
Sergio de Maya

Participatory Democracy in Southern Europe. Causes, Characteristics and Consequences

Joan Font, Donatella Della Porta y Yves Sintomer (eds.). Londres: Rowman & Littlefield Internacional, 2014, 247 pp.

¿De qué hablamos cuando hablamos de participación? Bajo el término popularizado de democracia participativa se puede agrupar un conjunto de concepciones diversas, desde la democracia directa, a aquella que prioriza la deliberación o la que promueve procesos para la elaboración de políticas públicas. Son bien conocidas las aportaciones en este sentido de Fishkin (1991), Barber (1984), Gutmann y Thompson (1996), entre otros. Y los mecanismos concretos vinculados a una u otra concepción han sido bien numerosos, desde los referéndums a las encuestas deliberativas. También en este terreno se han popularizado algunas experiencias por su novedad y éxito, como paradigmáticamente representa el presupuesto participativo de Porto Alegre.

Se trata, en cualquier caso, de experiencias relativamente nuevas en perspectiva histórica pero que han ido proliferando, también en nuestro país y los de nuestro entorno. Desde un punto de vista teórico, se les han atribuido innumerables virtudes para atajar algunos de los principales aspectos en los que flaquea la democracia representativa: la deliberación, la distancia entre ciudadanía y política, la rendición de cuentas, el enriquecimiento de las políticas públicas para afrontar los retos complejos de la sociedad actual... Todas ellas coincidían en general en fomentar una mayor intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos mediante una metodología diversa que puede combinar diferentes grados de apertura a la participación, de información, de deliberación, o de influencia en la decisión final o en su implementación.

La confianza en los efectos positivos de estos procesos se ha visto reforzada por el estudio de casos ejemplares de buenas prácticas. Lo cual contribuyó en un inicio a que se

impulsaran de una manera un tanto acrítica por parte de representantes públicos atraídos por las experiencias de éxito en otros lugares.

Pero ¿qué sabemos realmente de los mecanismos que llamamos procesos participativos? ¿Son los casos más conocidos y emblemáticos representativos del universo de experiencias surgidas en los últimos años? ¿Qué son, por qué surgen, cómo funcionan, para qué sirven, qué impactos tienen? A tales preguntas se enfrenta este estudio.

Este libro aparece en lo que podríamos considerar una tercera fase en el campo académico de reflexión, estudio y análisis de los procesos participativos. No se trata de un ensayo normativo (que protagonizaron la primera), y como sus mismos autores manifiestan, rompen claramente también con la tradición de estudios de casos (que no es la única, pero sí la mayoritaria en la segunda fase) y de casos particularmente exitosos. Aquí se valora la cantidad, no la calidad de los procesos.

Sin embargo, los estudios previos normativos y de caso se encuentran bien presentes en el libro, pues su objetivo es, precisamente, testar los factores que ensayos e investigaciones precedentes han elaborado o detectado. Por ello cada capítulo parte de un cuerpo teórico amplio y sólido que justifica la elección de las variables analizadas.

Llegamos, pues, a la fase de analizar y hacer balance en el campo de la democracia participativa. Sin duda estos procesos merecían un estudio detenido y riguroso metodológicamente que permitiera valorar su significación. Y desde luego este libro lo hace con ambición y una voluntad clara de rigor académico que permita analizar la participación de manera desapasionada, más allá de las filias y las fobias de cada cual con esta concepción y práctica de la democracia. El equipo de investigación lo conforman investigadores con una larga trayectoria en el estudio de la participación ciudadana, vinculados a una decena de universidades e institutos de investigación de prestigio de diferentes países (desde el CSIC español, al CNRS de Francia, el Instituto Europeo Universitario, la Universidad París 8 o la Universidad de Montreal).

La investigación parte de una definición amplia de proceso participativo que permita acoger su amplia heterogeneidad, con la condición de que hayan sido impulsados o al menos avalados por instituciones públicas. Para ello sus autores se centran en experiencias esencialmente de ámbito local, del sur de Europa, en concreto seleccionando diversas regiones, multitud de municipios y una cantidad más que considerable de procesos participativos de tres países: Francia, Italia y España. Países estos que responden al diagnóstico previo sobre la situación de sus sistemas democráticos, con claras similitudes culturales y gubernamentales en cuanto a sus actitudes políticas y donde han ido aumentando las experiencias participativas.

