
The professionalization of public participation

Laurence Bherer, Mario Gauthier y Louis Simard (eds.). Nueva York: Routledge, 2017, 263 pp.

Decía Max Weber, introduciendo los principios de las organizaciones burocráticas modernas, que: «la actividad burocrática [...] presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional. Esto resulta válido tanto para los jefes y empleados modernos de una empresa privada como para los funcionarios públicos» (1993: 718). Esta relación ontológica entre burocracia y profesionalización a la que se refiere el autor plantea uno de los principales retos a los que se enfrenta el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en los Estados que, aunque con sistemas organizacionales «eclecticos», como el español, tienen una base burocrática (Ramíó, 2016). La genealogía social, moderna, de la democracia participativa nace contra las derivas burocráticas de la racionalización de procedimientos y la jerarquía funcional. Asimismo, el «interés» de los Estados con base burocrática por fortalecer la participación ciudadana surge de la estrategia de desburocratización administrativa. Si ciertas derivas de la especialización funcional de la burocracia revierten los efectos beneficiosos de la participación ciudadana para las democracias, entonces, ¿cómo integrar la profesionalización del trabajo en las políticas de participación ciudadana?

Con el fin de responder a esa y otras preguntas, hace una década que los estudios sobre la democracia deliberativa y participativa exploran las posibilidades heurísticas del «giro a la práctica» (*turn to the practice*) y se interesan por la figura del agente técnico/facilitador de la participación (Forester, 1999; Mansbridge, 2006; Lee, 2015). Esto ha favorecido la aparición de una serie de trabajos e investigaciones sobre la profesionalización de la participación, convirtiéndola en una problemática a partir de la que interrogarse sobre la inclusión social, la calidad democrática o el grado de democratización de un país (Nonjon, 2006; Mazeaud, 2010; Cooper y Smith, 2012; Ravazzi, 2013; Landwehr, 2014; Blue y Dale, 2016).

Precisamente, con el fin de conocer más sobre las actividades profesionales de este agente y su relación con la profundización democrática, Bherer, Gauthier y Simard presentan la obra *The Professionalization of Public Participation*. Así, este trabajo se inscribe en el debate sobre las posibilidades de reactualizar el principio de la actividad especializada del ideotipo weberiano en las políticas de participación orientadas a la desburocratización.

Para ello, las/os autoras/es organizan el libro en dos partes de forma clara y coherente, sensibles al diálogo entre las doce contribuciones que constituyen la obra. La primera parte recoge cinco capítulos sobre el contexto histórico, institucional y político del desarrollo de la figura del /de la profesional de la participación pública (PPP) en Italia, Francia, EE. UU., Quebec y Reino Unido. La segunda acoge cinco aportaciones sobre la red de relaciones, recursos y conocimientos que maneja este agente en su cotidianeidad.

Tras una introducción (capítulo 1, pp. 1-14) en la se dan a entender las relaciones entre la variedad terminológica empleada en el campo académico para referirse a estos agentes –*scribes, facilitators, experts, practitioners, engineers, organizers*, entre otros (p. 3)– y la carencia de sistematización del conocimiento relativo al «*ethos* democrático» de su profesión, se abre la primera parte del libro. Aquí, el capítulo 2, firmado por Rodolfo Lewanski y Stefania Ravazzi, aborda el papel del/la PPP en Italia (pp. 17-39). Este país constituye el ejemplo paradigmático de la institucionalización de la participación a través de la regulación jurídica de la década de 1990. Lewanski y Ravazzi lo aprovechan para saber si los/as PP conforman una comunidad epistémica que promueve la innovación en la «industria de la participación pública» (p. 18). Descubren una cierta adhesión de estos agentes a las ideas de neutralidad y transparencia, así como una actitud favorable al enfoque monográfico de la profesión, aspectos que nos hacen intuir su *ilusión* hacia la organización burocrática.

En el tercer capítulo (pp. 40-64), las profesoras Alice Mazeaud y Magali Nonjon exploran los límites y formas del «mercado de la democracia participativa francés». Al hacerlo permiten fugas interpretativas sobre la relación entre libre mercado, burocracia y participación. Sus investigaciones les permiten dibujar la genealogía de este mercado, desde la actividad militante de las personas facilitadoras en la década de 1970, al desarrollo de la figura de PPP en la década de 1980, y caracterizarlo en términos de fragmentación de la oferta de servicios, competitividad, homogeneización y estandarización. Las reflexiones de las autoras revelan la importancia del campo académico en la industria participativa francesa, reproduciendo una división del trabajo reflexivo (ilustrar, idear) y ejecutivo (facilitar, dinamizar), que va en detrimento del pensamiento antibinarista que caracteriza al ideal participativo, pero que favorecen la actividad especializada.

Caroline Lee se ocupa de una cuestión muy relevante para comprender las consecuencias excluyentes de abordar la especialización de la participación con criterios elitistas (pp. 65-86). A partir del caso de EE. UU. explora la forma del cuerpo de profesionales. Lee explica que en el caso estadounidense estos agentes tienden a tener estudios avanzados (61%), son en su mayoría mujeres (62%) y tienen una posición política más liberal que la media de los EE. UU. De su trabajo se puede deducir que quien diseña y dinamiza los procedimientos de participación es una élite discriminada, que interpreta la noción de justicia social y empoderamiento que canalizan con estos dispositivos desde su posición social. Su trabajo nos permite reflexionar sobre cómo una especialización elitista se traduce en la obtención de productos orientados a una élite social.

En el quinto capítulo (pp. 87-114), quienes coordinan el libro estudian, a partir del caso de Quebec, la forma en la que aparece la idea de imparcialidad del agente PPP en un contexto de comercialización de la participación y lanzan una pregunta que interesará a todas aquellas personas preocupadas por la relación entre democracia, burocracia y mercado: «¿Puede alguien ser imparcial en un contexto de comercialización?» (p. 88). El hecho de que el agente PPP tenga que enfrentarse a la presión de los *sponsors* dificulta el ideal imparcial; no obstante, Bherer, Gauthier y Simard hacen un hallazgo interesante, y es que no todos los agentes aspiran a ser imparciales. Del caso quebequés se concluye que hay un tipo de PPP, que habita en las grandes consultorías, al que denominan «promotor», cuyo interés se alinea con el de su cliente. La aportación de este capítulo consiste en hacer reflexionar a la lectora/al lector sobre el riesgo de banalización de la participación en el caso de que la figura del agente PPP tome forma de promotor.

Jason Chilvers consagra el sexto capítulo (pp. 115-138) a la construcción de la *expertise* en participación en Gran Bretaña. Desde los estudios de la ciencia y la tecnología, indaga en las derivas de la actividad participativa especializada de carácter elitista en este país. Chilvers argumenta que, aunque la profesionalización de la participación está estrechamente ligada al incremento de la experticia comunitaria cuyas prácticas tienden a ser excluyentes con los agentes de los márgenes, no toda práctica de profesionalización es inherentemente elitista y contraria a la democratización. El autor propone pensar una «participación reflexiva» (p. 134) que guíe la actividad del agente PPP. Esboza, en la parte final de su aportación, algunos de los contenidos de esta propuesta y apuesta porque esta participación reflexiva tome en consideración la existencia de prácticas de poder basadas en la dominación y en los desequilibrios de poder, favorezca un aprendizaje relacional y sea reflexiva con una ética orientada a la práctica transformativa.

La segunda parte del trabajo comienza con el séptimo capítulo del libro (pp. 141-164), firmado por Oliver Escobar, centrado en los retos de la institucionalización de la democracia deliberativa. Escobar explica que, si bien es cierto que la popularidad de los agentes PPP aumenta progresivamente, su práctica plantea resistencias por parte de actores políticos y sociales que podría esconder inercias contrarias a la socialización del poder y a la toma de decisión colaborativa. Desvelándonos las dinámicas internas de este trabajo, permite comprender por qué «en ese contexto, profesionalizar la *expertise* en participación puede traer dinámicas de *tokenims* y proliferación de miradas administrativistas de la profesión [...], pero comprar externamente la participación nos plantea el problema de que los procesos sean vendidos como algo técnico y no político» (p. 158), y con ello se diluya todo marco interpretativo sobre el poder y la justicia social, necesario para la profundización democrática, pero secundario para las derivas burocráticas de las organizaciones.

El octavo capítulo firmado por David Kahane y Kristjana Loptson (pp. 165-188) se centra en el análisis de la relación entre el campo académico y los agentes PPP en los procesos de democratización. La reflexión entre academia y consultoría que plantean les sirve para entender las consecuencias de su mutua influencia. Una interpretación bourdiana de este capítulo permite entender mejor sus aportaciones con relación

a la tensión en la que se relacionan profesionalización e institucionalización en el ámbito de la participación ciudadana. Mientras que en el campo académico funcionan las normas elitistas de la distinción lingüística, la acumulación del capital cultural, la lucha por publicar en revistas de impacto y el deseo de mantener una actitud imparcial, en el de la facilitación operan otras que se traducen en un *habitus* dispuesto a la práctica y la acción orientada a la justicia social. En ese choque de estructuras estructurantes estructuradas, pueden entenderse las aportaciones de Kahane y Loptson sobre las tensiones y beneficios de una relación tan conflictiva como necesaria.

