



# MERCADO, CAPITAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LA INFLUENCIA DEL NEOLIBERALISMO EN LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN

JONE MARTÍNEZ-PALACIOS  
*UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO*

ANDERE ORMAZABAL GASTÓN  
*UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO*

IGOR AHEDO GURRITXAGA  
*UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO*

DOI: 10.14679/13532

## 1. INTRODUCCIÓN

Aparentemente, nunca ha sido tan fácil como hoy, en la segunda década del siglo XXI, intervenir en la acción pública vía participación y/o deliberación. La inflación de productos participativos parece interesada en que la ciudadanía integre sus propuestas e ideas en la definición de los asuntos públicos. Sin embargo, en este texto planteamos la posibilidad de que estemos ante una realidad aparente y nos inclinamos a responder afirmativamente, pero, con matices, a la pregunta de Baiocchi y Ganuza (2017: 7): “participation is the buzzword of the neoliberal era?”

En este capítulo sostenemos que España asiste a un giro participativo neoliberal (GPN) desde el año 2010. Desde ese momento, al incremento de la producción de los textos legislativos sobre participación ciudadana se añade la extensión del procedimiento de externalización en las administraciones públicas de la participación (Martínez-Palacios, 2019). Así, el GPN es un diagnóstico que sintetiza una realidad: que los esfuerzos públicos en materia participativa, si se ven mediados por los códigos privados de naturaleza neoempresarial, contrariamente a lo que anuncian, acaban orientándose a organizar el desinterés y el desconocimiento político de la ciudadanía. Dicho de otro modo, la participación se utiliza para naturalizar una política de la indiferencia hacia la política pública. La base de este diagnóstico (v. tercer apartado) se sostiene en el estudio de la institucionalización de la *acción pública* en participación en España entre los años 1978 y 2017 desde una perspectiva genética<sup>1</sup>. De acuerdo con la sociología de la acción pública, estudiar

---

<sup>1</sup> Esta investigación ha sido realizada entre 2016 y 2019, y ha constituido el ejercicio de investigación presentado al concurso de acceso al cuerpo de Profesorado Titular de Universidad





Jone Martínez-Palacios, Andere Ormazabal Gastón y Igor Ahedo Gurrirxaga

la acción pública obliga a analizar el “espacio sociopolítico construido, tanto por técnicas e instrumentos, como por finalidades, contenidos y proyectos de diferentes actores” (Lascoumes y Le Galès, 2005: 12).

Con la entrada de la primera década del siglo XXI comienza una reflexión sobre conceptos como “industria”, “ingeniería”, “mercado”, o “empresa” de la participación (Nonjon, 2005; Lee, 2015; Baiocchi y Ganuza, 2017). Estos términos describen los efectos inesperados de la generalización de las dinámicas de la participación en todos los *campos* sociales<sup>2</sup>, derivados de la incorporación del discurso y dinámica participativa a los campos económico, mediático, administrativo, burocrático o político, lo que amplía el área de trabajo del análisis en democracia participativa. Si hasta el momento los trabajos se centraban en documentar dispositivos y experiencias, o en estudiar las condiciones materiales y políticas de la participación y sus efectos, con la generalización de la práctica participativa entran nuevas problemáticas de trabajo como la profesionalización de la participación (Nonjon, 2005), la estandarización de la democratización (Lee, 2015), o la introducción de criterios de mercado en la gestión pública de la participación (Hendriks y Carson, 2008; Baiocchi y Ganuza, 2017), entre otras. Problemáticas que documentan la emergencia de una industria de la participación, con nuevas prácticas y dinámicas de internacionalización. A partir de ahí, los términos “participatory turn” (Bherer et al 2017), “tournat participatif” (Mazeaud y Nonjon, 2018) o “partizipative wende” (Hüller, 2010) agrupan problemáticas asociadas a una ingeniería de la participación a escala global.

El giro participativo global (entendido como generalización de las prácticas participativas y la consecuente constatación de la existencia de una industria, ingeniería e incluso mercado de la participación) es un fenómeno multi-escalar cada vez más documentado en el campo académico (Ganuza y Fernández, 2012; Mazeaud, y Nonjon, 2018; Bherer et al., 2017; Baiocchi y Ganuza, 2017) que se estructura en torno a las lógicas y condiciones de posibilidad históricas, materiales y simbólicas de cada momento y contexto. Concretamente, el giro no toma la misma forma en Francia, cuya tradición participativa republicana impregna los productos participativos (Mazeaud y Nonjon, 2018), que en España, donde la “democracia de consejos” (Ganuza, 2010) conecta con la preferencia deliberativa basada en prácticas clientelares de la cultura política española (Ramió, 2016). De ahí que sea necesario documentar ese giro, tanto de forma particular, como de manera colectiva, a fin de comprender las dinámicas internas (locales, nacionales, estatales, etc.) y externas (internacionales) y, sobre todo, los cruces entre ellas, que son los que explican sus movimientos.

El trabajo que presentamos busca documentar, analizar y estudiar las consecuencias del giro. Para ello, siendo la institucionalización de la participación uno de los elementos comunes del giro participativo en todos los lugares de 2016 a 2019 se ha encarado el estudio de la institucionalización de la acción pública de participación en España entre

---

TUC8/1-D00110-11 de la profesora Jone Martínez Palacios.

<sup>2</sup> En el texto nos referimos a la noción bourdiana de campo, ampliamente definida como un espacio social en el que los agentes sociales luchan por lograr y acumular bienes raros, es decir, las distintas formas en las que se expresa el capital (Bourdieu, 1966; 1999; 2013, entre otros).





## Mercado, capital y participación ciudadana: La influencia del neoliberalismo...

1978 y 2017. El material analizado (v. tabla 1) permite afirmar que el giro en España asume un signo neoliberal.

Somos conscientes de que empleamos el término neoliberal cuando su carácter explicativo parece estar más politizado y puesto en cuestión que nunca (Slobodian, 2018). El neoliberalismo acoge proyectos y escuelas diversas (Ahedo y Telleria, 2020), lo que hace del concepto una categoría, a veces, demasiado abstracta, recurrentemente empleada para denominar la forma en la que opera la acción pública en los sistemas capitalistas en una etapa concreta.

En este texto nos apoyamos en los estudios de la teoría crítica para pensar esta lógica de funcionamiento del capitalismo financiarizado. Desde esta perspectiva, hablar de neoliberalismo implica, necesariamente, remitirse al capitalismo evitando una comprensión teleológica del mismo. Para ello, sobre las tesis marxianas, apoyadas de las lecturas consagradas sobre el tema de Harvey (2014), Hibou (2012), Nancy Fraser y Rachel Jaeggi (2019: 32) o Wendy Brown (2015) nos interesa caracterizar el capitalismo “como una secuencia encauzada de regímenes de acumulación que se despliega diacrónicamente en la historia” (Fraser y Jaeggi, 2019: 71). Lo característico del capitalismo financiarizado es que su lógica es neoliberal que “autoriza al capital financiero a que discipline al Estado y al público en interés inmediato de los inversores privados” (Fraser y Jaeggi 2019: 84), y que, además, lo hace ejerciendo el “uso de la fuerza del derecho” para mantener el estado de las cosas (Slovodian, 2019). En ese sentido, siguiendo a Brown (2015) el proyecto neoliberal se orienta al desmantelamiento de los procesos de democratización y a la comercialización de la acción pública instalando en su lugar a los mercados y a la moral (2015: 108), diluyendo, a través de la ley y la monetarización de la vida cotidiana, el peso del *habitus* en favor del *ethos*. En lo particular, siguiendo a Hibou (2012), el neoliberalismo se caracteriza, por la ampliación de los regímenes jurídicos multiplicando el número de textos normativos, asumiendo la perspectiva ordoliberal que pretende trazar una malla irrevocable de defensa del mercado ante cualquier interferencia (Ahedo y Telleria, 2020) para, a la par, abrir el proceso de toma de decisiones sobre las normas de la acción pública a agentes empresariales. Todo ello acaba aterrizando en una articulación normativa de tipo moral que esbozan las disposiciones de un sujeto que encaja en la “fantasía de la individualidad” (2012), en un nuevo espíritu del capitalismo (Boltansky y Chiapello (2002) la lógica mercantil aterriza en lo cotidiano, asimilándose como naturales las desigualdades, la competencia y la agresividad en la misma medida en que el mercado se define como mecanismo procesador para garantizar la eficiencia de la administración (Mirowski, 2014). En última instancia, la clave del neoliberalismo está en la forma en que sitúa lo político, orientándolo de una parte al establecimiento de garantías institucionales y legales férreas para la libre competencia y la propiedad privada, y de otra parte, a incorporar sobre la vida las lógicas competitivas e individualistas del mercado (Ahedo y Telleria, 2020). Así, es más ajustado interpretar el neoliberalismo como un “arte de gobierno” (Colmenero, 2019) que como una ideología individualista o un programa de recorte del estado. En última instancia, la utopía de Hayek (Vergara, 2005) se concreta en la afirmación de Margaret Thatcher de que su objetivo “es conquistar las almas”.

Así, tras el análisis empírico llevado a cabo, en este artículo sostenemos que hay tres movimientos que caracterizan el giro participativo neoliberal en España que permite la





Jone Martínez-Palacios, Andere Ormazabal Gastón y Igor Ahedo Gurrirxaga

entrada de la empresa privada con intereses privados en la toma de decisión del Estado a través de los dispositivos de participación dando como resultado un empobrecimiento de la democracia. Los tres movimientos son: 1) La naturalización de un *topos* de la crisis de la democracia que hacen suyo las compañías privadas y utilizan para vender productos participativos a través de fórmulas como la externalización; 2) la burocratización neoliberal de la participación que canaliza los valores de la nueva gestión pública que, en general, orientan a las empresas privadas; y 3) la mercantilización privativa de la participación que hace que esta se haya convertido en un producto comercializable orientado a la acumulación de capital en cualquiera de sus formas (*cf.* económico, social, cultural, simbólico).

El objetivo principal de este texto no es desarrollar de forma pormenorizada la tesis completa de GPN, sino detenernos en uno de sus movimientos, el tercero, que da título al artículo. No obstante, consideramos importante presentar una cartografía a mínima que relacione los tres movimientos.

Por eso, el capítulo se divide en cinco apartados. Tras este marco introductorio, en el segundo apartado metodológico, explicamos en qué consiste el enfoque genético del análisis y exponemos el material empírico en el que nos basamos para definir los tres movimientos. En el tercer apartado ofrecemos una caracterización global del diagnóstico de GPN. Introducimos, brevemente, los movimientos primero y segundo para, más adelante, comprender la interrelación en la que aparecen con la práctica de la mercantilización de la participación ciudadana. En el cuarto apartado, por la vigencia del debate sobre la mercantilización de la vida pública y política (Brown, 2015), el incremento de trabajos sobre la relación entre mercado y participación (Mazeaud y Nonjon, 2018), y por el contexto de normativización que se da en las Comunidades Autónomas de España, estudiamos las posibilidades y peligros que tiene la mercantilización de la acción pública de la participación.

En el último apartado, retomamos las principales ideas del trabajo y ofrecemos una serie de ideas sobre las que seguir indagando.

## **2. ESTUDIAR LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESPAÑA (1978-2017). METODOLOGÍA Y MATERIAL EMPÍRICO**

Con el fin de conocer el sentido del giro participativo en España estudiamos la institucionalización de la participación entre 1978 y 2017. Para ello, analizamos la acción pública en materia de participación desde un enfoque estructuralista genético, inspirado en la obra de Bourdieu (1993; 2014, entre otros), indagando en la producción de las relaciones de poder entre agentes a través del estudio de las lógicas del campo. Esto lleva a analizar con un enfoque socio-histórico, la posición social de los agentes productores de servicios de la participación y la emergencia de los contenidos y naturaleza de los productos de participación ciudadana que se ofrecen en el campo político.

De este modo, indagamos en la génesis de lo que aparece naturalizado (productos participativos de la tabla I), estudiando su proceso de producción. Identificando la posición de los agentes productores de discursos, documentos de ley y dispositivos de participación, y



la relación de estos agentes en el campo de poder global (político, económico, etc.) así como las interacciones y relaciones de poder entre estos durante el proceso de producción.

Este enfoque genético asume que para conocer lo que acontece es necesario mirar no solo la composición de un campo (participativo), sino atender al movimiento desde su origen.

Ya hemos mencionado que el giro participativo se caracteriza por la inflación de productos participativos. Ante la imposibilidad de estudiarlos todos, en este trabajo optamos por seleccionar los principales instrumentos políticos orientados a crear y a mantener instituciones según los criterios que esgrimen Lawrence y Suddaby (2006) en sus estudios sobre el trabajo institucional: leyes, discursos de estado, documentos de asesoría, teorización, rutinización, promoción y definición de categorías y productos que permiten un mimetismo institucional. Se trata de una muestra que recoge los hitos discursivos, jurídicos y de las prácticas de la implementación de la participación obtenida de consultas a expertos (agentes académicos, técnicos de participación y consultorías de la participación), documentación normativa que conforma el régimen jurídico de la participación en España, así como ofertas de las principales agencias que dan servicios de participación en España.

**Tabla I. Resumen del material empírico analizado**

<b>Productos participativos relativos al discurso sobre participación</b> (lo que se <i>dice</i> sobre la participación)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>129 discursos</b> sobre PC de la Cámara Baja de las Cortes Generales entre 1978-2017.</li> <li>• <b>14 discursos</b> de investidura, de toma de la Presidencia de Gobierno, pronunciados entre 1978- 2017.</li> </ul>
<b>Productos participativos relativos a la regulación, normalización y estandarización de la participación</b> (lo que se <i>regula</i> sobre la participación)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>76 textos</b> jurídicos sobre participación</li> <li>• <b>72 guías y manuales</b> sobre participación editados y elaborados por instituciones españolas en los que se indica cómo llevar a cabo un proceso participativo.</li> </ul>
<b>Productos participativos efectivamente implementados</b> (lo que <i>se lleva a cabo</i> sobre la participación)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>67 programas de formación</b> propuestos bajo el paraguas de alguna de las 19 federaciones de municipios españolas.</li> <li>• <b>12 convocatorias de empleo público</b> para la figura de ATP.</li> <li>• <b>9 monografías</b> de puestos de trabajo de ATP de municipios referentes en políticas participativas.</li> <li>• <b>Página web, carta de servicios y memoria de 96 consultorías y grupos de investigación</b> españolas en materia de PC que ofrecen servicios en la materia a instituciones públicas.</li> <li>• <b>8 programas de másteres</b> académicos de participación del Estado español.</li> <li>• <b>22 programas de congresos</b> en Ciencia Política y Sociología desarrollados en España. Disciplinas que acogen el grueso de la actividad intelectual en participación en el <i>campo</i> académico.</li> </ul>

Fuente: (Martínez-Palacios, 2019). ATP: Agente técnico de participación. PC: Participación ciudadana



Jone Martínez-Palacios, Andere Ormazabal Gastón y Igor Ahedo Gurrirxaga

En resumen, con el enfoque genético “hacemos hablar” a estos productos, de forma sistematizada (Martínez-Palacios, 2019: anexos metodológicos), sobre los principios de visión y división que los organizan..

El diagnóstico de GPN, que introducimos en el siguiente apartado, viene del estudio del conjunto de productos públicos de la tabla I. La identificación del primer movimiento se centra en el discurso de la participación; la del segundo movimiento en textos jurídicos, guías y manuales sobre participación; y la mercantilización privativa de en los productos efectivamente implementados en procedimientos participativos (v. cuarto apartado).

### 3. EL GIRO PARTICIPATIVO NEOLIBERAL

El primer movimiento del giro neoliberal España tiene que ver con la producción y naturalización del *topos* de la crisis de la democracia que introduce una visión sistémica del mundo en la que la participación se presenta, y se concibe, como una solución al estilo médico (participación como terapia). Este primer movimiento consiste en el uso del discurso de la crisis de la democracia como “lugar común, con el que se discute, pero, sobre el que no se discute”, como *topos* (Bourdieu y Wacquant 1998: 109).

Así, por un lado, el *topos* de la crisis que se instala en el campo político y económico permite que vendan sus productos los agentes económicos y empresariales que hasta ahora no se interesaban en la democracia participativa (v.g. empresas privadas dedicadas a la telefonía, o consultorías no especializadas en materia participativa) de forma que en la perspectiva neoliberal apuntada, las corporaciones económicas reformulan la democratización desde la lógica de los intereses económicos privados (Brown, 2015).

A fines ilustrativos destacamos el ejemplo de la *spin-off* Sctyl de España. La empresa especializada en modernización electoral se asocia con Telefónica S.A. en 2016 creando una filial en forma de S.L (Open Séneca) de la que cuelga lo que denominan “plataforma”, que opera como consultora, “Civicit: Expertos en participación ciudadana”. Civicit presta servicios y hace operaciones de “procesos participativos” a Ayuntamientos como Logroño, Narón, Granollers, o facilita presupuestos participativos en Lloret de Mar o Lleida.

“Scytl se ha convertido en el líder global del mercado de la modernización electoral y vemos ahora la oportunidad de hacer lo mismo en el espacio de la democracia participativa, mercado que creemos que está lo suficientemente maduro para nuevas soluciones” (Declaraciones de Pere Vallès, consejero delegado de Scytl, en el economista.es. 24/02/2016).

En esta misma presentación, la directora global de Telefónica Open Future hace uso del discurso de la crisis para vender su producto cuando indica que:

“En la actualidad la comunicación de los gobiernos con sus ciudadanos se limita en su mayoría de los casos al proceso electoral que ocurre cada cuatro años, algo insuficiente para las nuevas generaciones de ciudadanos que exigen que se les escuche en las decisiones que afectan a su día a día y piden herramientas que les permitan inte-





## Mercado, capital y participación ciudadana: La influencia del neoliberalismo...

ractuar con sus políticos.” (Ana Segurado, directora global de Telefónica Open Future economista.es. 24/02/2016).

Además de que el terreno de la crisis de la democracia dé entrada a agentes empresariales, también se naturaliza una secuencia circular sobre la puesta en marcha de la democratización que favorece una medicalización de la participación.. No se discute ni el contenido, ni el origen de dicha crisis, solo se habla de la existencia de una “crisis de democracia, de eficiencia democrática, de confianza ciudadana, etc.” para la que es necesario tomar medidas participativas, todo, sin poner en riesgo el sistema representativo y la labor de los partidos políticos. Quienes proponen participación (partidos políticos y empresas) lo hacen poniendo el límite en garantizar el mantenimiento de su propia existencia, dando lugar a un “sesgo participativo” (Navarro, 1999).

Esa noción sistémica de crisis hace desplegar una oferta participativa institucional que se traduce en una dispersión de dispositivos deliberativos y participativos, poco relacionados entre sí, pero, que generan una apariencia de posibilidad (en la intervención de la decisión). Para dar coherencia a esa dispersión los dispositivos se presentan bajo la imagen de un “sistema” (sistema de participación institucional) o un “régimen” común (de participación institucional) Ambas ideas (sistema y régimen) son funcionales a una visión sistémica del mundo que enlaza con el *topos* mecanicista de la crisis de la democracia la par que encajan con una normativización que el neoliberalismo usa para el mantenimiento de un estado de las cosas ventajoso a los agentes con una acumulación de capital global (Brown, 2015; Slovodian, 2018; Fraser y Jaeggi, 2019).

El segundo movimiento tiene que ver con la burocratización neoliberal de la participación, imprescindible para comprender la organización del desinterés que hacen al giro neoliberal. Considerando que en España, gran parte de la acción pública en participación se ha canalizado a través de proyectos normativos (leyes, reglamentos, etc.) (Navarro, 1999; Ganuza, 2010), descubrimos en estos siete prácticas de una nueva racionalización burocrática que se concreta en la normalización de dispositivos morales y en la consecuente entrada de la burocracia en la esfera de lo íntimo, ambas cuestiones características de una lógica neoliberal de la gestión de lo público (Hibou, 2012). Siguiendo a Brown (2015: 151) el entramado jurídico se convierte en médium para diseminar la racionalidad neoliberal aplicada por empresas privadas. Concretamente las siete practicas concretas de una nueva racionalización burocrática: 1) la profundización de la tendencia a la estandarización de una forma unívoca de concebir la participación; 2) la profundización de fórmulas de canalización orientadas a la racionalización; 3) la procedimentalización jurídica; 4) la integración y naturalización de fórmulas de abstracción y objetivación de la participación; 5) la individualización de la práctica participativa y la ruptura de la lógica comunitaria; 6) la normalización de dispositivos morales y disposicionales, y 7) la profesionalización elitista de la participación.

El tercer movimiento que hace que el giro participativo en España tenga un carácter neoliberal tiene que ver con la mercantilización y progresiva privatización de la acción pública de la participación que viene, en parte, por la voluntad de desburocratización administrativa y la entrada de la nueva gestión pública, que se traduce en un nuevo entramado jurídico con un fuerte contenido moralizante (Brown, 2015). En España, ante el discurso de la crisis de la democracia y la burocracia para lo que se ve la necesidad





Jone Martínez-Palacios, Andere Ormazabal Gastón y Igor Ahedo Gurririxaga

de la participación ciudadana, en la oferta participativa institucional se perciben, a partir de la primera década del siglo XXI, una gestión acumulativa y orientada al beneficio político y económico, y un incremento de dispositivos a favor de la competitividad. En este momento se puede hablar de la configuración de un “mercado social de la participación” y un “mercado neoliberal de la participación” (Martínez-Palacios, 2019). El primero orientado por los principios del comercio justo, el segundo basado en la idea de que la participación puede y debe venderse como un bien a partir del que enriquecerse. Así, este movimiento se caracteriza por registrar el paso de la artesanía de la participación a la industria de la participación ciudadana de la que ya hablan otras autoras (Mazeaud y Nonjon, 2018).

#### 4. LA MERCANTILIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Son muchos los debates que suscita la práctica de la externalización pero destaca, de entre todos, por las implicaciones en términos de dar pasos a un Estado vacío, el de hasta dónde y qué externalizar. Es decir, ¿dónde poner los límites del *outsourcing*? En la respuesta a esta pregunta encontraremos no sólo información acerca del modelo de nueva gestión pública (NGP) que aplica una administración pública (cercano al enfoque neoempresarial o al neopúblico), sino información sobre el modelo de Estado y su orientación en la defensa de los derechos públicos en base a prácticas que externalizan actividades *core* o pertenecientes al núcleo estratégico relativo a autoridad del Estado, y actividades secundarias, derivadas de la reflexión política de las primeras, que podrían ser provistas por un agente externo.

Los servicios públicos de la participación comprenden una serie de acciones relativas a las actividades centrales de las administraciones (legislar, fiscalizar, fomentar, etc.) y otras que no comprometen la naturaleza del Estado. La cuestión clave hoy es conocer si las actividades de la administración que se están externalizando implican al *core* y saber la forma en la que afecta la contratación de uno u otro tipo de agente en el control del resultado (empresas S.A., cooperativas, centros de investigación) y en la consolidación de los mercados de los servicios de la PC. Es decir, falta comprender cómo se hace Estado a través de la acción pública en participación mediante un instrumento cuyo origen se encuentra en la búsqueda de la eficiencia empresarial.

En teoría, los usos de la externalización se explican por muchos factores: búsqueda de beneficios, ahorro, aducción de eficiencia y calidad en la provisión pública, déficit técnico para la provisión, etc. En lo que respecta a la acción pública en participación, existen trabajos que insisten en la necesidad de recursos, personal e impulso de la puesta en marcha del imperativo participativo que se deduce del “régimen de la participación” (Salvador y Ramíó, 2012; FEMP, 2015). Esta necesidad, que no es solo técnica, sino relativa a la adquisición de compromisos políticos, se está respondiendo, de hecho con un refuerzo discursivo en el *campo* político acerca de la materia y un impulso reglamentario. Ambos, discurso y norma, son actividades *core* del Estado. Las acciones que se derivan de esta actividad *centro* (formación, dinamización, etc.) ya están siendo externalizadas o provistas parcialmente por la administración pública. El hecho de que existan pocas monografías y nuevos puestos de trabajo de agente técnico de participación, al tiempo que hay un incre-







## Mercado, capital y participación ciudadana: La influencia del neoliberalismo...

mento de empresas que bajo distintas formas ofrecen servicios de participación, da una idea de lo instalado que está el fenómeno en España.

En general, con un mandato político más o menos definido, las empresas desarrollan partes de la acción pública que van desde la dinamización de talleres ya diseñados por agentes técnicos municipales, que responden a una estrategia reflexiva y política, hasta la cobertura completa de la práctica que puede activarse tras el “queremos hacer algo en participación”. De acuerdo con Fraser (2008) las lógicas a las que induce la disciplina de mercado, los tiempos cortos defendidos en base a la búsqueda de eficacia y la alta temporalidad estarían afectando a la dimensión meta de la gobernabilidad, algo que a nivel internacional se está dando, en forma de externalización de la democracia participativa en países como Taiwan (Poe Yu-Ze Wan , 2018) la institucionalización de la participación pasa, sistemáticamente, por la contratación externa de los presupuestos participativos a asociaciones, ONG y académicos/as, que permite un boom, como el que tuvo lugar en el país en 2015, acompañado de un Estado que se desentiende del procedimiento y solo interviene al inicio (designando el presupuesto). El aumento de agentes proveedores y la competitividad de las empresas refuerza una relación de dependencia y clientelismo que va en detrimento de una lógica basada en el empoderamiento y a favor de un *coaching participativo*. En otras palabras, las empresas compiten no por ofrecer el mejor servicio de participación, sino por ofrecer el mejor servicio de control de resultados a través de la participación. *Coaching* que, según los resultados del autor, conduce a la “destrucción de un *ethos* publico” a costa del incremento de una lógica mercantilista según la cual “el licitador más barato es quien gana el proyecto, se produce una auto-explotación evidente de los trabajadores y se compite por proyectos para los que realmente no hay recursos suficientes” (2018: 10- 12).

A este escenario que muestra que la oferta pública en participación se estaría convirtiendo en un trámite político orientado a la acumulación de legitimidad se suma un *ethos* asentado en la competencia agresiva, la precarización de un colectivo y la disolución de todo proyecto que no se encuentre en la lógica acumulativa productivista. Desde luego, España no está en la situación de Taiwan, lo que no quiere decir que el fenómeno del *outsourcing* no esté instalado y que sus consecuencias no tengan que ser estudiadas de cara a evitar radicalizar el GPN.

A tal fin, aportamos un análisis de las ofertas de los agentes que proporcionan servicios contratables por las administraciones en materia de participación. Analizando la naturaleza y los servicios que prestan 96 consultorías/asesorías aspiramos a comenzar a esbozar el fenómeno del *outsourcing*. Sin duda, existen muchas más empresas y agentes de los que hemos podido detectar en esta investigación y va por delante toda la cautela que cabe esperar cuando los límites de la muestra son reconocibles. Como referencia del límite con el que trabajamos, en una investigación que comparte muchos puntos de encuentro con la que presentamos aquí, el equipo de Mazeaud y Nonjon, identificaban en Francia alrededor de 226 consultorías (o similares) del mundo de la PC hasta 2015. Precisamente, en su estudio sobre el mercado de la participación francés, las autoras emplean el término “nebulosa” (2018: 175) para registrar “la variedad de perfiles y de prácticas” que se ofrecen y que hacen estas consultorías. Ambas ideas, con matices, sirven para arrancar la caracterización de la labor de consultoría en España.





Jone Martínez-Palacios, Andere Ormazabal Gastón y Igor Ahedo Gurririxaga

En lo que respecta a la primera, en el caso de España, la metáfora de la nebulosa es clarificadora. Aquí asumimos su concepto a medio camino entre un acercamiento laxo como diversificación y un sentido coxiano (Cox, 1987), como estructura *managerial* de agentes académicos, corporaciones y administraciones orientada a lograr un consenso político favorable al capitalismo global.

Este uso intermedio de la noción de nebulosa nos ayuda a caracterizar la realidad a la que remite la práctica del *outsourcing* de la participación en España. Concretamente, planteamos que estamos, efectivamente, ante una realidad en la que encontramos, una dificultad comprensiva por una naturaleza sombría a la que remiten las distintas acepciones de la noción de nebulosa (cf. RAE, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8)<sup>3</sup>.

La casuística que habitan los agentes que integran la oferta de servicios de PC es muy diversa: desde fundaciones cuya creación data de 1960-1990 y que desde 2000 proponen servicios de PC a empresas de *coaching* y *consulting* de un solo miembro creadas a partir de 2001 por ex directivos, hasta secretarios de administraciones públicas que hacen *coaching* a las administraciones porque cuando salen de ella se llevan su agenda se contactos. Encontramos pequeñas cooperativas críticas con el discurso neoliberal, grupos de investigación creados entre 1990 y 2000 centrados en democracia participativa o empresas “atrapalotodo”, entre otros casos.

Respecto de la oferta la diversidad se ve en las cartas de servicios: desde aquellos orientados a la gestión de subvenciones a diseños de presupuestos participativos. Esa complejidad toma forma en la existencia de consultorías, cuya oferta está especializada en PC y hacen de ello la actividad de su existencia, a otras que ofrecen participación, entre otros productos como asesoría de mercado, maquetación de documentos no relativos a materia de participación, “consultores en investigación social y de mercados que prestan servicio para la puesta en marcha de procesos de participación, estudios de mercado e investigación social” (misión de la empresa Consultores investigación social y de mercados), etc.

Por otra parte, sostenemos que esa realidad incierta acoge una nebulosa particular, en el sentido de Robert Cox. Pues acoge una “red formal e informal *cada vez más identificable, aunque no corporeizada en un solo agente o agencia* entre estado, corporaciones e intelectuales que trabajan hacia una formulación de políticas del consenso orientadas al mantenimiento del capitalismo global” (Cox, 2002: 33). Esta red tiene mucho que ver con la definición de neoliberalismo de Brown que introducíamos al inicio del capítulo para quien el neoliberalismo se caracteriza por monetarizar todos los ámbitos de la vida pública y privada (2015: 21). En este caso, hacia el mantenimiento del GPN, hacia la organización de la política del desinterés. El uso de ese sentido de nebulosa nos permite caracterizar una forma en la que aparece el mercado de los servicios de participación (mercado neoliberal).

En lo relativo a la segunda idea ligada al carácter plural del mercado, en España interesa emplear como eje organizador del plural el que diferencia el mercado *social* y mercado

<sup>3</sup> Nebulosa RAE: 1. Que abunda en nieblas, o cubierto de ellas. 2. Oscurecido por las nubes. 3. Sombrío, tétrico. 4. Falto de lucidez y claridad. 5. Difícil de comprender. 6. Vago, incierto, poco claro. (...) 8. f. Arg., Cuba, Méx. Y Ur. Estado de incertidumbre, confusión y vaguedad



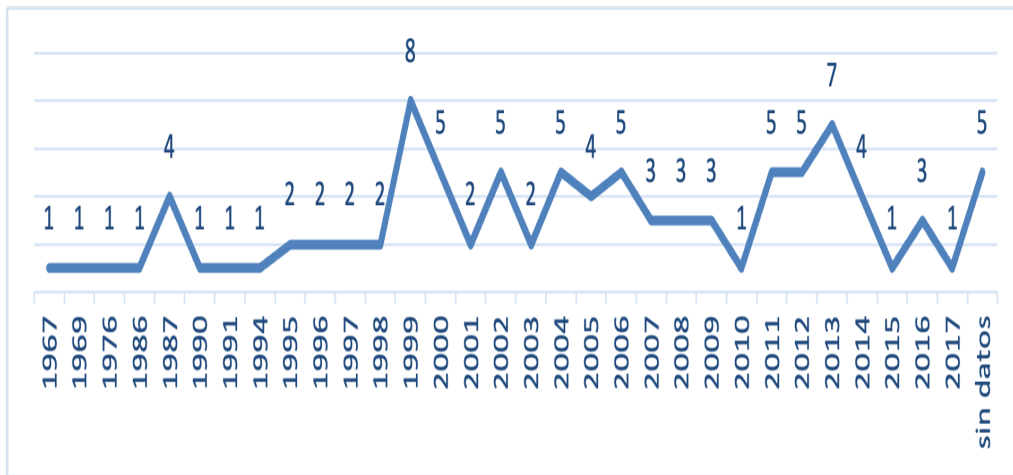


## Mercado, capital y participación ciudadana: La influencia del neoliberalismo...

neoliberal de los servicios de la PC. El primero se caracteriza por ofrecer servicios orientados según los principios de la economía social y solidaria, un “enfoque de la actividad económica que tiene en cuenta a las personas, el medio ambiente y el desarrollo sostenible y sustentable, como referencia prioritaria, por encima de otros intereses” (Carta de economía solidaria REAS). Aquí encontramos grupos de investigación, consultorías, *freelancers* e incluso actitudes de agentes técnico de participación que forman parte del empleo público. El segundo se caracteriza por su carácter nebuloso coxiano, por orientar la práctica participativa en base a los criterios capitalistas de productividad y flexibilidad y obtención de beneficios, entendidos según la concepción neoempresarial de la NGP.

Al adentrarnos en la realidad a la que remiten estas 96 consultorías, observamos la existencia de algunos picos altos en la emergencia de estos agentes en los años: 1999, 2000-2006 y 2011-2013 (cf. Gráfico 1).

**Gráfico 1. Organización cronológica de las 96 consultorías estudiadas en función a su año de creación**



Fuente: Martínez Palacios, 2019: 100.

Uno de los elementos explicativos de esos picos es el efecto de la acción legislativa, una actividad que ha sido definida como central en la forma de neoliberalismo que identifica Slobodian (2019). Así, en la explicación del pico de 1999 hay que conocer que, para esa fecha, las CCAA ya tienen aprobados muchos de los instrumentos de participación institucional: ILP, consejos sectoriales, etc. Asimismo, el eco de los presupuestos participativos de Porto Alegre comienza a tener efecto y la administración pública no cuenta con un cuerpo de agentes técnicos todavía. De manera que el paso de militante a artesano/a vía fundación que ofrece servicios de participación se revela fundamental. La forma de fundación es elegida por muchos activistas que buscan canalizar su actividad de forma que revierta en la acción pública institucionalizada (v.g. Fundación Pere Tarres).

En lo que respecta segundo pico (2000), interesa recordar aquí se inician los primeros presupuestos participativos en España y entre 2001 y 2002 se aprueban las leyes que favorecen la creación de un mercado de los servicios de PC: Ley Orgánica 4/2001, reguladora





Jone Martínez-Palacios, Andere Ormazabal Gastón y Igor Ahedo Gurririxaga

del Derecho de Petición; Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación, y Ley 50/2002, de Fundaciones. En lo que respecta al pico de 2013 cabe establecer una relación con la aprobación de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno con la que se da inicio, de forma clara, a la estrategia de gobierno abierto del Estado español y el carácter orientado a la participación digital de las consultorías creadas en esa época (Komunikatik, Novagob, Delibera, Kuorum) que ofrecen “metodologías para la transparencia” y participación.

Así, efectivamente, el gráfico 1 implica una nebulosa, sobre la que es necesario profundizar, pero que responde a una realidad: la existencia de una demanda en participación institucional que remite a la existencia del mercado en los servicios de participación ciudadana.

A la hora de hablar de mercado es importante subrayar, como hace Callon en el estudio de los foros híbridos (2001), que el mercado no es una institución abstracta. A este respecto, no interesan aquí los discursos teológicos acerca de su naturaleza. Carece de sentido y es inexacto hablar de mercado en general, por lo que es preferible hablar de mercados en plural, que son organizados y estructurados de manera histórica y progresiva. Además, atender al uso de los mercados dota de mayor exactitud a nuestros análisis.

En ese sentido, son muchas las caracterizaciones propuestas para organizar el plural. Siguiendo a Fraser y Jaeggi (2019: 27), es posible distinguir entre el uso de los mercados para la *distribución* (centrados en el reparto y división de los bienes intangibles) y su uso para la *asignación* (orientados al uso de los recursos a proyectos que van más allá de lo individual y alcanzan a lo colectivo).. De modo que, para mayor precisión, no solo podemos hablar de mercados de los servicios de la participación, sino concretar que en lo que al uso de los mercados se refiere, el de los servicios de la participación se caracteriza por asignar a los recursos sociales (que no son otra cosa que formas de capital) usos orientados a fines colectivos. Esos fines colectivos quedan enfundados públicamente en el marco de la crisis de la democracia pero esconden, como hemos explicado más arriba, objetivos de acumulación de legitimidad política o beneficio político y empresarial.

En este punto es importante señalar que las formas de mercado que se dan en las sociedades capitalistas, tienen una característica incorporada a la lógica de intercambio que los orienta (intercambio orientado a la acumulación): establecen una relación instrumental con el producto. Jaeggi indica que:

“Tratar algo como producto destinado a ser vendido significa alterar nuestra relación con ese algo y con nosotros mismos. Implica despersonalización o indiferencia, y orienta las relaciones con el mundo en términos instrumentales en oposición a valores intrínsecos” (Fraser y Jaeggi, 2019: 29).

Así, la indiferencia a la que alienta la burocratización neoliberal es constitutiva de los mercados capitalistas. Es decir, no se entiende la una sin la otra: hablar de burocratización neoliberal de la participación significa hablar de la organización del desinterés y de su expresión concreta en la indiferencia.

Una de las características de la mercantilización de la PC que explicamos en este diagnóstico como tercer movimiento constitutivo del GPN es la institucionalización de la lógica de la competitividad en la respuesta a la demanda de servicios. Una demanda





## Mercado, capital y participación ciudadana: La influencia del neoliberalismo...

orientada a responder a la necesidad de acumular legitimidad política. Cuando Laval y Dardot dicen que el “mercado es un mecanismo social que permite movilizar información y comunicarla a los demás a través de los precios” insisten en que “el problema de la economía no es el del equilibrio general, sino el de saber cómo los individuos podrán sacar el mejor partido de la información fragmentaria de la que disponen” (2015: 145- 48).

Con esto, los autores indican que la competencia es un elemento tractor que define la naturaleza de este mercado neoliberal. En España, las evidencias políticas de la existencia de la competitividad son manifiestas. Se produce una politización de la participación, no en términos de discusión de *topos*, sino en términos de uso político de los debates sobre la gestión de la participación para obtener rentabilidad política.

Actualmente un municipio puede contratar a la consultoría que mejor encaje con su marco y filosofía de la participación. La amplitud de mercado lo permite. Esto se convierte en arma de lucha política. Ya hay conflictos abiertos en este sentido porque la oposición de un municipio considera que el ayuntamiento contrata servicios de participación no bajo criterios de objetividad, sino de amiguismo y en base a prácticas clientelares.

La competitividad no solo se deja ver en el *campo* político. Esta lógica enfrenta y pone a competir a dos formas de ver la participación, de modo que la lucha por la construcción de significados está servida. Las formas *tipo ideal* de competir entre sí son: una que está centrada en la defensa de la idea de que la participación *puede y debe* venderse (que explicamos en lo que sigue como nebulosa, mercado neoliberal de la participación, los sofistas de la participación) y otra lo está en la defensa de que la participación *puede venderse pero no debe orientarse a su venta y mercantilización* (a la que nos referimos en términos de mercado social de la PC).

### **4.1. La nebulosa: el mercado neoliberal o los sofistas que hacen coaching a la administración**

Según la Asociación Española de *Coaching* (ASESCO), la primera regla del *coaching* es la de “estar profundamente convencidos de que las personas pueden todo lo que creen que se puede conseguir”. La segunda, saber que “tendrán que estar constantemente reforzando esta convicción”. La primera regla implica hacer como si las estructuras no existiesen como si la vida no fuese vulnerable y finita; la segunda supone conformar un espacio en el que acomodar a los agentes, las dinámicas, los productos y los instrumentos que permitan llevar a cabo el trabajo de reforzar una ilusión: un mercado. Todos estos elementos han sido analizados como fundamento legitimador del discurso neoliberal de forma brillante por Herenreich (2018) en “Sonríe o muere”, con lo que no debe extrañar que los principios del *coaching* aplicados a la participación presenten ciertos retos a quien se posiciona en esta práctica de forma crítica. Estos principios encajan bien en el proyecto neoliberal de organizar el desinterés por el interés, de conocer las reglas del juego, el subtexto, el que opera de verdad, en el *no entre quien no participa de los asuntos de la polis porque desconoce su importancia*.

Quienes piensan que la participación puede y debe venderse se sitúan en el marco discursivo al que remitían las declaraciones de Pere Vallès, consejero delegado de ScytI, en *El economista*, en febrero de 2016 (cf. tercer apartado del capítulo), según las cuales existiría un mercado maduro de la democracia participativa donde poder vender productos





Jone Martínez-Palacios, Andere Ormazabal Gastón y Igor Ahedo Gurririxaga

para la democracia. Según los datos recolectados, se trata de consultorías creadas en la década de 1980 (v.g. Euroconseil, Estrategia Local, entre otras) que se caracterizan por tener forma de S.A., con un número de componentes mayor de 10, que ofrecen servicios de participación funcionales a la lógica de acumulación para “mejorar la eficacia de los líderes políticos y de las instituciones públicas” (Estrategia Local).

Estos agentes hacen *coaching* “con instituciones regidas por cualquiera de las opciones políticas democráticas”, ayudan a construir una estructura organizativa interna de participación (estructurar órganos administrativos o modelaje administrativo de la participación) y tienen ya recogido, en su carta de servicios, un lenguaje propio de mercado. Así, indican que realizan “operaciones de participación ciudadana” cuando se refieren a la elaboración de presupuestos participativos, planes y políticas participativas (Estrategia Local). En breve, entre los agentes importantes en la formación de esta nebulosa nos encontramos con un perfil compuesto por empresas en forma de S.A. o S.L., formadas por grupos empresariales medio-grandes, multiterritorio y multiescala y a veces multiestado, que ofrecen todo tipo de servicios, no solo de participación. En el rastreo del perfil de los agentes que las pilotan es usual encontrar hombres, muchas veces ingenieros industriales con un postgrado en innovación organizativa.

Como sofistas, saben que para ocupar una posición en la nebulosa es necesaria una retórica funcional a las variaciones que haya en la configuración del *campo* de poder. Así, la retórica empleada por parte de quienes ofrecen sus servicios desde este enfoque destaca por, en primer lugar, subrayar la flexibilidad, adaptabilidad y posibilidad de realizar un *coaching* administrativo en materia de PC basado en la racionalidad neoliberal de la acumulación de bienes simbólicos:

EVM.net es un ecosistema de personas, herramientas y procesos que se organizan de manera ágil e innovadora para dar una respuesta eficaz, eficiente y de alto valor añadido a los diferentes retos y problemas que se plantean desde cualquier ámbito de la sociedad. (EVM consultoría).

Facilitamos la “optimización de recursos y maximización de impactos” (97 sf. consultora).

En segundo lugar, por emplear un discurso mercantilista y productivista orientado a la acumulación de beneficios y bienes a partir de la puesta en marcha de productos *ad hoc*, personalizados y distinguidos. Esa individualización del servicio no es óbice para mantener un principio de existencia empresarial marcado por el profesionalismo que se confiere a la capacidad de trabajar con cualquiera que lo solicite:

Nuestras señas de identidad son la cercanía, la profesionalidad, el rigor y la responsabilidad. Aportamos soluciones eficientes y exitosas que pueden ayudarle a mejorar la eficiencia en su gestión y a gobernar mejor. Somos capaces de trabajar con cualquier persona, Entidad o Institución, en cualquier momento y desde cualquier lugar, ya que nuestra herramienta de trabajo es el conocimiento. Somos personas sociables, trabajamos de manera eficaz y flexible y orientada a resultados y estamos digitalizadas y en constante evolución profesional. Buscamos generar espacios conectados, que promuevan la creatividad, que le permitan ser más productivo y sobre todo que faciliten su vida profesional y le hagan más feliz. Aceptamos el reto de transformar nuestros





## Mercado, capital y participación ciudadana: La influencia del neoliberalismo...

espacios laborales, la cultura organizativa y la manera en que nos mostramos a nuestros clientes (Iritziak Batuz).

Tomás Calvo, explica sobre los sofistas en la Grecia clásica (1986: 69-74) que su profesionalismo, su forma de ver al profesional, suscitaba críticas porque, de un lado:

Pretendían enseñar *areté*, pretensión inadmisibles para aristócratas porque la *areté* no se enseñaba, es algo propio de la nobleza, de otro lado, para los demócratas porque *areté* se aprende, sí, pero en el seno de la polis. La verdadera educación es la de la comunidad.

Así como los sofistas, los agentes que forman parte de esta nebulosa compiten entre ellos y con los otros para lograr el mayor número de alumnos-clientes a los que enseñar. Igualmente, reciben críticas de la aristocracia participativa que ve innecesaria la facilitación de cualquier tipo de agente intuyendo que toda forma de intermediación, incluso neoliberal, puede abrir las puertas a una pérdida de privilegios de quien ya posee un *habitus* participativo. Se enfrentan, también, a los reproches de quien se posiciona críticamente en el mercado de los servicios de la participación por “intrusismo”, mercantilismo y “clientelismo” (se pudieron escuchar descalificaciones como estas en el IX Encuentro de educación para la participación, “Patatas arriba: el (a)salto de la participación”, que tuvo lugar los días 28, 29 y 30 de octubre de 2016, en Córdoba, donde se dieron cita 56 personas del mundo de la participación alineada en el mercado social de la PC), lo que les facilita presentarse como héroes de la participación.

En tercer lugar, por hacer uso de la herramienta del estiramiento conceptual a fin de lograr una ampliación y diversificación de la clientela. Esta nebulosa está propulsada por una mayor tendencia a movilizar el discurso del “gobierno abierto”, por lo que la totalidad de las empresas centradas en servicios de gobierno abierto se encuentran en este mercado. Asimismo, tienden a ofrecer una definición de participación como sinónimo de comunicación, transparencia e información:

ATC-SIG SL pone a disposición del ayuntamiento de (...), un equipo de comunicación, transparencia y participación, que trabaja con el objetivo de mejorar la comunicación del ayuntamiento, dotar a la web municipal de más contenidos con el fin de dar más información y fomentar la participación ciudadana. Desde el gabinete se trabaja para aumentar la comunicación y mejorar la transparencia, contribuyendo así al fomento de la participación (Consultoría ATC).

Si el uso de una retórica flexible es característico de esta nebulosa. En lo que respecta a las prácticas de quienes se sitúan en este mercado, es usual encontrar ofertas basadas en la búsqueda del equilibrio entre flexibilidad y seguridad a través de la estandarización. Así, se produce una venta de productos estandarizados aplicados a la gestión de la participación tales como el Predictive Index®, dispositivo creado para “disparar la productividad” y manejar de forma eficiente la información sobre la creación de *targets* de puestos de trabajo cuyas lógicas viajan al ámbito de la participación. Si la creación de índices de evaluación o productos modelados de participación no es específico de este mercado, aunque sí más usual, lo que sí es característico es el uso de tasas de canon en su aplicación. Es decir, la existencia del canon, que implica pagar por un producto, es elemental en la nebulosa ya que estos ni-





Jone Martínez-Palacios, Andere Ormazabal Gastón y Igor Ahedo Gurririxaga

veles de estandarización a través de una herramienta o índice también se encuentran en el mercado social, en el que, sin embargo, se proponen con licencia común y abierta.

A pesar de que la retórica de la eficiencia se instala en esta forma de estar en el mercado con nociones como rapidez, flexibilidad, etc. quienes se sitúan aquí hacen uso de etiquetas propias de otras prácticas que remiten a un tiempo lento y a otra forma (artesanal) de entender la participación. Aquí queda claro que la competencia de mercado es, también, una competencia y una lucha por el significado de las categorías; una lucha por significar. Una de las entidades estudiadas, por ejemplo, introduce la noción de artesanía y remite su discurso a una práctica neoliberal de gestión colaborativa de las instituciones ofreciendo productos con copyright:

Somos Asesores a medida. Tenemos el espíritu del artesano, que nos permite ajustarnos a cada realidad. Nuestro interés se centra en facilitar y acompañar procesos de desarrollo de las personas, equipos y organizaciones. Hacemos una clara apuesta por la mejora continua y la innovación, con metodologías muy prácticas y aplicadas a cada contexto. (Prímula asesores, asesoría firmante del cuaderno metodológico 1 de participación ciudadana de Aragon Participa).

El *coaching* en participación a la administración va acompañada de una serie de ornamentos/complementos discursivos que ponen en valor la innovación y la capacidad de movilizar contactos, recursos y redes de actores que se menciona, en general, con el término inglés *partner*. Además, dibujan a la consultoría como la punta de lanza de un sector. Este discurso sostiene, en términos simbólicos, el capital sofisticado o técnico que caracteriza a la nebulosa. El siguiente ejemplo ilustra bien esta idea.

Civici (Barcelona, Madrid y Sevilla)
Fecha de creación: 2000
Con nuestra experiencia de más de 20 años en procesos de participación en todo tipo de sectores, le ayudaremos a llevar a cabo su proyecto con éxito.
Definición: Somos expertos en participación y ayudamos a los que quieren participar. Participar es compartir, implicarse, comprometerse,... Participar es descubrir, debatir y decidir. En Civici damos respuesta a la creciente demanda de transparencia y gestión de procesos de participación, aportando datos para analizar y tomar mejores decisiones. Civici es una empresa multidisciplinar y dinámica que entiende la participación como un proceso continuo y cotidiano. Por ello, vamos de la mano de nuestros clientes y ofrecemos una solución a medida de cada necesidad.
<u>Nuestra experiencia y proyecto global nos permiten enriquecer Civici constantemente y ofrecer las últimas novedades en participación. En Civici nos asociamos con las mejores empresas del sector para ofrecer la solución más completa para nuestros clientes. Nuestros partners ocupan un lugar muy especial dentro de nuestro desarrollo estratégico y por ello estamos a su lado en todo momento, premiando el compromiso e implicación de cada colaborador. A través de los acuerdos de cooperación conjunta que llevamos a cabo, ofrecemos un servicio integrado de máxima calidad para el beneficio tanto de nuestros partners como de los usuarios finales.</u>

Fuente: elaboración propia a partir de la carta de servicios de 2018 de la consultora.







## Mercado, capital y participación ciudadana: La influencia del neoliberalismo...

A la luz de esta caracterización, interesa pensar el rol de estos agentes que intervienen en el mercado de forma neoliberal como sofistas, artesanos aparentes, preocupados por la innovación que forman parte activa de una nebulosa al estilo coxiano en tanto que apelan insistentemente a las redes de socios que son capaces de movilizar para lograr los objetivos de la AP. Una red invisible pero efectiva que muestra que poco importa construir un *ethos* comunitario. Lo que importa es disponer del *habitus* en todos sus sentidos pero, sobre todo, en el más profundo: ese que permite al agente hacer previsiones de futuro en un mercado variable sobre lo que tendrá o no valor en el *campo* de poder.

### 4.2. El mercado social de la participación

Precisamente con el fin de diferenciarse por su sentido crítico en el uso y manejo de la participación, el mercado social de los servicios de PC se estructura en torno a redes de economía social y solidaria tales como Mercado Social de Madrid o REAS. No todas las asesorías consultorías o grupos que incluyen la mayoría de los principios de la economía social y solidaria están nominalmente en una red, pero en sus cartas de servicio se apuntan, siempre, elementos relativos a estas. Esta es, precisamente, una característica que sirve para la demarcación entre uno y otro mercado.

En cuanto al perfil de agentes que encontramos en este, cabe decir que se trata de empresas, en gran parte cooperativas, formadas por menos de 10 personas, provenientes de distintas áreas de las Ciencias Sociales, Humanidades, Trabajo Social, Educación Social, y Psicología. Aquí encontramos una fuerte presencia de consultorías cooperativas pilotadas por mujeres que desarrollan su retórica en relación a un grupo semántico que conecta la Justicia Social, la PC, la comunidad, el cuidado de los tiempos, el reconocimiento de los saberes y la importancia de la construcción de la confianza y el compromiso. Se extrae un *pathos* militante de compromiso por la causa de la participación que choca con una lógica extractivista de mercado, pero que es necesario para que los sistemas participativos subsistan. Sin el trabajo gratuito (no pagado) que se extrae de la existencia de esa complicidad subterránea (que mueve a los agentes del mercado social, no cabría la posibilidad de sacar adelante muchos procesos participativos).

Consecuentemente a esa práctica, en las cartas de servicio se encuentran los siguientes objetivos: la “búsqueda de una sociedad más justa” (Fundación Jaume Bofil); el interés por las “respuestas cuidadosas, científicas y útiles” (Fundación Ferrer i Guàrdia); la necesidad de orientar su trabajo a la “mejora de la calidad democrática” (EIDOS) y de ofrecer una definición de la participación vinculada a la comunidad, la Justicia Social y el desarrollo comunitario. Siguiendo un *topos* crítico de la crisis (crisis de los cuidados), hablan de participación para “situar a las personas y comunidades en el centro de la vida, apostando por una redefinición del marco de lo público en el espacio del procomún” (CIMAS).

Además de una defensa de los bienes comunes, en este mercado, a diferencia de lo que ocurre en la nebulosa, encontramos planteamientos críticos y feministas sobre la participación que hacen que hablar de crisis de los cuidados y de poner la vida de las personas en el centro de los procesos de toma de decisión que implica reflexionar, muchas veces en términos interseccionales, sobre el modelo económico, social y administrativo que lo sostienen. En ellos destaca la presencia al alza de la influencia del discurso y la práctica de





Jone Martínez-Palacios, Andere Ormazabal Gastón y Igor Ahedo Gurrizaga

la economía feminista. Es decir, hacen que hablar de participación implique hablar sobre las estructuras materiales y simbólicas que organizan la vida:

El feminismo y la perspectiva de género son los ejes transversales de todas nuestras actuaciones. Actualmente, nuestra actividad abarca cinco líneas de trabajo: la formación y la sensibilización, la investigación y la consultoría, la comunicación, la gestión cultural y la participación (Pandora Mirabilla).

Esta pequeña cooperativa nace pensada desde el compromiso por la inclusión, el empoderamiento y la participación para encaminarnos hacia una mayor justicia social. La Aradia en la que se inspira nuestro nombre utilizaba la brujería como herramienta de resistencia social frente a las formas de opresión que experimentaban las personas más vulnerables. Nosotras trasladamos la magia a la formación y a la investigación como instrumentos de lucha contra las formas de dominación que todavía hoy siguen vigentes (Aradia Coop.).

A pesar de las diferencias internas, el elemento común de las consultorías que se encuentran aquí es la reivindicación de la artesanía de la participación, la crítica a la indiferencia y la búsqueda de un tiempo más largo en el que tejer relaciones. (v.g.: la *Cooperativa de iniciativa social, emprendimiento y consultoría social* destaca entre sus principios la: “implicación, las realidades que abordamos desde nuestro trabajo no nos dejan indiferentes”). Esa crítica a un tiempo rápido y al desapasionamiento de la participación es, en realidad, una crítica al modelo dominante de gestión de las relaciones de mercado y económicas.

Ante la lucha por los significados que caracterizan a la era neoliberal, la necesidad de distinguirse dentro de este mercado es ya evidente. Algunas consultorías ya lo han detectado y por eso se han visto obligadas a acuñar conceptos que les diferencien de quienes impulsan una nebulosa de la participación. Este es el caso de la S. cooperativa Plevia, compuesta por tres mujeres, provenientes de las Ciencias Sociales, que innova el término “consultoría de autor”:

La consultoría de autor dota de significado a la forma en la que ejercemos nuestro trabajo, recurrimos al mundo de la cocina para dibujar lo que hacemos y lo que ofrecemos a nuestros clientes, un gran espacio lleno de olores, sabores y texturas, en el que tres chefs liberan su creatividad y su experiencia para elaborar platos únicos con nuestro sello personal, a través de una mezcla armónica entre productos típicos de cada país (sus gentes) y procesos de elaboración impecables (Plevia).

Si los sofistas de la participación se enfrentan a los aristócratas y los artesanos pero se ven favorecidos por la inercia de la nebulosa, estar críticamente en el mercado es un pulso constante desde la incomodidad que implican la precariedad y la incertidumbre que genera plantar una duda permanente al *habitus* dominante. La incomodidad debe mucho al frío de la experimentación sin modelos a los que mirar y a la disposición de un “*habitus outsider*” (Ripio, 2015) que tiene que resistir a los avisos y llamadas de atención para volver al sendero de normalidad. Esas llamadas de atención son cotidianas, pasan por la práctica naturalizada y se canalizan a través de fórmulas autoritarias de ejercer el poder.



## Mercado, capital y participación ciudadana: La influencia del neoliberalismo...

Estos intentos de domesticación propios del neoliberalismo y necesarios a la política de la construcción del desinterés aparecen desde el proceso de construcción del proyecto de entidad (nacimiento de la consultoría). Por ejemplo, cuando en un curso ofrecido por una institución local de asesoría a nuevas cooperativas y empresas, se invita a una de las que formarán parte del mercado social de la participación a quitar “feminista” de la misión de la empresa para que resulte menos conflictiva en el momento de ofrecer sus servicios a una administración pública.

Asimismo, los intentos se canalizan a lo largo del procedimiento de encargo del servicio, incluso en las prácticas de las administraciones públicas que se incluyen en la nueva institucionalidad que tratan de institucionalizar la PC de una forma crítica. Un ejemplo de esta segunda idea lo encontramos en la demanda que hacen las administraciones públicas críticas (o no) al contratar servicios de consultoría a cooperativas del mercado social, en los que se solicita que realicen estudios con una nueva perspectiva, pero se les demanda que establezcan comparaciones con las tendencias anteriormente identificadas. Concretamente, al solicitar análisis estadísticos nuevos sobre categorías viejas que permitan la comparación, se pide que las preguntas de los cuestionarios no presenten planteamientos radicalmente distintos. Por ejemplo, en lo que respecta a la variable género, no se favorece la introducción de otra que permita trabajar con la herramienta de la interseccionalidad en participación, ya que eso imposibilitaría la labor comparativa<sup>4</sup>.

## 5. CONCLUSIONES

En este artículo nos hemos interesado en la forma particular que adopta el giro participativo en España, para lo que he realizado un análisis genético de la institucionalización de la acción pública en participación entre 1978 y 2017 a través del estudio de una serie de productos políticos que constituyen hoy parte de la industria de la participación del país.

Tras el análisis del material empírico (v. tabla I) hemos concluido, apoyándonos en las interpretaciones marxianas del neoliberalismo (Bourdieu, 1997; Hibou, 2012; Brown, 2015; Fraser y Jaeggi, 2018; Slovdian, 2018) que el giro participativo en España es de signo neoliberal, lo que implica una mayor presencia de las corporaciones empresariales privadas en la toma de decisión pública y una revalorización de la importancia del capital jurídico para diseñar las estructuras participativas de las instituciones. Concretamente, son tres los movimientos que nos llevan a hacer tal afirmación.

El primero, la naturalización de un *topos* de la crisis de la democracia que permite a grandes corporaciones económicas filtrar sus productos de participación ciudadana orientados a la acumulación de capital. Asimismo, ese *topos* está diseñado a partir de una secuencia que integra una idea medicalizada de la participación.

El segundo movimiento trata sobre la burocratización neoliberal de la participación. Hemos mencionado siete prácticas de racionalización con las que se está llevando a cabo actualmente la burocratización de la participación en España. A este respecto señalamos

<sup>4</sup> Esta reflexión se la debemos a la cooperativa Liquen DataLab y al conversatorio que tuvo lugar en las jornadas sobre participación y feminismo organizadas por el Ayuntamiento de Barcelona el 5 de febrero 2019.





Jone Martínez-Palacios, Andere Ormazabal Gastón y Igor Ahedo Gurrirxaga

la importancia de tener en consideración la paradoja del proyecto de desburocratizar la democracia, burocratizando la participación. Asimismo, subrayamos que no se trata, ahora, de eliminar toda práctica burocrática en el diseño institucional de la participación, sino de reflexionar sobre los efectos que tiene privilegiar la acumulación de capital jurídico y social en los agentes a la hora de integrar y diseñar un proceso participativo. Algo así como instituir una “burocracia reflexiva”.

El tercer movimiento en el que nos hemos detenido con más profundidad tiene que ver con la mercantilización privativa de la participación. Sabemos que el paso de la artesanía de la participación de la década de 1970 a la industria de la participación de los años 2010 ha dado como resultado distintos mercados de participación ciudadana (Mazeaud y Nonjon, 2018). En el texto se han identificado el mercado social y el neoliberal. A este respecto, en investigaciones futuras orientadas a estudiar el funcionamiento del mercado de la participación ciudadana, no interesará tanto hacer un análisis descriptivo de las tendencias de cada mercado, sino realizar estudios sobre el uso que hacen los Estados de estos y discernir el rol que juega la burocracia en ellos.

En estas páginas hemos trazado las principales líneas del diagnóstico al que remite la idea de GPN. Sin duda, han quedado muchos aspectos de cada uno de los movimientos del giro por profundizar. Nos hemos querido centrar con más detenimiento la mercantilización de la participación por el reto en el que se encuentra la participación en este país de tener que conservar su radicalidad en pleno proceso de modernización administrativa a través de programas de la nueva gestión pública en los que la crítica a la burocracia tiende a resolverse con más burocracia (Hibou, 2012, Baiocchi y Ganuza, 2017). En adelante queda seguir profundizando en cada uno de los movimientos aquí mencionados estudiando con mayor profundidad algunos instrumentos de la puesta en marcha de la acción pública que en este trabajo han quedado descuidados, entre ellos, los convenios de colaboración enmarcados en procedimientos de externalización de la participación ciudadana entre administraciones públicas de distintas escalas y terceros agentes. Del estudio sistemático de estos y otros documentos que hacen la vida de la administración calcularemos con más precisión la intensidad con la que el neoliberalismo participativo desmantela la democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ahedo, I y Telleria, I. (2020). “Neoliberalismo”, en Anton, J y Torrens, X (eds.). *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. Madrid. Tecnos. Pp. 370-420.
- Baiocchi, G., y Ganuza, E. 2017. *Popular Democracy. The Paradox of Participation*. California: Stanford University Press.
- Bherer, Laurence; Gauthier, Mario, y Simard, Louis (2017): *The Professionalization of Public Participation*. Nueva York: Routledge.
- Bourdieu, P. 1966. “Champ intellectuel et projet créateur” pp. 865-906 en *Les Temps modernes*, nº 246.



## Mercado, capital y participación ciudadana: La influencia del neoliberalismo...

- Bourdieu, P. 1997. "Le neoliberalisme comme revolution conservatrice". Discurso pronunciado en el momento de recoger el premio Erns Bloch pp. 349-355, en *Interventions* 1961-2001,
- Bourdieu, P. 1999. "Le fonctionnement du champ intellectuel" pp. 5- 27 en *Regards sociologiques*, nº 17/18.
- Bourdieu, P. 2013. "Séminaires sur le concept de champs, 1972- 1975." en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 2013/5, nº 200 : 4-37 <https://doi.org/10.3917/arss.200.0004>.
- Bourdieu, Pierre (2014): *Sobre el Estado*. Anagrama: Barcelona.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. 1998. "Sur les ruses de la raison impérialiste." en *Actes de la recherche en sciences sociales*, nº 121 : 109-118 <https://doi.org/10.3406/arss.1998.3250>.
- Boltanski, L. y Chiapello, E. 2002. *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Brown, W. 2015. *Undoing the Demos*. New York. Zone Books.
- Callon, Michel; Lascoumes, Pierre, y Barthe, Yannick (2001): *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Le Seuil.
- Calvo, Tomás (1986): *De los sofistas a Platón. Política y pensamiento*. Madrid: Crítica:
- Colmenero, B. 2019. A "arte de governo neoliberal". Sujeito, poder e Estado desde o pensamento (pós)Foucaultiano, Tesis Doctoral. Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.
- Cox, Robert (1987): *Production, Power and World Order*. Columbia University Press: Columbia.
- Fraser, N. y Jaeggi, R. 2019. *Capitalismo. Una controversia desde la Teoría Crítica*. Morata: A Coruña.
- Ganuza, E. 2010. "Les origines des budgets participatifs." pp. 23-42, en Bacqué, Marie-Helene y Sintomer, Yves: *La démocratie participative inachevée: Genèse, adaptations et diffusions*. Saint-Etienne: Yves Michel.
- Ganuza, E. y Fernández M. 2012. "El giro participativo de la administración." en *Cuadernos de trabajo social*, Vol. 25, Nº 2: 333-343
- Harvey, D. 2014. *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Madrid: Traficantes De Sueños.
- Hendriks, C. y Carson, L. 2008. "Can the market help the forum? Negotiating the commercialization of deliberative democracy". *Policy Science*, nº 41: 293-313. <https://doi.org/10.1007/s11077-008-9069-8>
- Herenreich, B. 2018. *Sonríe o muere, la trampa del pensamiento positivo*. Madrid: Turner
- Hibou, B. 2012. *La bureaucratization du monde à l'ère néolibérale*. Paris: La découverte.
- Hüller, T. 2010. "Playground or Democratisation? New Participatory Procedures at the European Commission". *Swiss Political Science Review*, nº16 (1) : 77-107. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2010.tb00153.x>
- Illich, I. 1975. *Némesis médica*. Barcelona. Barral editores.





Jone Martínez-Palacios, Andere Ormazabal Gastón y Igor Ahedo Gurrirxaga

- Lascoumes, P. y Le Galès, P. 2005. "Introduction: L'action publique saisie par ses instruments". pp. 11-44 en Lascoumes, Pierre (ed.). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Lawrence, T. B. y Suddaby, R. 2006. "Institutions and institutional work" pp. 215-254 en Clegg, S. et al. (eds.) *The SAGE handbook of organization studies*, Sage Publications: Londres. <https://doi.org/10.4135/9781848608030.n7>
- Lee, C. 2015. *Do-It-Yourself Democracy: The rise of the public engagement industry*. New York, NY: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199987269.001.0001>
- Navarro, C. 1999. *El sesgo participativo*. CSIC: Madrid.
- Martínez-Palacios, Jone. 2019. Giro participativo neoliberal. Manuscrito inédito presentado para el acceso al cuerpo de profesorado titular de universidad UPV/EHU.
- Mazeaud, A. y Nonjon, M. 2018. *Le marché de la démocratie participative*. Paris: Editions du croquant.
- Mirowski, P. 2009. *The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Harvard. Harvard University Press.
- Nonjon, M. 2005. "Professionnels de la participation: savoir gérer son image militante". *Politix*, vol. 70 (2) : 89- 112. <https://doi.org/10.3917/pox.070.0089>
- Ramió, C. 2016. "Una propuesta de postburocracia: Un modelo burocrático y empresarial". *GIGAPP Working Papers*, nº 13: 1-32.
- Slobodian, Q. 2018. *Globalist. The end of Empire and the Birth of neoliberalism*. USA: Harvard. <https://doi.org/10.4159/9780674919808>.
- Vergara, J. 2015. *Mercado y sociedad La utopía política de Friedrich Hayek*, Bogotá. Corporación Universitaria Minuto de Dios – Uniminuto.