El libro se compone de tres partes que se corresponden con los tres objetos de estudio que ya se presentan en el subtítulo: causas, características y consecuencias, pasando del nivel más *macro* del contexto de los estados, el *meso* de las regiones y municipios, hasta el nivel *micro* de los procesos y los participantes. Los capítulos 2 y 3 están dedicados a la primera cuestión, queriendo dar respuesta a qué factores de contexto (ya sea a nivel de estados, en el capítulo 2, ya sea a nivel regional o local en el capítulo 3) distinguen a los

municipios participativos de los que no lo son y qué capacidad explicativa tienen factores como la riqueza, la demanda social, la competición electoral o la cultura política. El capítulo 4 atiende al diseño de los procesos participativos (características), tanto en lo que se refiere al análisis de qué variables contribuyen a explicar la elección de uno u otro, como a valorar hasta qué punto estos diseños condicionan las posibilidades de participación, deliberación y empoderamiento (entendido como posibilidad de influir en la toma de decisiones). El capítulo 5 en realidad es un estudio y un diagnóstico de la cultura política de los españoles por lo que respecta a sus actitudes y orientaciones en relación a los actores políticos, los mecanismos de participación y su papel dentro del sistema político, con la intención de desvelar si realmente existe una demanda ciudadana de participación y qué tipo de participación se está demandando. Tiene el valor añadido de contar con una encuesta específica del CIS que contiene una muestra suficientemente significativa de individuos que han tomado parte en procesos participativos, lo cual permite contrastar, en el caso de España, las especificidades actitudinales de este grupo en particular de población. Finalmente el capítulo 6 aborda propiamente el estudio de los efectos que en términos de conocimientos, actitudes y comportamientos los procesos participativos hayan podido tener entre los participantes, seleccionando para ello ciertos casos de procesos participativos considerados especialmente intensos.

Este enfoque, que en definitiva repasa las diferentes fases de un proceso (nacimiento, implementación e impacto), permite también que ciertos factores se puedan valorar en diferentes momentos. Cómo influye, por ejemplo, la existencia de planes de participación en la aparición de procesos, pero también en su diseño por lo que respecta a facilitar la apertura a la participación o la intensidad deliberativa. Lo mismo podemos decir respecto a otros factores como la mejora de las políticas públicas, ¿es realmente una causa que explique la creación de estos procesos? Y al final del proceso, ¿se puede confirmar, efectivamente, una incidencia de la ciudadanía en aquella política?

Es evidente que un estudio de estas características se juega su interés y prestigio en su rigor metodológico. Cada uno de los objetos de estudio que afronta este libro (causas, características y consecuencias) requiere unos datos, unas fuentes y una metodología diferenciada.

Para empezar exige un más que considerable trabajo preparatorio de recolección de datos. Sin duda, es uno de los valores del estudio y una de las razones de la robustez de sus conclusiones, el recopilar una información muy extensa y que, por supuesto, sea comparable para llevar a cabo los diferentes análisis. Para ello se combinan diversas técnicas y fuentes de información, desde la minería de datos a la explotación de encuestas, lo que les permite dotarse de una base de datos rica y extensa. Así, por ejemplo, para el análisis de los factores que explican la aparición de estos procesos (capítulo 3) se cuenta con hasta 552 casos, pertenecientes a cinco regiones (Andalucía, Cataluña y Madrid en España; Apulia y Toscana en Italia) con información en cada uno de ellos de más de cincuenta variables. Una muestra que será completada con casos de pueblos y ciudades de las diferentes regiones donde no se han producido experiencias participativas, para poder captar los factores que las distinguen.

Aunque el elemento característico es, precisamente, esta voluntad de analizar un universo amplio desde una aproximación cuantitativa, tampoco se excluye el estudio de casos en mayor profundidad y el uso de técnicas cualitativas, como las entrevistas o los *focus groups*. Si bien la compatibilidad entre técnicas cuantitativas y cualitativas no permite siempre explicaciones complementarias, permite, por otro lado, incrementar la validez interna y externa de los resultados, mediante triangulación de encuestas y entrevistas, estudios de caso y muestras amplias. De esta manera, también contribuyen a detectar nuevas variables no consideradas en los análisis cuantitativos y que pueden ser incorporadas en futuras investigaciones. Siendo la metodología uno de los aspectos distintivos y de los valores propios del estudio, su explicación está tratada con detenimiento y se adjuntan en los apéndices información con más detalle.

En definitiva, podemos afirmar que este libro es lo más parecido con lo que contamos a una radiografía de la participación impulsada desde las Administraciones locales realmente existente. No de la que debería ser, o quizá a algunos les gustaría que fuera, si no de la que es, especialmente en España. Y, como suele pasar en estos casos, contribuye a desmitificar el entusiasmo que pueden suscitar, sin que ello implique, ni mucho menos, renegar de su potencial. Lo cierto es que las buenas prácticas que se han llevado el protagonismo mediático y académico no son, en absoluto, representativas del conjunto de procesos. No, no les representan. Porque el libro viene a demostrar que, tras el discurso participativo, las experiencias son modestas, si no en número, sí en calidad, intensidad y permanencia.

Pero la aportación más destacada de este estudio reside en que contribuye a explicarnos por qué esta participación impulsada por las Administraciones locales es como es. Ello lleva a replantear bastantes de las razones que han justificado su puesta en marcha, algunas para cuestionarlas, otras para moderar su significación. Tanto para explicar el impulso de los procesos (como ¿cuán importante es realmente la demanda social de participación y la intención de mejorar las políticas públicas en su aparición?), su diseño (¿se facilita realmente y cómo una deliberación de calidad? ¿Es compatible esta con una amplia participación?), así como también su efecto o impacto en los participantes (¿salimos de estos procesos siendo ciudadanos más comprometidos?). Quedan, como es inevitable, cuestiones en el aire que la literatura al respecto ha relacionado con los procesos participativos como el impacto en el mismo tejido asociativo o la creación de capital social, o en la cultura de organización administrativa, y esa compleja relación entre cultura política e instituciones.

El valor añadido de tratarse de un estudio en tres países se ve limitado por el hecho de que tan solo España es una constante en todos los capítulos del libro. Los otros dos países se van combinando con el primero en el análisis de los resultados, lo cual deja los elementos comparativos de contexto y tradición cultural un tanto incompletos. Esto no deja de alimentar el interés por ampliar la comparación con otros países del norte de Europa, caracterizados por contar con una participación electoral habitualmente más elevada, mayores niveles de asociacionismo o mayor eficacia política interna y externa.

Por encima de todo, este libro era necesario, incluso urgente, en el campo de investigación de la democracia participativa, para contrastar la teoría con la práctica, para reconsiderar los factores y variables que han justificado los procesos (su aparición, así como su pretendido impacto), para hacer balance y replantearse futuras investigaciones en este terreno que contribuyan a darle prestigio académico, social y político.

Más aún dado el contexto que estamos viviendo. La satisfacción con el funcionamiento de la democracia, especialmente a partir del estallido de la crisis económica y en paralelo a su evolución negativa, ha ido acelerando su caída, llegando a mostrar resultados históricos en nuestro país. En la misma línea van la valoración de la situación política, de los partidos e instituciones, incluso la insatisfacción con la política aparece en los primeros puestos como uno de los principales problemas citados por la ciudadanía. Pero, a la vez, aumenta el interés por la política.

Más política pero diferente, parece demandar la ciudadanía. Si además de diferente debe ser mejor, este libro nos da indicaciones y abre caminos para avanzar en ese sentido.

Si los procesos participativos se promueven para mejorar la democracia, su fracaso puede alimentar la crítica, descorazonar a los promotores y fortalecer alternativas tecnocráticas o posdemocráticas. Llega, pues, en un buen momento para abrir camino y estimular investigaciones que lo amplíen y profundicen. Y también para que ayude a replantear las preguntas que habitualmente se han querido responder con la apuesta por más participación. ¿Pueden impulsarse procesos de éxito en todos los contextos? ¿Es la mejora de las políticas públicas una causa y/o una consecuencia de estos procesos? ¿Son los ciudadanos críticos porque participan, o participan porque son críticos? ¿Qué metodologías para qué temas, con qué público y cómo contribuye todo ello a su impacto? En definitiva, ¿de qué hablamos cuando hablamos de participación?

Referencias

- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Fishkin, James S. 1991. *Democracy and Deliberation*. New Haven, Conn.: Yale University Press
- Gutmann, Ammy y Dennis Thompson. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.