

# **La implementació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius a Girona. Un anàlisi des d'una perspectiva deliberativa.**

**Daniel Vidal Carretero**

**Tutor: Quim Brugué**

Treball de Final de Màster

Màster en Polítiques Socials i Acció Comunitària

Escola de l'IGOP

Juny 2017

## **Resum:**

Aquesta investigació pretén posar el focus de l'anàlisi de polítiques públiques en la implementació de la convocatòria de subvencions per a la creació d'una Xarxa d'Ateneus Cooperatius a Catalunya, prenent com a cas d'estudi l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines. Al llarg del treball s'establirà un diàleg entre els autors que proposen un enfocament deliberatiu en el procés d'implementació i les percepcions i valoracions que tenen els diferents actors que participen en aquest procés.

Així doncs, al llarg d'aquesta conversa intentaré observar quines connexions s'estableixen entre les possibilitats de participar i deliberar en la implementació de l'Ateneu i l'adhesió o rebuig de les entitats cooperativistes a aquesta institució. Intentant detectar quins són els motius que identifiquen les parts com a explicatius de les seves conductes per tal de comparar-los i contrastar-los amb les visions teòriques dels autors seleccionats.

# Índex

<b>1. Introducció i justificació del tema escollit .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Desenvolupament del tema, les preguntes d'investigació i els objectius .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Proposta Metodològica .....</b>	<b>6</b>
<b>4. La fonamentació teòrica del tema, la definició de les hipòtesis .....</b>	<b>7</b>
<i>4.1. L'anàlisi de les polítiques públiques</i>	
<i>4.2. La implementació i les seves perspectives</i>	
<i>4.3. La deliberació i el diàleg en els processos d'implementació</i>	
<i>4.4. Qui ha de participar dels espais deliberatius?</i>	
<i>4.5. Els límits del diàleg i la deliberació</i>	
<i>4.6. La Xarxa d'Ateneus Cooperatius de la Generalitat de Catalunya des d'una mirada deliberativa</i>	
<b>5. Síntesi, anàlisi i interpretació de la informació recollida .....</b>	<b>14</b>
<i>5.1. Síntesi del procés d'implementació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius de Catalunya</i>	
<i>5.2. Anàlisi de la informació recollida</i>	
<i>5.2.1 Els actors participants el procés d'implementació a Girona.</i>	
<i>5.2.2. Les percepcions al voltant de la participació.</i>	
<i>5.2.3. Els espais d'interlocució entre els actors en el procés d'implementació.</i>	
<i>5.2.4. La relació entre la participació i l'adhesió del sector cooperatiu a l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines.</i>	
<i>5.2.5. Altres factors que es perceben com a explicatius de la Participació.</i>	
<i>5.2.6. Algunes reflexions al voltant de les percepcions i valoracions expressades.</i>	
<b>6. Conclusions i consideracions finals .....</b>	<b>27</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>29</b>
<b>Annexos .....</b>	<b>30</b>

## **1. Introducció i justificació del tema escollit**

El tema que pretenc abordar amb aquest treball de final de màster és la relació que pugui existir entre la manera en com es plantegen i desenvolupen els processos d'implementació de polítiques públiques i el recolzament o adhesió que aquestes generen en el sector o àmbit en el que es dirigeix. La intenció d'aquesta investigació és analitzar, a través d'un cas concret, quines són les percepcions que tenen diversos actors d'un mateix àmbit sobre quin ha de ser el seu rol en la producció de polítiques públiques que estan relacionades amb el seu marc d'actuació, quin ha estat el procés que s'ha seguit per implementar la proposta política i intentar establir vincles entre aquestes percepcions i processos amb la conseqüent participació, col·laboració o adhesió d'aquests actors.

Particularment focalitzaré la recerca en el marc de l'Economia Social i Solidària (ESS), concentrant-me en les percepcions i valoracions del sector cooperativista en el si de la Convocatòria de subvencions per a la creació de Xarxa d'Ateneus Cooperatius de Catalunya promoguda per la Generalitat de Catalunya. Geogràficament delimitaré el meu focus d'atenció en la seva implementació en el context de la província de Girona.

La importància del tema, en clau personal, radica en la meva vinculació a l'àmbit de l'ESS i el cooperativisme, així com la meva participació amb diversos actors que es dediquen a la promoció d'aquest sector. Una participació que sovint està condicionada per l'acció o omissió de l'administració pública a l'hora de recolzar políticament el seu desenvolupament.

No són poques les ocasions en les que percebo una manca de recolzament dels diversos governs a la tasca que realitzem els membres d'aquests tipus d'iniciatives. Així com, sovint, els intents de donar suport públic al sector acaben esdevenint una font de tensions o desavinences davant temes que aparentment no haurien d'engendrar disputes, com puguin ser el increment de fons per finançar activitats en aquest sector.

És des d'aquesta vivència de desencaix i de dificultat per articular la relació entre el poder públic i el treball desenvolupat per les entitats del sector que considero rellevant preguntar-me quines poden ser les claus que ens permetin entendre i proposar vies per a millorar-ne els resultats en clau d'adhesió i implicació.

Elevant el qüestionament sobre la seva rellevància a un nivell més ampli i en el si de les ciències polítiques, considero que el tema escollit forma part dels interrogants que des de fa uns anys envolten l'anàlisi de polítiques públiques en relació a les percepcions d'aïllament que s'expressen des de les ciutadanes de les societats occidentals vers les diverses institucions representatives, així com dels seus governs. Les societats actuals han guanyat en complexitat respecte aquelles que projectaren la configuració de les institucions que encara avui ens regeixen. De manera que resulta cabdal preguntar-se quines són les estratègies o reformes necessàries i possibles perquè els òrgans de govern puguin tornar a connectar amb la ciutadania i millorar la seva tasca representativa.

## **2. Desenvolupament del tema, les preguntes d'investigació i els objectius**

El plantejament d'aquesta recerca neix entorn d'una qüestió genèrica que posteriorment s'ha anat acotant per tal de donar resposta a les necessitats i les possibilitats que exigeix un treball de final de màster: Què és el que provoca que determinades polítiques generin adhesió o rebuig?

Resulta evident que la multitud d'aspectes i trets que formen part d'aquesta pregunta original impossibiliten aspirar a acostar-se a res que pugui denominar-se una resposta amb un mínim de rigor. En aquest sentit, he optat per fixar l'atenció en les relacions que s'estableixen entre els actors que participen de la producció de polítiques públiques per tal d'analitzar si en aquest procés hi ha algun element que pugui esdevenir significatiu a l'hora de reforçar la implicació dels sectors on la política s'orienta, o si per altra banda, provoquin i incentivin conductes reactives o de rebuig. De tal manera que, l'element que centrarà el focus d'aquesta investigació seran les diferents percepcions que tenen els diversos actors sobre quin ha de ser el seu paper en l'elaboració de les polítiques públiques, quin consideren que ha estat el seu rol en aquest procés i, en funció d'aquestes percepcions, quines són o creuen que seran les seves conductes en relació a aquesta política.

Per continuar acotant i delimitant el tema que es presenta s'ha optat per escollir una política concreta, orientada a un sector en particular i considerant la seva implementació des de la perspectiva d'un àmbit territorial determinat. L'anàlisi es centrarà en la convocatòria de subvencions per a la creació d'una Xarxa d'Ateneus Cooperatius de la Generalitat de Catalunya, posant la mirada en la seva interrelació amb els diferents actors del sector cooperatiu en l'àmbit territorial de la Província de Girona.

Tot i que en la convocatòria per a la creació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius de Catalunya es permet la participació d'entitats del Tercer Sector i d'ens locals de l'administració pública, he decidit descartar aquests actors, més allunyats del que entenc com a sector cooperativista, a l'hora d'aprofundir en les percepcions i valoracions al voltant de la participació en els processos d'implementació. Entenent per sector cooperativista les pròpies cooperatives, així com les xarxes i organitzacions de segon nivell a través de les quals s'autoorganitzen. Doncs al cap i a la fi, és en aquest àmbit on s'espera incidir i tenir impacte a través de la creació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius.

En relació a aquest cas, les preguntes que em plantejo i que crec que em permetran indagar sobre les qüestions que he anat obrint són les següents:

- Quines són les percepcions dels actors de l'àmbit del cooperativisme sobre la participació que han de tenir en la implementació de les polítiques públiques relacionades amb el seu sector?
- Com influeixen les percepcions sobre la participació en la implementació de les polítiques públiques i les possibilitats de participació en aquest procés en la seva valoració i participació (adhesió o rebuig) vers les polítiques de suport al cooperativisme?

Per tal d'intentar donar resposta a les preguntes esgrimides, es plantegen els següents d'objectius per tal de guiar la nostra aproximació al cas estudiat:

Objectiu general:

- Valorar quines relacions s'estableixen entre les percepcions sobre com ha de ser la participació en el procés d'implementació, l'existència d'espais per a exercir-la i el recolzament dels actors cooperativistes a la política desenvolupada.
- Reflexionar sobre quina relació hi ha entre el tipus de participació dels actors cooperativistes en el procés d'implementació i el grau de recolzament a la pròpia política

Objectius específics:

- Estudiar la convocatòria de subvencions per a la creació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius de Catalunya.
- Definir els actors de l'àmbit coeprativista que intervenen en el procés d'implementació de la política estudiada.
- Descriure les percepcions dels actors del sector cooperativista sobre quina hauria de ser la seva participació en el desenvolupament de les polítiques públiques que afecten al seu àmbit.
- Descriure les percepcions dels diversos actors del sector cooperativista sobre quina consideren que ha estat la seva participació en la implementació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius de Catalunya en l'àmbit de la província de Girona.
- Descriure les valoracions que fan els actors del sector cooperativista al voltant de la proposta de creació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius de Catalunya.
- Valorar el grau de recolzament dels membres del sector cooperativista a la creació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius de Catalunya, concretament a l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines.
- Valorar quin/s efecte/s tenen les percepcions al voltant de com ha de ser la participació, en relació a les possibilitats de participació en el procés d'implementació i al grau de recolzament a l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines.
- Reflexionar sobre les percepcions i valoracions expressades al voltant de la participació i la implicació a l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines i la literatura seleccionada.

### **3. Proposta Metodològica**

Tal com s'observa en el plantejament del tema, en les preguntes d'investigació i en els objectius que es presenten, aquesta recerca s'orienta clarament cap al camp de les percepcions i valoracions. De manera que la proposta metodològica està clarament situada en el marc de la perspectiva qualitativa.

Aquesta perspectiva resulta idònia en la mesura que es pretén posar especial èmfasi en la visió i el valor que cada actor situa a cadascun dels elements que formen part del procés d'elaboració i desenvolupament de les polítiques públiques. Cercant la particularitat i subjectivitat de cadascun dels participants de la recerca, encara que també, expectant trobar certes connexions i vincles entre aquestes mirades peculiars que ens permetin establir ponts i punts en comú.

Per tal de recollir les percepcions i valoracions dels actors que participen en la convocatòria de subvencions per a la creació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius de Catalunya em centraré en l'ús de les següents tècniques de producció d'informació:

- Entrevistes obertes: fixaré quins són els temes sobre els quals vull aprofundir, però valoraré com a interessant la flexibilitat en la conversa com a estratègia per millorar-ne les facilitats d'expressió i cert punt de llibertat per part de al informant a l'hora d'establir lligams entre idees i aportar nous punts de vista.
- Anàlisi documental: empraré la documentació oficial de la Generalitat de Catalunya, així com algun altre document periodístic per tal de realitzar el seguiment públic i comunicat del procés d'implementació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius de Catalunya.
- Observació directa, oculta i participant: en tant que participo en espais associats a l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines no podré evitar extreure idees i percepcions del que opinen o valoren els membres d'aquest. Per altra banda, no vull més que mencionar que existeix aquesta posició d'observador al llarg del desenvolupament de la cerca, encara que directament no la processaré ni l'utilitzaré per l'anàlisi del treball.

#### **4. La fonamentació teòrica del tema, la definició de les hipòtesis**

Anteriorment apuntava que la pregunta que motiva aquesta recerca gira entorn de quins podrien ser els elements que condicionen els tipus de comportaments, recolzament o rebuig, d'un sector econòmic, social, etc, davant una proposta de llei, programa o política determinada. Una qüestió que he decidit enfocar en l'estudi d'una mesura concreta: la creació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius de la Generalitat de Catalunya, en la seva implementació en el context territorial de la Província de Girona.

Per tal d'aproximar-me a aquesta mesura, sector i realitat territorial he decidit centrar la meva atenció, en termes de configuració del marc teòric, en l'àmbit de l'Anàlisi de Polítiques Públiques posant especial atenció en la fase d'implementació d'aquestes.

Així doncs, en la definició de quines són les línies teòriques que empraré per descriure i narrar quins són els elements significatius d'aquest procés d'anàlisi d'una política pública, dedicaré aquest espai a traçar una recorregut que ens presenti i acoti què entenem per l'anàlisi de les polítiques públiques, posant especial èmfasi en la caracterització d'algunes de les perspectives d'estudi del processos d'implementació: top-down, bottom-up i els processos deliberatius. A través de les quals intentarem definir quines relacions hipotètiques es poden establir entre aquestes i l'èxit de la política en concret, entenent com a èxit l'adhesió dels actors del sector.

##### ***4.1. L'anàlisi de les polítiques públiques***

A què ens referim quan parlem d'anàlisi de polítiques públiques? Quins són els aspectes sobre els quals fixar la nostra atenció per tal de descriure i valorar una política pública? Des d'aquesta òptica l'objectiu del anàlisi de polítiques públiques és:

"(...) tratar de entender las complejas interrelaciones que genera la acción pública. Para ello se analizan las instituciones políticas -(...)- desde la perspectiva de las oportunidades y los obstáculos que dichas instituciones representan para los actores de las políticas públicas." (Subirats et al, 2008:10)

Així doncs, partint d'aquesta definició ja puc extreure alguns dels elements i preguntes a les quals hauré d'atendre detingudament per entendre algunes de les característiques que es manifestin en la implementació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius de la Generalitat de Catalunya: Quines són les organitzacions i administracions que hi prenen part? Quins actors cal tenir en compte? Quines relacions existeixen entre aquests i quin paper juguen en el procés d'implementació?

##### ***4.2. La implementació i les seves perspectives***

Continuant amb aquest procés d'acotació de les idees i el marc d'anàlisi que empremerem per a l'estudi de la creació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius de la Generalitat de Catalunya, un cop definida la perspectiva de l'Anàlisi de les Polítiques Públiques, ens centrarem en la fase sobre la que volem situar el pes de la nostra cerca a l'hora d'establir els vincles entre la participació i el grau de recolzament de les polítiques públiques: la implementació.

“La implementación designa la fase de una política durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Meny i Thoenig, 1992: 158).

És en aquesta fase on la política pública aterra en el sector al que es dirigeix i en el marc de la societat en general. Per tal d'aproximar-se a aquest procés d'implementació i de trobada entre les polítiques i la realitat, trobem diverses perspectives que, a la vegada, posen èmfasis en estratègies divergents de desenvolupament de les polítiques públiques.

A grans trets, dues són les perspectives generals que defineixen els processos d'implementació en funció d'una sèrie de creences sobre quin pes ha de tenir cada actor a l'hora de fer efectiva la concreció de la política i la manera en com aquestes s'han d'organitzar per implementar-se: *top-down* i *bottom up*.

Des de la perspectiva *top-down* l'actor central i protagonista és la pròpia administració pública. Aquesta mirada es fonamenta en la creença que un òrgan central, tècnic i burocràtic, és capaç de proposar i desplegar les polítiques adequades. Que les polítiques, tot i l'existència dels equilibris i tensions entre actors i poders que hem presentat anteriorment, poden dirigir-se linealment de dalt a baix, controlant des del plantejament dels objectius fins a l'execució de les mesures en totes les etapes.

“Este modelo permitía imaginar diferentes relaciones entre variables y rendimiento obtenido, lo que facilitaba el formular predicciones sobre las dificultades de la puesta en práctica de una determinada política, a partir del conocimiento racional sobre las variables implicadas” (Subirats, 1993: 111).

Tot i així, aquesta confiança en la capacitat d'un ens central que dirigeix, promou i gestiona tot el procés de producció de polítiques públiques xoca amb diversos obstacles a l'hora de fer-se efectiva.

Per una banda, obvia els aspectes relacionals que caracteritzen la definició dels problemes, els quals no són establerts o escollits des d'una visió analítica, fruit d'una diagnosi clara. La definició dels problemes o la situació de determinats temes a les agendes polítiques no ve condicionada per qüestions de necessitat o urgència, sinó pels equilibris i vincles que existeixen entre els diversos grups, actors i agents que intenten situar les seves inquietuds de manera prioritària. Resulta difícil justificar la prioritat d'un o altre tema en les agendes més enllà de les relacions i interaccions que es donen entre les parts:

“Los problemas son artificiales, en el sentido que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan. Los problemas, así, no tienen vida propia al marge de los individuos o grupos que los defienden”. (Subirats, 1993:50)

“(…) diversas situaciones sociales problemáticas no acaban tematizándose como problemas públicos que acaben requiriendo una intervención estatal.” (Subirats et al, 2008:132).

Per altra banda, no té present que tot i el caràcter jeràrquic i protocolitzat de l'administració pública, el procés de negociació i les lluites d'interessos no estan únicament presents en els àmbits de presa de decisions de les institucions. En cada departament, esglai i despatx que la política recorre es torna a escenificar una lluita que



no ha de resoldre's, exactament, com s'havia previst en les instàncies superiors, en funció de la viabilitat tècnica o dels seus propis interessos (Brugué, 1995).

Si la perspectiva *top-down* inicia el seu recorregut en els àmbits de presa de decisions superiors, posant en valor el control, la planificació i la pretesa capacitat de previsió, càlcul i gestió centralitzada de la política, fiant a aquestes la possibilitat d'incidir amb èxit sobre la realitat, la perspectiva *bottom-up* posa el seu focus en el sentit inversa:

“Se trataría de reconstruir los efectos de la política a estudiar, en términos de impacto, intentando determinar cuántos de esos impactos pueden explicarse por la actuación de las agencias administrativas implementadoras, y cuántos, en cambio, responden a causas externas a la política pública examinada” (Subirats, 1993:113).

Des d'aquest punt de vista, la política segueix emmotllant-se i prenent forma en la mesura en que s'implementa. Reconeixent el valor, les necessitats i els interessos dels diversos actors que participen i actuen en el desenvolupament d'aquesta.

De manera resumida, aquestes dues visions representen el debat i l'oposició entre aquells qui creuen en la planificació jeràrquica i els qui confien en l'adaptació i la capacitat d'aprenentatge en el propi procés d'implementació de la política pública (Brugué, 1995).

Arribats a aquest punt d'aquesta breu introducció a l'Anàlisi de les Polítiques Públiques i de les perspectives d'implementació més destacades a nivell teòric. Sembla clar que un dels elements centrals dels processos d'implementació, i que d'alguna manera poden suposar el nus on dirimir el potencial èxit o fracàs de les polítiques públiques, són els espais i els temps on es manifesten i s'expressen les tensions, la informació, la negociació i el diàleg. Ja sigui entre diferents els nivells de la pròpia administració, entre els diversos actors particulars que puguin formar part de l'àmbit en el que es pretén intervenir, o la pròpia ciutadania organitzada. Les relacions que s'estableixin entre cadascuna d'aquestes parts i les possibilitats de les mateixes per participar en la política definida seran determinants a l'hora d'implementar amb major o menor recolzament dels actors del sector la iniciativa.

Per tot plegat, considero oportú preguntar-me per la necessitat d'establir temps i espais de diàleg i deliberació, de manera ordenada i estructurada, en els processos d'implementació de les polítiques públiques com a possible factor que millori l'eficàcia d'aquests. Si en la mesura en que ens endinsem en l'anàlisi de les polítiques públiques observem de manera clara el valor de les relacions i les tensions entre els diversos actors, semblaria que l'articulació de propostes implementadores que prevegin aquest tipus de punts de trobada pot facilitar l'èxit d'aquesta.

#### **4.3. La deliberació i el diàleg en els processos d'implementació**

Donat el caràcter central i preeminent de l'administració pública en l'elaboració de polítiques públiques, tenint present la legitimitat i el poder que ostenta basat en els processos electorals democràtics, i considerant que les institucions burocràtiques gaudeixen d'una estructura en termes de recursos humans i materials difícils d'equiparar a qualsevol altre entitat, em pregunto: Com podrien tenir, la generació d'aquests espais de deliberació compartida entre els diferents actors i agents socials i polítics, efectes

significatius sobre l'èxit del procés? De quina manera poden beneficiar aquests espais en el desenvolupament d'aquesta fase de la política pública?

Com ja he senyalat al principi d'aquest apartat, tot i els esforços de control que pugui exercir la pròpia administració, la implementació de les polítiques difícilment es fonamenta en un procés lineal i seqüencial, sinó que es veu afectat per diversos impactes, tensions, negociacions a diferents nivells i àmbits que acabaran conformant el resultat final d'una manera difícilment controlable, en la seva totalitat, per la pròpia administració.

Així doncs, assumint que aquest diàleg, aquestes tensions i aquesta negociació són inevitables, pot semblar útil i desitjable ordenar i estructurar un canal a través del qual explicitar tots aquests moments d'intercanvi d'informació, d'interessos i d'expressió de com es representen aquests entre els propis actors.

D'entre els diversos efectes que pot desencadenar l'articulació d'aquests canals i espais de diàleg entre les diverses parts en el marc de la implementació d'una política pública, considero oportú remarcar-ne tres:

Primerament, la participació d'un nombre significatiu d'agents permet obtenir una millora en la percepció pública de legitimitat. Un valor que pren força en la mesura en que el distanciament de la ciutadania vers la política es mostra cada cop més palès i les formes de participació electorals es mostren cada cop menys atractives per la població.

“Today the majority of the citizens in Western democratic polities feel themselves too far removed from the policymaking processes. Moreover, those who do participatate, tend to engage only in the act of voting, an activity in which the citizens of Western democracies increasingly neglect.”. (Fischer, 2003:208)

En segona instància, i vinculat a aquest distanciament i pèrdua de confiança en els mecanismes democràtics tradicionals, la construcció d'espais de participació política nous, on els diversos actors polítics, socials i econòmics, així com la pròpia ciutadania puguin expressar-se i vincular-se als processos de producció de polítiques, pot facilitar l'enfortiment i la confiança en els processos de polítiques públiques futures (Fischer, 2003), així com afavorir l'aprenentatge cívic en termes de com funciona la producció de polítiques, les seves possibilitats, i els recursos i interessos d'altres actors (Reich. 1990:8 a Fischer, 2003).

Finalment, i com a tercera motivació, l'obertura del procés d'implementació pot esdevenir un instrument efectiu a l'hora d'implementar polítiques complexes i de difícil gestió. Tal com descriu i analitza Brugué en el desenvolupament dels casos del Pla de Gestió de les Conques Internes de Catalunya com el Disseny del nou Mapa de Centres Penitenciaris de Catalunya, la incorporació d'espais de deliberació ha permès assolir reptes polítics complexes més ràpidament que en d'altres processos polítics, en el cas de l'aigua, i desbloquejar situacions enquistades des de feia molts anys com va ser en el cas del mapa penitenciari (Brugué, 2014).

#### ***4.4. Qui ha de participar dels espais deliberatius?***

Tal com he senyalat al inici d'aquest apartat en el que intento posar les bases de teòriques de la recerca. Un dels elements cabdals a l'hora de plantejar l'anàlisi de les polítiques públiques és la definició dels actors i el seu paper, en aquest cas, en la fase d'implementació de les polítiques.

Quan parlem sobre la necessitat d'obrir espais de participació i diàleg, una de les qüestions centrals gira al voltant de qui ha de tenir la porta oberta a aquests espais. Tot seguit justificaré els actors sobre els que he fixat la meua atenció, així com alguns dels fonaments teòrics que cal tenir presents a l'hora de valorar i reflexionar sobre qui ha de tenir un espai en la construcció d'aquests espais de deliberació.

En aquest cas, hem decidit enfocar-nos en dos tipus d'actors: les entitats i empreses que formen part del sector del cooperativisme i l'administració pública competent. Considero que hagués resultat interessant examinar el valor o el pes que podrien tenir estratègies relacionades amb la participació directa de la ciutadania, així com els efectes d'aquesta sobre l'èxit de la implementació de la política, però crec que l'extensió d'aquest treball no permet més que mencionar-ho en aquest espai.

##### *Les entitats del sector*

Qui són les entitats del sector? Quines són les cooperatives, plataformes, agrupacions o federacions que poden ostentar el reconeixement de ser representatives del sector? Quin ha de ser el criteri per definir les que haurien d'interlocutar amb l'administració pública i quines no són tan necessàries?

Des d'una mirada més centrada en l'efectivitat en termes de passar el més ràpid possible els tràmits legals i polítics per tirar endavant una política, i fonamentada en l'autoritat i la legitimitat de l'administració pública a l'hora de prendre les decisions, es podria pensar que només cal atendre aquelles entitats o organitzacions amb prou capacitat de mobilització per bloquejar els procés d'impuls de la política.

En la mesura en que s'atenguin els sectors majoritaris o amb prou poder per facilitar l'avenç de la iniciativa no cal preocupar-se per negociar amb d'altres ens.

Per altra banda, des d'una altra perspectiva, l'exclusió de determinats actors i representants, independentment del seu poder i la seva capacitat d'incidència pot acabar generant diversos efectes negatius tan en termes d'eficàcia com de legitimitat:

“Excluded stakeholders can and often do destroy agreements (Susskind, McKearnon and Thomas-Larner 1999). Even if they are not powerful enough to do that, their exclusion may mean the group lacks some of the information those stakeholders could provide about the problem that would make the difference between an effective and ineffective strategy. Finally the exclusion of even weak stakeholders may mean an agreement will fail to garner legitimacy among the public.” (Innes & Booher, 2003:40)

Així doncs, dins els límits i les capacitats disponibles, i entenent la quasi-impossibilitat d'arribar a la totalitat d'entitats i agrupacions representatives del sector, la incorporació

del màxim nombre d'agents que s'identifiquin amb el sector on s'intervé, no només pot facilitar un increment en la percepció pública de legitimitat, sinó que a més pot esdevenir un dels elements claus que permeten que aquests espais de deliberació incrementin l'èxit dels processos d'implementació en tant que cerquen estratègies per incorporar el màxim d'informació accessible en el si de la xarxa d'actors i agents del sector.

#### **4.5. Els límits del diàleg i la deliberació**

La facilitació de moments i espais per dialogar, expressar punts d'opinió i mostrar interessos pot afavorir el reconeixement de la diversitat, dinamitzar l'intercanvi d'informació i ajudar a enfortir els llaços entre les diferents parts implicades a l'hora de seguir treballant vers altres reptes. Tot i així, el propi deliberar, per si sol, no resol o conclou els conflictes i xocs d'interessos que es puguin manifestar en el sector on s'intervé o la pròpia societat, fet que segueix requerint el paper de l'autoritat democràtica per tal de sobreposar-se als diversos moments de bloqueig o enquistament:

“Para algunos, el proceso de intercambio de argumentos entre los diversos actores acabará generando un punto de acuerdo mientras que para otros el conflicto nunca desaparece y, consecuente, se requiere completar el diálogo previo con un posterior ejercicio de autoridad. (...) A la luz de la experiencia empírica con políticas públicas complejas, consideramos que los conflictos no desaparecen. Por lo tanto debemos incorporar tanto espacios deliberativos como momentos para ejercer la (legítima) autoridad pública.” (Brugué, 2014:51)

Com a darrer element a tenir en compte i que pot resultar nociu pel desenvolupament d'aquests espais de diàleg, és important senyalar alguna de les debilitats que presenta la incorporació d'aquests temps de deliberació en els processos d'implementació.

La diversitat d'accés a la informació, la desigual capacitat d'incidència i persuasió, els diferents nivells de coneixements tècnics o de funcionament de les institucions i un llarg etcètera de circumstàncies poden desvirtuar el procés. Fet que obliga als promotors públics a tenir cura de facilitar les condicions òptimes per assolir el repte de dialogar i deliberar:

“Planning and policy arguments cannot be presumed to be optimally clear, true, cogent, and free from institutional biases. Democratic deliberation is always precarious and always vulnerable, if inevitably argumentative as well. (...) Yet, planning and policy arguments can be skewed by inequalities or resources, by outstanding and entrenched relations of power and production, and by deliberate play of power, and in such cases we find not what Robert Reich calls “civic discovery” but civic manipulation instead.” (Fischer & Forester, 1993:7)

#### ***4.6. La Xarxa d'Ateneus Cooperatius de la Generalitat de Catalunya des d'una mirada deliberativa***

Atenent els diferents elements que hem anat desgranant al llarg d'aquesta configuració del marc teòric, centrarem el nostre focus en descriure el procés d'implementació d'aquesta política posant especial atenció en els següents aspectes:

- La descripció del procés d'implementació des de la publicació per part de l'administració fins a la constitució de la Xarxa.
- Els espais d'informació, deliberació o debat que hagin pogut existir en aquest procés d'implementació, així com les percepcions que tenen els diversos actors sobre aquest procés i sobre com creuen que hauria de ser.
- La pròpia valoració dels actors sobre la seva participació a l'hora d'implementar aquesta mesura.
- Les reflexions que s'estableixin per part dels actors entre l'existència i tipologia dels espais, els temps de diàleg i de participació i el grau de recolzament a la política.

Emprant les diverses consideracions i idees que s'han recollit al llarg d'aquestes darreres pàgines, la hipòtesis que s'entrevéu i que caldrà constatar és:

En la mesura que el procés d'implementació de la creació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius de la Generalitat de Catalunya hagi incorporat espais d'informació i diàleg entre els diferents actors del sector i la societat, aquests expressaran una major confiança en l'èxit d'aquesta política així com una major adhesió i participació.

## **5. Síntesi, anàlisi i interpretació de la informació recollida**

### ***5.1. Síntesi del procés d'implementació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius de Catalunya***

El projecte de creació d'una Xarxa d'Ateneus Cooperatius és iniciativa que neix del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies de la Generalitat de Catalunya, concretament en el si de la Direcció General d'Economia Social, el Tercer Sector les Cooperatives i l'Autoempresa.

A través de l'obertura d'una línia de subvencions, aquesta mesura té com a objectiu la creació de llocs de treball en el si del sector cooperatiu a la vegada que s'articula una xarxa de promoció i reforç d'aquest model de desenvolupament econòmic en el territori. Per a fer-ho, inicialment preveu la creació de quinze Ateneus Cooperatius en el territori de Catalunya els quals, a la vegada, han de ser promoguts i capitanejats per agrupacions d'entitats de l'administració pública local, el Tercer Sector o Cooperatives.

Un cop finalitzat el procés de constitució de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius, el mapa ha quedat definit amb deu Ateneus Cooperatius: Alt Pirineu i Aran, Coòpolis Barcelona, Barcelonès Nord, Baix Llobregat, CoopCamp-Tarragona, Catalunya Central, Terres Gironines, Terres de l'Ebre i Vallès Occidental.

#### *Cronograma resum de la implementació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius*

**30 Setembre 2016:** Presentació pública als mitjans i al territori de la Política de creació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius i Projectes Singulars.

**28 Novembre 2016:** Publicació de l'aprovació de l'ORDRETSF7315/2016 que obre un període de 10 dies naturals per a presentar-se a la convocatòria de les subvencions per a la creació dels diferents Ateneus Cooperatius.

**Desembre 2016:** Es resolen les propostes presentades a la convocatòria de subvencions.

**Febrer - març 2017:** Presentacions oficials dels Ateneus Cooperatius constituïts.

#### *L'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines*

Dels dos Ateneus Cooperatius que es preveïen constituir a la província de Girona se n'acaba formant un, el qual es situa en un equipament del Consell Comarcal del Gironès a Sarrià de Ter: el Centre de Visitants del Gironès.

L'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines comptava amb el suport de 24 organitzacions en el moment de la seva constitució. De les quals, vuit constituïen l'agrupació o grup motor de la institució. Les setze restants donen suport, especialment en la provisió de serveis.

Entre les entitats agrupades hi trobem la Fundació Gentis, Idària SCCL, CP'AC, Avancem Santa Clara SCCL, els Ajuntaments de Celrà, Olot, Sarrià de Ter i Vilablareix, i l'Associació Clúster Èxit Girona. Mentre que en el si de les entitats col·laboradores hi figuren la Diputació de Girona, la Cambra de Comerç de Girona, el Consell Comarcal del Gironès, els

Ajuntaments de Figueres i Salt, la Universitat de Girona, Som Energia, Pam a Pam, LabCoop, Coop57, FIARE, BAGI, el Col·legi d'Economistes, Col·lectiu Ronda, Federació de Cooperatives de Catalunya.

En la conformació d'aquest, ha predominat el lideratge d'alguns dels ens locals de la comarca com les promocions econòmiques de Sarrià de Ter o de Celrà, així com d'algunes de les entitats del Tercer Sector més importants del territori com puguin ser Ecosol EI, SLU o Fundació Plataforma Educativa. A més, és des d'aquest Tercer Sector des d'on s'ha assumit la gestió i seguiment tècnic de la subvenció a través de la Fundació Gentis.

Tot i el paper significatiu d'Idària, empresa d'inserció, SCCL en els espais de constitució de l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines, el paper del cooperativisme en aquesta convocatòria a nivell de Girona no ha estat gaire prolífera.

## **5.2. Anàlisi de la informació recollida**

### *5.2.1 Els actors participants el procés d'implementació a Girona*

Tal com he anat reiterant al llarg de la investigació, un dels elements centrals en l'anàlisi de les polítiques públiques és la definició dels actors que intervenen en el procés d'implementació de la iniciativa.

Tot seguit introduiré els diversos actors que s'han estudiat entre els quals hi trobem dues categories clares: l'administració pública per una banda, i per l'altra el sector cooperativista representat per tres cooperatives i una entitat de segon nivell.

D'altra banda, en la mesura que el paper, en la implementació de l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines, dels ens locals i altres entitats del Tercer Sector s'ha destacat en diferents entrevistes, tan en aquesta primera definició dels actors com en alguns dels punts de l'anàlisi de la política seran mencionades i posades en valor.

#### La Generalitat de Catalunya

La Generalitat de Catalunya, a través de la Direcció General d'Economia Social, el Tercer Sector les Cooperatives i l'Autoempresa ha tingut un rol central en el impuls i en la fase inicial del desplegament dels Ateneus Cooperatius. És aquesta la que marcarà de manera clara quins són els temps d'implementació i la manera en que els diversos agents del territori hauran d'articular-se per tal d'adherir-se i formar part de la iniciativa.

Des de la presentació de la iniciativa fins a la constitució de la Xarxa no ha considerat oportú obrir espais organitzats de participació més enllà d'alguns moments de caire consultiu amb algunes de les federacions de cooperatives.

#### Les entitats de segon nivell

Tant en el sector de l'Economia Social i Solidària (ESS) com en el sector Cooperativista s'observa una tendència generalitzada a l'autoorganització d'espais de trobada, pressió i suport mutu a través de diferents estructures aglutinadores. Al llarg de la recerca he

detectat dues plataformes que es perceben de manera significativa en les entrevistes realitzades a les cooperatives: la Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya i la Xarxa d'Economia Social (XES). D'aquestes, he optat per entrevistar a un representant de la Federació de Cooperatives de Treball pel seu rol en el procés implementador a la província de Girona. La Xarxa d'Economia Social és reconeguda per diferents actors d'àmbit autonòmic com un agent important a l'hora de vertebrar xarxes de treball i dinamització cooperativa i d'economia social, però en el cas de Girona la seva implementació és quasi-inexistent, de manera que he decidit no incloure-la en la selecció de les entrevistes.

La Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya és un ens que intenta aglutinar el sector cooperatiu català amb els objectius de defensar i pressionar en favor dels seus interessos, així com fomentar i recolzar el creixement i desenvolupar de la fórmula cooperativista a Catalunya.

### Les cooperatives

En la mesura en què una de les fites centrals del programa d'Ateneus Cooperatius és la creació de cooperatives en el territori català, he considerat analitzar aquest actor bàsic del sector diferenciant dues dimensions: les cooperatives existents abans del programa i les cooperatives creades a posteriori de la constitució dels Ateneus. He valorat que podria ser interessant posar sobre la taula el contrast entre les percepcions i valoracions de les cooperatives que ja formaven part del sector i les de les que emergiran arrel del programa de la Generalitat.

#### *Cooperatives existents:*

La *Cooperativa 1* és una cooperativa de treball associat que forma part del nucli promotor de l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines. Per la seva activitat està estretament lligada al Tercer Sector i està habituada a la gestió i administració d'ajuts i subvencions.

La *Cooperativa 2* és una cooperativa de treball associat que no participa de l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines. És una entitat vinculada i activa en les diverses xarxes de treball associades al cooperativisme i l'economia social i solidària. Per altra banda, no té gaire relació amb les xarxes territorials del Tercer Sector de Girona ni amb el finançament públic.

#### *Cooperativa emergent:*

La *Cooperativa 3* és una cooperativa de treball associat dedicat al sector cultural que es crea amb el suport i l'acompanyament de l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines. Les seves membres desconeixien l'existència i projecció d'aquesta entitat fins que van decidir formar-se com a cooperativa.



## Administracions locals i el Tercer Sector

Les administracions locals, especialment les promocions econòmiques d'alguns municipis petits (5000 habitants) com Celrà i Sarrià de Ter han vist en la Xarxa d'Ateneus Cooperatius una font de recursos de diversos tipus on recolzar la seva activitat a l'hora de promocionar aquesta fórmula empresarial. Fet que ha situat a les seves tècniques en un posició activa i de lideratge a l'hora de promoure al constituïció de l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines.

Pel que fa a les entitats del Tercer Sector, han desenvolupat un rol central en la fonamentació de l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines. La seva expertesa en la gestió del finançament públic i el seu bagatge previ en treball en xarxa amb d'altres entitats del sector, ha facilitat que davant la manca d'una xarxa cooperativista desenvolupada ocupessin un lloc central en la configuració de l'Ateneu.

### *5.2.2. Les percepcions al voltant de la participació*

El sector cooperatiu mostra de manera unànime que valora positivament la possibilitat de participar així com l'existència d'espais de treball conjunt entre les entitats del sector i l'administració pública. Tant les cooperatives establertes, com l'emergent, així com la Federació de Cooperatives de Catalunya expressa una inclinació forta cap al desig de participar sempre que sigui possible.

*"Tenim un tarannà participatiu, seria estrany que hi hagués un espai on la Federació no volgués participar-hi." Federació.*

*"És important portar la nostra veu, som més conscients els que estem treballant en el dia a dia de les dificultats i coses a tenir en compte." Cooperativa 1.*

*"Entenem que sí, que si s'ha de regular, que sigui consensuat amb el sector"  
Cooperativa 2.*

En relació a aquesta implicació en la producció de polítiques públiques, hi ha tres elements que es reiteren freqüentment i que es mostren, generalment, en sentits contraris en funció de qui ho expressa, diferenciant habitualment entre l'administració pública o les entitats del sector:

- a) Els temps: les diferents entitats cooperativistes, a excepció d'una d'elles, expressen la importància de dotar els espais de participació de la durada i l'estabilitat suficient perquè el treball que s'ha de realitzar es desenvolupi adequadament. Per altra banda, l'administració pública i alguna cooperativa posa èmfasi en la importància de no dilatar els temps de diàleg i debat i posa la necessitat de mantenir una actitud resolutiva.

*"Els 'timings' és una de les grans reivindicacions. No tenim perquè tenir posicions definides sobre plantejament que no s'han plantejat abans." Federació.*

*“S’hauria de poder parlar de tot això, però de veritat. Requereix un temps, un sentit, que estigui viu. Hi ha d’haver un espai permanent”. Cooperativa 3.*

*“Amb més temps no sé si s’haguessin dut a terme els Ateneus Cooperatius.”  
Cooperativa 1.*

*“Les dialèctiques no poden ser infinites. Amb un any hem d’haver fet algu. Podíem haver estat un any sense fer res. Què és millor? Llencem la política o esperem . Anem a fer algu concret, i sobre el que surti, és més fàcil saber el que no t’agrada.” Direcció General.*

- b) El reconeixement de l’administració pública: En diverses ocasions, les entitats del sector cooperativista es mostren comprensives respecte el rol de l’administració pública, entenent que en darrera instància és ella qui ha d’exercir l’autoritat per prendre una decisió. Per altra banda, la pròpia administració competent expressa que percep que no se li atorga suficient reconeixement a la seva tasca o al valor del seu criteri –públic- a l’hora de prendre determinades decisions.

*“Malgrat és veritat que els fórmules participatives en democràcia han de millorar, qui té la legitimitat és el Govern. Qui ha estat elegit per decidir és el Govern. S’ha de reconèixer el que és cadascú”. Direcció General.*

*“Encara que pensem que ho hauríem dissenyat diferent, no exclou que hem de participar d’una oportunitat que ens pot aportar molts recursos. S’ha de jugar amb les cartes que et toquen.” Federació.*

- c) La representativitat: Així com majoritàriament les cooperatives expressen obertament que es senten representades per la Federació de Cooperatives de Treball o a Xarxa d’Economia Solidària, a la vegada que la pròpia Federació és considera una veu representativa del sector i com una veu legítima, la Direcció General i alguna cooperativa no neguen aquesta representativitat però sí que qüestionen fins a quin punt arriba aquesta. En aquest sentit considera necessari que l’administració obri la possibilitat a interlocutar amb agents de manera bilateral. Un fet, que des dels espais aglutinadors és viscut amb tensió.

*“Nosaltres representem a un teixit cooperatiu, (...) tinc 3000 cooperatives al darrera i haig de pensar el que és millor”. Federació.*

*“Estem treballant, sempre que podem en xarxa. Amb la Federació i la XES.”  
Cooperativa 2.*

*“A qui representen les federacions? A les cooperatives que són sòcies o les que s’han de crear? (...)Hi ha certes coses, que a les federacions de cooperatives no els hem de demanar.” Direcció General.*

*“Les federacions són les que porten les nostres veus. A vegades no tot es pot recollir en la federació i llavors has de portar la teva veu o convidar-los a venir” Cooperativa 1.*

*“Si les cooperatives perceben que l’administració tira pel dret i no escolta a la Federació, per què participar-hi? (...) el reconeixement de l’administració en el disseny de les polítiques, m’afavoreix per estimular la participació i implicació de les cooperatives a la Federació.” Federació.*

Com a síntesis de les percepcions al voltant de quin ha de ser el rol de les entitats del sector cooperativista en el desenvolupament de les polítiques públiques, crec destacable la predisposició a la participació i el interès de les cooperatives en fer-ho, ja sigui de manera directa o a través de les entitats representatives. Tot i no tenir prous elements per a afirmar-ho amb seguretat, considerant les opinions recollides, no sembla exagerat dir que la participació política i el treball en xarxa és un element característic del sector, tal com també apunta la Direcció:

*“En el sector cooperativista hi ha una consciència major en relació a la participació amb l’administració.” Direcció General.*

En el cas de la Direcció General d’Economia Social, el Tercer Sector les Cooperatives i l’Autoempresa, observo una predisposició condicional i menys obertura al voltant dels espais de participació amb el sector. Si bé expressa que és necessari el treball en xarxa amb els diferents actors, també mostra les seves reticències en reconèixer la capacitat de pensar en clau pública d’aquests agents, a la vegada que expressa la posició predominant, en termes d’autoritat, de l’administració en tant que només ella es fonamenta en la legitimitat democràtica electoral.

*“Normalment, quan hi ha una administració a la taula, el que es fa és demanar diners (...) l’administració, se li demana, però després no se li reconeix. Direcció General.*

*“Pensem més enllà del que el cooperativisme pugui necessitar, ho fem des d’un marc global” Direcció General.*

### *5.2.3. Els espais d’interlocució entre els actors en el procés d’implementació*

Des de la decisió de la Direcció General de desenvolupar la Xarxa d’Ateneus Cooperatius de Catalunya no es proposen ni reconeixen espais de trobada, interlocució i deliberació entre els diferents actors del sector. La pròpia administració pública reconeix la manca d’aquests en tant que considera que el seu paper no ho requereix en aquest moment. Al llarg del procés d’implementació, només es donen alguns espais d’informació pública els quals sovint s’expressen com insuficients, així com alguns punts de trobada bilateral de tipus consultiu, on la Generalitat de Catalunya defineix, sense oferir gaire marge a la negociació, quines seran les condicions per accedir als recursos i a la convocatòria.

*“En el marc previ, no hi vam entrar. L’administració va arribar amb un plec amb les línies del que havien de ser els Ateneus.” Federació.*

*“No hauria de passar mai més, que una política tan estratègica (...) en el cooperativisme, que necessites la participació, es fes sense la implicació del sector.” Direcció General.*

*“La primera vegada que vam saber dels Ateneus Cooperatius va ser en la presentació a Girona, ens van convidar boca orella.” Cooperativa 2.*

*“No teníem ni idea de l’Ateneu.” Cooperativa 3.*

Tot i l’existència d’alguns contactes consultius entre l’administració i algunes de les entitats aglutinadores com la Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya, no es donen escenaris organitzats d’exposició i treball al voltant de quines són les motivacions i interessos de les diferents parts del sector del Cooperativisme o l’ESS, que permetin una deliberació i un espai de treball conjunt i articulats entre els diferents actors públics i privats en el marc d’aquesta política concreta.

*“No em quedava clar què es buscava amb les diferents convocatòries (...)vam decidir entrar per entendre bé de què anava, pensant ja en el pròxim any.” Cooperativa 1.*

*“La presentació era molt institucional, amb la premsa, poc orientat a nosaltres. Els principis van ser així.” Cooperativa 2.*

Per altra banda, resulta interessant i no vull deixar de remarcar, que tot i l’absència d’aquests espais de deliberació previs, la pròpia Generalitat fomenta que els projectes que es presentin a la convocatòria per a la creació de la Xarxa d’Ateneus Cooperatius de Catalunya s’articulin i organitzin de manera enxarxada.

#### *5.2.4. La relació entre la participació i l’adhesió del sector cooperatiu a l’Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines*

Pel que fa la relació entre l’existència d’espais de deliberació i participació on els diversos actors públics i privats puguin dialogar, expressar interessos i aproximar posicions, i la participació dels actors del cooperativisme en la convocatòria de subvencions per a la creació dels Ateneus Cooperatius constatem les següents observacions:

1. En el nucli promotor de la constitució de l’Ateneu hi trobem dues entitats (de les nou que fonamenten l’agrupació) que formin part del sector cooperativista: Avancem Santa Clara, SCCL i Idària, EI, SCCL. La resta d’actors participants són entitats del Tercer Sector (3) o administracions públiques locals (4). A més, cal tenir present que el tipus de cooperativa està clarament orientat la inserció social i també formen part del Tercer Sector. En l’àmbit de les entitats col·laboradores, de les 15 participants, 6 són entitats de caràcter públic, 5 són entitats del sector cooperativista, 2 de l’economia social i solidària i les 2 formen part d’altres sectors econòmics i socials. Així doncs, trobem que les entitats cooperativistes no ocupen ni una tercera part de la xarxa que s’està articulant pel desenvolupament de l’Ateneu Cooperatiu.
2. Pel que fa a les percepcions de les entitats del sector cooperativista entrevistades al voltant de quines són les raons per les quals participen d’una o altra manera en la implementació de la Xarxa, no es percep que la manca dels espais de participació concrets per a la implementació d’aquesta hagin estat significatius a l’hora de prendre una o altra posició. Si bé és cert que expressen malestar i disconformitat vers algunes

condicions que apareixen en la convocatòria de la subvenció en relació indicadors i els temps permessos per a la presentació de la documentació, totes les entitats entrevistades, inclòs l'administració pública, reconeixen que tot i que el procés és millorable en termes de participació, aquest no ha estat un factor fonamental a l'hora de decidir quina posició prendre.

*“Idealment, en la co-construcció, entre tots no ho hem fet bé.” Direcció General.*

*“Encara que pensem que ho hauríem dissenyat diferent, no exclou que hem de participar d'una oportunitat que ens pot aportar molts recursos.” Federació.*

*“A l'hora que penso fa falta participació de les cooperatives i entitats, etc, en el redactat. Em dona la impressió que es fan tan eterns aquests processos que no es fan realitat (...) Hem pujat al carro per recolzar que s'estava fent algu sobre cooperatives”.  
Cooperativa 1.*

#### *5.2.5. Altres factors que es perceben com a explicatius de la participació*

Si bé els actors no perceben l'existència d'espais de deliberació, específics per a la implementació i amb la pluralitat dels actors del sector cooperatiu, com a un element clau que expliqui la seva implicació en la convocatòria de subvencions per a la creació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius de Catalunya, sí que observen i valoren altres factors com a elements significatius que han incidit en la constitució dels diferents Ateneus Cooperatius i la participació de les cooperativistes en aquests:

#### La invisibilitat del sector cooperativista gironí

Una de les respostes més simples davant la pregunta de per què no hi ha una presència majoritària de cooperatives en el lideratge de l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines i que s'apunta en alguns moments és la falta d'iniciatives d'aquest tipus a la província de Girona.

*“A Girona entenc que hi ha poques cooperatives de treball.” Cooperativa 2.*

*“Hi havia gent que deia, no hi ha res.” Direcció General.*

Al llarg de les diverses entrevistes, es constata que si bé és cert que el fenomen cooperatiu es manifesta desigualment a l'entorn urbà de Barcelona respecte la resta del territori català, no es té massa constància de si existeixen gaires cooperatives en el mateix entorn.

*“Fora de Barcelona el sector cooperativista no està organitzat.” Direcció General.*

En el cas de Girona, concretament, hi ha 187 cooperatives de treball associat dins un total de 257 cooperatives de diversos tipus<sup>1</sup>. Així doncs, tot i que aquesta xifra, comparativament, no fa més que confirmar la lleu implementació d'aquest model empresarial a les comarques gironines, ens permet obrir una pregunta que des del meu

---

<sup>1</sup> Dades maig 2017 de l'Observatori del Treball i el Model Productiu de la Generalitat de Catalunya.

entendre no és gens menor: Per què només hi apareixen reflectides 6 cooperatives en la constitució de l'Ateneu Cooperatiu?

Davant d'aquesta situació es podria apuntar a que el gruix de les cooperatives participa a través de la Federació de Cooperatives de Treball o d'alguna altra plataforma. Desconeixent la vinculació de les cooperatives gironines en d'altres entramats de segon nivell, en el cas de la Federació són 32 les entitats que apareixen federades. Tenint present que en l'articulació de l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines no apareix cap altra entitat cooperativista de segon nivell, no sembla que les cooperatives restants hagin pogut emprar altres vies per participar.

Així doncs, més que la falta de cooperatives semblaria que hi ha una falta significativa de coneixement de la realitat d'aquestes en el territori. També resulta interessant apuntar el fet que de les cooperatives definides en el grup motor com en el gruix de les col·laboradores, només hi trobem tres cooperatives amb seu a les comarques gironines. És més, les tres, Avancem Santa Clara, Idària i Som Energia, tenen seu a la comarca del gironès. Apuntant la possibilitat que la falta de xarxes de relació entre les entitats del sector, així com la manca d'un coneixement del que s'esdevé en el territori gironí més enllà de l'àmbit més proper a la capital, pot ser un factor significatiu a l'hora d'explicar l'absència de cooperatives a l'Ateneu. .

*“Hi ha poc coneixement del sector cooperatiu i economia social.” Cooperativa 1.*

#### L'existència d'una xarxa prèvia en el territori

Un element que s'expressa recurrentment al llarg de les entrevistes, que es vincula clarament amb el punt anterior i que es percep com a factor determinant per a definir la constitució dels Ateneus Cooperatius i la presència major o menor de cooperatives és l'existència d'un entramat organitzatiu previ entre les diverses entitats del sector. Tant des de la visió de la Direcció General, com de la Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya com de les cooperatives entrevistades, un dels factors determinants que condiciona la constitució dels Ateneus Cooperatius amb una major presència de cooperatives i entitats de l'economia social i solidària és el fet que prèviament a la convocatòria de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius ja existís una xarxa d'entitats amb capacitat d'autoorganització i treball en xarxa.

Així doncs, es reconeix en diferents moments la importància del treball fet prèviament per entitats aglutinadores com la Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya o com la Xarxa d'Economia Solidària. Detectant que allà on aquestes han pogut desenvolupar-se i tenir una importància significativa, la constitució dels Ateneus Cooperatius i els projectes dels mateixos s'han articulats amb major facilitats i amb una major presència del sector cooperatiu.

En el cas de l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines, la falta d'implementació i acció dels projectes d'aquestes plataformes es mostren com a un dels factors explicatius de les dificultats de vertebrar una institució amb una major presència d'actors del sector cooperatiu i l'ESS.

*“On hi havia XES potent, ha estat més fàcil. Ja tenien espais de col·laboració. Com que a Girona no hi havia XES no coneixíem res.” Direcció General.*

### La subvenció com a fórmula d'implementació

El fet de promoure una iniciativa de recolzament al cooperativisme i a l'economia social i solidària a través d'una convocatòria de subvencions mostra els seus avantatges així com alguns efectes que dificulten la participació i el potencial èxit de la política.

Per una banda, l'obertura d'una font de finançament quantitativament important en un sector que no pot presumir de tenir facilitat a l'hora d'accedir a fons d'inversió, es mostra com un incentiu significatiu a la participació. Per l'altra, el impuls d'una convocatòria de subvencions sense haver tingut espais de diàleg i participació previs que facilitin l'adequació dels indicadors o les motivacions i interessos dels mateixos pot esdevenir una font de conflictivitat i rebuig.

*“Es pot haver donat que hi hagi entitats que hagin recolzat l'Ateneu Cooperatiu pel fet que han obtingut finançaments importants per a realitzar les seves línies d'activitat.”  
Cooperativa 1.*

*“Quan el finançament està condicionat amb indicadors determinats, patim que l'assoliment d'aquests no ens faci prendre decisions precipitades.” Federació.*

A més, els temps i les condicions que imposa el procediment administratiu per tal de presentar-se a la convocatòria suposa un esforç considerable per a les empreses i les entitats que a més de desenvolupar la seva activitat es veuen obligades a haver de fer front a una sobrecàrrega de treball en forma de gestió i autoorganització que pot acabar suposant la renúncia a la participació.

*“Es va presentar tot molt just, o tenies preparat o molta capacitat de resposta era complicat participar-hi. A part que eren paquets molt grossos que no podíem gestionar”. Cooperativa 2.*

*“Ho vèiem un paquet molt gran (finançament) per intentar liderar-ho. Som iniciatives petites.” Cooperativa 2.*

Al llarg de les entrevistes es representen les dues cares d'aquesta fórmula en el cas de l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines. L'empenta que suposa aspirar a una font de recursos materials que pot tenir efectes beneficiosos per a l'enfortiment i extensió del sector i el qual motiva l'articulació d'una xarxa de treball, així com l'efecte dissuasori que suposa per a determinades entitats haver de fer front a un procés organitzatiu i d'assumpcions de responsabilitats econòmiques que per la seva mida o disponibilitats són inassumibles.

### Lideratge

En relació a aquest aspecte que vincula l'existència d'una xarxa prèvia amb la facilitat de constitució de l'Ateneu Cooperatiu i l'adhesió directa de les cooperatives en el seu marc, en

algunes expressions es denota la importància i els impactes que té per a la configuració de l'espai el/s subjecte/s qui exerceixen el lideratge en la construcció de l'espai.

En aquest sentit, la falta d'afinitat entre els actors de sectors diversos dins la pròpia economia social i solidària pot facilitar tendències excloents entre les parts. Implicant que algunes considerin més adequat vincular-se a d'altres espais de treball tot i estar d'acord amb la proposta política.

*“Ens vam trobar en una taula on la majoria era de l'administració, no em quadrava gens.” Cooperativa 1.*

*“Ens veiem una mica com un bolet allà al mig, a part que tampoc teníem la capacitat de treball. (...) Ens connecta més, a nivell d'història, treballar amb la XES que amb el Tercer Sector que són grans organitzacions. Hi ha un abisme.” Cooperativa 2.*

En el cas de Girona, la manca d'una xarxa consolidada d'entitats del sector cooperatiu o de l'economia social i solidària ha propiciat que la convocatòria de subvencions posés de manifest quin eren els tipus d'entitats amb capacitat de formular una proposta que donés resposta a les necessitats burocràtiques i administratives exigides per a la creació de l'Ateneu, a la vegada que no ha facilitat que les entitats que no estan habituades amb el treball amb finançament públic s'atreïssin a donar el pas ni a relacionar-se amb els actors més avesats a aquest tipus de convocatòries. Algunes cooperatives observen que existeixen en el territori certes idees i estereotips al voltant de determinades entitats municipals o del Tercer Sector que condicionen l'accés de determinades entitats dels sector cooperatiu o de l'ESS.

*“Hi ha entitats que es queden en l'alternativa i que potser tampoc saben sumar.”  
Cooperativa 1.*

#### *5.2.6. Algunes reflexions al voltant de les percepcions i valoracions expressades*

Per part dels diversos agents entrevistats, les causes de la baixa implicació de les cooperatives i entitats del sector al voltant de l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines giren entorn del tipus de relació que existeixen entre aquestes, així com entre elles i la resta de sectors convocats en la seva constitució. La manca de coneixement de quines i quantes són les cooperatives del territori, la falta d'articulació d'aquestes en entitats de segon nivell que en permeti la seva coordinació o les idees i prejudicis que puguin existir sobre com són i què fan les entitats d'altres sectors es manifesten com a eixos centrals a l'hora d'explicar el perquè no hi ha una presència significativa de cooperatives en el cor de l'Ateneu.

Per altra banda, resulta significatiu que totes les entitats entrevistades, inclòs l'administració pública, percebi i valori com a desitjable però no com a determinant l'existència d'espais de trobada, diàleg i deliberació concretes per a la implementació de la política. Indirectament, i en alguns casos de manera expressa, aquesta desconfiança al voltant de l'efectivitat dels espais de participació es fonamenta en l'experiència negativa d'algunes entitats en aquests processos, així com la creença d'algunes al voltant del



desconeixement o la falta d'hàbits i habilitats dels actors a l'hora de participar d'aquest tipus de processos i espais.

En aquest sentit, crec que també resulta interessant la creença compartida entre l'administració i algunes entitats del sector segons la qual és responsabilitat del sector autoorganitzar-se i crear aquesta xarxa, deslligant al poder públic d'aquesta funció articuladora i de facilitador d'espais d'aprenentatge de treball en xarxa.

Si prenem aquest conjunt de percepcions i valoracions al voltant de les relacions entre els espais de deliberació i la implicació dels agents en la implementació política, i les comparem amb algunes de les idees que la literatura definida en el marc teòric, topem amb alguns contrastos rellevants.

Primerament, en relació a la visibilitat i coneixença dels diversos actors del sector, als possibles prejudicis i idees que afectin el tipus de vincles que tinguin, i a l'existència d'una xarxa de relació entre aquests. La proposta d'establir mecanismes de treball conjunt es presenta com una tàctica efectiva per assolir-ho. Així ho expressen, parlant sobre aquest tipus d'estratègies implementadores diferents autors:

“But even when it does not increase such support, it offers the possibility of clearing up misunderstandings about the nature of controversy and the views of various participants. This can also contribute generally to building trust in process, with benefits for dealing with similar issues in the future”. (Fischer, 2003:206)

“We view collaborative policymaking as not just a method which can solve problems when there is conflict in the traditional policy systems. It is, even more importantly, a way to establish new networks among these players.” (Innes & Booher, 2003:36)

En segona instància, en relació al paper de l'administració pública en la implementació de les polítiques públiques, la proposta des d'aquesta perspectiva deliberativa posa sobre la taula un canvi considerable en la manera d'intervenir del sector públic i que xoca amb la percepció sostinguda pels actors on, des d'ambdues parts, es defensa el paper directiu d'aquesta:

“Rather than making “decisions” and “implementing” them’, as he puts it, the ‘role is to manage an ongoing process of public deliberation and education’, or what he calls ‘civic discovery’.” (Reich (1990) a Fischer, 2003:207)

Finalment, en relació a les valoracions que alguns actors fan al voltant de la falta d'experiència i competències al voltant de la participació o la visió des d'un criteri públic, Reich (1990) també presenta els processos deliberatius com una forma de fomentar aquest aprenentatge:

“Civic discovery as deliberation, according to Reich, refers to a ‘process of social learning about public problems and possibilities’ (Reich 1990:8). The goal of deliberation is the ‘creation of a setting in which people can learn from one another’.” (Fischer, 2003:207)

Tal com s'observa, existeix una distància considerable entre les percepcions dels diversos agents entrevistats al voltant de quins efectes poden tenir els espais de deliberació en els processos d'implementació de les polítiques públiques. Així com hi ha una visió discordant entre la funció que proposen els autors a l'administració pública i la que percep aquesta com a pròpia.

Aquest fet obre diferents qüestionaments que no es podran abordar en aquesta recerca, tot i que val la pena deixar apuntats breument. Per una banda, una breu mirada escèptica sobre les possibilitats de replicació de metodologies de treball a qualsevol context o sector: Poden les estratègies implementadores ser vàlides en qualsevol àmbit? Pot existir algun sector o algun tret distintiu de tipus social o cultura, les característiques del qual, invalidin aquest format?

Per altra, i continuant amb aquesta mirada reflexiva, quin és el paper de l'acadèmia en la producció de polítiques públiques? Com s'interrelaciona el coneixement elaborat des de les universitats i les estratègies emprades pels diferents governs? I com ho fan en relació als diversos sectors econòmics i socials? Arriben els coneixements i les proposicions acadèmiques a les institucions que podrien fer-les efectives? Reben el reconeixement i la validesa necessàries per part d'aquestes?

En la indagació al voltant d'algun d'aquests interrogants podria haver-hi alguna des les raons per les quals existeix aquesta distància que acabem de presentar.

## 6. Conclusions i consideracions finals

Un cop analitzat el procés d'implementació de la convocatòria de subvencions per a la creació de la Xarxa d'Ateneus Cooperatius de la Generalitat de Catalunya a la província de Girona, i considerant els diferents elements teòrics presentats constato els següents elements:

- a) En la implementació de la política no s'ha considerat oportú oferir o articular espais de deliberació o de qualsevol altre tipus de treball previ amb els actors del sector cooperativista.
- b) Tots els actors estudiats comparteixen la creença, amb major o menor convicció, que els espais de treball conjunt, de diàleg i participació en xarxa són desitjables per a assolir la proposició de mesures polítiques efectives. Encara que no consideren l'existència d'aquests, en el cas particular de la implementació de la política estudiada, com un factor explicatiu de la seva major o menor adhesió a la proposta.
- c) Els actors del sector cooperativista identifiquen causes explicatives similars a la falta d'implicació en la implementació de l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines. Les seves valoracions i reflexions no expressen que aquestes causes puguin pal·liar-se o transformar-se a través de la promoció d'espais de deliberació.
- d) En contrast a les valoracions i reflexions dels actors entrevistats, la literatura seleccionada aporta elements que relacionen les causes expressades com a factors explicatius de la no adhesió dels actors cooperativistes a l'Ateneu amb els efectes beneficiosos de la definició d'espais de deliberació i diàleg en els processos d'implementació de les polítiques públiques.

Així doncs, en funció de si emprem les percepcions i valoracions dels actors involucrats en la política (tenint presents els límits d'una mostra amb pocs participants i potencialment molt esbiaixada) o la perspectiva recollida pels estudis dels diversos autors seleccionats, la validació de la hipòtesis pren una direcció contradictòria.

Partint d'un mateix diagnòstic, les pròpies entitats no perceben que la proposició d'espais de participació i deliberació puguin oferir respostes a les seves mancances i, per tant, no existiria una relació entre aquests i l'adhesió de les entitats cooperativistes a la implementació de l'Ateneu Cooperatiu de les Terres Gironines. Tot i que l'equació es mostra com s'havia suggerit en la hipòtesis: No espais deliberatius = No adhesió de les cooperatives. Els actors no perceben que aquest sigui el vincle significatiu sinó que estableixen altres relacions explicatives per a l'absència dels agents del l'àmbit apuntat.

Per altra banda, atenent a les lectures proposades en el marc d'aquesta investigació, podem identificar com els diferents factors que els propis actors identifiquen com a causants de l'absència de les cooperatives de la Província de Girona, formen part de les millores que aporta el disseny de processos deliberatius en el marc de la implementació d'una política pública. De manera que des d'aquesta visió, confirmariem la relació

hipotètica entre la falta d'espais de diàleg i reflexió en l'àmbit determinat d'una política i l'eficàcia de la seva implementació.

## **Bibliografia**

Brugué, Q. (1995) El análisis de las Políticas Públicas a Castro, R. (ed) Temas Clave de Ciencia Política. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

Brugué, Q. (2014). Políticas públicas: entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, 1(1), 37-55.

Dryzek, J. S. (1993). Policy analysis and planning: from science to argument a Fischer F. I Forester, J. (Ed), The argumentative turn in policy analysis and planning, 213-232. Durham and London: Duke University Press.

Fischer, F. (2003). Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices. New York: Oxford University Press.

Fischer, F., & Forester, J. (Eds.). (1993). Editor's introduction. a Fischer F. I Forester, J. (Ed), The argumentative turn in policy analysis and planning, 1-17. Durham and London: Duke University Press.

Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (Eds.). (2003). Introduction a Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (Ed). Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society, 1-30. Cambridge: Cambridge University Press.

Innes, J. E., & Booher, D. E. (2003). Collaborative policymaking: governance through dialogue. Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (Ed). Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society, 33-59. Cambridge: Cambridge University Press.

Observatori del Treball i el Model Productiu de la Generalitat de Catalunya [En línia] Consultat el 26 de juny de 2017. Disponible en:  
[http://observatorit treball.gencat.cat/ca/obs\\_ambits\\_tematicas/obs\\_empresa/obs\\_economia\\_social\\_cooperativa/](http://observatorit treball.gencat.cat/ca/obs_ambits_tematicas/obs_empresa/obs_economia_social_cooperativa/)

Subirats, J. (1993). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., i Varonne, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.

Yves, M., & Thoenig, J. P. (1992). Las políticas públicas. Madrid: Ariel.

## **Annexos**

### **Annex 1. Recull documental per a l'anàlisi.**

Ara.cat. (2017). Una Xarxa d'Ateneus Cooperatius per enfortir l'economia social i cooperativa. [online] Available at: [http://www.ara.cat/premium/Xarxa-Cooperatius-Ateneus-Catalunya-sostenibilitat\\_0\\_1681031886.html](http://www.ara.cat/premium/Xarxa-Cooperatius-Ateneus-Catalunya-sostenibilitat_0_1681031886.html) [Accessed 26 Jun. 2017].

Aracoop (2017). Ateneus Cooperatius. [online] aracoop. Available at: <http://aracoop.coop/ateneus-cooperatius/> [Accessed 26 Jun. 2017].

Diari de Girona. (2017). Neix l'Ateneu Cooperatiu de Girona. [online] Diaridegirona.cat. Available at: <http://www.diaridegirona.cat/girona/2017/02/10/neix-lateneu-cooperatiu-girona/828702.html> [Accessed 26 Jun. 2017].

Generalitat de Catalunya. (2017). Xarxa d'Ateneus Cooperatius. [online] Available at: [http://web.gencat.cat/ca/actualitat/detall/20160930\\_Xarxa-dAteneus-Cooperatius](http://web.gencat.cat/ca/actualitat/detall/20160930_Xarxa-dAteneus-Cooperatius) [Accessed 26 Jun. 2017].

Malarassa. (2017). Entrevista P.Alonso, Confederació de Cooperatives: cap a un organisme de tota l'economia social. [online] Available at: <http://malarrassa.cat/2017/01/20/entrevista-p-alonso-confederacio-de-cooperatives-cap-a-un-organisme-de-tota-leconomia-social/> [Accessed 26 Jun. 2017]

ORDRE TSF/315/2016, de 22 de novembre, per la qual s'aproven les bases que han de regir la convocatòria de subvencions per a projectes generadors d'ocupació i de creació de cooperatives i societats laborals, a través de la Xarxa d'ateneus cooperatius, de projectes singulars i de projectes de coordinació dins el marc del Programa aracoop.

RESOLUCIÓ TSF/2662/2016, de 22 de novembre, per la qual s'obre la convocatòria de subvencions per a projectes generadors d'ocupació i de creació de cooperatives i societats laborals, a través de la Xarxa d'ateneus cooperatius, de projectes singulars i de projectes de coordinació dins el marc del Programa Aracoop, en l'exercici 2016.

## **Annex 2. Guió - temes de les entrevistes**

*Caracterització - història de l'entitat: Quants anys fa que existeix, sector al qual es dedica...repàs breu de la seva trajectòria on l'entrevistat ressalti el que cregui més oportú en relació a la seva vinculació amb la política i l'administració pública, amb d'altres empreses o òrgans col·lectius del sector com col·legis, patronals, cambres...*

*Quin creu que ha de ser el paper de les entitats/empreses en la configuració de lleis i projectes relacionats amb el seu sector?*

*Coneix el Projecte d'Ateneus Cooperatius de la Generalitat de Catalunya? Quin ha estat el seu paper en la definició i desenvolupament dels Ateneus Cooperatius? (desconeixement, informació, opinió, implicació, execució...) Hi té previst participar, donar suport? Motivacions?*

*Creu que la manera com ha participat en la fase de definició, sigui quina sigui, ha tingut algun impacte en la manera en que prendrà part en el foment i desenvolupament de l'Ateneu Cooperatiu?*

**Annex 3. Plantilla de recollida de les entrevistes.**

<b>Presentació – Relació Administració Pública</b>	<b>Rol de les entitats en les lleis</b>	<b>Coneix Ateneus Coop?</b>	<b>Ha participat en els Ateneus Cooperatius?</b>	<b>Valoracions sobre Les relacions entre implementació i implicació, èxit, etc.</b>