

BCN'42

Reptes de la governança actual

Juliol 2017



Equip de treball:

Antoni Gutiérrez-Rubí (relator), Michael Donaldson (co-relator),
Pere Almeda, Mila Gascó, Edgar Rovira i Pau de Solà-Morales

AMB LA COL-LABORACIÓ DE



**Ajuntament
de Barcelona**

cellnex 

Sumari

1. Fer la democràcia possible al segle XXI	5
2. Cap a nous models de governança	9
3. Dades. Accés, anàlisi i reutilització	11
4. Repensant la col·laboració públic-privada	14
5. Cap a un sector públic innovador	16
6. Conclusions	19
7. Referències bibliogràfiques	20

1. Fer la democràcia possible al segle XXI

Pere Almeda

POLITÒLEG I MEMBRE DE L'EXECUTIVA DE LA FCE

@AlmedaPere

La democràcia representativa ideada fa més de tres segles en el moment de la Il·lustració ha donat legitimitat a la vida política moderna i segueix sent avui el sistema que genera més adhesió i expectatives. La democràcia contemporània acumula, però, enormes reptes i dèficits que soscaven els seus fonaments i qüestionen la seva viabilitat futura, fins al punt que alguns teòrics com Collin Crouch parlen ja de post-democràcia. Són molts els factors explicatius de la “desil·lusió” que vivim i només en destacarem alguns:

1. Les diferents dimensions de les crisis que acumulem, l'ecològica, la política, l'econòmica o la social presagien el col·lapse d'un sistema que, malgrat tot, gaudeix d'una mala salut de ferro. Desacreditades les ideologies i esgotades les cosmovisions que pretenien dotar de sentit els projectes col·lectius de gran abast i reduïda la democràcia al vot el dia de les eleccions, ens movem a les fosques en la fragilitat de la societat líquida i restem atomitzats i sotmesos a unes dinàmiques globals que no aconseguim comprendre, ni dominar. Tot indica que estem immersos en una transició sistèmica, però encara és aviat per endevinar cap a on es dirigeixen els canvis. Intuïm la fi d'una època i amb ella, tot allò que l'ha definit. Els vells models teòrics s'han quedat obsolets i ja no serveixen per resoldre els reptes del present, molt vinculats a la sostenibilitat i al govern de la complexitat, però encara pretenem fer front a les diverses crisis amb una estructura i una cultura política desfasada que ha demostrat la seva obsolescència.
2. La dissociació entre les escales del poder econòmic-financer que opera a nivell global i el poder polític, inoperatiu ja en l'esfera estatal, ha provocat un greu desequilibri en la governança que ha desplaçat el rol dels estats i el *locus* de la sobirania, reduint la política democràtica a una gesticulació sovint estèril i frustrada, com en el cas del referèndum grec de 2015 sobre el rebuig a les condicions del rescat que imposaven la Comissió Europea, l'FMI i el BCE.
3. La crisi econòmica ha accelerat també la pèrdua de credibilitat de les institucions representatives, quan s'ha constatat l'erosió de la seva sobirania en favor de poders no legitimats democràticament. La fractura s'expressa en termes de desafecció i desconfiança, abstencionisme o rebuig explícit envers les institucions amb l'aparició del “No ens representen”.
4. A ulls de la ciutadania, la política democràtica està fossilitzada en les seves formes i processos, no és transparent ni intel·ligible i contrasta amb les dinàmiques globals que es mouen a través d'algoritmes a la velocitat del nano segon, en *tradings* especulatius que poden arribar a condicionar la política de qualsevol país. Sense sobirania ni poder decisor real, les institucions polítiques no tenen la capacitat per respondre a la complexitat del món d'avui, i la lògica de la intermediació i del sistema institucional que se'n deriva perd la seva funcionalitat i la seva legitimitat se'n ressent.
5. La política democràtica fracassa també davant la presumpta ingovernabilitat de la societat del coneixement i en la gestió del *Big Data*, davant la impossibilitat de

processar i interpretar adequadament la informació existent. Així mateix, la pràctica política no es nodreix del saber, i sí en canvi d'un personal poc meritocràtic i molt endogàmic, quan no incompetent i captiu de la partitocràcia i les seves xarxes clientelars que faciliten l'opacitat, les males pràctiques i l'aparició de la corrupció.

6. La innovació democràtica centrada en la participació ha mostrat també les seves limitacions i contradiccions. La retòrica participativa ha estat massa sovint un discurs buit i carregat de vicis, que defuig la complexitat política i que sovint acaba confonent la participació en clientelismes de baixa intensitat, que no resolen les mancances del sistema.
7. El triomf del neoliberalisme i la consegüent privatització d'allò que ens és comú i compartit ha creat una consciència de desaparició de la res pública que ha anat en detriment de l'impuls democratitzador. La desaparició de l'interès públic per la seva mercantilització i comercialització trenca els intangibles que ens pertanyen per enfortir els interessos privats enfrontats a la comunitat política.

Tanmateix, la democràcia segueix sent avui l'únic principi de legitimitat acceptable per intentar realitzar els ideals d'autogovern de la ciutadania i garantir a la vegada un sistema de drets i llibertats en condicions d'igualtat. No ens podem permetre, doncs, malgastar els anhels de la teoria democràtica convertint-la en un mite inabastable. Convé repensar els models democràtics per saber com s'han de reformular i dotar-los plenament de sentit i efectivitat al segle XXI.

En un moment de greus tensions com l'actual, és imperatiu buscar noves mirades i idees que ajudin a modelar el futur col·lectiu, sense renunciar a res. La realitat d'avui exigeix ser contemplada de manera no convencional i reinterpretada en tota la seva complexitat. Una veritable cultura política democràtica només es desenvoluparà allà on se superi la por de la complexitat.

Cada època planteja nous problemes, que al seu torn requereixen de noves eines conceptuals per poder interpretar aquesta realitat. Nous paradigmes que haurien de definir la nova etapa històrica.

Tenim l'obligació, doncs, de repensar els nostres sistemes democràtics i fer-los evolucionar. Podem progressar democràticament. El sistema és perfectible. Com en tants altres àmbits de la nostra vida o la tecnologia. Els principis liberals i republicans de "*Liberté, égalité, fraternité*" aplicats a la societat d'avui demanen a crits una reactualització de tot el *framework* democràtic i també la definició d'un nou tipus "d'usuaris", d'una nova ciutadania. Res és inevitable. No hi ha convenció social, econòmica o política que es resisteixi a l'anhel de major justícia i equitat.

Per això convé formular una multiplicitat de preguntes sobre com volem que siguin les nostres democràcies i què n'hauríem d'esperar en el futur. Cal esbrinar quins són els camins per a la seva reforma o refundació i quines són les causes que la posen en perill.

Convé, doncs, qüestionar si la democràcia és compatible amb el gran repte de la contemporaneïtat, que no és altre que el de la desigualtat creixent i l'acumulació d'un gran percentatge de la riquesa en molt poques mans. O preguntar-nos si els privilegis dels oligopolis cada vegada més determinants en la nostra vida quotidiana, acaben alterant els processos democràtics. O bé, quanta dosi d'irracionalitat, ineficiència, injustícia o manipulació mediàtica és capaç de suportar un veritable

sistema democràtic... O quines són les línies vermelles.

Bobbio deia que per valorar la qualitat i desenvolupament de la democràcia, la pregunta que calia fer no era tant a qui cal votar, sinó sobre quins i quants assumptes podem debatre, participar o decidir com a ciutadans. També des d'un cert escepticisme, caldrà explorar si som capaços de transcendir allò que les elits proposen o acaben imposant i crear una vertadera àgora pública amb una deliberació democràtica de qualitat que doni els instruments per crear consensos i generar noves legitimitats.

La concepció de la democràcia que hem heretat de la tradició il·lustrada partia del principi que el poder recau o és del poble, o el que és el mateix: que el poble ha de governar-se a si mateix. Avui, però, aquesta etimologia ens és del tot insuficient.

Avui ens és imprescindible identificar quin és el *demos* al qual ens referim. A Catalunya ho sabem prou bé. La qualitat d'una democràcia passa inevitablement pel reconeixement de la realitat plural i dels diversos *demos* existents. Perquè com deia Ivor Jennings: "*The people cannot decide, untill somebody decides who is the people*".

Ens pertoca, també, concretar el significat genèric del *kratos* i saber si quan parlem de poder, només ens referim al "disminuït poder democràtic" o si convindria referir-nos sobretot a un sentit ampli de "poder" que abasti la dimensió econòmica i les esferes mediàtiques, culturals, social... Heus aquí el gran repte.

Parlar del poder significa obrir la democràcia a totes aquelles esferes que, més enllà de la "política" en sentit estricte, condicionen de manera determinant l'esdevenir de la societat i de les persones. Parlar d'una democràcia avançada i de qualitat al segle XXI significa traslladar la democràcia a l'economia, a les finances, a l'empresa, als *mass media* i a totes les relacions de poder; obrint el debat sobre els costos ecològics i socials de qualsevol acció que ens afecti col·lectivament. Significa proposar noves lògiques al servei de la pluralitat de visions sobre el bé comú i denunciar tot allò que distorsioni el procés democràtic. Ressituant els factors d'una mundialització que ens condiona i transparentant els processos, els actors, les decisions i les seves conseqüències.

Implica també superar els límits dels estats-nació, per dalt i per baix, per crear un nou ordre polític amb noves dinàmiques i institucions de governança multinivell, partint del principi de subsidiarietat per arribar a la "jurisdicció universal" i a la democràcia cosmopolita. Aplicant de manera efectiva els principis d'autonomia i govern limitat, rendiment de comptes i accés a la informació.

Implica, també, comprendre que la lluita democràtica no s'expressa només en les institucions i els seus representants, que no tenen el monopoli de la legitimitat democràtica, sinó també en el carrer, en el món social i associatiu, en el món del treball i les empreses, en la gestió del coneixement, en la creació d'opinió, en el món simbòlic i en les múltiples esferes de les relacions de poder.

Superar els dèficits democràtics significa també que ja no es pot posposar més la necessitat de connectar i vincular les decisions polítiques als diferents recursos de la societat del coneixement que li donen validesa i certesa. I, finalment, recuperar la idea democràtica significa superar els dogmes neoliberals i començar un procés invers per reapropiar-nos de la pròpia vida, allò que ens pertany, en paraules de Marina Garcés, i que permet alliberar la riquesa d'una món que compartim.

En la consecució dels nous reptes democràtics a conquerir, és imprescindible tenir també molt present, el paper que han jugat les ciutats en la tradició de l'evolució democràtica. Resseguint la història de les lluites d'emancipació ens trobem que les revoltes urbanes han tingut un rol cabdal i decisiu en la configuració de les noves estructures de poder. Dels carrers de París que acabaren amb l'assalt a la Bastilla i la revolució de 1789, a les revoltes de Petrograd, a la Barcelona de les barricades que glosava Engels, a la primavera de Praga, la plaça Tahir del Caire o les places del 15M, l'esperit de la protesta troba en el potencial de les xarxes urbanes el ferment de revolta i insurrecció per qüestionar el poder establert. Com diu David Harvey, les ciutats són els "camps de batalla" que expressen millor les contradiccions i les corrents més profundes de la lluita política.

Així, si les ciutats i la vida urbana són fonamentals per a l'avenç de la política democràtica, els moviments socials urbans i les seves reivindicacions sovint són la punta de llança de moviments més amplis de transformació política que van més enllà de l'espai de les ciutats.

En aquest sentit, cal tenir molt present que una part fonamental del capital simbòlic de Barcelona i de la seva història d'èxit i atractiu internacional s'ha construït sobre la base d'uns valors propis i d'una tradició històrica i política molt singular. Barcelona ha forjat la seva identitat cultural i política diferenciada, a través d'unes arrels que s'endinsen en la història i que es reinventa amb una pulsio de modernitat permanent. Un relat que no es pot entendre sense la tensió de les lluites socials i polítiques que l'han determinat, i que la polarització de la Barcelona burgesa versus la Barcelona "rosa de foc" i anarquista exemplifica molt bé. Una tensió creativa que es reprimeix i s'intenta apagar quan s'imposa la dictadura, però que ressorgeix en el catalanisme i l'antifranquisme, les reivindicacions veïnals i la lluita pel retorn de la democràcia.

Una narrativa que ha estat reivindicada col·lectivament amb orgull per la ciutadania, les institucions i també pels moviments socials. Una memòria col·lectiva que, acompanyada de reformes urbanes i socials, conforma un capital simbòlic autèntic i no reproduïble, admirat arreu. Una memòria col·lectiva acumulada que no s'entén sense apoderament popular i que no es pot veure sotmesa, ni adulterada per l'apropiació del poder corporatiu o les marques multinacionals i els seus intents de disneyficació i banalització dels centres urbans.

Si les lluites democràtiques són una part indissociable del reconeixement de Barcelona, la producció de nous béns comuns urbans, de noves infraestructures i l'acumulació de nou capital simbòlic no hauria de poder deslligar-se de les tensions socials actuals, ni dels desafiaments d'avui per un major avenç democràtic. Els grans reptes urbans són a la vegada grans reptes democràtics i socials i només desfermant i reconeixent les polaritats creatives serem capaços de trobar nous consensos i el dissens imprescindible per seguir avançant.

En conclusió, la democràcia és massa important com per deixar-la instrumentalitzar com un procés formal i limitat, la finalitat de la qual sigui preservar l'estatus quo. L'emancipació política no consisteix en una constitució, unes lleis i uns individus que les compleixen, sinó en la creació d'un espai comú que permeti desenvolupar les capacitats de cadascú i les capacitats de voler i poder de qualsevol i fer realitat el món que ho faci possible. Per això, la política democràtica ha de conservar tot el seu potencial agonístic (antagonista) i ha de ser entesa com un procés emancipador amb capacitat de transformació real, més enllà de tota dominació. Fent evident les forces del conflicte i trobant els instruments per resoldre'ls democràticament.

La política democràtica, doncs, ha de tornar a ocupar el seu lloc. Recuperant el valor de la política i multiplicant les instàncies de deliberació pública i contrapoder, indispensable en societats pluralistes com la nostra. La democràcia no és una fita que s'assoleix, sinó que és un camí permanent a recórrer si es vol conservar, consolidar i millorar.

L'ambició d'avui pot esdevenir factible demà.

2. Cap a nous models de governança

Antoni Gutiérrez-Rubí

ASSESSOR DE COMUNICACIÓ I CONSULTOR POLÍTIC

@antonigr

El terme “governança” es refereix a l'estructura de relacions entre els diferents actors que participen en la presa de decisions polítiques i econòmiques. A diferència de la paraula “govern”, més tradicional i que actualment relacionem únicament amb els executius, la idea de governança descriu millor la situació de fragmentació i de difusió que està transformant l'autoritat. La mateixa paraula ens ajuda a entendre la complexitat que actualment rodeja aquests processos de decisió, també en l'àmbit urbà.

Els governs ja no poden actuar com si fossin l'únic actor amb un rol predominant. Hi ha altres entitats, com organitzacions no governamentals, societat civil o empreses privades, amb capacitat per compartir una part d'aquesta “autoritat” i exercir diferents nivells d'influència. La presa de decisions es produeix cada cop més a partir d'una estructura multinivell, on els diferents actors i els marcs que els condicionen -lleis, procediments, herència cultural, valors, etc.- queden entrelaçats.

La societat en xarxa que ja va teoritzar Manuel Castells només s'entén des de la interdependència i la col·laboració. Un escenari en què és imprescindible que els governs implementin, per una banda, models d'innovació que ajudin a resoldre els conflictes socials i enforteixin la cooperació entre els diferents actors i, per una altra, que la mateixa governança sigui efectiva i permeti prendre decisions que es facin realitat, és a dir, que faciliti la governabilitat.

Aquest doble repte es tradueix en la necessitat de traslladar el focus des de les normes cap a la flexibilitat però mantenint els principis fonamentals de les formes de govern. En altres paraules, dissenyar un model estable, segur, garantista i de qualitat, i que tanmateix integri dinàmiques de flexibilitat.

En l'àmbit teòric són molts els treballs que han realitzat aproximacions a aquesta problemàtica. Hi ha vies d'actuació definides com ara els mecanismes de col·laboració entre actors, el disseny d'una visió conjunta dels problemes i la integració de la participació i la transparència a les institucions. Innovacions com ara el redisseny del nostre model econòmic, trobant formes més equitatives de compartir recursos limitats, o bé la cooperació i la integració a nivell local són els primers passos.

A la pràctica, però, encara són molts els frens als quals ens enfrontem a l'hora de respondre a les demandes socials. En destaquem quatre. El primer, la falta de

convicció entre les formacions polítiques. A pesar que els programes electorals i els relats que construeixen els mateixos partits expliciten la voluntat d'avançar en la implementació d'aquests nous models, el cert és que la integració des de posicions de govern està trobant problemes. No tots els partits n'assumeixen els possibles costos, siguin econòmics o polítics.

El segon seria l'aversion al canvi del funcionariat. Hi ha pocs incentius perquè des de la gestió pública es treballi en innovació. El tercer són les limitacions dels models de participació, que han quedat obsolets davant dels canvis tecnològics i d'unes demandes socials cada cop més exigents. El quart i últim fre són els costos econòmics. Els nous models s'han de dissenyar per a un entorn de contenció de despesa i on la discrecionalitat pressupostària dels governs està més limitada que mai, i de forma encara més accentuada en els governs locals.

És precisament a nivell local on aquests canvis poden generar un major impacte. En primer lloc, perquè les decisions que es prenen són més fàcilment detectables per part de la ciutadania. El seu impacte és més fàcil de visualitzar. I en segon lloc perquè la col·laboració dels diferents actors en el disseny i la implementació d'aquestes polítiques, clau en els nous models, també és més assequible quan l'àmbit de decisió és menor. Aquests dos factors, la facilitat per entreveure les conseqüències d'una decisió i l'accés a la participació dels diferents actors, milloren el que es coneix com l'eficàcia externa, que és la percepció que té el ciutadà respecte a la capacitat del seu govern per copsar i donar resposta a les demandes polítiques.

La construcció d'aquests nous models en l'àmbit local s'està relacionant amb el desenvolupament de noves tecnologies per millorar els entorns urbans, fet que es coneix com a Smart Cities. Aquestes ciutats intel·ligents tenen com a trets definitoris les noves tecnologies, però també les noves eines que estan a disposició dels ciutadans i els efectes que aquestes poden generar en la governança urbana.

La forma com aquests desenvolupaments tecnològics poden afectar a la governabilitat en intersecció amb les demandes d'una nova governança és el gran focus de les investigacions en entorns urbans. En tot cas, sembla prou evident que la governabilitat de les ciutats que vindran no és una qüestió tecnològica, sinó més aviat la conseqüència del canvi institucional i de la integració dels nous processos de col·laboració i presa de decisions.

3. Dades. Accés, anàlisi i reutilització

Pau de Solà-Morales

ARQUITECTE I DOCTOR EN DISSENY

@psolam

INTRODUCCIÓ

El nostre coneixement del món que ens envolta, el nostre accés a la realitat, sempre ha tingut, segons les escoles filosòfiques, un origen “sensible” (segons ens ha fet veure l’empirisme) o teòrico-formal (en el cas de l’idealisme). Tanmateix, allò que la modernitat va anomenar “la tecnificació del món” va contribuir de manera decisiva a construir una realitat mesurada i quantificada, regida per nombres i indicadors.

Però des de les primeres dècades del segle xx, les arts, les matemàtiques i les ciències de la computació han contribuït a crear, tal volta, un tercer nivell d’accés a la realitat: una via indirecta que ens hi aproxima a través de dispositius mediadors que van des de la fotografia fins als *datasets*. Posteriorment, els mitjans massius de comunicació i les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) han impulsat aquest gran canvi cultural, que proposa un accés mediatitzat, a través d’una major “dependència” dels mecanismes visuals (en el primer cas) o dels *datasets* (conjunts de dades). Així, si abans coneixíem el temps mirant per la finestra, ara l’hem de consultar a través d’un terminal telefònic; si abans descobríem els paisatges travessant-los a peu o en automòbil, ara necessitem un mapa virtual. Aquestes plataformes inverteixen la nostra experiència de la realitat, ja que el coneixement d’aquesta esdevé, primer, a través de les dades i les TIC i, després, la seva existència és comprovada sensiblement. El mateix s’ha dit dels viatges, on l’experiència sensible ocorre un cop ja hem descobert els monuments i els paisatges a les guies. El viatge no és una descoberta, sinó només és una comprovació.

Podríem denominar “monitorització” a aquesta nova forma d’accés a la realitat, ja que la realitat postmoderna accedida a través dels mitjans de comunicació de masses, els dispositius mòbils, els ordinadors, etc., és una realitat construïda a través d’una mesura contínua de la realitat i transmesa als dispositius, a vegades a gran distància. La monitorització de la realitat i la seva transmissió per les xarxes electròniques es produeix conjuntament amb un altre fenomen, d’igual calat però de direcció contrària: la simulació. Si bé la primera es refereix a la percepció del món a través de les dades, la segona fa referència a la construcció d’una realitat paral·lela generada *ad hoc* a partir de conjunts de dades, ordenades i estructurades, que “viuen” al si dels aparells electrònics i de les TIC.

Però si bé reconeixem la importància de les dades com a substrat de la monitorització de la realitat i també de la seva simulació, les dades per si soles no són suficients. Cal que estiguin estructurades, ordenades i organitzades, en un procés que s’ha estudiat en profunditat i que s’ha anomenat model de “relacions”. És en aquest moment, en què les dades tenen la seva estructura, que es pot extraure cert **coneixement**¹. I el coneixement es pot extraure de les dades amb el benentès que el coneixement no és intrínsec a les dades mateixes, sinó que s’ha de construir a partir d’elles², en un

¹ Segons la coneguda escala “dades – informació – coneixement”.

² El coneixement es pot definir com la consciència o enteniment d’algú o d’alguna cosa (fets, persones, coses, esdeveniments, descripcions, etc.). S’adquireix mitjançant la percepció, la descoberta i l’aprenentatge. El coneixement pot ser de diferents tipus: “saber” (comprensió

acte creatiu (que ara tot just comencem a conèixer). Es necessiten certes aptituds i professionalitat (*know-how*) per tal d'extraure coneixement d'un *dataset* (no és automàtic).

LES DADES I ELS CONTRACTES PÚBLICS

L'administració pública també, en aquest entorn, necessita una sèrie de coneixements de la realitat sobre la qual treballen i a la qual administren. Però l'administració no arriba a tot, i per tant subcontracta serveis de coneixement, consultoria, *expertise*, etc., i ho fa segons diferents fórmules. Quan l'administració pública encarrega un estudi o un treball a través d'un contracte de transferència o de serveis, o una concessió, l'empresa concessionària rep uns diners com a pagament per a fer una monitorització de la realitat i generar-ne un estudi. A vegades, a més, aquest estudi proposarà una o diverses solucions a algun problema. Amb aquest coneixement, l'administració pot actuar prenent decisions (altrament anomenades "polítiques"). El problema rau en la propietat de les dades generades en aquets procés d'estudi, i no en la propietat del coneixement que se'n deriva.

El pagament per contracte d'un servei o estudi implica el reconeixement del valor de la consultoria (que és una "generació de coneixement"), és a dir, del *know-how* que permet extraure coneixement de les dades. Per aquesta raó, aquesta genera un dret de la propietat intel·lectual del nou coneixement generat i d'autor. Però, i les dades? De qui és la propietat de les dades? Aquest és un assumpte molt més problemàtic: qui n'ha pagat els mecanismes d'extracció, conversió i emmagatzematge? Qui ha assumit les despeses d'enquestes, sensors, electrònica, emmagatzematge, ordinadors? Queda clar que qui paga aquests processos i aparells n'és el propietari, i normalment aquestes despeses estan incloses en el cost del contracte.

També queda clar que, independentment del procés d'obtenció (mecànic, automàtic, metòdic), les "dades" en cru són més properes a un producte manufacturat o industrial i no són una creació intel·lectual. Per tant, sembla difícil que estiguin sotmeses a la propietat intel·lectual, com sí que ho està, correctament, la generació de coneixement. Per tant la **propietat** de les dades és del contractant (de qui les paga), és a dir, de l'administració, i per tant del públic (d'allò públic o de la *res publica*).

Per altra banda, aquesta administració ja ha demostrat una certa incapacitat tècnica, material i de mitjans per a tractar les dades i traure'n nou coneixement. És per aquesta raó que ha contractat un servei extern, en el primer lloc. Per tant, podem inferir que probablement no serà capaç de fer-ne res, de les dades. Si les dades resten en un calaix (en un servidor o disc dur, realment) l'operació resulta un dispendi i un malbaratament de recursos o, almenys, una pèrdua d'oportunitats, ja que les dades degudament treballades i creuades amb d'altres poden generar, una vegada i una altra, nou coneixement. Tenir dades recopilades, emmagatzemades i no explotades és com tenir un terreny o un immoble en propietat buit o aturat.

A més, aquestes dades no es "desgasten" pel seu ús repetit, com si es tractés d'un bé material. Més aviat al contrari: les múltiples utilitzacions les posen en valor i les fan més riques. Aquestes dades són el substrat material d'aquesta realitat paral·lela i formen part de la realitat mateixa: s'exploten però no desapareixen mai. És com una concessió per un servei sobre un sòl públic: el sòl s'explota però no es desgasta, i torna al seu propietari un cop finalitzat el servei.

teòrica, explícita o pràctica d'un subjecte), "saber fer" (coneixement implícit a una habilitat pràctica o una experiència) o "saber estar" (coneixement moral, social i amb un component ètic i de comportament).

ÚS DE LES DADES

En aquestes condicions, l'obligació de l'administració és posar a disposició del públic aquestes dades. El "públic", en contra del pensament tradicional, és capaç de trobar una utilitat a les dades, ja que el públic són molts "agents". A través de mecanismes de processament paral·lel o de *swarm intelligence*, unes dades posades a disposició del "públic" són la llavor que generi nou coneixement. Aquesta sembla la solució més raonable.

Cal evitar, per contra, la por de la informació, com si limitar l'accés del ciutadà a les dades donés algun avantatge competitiu a l'administració (el qual no té sentit); o com si hi hagués algun perill inherent i com si la publicació de les dades signifiqués una manca de seguretat.

No estem parlant, per descomptat, de les dades de la gestió de la mateixa administració. Aquestes entren completament dins de l'àmbit de la transparència política (que és un altre tema en si mateix), que a vegades es denomina les "parets de vidre". No. Ens referim a les dades generades en una infinitat d'estudis i serveis que es paguen amb diner públic. La "transparència" que suposa posar aquestes dades a disposició del ciutadà dóna oportunitats socials econòmiques i polítiques; dóna millors productes i una millor comprensió de la realitat. I de la mateixa manera que els diaris, les televisions, el cinema i els llibres són autoritzats, benvinguts i incentivats, les dades no són més que una "còpia", una "reproducció" digital de la realitat, que és una pena amagar.

Fer-ho és més aviat una forma de censura, com tapar un edifici, impedir la visió d'un paisatge, tallar una escena d'una pel·lícula o traure pàgines d'un llibre. I no hi ha dubte que fer aquestes accions és una actitud poc democràtica i allunyada dels estàndards en què ens volem desenvolupar.

4. Repensant la col·laboració público-privada

Mila Gasco

DOCTORA EN AVALUACIÓ EN POLÍTIQUES PÚBLIQUES

@MilaGasco

L'any 2005, l'OCDE va publicar l'informe *Modernitzant el govern*, que llistava els assoliments aconseguits per l'adopció del paradigma de la (nova) gestió pública i de la professionalització de les administracions públiques. Entre d'altres, feia referència a governs més oberts i transparents, a una gestió més basada en resultats, a la modernització dels sistemes d'avaluació i control, a la utilització del pressupost com a eina estratègica de gestió, a la descentralització de l'estructura organitzativa, a la introducció de la lògica del mercat i a una més gran flexibilitat en la gestió dels treballadors públics.

Tot i aquests resultats positius, en els últims anys s'han posat de manifest algunes dificultats que ens permeten parlar de l'aparició d'un nou escenari caracteritzat per, entre d'altres qüestions, la irrupció de problemes perversos, la necessitat d'orientar la gestió als impactes, les noves demandes de transversalitat i col·laboració, les limitacions de les respostes estructurals de naturalesa jeràrquica i l'èmfasi en les qüestions de governança i, per tant, l'evolució de la gestió d'organitzacions al disseny i funcionament de les interaccions a l'esfera pública.

Per a superar els problemes de la (nova) gestió pública, i en resposta a la complexitat contemporània descrita, sorgeix la teoria de la governança (o nova governança pública com la defineix Stephen Osborne de la Universitat d'Edinburgh), que defensa la interacció entre els diferents nivells de govern i entre aquests, les organitzacions privades i la societat civil. És en aquest context on la col·laboració público-privada (CPP) esdevé una eina clau.

Com s'afirma al *Document de Bases per a la Col·laboració Público-privada*, elaborat per la Generalitat de Catalunya, no existeix una definició global i estesa per a la CPP, atesa la varietat de situacions, pràctiques i condicions en què es pot donar. En aquest sentit, és possible que, segons el context, s'empri la CPP com a una etiqueta general, per fer referència a qualsevol relació público-privada (tradicional o no) per produir béns i/o serveis públics d'interès general o en la seva accepció més restringida i enfocada a projectes de gran envergadura, ja siguin de construcció d'infraestructures públiques com de la prestació de serveis públics essencials. En el que sí sembla existir consens és en el valor afegit de la CPP en el context actual. Així, les contribucions de diversos autors han fet referència a innovació, coneixement i tecnologia, finançament, capacitat gerencial, flexibilitat i eficiència.

Malgrat aquesta amplitud conceptual, la CPP s'ha associat principalment a relacions contractuals basades en la necessitat de dotar d'una més gran eficiència la gestió dels serveis públics. Tanmateix, ha donat lloc, sobretot en els últims anys, a certa resistència vers la implicació del sector privat en l'activitat pública. Part d'aquesta oposició ha estat conseqüència de la confusió, moltes vegades alimentada pels

mitjans de comunicació, entre els conceptes d'externalització (o gestió privada) i privatització. Una definició senzilla d'externalització fa èmfasi en el conjunt d'accions de responsabilitat pública, serveis o no, que són "desagregades de la pròpia administració" i que, per mitjà de l'adjudicació en concurs públic, passen a ser gestionades per la iniciativa privada durant un període de temps establert.

Si es compleixen les condicions i els controls predefinits per a la digna prestació i satisfacció del servei, l'externalització implicarà un pagament econòmic per part de la mateixa organització pública, en concepte de prestació del servei. Però externalitzar (o confiar la gestió a un actor privat), com es pot deduir, no és privatitzar, fet que implicaria deixar de tenir qualsevol mena de responsabilitat pública directa sobre el servei o actuació (Santolaria i Ramió, 2000).

Aquestes associacions contractuals no han estat exemptes de reptes addicionals. Així, per una banda, han desvirtuat la relació de confiança entre administracions públiques i actors privats com a resultat de la desmesurada rellevància que han adquirit els procediments de supervisió i control, tal com la realització d'auditories operatives. Per l'altra, i especialment en àmbits nous/innovadors o en els quals l'administració tenia poc coneixement, com el de desenvolupament tecnològic o el de construcció de ciutats intel·ligents, s'ha manifestat un clar desequilibri entre els interessos privats i les necessitats del sector públic que tampoc no ha contribuït a consolidar les susdites relacions.

Malgrat aquestes dificultats, cada vegada es posa més de manifest que la col·laboració público-privada té un abast més ampli que el merament contractual i que inclou, entre d'altres, la prestació de serveis d'interès general, funcions regulatòries, el foment d'activitats econòmiques d'impacte territorial i les col·laboracions en el disseny i seguiment de polítiques públiques. Aquesta realitat obliga a repensar els termes en què la col·laboració público-privada ha de tenir lloc i posa de manifest la necessitat de reflexionar al voltant d'idees com l'aprofitament del valor afegit que generen les empreses del sector privat per millorar la governança, la redefinició del rol de l'empresa privada (que ha d'anar més enllà de la mera substitució de funcions d'allò que és públic), la provisió conjunta de serveis (fet que implica co-responsabilitat en la prestació i, per tant, compartir beneficis i riscos), la construcció de confiança o la necessitat de gestionar la legitimitat social (avui en dia perduda) d'aquestes associacions.

Aquestes consideracions han de permetre l'extensió i consolidació de noves formes de col·laboració público-privada que generin valor públic, econòmic i social, com ara la compra pública innovadora (actuacions administratives de foment de la innovació orientades a potenciar el desenvolupament de nous mercats innovadors, des de la perspectiva de la demanda, a través de l'instrument de la contractació pública) o els partenariats institucionalitzats (acords institucionals que acullen una implicació estable d'organitzacions públiques i privades interessades a aconseguir objectius comuns mitjançant la confiança mútua i el treball col·laboratiu.

Tanmateix, la seva implementació no és fàcil. Així, pel que fa a la compra pública innovadora, l'experiència prèvia ha posat de manifest importants dificultats entre les quals cal fer referència a la baixa participació en les consultes al mercat, la llarga durada i complexitat dels processos d'identificació de resultats, les dificultats resultat de les diferències culturals, legals, lingüístiques i de funcionament, la falta d'interoperabilitat, la baixa implicació de petites i mitjanes empreses i la manca de capacitats i habilitats de les administracions públiques en aquest àmbit. La constitució de partenariats institucionalitzats tampoc no és senzilla atès que, per al seu èxit, la

relació de confiança ha d'estar molt consolidada però, també, s'han de tenir en compte aspectes rellevants com ara la falta d'alineació entre la lògica político-administrativa i la lògica empresarial, els costos de transacció i els esforços de control.

En qualsevol cas, aquestes i d'altres iniciatives suposen passar d'un model client-proveïdor a un model de *partners* (socis) on els beneficis de la col·laboració, però també els seus riscos, són compartits. Aquesta nova perspectiva requereix de l'alineament dels interessos, expectatives i objectius dels diferents *stakeholders*, fet que suposa portar a terme tres tipus d'accions: 1) procedir amb cura i transparència en la formació de la xarxa i en la identificació i inclusió dels diferents actors; 2) definir amb claredat les complementarietats, les capacitats i les responsabilitats específiques que cada part haurà de desenvolupar al llarg de la col·laboració; 3) organitzar l'aprenentatge interactiu entre els socis (Gascó *et al.*, 2015).

5. Cap a un sector públic innovador

Michael Donaldson

COORDINADOR DE PLANIFICACIÓ ESTRATÈGICA MUNICIPAL A L'AJUNTAMENT DE GAVÀ

@mickdonaldson

Com apuntàvem al principi, els actuals paradigmes han quedat desfasats i necessitem per tant nous valors i nous models de gestió. Models de gestió fonamentats en nous valors discursius que han d'encastar en un nou paradigma però al mateix temps han de tenir la seva traducció pràctica.

Ens centrarem en tres valors: la col·laboració, la confiança i l'ètica pública. Col·laboració fa referència al sufix *co* de col·lectiu i *labore*, de treball, inequívocament ens parla de treballar junts. Per la seva banda, confiança fa referència a dipositar o transmetre a un altre amb la tranquil·litat que farà ús de bona fe del que se li ha transmès. L'ètica pública centra el sentit i fi de les institucions públiques en la ciutadania i posa en relleu el paper central que aquesta ha d'ocupar.

En els afers públics i l'arena política treballar en un entorn de confiança i de col·laboració i sota el prisma de l'ètica pública vol dir, doncs, fer les coses de manera col·lectiva. Compartir un objectiu comú no ens lliura del conflicte, però per poder gestionar-ho i sobretot per avançar proposem que es faci en un entorn de col·laboració i de confiança. On les estratègies de futur es dibuixin i es dissenyin de manera plural i col·lectiva. On la implantació de les polítiques no sigui cosa exclusiva de polítics i tècnics, i on la seva avaluació sigui un procés d'aprenentatge continu, compartit entre governants i governats. On polítics i funcionaris han de trencar algunes dinàmiques i inèrcies massa centrades en una perspectiva intraorganitzativa i on s'entén el poder des d'un entorn de govern clàssic i no de governança més propera als temps actuals. Com dèiem prèviament cal portar al terreny instrumental, el de la pràctica, el desenvolupament d'aquests valors. Apuntava Jacobs que la confiança no es pot institucionalitzar (Jacobs, 1961), que necessita de pràctica constant, col·lectiva. D'aquesta manera farem bona la frase que ens recorda que la teoria que no es tradueix en pràctica no és teoria (Marthin, 1905).

Proposem dos instruments que vertebrin aquest pas de la teoria a la pràctica: la participació ciutadana i la transparència, dues cares d'una mateixa moneda, la millora

de la qualitat democràtica.

De manera molt breu definim la participació ciutadana impulsada per les institucions públiques com tots aquells espais i moments creats per a la millora en els processos de presa de decisions, a través de la deliberació. És important matisar que aquesta definició fa referència a la participació impulsada per les institucions públiques. Lògicament la participació política, per sort, ni comença ni acaba a les institucions i són diverses les formes i més els actors que exerciten el dret de la participació i que enriqueixen l'espai públic en totes les seves dimensions. La participació política no és monopoli de les institucions públiques i, per tant, ha d'entendre que també altres actors impulsen, configuren i implementen accions i projectes que responen a l'interès general i que l'administració haurà de crear els espais i condicions perquè aquestes iniciatives trobin el camí per reeixir.

Cada dia sorgeixen nous contextos participatius amb diversos objectius i amb formes multidireccionals. Els canals i processos de participació han d'ajudar a crear entorns de col·laboració i complicitat entre tots els actors de l'arena pública. Però més important que la metodologia, que forçosament haurà de ser deliberativa, creiem en una sèrie d'elements que si no estan presents difícilment deixaran complir els objectius de la participació ciutadana. En aquest sentit cal: informació, regles del joc i l'abast del que estem parlant, diversitat d'actors forts, una igualtat formal, un retorn argumentat i, el més important de tot, una voluntat política i directiva ferma i inequívoca que sigui l'expressió de l'aposta per dirigir i gestionar els assumptes públics a partir de la participació ciutadana i no tenint-la com a excusa o còmplice de decisions prèvies ja preses.

Sobre la transparència cal partir de la premissa que la informació pública és per definició pública i per tant ha d'estar a l'abast de tothom. La transparència, conjuntament amb la participació, també té un efecte positiu per a les institucions públiques atès que ajuden a fer entendre a la ciutadania la gran complexitat de governar i gestionar. La transparència, així com la participació, facilita una millor comprensió de la complexitat de les nostres societats i del seu govern, una complexitat que no admet receptes màgiques ni solucions miraculoses en els seus sistemes (Vallès, 2012).

La transparència i el rendiment de comptes també han estat vistos per alguns autors com a elements que garanteixen una bona salut del nostre sistema democràtic. El control a partir del coneixement de la tasca governamental. En paraules de Rosanvallon, la contra democràcia, que vol articular la democràcia del control. Un poder de control que consistiria en una avaluació documentada, tècnicament argumentada, sovint quantificada d'accions participades o de polítiques més generals (Rosanvallon, 2007). De fet un estudi nord-americà, basat en una macro enquesta i recollit en la publicació *Stealth democracy*, demostra que el focus ciutadà per augmentar la legitimitat democràtica passa més per la millora de la transparència que no pas per la participació constant (Hibbing i Theiss-Morse, 2002).

En tot cas, creiem que aquesta contra democràcia, ben entesa, ha de crear i augmentar la confiança en la tasca dels nostres governants i en el treball de les nostres institucions. És en certa manera una transparència que ha de generar una certa indignació ciutadana com a motor previ a treballar per transformar les coses. Això implica un cert reconeixement per part de les administracions, que no ho poden controlar tot o que no ho fan tot necessàriament bé, i que serà a partir de la col·laboració i la participació on se generi l'espai de millora en pro del bé comú. Representants polítics i funcionaris públics, sota l'òptica de l'ètica pública, han de ser valents i abandonar de nou la zona de control.

Transparència i participació poden ser dos catalitzadors de la innovació pública, sempre que s'entengui que cal cedir sobirania però sense renunciar a la seguretat jurídica que ha d'actuar com a impediment a la corrupció i alhora com a garant d'igualtat i equitat. Certament en un entorn d'inseguretat creixent i de por, de falta de perspectiva de futur, situats estructuralment en la societat del risc és molt difícil impulsar la participació i la transparència per aconseguir precisament la confiança i la col·laboració com a maneres de treballar i gestionar allò públic. En paraules precises de Tony Judt, "la inseguretat genera por. I la por -por al canvi, a la decadència, als estranys i a un món aliè- està corroent la confiança i la interdependència en què es basen les societats civils" (Judt, 2010). L'ètica pública ha de ser la palanca de canvi, el pes que desequilibri aquesta balança a favor d'una nova manera d'entendre la política i gestionar les institucions públiques. Pensem que hem arribat a un punt de no retorn, i si creiem i volem treballar per a la millora de la qualitat democràtica, si creiem en la política, aquest és el camí que cal recórrer. I com és un camí dur, on la demagogia, l'oportunisme i una oposició malentesa ens assaltaran contínuament, hem de tenir molt clar el nostre recorregut. El contrari seria traïr les bases de la democràcia.

SOBRE ELS REPTES I LÍMITS DE LA PARTICIPACIÓ

És obvi que la repolitització de la vida pública ha vingut acompanyada d'una demanda més gran de participació a l'hora de prendre decisions. Una demanda que s'ha vist reflectida en un augment també de l'oferta institucional per facilitar espais i processos de participació. Tant a nivell retòric com factual. Si ens centrem en la participació ciutadana institucional, dependrà en bona mesura del per què de la participació que aquesta tingui rellevància quant a qualitat democràtica.

La participació no és un fi en si mateix, sinó el mitjà per assolir millor qualitat de vida i més cohesió en les nostres societats. També dependrà, com abans apuntàvem, dels elements de qualitat que dotin de sentit participatiu als mecanismes i òrgans. A partir d'aquí, el potencial i camp a recórrer és enorme i val la pena endinsar-se en tot tipus d'experiències que donin un paper rellevant i protagonista a la ciutadania. Però això no voldrà dir que les institucions i governs hagin d'estar en un segon pla i que ocupin un rol de gestor. Governos i institucions tenen legitimitat per governar i sobretot responsabilitat per fer-ho.

La participació ha de ser el teló de fons d'una manera de governar diferent, que escolti i que atengui i que respongui i que s'expliqui. Que es facin les coses tenint en compte el parer de la gent i obrir els canals per facilitar i promoure la participació activa de la gent. Però no pot convertir-se en l'excusa per paraitzar l'acció de govern, per delegar totes les decisions. Sotmetre-ho tot a la participació o sotmetre totes les decisions a processos de participació vinculants no sempre ha de ser el més desitjable en termes de qualitat democràtica. La participació també presenta uns límits de caire instrumentals (esgotament de la gent, impossibilitat de fer participar tothom, poca deliberació o poc temps per construir consensos) i alguns també de caire estructural (societats molt individualitzades on preval l'interès privat al comú, punts de vista molt contradictoris i oposats d'un mateix tema).

La participació institucional, sense ser la vareta màgica per resoldre tots els problemes, sí que és un instrument que millora la qualitat democràtica de les nostres decisions i les nostres institucions. Cal cuidar-la i treballar-la, cal ajudar a generar bé comú i, per tant, ha de fomentar que tothom que vulgui treballar en pro de la cosa pública trobi el seu espai, però sense traure responsabilitat d'aquells que precisament han de treballar pel bé comú.

6. Conclusions

IDEES I REFLEXIONS SORGIDES AL VOLTANT DEL SEMINARI SOBRE INNOVACIÓ DEMOCRÀTICA I GOVERNANÇA

1. Parlar de democràcia al segle XXI significa traslladar la democràcia a l'economia, a les finances, a l'empresa, als *mass media* i a totes les relacions de poder; obrint el debat sobre els costos ecològics i socials de qualsevol acció que ens afecti col·lectivament. Obrir la democràcia a totes aquelles esferes que, més enllà de la "política" en sentit estricte, condicionen de manera determinant l'esdevenir de la societat i de les persones. Si no s'avança en la lògica de l'aprofundiment democràtic, els sistemes representatius poden entrar en regressió (post-democràcia).
2. La complexitat de la societat d'avui reclama nous paradigmes i instruments al servei dels valors democràtics que donin resposta als reptes globals des d'una òptica local. Els grans reptes urbans són a la vegada grans reptes democràtics i socials i només desfermant i reconeixent les polaritats creatives hi haurà la capacitat de trobar nous consensos i el dissens imprescindible per avançar. Els moviments socials urbans i les seves reivindicacions sovint són la punta de llança de moviments més amplis de transformació del sistema polític.
3. Parlar de millores democràtiques implica necessàriament garantir la transparència, l'accés a la informació i al coneixement informat, el dret a la participació i el reconeixement i la promoció del pluralisme i la diversitat, establint processos inclusius en tots els fòrums de presa de decisions. A la vegada que es possibilita una governança efectiva i eficient que garanteixi els serveis públics i les polítiques transformadores.
4. En un sistema divers d'actors amb diferents recorreguts, legitimitats i interessos és clau identificar la millora del bé comú com l'espai on tothom pot coincidir i participar en la definició de l'agenda i l'execució de serveis. Per tant no serà tan definitiu qui presta el servei sinó com es presta aquest servei.
5. L'administració ha de proveir els serveis públics bàsics per garantir els drets i la igualtat d'oportunitats. Aquests serveis, amb independència de qui els presti, han de ser donats no només de manera eficient i efectiva sinó sobretot en consonància amb l'interès general i públic, enfortint la cohesió social i reduint les desigualtats. Articulant un sistema de governança ètica on el bé comú ha de prevaldre i on l'administració ha de vetllar per fer complir els objectius substantius de benestar i progrés social.
6. La quantitat de dades que se generen al voltant dels serveis públics han de convertir-se en coneixement que en mans de la ciutadania i l'administració pública serveixi per millorar la provisió dels serveis i la presa de decisions. Aquesta informació no pot quedar de manera exclusiva en mans de l'operador.
7. El govern obert ha d'impulsar la participació ciutadana, la transparència i el retiment de comptes, però alhora ha de facilitar i fomentar la innovació social, crear entorns de col·laboració amb la ciutadania i generar espais per a la iniciativa fora de les institucions, que inclús puguin desbordar-la.

7. Referències bibliogràfiques

- Bobbio, Norberto (1989). *The future of Democracy*. Minneapolis, University of Minnestotta Press.
- Codd, E. F. (1979). "Extending the database relational model to capture more meaning". *ACM Transactions on Database Systems (TODS)*, 4(4), 397-434.
- Crouch, Collin (2005). *Post-democracy*. Polity Press, Cambridge 2005.
- Garcés, Marina (2013). *Un mundo común*. Barcelona. Edicions Bellaterra.
- Gascó, M.; Reig, M.; Colet, N.; Miranda, C.; Maspons, R. (2015). *Compra Pública Innovadora*. Barcelona: Programa PARTNERS (Institut de Governança i Direcció Publica d'ESADE) i Fundació Catalana per a la Recerca i la Innovació. Document sense publicar.
- Held, David; Koenig-Archibugi, Mathias (2014). *Global policy: power, governance and accountability*. Cambridge, UK Malden, Massachusetts: Polity Press.
- Hibbing, John R.; Theiss-Morse, Elizabeth (2002). *Stealth Democracy: Americans, Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacobs, Jane. (1961). *The death and life of great american cities*. New York: Random House.
- Judt, Tony (2010). *Algo va mal*. Madrid: Editorial Tauros.
- Lukács, G. (1969). *Historia y conciencia de clase: Estudio de dialéctica marxista*.
- Marthin, Enrique (1905). *Manual del empleado público*.
- Meijer, Albert; Rodríguez Bolívar, Manuel Pedro. (2015). *Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance*.
- OCDE (2005). *Modernizing government. The way forward*. París: OCDE. Document disponible a <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/4205131e.pdf>.
- Pradel, Marc; Martínez-Celorrio, Xavier; Terrones Albert. (2012). *Multilevel Governance and Social Cohesion: Bringing back conflict in citizenship practices*.
- Prezeworski, Adam (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Madrid. Siglo veintiuno editores. Colección Derecho y Política.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Santolaria, J.; Ranió, C. (2000). "Externalitzar i privatitzar: Marc conceptual". Registre Públic d'Estudis d'Opinió de la Generalitat de Catalunya, 327.
- Swyngedouw, Erik. (2005). *Government Innovation and the Citizen: The Janus Face of Government-beyond-the-State*. Urban Studies, Vol. 42, No. 11.

- Turing, Alan (1937). "On computable numbers, with an application to the Entscheidungsproblem". *Proceedings of the London Mathematical Society*, (Ser. 2, Vol. 42).
- Vallès, Josep M. (2012). *Integritat + transparència: dues eines per al bon govern*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa.
- *What is governance innovation?* (2017). Centre for the Study of Governance Innovation.



www.catalunyaeuropa.net