una escala amb diferents esglaons. En la part més baixa de l'escala (punts 1 i 2), hi trobem mecanismes que directament no són participació política ni s'hi assemblen, es tracta simplement d'instruments per a manipular o adoctrinar els ciutadans sense que realment hi hagi un interès real per escoltar què diuen o pensen. La informació (punt 3) és un primer pas important per a la participació ciutadana i la consulta (punt 4) pot servir per a conèixer l'opinió dels ciutadans sobre determinats temes (per exemple, per mitjà d'enquestes). De totes maneres, encara que hi pugui dir la seva, això no vol dir necessàriament que la veu del ciutadà es tingui en compte. Per aquest motiu, Arnstein considera que aquests esglaons poden resultar útils per a la participació però que, per a tenir més sentit, han d'anar acompanyats de processos que garanteixin la capacitat de negociació i de decisió (punts 6, 7 i 8), altrament aquests esglaons esdevenen només formes buides o fictícies de participació (*tokenism*).

L'escala d'Arnstein ofereix, doncs, una visió radicalment democràtica que passa per la transferència de poder al ciutadà. Aquest punt de vista resulta important de tenir en compte, ja que serveix de contrapunt a algunes concepcions ingènues o autocomplaents en les quals se celebren com a participació ciutadana instruments que serveixen senzillament per a altres propòsits.

Per exemple, els mecanismes de participació ciutadana poden ser instrumentalitzats per a aconseguir determinades finalitats que no estan tan relacionades amb conèixer i tenir en compte l'opinió del públic com amb d'altres objectius com ara legitimar o ratificar decisions que ja han estat preses amb anterioritat o esquivar mecanismes institucionals de control democràtic.

Ruano de la Fuente (2010) recull alguns exemples d'instrumentalització de mecanismes participatius. A tall il·lustratiu, es reproduïxen tot seguit un parell de fragments d'entrevistes a regidors de participació ciutadana de ciutats espanyoles que apareixen en el seu article:

- "En ocasiones, antes de llevar un proyecto al Pleno que pudiera ser bloqueado por la oposición, tratábamos de llegar a un acuerdo con las asociaciones de vecinos. Una vez conseguido el acuerdo, decíamos a la oposición: ¿se van a oponer ustedes a lo que quieren los ciudadanos?"
- "En realidad, hay que reconocerlo, quien participa son las propias asociaciones a las que financiamos".

Cal tenir present que, si la participació democràtica implica una redistribució de poder entre l'administració i el ciutadà, això comporta repensar la manera com funcionen els processos burocràtics i administratius i el rol que hi fa cadascun dels diferents actors que hi intervenen. Incorporar elements partici-

patius sense canviar la relació de poder entre ciutadans i administradors o la manera de funcionar de l'administració pot conduir cap a situacions problemàtiques o tensions que només serveixin per a fomentar el descontentament i el cinisme entre les parts implicades (King, Feltey i Susel, 1998). En aquest sentit, és important reconèixer que la introducció d'elements participatius implica canvis a diferents bandes, que comporten en el fons un canvi d'actitud i de cultura organitzativa. D'acord amb King, Feltey i Susel, una participació ciutadana autèntica (és a dir, que no tingui un mer caràcter simbòlic) implica canvis almenys en tres àmbits diferents:

- Donar capacitat de decisió al ciutadà, és a dir, donar eines i instruments al ciutadà perquè pugui participar de manera significativa.
- Redefinir el paper dels gestors públics, amb més èmfasi en promoure habilitats comunicatives i interpersonals, i en el treball col·laboratiu, per a establir ponts de contacte amb el ciutadà.
- Canvis en les estructures administratives, per a adaptar-se a processos i mecanismes de presa de decisions més democràtics.

3.2. Formes d'interacció entre administració i ciutadà

La relació entre administració i ciutadà, sens dubte, ha anat variant al llarg del temps a mesura que han anat canviant també les estructures polítiques, el paper del ciutadà dins del sistema polític i els serveis i les tasques que ha anat assumint l'administració, sobretot amb el desenvolupament de les polítiques de l'estat del benestar, que han multiplicat significativament l'activitat de l'administració pública.

La taula següent (extreta de Vigoda, 2002) mostra una evolució de diferents maneres d'entendre la interacció entre l'administració i el ciutadà, i ofereix, a primer cop d'ull, una panoràmica en la qual es poden ubicar diferents concepcions de la gestió pública. Per a Vigoda, la gestió pública moderna sembla que apunta cap als models 3 i 4, sense arribar però a l'extrem del model 5. El model 3 neix en bona part amb la filosofia de la nova gestió pública que ha posat l'accent en la necessitat d'adaptar i adequar els serveis públics a l'opinió, les demandes i necessitats del ciutadà, entès com a client.

Ara bé, n'hi ha prou amb una administració que sigui sensible a les demandes del ciutadà o cal involucrar més el ciutadà en els processos de l'administració per a garantir uns millors resultats? Si bé el model 3 ha prioritzat accions per fer l'administració més responsable i transparent i posar èmfasi en qüestions relacionades amb el monitoratge i l'avaluació de serveis, també ha estat criticat per concebre el paper del ciutadà com el d'un agent passiu, com d'algú que és un mer receptor de polítiques i serveis.

Per aquest motiu, des d'altres punts de vista, s'ha insistit en la necessitat d'establir mecanismes de cooperació i col·laboració amb ciutadans, tant individualment com amb determinats grups i col·lectius, per a donar resposta al "dèficit democràtic" de models anteriors i obtenir guanys addicionals (com ara una formulació de serveis i polítiques públiques més ajustats a la voluntat i a les preferències dels ciutadans, construir més confiança i complicitat en les relacions administració-ciudadà o dotar les decisions públiques de més legitimitat).

El model 5 aniria encara més enllà i implicaria cedir el control directe al ciudadà, coincidint amb l'últim esglaió de l'escala d'Arnstein, i representaria un viratge cap a un sistema de democràcia directa. Segons Vigoda, aquest últim pas no seria desitjable: es tracta d'un "tipus ideal de democràcia, que ha de romandre com un ideal ja que no pot ser mai implementat a la pràctica" (Vigoda, 2002, pàg. 538).

Taula 2. Formes d'interacció entre administració i ciudadà al llarg del temps

| | Model 1 | Model 2 | Model 3 | Model 4 | Model 5 |
|-------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|--|-------------------------|---------------------------|
| Rol del ciudadà | Súbdit | Votant | Client | Soci (<i>partner</i>) | Amo |
| Rol de l'administració | Dirigents (<i>rulers</i>) | Administradors (<i>trustees</i>) | Gerents (<i>managers</i>) | Soci (<i>partner</i>) | Súbdit (<i>Subject</i>) |
| Tipus d'interacció | Coerció | Delegació | Receptivitat (<i>responsiveness</i>) | Col·laboració | Coerció ciudadana |

Font: Vigoda (2002), *From responsiveness to collaboration: governance, citizens and the next generation of public administration*.

Un moviment cap a la dreta de la taula implica donar un pes més gran a la figura del ciudadà. El model 1 es basa simplement en la coerció i en l'acceptació d'un poder il·limitat i inqüestionable per part de l'estat, propi de sistemes polítics no democràtics.

En el model 2, el ciudadà té capacitat de veu, però canalitzada principalment per mitjà de la representació política i amb poca capacitat d'incidència fora del joc electoral.

El model 3 representa un pas més enllà: implica considerar el ciudadà com un client i posa l'èmfasi en la necessitat que l'administració adequi els seus serveis a les demandes del ciudadà. En el model 4, el ciudadà és vist a més com un col·laborador que pot contribuir d'igual a igual amb l'administració a dissenyar i produir polítiques públiques. Finalment, el model 5 implica revertir el punt inicial i convertir directament el ciudadà en l'amo de l'estat.

Un exemple d'aquesta filosofia de col·laboració amb el ciudadà el trobem en l'informe de l'OCDE *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making* (2001). Aquest informe, amb un títol ja força indicatiu, identifica diferents graus d'interacció entre l'administració i el ciudadà. Aquesta interacció pot anar des de la simple informació fins a fórmules de codecisó en què realment hi hagi una redistribució del poder decisor.

Tanmateix, cal tenir en compte que l'objectiu no va més enllà de l'enfortiment de la col·laboració entre administració i ciudadà, deixant l'última paraula i la decisió final en mans de les institucions. L'informe distingeix tres vies fona-

mentals per a reforçar la relació entre l'administració i els ciutadans (taula 3) que passen per la informació, la consulta i la participació activa. D'acord amb aquest informe, la participació democràtica inclou els mitjans i mecanismes que permeten al públic no solament informar-se sinó també prendre part en el procés de presa de decisions i influir en l'agenda política.

Taula 3. Formes d'interacció amb el ciutadà: informació, consulta i participació activa

| Interacció amb el ciutadà | Descripció | Exemples |
|----------------------------|---|---|
| Informació | <ul style="list-style-type: none"> Les institucions públiques difonen, per iniciativa pròpia, informacions sobre l'elaboració de polítiques, o bé els ciutadans obtenen informació a petició pròpia. Els fluxos d'informació van en una sola direcció: de les institucions públiques al ciutadà (unidireccional). | Accés a documents públics, diaris oficials, pàgines web, etc. |
| Consulta | <ul style="list-style-type: none"> Les institucions públiques sol·liciten i reben respostes dels ciutadans sobre l'elaboració de polítiques públiques. Relació bidireccional limitada. Les institucions decideixen de quins interlocutors volen saber l'opinió i sobre quins temes. | Enquestes d'opinió pública, grups de discussió (<i>focus group</i>), tallers, seminaris, etc. |
| Participació activa | <ul style="list-style-type: none"> Els ciutadans participen activament en la presa de decisions i en l'elaboració de polítiques públiques. Els ciutadans poden participar en la definició de prioritats o en l'establiment de l'agenda política. Coparticipació i codecisió. | Grups de treball oberts, fòrums ciutadans, processos de diàleg, etc. |

Font: adaptat d'OCDE (2001), *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy making*.

Convé remarcar que, avançar cap a models de gestió i presa de decisions amb més participació ciutadana té uns beneficis potencials associats, com ja s'ha assenyalat, però també pot implicar tota una sèrie de costos (econòmics, polítics i organitzatius) que no es poden menystenir de cap manera (taula 4). Per esmentar-ne només alguns, seguint Irvin & Stansbury (2004):

- La introducció de processos participatius implica un cost en termes de temps i d'organització que alenteix el procés decisor. Un sol tècnic pot arribar, d'una manera més ràpida i àgil, a la mateixa conclusió que tot un grup de ciutadans que deliberen durant llargues hores. A més, en estalviar costos, es podrien dedicar més recursos a la implantació del servei o de la política pública en qüestió, de manera que s'aconseguiria més eficiència.
- La participació pot tenir efectes no desitjats. Si la participació ciutadana que s'obté té biaixos de representació, pot ser que el procés es vegi capturat

per determinats interessos de manera que el resultat final acabi essent en conjunt subòptim i que només beneficiï uns pocs. Pot ser també que els ciutadans no disposin dels coneixements tècnics necessaris per a prendre una bona decisió i que, per tant, calgui un gran esforç per a explicar el problema als ciutadans d'una manera que sigui comprensible. En d'altres casos, si els ciutadans pensen que la seva opinió serà implementada, però després és simplement ignorada o com a molt tractada com una simple opinió més, pot ser que s'acabin sentint manipulats i que augmenti el ressentiment i la malfiança envers l'administració.

Taula 4. Avantatges i inconvenients de la participació ciutadana en la presa de decisions

| | Avantatges | | Inconvenients | |
|-----------------------|---|--|--|--|
| | Ciudadà | Administració | Ciudadà | Administració |
| Procés decisor | Aprendre de l'administració. Informar i persuadir govern/tècnics. Desenvolupar habilitats cíviques (capital social). | Aprendre del ciutadà. Persuadir, construir confiança, reduir ansietat o hostilitat. Incrementar la legitimitat de les decisions. | Requereix temps. Acaba essent inútil si la decisió és finalment ignorada. | Requereix temps. Costós. Pot tenir efectes no desitjats (ex.: incrementar l'hostilitat envers l'administració). |
| Resultats | Trencar bloquejos. Guanyar control sobre el procés d'elaboració de polítiques. Aconseguir millors decisions i una implementació més fluïda gràcies a un major suport ciutadà. | Trencar bloquejos. Evitar costos de litigi. Aconseguir millors decisions i una implementació més fluïda gràcies a un major suport ciutadà. | Possibilitat d'aconseguir decisions pitjors (sobretot si la participació no és representativa del conjunt i està dominada per determinats grups d'interessos). | Pèrdua de control sobre el procés decisor. Cost d'oportunitat (menys recursos per a implementar polítiques). Possibilitat que s'adoptin males decisions que després siguin impossibles d'ignorar políticament. |

Font: adaptat d'Irvin i Stansbury (2004), *Citizen participation in decision making: is it worth the effort?*

Aquesta taula de costos i beneficis posa de manifest la complexitat dels processos participatius. La participació no és sempre la solució a tots els problemes, ni de bon tros. Depèn en tot cas del context i del tipus de problemàtica. Per part de l'administració, és indispensable saber jutjar i avaluar quines circumstàncies fan que la participació ciutadana resulti un mecanisme útil i efectiu per a obtenir millors resultats i quines circumstàncies la desaconsellen. Això requereix grans dosis de sentit comú i de capacitat de judici, tot i que no sempre es poden arribar a preveure tots els pros i contres.

Sigui com sigui, la decisió d'apel·lar a la participació ha d'anar acompanyada d'una reflexió seriosa sobre quina és la millor manera d'adreçar-se al ciutadà. Al capdavant, aquesta és una decisió que requereix no solament la voluntat d'incorporar l'opinió del ciutadà, sinó també un component tècnic i metodològic important per a trobar l'instrument i el disseny més adequats per a capturar l'opinió del públic. Una estratègia metodològica mal enfocada pot conduir cap a problemes que desvirtuin la validesa i els resultats del procés (com ara l'obtenció de resultats esbiaixats a causa de la selecció dels participants, o l'obtenció d'informació poc rellevant a causa de la poca informació del públic sobre el tema) i que condueixin a un diagnòstic errat.

La taula 5 recull tres dimensions clau que cal tenir en compte en la definició d'instruments de participació (Fung, 2006) i que es poden resumir en tres preguntes bàsiques: qui participa?, de quina manera?, i quin efecte tenen els resultats de la participació? Aquestes tres dimensions permeten dibuixar una tipologia de mecanismes participatius en funció dels paràmetres següents:

- el grau d'inclusió,
- el grau d'implicació dels participants,
- el grau de poder dels participants a l'hora de determinar el resultat final del procés.

No cal dir que hi ha múltiples classificacions i tipologies de mecanismes participatius. Aquesta taula només és un exemple entre tants d'altres. Això sí, té la virtut de plantejar d'una manera senzilla algunes de les qüestions cabdals que cal tenir en compte a l'hora de dissenyar un procés participatiu.

Fung (2006) considera que l'escala d'Arnstein és de fet problemàtica en la mesura que barreja dos nivells diferents: una descripció empírica sobre l'escala d'influència dels ciutadans en la presa de decisions, i una escala normativa o valorativa en què es considera que la participació dels ciutadans és bona en ella mateixa. Si bé reconeix que en alguns casos l'apoderament del ciutadà és desitjable, altre vegades pot resultar més efectiu un mecanisme de consulta més que no pas el control directe del ciutadà. Amb tot, una qüestió resta oberta: qui decideix quin és el mecanisme més adequat de participació davant d'un determinat cas o problema? Formular una determinada qüestió com un afer que han de resoldre experts o com un afer que s'ha de sotmetre a discussió pública, com un assumpte que només requereix informar al públic o bé que exigeix donar veu i vot al ciutadà, és de fet una decisió de gran importància que defineix per si mateixa la naturalesa del problema.

Taula 5. Dimensions i preguntes clau per al disseny de mecanismes participatius

| Dimensió | Pregunta | Descripció |
|--------------------------|----------------|---|
| Selecció de participants | Qui participa? | Una de les decisions més importants consisteix en definir qui participa o quins són els criteris que fan que una persona sigui elegible per a un determinat procés participatiu. La definició de qui ha de participar depèn en bona mesura del tema i del que es busqui en el procés participatiu (per exemple, coneixement expert, opinió del públic o de les parts afectades, etc.). Algunes de les preguntes rellevants que cal tenir en compte a l'hora de seleccionar els participants afecten qüestions clau com ara: els participants representen al conjunt de la població? Hi ha interessos afectats que poden quedar exclosos? Els participants són d'alguna manera responsables o retrans comptes davant dels que no participen? La selecció del públic participant és sens dubte una qüestió primordial i que cal tenir ben present a l'hora de dissenyar mecanismes. Pot ser que el criteri sigui del tot obert i que pugui participar tothom que vulgui. Ara bé, aquesta opció pot tenir problemes d'auto-selecció: pot ser que d'aquesta manera només participin aquells que tenen un determinat interès en el resultat del procés participatiu de manera que el conjunt de participants no sigui representatiu de la població afectada. En d'altres casos, pot ser més interessant incentivar la participació de determinats col·lectius més vulnerables (que altrament no participarien en el procés); o bé seleccionar una mostra aleatòria de la població (per tal de garantir la representativitat dels participants); o simplement incloure només les parts afectades per la decisió que s'hagi de prendre. També poden tenir un caràcter més restringit i centrar-se senzillament en polítics, tècnics o buròcrates. |

Font: adaptat de Fung (2006), *Varieties of Participation in Complex Governance*

| Dimensió | Pregunta | Descripció |
|--------------------------------|--|--|
| Modes de comunicació i decisió | Com intercanvien informació i prenen decisions els participants? | És a dir, com es produeix la participació? Què s'espera dels participants? Hi pot haver mecanismes molt diversos en funció del grau d'implicació dels participants. En alguns casos, els participants actuen només com a simples espectadors davant de la informació que ofereixen polítics, experts o funcionaris públics. Normalment, els participants també poden expressar les preferències o opinions. En d'altres casos es posa l'accent en el fet que els participants puguin explorar i revisar les seves preferències o avaluar diferents alternatives mitjançant el diàleg amb altres persones o mitjançant l'exposició a informació específica. També pot ser que el mecanisme de participació vagi més enllà de la simple interacció informativa o comunicativa entre els participants i que tingui previst arribar a algun tipus de decisió col·lectiva. Aquesta decisió col·lectiva es pot aconseguir per diversos mètodes com ara l'agregació de preferències (per exemple, per mitjà del vot) o bé la deliberació (els individus estableixen les seves preferències escoltant els arguments dels altres i mitjançant la discussió d'alternatives, i al final fixen una posició comuna), o simplement es pot fonamentar en l'expertesa tècnica (excloent els ciutadans). |
| Autoritat | Com es relacionen les opinions/conclusions dels participants amb les polítiques públiques que finalment s'acaben adoptant? | Aquesta dimensió fa referència a quin és el grau d'influència dels participants sobre l'acció política o les polítiques públiques. Aquesta dimensió pot tenir diferents posicionaments en una escala que aniria des d'un extrem en què els participants no tenen cap influència directa en el procés decisor (per exemple, un procés consultiu) fins a fórmules en les quals allò que decideixen de manera col·lectiva s'acaba traduint en una acció política o una política pública concreta (fórmules de codecisió o decisió directa per part dels ciutadans). |

Font: adaptat de Fung (2006), *Varieties of Participation in Complex Governance*

3.3. Un exemple de mecanisme participatiu: les enquestes deliberatives

Una de les iniciatives que ha tingut un ampli ressò en els darrers anys són les anomenades *enquestes deliberatives*. Les enquestes deliberatives són un instrument de recollida d'informació que permet conèixer l'opinió pública sobre una determinat tema, però, a diferència de les enquestes tradicionals, tenen un component deliberatiu que permet recollir una opinió informada. Aquest component deliberatiu consisteix en el fet que una mostra aleatòria de ciutadans es reuneixi per dialogar i debatre el tema plantejat amb altres ciutadans i amb experts en la matèria, abans de recollir-ne l'opinió. D'aquesta manera s'aconsegueix suplir un dels problemes que tenen les enquestes d'opinió pública tradicionals: que es demani als ciutadans que opinin sobre determinades polítiques públiques sense que hagin tingut el temps o l'oportunitat d'informar-se'n o de confrontar el seu punt de vista amb el d'altres persones.

L'enquesta deliberativa va ser ideada per James Fishkin (1991) com una manera de dignificar el paper i l'opinió del ciutadà en democràcia. Es va provar per primera vegada l'any 1995 a la ciutat de Manchester per a conèixer l'opinió pública dels ciutadans sobre polítiques per a la lluita contra la delinqüència. L'estudi del Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS) 2668 de l'any 2006 recull la primera experiència d'enquesta deliberativa que es va fer en el cas espanyol. Es tracta d'una enquesta deliberativa feta al municipi de Córdoba sobre l'oci juvenil nocturn i el fenomen del *botellón*.

L'objectiu de l'enquesta deliberativa és oferir un *input* informatiu que permeti orientar les polítiques públiques d'acord amb l'opinió informada dels ciutadans (J. S. Fishkin, Luskin i Jowell, 2000), evitant d'aquesta manera que s'acabin prenent decisions en nom dels ciutadans sense que aquests hagin pogut tenir l'oportunitat de dir-hi la seva en unes condicions adequades (disposant d'informació i de temps per a discutir, deliberar i contrastar les seves pre-

ferències). En contraposició a visions més elitistes, aquest mètode es basa en la confiança en la raonabilitat del ciutadà ordinari i en la seva capacitat per a emetre opinions assenyades per mitjà del diàleg. Cal tenir present, però, que no és un mètode adequat en segons quines circumstàncies, per exemple, si cal prendre una decisió de manera ràpida i urgent, ja que la seva implementació requereix temps.

Seguint les variables de la taula 5, l'enquesta deliberativa tindria com a participants una mostra representativa de la població objectiu (construïda amb criteris d'aleatorietat), utilitzaria com a model de comunicació la construcció de preferències per part dels participants mateixos per mitjà del debat i de l'accés a informació exposada per experts, i tindria en la major part dels casos una finalitat consultiva per a conèixer l'opinió informada del públic sobre una determinada qüestió.

4. La participació electrònica: el paper de les tecnologies de la informació i la comunicació en la participació

La participació electrònica implica la canalització de la participació per mitjà de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC). Les TIC representen un nou mitjà pel qual els ciutadans es poden organitzar en l'àmbit de la societat civil i interactuar amb el món de la política i de l'administració. Una de les preguntes clau que s'ha formulat la literatura especialitzada en aquest àmbit és fins a quin punt les TIC han transformat de manera substantiva els patrons de comportament i la manera de relacionar-se entre governants i governats.

Sovint s'ha tendit a veure la participació electrònica com una oportunitat per a difondre i fer més accessible la participació, en benefici tant de ciutadans com de governs i administracions. Per mitjà de les TIC, els ciutadans i els grups d'interès poden organitzar-se, exercir pressió o generar debat i opinió pública. Per als governs i les administracions, les TIC poden aportar un canal per a fer més visible la seva activitat, obrir nous espais per a la col·laboració i la participació ciutadana, i desenvolupar noves eines per a conèixer i incloure l'opinió i les preferències dels ciutadans; de fet, les TIC formen part de l'agenda modernitzadora de governs i administracions, com a motor per al canvi no solament tecnològic sinó també polític i organitzatiu.

S'ha relacionat la participació electrònica amb diversos objectius. Per exemple, s'ha considerat que la participació electrònica ha de servir per a enfortir els processos democràtics i la democràcia representativa (Macintosh, 2004) o donar resposta al problema de desconexió entre ciutadans i representants polítics i a la pèrdua de legitimitat de les institucions polítiques (Saebø, Rose i Nyvang, 2009). Tanmateix, cal veure fins a quin punt les TIC impliquen "més" i "millor" participació, si representen un afegit a la participació tradicional o bé una manera completament diferent d'entendre la participació política, i fins a quin punt satisfan els objectius, expectatives i interessos dels diferents actors i agents implicats en cadascuna de les tres esferes que s'han descrit en la figura 1. A continuació es desenvoluparan més a fons algunes qüestions que ens permetran contextualitzar millor el tema.

4.1. Democràcia i participació electrònica

El desenvolupament d'Internet ha anat acompanyat de tota una sèrie d'especulacions sobre l'impacte de les TIC en el sistema democràtic i en la relació entre els ciutadans i les institucions polítiques. És indubtable que les

Vegeu també

En els mòduls 3 i 4 d'aquests materials didàctics s'analitza com Internet ha modificat la participació política dels ciutadans tant des del punt de vista de l'individu (mòdul 3) com de l'acció col·lectiva (mòdul 4).

TIC han canviat algunes coses del paisatge polític. Per esmentar només alguns exemples, seguint l'esquema que es mostrava en la figura 2, Internet pot haver potenciat la participació ciutadana en diferents sentits:

- Internet obre la possibilitat de nous repertoris d'acció política per mitjà de la xarxa (activisme polític en línia), pot abaratir els costos de l'acció col·lectiva i facilitar la formació de grups i moviments de pressió. També pot afavorir la circulació d'informació, reduint la capacitat de bloqueig dels seleccionadors o *gatekeepers*, i donar al ciutadà més instruments per a monitorar l'activitat dels diferents actors polítics i incidir-hi.
- Internet pot servir de plataforma per a algunes iniciatives de democràcia directa, facilitant per exemple la convocatòria de consultes per mitjà del vot electrònic, la recollida de firmes electròniques, etc.
- Sobretot arran de l'eclosió del web 2.0, Internet multiplica i amplifica els espais de deliberació pública, mitjançant fòrums, blogs, xarxes socials, etc. que permeten connectar públics massius i que possibiliten el debat, la discussió i l'intercanvi d'opinions i punts de vista diferents.

La repercussió d'aquest nou entorn ha donat lloc a hipòtesis confrontades. No està del tot clar si Internet pot ser una solució als interrogants que afecten les democràcies actuals (com ara la manca de credibilitat i de confiança dels ciutadans envers la política i les seves institucions) o bé si planteja noves preguntes a les quals caldrà trobar resposta. Un dels debats que hi ha al damunt de la taula és si Internet pot acabar reforçant o bé erosionant els actors i les institucions de la democràcia representativa, i si pot contribuir a l'emergència d'un nou tipus de política en la qual el ciutadà tingui més capacitat d'acció.

- Algunes de les hipòtesis inicials apuntaven que les TIC acabarien modificant substantivament la manera de funcionar de la política. D'acord amb alguns teòrics, les pròpies característiques d'Internet (amb una comunicació immediata, horitzontal i massiva) haurien de permetre superar els filtres i les intermediacions de la política tradicional (que impliquen els agents tradicionals com partits polítics, sindicats, mitjans de comunicació de masses, etc.) i afavorir un sistema més basat en la participació directa del ciutadà amb un reforçament de la democràcia directa. Internet permetria la realització de l'ideal de la democràcia grega encarnada en una mena d'àgora virtual en què tots els ciutadans poguessin opinar, deliberar i votar sobre les decisions que els afecten. Des d'aquest punt de vista, Internet ha anat lligada des de l'origen amb una certa visió "anarquista" de la política en què la democràcia és possible sense l'existència d'unes institucions que exerceixin el poder, directament per mitjà de l'opinió dels ciutadans, sense cap mena de filtre o d'intermediació.
- En el pol oposat, la hipòtesi contrària és que Internet, lluny d'erosionar les institucions de la democràcia representativa, pot servir per a revitalit-

zar-les i per a enfortir-ne la posició. Internet no ha modificat les regles del joc de la política: no ha portat la substitució d'una democràcia representativa per una de directa. Les institucions i els actors tradicionals no s'han vist desplaçats arran del nou mitjà tecnològic, sinó més aviat reforçats: ara aquests actors, a banda dels mitjans convencionals, tenen un nou canal pel qual poden transmetre informació i contactar amb les seves audiències, amb la qual cosa la seva posició no es veu en cap cas eclipsada. Per bé que les TIC poden ser un estímul per a modernitzar i millorar la popularitat dels actors i institucions de la política tradicional, també poden conduir cap a escenaris en què allò que prevalgui sigui el control governamental de la informació i de les dades personals. Això pot agreujar el que Norberto Bobbio havia escrit ja fa unes quantes dècades i que amb el fenomen d'Internet adquireix unes dimensions encara més grans, "mai cap dèspota de l'Antiguitat, cap monarca absolut de l'Edat Moderna, encara que estigués rodejat de mil espies, va aconseguir tota la informació sobre els seus súbdits que el més democràtic dels governs pot obtenir de l'ús dels cervells electrònics" (Bobbio, 1984, pàg. 24).

Entre aquests dos pols hi ha tota una gamma de possibles matisos que requereixen d'una anàlisi empírica acurada dels fets per a discernir-ne l'abast. De ben segur, Internet no ha complert amb les expectatives de canvi democràtic radical, en part perquè s'ha atribuït a la tecnologia una capacitat de transformació política que per si sola no pot tenir. Bona part de les especulacions sobre el triomf de la democràcia directa per mitjà de les TIC han estat criticades pel seu component utòpic i per no tenir presents les realitats del món polític. Ara bé, no és del tot clar l'efecte net que pot tenir el nou entorn comunicatiu d'Internet pel que fa als actors i les institucions de la política tradicional. Per bé que les TIC poden ser un mitjà per a reforçar-los, també poden crear una nova estructura d'oportunitats (les TIC poden afavorir l'emergència de nous actors polítics al marge dels actors tradicionals, noves formes de mobilització política al marge de les institucions i dels canals establerts, etc.) que en deteriori la jerarquia i l'autoritat, i obri la porta tant a nous protagonismes com a nous espais polítics (probablement més disputats, plurals i fragmentats).

4.2. Participació electrònica i administració pública

En un article publicat l'any 2003, Chadwick i May (2003) estableixen tres models de relació entre ciutadà i administració en el marc de la governança electrònica. Aquesta tipologia permet d'una manera molt simple veure quines són les expectatives de modernització de l'administració que han estat associades amb les TIC.

El model *managerial* prioritza l'eficiència burocràtica i se centra sobretot en l'ús de les TIC per simplificar processos i tràmits administratius i garantir més transparència informativa. D'aquesta manera, la tecnologia millora la interac-

ció amb el públic en la mesura que permet a l'administració donar resposta al ciutadà d'una manera més ràpida i àgil. És a dir, resulta una manera més eficient de fer el que s'ha fet sempre.

Els models consultiu i participatiu, en canvi, impliquen una transformació més profunda en la relació administració-ciutadà. D'acord amb el model consultiu, les TIC són utilitzades per l'administració com un instrument per a conèixer les preferències i l'opinió dels ciutadans sobre determinats temes i guiar l'elaboració de les polítiques públiques a partir d'un coneixement més profund del públic.

El model participatiu, tal com apareix conceptualitzat, significa un avenç cap a una nova forma de governança democràtica en la qual una societat civil cada vegada més activa gràcies a les TIC supleix el protagonisme de l'administració, i els ciutadans poden intervenir directament en el procés de definició de les polítiques públiques.

Tanmateix, Chadwick i May (2003) constataren que en els casos que havien estudiat el model *managerial* era sens dubte el model dominant.

Taula 6. Models d'interacció entre administració i ciutadà sobre la base de la governança electrònica

| Model <i>managerial</i> | Model consultiu | Model participatiu |
|---|---|---|
| <p>Centrat en l'eficiència: implementació de les TIC per a reduir costos i temps en la provisió de serveis al ciutadà.</p> <p>La informació és vista com un recurs passiu i es canalitza de manera vertical i unidireccional (de l'estat al ciutadà). Model <i>push</i> per a disseminar la informació: l'estat difon la informació en fòrums públics i és responsabilitat del ciutadà accedir-hi. L'avantatge de les TIC és que permeten fer arribar la informació a més gent.</p> | <p>Les TIC són utilitzades per a obtenir informació del públic i orientar l'activitat de l'administració.</p> <p>La informació és vista de manera bidireccional: de l'administració al ciutadà i del ciutadà a l'administració. Model <i>pull</i> de comunicació. Ús de mecanismes dissenyats per l'administració per a conèixer l'opinió del ciutadà sobre determinats temes</p> | <p>Les TIC donen més protagonisme a la societat civil. L'estat és simplement un actor més (tot i que continua essent un actor central) dins d'una àmplia xarxa en què intervenen una multitud de nodes diferents.</p> <p>La informació es produeix a totes bandes, no solament de l'administració al ciutadà i del ciutadà a l'administració, sinó també entre ciutadans. La informació es genera de manera discursiva amb la participació i intervenció de múltiples agents.</p> |

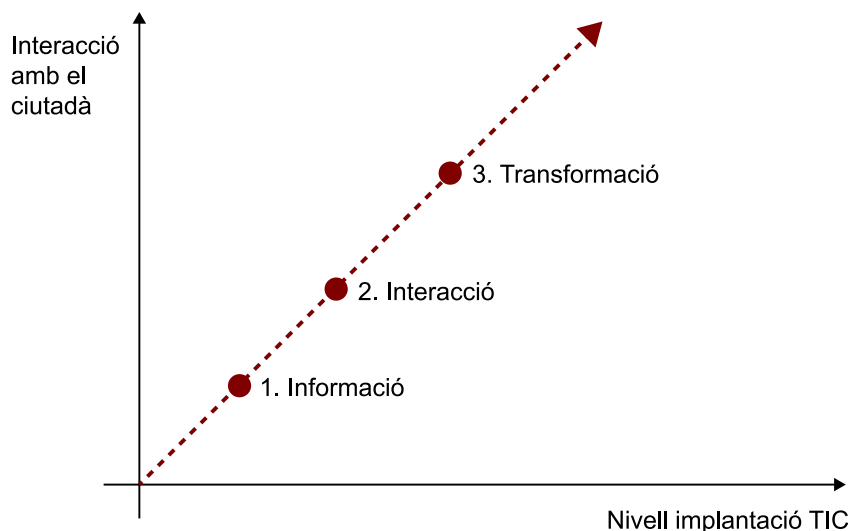
Font: adaptat de Chadwick i May (2003), *Interaction between states and citizens in the age of the Internet: eGovernment in the United States, Britain, and the European Union*.

Una part de la literatura sobre govern electrònic ha assumit que una major implantació i desenvolupament de les TIC hauria d'anar acompanyat necessàriament per un model de governança més participatiu, caracteritzat per un pes més gran del ciutadà. El supòsit és que les TIC han de possibilitar un contacte més directe i més proper entre el ciutadà i les institucions polítiques i administratives, i que a mesura que les TIC es vagin introduint en les diferents capes de la política i de l'administració hi haurà cada vegada més pressió per a transformar la manera d'interactuar entre les institucions i la ciutadania. En alguns casos, això ha conduït a l'elaboració de models explicatius/predic-

tius sobre l'evolució del govern electrònic, en els quals es relaciona un major desenvolupament i implantació de les TIC amb l'objectiu final desitjat d'una major participació ciutadana.

Exemple de model evolutiu de govern electrònic, en què es relaciona un major desenvolupament TIC amb una participació més activa del ciutadà

Figura 5



Aquest gràfic mostra de manera molt esquemàtica la lògica dels models evolutius que s'han utilitzat per a explicar l'impacte esperat de les TIC en les relacions entre administració i ciutadà.

En una primera fase, les TIC haurien de permetre una capacitat més gran per a difondre informació de manera unidireccional. En una segona fase, la tecnologia hauria de permetre establir una connexió més fluida i bidireccional entre ciutadans i administracions; mentre que, en una tercera fase final, el model hauria de culminar amb una transformació de les relacions entre ciutadà i administració per mitjà de mecanismes que garanteixin un major control ciutadà o fins i tot la incorporació d'elements de democràcia directa que, en determinades àrees, substitueixin els mecanismes propis de la democràcia representativa.

Aquests models, però, tendeixen a assumir una relació massa lineal i directa entre una fase i una altra, i a barrejar elements descriptius (sobre com funciona l'administració) i normatius (sobre com hauria de funcionar) en relació amb l'objectiu final de les TIC.

Tanmateix, aquesta relació no és ni senzilla ni automàtica (Coursey i Norris, 2008). Part del problema d'aquests models evolutius rau en un "determinisme tecnològic" excessiu: creure que la tecnologia per ella mateixa és capaç de produir canvis substantius sense la necessitat que hi intervinguin altres factors (organitzatius, econòmics, socials, polítics, etc.).

Si bé és cert que la tecnologia pot afavorir determinats escenaris i pot ser una força impulsora de la modernització administrativa, cal tenir en compte el context més ampli en el qual opera la tecnologia i els interessos o incentius de cadascun dels actors que hi intervenen.

D'altra banda, s'ha qüestionat també el fet d'associar les TIC amb un model concret de democràcia, ja que l'ús de les TIC pot ser consistent amb diferents formes d'entendre la democràcia (no necessàriament ha de conduir cap a una democràcia de tipus directe) i amb diferents graus d'implicació per part dels ciutadans (Grönlund, 2009).

- **El context organitzatiu.** L'impacte de les TIC depèn de factors que no solament estan relacionats amb la tecnologia *per se* sinó també amb com aquesta tecnologia és adoptada i incorporada en cultures i contextos organitzatius concrets (Fountain, 2001). Les TIC no s'implementen sobre una *tabula rasa*, sinó que són impulsades per determinats actors estratègics en el marc d'estructures institucionals, que tenen els seus propis biaixos i condicionants. D'aquesta manera, el potencial de "canvi" de les TIC es veu mediat per tota una sèrie de constriccions (com ara els recursos disponibles, la capacitat pressupostària, la cultura administrativa, les estructures organitzatives prèvies, la política d'interessos i les relacions de poder, etc.) que acaben modulant l'impacte de la tecnologia.
- **Una qüestió de prioritats.** Cal tenir present que el nivell d'interacció amb el ciutadà és una decisió que depassa el canal tecnològic. En la taula 3 hem vist que la interacció entre ciutadans i administració es pot conduir a través de diferents nivells (informació, consulta, participació activa). Les TIC poden donar suport a cadascuna d'aquestes línies. Poden servir per a millorar la transparència i la informació (pensem, per exemple, en les iniciatives de dades obertes o *open data*), poden servir també per a detectar el grau de satisfacció amb serveis o possibles demandes no cobertes per mitjà d'eines de consulta (com ara enquestes en línia) o poden servir com a mitjà per a promoure la col·laboració i la codecisió en els processos de disseny i implementació de polítiques públiques (per exemple, per mitjà de plataformes digitals específiques). Però, en qualsevol cas, la decisió de prioritzar una línia o una altra no està determinada tant pel canal que s'escull per a relacionar-se amb el ciutadà com per quin model de gestió i de presa de decisions es vol afavorir. Per tant, com en molts altres canvis de cultura organitzativa, es tracta d'una qüestió que depèn en bona part del lideratge i la voluntat política.

4.3. Cap a un govern obert?

En els darrers anys, el nou entorn comunicatiu del web 2.0 (blogs, microblogs, wikis, xarxes socials, etc.) s'ha convertit en el cavall de batalla per a un nou estil de governança, amb una implicació més profunda de la societat civil. El pas del web 1.0 al web 2.0 (o web social), més que un canvi tecnològic, representa un canvi de concepte, en el qual l'usuari adquireix més protagonisme i capacitat de control sobre la informació.

Si en el web 1.0 hi havia una distinció clara entre productors i consumidors de continguts, aquesta distinció queda molt més difusa en el web 2.0 gràcies a una major accessibilitat de les aplicacions tècniques i a una reducció dels costos d'aprenentatge. Els usuaris del web 2.0 són alhora consumidors i productors. Poden fàcilment filtrar, enllaçar i compartir la informació, multiplicant així les possibilitats d'intercanviar opinions, experiències i coneixements amb altres usuaris en qualsevol moment i des de qualsevol lloc.

Aquestes eines facilitarien que els ciutadans mateixos poguessin prendre la iniciativa i participar en la provisió de béns públics al marge dels canals politico-administratius tradicionals, la qual cosa permetria donar més protagonisme als actors de la societat civil.

D'acord amb l'esquema anterior, l'impuls del web 2.0 podria facilitar un cert moviment cap al que Chadwick i May (2003) identificaven com el "model participatiu". Tal com ho expressa un analista:

"En contraposició al model monopolístic de producció anterior, la nova manera de produir serveis electrònics podria facilitar un esclat de noves i innovadores aplicacions de govern electrònic –aplicacions que podrien fer realitzable la transformació fonamental que alguns teòrics havien vist en el govern electrònic."

Ahn (2012)

Per part de l'administració, l'ús de les eines 2.0 pot representar una finestra d'oportunitat per a replantejar el tipus d'interacció amb el ciutadà (Mergel, Schweik i Fountain, 2009). El nou entorn comunicatiu 2.0 pot ajudar a donar més protagonisme a l'*input* ciutadà i a reconduir les administracions i els governs cap a una gestió més oberta dels afers públics.

L'impuls d'aquestes tecnologies s'ha relacionat amb els conceptes de *govern 2.0* o de *govern obert*, etiquetes amb les quals l'element tecnològic s'uneix amb la promesa d'un model de gestió més transparent, participatiu i col·laboratiu.

A tall d'exemple, alguns dels beneficis que s'han destacat de les eines 2.0 són els següents:

- **Connectar amb nous públics o reconnectar amb els que ja hi ha.** Les xarxes socials i les eines 2.0 permeten generar una nova interfície més propera i directa que possibilita la circulació d'informació a múltiples bandes de manera immediata (de l'administració cap al ciutadà, del ciutadà cap a l'administració i també entre ciutadans mateixos).
- **Establir noves formes de col·laboració amb els ciutadans.** El caràcter social de les tecnologies 2.0 i la facilitat per a crear i compartir continguts obren la porta a noves formes de col·laboració basades en el que es coneix com a *crowdsourcing* (proveïment participatiu) o *citizensourcing*, orientades a aprofitar la intel·ligència col·lectiva del públic per a aportar idees o solucions sobre determinats temes. Un exemple són les eines que permeten

als ciutadans reportar incidències sobre l'estat dels carrers per mitjà de dispositius mòbils (Mergel, 2012), la qual cosa permet convertir els veïns en inspectors de la via pública.

- **Obtenir informació sobre les opinions, reaccions i preferències dels ciutadans.** L'entorn social 2.0 genera una gran quantitat de dades (en forma d'interaccions, continguts, sentiments en línia, etc.) que, analitzades adequadament, poden aportar informació útil per a orientar i millorar els serveis o les polítiques públiques.

Govern obert

Un concepte que ha fet fortuna en els darrers anys és el de **govern obert** (*open government*). El concepte és una mica difús, però a la seva base hi ha la idea d'un govern i d'una administració compromesos amb una manera més transparent de gestionar els afers públics i una predisposició a establir formes de participació i col·laboració amb ciutadans i d'altres agents de la societat civil.

Part del ressò que ha tingut el terme prové de la directiva sobre govern obert impulsada per l'Administració Obama l'any 2009 sobre les bases de la transparència, la participació i la col·laboració. Podríem dir que la idea de govern obert és per damunt de tot una qüestió d'"actitud", que no passa necessàriament per l'ús de les TIC, sinó per la voluntat de conduir la gestió pública cap a una determinada manera de fer.

De fet, un govern pot ser més obert sense que hi hagi d'haver una transformació tecnològica. Ara bé, Internet i sobretot les eines del web 2.0 contribueixen a fer aquesta idea més possible, gràcies sobretot al seu potencial interactiu (Chun, Shulman, Sandoval i Hovy, 2010).

La nova filosofia del web 2.0 encaixa amb la filosofia del govern obert: de la mateixa manera que els usuaris de programari lliure (*open source*) poden participar i col·laborar en el codi dels programes que fan servir, s'espera que els ciutadans també puguin participar i col·laborar en els diferents processos i nivells de govern (Lathrop i Ruma, 2010). Per aquest motiu, el terme *govern 2.0* també s'ha utilitzat sovint com a sinònim de *govern obert*.

Ara bé, aquest nou entorn també planteja alhora múltiples interrogants. La implementació i gestió d'aquestes eines dins de l'administració pot resultar complexa per diverses causes: les múltiples pressions a les que es pot veure sotmesa tant en l'àmbit intern (resistència al canvi, encaix amb les estructures organitzatives vigents, etc.) com en l'extern (demandes i expectatives dels ciutadans o grups d'interès), els riscos que hi estan associats (com, per exemple, la pèrdua de control dels processos comunicatius) o la pròpia naturalesa de les eines web 2.0, que representen un element de ruptura considerable amb les rigideses i les rutines burocràtiques de l'administració.

Això ha fet que sovint aquestes eines no s'hagin acabat adoptant o que s'hagin implementat senzillament com un canal addicional més de contacte entre el ciutadà i l'administració però lluny aprofitar-ne tot el potencial interactiu.

Resum

En aquest mòdul s'ha fet una aproximació al fenomen de la participació des d'un doble vessant, tenint en compte la relació del ciutadà amb les esferes de la política i de l'administració.

Participació implica l'existència de fórmules amb les quals la ciutadania i la societat civil exerceixen un cert protagonisme en la configuració de les decisions polítiques i la manera com se n'administren els resultats. Pressuposa, per tant, un reequilibri o un repartiment més ampli del poder, i una obertura més gran de les institucions cap a la societat i els ciutadans. El grau i la intensitat amb què s'ha de produir aquest reequilibri és objecte de discussió i forma part del debat polític en les societats democràtiques.

En l'àmbit de la gestió pública, la participació s'ha incorporat com una bona pràctica per a fer l'administració més propera i receptiva al ciutadà. Les administracions, de fet, han experimentat amb diferents eines i mecanismes participatius per incorporar l'opinió del ciutadà en diferents processos.

Amb tot, la inclusió de la lògica participativa dins de cultures i estructures organitzatives poc avessades a l'obertura pot provocar friccions entre diversos actors (que en poden veure amenaçada la posició preponderant) o propiciar dissenys, marcadament jeràrquics (*top-down*), que donin poc marge per a una participació significativa del ciutadà. D'altra banda, la participació com a instrument de la gestió pública ha d'anar acompanyada d'una reflexió sobre els seus costos/beneficis i l'adequació a casos i contextos concrets.

El desenvolupament de les TIC en els últims anys ha obert nous espais per a la participació política. El nou entorn comunicatiu d'Internet pot servir per a reforçar els actors i les institucions polítiques vigents, però també pot crear oportunitats per a l'emergència de nous protagonismes socials i polítics. Les TIC s'han convertit també en el nou motor de modernització de les administracions públiques i han propiciat nous canals de contacte amb el ciutadà.

Per bé que aquests canals poden modificar la relació entre l'administració i el ciutadà, afavorint una lògica de funcionament més transparent, participativa i col·laborativa (per esmentar els principis del govern obert), probablement cal alguna cosa més que el factor tecnològic, que al capdavall no deixa de ser un mitjà, per a redefinir les regles del joc i introduir-hi canvis substantius.

Bibliografia

1. Lectures recomanades

Torcal, Mariano; Montero, José Ramón; Teorell, Jan (2006). "La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada". *Revista de Estudios Políticos* (núm. 132, pàg. 7-41).

Aquest article proporciona, des de l'àmbit de la ciència política, una bona panoràmica descriptiva del debat de la participació política per al cas espanyol. L'article presenta una tipologia de diferents formes de participació política (entesa com a accions dirigides a influir en els resultats polítics), que inclouen el vot, el contacte amb representants polítics, activitats de partit, activitats de protesta i la participació de consum.

Ruano de la Fuente, José Manuel. "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana". *Política y sociedad* (vol. 47, núm. 3, pàg. 93-108).

Aquest article ofereix una visió crítica sobre les disfuncionalitats de la participació ciutadana en el cas concret dels governs locals en l'àmbit espanyol. L'article mostra com, darrere de la retòrica de la participació ciutadana, s'amaguen altres qüestions que no estan relacionades amb la transferència de poder real cap a la ciutadania o la societat civil i denuncia la instrumentalització que s'ha fet d'alguns processos i mecanismes participatius.

Borge, Rosa (2005). "La participación electrónica: estat de la qüestió i aproximació a la seva classificació". *IDP. Revista d'Internet, Dret i Política* (núm. 1).

Aquest article és una introducció molt assequible al concepte i el camp de la participació electrònica. Aporta eines per a classificar les diferents iniciatives institucionals de participació electrònica i analitza alguns exemples de l'àmbit espanyol i català.

Sancho, David (2011). "Participación ciudadana, gobierno electrónico y redes sociales". *Foro Iberoamericano de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del Siglo XXI*.

L'article proporciona diferents exemples d'iniciatives web 2.0 aplicades a la gestió pública i a la participació ciutadana. També aporta una reflexió sobre els factors estratègics i operatius, i els riscos que cal tenir en compte a l'hora d'implementar eines web 2.0 en institucions públiques.

Oszlak, Oscar (2013). "Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública". *Red GEALC*.

Aquest document és una bona introducció als supòsits i la filosofia del govern obert com a model de gestió pública. Els exemples se centren en l'àmbit de l'Amèrica Llatina, però les reflexions poden ser fàcilment extensibles a altres contextos. Els diferents apartats del text tracten qüestions com ara la importància de la informació en democràcia o el lligam entre el govern obert i la participació ciutadana.

2. Referències bibliogràfiques

Ackerman, B.; Fishkin, J. S. (2002). "Deliberation Day". *Journal of Political Philosophy* (vol. 10, núm. 2, pàg.129-152).

Ahn, M. J. (2012). "Whither E-Government? Web 2.0 and the Future of E-Government". A: C. G. Reddick; S. K. Aikins (ed.). *Web 2.0 Technologies and Democratic Governance* (pàg. 169-182). Nova York: Springer.

Altman, D. (2010). *Democràcia directa, democràcia representativa i apoderament ciutadà*. Generalitat de Catalunya.

Arnstein, S. R. (1969). "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Institute of planners* (vol. 35, núm. 4, pàg. 216-224).

Bobbio, N. (1984). *El futuro de la democracia*. Mèxic DF: Fondo de Cultura.

Bobbio, N. (1987). *Democràcia i ciències socials* (núm. 28, pàg. 15-26).

Chadwick, A.; May, C. (2003). "Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: «e-Government» in the United States, Britain, and the European Union". *Governance* (vol. 16, núm. 2, pàg. 271-300).

Chun, S. A.; Shulman, S.; Sandoval, R.; Hovy, E. (2010). "Government 2.0: Making connections between citizens, data and government". *Information Polity* (vol. 15, núm. 1, pàg. 1-9).

Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making (2001). París: OECD.

Coursey, D.; Norris, D. F. (2008). "Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment". *Public Administration Review* (vol. 68, núm. 3, pàg. 523-536).

Crozier, M.; Huntington, S. P.; Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the trilateral commission*. Nova York: University Press New York.

Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: participation and opposition* (vol. 254). New Haven / Londres: Yale University Press.

Dalton, R. J.; Scarrow, S. E.; Cain, B. E. (2004). "Advanced Democracies and the New Politics". *Journal of Democracy* (vol. 15, núm. 1, pàg. 124-138).

Downs, A. (1957). "An Economic Theory of Political Action in a Democracy". *Journal of Political Economy* (vol. 65, núm. 2, pàg. 135-150).

Fischer, F. (1993). "Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases". *Policy Sciences* (vol. 26, núm. 3, pàg. 165-187).

Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform* (vol. 217). New Haven: Yale University Press.

Fishkin, J. S.; Luskin, R. C.; Jowell, R. (2000). "Deliberative polling and public consultation". *Parliamentary Affairs* (vol. 53, núm. 4, pàg. 657-666).

Fountain, J. E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Fung, A. (2006). "Varieties of Participation in Complex Governance". *Public Administration Review* (núm. 66, pàg. 66-75).

Grönlund, A.Ake. (2009). "ICT is not participation is not democracy—eParticipation development models revisited". A: *Electronic Participation* (pàg. 12-23). Berlín / Nova York: Springer.

Hibbing, J. R.; Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge / Nova York: Cambridge University Press.

Irvin, R. A.; Stansbury, J. (2004). "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?" *Public Administration Review* (vol. 64, núm. 1, pàg. 55-65).

King, C. S.; Feltey, K. M.; Susel, B. O. (1998). "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration". *Public Administration Review* (vol. 58, núm. 4, pàg. 317-326).

Lathrop, D.; Ruma, L. (2010). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol / Califòrnia [etc.]: O'Reilly Media, Inc.

Lijphart, A. (1997). "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma". *The American Political Science Review* (vol. 91, núm. 1, pàg. 1-14).

Lupia, A.; Matsusaka, J. G. (2004). "Direct Democracy: New Approaches to Old Questions". *Annual Review of Political Science* (vol. 7, núm. 1, pàg. 463-482).

Macintosh, A. (2004). "Characterizing e-participation in policy-making". A: *System Sciences. Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on* (pàg. 10 i seg.). IEEE.

Matsusaka, J. G. (2005). "Direct Democracy Works". *The Journal of Economic Perspectives* (vol. 19, núm. 2, pàg. 185-206).

Mergel, I. (2012). "Distributed democracy: SeeClickFix.com for crowdsourced issue reporting". Manuscrit no publicat, disponible a: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1992968

Mergel, I.; Schweik, C.; Fountain, J. (2009). "The transformational effect of Web 2.0 technologies on government". *Social Science Research Network* (núm. 1). Recuperat d'OECD (2001).

Pharr, S. J.; Putnam, R. D.; Dalton, R. J. (2000). "A Quarter-Century of Declining Confidence". *Journal of Democracy* (vol. 11, núm. 2, pàg. 5-25).

Ruano de la Fuente, J. M. (2010). "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana". *Política y sociedad* (vol. 47, núm. 3, pàg. 93-108).

Saebø, Ø.; Rose, J.; Nyvang, T. (2009). "The role of social networking services in eParticipation". A: *Electronic participation* (pàg. 46-55). Berlín / Nova York: Springer.

Sartori, G. (1999). "En defensa de la representación política". *Claves de razón práctica* (núm. 91, pàg. 2-6).

Teorell, J. (2006). Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda. *European Journal of Political Research* (vol. 5, núm. 45, pàg. 787-810).

Thompson, D. (1983). "Bureaucracy and democracy". *Democratic theory and practice* (pàg. 235-50). Cambridge [etc.]: Cambridge University Press.

Verba, S. (1987). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Chicago [etc.]: The University of Chicago Press.

Vigoda, E. (2002). "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration". *Public Administration Review* (vol. 62, núm. 5, pàg. 527-540).