Nina Amelung y Louisa Grabner realizan en el noveno capítulo (pp. 189-214) una novedosa aportación sobre la forma en la que han viajado algunos dispositivos de participación por el mundo. Desde un enfoque constructivista de los productos políticos, estudian la secuencia del viaje de tres conocidos dispositivos (*citizens' jury*, *planning cell* y *consensus conference*) en cuatro pasos: abstracción a través de la teorización, construcción de equivalencias entre fronteras, adopción y representación del modelo y reinterpretación local de la idea y modelo hacia nuevas plantillas de teorización. El capítulo no recoge la lógica Norte-Sur del viaje, desplazando una mirada más profunda sobre la dominación que entraña la estandarización; pero su investigación aporta ideas centrales para comprender los distintos tipos de homogeneización y racionalización de la participación (ensalzamiento, diferenciación e hibridación) en las que el agente PPP juega un rol central.

En el décimo capítulo (pp. 214-242) Kathryn S. Quick y Jodi R. Sandfort presentan un estudio etnográfico en el que ponen de manifiesto el eje diferenciador que constituye la experiencia previa en la dinamización (no especializada técnicamente) entre los agentes PPP. Es un trabajo importante para comprender cómo aplica la tendencia de capital cultural institucionalizado en la legitimación de la «profesionalidad» del agente técnico.

Tras este completo recorrido por una agenda de investigación incipiente y prometedora, Bherer, Gauthier y Simard concluyen que la profesionalización de la participación está estrechamente ligada a la consolidación del mercado de la innovación democrática sobre el que es necesario saber más. La entrada desde la práctica, posición social y génesis del agente PPP ofrece, sin duda, muchas ventajas epistémicas (pp. 242-252).

Pese a la riqueza del trabajo, este presenta algunas lagunas a la hora de problematizar cuestiones centrales para comprender la complejidad de los procesos de institucionalización (Martínez-Palacios, 2018). Entre ellas destacan la ausencia de referencias al amistoso conflicto entre la deliberación, la participación y el desarrollo comunitario –prácticas de profundización democrática en las que indudablemente el rol de agente es distinto–, y una implicación más clara de marcos interpretativos que explícitamente movilicen el proceso de producción de los perfiles profesionales con los resultados de las políticas públicas.

No obstante, este trabajo tiene la virtud de relacionar los aspectos organizativos de los procesos de la democratización con las temáticas «clásicas» de las teorías de la organización, abriendo numerosos puntos de fuga interpretativos como los que ofrece la posibilidad de conocer la relación actual entre Estado, burocracia y democracia desde

la práctica del PPP. Asimismo, ofrece ejemplos sobre cómo el estudio de las prácticas del agente PPP pueden ayudar a entender la calidad de los procesos de profundización, por lo que su contenido interesa tanto a académicas/os, como a facilitadoras/es interesadas/os en la democratización inclusiva.

Referencias

- Blue, Gwedolyn y Jackie Dale. 2016. «Framing and power in public deliberation with climate change: Critical reflections on the role of deliberative practitioners», *Journal of Public Deliberation*, 12 (1): Article 2.
- Cooper, Emmeline y Graham Smith. 2012. «Organizing Deliberation: The Perspectives of Professional Participation Practitioners in Britain and Germany», *Journal of Public Deliberation*, 8 (1): Article 3.
- Forester, John. 1999. *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge: MIT Press.
- Landwehr, Claudia. 2014. «Facilitating Deliberation: The Role of Impartial Intermediaries in Deliberative Mini-Publics». en Kimmo Grönlund, *Deliberative mini-publics*. ECPR Studies.
- Lee, Caroline. 2015. *Do-It-Yourself Democracy: The rise of the public engagement industry*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mansbridge, Jane. 2006. «Norms of Deliberation. An inductive Study», *Journal of Public Deliberation*, 2 (1): Article 7.
- Martínez-Palacios, Jone. 2018. *Avance para una historia cruzada de la institucionalización de la participación ciudadana en España (1978-2017)* [inédito].
- Mazeaud, Alice. 2010. *La Fabrique de l'alternance. La démocratie participative dans la recomposition du territoire régional*. La Rochelle : Université de La Rochelle.
- Nonjon, Magali. 2006. *Quand la démocratie se professionnalise : enquête sur les experts de la participation*. Lille : Université Lille 2.
- Ramió, Carles. 2016. *Una propuesta de postburocracia: un modelo burocrático y empresarial*. GIGAPP, Working Papers. 13.
- Ravazzi, Stefania. 2013. «Facilitare la deliberazione. Il ruolo dei professionisti»; en Luigi Bobbio, *La qualità della deliberazione*. Carocci: Roma.
- Weber, Max. 1993 [1921]. *Economía y sociedad*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

JONE MARTÍNEZ-PALACIOS

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea