



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis

Trobada

La Gestió de la Comunicació en entorns participatius

Cerdanyola del Vallès, 17 de setembre de 2008

Ponència 1

La transparència i la participació ciutadana. Un marc teòric d'anàlisi.

Autor: Leonardo Díaz
Fundació Carles Pi i Sunyer
Barcelona, juliol 2008

Resum

L'objectiu d'aquest treball és proposar un marc d'anàlisi que serveixi per a elaborar propostes d'actuació que enforteixin la participació i la transparència en el govern i la gestió dels assumptes públics. Atès que els conceptes de participació i transparència s'utilitzen amb diferents significacions, és necessari delimitar ambdós conceptes, establir les dimensions específiques de cadascun i analitzar la relació que existeix entre si. A partir del marc conceptual de la denominada teoria de la transparència, s'analitzen les polítiques participatives i, en particular, els models de participació ciutadana.

1. La participació ciutadana

El significat de la participació ciutadana pot variar substancialment segons les concepcions politicofilosòfiques que la sustenten, l'abast dels fenòmens que tracta, els objectius que persegueix, els nivells de decisió que es consideren o les condicions contextuais en les quals es presenta. En aquest treball partim d'un concepte restringit que defineix la participació com "aquelles experiències que involucren els ciutadans en les polítiques públiques". Per a l'anàlisi d'aquestes experiències es tenen en compte tant els aspectes procedimentals i substancials, com també els diferents nivells de decisió que es poden donar. Dintre dels factors contextuais es consideren especialment aquells de caràcter institucional que poden ser d'utilitat a l'hora de definir models de participació.

Els models analítics són visions simplificades de la realitat que ajuden a ordenar i a integrar conceptualment fenòmens complexos com les polítiques públiques. La utilització de models de participació, en els quals es combinen les seves dimensions i els seus components, és de gran utilitat a l'hora de realitzar estudis comparatius en què es consideren les variables contextuais.

1.1 Els models de de participació

El model d'anàlisi que es proposa es basa en la relació que hi ha entre els factors estructurals i els factors simbòlics d'un fenomen social. Bàsicament, planteja que a cada estructura organitzativa, definida per la relació entre les parts i la fortalesa de la frontera que la separa de l'exterior, li correspon un conjunt de valors, principis o concepcions que li dóna coherència i viabilitat al tot com una unitat. D'aquesta manera es distingeixen almenys tres estils organitzatius: el jeràrquic, l'igualitari i l'individualista. Els estils mantenen una relació competitiva entre ells, i encara que en una política pública no es donin en un estat pur, sempre n'hi ha un que predomina. Alhora, aquesta proposta teòrica sosté que no existeix un estil ideal, ja que cadascun d'ells té virtuts i dèficits, fet que els torna competitius i propicia el canvi social.

Estils de participació

	Jeràrquic	Comunitari	Individualista
Estructura	Forta cohesió, rols asimètrics i especialitzats	Forta cohesió, rols simètrics	Baixa cohesió, rols indiferenciats
Frontera	Tancada	Tancada, impermeable	Oberta
Principi	Autoritat	Igualtat	Individualitat
Escala	Gran	Petita	Apropiada
Estil de coneixement	Anticipació, especialització	Experiència, holístic	Prova i error
Regles	Moltes, altament formalitzades	Poques, informal	Poques
Qualitat de participació	Procediments neutrals, estabilitat	Proximitat, interacció entre parts	Pluralisme, llibertat

1.2 El model participatiu dels municipis de Catalunya

Si s'analitzen les polítiques de participació dels municipis de Catalunya a partir d'aquests models, s'observa que les seves actuacions estan caracteritzades pels diferents estils de participació. No obstant això, s'adverteix que el model predominant és el jeràrquic, ja que s'han prioritzat aquells mecanismes formals, estructurats, estables i especialitzats. Això ha produït una “inflació orgànica” de consells i comissions participatives que, de forma mimètica a les estructures de les administracions, reproduïxen els seus àmbits d'actuació.

Alhora, la necessitat de garantir certs principis i procediments ha dut a crear normes i regulacions detallades sobre la participació. La majoria dels ajuntaments, sobretot els més grans, han incorporat professionals i tècnics especialitzats en participació. Ara bé, la dimensió més dinàmica de la participació, el procés participatiu, es planteja a través de plans o programes amb procediments estandarditzats. La participació, per tant, està concebuda des del principi d'autoritat i proposa respostes integrals. Tots aquests canvis han ajudat a millorar les relacions entre els ciutadans i l'administració, han democratitzat les estructures administratives i han servit per a millorar la qualitat en la gestió pública.

Les principals crítiques a aquest model tenen relació amb els seus problemes inherents: excessiva fragmentació de les temàtiques, escassa transversalitat, resistència de les estructures i els professionals de les administracions a treballar de forma horitzontal amb els ciutadans, dificultat d'acceptar controls o avaluacions externes, excessiu burocratisme de certes pràctiques, dificultats per acceptar la dissidència de grups o sectors que qüestionen el principi d'autoritat, etc.

2. La transparència

La transparència és un concepte amb múltiples accepcions que li donen un caràcter polisèmic, metafòric, amb una forta càrrega simbòlica o un ús instrumental que dificulta un consens en la seva definició. No obstant això, l'ús estès de la transparència com una necessitat o un objectiu a complir en diferents àmbits públics sembla indicar que aquesta ambigüïtat en la seva definició l'enforteix, ja que li permet emmotllar-se a diferents propòsits o situacions. La transparència es presenta, llavors, com un concepte “paraigua” que inclou diferents significats que no sempre mantenen una correspondència lògica, però que permeten que tinguï una acceptació generalitzada.

En aquest bloc s'analitzen alguns enfocaments teòrics i actuacions impulsades per diferents entitats públiques i privades que s'han ocupat d'aquesta matèria. En la primera part es descriu l'evolució de la transparència en els estats democràtics liberals. L'anàlisi es focalitza en el desenvolupament dels drets ciutadans i de les institucions polítiques dins de diferents models de democràcia.

En el següent bloc es realitza una anatomia del concepte, tot distingint la seva dimensió normativa, substancial i instrumental, com també els àmbits d'actuació en els quals es dona. Finalment, es fa una síntesi amb un esquema analític a partir del qual es proposa una metodologia de treball per a aprofundir estudis i actuacions en l'àmbit local.

2.1 Transparència i democràcia

Dintre de les “promeses incomplertes de les democràcies contemporànies”, Norberto Bobbio ha destacat la incapacitat de la democràcia per acabar amb l'opacitat en el maneig dels assumptes públics. Per a Bobbio la manca de transparència al·ludeix a un exercici del poder a esquenes dels ciutadans, en àmbits de decisió tancats i amb poc accés a la informació. La democràcia no ha aconseguit ser una àgora oberta on els ciutadans poden exercir plenament els seus drets ni un sistema que garanteixi el poder sobirà d'aquests drets.

En els últims anys s'ha donat una conjunció de factors que plantegen nous desafiaments a les democràcies contemporànies i que han trobat en la transparència una resposta satisfactòria.

Entre els factors que han impulsat la transparència es distingeixen:

- La revolució de les noves tecnologies, sobretot d'Internet, en la gestió d'assumptes públics és una oportunitat immillorable per acostar els ciutadans a l'espai de les decisions.
- El fenomen de l'exclusió social posa en qüestió les respostes dels estats del benestar més desenvolupats per a afavorir l'exercici ple dels drets ciutadans.

- La reivindicació del ciutadà individual com a actor protagonista en la relació davant dels poders públics planteja noves formes de relació i de participació que superen els mecanismes d'intermediació tradicionals.
- L'extensió i complexitat dels nivells de govern i dels seus aparells administratius plantegen la necessitat de simplificar, acostar i fer comprensibles àmbits cada vegada més allunyats de la vida quotidiana dels ciutadans.
- La influència ideològica d'institucions i grups transnacionals que, d'una banda, impulsen l'obertura i llibertat de mercats, amb regles de joc clares i informació accessible però que, d'una altra, presenten àmbits aliens al control i a la transparència de les decisions.
- Els casos de corrupció, transformats en escàndols públics, afebleixen la confiança en el sistema polític i en les seves institucions.

2.2 La teoria de la transparència: dimensions, abast i actuacions

Quan s'analitzen diferents propostes o actuacions vinculades a la transparència es poden distingir dues grans línies d'actuació: les actuacions de lluita contra la corrupció i les vinculades amb l'accés i l'obertura de la informació pública. Encara que ambdues propostes tenen elements en comú, en el primer cas es destaquen més els aspectes normatius, mentre que en el segon es fa major èmfasi en els aspectes instrumentals.

A més d'aquestes línies d'actuació, es poden distingir altres que emfatitzen la qualitat de la gestió, els mitjans de comunicació, la forma que s'elabora i processa la informació, etc. No obstant això, entre aquestes actuacions es poden distingir dimensions de caràcter substancial, simbòlic i normatiu i instrumental.

2.2.1 Dimensió substancial

La dimensió substancial es refereix a aquella matèria o composició d'una política pública les característiques o propietats de la qual afecten el seu nivell de transparència. Hi ha dues matèries bàsiques que són objecte d'anàlisi i d'interès: la composició o estructura de la política i el contingut de les temàtiques que es tracten. En ambdós casos, es fa referència a dues propietats fonamentals d'aquests fenòmens: l'obertura i l'accessibilitat.

En el cas de les estructures, les variables que afecten l'obertura i l'accessibilitat són els tipus de relacions entre les parts i les fronteres d'aquest sistema de relacions amb l'exterior.

En relació als continguts, l'opacitat es refereix al grau de dificultat o complexitat de certs assumptes, que dificulten la seva comprensió. Les barreres que generen exclusió es poden deure al fet que un assumpte inclogui tanta varietat de problemàtiques que es requereixi la col·laboració d'especialistes que es dediquin de forma particular a cadascuna d'elles. En altres casos, són assumptes que només es poden entendre si es té un nivell de coneixements molt elevat.

Dimensions substancials de la transparència

Unitat d'anàlisi	Variables que afecten l'obertura i l'accessibilitat	Forma d'instrumentalitzar la transparència
Estructura	Tipus de relacions Fronteres del sistema	Desburocratització Govern de cristall
Assumptes o temàtiques	Dificultat Complexitat	Plans i normes de comunicació i publicitat

2.2.2 Dimensió simboliconormativa

La transparència pot ser entesa com un valor o principi de caràcter eminentment ètic que serveix per a definir pautes normatives que orienten l'acció. Però també pot ser entesa com un recurs simbòlic, construït socialment i que s'expressa com una utopia o mite que dóna sentit i legitima els comportaments.

Des de la dimensió normativa es vincula amb aquells codis ètics que defineixen el que està bé o malament davant determinades situacions. On ressalta més clarament aquesta dimensió és en aquelles actuacions que vinculen la transparència amb el fenomen de la corrupció.

La transparència té una dimensió simbòlica que queda reflectida en les pràctiques discursives que la transformen en una meta o objectiu a assolir o en un estat ideal del funcionament de les institucions. L'ambigüitat o imprecisió en les definicions té a veure amb el caràcter utòpic o de mite que comporta.

El fet que la transparència s'accepti com el problema o la solució a diferents mals de les democràcies posa de manifest la força que té com a símbol o representació d'aspiracions. La bandera de la transparència és la insígnia mobilitzadora des de la qual s'impulsen àmplies reformes econòmiques o profunds canvis polítics. En el seu nom es proposen reformes en els sistemes de partits polítics, en el funcionament dels mercats, en les administracions públiques, en els sistemes judicials, etc.

Dimensió simboliconormativa

Unitat d'anàlisi	Variables	Forma d'instrumentalitzar la transparència
Ètica	Valors i principis predominants Percepcions	Lluita contra la corrupció Bon govern Codis deontològics Fiscalies anticorrupció/ombudsman
Simbòlica	Utopies/mites	Solució general, sense especificar instruments, inclosa en plans, normes, actuacions, etc.

2.2.3 Dimensió instrumental

Des de la perspectiva instrumental, la transparència es considera un mitjà per arribar a altres fins, com la confiança en les institucions, la rendició de comptes i l'empoderament de la ciutadania. En aquest sentit, compta amb diferents eines, entre les quals destaquen les regles de joc, la informació, la comunicació i la gestió del coneixement.

Un dels corrents doctrinaris més destacats de la transparència, que és consubstancial al funcionament de l'estat de dret de les democràcies liberals, és que un govern transparent és aquell que pren decisions segons regles públiques preestablertes. El compliment de la llei és el paràmetre o indicador que demostra que el govern dels assumptes públics es realitza sense arbitrarietats ni discrecionalitat.

El segon instrument en el qual es recolzen gran part de les estratègies i actuacions que invoquen la transparència es refereix a la informació pública. Aquesta afecta el dret bàsic de la ciutadania a informar-se, alhora que genera obligacions als poders públics, com donar publicitat de les normes i garantir l'accés a registres o documents.

Com a instrument, es ressalta l'aspecte procedimental i qualitatiu de la informació pública que es defineix com "la possibilitat de qualsevol ciutadà d'accedir a la informació en poder del govern". Per tant, quan es parla d'informació pública ens referim a aquella informació accessible, rellevant i disponible dins del termini i en la forma escaient que afecta la gestió i el govern dels assumptes públics. El problema és definir quina informació és rellevant, on es troba allotjada, quins criteris de fiabilitat s'utilitzen, quin grau de comprensibilitat té i com s'hi pot accedir.

La tercera eina considerada és la comunicació, que està vinculada, d'una banda, amb la difusió dels actes de govern, principi bàsic de les democràcies liberals, i, d'una altra, amb el dret dels ciutadans a informar-se sobre els assumptes públics.

El procés de comunicació té diferents components: un emissor, un receptor, un missatge i un mitjà. Tots aquests elements, que formen part del procés comunicatiu, mantenen una relació complexa entre si i s'influencien mútuament.

Finalment, la gestió del coneixement dels assumptes públics es refereix a aquelles eines que potencien l'empoderament dels ciutadans, faciliten el control i l'avaluació de les institucions i procuren millorar els seus paràmetres d'eficiència i eficàcia. En millorar l'eficiència en la gestió, es faciliten el seguiment, el control i la participació dels actors en el govern i la gestió dels assumptes públics.

Dimensió simboliconormativa

Unitat d'anàlisi	Variabes	Forma d'instrumentalitzar la transparència
Regles de joc	Simplicitat, publicitat	Funcionament ple de l'estat de dret
Informació pública	Accessibilitat, comprensibilitat, localització	Lleis d'accés a la documentació i informació pública
Comunicació	Objectivitat, extensió, control	Entitats de control de la comunicació pública
Gestió del coneixement	Eficàcia Eficiència Recursos cognitius	Ús de noves tecnologies Programes de formació Cartes de serveis Indicadors de gestió

Participació i transparència

La transparència té elements en comú amb la participació ciutadana perquè ambdues es refereixen a fenòmens eminentment relacionals que suposen un exercici del poder i, per tant, situacions conflictives entre els actors implicats. Per això existeix una tensió contínua quan s'implementen actuacions en matèria de transparència i participació. Aquesta tensió explica algunes de les dificultats que té l'aplicació de mecanismes o polítiques que busquen millorar la seva qualitat. Aquests mecanismes es poden percebre com una amenaça cap a l'exercici del poder o transformar-se en un instrument d'aquest quan es desvirtuen o degraden els seus objectius i s'utilitzen per a legitimar formes de manipulació, cooptació o control de voluntats.

També aquests fenòmens es consideren valors bàsics de la democràcia i s'utilitzen com a indicadors per a mesurar-ne la qualitat. D'aquí que siguin considerats també un mitjà per a assolir altres finalitats que afecten tot tipus d'actuacions públiques. Entre aquestes finalitats en destaquen algunes que són comunes com la accountability, l'empoderament ciutadà, l'eficàcia en la gestió i la millora de la confiança sobre els assumptes públics.

Ambdós fenòmens s'influeixen l'un a l'altre i poden ser tractats com a variable depenent o independent. Com a variable dependent, la participació ciutadana en la transparència produeix l'obertura dels processos, facilita l'accessibilitat a la informació, millora els canals de comunicació i permet millorar els mecanismes de control i rendició de comptes. L'àmbit d'actuació d'una política de transparència són totes les àrees de govern en les quals la participació pot ajudar a millorar la qualitat de la transparència.

Com a variable independent, la transparència pot ser considerada una condició necessària per a una participació efectiva. Es parla de la transparència en la participació quan es donen un conjunt de factors que faciliten la confiança i l'empoderament dels ciutadans en el procés participatiu. Així, per exemple, la qualitat de la informació, la seva comprensibilitat, accessibilitat, veracitat i consistència, són elements bàsics perquè es doni una participació efectiva. L'àmbit d'actuació és, en aquest cas, tota política participativa en la qual la transparència pot ajudar a millorar la qualitat de la participació.

Però ni la participació és una condició suficient de la transparència, ni aquesta ho és de la participació. Ambdues es potencien qualitativament, ja que qualsevol millora en una d'elles incideix positivament en l'altra. Per tant, podríem pensar en una situació hipotètica de participació amb poca transparència, o de transparència amb poca participació. El que variarà serà la qualitat d'ambdós processos, amb una situació ideal d'alta participació amb elevat nivell de transparència, i un escenari no desitjat en què ambdues variables presenten baixos nivells de qualitat.

2.3 Anàlisi de la transparència en les polítiques participatives

El model d'anàlisi que es proposa avalua la qualitat de la transparència en una política participativa des d'una perspectiva politològica. Per tant, es parteix d'una perspectiva centrada en l'exercici del poder, en el qual es consideren els actors, amb els seus recursos i estratègies, les estructures o xarxes de relacions, des d'una dimensió longitudinal en la qual es diferencien fases o etapes d'evolució.

2.3.1 Les fases

Entre les fases d'una política pública es poden distingir els esdeveniments, que són fenòmens externament visibles i mesurables (demandes, resultats i impactes), i els processos que vinculen els esdeveniments entre si i tenen un caràcter dinàmic i transformador.

2.3.2 Les demandes

La informació sobre les demandes o inputs del sistema és la dimensió de la transparència més desenvolupada en les polítiques públiques, ja que, habitualment, és un requisit per a la definició de la despesa pública. Els problemes d'informació, que afecten tota política pública, tenen una significació especial en el cas de les polítiques de participació ja que la qualitat, comprensibilitat i accessibilitat de la informació condicionen la qualitat de la participació.

2.3.3 Els resultats

Les administracions també s'ocupen de mesurar i informar sobre els resultats de les actuacions participatives. Aquesta informació tendeix a ponderar-se, habitualment, en termes quantitius: quantitat de reunions, òrgans, participants, etc. L'obtenció d'aquestes dades no és una tasca senzilla, ja que moltes vegades, a causa de la dinàmica de les experiències participatives o de l'escassetat de recursos, es limiten les possibilitats de captura i registre d'informació. En el cas dels continguts de caràcter qualitatiu, com la rellevància dels assumptes tractats, la qualitat de les propostes ciutadanes, intensitat de la participació, etc., els resultats són àdhuc més difícils de descriure.

2.3.4 Els impactes

La informació sobre els impactes d'una política és el que presenta majors dificultats a l'hora de ser amidats. Els canvis que es produeixen en un fenomen social poden dependre de múltiples factors que no sempre resulten evidents.

2.3.5 Els processos

La informació sobre els processos és menys evident i més difícil de mesurar. La transparència, en aquests casos, està vinculada a l'existència de regles de joc que garanteixen certa objectivitat i previsibilitat en les actuacions. També exigeix un nivell adequat de comunicació cap a la ciutadania. Els ciutadans han de conèixer amb certesa en què poden participar, com, quan i on ho poden fer.

2.3.6 Els actors

Respecte dels actors, els seus recursos i les estructures de relacions, la transparència es refereix, fonamentalment, a la seva informació bàsica, a les regles de joc que limiten les seves estratègies i a les pautes de comportament ètic amb les quals actuen.

2.3.7 Les xarxes d'actors

En una política pública es poden establir diferents tipus de relacions entre actors públics i no públics, que defineixen configuracions de xarxes que poden facilitar determinats aspectes de la participació ciutadana. Dins dels factors considerats en aquestes configuracions s'esmenten: la densitat i complexitat de la xarxa, la intensitat relacional, les relacions de poder, els recursos que es posen en joc, la permeabilitat de les seves fronteres, l'impacte mediàtic dels temes que es tracten, les estratègies predominants, el nivell de formalitat de les relacions, la conflictivitat i la capacitat d'anticipació.

2.4 Transparència i estils de participació

Els criteris de transparència poden tenir diferents implicacions segons els estils de participació als quals estan vinculats. Això significa que cada estil de participació té una concepció diferent de la transparència segons la qual es promouen determinades dimensions d'aquesta. També cada estil de participació té dèficits específics que cal considerar a l'hora de facilitar la transparència en la participació.

L'estil de participació jeràrquic garanteix regles de joc i procediments detallats que afavoreixen la previsibilitat i confiança en les actuacions. La implicació d'especialistes en participació pot afavorir l'eficiència i eficàcia dels mecanismes participatius. Però la dificultat que s'intercanviïn els rols entre les parts, la complexitat de les estructures o la impermeabilitat de les fronteres que separen les administracions amb el món exterior plantegen la necessitat de reforçar les estratègies de transparència a nivell estructural tant des de fora cap endins com d'abaix a cap amunt. L'excés d'especialització i de procediments burocràtics pot fer que la informació sigui de difícil accés o incomprensible per als ciutadans.

L'estil de participació comunitari, en canvi, es caracteritza per una interacció intensa entre les parts implicades i el coneixement horitzontal dels temes que es tracten, fet que afavoreix l'accessibilitat i accountability dels assumptes tractats. No obstant això, la impermeabilitat de les fronteres transforma aquestes xarxes d'actors en caixes negres per als que no en formen part. Al seu torn, els membres de la comunitat tenen dificultats per a acceptar regles de joc comunes on es posi en perill la seva visió de la realitat. Per tant, les polítiques de transparència han de promoure una flexibilització en les fronteres de les xarxes i un debat sobre els paradigmes o visions predominants que dificulten els controls externs.

L'estil de participació individualista es caracteritza per la permeabilitat de les seves fronteres, fet que afavoreix la dimensió d'obertura de la transparència. La competència entre les parts genera múltiples controls, en els quals les parts tenen un interès directe que el sistema funcioni correctament. Aquests models, de tall gerencial, conceben els organismes públics com a empreses, els ciutadans com a clients i privilegien l'eficiència econòmica en la implementació de les polítiques. Per tant, per a aquest model la transparència es dona quan s'implementen mecanismes que garanteixen la competència de diferents actors en la provisió de béns i serveis, quan els usuaris disposen de propostes alternatives o tenen capacitat per a incidir en la provisió d'aquests i quan els productes tenen els costos més baixos.



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis