

Escola de l'IGOP

Passeig d'Urrutia, 17
08042 Barcelona
+34 93 407 62 03
igop.bcn@uab.cat
www.escoladeligop.com

El debate público

Puedes descargar este documento
y la versión anterior en:

<http://igop.uab.cat>

Fernando Pindado y Oscar Rebollo

DEBATE SOBRE EL DEBATE PÚBLICO

ÍNDICE

A. PRESENTACIÓN.....	7
B. INTRODUCCIÓN	11
1. ¡Con la que está cayendo... y ahora me salen con el debate público!	11
2. El contexto institucional: el debate público como una dimensión de la participación política	13
. Las dimensiones de la democracia.....	13
. La dimensión dialógica.....	14
. Dialéctica y dialógica.....	15
. El dialogo como forma de alcanzar la justicia.....	15
. Acción institucional.....	18
. Iniciativa ciudadana.....	20
3. Algunas perlas de frases pronunciadas realmente	22
4. Algunas preguntas iniciales	24
5. El lenguaje, atributo humano	26
C. EL DEBATE PÚBLICO.....	29
1. Sobre el concepto	29
. ¿Es un nombre nuevo para una cosa vieja?.....	29
. ¿El debate público necesita ser organizado?.....	30
. Una propuesta de definición y de contenido.....	31
. Diferencia con otros conceptos: concertación, interlocución, negociación.....	31
. Una democracia de calidad necesita desarrollar también su dimensión dialógica.....	32
. Los resultados del debate no vinculan a nadie, aunque comprometen al promotor.....	33
2. Sobre qué se puede hacer debate público	33
. La política y las políticas como marco delimitador.....	34
. Atención a la banalización.....	35
. Siempre antes de la decisión.....	36
3. Finalidades	36
. Rescatar la política de los intermediarios pérfidos.....	37
. Hacer transparente la acción política.....	37
. Controlar el poder.....	38

. Conocer mejor el impacto social de las actuaciones públicas	39
. Favorecer la toma de decisiones	39
. Fortalecer a la ciudadanía	40
. Mejorar la calidad del sistema democrático.....	41
. Facilitar la creatividad y la innovación.....	41
4. Los elementos subjetivos del debate público: las personas, las organizaciones y las instituciones	42
. ¿Quién puede convocar un debate público?	42
a) Iniciativa ciudadana para pedir a la institución que convoque un debate público.	42
b) Debate público organizado y promovido directamente por la ciudadanía.	43
. ¿Quién es convocado a un debate público?.....	43
. ¿Obligatoriedad o discrecionalidad?.....	45
5. Cómo se hace el debate. Los elementos instrumentales	46
. Aprender de la experiencia.....	46
. No se improvisa, hay que planificar	46
a) Preparación.....	46
b) Información	47
c) Diálogo y recogida de aportaciones. ¿Hacen falta facilitadores?.....	48
d) Informe de resultados	49
e) Análisis y valoración	49
f) Retorno o devolución.....	49
g) Evaluación	50
. Sistema de garantías: control y seguimiento	50
. Internet y las redes sociales.....	51
. ¿Los órganos consultivos, un canal de debate público?.....	52
D. REGULACIÓN Y CONDICIONANTES	55
1. ¿Hace falta una regulación del debate público?	55
. La institución del debate público	55
. Riesgos de la institucionalización	56
. El debate público no es (no tendría que ser) partidista	56
2. Condicionantes para la formalización del debate público	57
. Una coyuntura de desprestigio de la democracia	57
. En nombre de la crisis, contra la democracia	57
. Falta de cultura política.	58
. El papel desleal de los medios de comunicación	59

. La tendencia al corporativismo.....	60
. Dificultad para incorporarlo a la agenda social.....	61

E. DEBATE PÚBLICO Y ACCIÓN COMUNITARIA	63
1. La acción comunitaria. Pluralidad y diversidad	63
2. El debate público. Similitudes y diferencias	65
3. ¿Sirve el debate público para la acción comunitaria?	67
ANEXO	69
UN ESQUEMA DE LOS DIFERENTES TIPOS DE DEBATE	69
Bibliografía	71

DEBATE SOBRE EL DEBATE PÚBLICO

A. PRESENTACIÓN

La [Escuela de Políticas sociales y Urbanas](#)¹ del [Instituto de Gobierno y Políticas Públicas](#)² (IGOP) organizó durante el año 2012 un programa de trabajo (grupos de discusión, entrevistas a personas expertas, análisis documental...) para facilitar la reflexión sobre la dimensión deliberativa o dialógica de la democracia, algo a lo que hemos llamado "debate público".

¿Por qué este ejercicio? ¿Por qué con esta voluntad? Básicamente por tres razones: en primer lugar, porque en el equipo promotor compartimos la idea, cada vez más extendida e irrefutable, de que la calidad de nuestra democracia está por debajo de unos umbrales que cuestionan la propia idea de democracia para referirse a nuestro sistema político. Al hacer este ejercicio nos reafirmamos en el convencimiento de que vale la pena luchar y trabajar cada día por conseguir una democracia de calidad, ya que así podremos aspirar más fácilmente a unas mejores condiciones de vida.

En segundo lugar, porque tanto desde un punto de vista institucional como individual, las personas que impulsamos este proceso de reflexión y construcción colectiva de conocimiento para la práctica sociopolítica, llevamos ya bastantes años trabajando a pie de calle en el impulso de muchas experiencias y procesos de participación ciudadana y, pasado este tiempo, hemos querido hacer una mirada autocrítica sobre nuestras propias prácticas.

¹ <http://igop.uab.cat/escola-igop/>

² <http://igop.uab.cat/>

Hemos cometido errores, y necesitamos repensar algunos aspectos de nuestras prácticas y, muy especialmente, afinar el discurso en el que se sustentan.

Finalmente, en tercer lugar, si esta reflexión se hace desde la Escuela de Políticas Sociales y Urbanas del IGOP, es porque también nos preguntamos cómo podemos contribuir, desde la Universidad, a la construcción de la sociedad democrática, en este caso, a través del Debate Público.

El texto que ahora presentamos es fruto de la integración de las aportaciones realizadas en los actos organizados durante el año 2012³ con las reflexiones e investigaciones de los autores de este informe, únicos responsables de su contenido.

Aunque la promotora de este proceso es una institución universitaria y aunque muchas de las aportaciones recogidas han sido hechas en buena parte por académicos, no hemos elaborado este texto desde una perspectiva puramente académica. Sin renunciar al rigor en la exposición de las ideas, las presentamos en bruto, sin rellenarlas de análisis teóricos, o de muchas referencias bibliográficas.

Desde dicha perspectiva se podría recriminar que algunas de las ideas aquí reflejadas no son originales, y deberían ser presentadas en el marco del estado de la cuestión en la literatura especializada. No diremos nada en contra, es cierto que una buena parte del contenido de este trabajo proviene de experiencias y reflexiones personales hechas por las personas participantes (técnicos y profesionales, activistas y otras personas invitadas) o por los redactores, pero no es menos cierto que muchas otras salen a partir de lecturas y análisis hechos por terceros que nos han precedido.

³ La información completa, en catalán, se puede encontrar en <http://igop.uab.cat/2012/10/30/debat-public-qualitat-democratica/>

Esta publicación está estructurada de la siguiente manera:

El Apartado A es la Presentación que acabáis de leer. En el Apartado B, de carácter introductorio, tratamos de situar el marco conceptual en el que hemos realizado este texto. La parte sustantiva la encontraréis en el Apartado C donde desgranamos una definición de "Debate Público", las materias que pueden ser objeto de debate, los sujetos implicados, las finalidades y los instrumentos que pueden permitir su realización eficaz. En el Apartado D encontraréis una apuesta por una cierta "institucionalización" del Debate Público señalando los riesgos y los condicionantes actuales. Finalmente, en el Apartado E una reflexión sobre las relaciones del Debate Público con la Acción Comunitaria.

En el Anexo hay un esquema utilizado en los seminarios y grupos de trabajo.

B. INTRODUCCIÓN

1. ¡Con la que está cayendo... y ahora me salen con el debate público!

Mientras preparábamos la versión en castellano de este texto han explotado los últimos (cada día hay un “último”) y gravísimos casos de corrupción con un enorme alcance cuantitativo y cualitativo. La sentencia del caso Pallerols (y posterior y vergonzante indulto), que ha tardado 15 años en pronunciarse, las implicaciones de la trama Gürtel y la contabilidad paralela del Partido Popular, la imputación de diputados de Convergència Democràtica por las ITV y por las relaciones con la mafia rusa, la operación Mercurio en la que está imputado el alcalde socialista de Sabadell, las imputaciones de responsables del PSOE en la Junta de Andalucía por los ERE que salpican también al sindicato UGT, el caso Urdangarín y las posibles implicaciones para la Casa Real...

No son casos aislados, desgraciadamente, sino que forman parte del propio funcionamiento del sistema, convenientemente alimentado por empresarios sin escrúpulos, medios de comunicación que hacen de la mentira y la insidia su bandera y aparatos del Estado que, en no pocas ocasiones, tratan de mirar hacia otro lado o no dotan de medios suficientes a los profesionales responsables⁴ de identificar, perseguir y juzgar estos delitos⁴. Hay otros actores

⁴ Las dimisiones y ceses en la Agencia Tributaria en estos últimos meses de 2013 son una muestra de la gravedad de la situación

http://economia.elpais.com/economia/2013/12/04/actualidad/1386151425_272325.html

implicados en esta podredumbre: banqueros con sueldos millonarios y blindaje contractual, dietas e indemnizaciones de vergüenza para gestores ineficientes y, sobre todo, la mentira instalada en la vida política y económica que hace crecer la desconfianza porque ni se persigue ni se castiga ejemplarmente.

No se resuelve esta situación persiguiendo a personas aisladas. Ni podemos encontrar consuelo en la tremenda ingenuidad de pensar que, a pesar de todo, hay que defender el sistema porque *“la mayoría de los políticos son gente honesta y sacrificada”*. No se trata de personas, se trata del sistema y sus instituciones; en especial de los partidos políticos y sus vergonzantes formas de funcionar y financiarse (en general, siempre con honrosas excepciones que no hacen más que confirmar la regla), y de la complicidad de quienes los controlan y se benefician de su situación, en connivencia con quienes ocupan posiciones de poder en las otras instituciones del mercado y el estado. Es una crisis del sistema que necesita urgentemente un *“reset”*. No podemos ahora detenernos en un análisis más detallado aunque resulta evidente la necesidad de una revisión completa de nuestro sistema político. Quizás no se trata solamente de cambiar los tabiques del edificio democrático, sino de volverlo a construir.

Y el sistema democrático, como se intentará explicar a continuación, tiene tres dimensiones: representativa, directa y dialógica (que otros la llaman deliberativa (Habermas) (Bessette J.M) (Elster)) Por razones de espacio y de coherencia conceptual, aquí nos vamos a referir principalmente a esta última pero sin dejar de señalar la necesidad de intervenir, también, en las otras dos. A la búsqueda de ideas y aportaciones para su mejora, seguiremos dedicándonos.

2. El contexto institucional: el debate público como una dimensión de la participación política

. Las dimensiones de la democracia

Podemos decir que el sistema político conocido como "democracia" se realiza por la interacción de sus poliédricas dimensiones: **representativa** (actuación mediante intermediarios), **directa** (actuación sin intermediarios) y **dialógica** (basada en el intercambio regular de argumentos, ideas, propuestas... entre la ciudadanía y con los poderes públicos); algunos llaman a esta tercera dimensión "participativa", pero no es demasiado exacto ya que participativas (en el sentido de "susceptibles de ser participadas") son las tres, dado que una democracia no participativa no se puede considerar como tal.

Las tres dimensiones tienen connotaciones y dinámicas diferentes. La primera (la representativa) se refiere a la selección de las personas que actúan en representación de la ciudadanía en las instituciones públicas, con el poder de diseñar y ejecutar las políticas⁵. La segunda (la directa) es la acción directa de la ciudadanía (para decidir alguna cosa, sin intermediación) ejerciendo su rol de titular de la soberanía, es decir, cuando actúa como pueblo y se utiliza el sufragio universal.

En este trabajo nos centramos en la dimensión dialógica sobre la que hablamos a continuación.

⁵ El pueblo, titular de la soberanía y del que emanan todos los poderes del Estado según el artículo 1 de la Constitución "delega" el ejercicio de ese poder.

. La dimensión dialógica

La tercera (la dialógica) es aquella que, sin ánimo peyorativo, podríamos decir "ni-ni". Ni es representación (no ha habido un proceso democrático de elección) ni es decisión directa (porque no se hace por sufragio universal, convocando al 100% de la población con derecho de voto), es la tercera vía, el "tertium genus", (el Tribunal Constitucional la llama democracia participativa, en su sentencia 119/1995⁶, pero ya hemos dicho que no nos gusta ese adjetivo porque se presta a confusión o a considerar que las otras dimensiones no son participativas).

Incorpora los canales adecuados para que la ciudadanía pueda estar presente en la agenda política proponiendo y promoviendo normas, acuerdos, iniciativas, o manifestando su rechazo a las propuestas.

Le hemos dado bastantes vueltas a como adjetivar esta dimensión "ni-ni". Como hemos dicho, una buena parte de la literatura especializada la llama democracia deliberativa, pero nos parece que, si seguimos la interpretación del diccionario de la RAE, el término "deliberativo" hace referencia a aquel debate que se realiza antes de tomar una decisión. Así, el jurado delibera para dictar su veredicto de inocencia o culpabilidad, el jurado de los Goya delibera antes de proclamar los ganadores, el consejo de ministros delibera antes de tomar acuerdos. En cambio, esta dimensión no está vinculada con la decisión, puede

⁶ "... no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular, como uno de los cauces de los que en un Estado Social deben disponer los ciudadanos (...) para que su voz pueda ser oída en las decisiones que las afectan. (...) No estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos (...) precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en la democracia directa, incardinándose más bien en un "tertium genus" que se ha denominado **democracia participativa**" (Sentencia Tribunal Constitucional 119/1995. Fundamento Jurídico 6º)

incidir e influir, pero la decisión como insistimos, está en los representantes (dimensión representativa) o en el pueblo soberano en su conjunto (mediante el sufragio universal).

. Dialéctica y dialógica

Nos identificamos con la interpretación que Sennet hace del concepto "dialógico" (Sennet, 2012, pág. 36). Nos dice que existen dos tipos de conversaciones: las dialécticas y las dialógicas.

"En las primeras como hemos aprendido en la escuela, el juego verbal de opuestos debe construir poco a poco una síntesis; la dialéctica se inaugura con la observación de Aristóteles en Política según la cual [aunque usemos las mismas palabras, no podemos decir que hablemos de lo mismo]; el objetivo es llegar finalmente a una comprensión común" La habilidad en la práctica de la dialéctica consiste en detectar qué podría establecer ese fundamento común".

La dialéctica, pues, se basa en el juego acción-reacción, tesis-antítesis de la que surge la síntesis, como resumen o acuerdo de los dos puntos de partida.

En cambio la dimensión dialógica, siguiendo todavía a Sennet, "designa una discusión que no se resuelve en el hallazgo de un fundamento común. Aún cuando no hayan llegado a compartir acuerdos, en el proceso de intercambio los interlocutores pueden haber tomado mayor conciencia de sus propios puntos de vista y haber aumentado su comprensión mutua".

. El dialogo como forma de alcanzar la justicia

Es desde el diálogo como se pueden alcanzar las soluciones justas; "una norma es justa si todos los afectados por ella pueden darle su consentimiento después de un diálogo celebrado en las condiciones más próximas posible a la simetría, un diálogo en que los afectados han sacado a la luz sus intereses de forma transparente y están dispuestos a dar por justo el resultado final, el que satisfaga intereses universalizables" (Cortina A., 2013, pág. 42)

El pueblo, es el sujeto activo en democracia, la base y el destino de la acción política. El pueblo, plural de minoría como define Rosanvallon, (Rosanvallon, P., 2009) o ese “conjunto de ciudadanos, que discrepan desde el punto de vista de sus intereses, de sus preferencias, de sus cosmovisiones, pero están unidos por el diálogo racional, por su empeño en intentar pensar y razonar conjuntamente”.

Ese pueblo es el fundamento del sistema democrático. Cuál sea su función es algo que la ciencia política ha venido investigando durante décadas. ¿Cómo se forma la voluntad del pueblo? ¿Cómo se forjan las mayorías? ¿Cuál es el proceso por el que una mayoría llega a serlo? Adela Cortina nos propone tres posibles respuestas: la democracia emotiva, la agregativa y la comunicativa o democracia de los ciudadanos.

Ninguna se da en estado puro, obviamente, estamos hablando de construcciones teóricas que nos ayudan a comprender el funcionamiento de la sociedad y la política.

Así, en la democracia emotiva las mayorías se forman por la manipulación de los sentimientos de los ciudadanos. Se busca a la masa para persuadirla, la masa entendida como *“conjunto de individuos anómicos con pequeña interacción entre ellos, un conjunto heterogéneo configurado de tal forma que sus miembros no pueden actuar de forma concertada”* (Cortina A., 2013, pág. 153). Esa “mala retórica” se utiliza para vender el producto y conseguir el voto.

En la democracia agregativa, se reconoce que en una sociedad plural los desacuerdos son inevitables pero se necesita llegar a acuerdos por mayoría, para lo que se propone la suma de los intereses individuales y satisfacer los de la mayoría. A este modelo se opuso a finales de los años 90 del pasado siglo la corriente de la democracia deliberativa con Barber, Goldwin y otros muchos. Los intereses ciudadanos no se construyen en privado y después se agregan en público, sino que se forman socialmente. Reconocen que es posible forjarse una cierta voluntad común. La agregación de intereses a la que Rousseau llamaba “la voluntad de todos”, aquella a la que se llega cuando cada uno

piensa en su interés particular, mientras que “la voluntad general” es aquella a la que se llega cuando los ciudadanos piensan en el bien común. Afirman finalmente, que *“es posible transformar los intereses contrapuestos en voluntad común a través de la deliberación y la amistad cívica. Es posible pasar de «yo prefiero esto» a «nosotros queremos X porque es lo justo»”*.

La democracia comunicativa o democracia de los ciudadanos es aquella “en que los ciudadanos intentan forjarse una voluntad común en cuestiones de justicia básica a través del diálogo sereno y la amistad cívica...” “Junto a la mano visible del Estado y la presuntamente invisible del mercado, es necesaria esa mano intangible de ciudadanos que se saben y sienten artesanos de una vida común...” “Una persona en solitario es incapaz de descubrir qué es lo justo y necesita para lograrlo del diálogo con otros, celebrado en condiciones lo más racionales posible. El diálogo no sólo es necesario porque es intercambio de argumentos que pueden ser aceptables por otros, sino también porque tiene fuerza epistémica, porque nos permite adquirir conocimientos que no podríamos conseguir en solitario. Nadie puede descubrir por su cuenta qué es lo justo, necesita averiguarlo con los otros...” Se necesita “multiplicar las instancia de deliberación pública, en comisiones comités y otros lugares cualificados de la sociedad civil, impulsar las «conferencias de ciudadanos» y abrir espacios para que las gentes puedan expresar sus puntos de vista en nuevas ágoras. Este es el espacio de la opinión pública –no sólo publicada-, indispensable en sociedades pluralistas, que hoy se amplía en el ciberespacio, pero sigue reclamando lugares físicos de encuentro, de debate cara a cara, porque nada sustituye la fuerza de la comunicación interpersonal”. (Cortina A., 2013, págs. 155-158).

Necesitamos adecuar a nuestra realidad actual el concepto de libertad de los orígenes clásicos de la democracia ateniense que nació como democracia directa. Libertad, como el derecho igual a participar en las deliberaciones y en la toma de decisiones en la Asamblea. Aquí la libertad se identifica con el derecho a participar y la igualdad se refiere a igualdad ante la ley (*isonomía*) y al igual derecho a hablar (*isegoría*). (Cortina A., 2013, pág. 147).

Una sociedad desigual necesita fijarse permanentemente parámetros de igualdad lo que sólo puede contemplarse como un proyecto y un trabajo permanente. *No existe en reposo, siempre es una lucha., Va unida a experiencias de injusticia y al reconocimiento de desniveles o de distancias que se consideran ilegítimas. Tiene sus orígenes en la heterogeneidad humana, en la división social, en los conflictos, en las pretensiones de superioridad.... La sociedad de iguales dibuja un horizonte, es un objetivo cuyas formas están constantemente sometidas a la discusión pública y a la crítica. Va unida a un debate democrático permanente sobre las nociones de lo justo y lo igual*" (Rosanvallon P., 2012, págs. 146-147)

. Acción institucional

En esta dimensión dialógica se actúa desde dos planos diferentes: la acción institucional (de arriba abajo) que vemos ahora y la iniciativa ciudadana (de abajo a arriba) del apartado siguiente.

Los medios más utilizados, hasta ahora, para promover esta participación desde las instituciones, son:

Procesos participativos en los cuales se busca el contraste de opiniones durante un período de tiempo delimitado, para recoger aportaciones con el fin de incidir en la actuación pública sometida a consideración (desde proponer mejoras hasta oponerse a su realización).

Órganos (o momentos o encuentros más o menos puntuales), mediante los cuales se pretende mantener de manera regular el debate con la ciudadanía, utilizados especialmente con las organizaciones sociales.

Normas y reglamentos, para regular los canales que han de favorecer esa participación.

Consenso con asociaciones, para "pactar" actuaciones concretas,

En cada uno de ellos ha habido buenas prácticas y otras que no lo han sido tanto. Se necesita pues, clarificación conceptual y una concreción de los requisitos mínimos que cada uno de estos instrumentos debería tener.

Una de las principales confusiones es la que se da entre **representatividad y representación**. En los canales de esta dimensión es un error buscar representantes, porque las personas que "participan" no han sido elegidas por nadie, responden a un interés personal o a una representatividad del discurso o de la opinión, pero eso no se debe confundir con representación. Sólo puede ser representante quien es nombrado por quien tiene poder para hacerlo. En el caso de una asociación, es la asamblea (el conjunto de personas asociadas) quien escoge a sus representantes, en el sistema democrático es el conjunto del pueblo por sufragio universal quien los elige. Por eso, las opiniones o conclusiones a las cuales se pueda llegar no pueden tener, necesariamente, fuerza obligatoria o vinculante para quien promueve su realización, lo que no significa que el convocante no deba sentirse comprometido con el resultado.

Otro error frecuente es la **búsqueda del consenso** o de una única o principal conclusión, llegando incluso a provocar votaciones. No siempre es fácil, ni necesario, llegar a conclusiones; de hecho, a veces, no es ni recomendable, ya que de lo que se trata es más bien de provocar argumentos y conseguir aportaciones importantes, pero sin dirigirlo todo a la busca de "la" conclusión. Recordemos la distinción que hacía Sennet entre "dialéctica" y "dialógica".

Finalmente se debe abordar el papel de las organizaciones sociales. A veces, más que debates, se realizan verdaderos **procesos de negociación o concertación**, con supuestos representantes generales de la ciudadanía incardinados en determinadas asociaciones. Eso produce un sesgo corporativista que no ayuda a la transformación del propio sector asociativo que, en demasiadas ocasiones, encuentra su legitimación más en el reconocimiento institucional que en su propio proyecto social.

. Iniciativa ciudadana

Los canales de participación en esta dimensión dialógica, nacieron principalmente desde las instituciones (especialmente los ayuntamientos) de arriba a abajo, a partir de la iniciativa, desarrollo y supervisión de la institución. Se ha avanzado poco en la puesta a disposición de la ciudadanía de canales que permitan promover estos debates directamente, sin intermediaciones, de abajo a arriba. Lo que llamamos iniciativa ciudadana.

Hablamos de iniciativa ciudadana en esta dimensión porque en nuestro sistema político no tiene carácter vinculante, es tan sólo una especie de motor de la agenda para que se sometan a debate propuestas, no previstas inicialmente en la dinámica ordinaria de las relaciones políticas. Los ejemplos más conocidos son los relacionados con las presentaciones de leyes mediante la Iniciativa Legislativa Popular (ILP).

La recogida del número de firmas necesarias para su acceso al Parlamento solo garantiza eso: el acceso, que se ponga en el orden del día de la sesión, porque luego la Cámara decide si se toma o no en consideración y, aún en el caso de que lo haga, el control sobre el texto es de los diputados y diputadas. Una excepción es el caso catalán, ya que la ley catalana de la iniciativa legislativa popular (ley 1/2006, de 16 de febrero) permite el control de la propuesta a la Comisión Promotora hasta el momento justo antes de ser sometida a votación la propuesta resultante del debate en la Comisión Parlamentaria. Si los promotores creen que se está vulnerando la esencia de su texto lo pueden retirar y no permitir que se apruebe una ley que tenga la consideración de proposición popular, como ha pasado recientemente con la ley que pretendía regular la dación en pago en el Congreso de los Diputados.

En otros sistemas políticos, como por ejemplo el suizo, la recogida de firmas tiene como consecuencia que se debe someter a referéndum popular la propuesta presentada sin que ningún órgano intermedio pueda valorar su oportunidad.

En España, en algunos reglamentos municipales se empieza a recoger un cierto carácter vinculante de la recogida de firmas, como por ejemplo para la inclusión de puntos en el orden del día del pleno o para promover un proceso participativo (o un debate público como preferimos llamarle).⁷

Mediante la iniciativa ciudadana un grupo reducido de personas (mínimo tres según la regulación en España, o en el ámbito local se legitima también a cualquier asociación inscrita en el municipio) elaboran una propuesta y acreditan, mediante la recogida suficiente de firmas, que se trata de un asunto de interés general y que merece la atención y dedicación de los representantes populares. No abordaremos aquí las deficiencias de nuestro sistema, manifiestamente mejorable, sólo señalar que la consecuencia de la recogida de firmas no vincula al órgano al que se dirigen.

En nuestra opinión no puede existir una vinculación directa entre número de firmas y decisión política. Por muchos cientos de miles de firmas que se recojan, son sólo eso, firmas y permiten demostrar el interés por una determinada materia, pero no son el ejercicio del derecho de decidir que tiene la ciudadanía en un sistema democrático.

Debe existir otro tipo de vinculación de los poderes públicos con esa iniciativa. Deben admitirla, debatirla, aportar argumentos a favor o en contra, tomar una decisión y si, es contraria a la propuesta, permitir, si los promotores lo desean, que esa propuesta sea sometida a referéndum popular, para que sean los “jefes” de los diputados y diputadas los que tomen la última decisión. Y cuando hablamos de esos jefes no nos referimos a los secretarios generales de los partidos, sino al pueblo soberano que les eligió.

⁷ Para más información ver el artículo 60 del Reglamento de gobierno abierto y participación ciudadana del ayuntamiento de Premià de Mar

https://seuelectronica.premiademar.cat/ARXIUS/documents/noindex/reglaments/REGLAMENT_MUNICIPAL_DE_GOVERN_OBERT_I_PARTICIPACIO_CIUTADANA.pdf

3. Algunas perlas de frases pronunciadas realmente

Empezar diciendo que una de las causas de la debilidad de la democracia es la falta de implicación ciudadana en su funcionamiento cotidiano, no es una novedad.⁸ Que eso pueda suponer una amenaza o ponerla en peligro tampoco apunta a ningún descubrimiento. Llevamos años de estudios demoscópicos de todo tipo (CIS, medios de comunicación, estudios académicos...) que nos van avisando de que la gente se siente cada vez más alejada de las instituciones políticas. Últimamente ya no se salva ni la campechana Monarquía.

En este apartado vamos a ilustrar la desconfianza y el alejamiento ciudadano para intervenir en la política del día a día empezando por algunos comentarios que hemos oído en diferentes momentos, en relación con la dimensión dialógica.

- *¿Hablar, para qué?*
- *¡Si no escuchan!!*
- *Es una pérdida de tiempo, no servirá para nada.*
- *Nos quieren entretener en debates mientras ellos/ellas toman las decisiones sin contar con nosotros.*
- *Lo que dice la gente tiene que ser aceptado por los poderes públicos.*
- *No hay que preguntar a la ciudadanía, ya hay asociaciones que la representan.*
- *¡Que dejen de perder el tiempo y hagan lo que tienen que hacer!!!*
- *¿Por qué hay que perder el tiempo en hablar por hablar cuando tengo tantas cosas importantes que hacer?*
- *Hemos escogido representantes para que decidan ellos.*
- *No nos representan, nosotros somos el pueblo.*

- *No podemos hablar sobre todos los temas, hay que ser especialistas en la materia para poder emitir opiniones fundadas.*
- *No sirve de nada hablar con gente que no se da cuenta de que tengo razón.*
- *¡Más acción y menos palabras!*

Este tipo de expresiones manifiestan una desconfianza hacia el uso de la palabra en los asuntos públicos. Desconfianza en la capacidad propia, en la de las otras personas, en las propias instituciones y en las personas responsables de éstas en sus niveles político o técnico. Desconfianza que, paulatinamente, se extiende sobre la propia democracia en su conjunto: como sistema político (in)capaz de dar respuestas y soluciones a los problemas de la gente de la calle. Rosanvallon (Rosanvallon, P., 2009) nos dice que la desconfianza política es una virtud pero, añadimos nosotros, cuando sirve para la movilización y la actuación, no cuando retiene en la pasividad y el pesimismo.

Traducen también un desconocimiento sobre las potencialidades del contraste de argumentos y de la busca de diferentes miradas sobre los temas públicos para mejorar su eficacia.

Y finalmente, rezuman en muchas ocasiones, una especie de menosprecio hacia el otro, considerando a las otras personas como incapaces de tener razones o argumentos más poderosos que los propios.

Todo eso nos sugiere algunas incógnitas que necesitan respuesta y nos plantea cuestiones que intentamos abordar, en la medida de nuestras posibilidades, en este texto.

⁸ Para que haya democracia lo primero que se necesita son demócratas.

4. Algunas preguntas iniciales

Vamos a intentar responder algunas preguntas relacionadas con el uso de la palabra, con el contraste de argumentos y con la intervención ciudadana en la elaboración, seguimiento y control de las políticas públicas.

- ¿De qué hablamos cuando hablamos de Debate Público (DP)? ¿Se trata de un concepto genérico que hace referencia al hecho de debatir en general, o bajo determinadas condiciones? ¿Se trata de una fórmula concreta, un método concreto, una "receta"?
- ¿El DP es un instrumento o una finalidad? ¿Un medio o un fin en sí mismo?
- ¿Es un nuevo instrumento o se trata de otra manera de llamar a los "procesos participativos"?
- ¿Es discrecional o tiene que ser obligatorio?
- ¿Quién podría, o lo debería convocar? ¿Las instituciones? ¿Los actores sociales?
- Para mejorar la calidad de nuestra democracia interesa mucho que la sociedad tenga capacidad para impulsar DP, pero ¿podemos exigir lo mismo al ámbito institucional y al social? ¿Pueden (o deben) funcionar igual?
- ¿Cómo se inserta el DP en el proceso político democrático? ¿El DP no puede ser una "seta" en medio de la nada!
- ¿El DP tiene límites? ¿Se puede hablar de todo? ¿Todo el mundo puede participar? ¿Se puede decir cualquier cosa? ¿Todo el mundo está invitado siempre? ¿Cuánto se puede extender el pluralismo y la diversidad? ¿Hasta incorporar opiniones contrarias a los derechos humanos, por ejemplo?
- ¿Cómo se pueden evitar los riesgos de manipulación del DP?
- No podemos obviar que vivimos en sociedades fuertemente desiguales: algunas personas tienen muchas oportunidades y muchos recursos y capacidades personales y colectivas para hacerse oír y otras, no. ¿Puede una metodología o una regulación del DP corregir en parte esos desequilibrios?
- Debatir, dialogar es un valor en sí, pero ¿vale cualquier forma, método o contenido para el DP? Según cómo se haga se puede menospreciar o banalizar la idea de debate público.

- ¿Qué define centralmente el DP? ¿La calidad de la deliberación (método y tipo de participantes)? ¿El tema tratado (debatir sobre lo público)? ¿Otras cuestiones?
- ¿Qué diferencia el debate público de otros espacios de diálogo, como las mesas de concertación o la interlocución ordinaria de muchas asociaciones?
- ¿Los órganos consultivos, también llamados órganos de participación, forman parte del concepto "debate público"?
- ¿Se tiene que planificar o se puede organizar de manera espontánea?
- ¿Hace falta una regulación específica o que cada uno lo organice como pueda o quiera?
- ¿Son válidas las metodologías utilizadas hasta ahora?
- ¿Internet es un canal adecuado para el debate público?
- ¿Las redes sociales hacen debate público?
- ¿Puede ser vinculante el resultado del debate?
- ¿Qué diferencia hay entre el debate público y la iniciativa popular?
- ¿El debate público forma parte de la democracia participativa?

Una mirada mínimamente atenta a las cuestiones planteadas deja vislumbrar enseguida el marco más global en el cual hemos querido inscribir nuestras reflexiones sobre el Debate Público. No hemos pretendido una reflexión estrictamente metodológica (¿Cómo se hace?), ni una reflexión teórica, conceptual, para delimitar un campo específico de prácticas políticas a las que poder llamar con propiedad y rigor "Debate Público", sin ir más allá.

Obviamente hemos hecho reflexiones teóricas, acotaciones conceptuales y reflexiones metodológicas, pero lo que hemos pretendido en todo momento, y continuamos pretendiendo, es situar nuestras reflexiones en un debate más amplio y más general, y del todo necesario, sobre la calidad de la democracia: hemos tratado el Debate Público porque, insistimos, se trata de una de las dimensiones necesarias de la democracia, aunque no es ni mucho menos la única, ahora nos centramos en ella.

5. El lenguaje, atributo humano

Uno le pregunta a otro, "*¿para qué vamos a hablar si lo podemos arreglar a hostias*"? Es un viejo y nada sofisticado chiste que refleja una especie de rechazo al hecho de conversar, compartir ideas, argumentar. ¿Por qué tengo que hablar contigo si yo tengo la razón?

La voz, la palabra, nos decía Aristóteles, son atributos humanos y señalan la diferencia del ser humano respecto de los otros animales en el sentido que nos permiten expresar, como dice Adela Cortina (Cortina, A., 2003) lo que consideramos bueno o malo, justo o injusto. Somos capaces de transmitir lo que pensamos y lo que sentimos y construir con las palabras un sistema de comunicación que permite, incluso, hablar de cosas que no existen materialmente, de abstracciones (¿qué son sino las matemáticas o las creencias religiosas?). Necesitamos, pues, las palabras para pensar y hablar y, consecuentemente, cuando nuestro lenguaje se empobrece, también lo hace nuestra capacidad de razonamiento. En Rebollo (pág. 31) (Rebollo, 2011) se nos recuerda que "el lenguaje crea y piensa por nosotros":

El dístico de Schiller sobre la "lengua culta que crea y piensa por ti" se suele interpretar de manera puramente estética y, por así decirlo, inofensiva. Un verso logrado en una "lengua culta" no demuestra el talento poético de quien ha dado con él; no resulta muy difícil darse aires de poeta y pensador en una lengua altamente cultivada (...) **Pero el lenguaje no sólo crea y piensa por mí, sino que guía a la vez mis emociones, dirige mi personalidad psíquica**, tanto más cuanto mayores son la naturalidad y la inconsciencia con que me entrego a él. ¿Y si la lengua culta se ha formado a partir de elementos tóxicos o se ha convertido en portadora de sustancias tóxicas? Las palabras pueden actuar como dosis ínfimas de arsénico: uno las traga sin darse cuenta, parece no surtir efecto alguno y al cabo de un tiempo se produce el efecto tóxico. Si alguien dice una y otra vez "fanático" en vez de "heroico" y "virtuoso", creará finalmente que, en efecto, un fanático es un héroe virtuoso y que sin fanatismo no se puede ser héroe. Las palabras "fanático" y "fanatismo" no fueron

inventadas por el Tercer Reich; este sólo modificó su valor y las utilizaba más en un solo día que otras épocas en varios años" (Klemperer, 2001: 31-32).

Así ha evolucionado la especie humana, transmitiendo conocimientos mediante el lenguaje, el habla (no olvidemos que la escritura apareció muy posteriormente). Es así como desplegamos nuestra humanidad. Pero atención, como acabamos de ver, las palabras sirven para hacer bonitos poemas y desgraciados insultos, sirven para declarar el amor y también para declarar la guerra. El lenguaje no es ajeno a la ideología, los sentimientos, las emociones, la cultura de la persona y la sociedad en la que convive.

Cuando dos personas hablan entre ellas establecen un diálogo, cuya etimología proviene de la fusión de otras dos palabras griegas. La palabra $\delta\iota\alpha$ "dia" (por) y $\lambda\omicron\gamma\iota\alpha$ "logia" (palabras), "*dialogia*", (por las palabras, a través de las palabras).

Sin embargo, hay que matizar aquello de que "*...hablando se entiende la gente*" porque, como señalan los lingüistas cognitivos, (Lakoff, 2007), la manera que las personas tenemos de entender los mensajes pasa por el filtro de nuestros "marcos cognitivos", el conjunto de los valores y las interpretaciones "automáticas" de la realidad que nos rodea, que poco a poco, vamos construyendo a lo largo de nuestra existencia. Así que quizás sería más acertado decir: "hablando se entiende la gente... que tiene marcos cognitivos parecidos o suficientemente próximos". El cerebro humano recibe influencias e ideas del entorno y construye estos marcos de valores, causantes de las respuestas ante determinadas situaciones.

Por eso es importante generar prácticas de diálogo, de conversación entre las personas para captar las diferencias, demostrar la riqueza de la diversidad y conjurar el peligro del pensamiento único o monocolor, alejado del abanico cromático que puede aportar una pluralidad de miradas. Una sociedad democrática necesita de estas prácticas y del reconocimiento, no sólo formal, de la diferencia, aunque debe reconocerse que es muy difícil el debate entre aquellos que discrepan profundamente en valores. Debemos pensar, pues, en

sus límites, y limitaciones, del debate cuando se dan posiciones radicalmente enfrentadas.

Hablamos, pues, del diálogo, la conversación y la comunicación. Como ya se ha dicho, el diálogo (*dialogia*) necesita palabras (*logia*, palabras). La conversación, puede ser sinónimo de diálogo y también necesita palabras, proviene de *cum* (con) y *versare* (girar, dar vueltas mediante un eje); conversar es, pues, dar vueltas, buscar los diferentes ángulos de un determinado tema para transmitir y compartir el punto de vista propio con otras personas. La comunicación tiene el significado de compartir información (*communicare* que tiene su origen en *communis*: común, mutuo, participado por varios). Y el acto de compartir información no se puede limitar a aquello que hacen los llamados medios de comunicación, porque eso es sólo una parte de la información, demasiado sesgada a menudo, en función de los intereses de los propietarios de los medios (Vallès, J.M., 2010).

Diálogo, conversación y comunicación una trinidad basada en el uso de la palabra para transmitir ideas, opiniones o sentimientos sobre temas relacionados con la comunidad y la cosa pública, es decir, la política.

C. EL DEBATE PÚBLICO

1. Sobre el concepto

Necesitamos comprometernos con una definición de debate público en este marco contextual en el que nos movemos en nuestras prácticas habituales. Se suele funcionar con ciertos implícitos bastantes compartidos y que pueden parecer suficientes para ahorrarnos el trabajo conceptual sobre qué es Debate Público. En parte, porque éstos implícitos incorporan la idea de una pluralidad de formas, temas, mecanismos, participantes, etc. que hacen pesada la tarea de una acotación conceptual que sea bastante general a la vez que precisa, de este abanico posible de prácticas diversas.

No obstante, hemos querido presentar nuestra definición, pues pensamos que vale la pena invertir esfuerzos para saber, al fin, de que estamos hablando al referirnos al debate público.

¿Es un nombre nuevo para una cosa vieja?

Se dice que como nos hemos cansado de decir "proceso participativo" o como en algunos lugares parece que ha habido experiencias poco exitosas, ahora nos inventamos un nuevo nombre para identificar una cosa vieja.

En realidad se trata de definir una cosa nueva a partir de la experiencia vivida ("vieja"). Así el concepto "debate" parece más útil que el concepto "proceso", ya que el primero pone el acento en el elemento sustantivo: hacer aportaciones a partir de argumentos y del diálogo entre personas de procedencias e intereses diversos. Además, así también se puede conjurar la creencia de que estos canales o instrumentos de participación puedan tener carácter decisorio. Lo importante es el debate, el contraste de argumentos, la generación de nuevas ideas y nuevas aportaciones. Las decisiones forman parte de otra dimensión de la democracia ya sea la representativa (deciden las

personas elegidas por el pueblo) o la directa (decide el pueblo por sufragio universal).

. ¿El debate público necesita ser organizado?

Utilizamos en el título de este apartado el verbo "organizar" en lugar de los verbos "regular" o "institucionalizar" que pueden llevar a confusión teniendo en cuenta la interpretación ordinaria de estas acciones que parecen tener relación con la formalidad administrativa.

Se trata de establecer qué contenido debe tener y de qué manera se puede organizar el debate público. Para algunas opiniones, no es necesario organizar nada ya que puede funcionar solo, de manera espontánea o auto-organizada, poniendo como ejemplo el funcionamiento de los movimientos sociales.

Sin embargo, consideramos necesaria una cierta "institucionalización" del debate, es decir hay que considerar las acciones incluidas en este concepto como un sistema de reglas y compromisos que den credibilidad y fiabilidad a su práctica. De la misma manera que, por ejemplo, cuando se produce una votación hay que delimitar (siempre antes del acto de votar, obviamente) cuáles son las reglas del juego, cuando se quiere promover un debate hay que establecer los mínimos que garanticen su eficacia.

Podemos llamar "debate público" a la conversación en el bar o en el metro⁹, pero si se quiere promover esta dimensión dialógica de la democracia, hace falta definirla, determinarla y organizarla de la misma manera que se hace (o se tendría que hacer) con las otras dimensiones representativa y directa.

⁹ Ver esquema de los diferentes tipos de debate en el Anexo.

. Una propuesta de definición y de contenido

Avanzamos una propuesta de definición:

Debate público es el intercambio ordenado de argumentos y opiniones, entre personas de procedencias diversas y amplía pluralidad, respecto de materias relacionadas con la colectividad y la política, con la finalidad de hacer aportaciones que puedan influir en su eficacia y en la de los recursos públicos necesarios para su realización, así como en la calidad del propio proceso democrático.

Los elementos, pues, son:

- Intercambio de argumentos y opiniones.
- El diálogo, la conversación y la palabra como instrumentos básicos.
- El abanico de opiniones debe incorporar la diversidad y pluralidad de la comunidad afectada.
- El objeto del debate siempre debe ser de contenido político (colectivo, comunitario).
- La finalidad es hacer aportaciones para influir e incidir en la mejora de las intervenciones públicas o comunitarias, y mejorar la calidad de la democracia.
- No hay que llegar a conclusiones consensuadas.
- No hay que votar para tomar decisiones.

. Diferencia con otros conceptos: concertación, interlocución, negociación.

No es un canal de concertación que quiere negociar las diferentes propuestas para hacer una actuación conjunta o pactada. No es necesario que las personas intervinientes en el debate deban tener ningún mandato concreto de ningún

poder concreto. Muchas pueden actuar en función de sus propios criterios y de su sentido común; otras, trasladando la voz de determinados colectivos.

No es un canal de interlocución. No nace ni se promueve para que los poderes públicos tengan alguien con quien comentar sus ideas o propuestas a fin de llegar después a acuerdos o no. No es un espacio formal al que acuden las instituciones para captar o pulsar la opinión de determinados actores sociales.

No es un canal de negociación para llegar a acuerdos entre las partes interesadas. Aquí no se trata de definir partes, sino de multiplicar los ángulos desde los cuales se mira una determinada realidad con el fin de incorporar aportaciones diversas y plurales. Por eso no es un canal que busque ni la representación ni el consenso. No hay que llegar a acuerdos para los cuales el Debate tenga sentido o razón de ser, y no es una Mesa en la que las partes se comprometen a cosas concretas.

. Una democracia de calidad necesita desarrollar también su dimensión dialógica

En muchos foros: académicos, institucionales, políticos, sociales... se reconoce la importancia de desarrollar esta dimensión dialógica de la democracia. Se utilizan palabras diferentes: debatir, deliberar, discutir, compartir argumentos, conversar... pero todas reafirman esta necesidad de establecer canales de diálogo ciudadano.

El debate es bueno por sí mismo, es cierto, pero no hay que banalizarlo para evitar que degenera en la tertulia televisiva llena de tópicos y enfocada al espectáculo. Con ciertos límites, como ya se ha dicho, es cierto que "*hablando se entiende la gente*" pero, en ocasiones, según cómo se hable, se pueden producir efectos contrarios a los perseguidos. Se ha insistido mucho en no tener una actitud "*buenista*" de que todo el mundo es buena persona y lo podemos hablar todo.

Hay diferencias éticas, ideológicas, políticas que, en muchas ocasiones, pueden dificultar el debate entre personas con posiciones muy divergentes. Tampoco se trata de crear una especie de obligación que imponga a todo el mundo el deber de entenderse con el otro. Se ha dicho "*si yo estoy trabajando con las personas inmigradas no puedo sentarme a hablar con alguien que las desprecia y las querría sin derechos y a ser posible expulsadas*".

. Los resultados del debate no vinculan a nadie, aunque comprometen al promotor

En un contraste amplio de argumentos se producen resultados diferentes y múltiples. No se trata de llegar a acuerdos de consenso o producir votaciones para ver cuál es la opinión más valorada. Se trata de abrir el tema a un abanico amplio de opiniones y procurar reducirlas a grandes bloques, sintetizarlas. Estos resultados, estas opiniones son las que debe tener en cuenta quien deba tomar la decisión y, como venimos insistiendo, la decisión corresponde a los órganos representativos de las instituciones convocantes o al pueblo en su conjunto mediante el sufragio universal.

Sin embargo, este carácter no vinculante no exime al convocante de dar explicaciones sobre qué uso hace o va a hacer de las aportaciones recibidas, cuáles ha tenido en cuenta, cuáles no y por qué. El necesario retorno del resultado del proceso de diálogo ciudadano es una exigencia mínima para garantizar la viabilidad de este canal de participación política.

2. Sobre qué se puede hacer debate público

¿Se puede hablar sobre cualquier tema? Esta es una pregunta clave ya que hay personas que piensan que no todas las materias pueden ser debatidas por la ciudadanía, bien porque su complejidad las hace inalcanzables, bien porque su importancia no permite someterla a ese "trámite pesado y ornamental".

Parfraseando a Pericles en su Oración fúnebre¹⁰ en un sistema democrático *“todos somos capaces de juzgar los acontecimientos aunque no todos seamos capaces de dirigirlos”*.

Obviamente, las decisiones se deben tomar con “conocimiento de causa” que, normalmente, requieren la presencia de personas especializadas (expertas) en la materia concreta: ingeniería, medicina, arquitectura.... Pero existe otro tipo de conocimiento experto, no técnico, que no se adquiere en las aulas universitarias, sino con la experiencia vital. Y esa experticia ciudadana (Martí J., Rebollo O., 2007) es la que nos permite admitir que todos podemos tener opinión sobre cualquier cosa, aunque no todos seamos capaces de gestionar su realización. Puedo opinar sobre la salud pública sin ser médico o sobre el planeamiento urbanístico sin ser arquitecto, pero después quien tiene que manejar el bisturí o hacer los planos es la persona especializada.

Por tanto si hay que poner alguna limitación hay que buscar la justificación en otro lugar, en aquello que pueda estar relacionado con cuestiones de seguridad pública o de la intimidad de las personas.

. La política y las políticas como marco delimitador

Se puede hablar de cualquier cosa, con poca o mucha gente, sin embargo, por ejemplo, no es lo mismo una celebración religiosa en la que los participantes comparten sus creencias que un contraste de argumentos respecto del planeamiento urbanístico del municipio. Tampoco sería lo mismo la asamblea de la asociación o el congreso del partido que, a pesar de tener repercusiones políticas e impacto público, están limitados a las tareas derivadas del proyecto social o político que ha motivado su creación y su funcionamiento.

¹⁰ Tucídides. Historia de la guerra del Peloponeso II.

Creemos que para considerar el contraste de opiniones sobre una determinada materia como Debate Público, una dimensión dialógica de la democracia, se necesita que el tema sobre el que se pretende dialogar tenga relación con la política en general o con políticas en concreto, es decir sobre elementos de la vida cotidiana o social que afectan a la colectividad y no a personas determinadas o concretas.

Si afecta a personas individuales será por su condición de ciudadanas con derecho político, no por su pertenencia a ningún tipo de organización. Por ejemplo, sería debate público el organizado para definir o mejorar el programa de atención a las personas discapacitadas, pero no lo sería la asamblea de una asociación que agrupara a esas personas. Es cierto que este hipotético programa de atención se dirige singularmente a este grupo de ciudadanos y ciudadanas, pero por su condición de titulares de derecho político, no porque formen parte de una asociación. Es evidente que en ese debate deberían estar presentes las personas más directamente afectadas pero, es necesario ampliar el abanico de posibles participantes a otras personas, otros ciudadanos que también pueden hacer aportaciones importantes con otras miradas distintas.

. Atención a la banalización

Las experiencias realizadas en procesos participativos en muchos municipios, y en alguna Comunidad Autónoma, nos advierten del gran riesgo de banalizar el debate público proponiendo diálogos sobre temas sin mucha importancia o de poco interés. Todos estamos de acuerdo en que no puede ser lo mismo hablar de mobiliario urbano (de qué color se tienen que pintar los bancos del parque), que de movilidad urbana (transporte público, plan de movilidad, etc.).

Los recursos necesarios para promover este canal de participación democrática tienen que ser utilizados con rigor y prudencia. Y no nos referimos únicamente a los recursos económicos, también hay que tener en cuenta el tiempo de las personas que intervienen, la energía que han de poner a disposición del proceso de debate. No se puede despreciar este ejercicio democrático

proponiendo debates sobre cosas insustanciales. Sería como convocar un referéndum para decidir el olor que debe tener el salón de plenos del ayuntamiento.

Claro está que aquello que para algunos puede ser banal para otros puede ser importante. Por ejemplo el debate sobre la avenida Diagonal en Barcelona que finalizó con una consulta popular mediante voto el año 2010, podía ser considerado innecesario para algunas personas y absolutamente imprescindible para otras.

. Siempre antes de la decisión

Puede haber tentaciones de convocar debates públicos para recoger opiniones sobre algo que ya se ha decidido hacer. Sería una burla al carácter democrático de este canal de participación. Una cosa es que los resultados del debate no vinculen directamente a quien ha de tomar la decisión, y otra es que se quiera hacer una teatralización del debate para legitimar la decisión tomada.

3. Finalidades

Muchas de las reflexiones que hemos podido leer y/o escuchar en torno al debate público se centran en reflexionar sobre el "cómo" y en parte sobre el "qué" del Debate Público, y en cambio no se ha reflexionado tanto, pensamos, sobre el "para qué". Por este motivo insistimos tanto en intentar ir más allá de la idea que el debate público sea bueno por sí mismo, y que lo único que vale la pena pensar es cómo hacerlo bien. Es importante que el debate fluya y se organice bien, pero es necesario previamente precisar cuáles deben ser las "mejoras concretas" que el Debate Público puede aportar a la calidad de la democracia. Podríamos decir que saber "por qué lo hacemos" nos puede ayudar a saber "cómo lo tenemos que hacer".

. Rescatar la política de los intermediarios pérfidos

Actualmente, la mayor parte de los temas de la agenda pública vienen condicionados por poderes económicos, a menudo muy opacos, y por intermediarios desleales que dejan de representar al pueblo para favorecer intereses particulares. Los grandes medios de comunicación colaboran con una posición de actor político interesado en mover la agenda política y sus contenidos hacia los intereses de los grandes grupos económicos o ideológicos que los apoyan. Han dejado de lado, en general (siempre con honrosas excepciones), su función de ofrecer información veraz.

La presencia ciudadana en el debate sobre las actuaciones públicas permite incorporar al actor legítimo por excelencia, el ciudadano y ciudadana, a la agenda política. Permite recuperar la política como un ejercicio cívico y ciudadano, no como una actividad hecha únicamente por profesionales.

El desprestigio creciente de la política (Brugué, 2012) tiene, en no pocas ocasiones, una justificación fundamentada, pero no se puede generalizar a todas las personas que actúan en política ni se puede hacer un estereotipo o definir una nueva clase social formada únicamente por "políticos" como si todos fueran iguales y no hubiera diferencias sustanciales entre sus propuestas.

Una manera de romper este tipo de monopolio de la acción política es la incorporación de la ciudadanía como actora en el debate político, sobre aquello que le afecta como persona y como comunidad.

. Hacer transparente la acción política

Haciendo públicas las intenciones y los argumentos de los responsables políticos se favorece la transparencia de la gestión pública ya que se hacen explícitos los diferentes intereses existentes ante determinado tema. El hecho de que la ciudadanía se incorpore a la definición de esta acción con argumentos contrastados también ayuda a conocer mejor el alcance y los condicionantes de

la acción colectiva, siempre necesaria y muy a menudo desconocida o despreciada.

La presencia ciudadana en el debate sobre las actuaciones públicas puede dificultar que éstas se hagan escuchando, únicamente, los poderes económicos o los *lobbys* influyentes. Podríamos decir que "democratiza" la acción pública porque amplía el abanico de opiniones a tener en cuenta y, además, lo hace con paredes de vidrio y con ventanas abiertas de manera que se puedan ver y oír las diferentes voces.

Además, hacer más transparente la acción política legítima al sistema democrático como el más idóneo para hacer posible una vida digna.

. Controlar el poder

Todo poder necesita mecanismos de control para evitar un ejercicio péfido y, en democracia, no es suficiente con los controles administrativos clásicos (Intervención de cuentas, Tribunal de Cuentas, Parlamento...) hacen falta también otros medios de control popular, de conocimiento por parte de la ciudadanía del uso que los responsables políticos hacen del poder delegado por el pueblo.

El control del poder se puede ver como otra vertiente de la transparencia. Provocando el intercambio de opiniones, y obligando a los poderes públicos a actuar con argumentos (con los que no necesariamente se debe estar de acuerdo), se hacen más visibles sus actuaciones y pueden ser seguidas y controladas por la ciudadanía, que puede oponer argumentos contrarios.

Evidentemente, el ejercicio de compartir o intercambiar opiniones en un debate no es, directamente, un medio de control, pero ayuda a conocer la actuación pública y obliga a buscar los argumentos adecuados para justificarla. Eso sí que puede ser objeto de un seguimiento y una valoración por parte de la ciudadanía que puede derivar en exigencia de responsabilidades políticas.

. Conocer mejor el impacto social de las actuaciones públicas

A menudo los promotores de acciones públicas, ya sean instituciones u organizaciones sociales, se dejan guiar por su instinto, por su "olfato", o por técnicas demoscópicas con el fin de intuir el impacto, la respuesta o la importancia que determinadas actuaciones pueden tener sobre el territorio y las personas.

Las aportaciones ciudadanas se convierten en una fuente insuperable de informaciones para poder articular con más eficacia la actuación que se quiere realizar.

Conseguir un intercambio de argumentos, pacífico y ordenado, sobre estas actuaciones puede ayudar a conocer mejor cuál es la percepción de la población. Es muy posible que los resultados de estos debates tengan más matices y diversidad cromática, que una encuesta o sondeo en los que las respuestas suelen ser binarias.

No estamos diciendo que no sean útiles estas herramientas de aproximación cuantitativa a la realidad social, lo que queremos es enfatizar la importancia de las informaciones obtenidas mediante el diálogo, la conversación y el debate.

. Favorecer la toma de decisiones

Los resultados de los debates ayudan directamente a la toma de decisiones. Los convocantes pueden tener un abanico amplio de argumentos sobre la actuación que quieren desplegar, lo que ayuda a tomar la decisión más ajustada.

En una sociedad compleja (Beck, U.), cambiante (Rosanvallon, P., 2009) y fluida (Baumann, Z.) como la nuestra, se hace muy difícil confiar la acción política únicamente al conocimiento técnico o tecnocrático. Hay una pericia ciudadana, no fundamentada en conocimientos técnicos, sino en vivencias reales que

pueden ayudar, y mucho, a que la actuación a realizar sea lo más eficaz y eficiente posible.

De hecho, es frecuente en el diseño de productos y servicios ofrecidos por el mercado, abrir el debate a los potenciales consumidores para conocer sus preferencias con el fin de adecuar, lo máximo posible, la oferta a la demanda. Es decir, el mercado reconoce la capacidad del consumidor para elegir productos y trata de ofrecer aquéllos que mejor se ajusten a sus preferencias.

. Fortalecer a la ciudadanía

Promoviendo la implicación ciudadana, la busca de argumentos, el contraste de opiniones y el conocimiento sobre una determinada materia de alcance colectivo, se produce un fortalecimiento de la capacidad política de la ciudadanía para ser sujeto activo en la vida pública.

Igualmente, las organizaciones sociales pueden utilizar este canal para reforzar sus proyectos, captar nuevas personas interesadas en colaborar y aportar nuevos elementos en la agenda política.

Puede dar argumentos a las movilizaciones sociales y puede ayudar a evitar que la acción política se base sólo en la protesta favoreciendo canales de propuesta. La historia de nuestras sociedades está llena de diferentes tipos de movilizaciones sociales que han hecho mover o, incluso caer, gobiernos y regímenes. Pero una movilización sin argumentos se puede convertir en un seguimiento ciego e irracional de determinados mesías con resultados y consecuencias inciertas. También la historia nos enseña esta deriva de la acción social.

No todos los movimientos sociales son intrínsecamente buenos, depende de cuál sea la finalidad perseguida. No es lo mismo, por ejemplo, movilizarse por la dación en pago, que contra el matrimonio homosexual o por la restauración de la pena de muerte.

. Mejorar la calidad del sistema democrático

Como se ha dicho, el sistema democrático se despliega en tres dimensiones diferentes (representativa, directa y dialógica) con autonomía propia aunque formando, al mismo tiempo, parte de un conjunto único.

El despliegue de la dimensión dialógica, basada en los argumentos y el contraste de opiniones, es una manera de mejorar la calidad de la democracia. Es necesaria, pero no es la única, ya se ha, dicho. Hay que mejorar también la dimensión representativa y la directa

. Facilitar la creatividad y la innovación

Finalmente, queremos apuntar que el ejercicio del debate público puede ayudar a la innovación social dado que el abanico de opiniones y argumentos que se pueden obtener, a buen seguro, facilitarán la creatividad y la aparición de propuestas innovadoras.

La creatividad no es un don que se tiene o no se tiene. Puede ser una técnica para estimular la imaginación de los seres humanos. Se dice que en momentos de crisis es cuando más se esfuerza la imaginación. Hay que promover este ejercicio creativo para facilitar la innovación y la mejora de las políticas públicas.

Muchas de las técnicas para impulsar la creatividad y la innovación están basadas en el juego y el trabajo colectivo. Se hace difícil, sobre todo en temas sociales, pensar que las propuestas más "audaces" puedan ser diseñadas desde la individualidad.

Caso contrario, la tendencia más factible es la repetición, por inercia o por costumbre, de los programas, proyectos y actuaciones que en un momento funcionaron pero que nadie puede garantizar que puedan ser adecuados al tiempo presente.

4. Los elementos subjetivos del debate público: las personas, las organizaciones y las instituciones

Antes de entrar en las cuestiones propiamente instrumentales o técnico-metodológicas, hay que detenerse a pensar mínimamente en una serie de aspectos que llamamos político-metodológicos, y que son los que acaban conformando las prácticas concretas con unas u otras intencionalidades políticas. Parecen cuestiones metodológicas (Martí J., Rebollo O., 2007), ya que dan respuesta a preguntas del tipo "como se tiene que hacer", pero su carga política impide que sean los "metodólogos" quienes deban dar la respuesta.

. ¿Quién puede convocar un debate público?

La iniciativa institucional es evidente ya que ha sido casi la única existente hasta ahora. Le corresponde a los poderes públicos promover esta vertiente de la democracia consistente en escuchar la opinión de la ciudadanía, en este caso, mediante el contraste de argumentos en espacios adecuados para el diálogo respetuoso y constructivo.

Pero esta iniciativa no se puede reducir a las instituciones, también debe reconocerse a la ciudadanía la capacidad para convocarlo. Y eso se puede dar de dos maneras:

a) Iniciativa ciudadana para pedir a la institución que convoque un debate público.

De manera similar a la iniciativa legislativa popular (ILP), los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a pedir la convocatoria de este debate. Los medios para promover y presentar la iniciativa deberían ser similares a la regulación de la ILP con las pertinentes adecuaciones para agilizar el trámite.

En cualquier caso sería necesario acreditar que la materia a someter al debate público cumple el requisito de ser propuesta y avalada por un número

significativo de personas. Se trata de evitar la proliferación de iniciativas individuales que puedan sobreesaturar este canal de participación de forma que se convierta en banal e ineficiente.

b) Debate público organizado y promovido directamente por la ciudadanía.

En este caso los promotores del debate público son personas u organizaciones sociales que, de manera autónoma, gestionan las diferentes fases del proceso de diálogo. Cualquier grupo puede promover el debate sobre aquello que considere conveniente, pero para tener la consideración de "debate público" en el sentido político que se le quiere dar en este libro, habría que garantizar unos mínimos concretos de seguridad, eficacia, pluralidad, respeto... Hay que huir de convocatorias de debate público donde sólo son convocados "los nuestros" a hablar y acordar estos mínimos que garanticen la eficacia de este canal de participación.

Es algo parecido al sistema electoral de cualquier organización social: asociación, sindicato, colegio profesional, partido político... La regulación de las elecciones de los miembros de sus órganos directivos tiene unos mínimos que se parecen mucho al funcionamiento del sistema electoral ordinario para escoger representantes en las instituciones. Siguiendo con este ejemplo, seguramente no consideraríamos democrático un proceso electoral en el que no se pudieran presentar candidatos de manera libre, o que el control de las votaciones no fuera transparente y abierto.

. ¿Quién es convocado a un debate público?

La regla general debería ser que cualquier persona, con interés en el tema sometido a debate, pudiera participar aportando sus opiniones y argumentos. Sin embargo esta afirmación genérica necesita algunas aclaraciones para poder reforzar las ideas de universalidad, pluralidad y diversidad.

Así, creemos que no se debería exigir el requisito de empadronamiento para poder hacer aportaciones a un debate sobre cualquier actuación pública; el

requisito a exigir es tener interés. Puede haber personas que tengan un comercio abierto en un municipio y vivan en otro pero los interese, por ejemplo, la regulación de la circulación o del aparcamiento. O puede haber personas que estudien en un municipio y vivan en otro y puedan tener interés en el debate sobre el transporte público o el programa de ayudas a jóvenes estudiantes.

Tampoco se tendría que exigir el condicionante de nacionalidad a la persona que quiera dar su opinión. La libertad de expresión es un derecho humano de carácter universal, y puede ser ejercido por cualquier persona sea cuál sea su nacionalidad, siempre que tenga interés en la materia.

Finalmente tampoco habría que establecer un requisito de edad, porque las personas menores de edad, también tienen derecho a participar en la vida social y política, aunque necesitan medios específicos para hacer sus aportaciones. Así lo declara la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños de 1989, y lo recoge la Ley orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor.

Respecto de la calidad del debate, podemos apuntar dos "criterios fuertes": (1) la pluralidad de los participantes y (2) la presencia de expertos. Podemos entender el segundo criterio, como un llamamiento a la necesidad de desarrollar unas discusiones lo suficientemente informadas, reconociendo que "no todo vale igual, ni cabe, ni se aguanta". El hecho de condicionar la calidad del debate a la "presencia de expertos", nos obliga a precisar qué es un "experto" y cómo se legitima la pericia y el conocimiento en nuestra sociedad, y, también, a discutir profundamente, y cuestionar claramente, el aura de "neutralidad" que acostumbra a acompañar las opiniones de los "expertos". (Martí J., Rebollo O., 2007).

La principal exigencia para determinar las personas a convocar es la busca de la máxima pluralidad y diversidad de opiniones (recordemos que el pluralismo es uno de los "valores superiores del ordenamiento jurídico" según el artículo 1.1 de la Constitución). Habrá que determinar cómo se promueve y se trata de

garantizar esa pluralidad que tendrá un contenido diferente en cada caso concreto.

¿Obligatoriedad o discrecionalidad?

¿La convocatoria de un debate público se debe dejar a la voluntad de las instituciones o se debe establecer una regulación en la que, siguiendo el modelo francés¹¹, en determinadas actuaciones, sea obligatorio promover el debate?

Algunas leyes sectoriales señalan como requisito para la tramitación de determinados expedientes, la presentación de una "memoria participativa" que acredite la realización de un mínimo proceso de participación ciudadana para la definición de la actuación. Así está recogido, por ejemplo, en la ley de urbanismo de Cataluña ([artículo 8 Decreto Legislativo 1/2010](#))¹² y el Reglamento que la desarrolla ([artículo 21 Decreto 305/2006](#))¹³.

Pero demasiado a menudo, estos llamamientos a la participación son una forma de disfrazar una especie de información pública cualificada ya que no se regula la manera ni el alcance de esa participación.

Por lo tanto, habría que determinar, de acuerdo con el modelo francés, que en determinadas actuaciones con un cierto impacto social o territorial el debate público sea inexcusable. De igual manera debería ser obligatorio cuando lo reclame un número significativo de ciudadanos y ciudadanas con la presentación de sus firmas.

¹¹ Más información en <http://www.debatpublic.fr/>

¹² http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-dleg1-2010.tp.html#a8

¹³ http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-d305-2006.t2.html#c3

5. Cómo se hace el debate. Los elementos instrumentales

Aquí daremos entrada a las cuestiones técnico-metodológicas (Martí J., Rebollo O., 2007), o instrumentales. Podríamos decir que "ahora que sabemos lo que queremos hacer, no poder hacerlo de cualquier manera"

. Aprender de la experiencia

No partimos de cero. Hace más de 20 años que se han venido desarrollando diferentes experiencias de debate público en los procesos participativos y en los órganos consultivos promovidos inicialmente por los ayuntamientos y, un poco más tarde, por algunas Comunidades Autónomas.

La valoración de este periodo tiene luces y sombras. Una de las debilidades más importantes ha sido no haber podido generar instrumentos o canales que dieran confianza a la ciudadanía sobre la eficacia de su intervención. Es uno de los elementos a tener en cuenta en el momento de diseñar su regulación.

Como elemento positivo destacamos el número elevado de técnicas para la dinamización y personas especializadas que se han ido formando en este periodo y han podido facilitar la realización de estos debates. Hay que partir de esta experiencia para adecuarla al nuevo marco conceptual e instrumental.

. No se improvisa, hay que planificar

Se pueden distinguir diferentes fases en cualquier proceso de debate público: preparación, información, diálogo y recogida de aportaciones, informe de resultados, análisis y valoración, retorno o devolución y evaluación final del proceso.

a) Preparación

Antes de iniciar el proceso se debe definir claramente el tema que se somete a debate, señalando los límites y condicionantes de la materia (la fase de

información ha de precisar más sobre estos condicionantes que pueden ser de tipo económico, técnico o político).

También se tienen que definir los diferentes perfiles de las personas que, necesariamente, deberían formar parte del proceso de debate con el fin de garantizar la máxima pluralidad. Se han de señalar qué herramientas se utilizarán para conseguir su participación. No se puede dejar a la espontaneidad o a la convocatoria "*urbi et orbi*" y que venga quien pueda. No hay que descartar este tipo de convocatorias abiertas pero debe tratar de garantizarse un universo plural de participantes, y eso no puede dejarse a la espontaneidad. En cualquier caso en esta fase se indican los instrumentos o técnicas que se utilizarán para facilitar el debate: grupos de discusión, talleres, foros... así como otros elementos de apoyo: encuestas, informes técnicos...

Es muy importante determinar en este momento inicial los indicadores (cuantitativos o cualitativos) que se utilizarán para hacer la evaluación final del proceso: número de personas participantes, tipologías diversas, extensión territorial...

Finalmente se tienen que concretar los recursos, económicos, técnicos y humanos que se destinarán a su realización y el calendario de las actuaciones.

b) Información

Puede parecer innecesario situar esta fase porque es de sentido común que si no se sabe sobre qué se ha de hablar, difícilmente se podrá hacer un diálogo constructivo. Sin embargo hay que insistir porque la información es un arma de doble filo y puede ser objeto de manipulación interesada. Por eso, habrá que establecer en el sistema de garantías, los mínimos a respetar con el fin de acceder a las diferentes fuentes de información y hacer presente las diferentes posiciones sobre el tema sometido a debate.

Obviamente se tiene que facilitar antes del proceso de debate para dar a conocer a las personas participantes los datos que les puedan permitir conformar su opinión y argumentar sus posiciones.

Hay que prestar especial atención al papel de los medios de comunicación que, en no pocas ocasiones, suelen jugar un papel interesado (en el sentido de defender determinados intereses de forma más o menos velada).

Igualmente, hay que considerar dentro de este apartado la información sobre el funcionamiento y los resultados del proceso de debate, con el fin de hacer público su desarrollo tanto a las personas participantes como a cualquier otra que pueda estar interesada.

c) Diálogo y recogida de aportaciones. ¿Hacen falta facilitadores?

Es la fase central del proceso. Es el momento en el que se promueve la inteligencia colectiva y la innovación social, mediante el intercambio ordenado de argumentos y opiniones que debe permitir hacer aportaciones al tema objeto de debate.

Es posible la realización de debates auto-regulados por las mismas personas que participan, pero la experiencia nos indica que son más fructíferos, ágiles y eficaces cuando hay algunas personas que actúan de facilitadoras del debate utilizando las diferentes técnicas de trabajo grupal que las ciencias sociales han ido elaborando y desarrollando.

Hay unos mínimos requisitos a cumplir: igualdad de trato, libertad de expresión, respeto y educación hacia las opiniones de los otros... Es muy importante diseñar canales específicos para facilitar la intervención de personas con especiales dificultades de movilidad o de expresión y audición.

d) Informe de resultados

El resultado de los debates se tiene que recoger de manera que las personas participantes puedan comprobar la fidelidad respecto de lo hablado en su grupo. Una vez validado se elabora un resumen final de las diferentes aportaciones que, el convocante del debate, ha de analizar y valorar para ver cuáles puede, y quiere, tomar en consideración para incorporarlas a su propuesta inicial.

Todos estos documentos deben ser públicos y tener amplia difusión.

e) Análisis y valoración

El convocante (institución pública u organización social) analiza el contenido de las aportaciones realizadas y las valora, de acuerdo con sus propios criterios. Tiene libertad absoluta para apreciar o desestimar las aportaciones realizadas, pero debe justificar su rechazo con argumentos. No se trata, como se ha dicho, de considerar vinculantes las aportaciones realizadas (entre otras razones porque en el proceso posiblemente no aparezcan conclusiones únicas sino que, incluso, puedan ser contradictorias), sino del compromiso del convocante de tenerlas en cuenta y explicar su posición al respecto.

Algunas causas de desestimación pueden ser de carácter económico (no hay bastantes recursos), técnico (es inviable por razones técnicas de tipo material o jurídicas) o político (contradicen el pensamiento o el programa político del convocante).

f) Retorno o devolución

El resultado de este análisis valorativo se comunica a las personas participantes y al público en general para "devolver" el resultado de sus aportaciones y demostrar la eficacia y la importancia de la intervención ciudadana en los procesos de elaboración de las políticas.

La manera de hacer este retorno dependerá de las condiciones concretas del proceso. Se pueden convocar sesiones especiales para explicarlo, se puede publicar en la web del convocante, se puede enviar directamente a las personas que han participado... En cualquier caso, hay que garantizar la más amplia difusión de la utilidad que el proceso ha tenido y los elementos que se han incorporado a la propuesta inicial.

g) Evaluación

Es la eterna olvidada en el marco de las actuaciones públicas. Evaluar significa valorar el grado de relación que hay entre lo que queríamos hacer y lo que hemos hecho, y la idoneidad de los medios utilizados para conseguir eficacia y eficiencia. Normalmente se sitúa como "última fase" o etapa del proceso, pero no podemos evaluar si no lo pensamos desde el primer momento

Eso supone que previamente se han tenido que definir las metodologías y los instrumentos que permitan la evaluación. También se tienen que fijar unos objetivos concretos con el fin de poder evaluar el grado en el que han sido alcanzados, y los motivos por los cuales ha sido posible, o no, hacerlo.

. Sistema de garantías: control y seguimiento

En democracia, las actuaciones relacionadas con la cosa pública, la comunidad y la política han de estar siempre rodeadas de medidas de seguimiento y control que permitan al conjunto de la ciudadanía conocer lo que se está haciendo, cómo se está haciendo y por qué no se hace de otra manera.

En los procesos de debate público, estos medios de seguimiento y control dan garantía de fiabilidad al proceso y ayudan a crear un clima de confianza en la capacidad de las instituciones públicas para actuar democráticamente, y confianza también en la capacidad de la ciudadanía para hacer aportaciones eficaces que puedan mejorar la vida en la comunidad.

Una comisión de seguimiento puede ser un instrumento útil (ni lo único, ni quizás lo más importante, pero lo hemos utilizado en muchas ocasiones y tiene su utilidad bastante contrastada). La composición de la comisión de seguimiento que debe velar por la transparencia del proceso se tiene que definir al inicio. Los requisitos mínimos han de ser su pluralidad y diversidad, y la posibilidad de incorporar nuevas personas cuando se considere necesario ampliar el abanico de opiniones. Las funciones de esta Comisión son asegurar esa pluralidad y diversidad de las personas participantes, el control de los medios puestos a disposición del proceso y evitar la manipulación de las aportaciones realizadas en los diferentes grupos o canales de diálogo.

Cada proceso concreto definirá su propia composición de la comisión de seguimiento pero habrá que respetar unos mínimos.

Si pensamos en el Debate Público como un instrumento generalizado o institucionalizado en algún grado, que se tiene que procurar extender para el conjunto de las actuaciones públicas, haría falta también una especie de "Comisión de Control" general para toda una Comunidad Autónoma, provincia o ciudad. Sería una especie de segunda instancia para resolver los conflictos que puedan aparecer entre las comisiones de seguimiento y los convocantes. La composición de esta Comisión de Control podría ser similar a la existente en la Ley catalana de la Iniciativa Legislativa Popular (ley 1/2006). Tiene un coste mantener un equipo de personas expertas e independientes para que hagan informes y resoluciones respecto de estos conflictos, pero es mayor el coste de permitir el incremento de la desconfianza hacia la cosa pública y el sistema democrático.

. Internet y las redes sociales

Internet permite una difusión amplia de las actuaciones y el acceso directo a fuentes variadas de información. En las redes sociales se hacen

permanentemente debates sobre multiplicidad de temas, tal como nos indica [Ismael Peña-López](#)¹⁴ (Peña-López, I.).

No hay ninguna duda que Internet es una herramienta que puede ayudar a la difusión y la realización de los debates aunque hay algunas dudas sobre su idoneidad para garantizar la pluralidad y la diversidad. En todo caso hay que aprovechar este recurso que cada vez está al alcance de segmentos muy amplios de población, especialmente la gente joven.

Sin embargo hay que tener en cuenta los riesgos que supone la manipulación de la información en Internet¹⁵.

¿Los órganos consultivos, un canal de debate público?

Todas las administraciones públicas han desplegado un amplio inventario de órganos llamados de participación, de carácter consultivo con funciones y nombres bien diversos.

Podríamos establecer tres grandes funciones:

a) **Interlocución**, con las correspondientes negociaciones y transacciones, como una especie de comisión negociadora de un convenio colectivo.

b) **Asesoramiento**, en función de la sabiduría y/o pericia de sus componentes que dan consejos al promotor del órgano.

¹⁴ http://ictlogy.net/presentations/20121025_ismael_pena-lopez_-_democracia_en_red_y_nueva_institucionalidad.pdf

¹⁵ Ver interesante artículo de Brandon Smith <http://www.attac.es/2012/08/21/como-funciona-la-desinformacion/>

c) **Debate**, diálogo regular sobre las políticas y actuaciones públicas.

En esta última función se puede incorporar el marco conceptual y metodológico desarrollado en este libro. Estos órganos se convierten así en una especie de canales de diálogo regular, con voluntad de permanencia en el tiempo, mediante los cuales los poderes públicos promueven el intercambio de opiniones con la ciudadanía, especialmente organizaciones sociales, en el diseño y ejecución de sus actuaciones.

No es ahora el momento de hacer un análisis detallado de los puntos fuertes y débiles de estos órganos pero hay que señalar el riesgo del corporativismo, es decir que sólo se basen en determinado tipo de asociaciones con una función legitimadora de la actuación pública. También el riesgo de la ineficacia porque sólo (o principalmente) cumplan unas funciones meramente formales o administrativas o de informe preceptivo pero donde el enriquecimiento (no económico, por supuesto) y la capacidad creadora del intercambio ordenado de ideas no aparece como objetivo ni función principal.

D. REGULACIÓN Y CONDICIONANTES

1. ¿Hace falta una regulación del debate público?

. La institución del debate público

Entenderemos aquí institución como un sistema en el que se define el concepto y los elementos esenciales de una determinada materia con el fin de darle coherencia y regularidad. Por ejemplo, el conjunto de normas y prácticas de la compraventa, del matrimonio o de la herencia, nos permiten definirlos como instituciones.

Institucionalizar no quiere decir inmovilizar o incapacitar para modificar o adaptarse a los cambios. Institucionalizar significa fijar un marco concreto con unos mínimos sin los cuales no podríamos, en pureza, referirnos a eso. Así, por ejemplo, no podemos hablar de compraventa si no hay intercambio de cosa por precio, si hay otro tipo de intercambio estamos hablando de otro tipo de contrato. De la misma manera no hay Debate Público si no se garantizan unos mínimos que su institucionalización tiene que definir.

En democracia es importante delimitar el contenido esencial de los canales que permiten ejercer los derechos. El derecho a la participación del artículo 23 de la Constitución tiene carácter de fundamental pero puede ser sólo una mera declaración si no se practica, y para practicarlo hacen falta herramientas, instrumentos, canales. El conjunto de estas herramientas e instrumentos y las prácticas derivadas es lo que podemos llamar institución.

En este caso al referirnos al Debate Público como una de las dimensiones de la democracia y del derecho a participar en la cosa pública, tenemos que definir también el conjunto de instrumentos que dan coherencia a este debate público, es decir su institucionalización.

. Riesgos de la institucionalización

Institucionalizar, tiene riesgos. Se puede convertir en un requisito meramente formal, aquello que se tiene que cumplir para rellenar el expediente (otro papel más que ahora se llama informe de debate público). O también puede convertirse en una especie de información pública cualificada como la que ya exige nuestro sistema administrativo para regular el proceso administrativo.

Hay que recordar que la información pública se incorporó como requisito al procedimiento para dar más garantía a las personas afectadas por la resolución administrativa. De la misma manera, el Debate Público puede ayudar a dar más eficacia a las actuaciones públicas en tanto que puede hacer aportaciones innovadoras que las mejoren.

El Debate Público no es algo que deban soportar los poderes públicos (en el sentido de tolerar o sufrir con más o menos resignación como si fueran, permítasenos la expresión, unas hemorroides) sino que puede aportar riqueza e innovación a sus actuaciones. No es lo mismo soportar que aportar.

. El debate público no es (no tendría que ser) partidista

La institución del Debate Público no tiene que responder a intereses de ningún partido, de ninguna opción política. Es algo que afecta al núcleo del sistema democrático, forma parte de su esencia y de la unidad e interacción de sus tres dimensiones. Hay que posibilitarlo para cumplir el mandato constitucional de facilitar "la más amplia participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social" que proclama el artículo 9 de la Constitución.

Por esta razón es una necesidad de todas las personas demócratas, no es de ningún partido aunque cada partido puede tener y promover sus miradas particulares, pero la esencia debería ser compartida.

2. Condicionantes para la formalización del debate público

. Una coyuntura de desprestigio de la democracia

Hay voces, desgraciadamente cada vez más numerosas, que poniendo en cuestión el papel de las personas con responsabilidad política están cuestionando, queriendo o sin querer, la política (Brugué, 2012) y la manera de hacerla en la actualidad, es decir, el sistema democrático.

Los estudios de opinión más recientes nos dan resultados de creciente desprestigio de la democracia como sistema para hacer la política y las políticas, especialmente entre la población joven, la confianza de la cual hacia el sistema democrático y la peligrosa atracción hacia sistemas autoritarios, en nombre de la regeneración democrática, es un enorme riesgo. No puede haber democracia sin demócratas.

. En nombre de la crisis, contra la democracia

La crisis económica provoca efectos diarios sobre millones de personas que han visto cambiar brutalmente sus vidas en muy poco tiempo (George, S., 2012). Eso provoca incertidumbre y miedo, porque las necesidades más primarias del ser humano como el alimento y la habitación se hacen de difícil acceso para amplios sectores de población.

En este contexto parece que abordar la mejora del sistema político y la democracia es un ornamento, un lujo que no nos podemos permitir "porque hay cosas más graves e importantes". Las personas que sostienen esta opinión confunden que, sin democracia, no habrá políticas sociales y sin políticas sociales no se podrá cambiar esta situación.

Atención al incremento de los populismos (Todorov, T.) y de las soluciones fáciles y demagógicas que se implantan a golpe de mensaje porque pueden hacer, están haciendo, mucho de daño. Se filtran como lluvia fina en el corazón

y las mentes de la gente (modifican los marcos cognitivos) provocando posicionamientos realmente peligrosos para la democracia (Todorov, T.). La historia de Europa, España y Cataluña nos enseña que, en no pocas ocasiones, este tipo de mensajes se inoculan tal que si fueran virus y se expanden con rapidez como epidemias que se contagian con facilidad.

La manera de conjurar estos peligros es la mejora del sistema político y la intervención activa y decidida de la ciudadanía en la definición de las políticas públicas, ejerciendo el necesario control y seguimiento sobre las actuaciones de sus representantes.

. Falta de cultura política.

A pesar de los más de 30 años de democracia, la cultura política del país es muy débil y proclive a manipulaciones, sobre todo, si éstas se hacen acompañadas de los efectos especiales con los que a menudo los instigadores de opinión pública adornan sus campañas.

Podemos decir que ha habido un incremento del debate político; estos últimos tres años se está hablando mucho de política en los grupos más primarios, familia, amigos, escuela, trabajo, sin embargo, por contra, se habla poco de democracia o se cuestiona este sistema.

Esta falta de práctica democrática, hace que en ocasiones, resulte complicado defender posiciones propias. La experiencia nos dice que resulta difícil hacer debates públicos en municipios de poca población porque la gente se conoce y no quiere, o le cuesta, dar su opinión de manera pública. Por ejemplo, en un municipio concreto, cuyo nombre no viene al caso, hubo más participación en la cumplimentación de un boleto para expresar la opinión que en los espacios destinados a favorecer el intercambio de argumentos mirándose las caras.

Otro ejemplo, en una comarca catalana con muchos municipios pequeños nos dijeron un día una frase lapidaria utilizada en la comunicación de los padres a los hijos, o de los viejos a los jóvenes, o de los antiguos a los más nuevos: "*no te*

hagas de mal ver", es decir compórtate de manera que la gente de aquí pueda aceptarlo y no digas ni hagas cosas que no entiendan, porque entonces puedes estar condenado al ostracismo o al vacío social.

No olvidemos que en Cataluña más de la mitad de los municipios (53%) tienen menos de 1.000 habitantes y lo que podría ser una oportunidad (la proximidad) puede tener, paradójicamente, efectos contrarios y devenir amenaza o dificultad. En el conjunto de España con más de 8.000 municipios, casi el 60% tienen menos de 1.000 habitantes.

. El papel desleal de los medios de comunicación

La libertad de prensa nació para hacer frente a los abusos del poder, como una manera de controlar su ejercicio. Nuestra Constitución recoge el derecho a una información veraz en el artículo 20. Pero el derecho a la información no es el derecho a la manipulación.

Para la ciudadanía, el derecho a la información es la posibilidad de acceder a fuentes fidedignas de conocimiento de los hechos que les tienen que permitir formarse una opinión racional y cabal respecto de una determinada materia.

Para los propietarios de los medios de comunicación (Todorov, T.), el derecho a la información debería ser la obligación de publicar la verdad, separando opinión de información y no jugando el papel de actores políticos, sin ningún control democrático que se han arrogado los últimos años.

La agenda política no la marcan ya los debates entre los diferentes partidos políticos, la marcan los medios de comunicación con sus editoriales y sus noticias (Innerarity, D.). No hace falta más que comprobar las portadas de los diarios para observar el sesgo purulento que destilan sus páginas.

Son los medios de comunicación con la connivencia o la resignación de los poderes públicos los que dicen de qué se tiene que hablar y cuándo se tiene que hablar (Vallès, J.M., 2010). Son ellos los que hacen "debates públicos"

invitando a tertulianos profesionales que generan cultura y respuestas simples a problemas complejos.

No queremos hacer una generalización injusta; seguro que hay medios y profesionales que escapan de estos estereotipos, pero debe reconocerse que la corriente dominante es la planteada.

En los últimos años, sin embargo, han aparecido, formas de comunicación y de información relacionadas con las redes sociales que ayudan a conocer otros puntos de vista, aunque el riesgo de manipulación continúa vivo.

. La tendencia al corporativismo

La necesaria presencia de organizaciones sociales en el debate público y la acción política no debe hacer olvidar la peligrosa tendencia a creer que, sólo o principalmente en el ámbito de estas organizaciones, se pueden dar el debate y la acción política.

Se producen evidentes desequilibrios cuando determinadas organizaciones sociales reclaman un plus de presencia en los espacios de debate público o se consideran representantes de la población cuando, en todo caso, serían representativos de unas determinadas corrientes de opinión. Nadie, más allá de las personas vinculadas a su proyecto, las ha elegido para que les representen, no ha habido elección y sin elección no puede haber representación.

El fortalecimiento ciudadano que pueden favorecer los procesos de debate público no es un enemigo para la consolidación y mejora de las asociaciones. Sólo hace falta que éstas vean en la utilización de estos canales un instrumento para su propia extensión y consolidación.

. Dificultad para incorporarlo a la agenda social

Los movimientos sociales activados los últimos años, relacionados con la indignación con la política y las políticas, el desacuerdo respecto de los recortes sociales, la lucha contra los desahucios, etc. no han incorporado todavía de manera clara la importancia del debate y del intercambio de argumentos para construir y fortalecer la conciencia personal y colectiva.

La dimensión dialógica de la democracia está poco incorporada a la agenda social y hay que hacer un esfuerzo por captar su importancia. No es la única dimensión que requiere de cambios y transformaciones profundas, la dimensión representativa y la directa también pero, como hemos reiterado, no son el objeto de este trabajo. En todo caso, hay que reclamar la atención sobre la importancia del diálogo para que, en una situación de creciente conflictividad como la actual, o encontramos espacios de diálogo o podemos acabar arreglándolo, como decíamos en la Introducción, a hostias.

E. DEBATE PÚBLICO Y ACCIÓN COMUNITARIA

En este último bloque queremos establecer la relación que existe entre esos dos conceptos: el debate público y la acción comunitaria (AC), para tratar de determinar qué tipo de influencia e interacción puede haber entre ellos de manera que se enriquezcan mutuamente.

1. La acción comunitaria. Pluralidad y diversidad

Uno de los elementos centrales del imaginario que tenemos sobre la AC es el que la vincula con la participación ciudadana: cuando pensamos en AC nos imaginamos a vecinos y vecinas “participando”. ¿Responde esta participación a la idea que venimos defendiendo de lo que debe ser un debate público? En este apartado queremos responder a esta pregunta, pero necesitamos detenernos mínimamente en el concepto de AC, y ver el sentido que tiene la participación comunitaria, para poder construir la respuesta que queremos dar.

El concepto de acción comunitaria es muy intuitivo y enseguida podemos imaginar, a trazo grueso, de qué estamos hablando cuando nos referimos a ella. De todas maneras, si queremos afinar un poco más, ya no resulta tan fácil pues acoge una gran diversidad de prácticas sociales, profesionales e institucionales.

Esta diversidad y pluralidad tiene que ver, sin duda, con que para su construcción teórica y metodológica, han aportado sus reflexiones profesionales que provienen de muy distintas disciplinas: del trabajo social, de la psicología comunitaria, de la salud (comunitaria), de la educación (social), de la sociología y la ciencia política, y seguramente muchos más.

De igual modo, si nos acercamos a las acciones comunitarias desde el punto de vista de las políticas públicas, también nos encontramos con acciones

comunitarias que dependen de ámbitos muy diversos, como el de la educación (proyectos educativos de ciudad o de barrio, comunidades de aprendizaje), el de los servicios sociales (trabajo social comunitario, planes de inclusión social), de la cultura (programaciones y equipamientos culturales), del urbanismo y la regeneración urbana (planes integrales de barrios), la inmigración (proyectos de integración y buena convivencia, redes sociales de acogida y anti-rumores, etc.) o incluso el ámbito de la promoción económica (economía social y solidaria, redes de intercambio y de consumo,...). Finalmente, el propio hecho asociativo puede ser visto muchas veces como una acción comunitaria, lo que incrementa la diversidad de ésta, dada la enorme diversidad de formatos y prácticas asociativas existentes.

Pero toda esta diversidad no debería hacernos perder de vista la idea central que subyace a toda AC, y que tiene que ver con la aspiración a que la gente se organice y gane protagonismo en la construcción de sus condiciones de vida. Así pues, ¿a qué nos referimos con el concepto de AC?

En un intento por definir ese “lugar común” capaz de aglutinar la diversidad que acabamos de mostrar, construimos hace un tiempo, entre un grupo de analistas y operadores de diverso ámbitos y disciplinas¹⁶ una definición de acción comunitaria que es la que venimos utilizando desde entonces. Entendíamos la acción comunitaria como “**trabajar colectivamente proyectos colectivos**”.

Esta definición, pese a su sencillez, encierra una cantidad importante de matices: nos habla de participación, nos habla de fortalecimiento (empowerment), y nos habla o apunta hacia la mejora de las condiciones de vida. Se entiende que la llamada a construir proyectos colectivos es en sí misma una llamada a la participación; del mismo modo, se entiende que para que el

¹⁶ Seminario Girona, libro verde de la participación. DG PC. Generalitat

proyecto sea realmente colectivo –y no de unos pocos, aunque la participación sea de muchos- se requiere que los y las participantes sean proactivos y participen con interés, criterio y la máxima autonomía posible, es decir “empoderados” o “empoderándose”; finalmente, se entiende también que el proyecto colectivo ha de tener un sentido, una finalidad, que normalmente tiene que ver con la transformación positiva de condiciones de vida para la población que participa.

2. El debate público. Similitudes y diferencias

Como se ha dicho, idea de la acción comunitaria nos remite a la necesidad de incorporar a las personas a proyectos fortalecedores y transformadores de carácter colectivo; lo que, a su vez, nos remite a la necesidad de construir esos proyectos colectivos a partir del intercambio de pareceres entre participantes (efectivos y potenciales).

Pero eso no debe llevarnos a confundir o asimilar la acción comunitaria con el debate público. Se trata de entidades relacionadas, pero distintas, como mostraremos en los párrafos siguientes.

A lo largo de este trabajo, hemos podido identificar algunos elementos centrales a partir de los cuales empezar a explicar lo que entendemos por Debate Público (DP):

La importancia de que el DP, a la hora de abordar los temas de interés general o público, se autoimponga la tarea de recoger los máximos puntos de vista; por lo tanto, el DP aspira a dar cobijo a la máxima diversidad o pluralidad.

Además, se autoimpone también hacerlo a partir de la palabra, de forma dialogada.

En tercer lugar, la importancia de desvincular de forma directa Debate Público y toma de decisiones; con lo que conseguir, como resultado de un DP, una suerte de “acuerdo final”, no es una condición para el éxito del debate

Veremos enseguida como esta forma de entender el DP lo hace claramente diferenciable de la AC. Se trata de dos prácticas realmente próximas, pero que han de ser, insistimos, claramente diferenciados.

Donde el DP quiere, siempre, recoger el máximo de diversidad y pluralidad, la AC no tiene por qué pretenderlo. Es más, muchas veces la AC es el resultado de aglutinar a personas y/o colectivos que viven y se sienten próximos entre sí, y prima más esa proximidad ideológica, cultural o de intereses, que la pluralidad y la diversidad.

En no pocas ocasiones, los promotores de una AC no acostumbran a tener demasiado interés en que formen parte de la organización o del proceso comunitario toda la diversidad de posiciones e intereses que pueden envolver una acción pública, y prefieren aglutinar y organizar a los que son suficientemente afines a unos objetivos determinados.

Esto lo hemos explicado a veces con la idea de que, al poner en el centro de la AC unos objetivos de transformación de las condiciones de vida, el interés organizativo y movilizador se focaliza hacia las personas y los grupos que en alguna medida comparten esos objetivos, aunque eso no significa que en las distintas AC no se recoja siempre cierta diversidad y pluralidad de experiencias, puntos de vista e intereses, pero con límites bastante claros.

No cuestionamos la evidencia de que ciertas acciones comunitarias sí buscan esa diversidad en su grado máximo, como ocurre, por ejemplo, con los proyectos de regeneración integral de barrios basados en metodologías comunitarias, que pretenden que toda la población pueda encontrar un espacio desde el que poder participar.

3. ¿Sirve el debate público para la acción comunitaria?

Sin duda, pero no de cualquier manera, y quizás no siempre. Los vecinos y vecinas de un municipio que quieren promover actividades de la cultura tradicional de ese territorio, y se organizan para hacerlo, ponen en marcha un proceso comunitario que bien puede acabar dando lugar a una organización o asociación comunitaria.

Las exigencias de la metodología comunitaria están relacionadas con el funcionamiento de esa organización en sus debates internos y en sus formas de trabajar, cómo se eligen los proyectos a impulsar o las personas que representarán a la entidad concreta, cómo se deciden los presupuestos o a quien se piden subvenciones, etc.

Tomar todas estas decisiones seguro que exige a los promotores de la asociación o a los socios de la misma, entablar debates y reflexiones, compartir puntos de vista, o rebatirse entre sí defendiendo diferentes posiciones. Todo eso son debates, sí, pero no responden a la idea que aquí hemos defendido de lo que debe ser un debate público. Lo que hace la asociación comunitaria es un debate interno, pero no público, aunque lo publiciten.

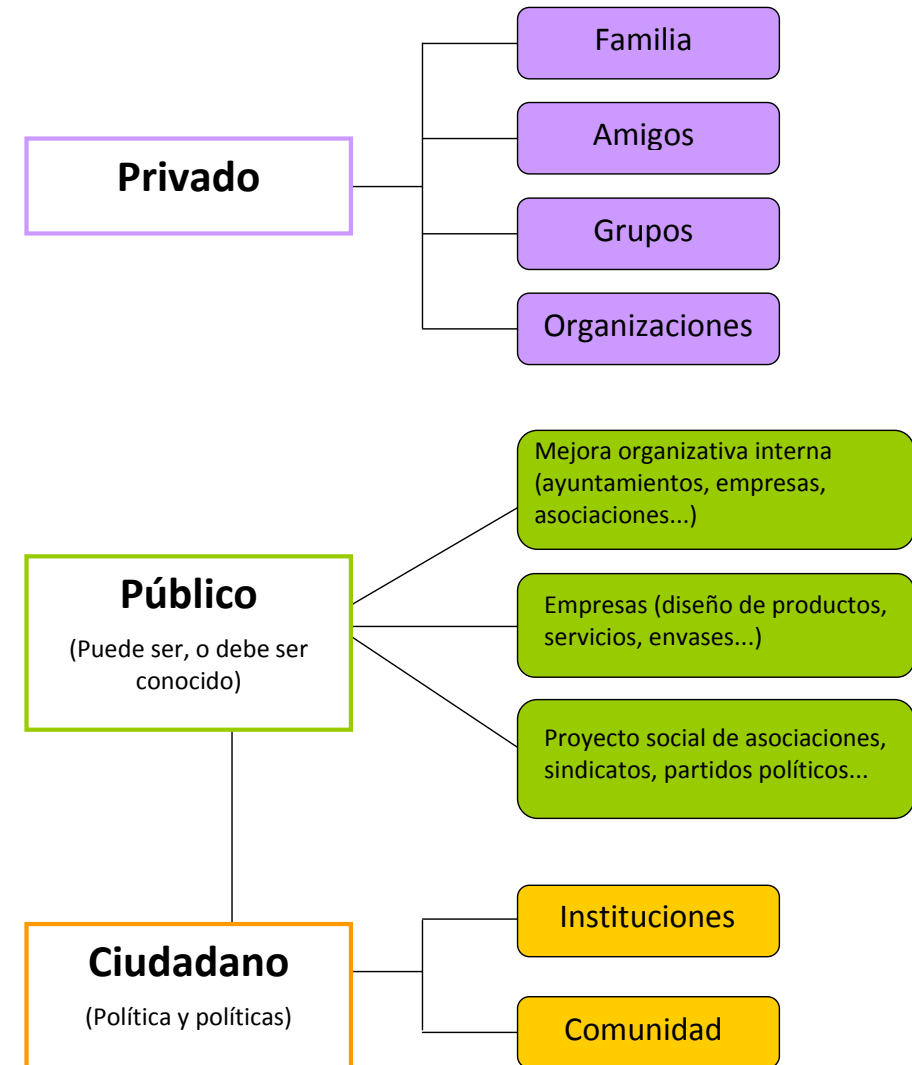
Por otro lado, podemos encontrarnos con una asociación vecinal que quiere promover un proyecto de mejora integral para su territorio que contemple la dotación de equipamientos, el diseño de actividades, la inversión en vivienda y urbanismo, etc. Esta asociación tiene como socios a una parte de los vecinos de barrio, pero decide que antes de construir su propuesta, vale la pena escuchar a todo el mundo, y decide abrir, ahora sí, un debate público, sobre cómo le gustaría a la gente que fuese el barrio en el futuro. Si todo el mundo está invitado a participar, si todas las opiniones son recogidas, entonces sí que debemos hablar de un DP.

En resumen, lo que queremos señalar a la hora de relacionar la AC con lo que hemos elaborado en este pequeño cuaderno sobre el DP, es que en la AC se

combinan dos grandes tipos de espacios de debate: el interno y el público. El primero es el que da vida a muchos proyectos concretos y a las entidades y asociaciones comunitarias; y cuando no se da, difícilmente podemos hablar de “trabajar colectivamente un proyecto colectivo”. El segundo, el debate público, no es condición necesaria para poder hablar de AC. Es, eso sí, un recurso metodológico y estratégico ante determinados proyectos comunitarios.

ANEXO

UN ESQUEMA DE LOS DIFERENTES TIPOS DE DEBATE



Las técnicas, herramientas, instrumentos y dinámicas para hacer un debate eficaz son muy similares en todos los tipos. Sin embargo, el debate ciudadano en tanto que tiene relación con la política y la toma de decisiones que afectan a la comunidad necesita unas reglas muy claras de cómo se debe promover y desarrollar.

Bibliografía

Baumann, Z. (sense data). *La sociedad líquida*.

Beck, U. (sense data). *La sociedad del riesgo*.

Bessette J.M. (sense data).

Brugué, Q. (2012). *Es la política, idiotas!*

Cortina A. (2013). *¿Para qué sirve realmente la ética?* Barcelona: Espasa Libros.

Cortina, A. (2003). *Ciudadanos del mundo*. Barcelona: Alianza.

Elster. (sense data).

George, S. (2012). Informe Lugano II. Ahora vamos contra la democracia.

Habermas. (sense data).

Innerarity, D. (sense data). *El nuevo espacio público*.

Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Martí J., Rebollo O. (2007). *Bases político metodològiques*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Peña-López, I. (sense data). Democracia en red y nueva institucionalidad. UOC.

Rebollo, O. (2011). La opinión del hijo del vecino. Participación ciudadan y fortalecimiento político. Barcelona: Tesis inédita. Universitat Autònoma de Barcelona.

Rosanvallon P. (2012). *La sociedad de los iguales*. Barcelona: RBA Llibros.

Rosanvallon, P. (2009). *Contrademocràica. La democràcia en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.

Sennet, R. (2012). *Juntos. Rituales, placeres y política de cooperaci3n*. Barcelona: Anagrama.

Todorov, T. (sense data). *El miedo a los bárbaros*.

Todorov, T. (sense data). *Los enemigos íntimos de la democràcia*.

Vallès, J.M. (Octubre-diciembre de 2010). *Política democrática y comunicaci3n: un rapto consentido. Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 11-50.

[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXI_No.I_vol_tematico/05_Oscar_Rebollo\(159-186\).pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXI_No.I_vol_tematico/05_Oscar_Rebollo(159-186).pdf)

<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5086/ibf1de1.pdf;jsessionid=B0DEB5887FC013495D218E187BA0E92F.tdx2?sequence=1>

[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXI_No.I_vol_tematico/04_Marisol_Garcia_Cabeza\(131-158\).pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXI_No.I_vol_tematico/04_Marisol_Garcia_Cabeza(131-158).pdf)

Tesis Dr. Ismael Blanco: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=5573>



Aquesta obra està subjecta a llicència Creative Commons Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 Espanya

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>.

Està permès de reproduir-la, distribuir-la i fer-ne comunicaci3n pública, sempre que es faci sense afany de lucre i se'n reconegui explícitament els autors i les autores, i l'Escola de l'IGOP com a editora de la publicaci3n.