

8

Guies  
breus de  
participació  
ciutadana

# Guia per dissenyar i executar processos participatius en l'àmbit municipal



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Afers i Relacions  
Institucionals i Exteriors  
i Transparència



Índex

<b>1. Introducció</b>	<b>5</b>
<b>2. Participació ciutadana: de què estem parlant?</b>	<b>7</b>
2.1. Parlem de participació política	7
2.2. Parlem de participació promoguda des de les institucions	8
2.3. Parlem de participació ciutadana com a procés deliberatiu	8
2.4. Parlem de processos participatius	9
<b>3. El perquè dels processos participatius</b>	<b>10</b>
<b>4. El què dels processos participatius</b>	<b>13</b>
<b>5. El quan i el qui dels processos participatius</b>	<b>16</b>
5.1. El moment participatiu: quan?	16
5.2. Els participants: qui?	18
5.2.1. Mapa d'actors	19
5.2.2. Estratègies comunicatives	20
5.2.3. Diversitat de perfils, diversitat de mecanismes	22
5.2.4. Recursos per capacitar els participants	23

<b>6.</b>	<b>El com dels processos participatius</b>	<b>24</b>
6.1.	Un diàleg de qualitat	24
6.2.	Les fases d'un diàleg de qualitat	25
6.2.1.	Explicar-nos	26
6.2.2.	Escoltar	28
6.2.3.	Respondre	32
6.3.	El paper dels tres actors clau: la ciutadania, els polítics i l'Administració	34
6.3.1.	Els participants: de clients a ciutadans	34
6.3.2.	Els polítics: d'observadors a líders	35
6.3.3.	L'Administració: de la sectorialització a la transversalitat	36
<b>7.</b>	<b>Els resultats: avaluant els processos participatius</b>	<b>37</b>
<b>8.</b>	<b>Conclusions</b>	
	Decàleg per realitzar processos participatius de qualitat	<b>38</b>

# 1

## Introducció

El Govern de Catalunya, en el marc d'una estratègia més àmplia de govern obert, ha endegat una redefinició de les polítiques de participació ciutadana que les fa més transversals i que vol abordar totes les institucions. I en aquest sentit, la col·lecció de guies breus de participació ciutadana és un conjunt d'eines amb vocació d'utilitat eminentment pràctica per a les institucions i els agents que promouen i desenvolupen actuacions en aquesta línia. Concretament, la *Guia per dissenyar i executar processos participatius en l'àmbit municipal* vol ser un suport per dur a terme aquest mecanisme de participació ciutadana.

Per què una guia de processos participatius? Doncs per la **importància** d'aquest mecanisme, que, sense ser l'únic, incorpora la **deliberació**, la diversitat d'actors i la rendició de comptes als ciutadans com a elements bàsics per a una participació de qualitat. En un context en què proliferen noves experiències de participació, sovint lligades a les TIC i a la votació, s'ha considerat important revisar i recuperar la validesa dels processos participatius com a espais de millora de la **qualitat democràtica**, que promouen una visió col·lectiva i no individual de la millora de les polítiques públiques, a través d'un diàleg argumentat i constructiu. A banda de la generació d'intel·ligència col·lectiva, els processos participatius reflecteixen la complexitat i la **pluralitat** de la societat civil, i miren que les diferents visions trobin un encaix en la definició de les polítiques públiques.

Aquesta Guia és una actualització de la que es va editar l'any 2006 i incorpora el coneixement adquirit al llarg d'aquests anys, així com casos i exemples pràctics per il·lustrar-lo. Els destinataris de la guia són institucions i actors que promouen la participació en l'àmbit municipal. El canvi de destinataris respecte de l'anterior guia de processos participatius està motivat pel fet que és en l'àmbit municipal on hi ha més pràctiques participatives per **definir polítiques i serveis públics**, i on l'apoderament del ciutadà és més palès. Per tant, donar suport a les institucions municipals per dur a

terme aquestes pràctiques participatives afavoreix que el conjunt de la nostra societat millori en termes de qualitat democràtica.

### Objectius de la Guia

1. Fomentar un conjunt de pràctiques de participació ciutadana que contribueixin a l'enfortiment de la democràcia i a la recuperació de la legitimitat de l'acció política.
2. Destacar la importància dels processos participatius, entesos com a experiències de participació que pretenen contribuir en la definició d'una política pública concreta. Per tant, volem destacar l'impacte substantiu de la participació ciutadana sobre polítiques específiques, com ara les de cohesió social, les de desenvolupament econòmic o les d'ordenació del territori.
3. Oferir un conjunt de pautes i recomanacions destinades a afavorir la màxima qualitat i el màxim rigor en el disseny i la gestió d'aquests processos participatius.
4. Il·lustrar aquestes pautes i recomanacions, especialment pensades per a l'àmbit municipal, amb algunes experiències reals que s'han produït durant els darrers anys en els ajuntaments catalans.

### Estructura de la Guia

1. Introducció
2. Participació ciutadana: de què estem parlant?
3. El perquè dels processos participatius
4. El què dels processos participatius
5. El quan i el qui dels processos participatius
6. El com dels processos participatius
7. Els resultats: avaluant els processos participatius
8. Conclusions

# 2

## Participació ciutadana: de què estem parlant?

El terme *participació ciutadana* pot interpretar-se de moltes maneres, ja que és una expressió conceptualment polisèmica i que, a més, ha propiciat una àmplia diversitat d'experiències.

Per tant, abans de res, ens cal delimitar de què volem parlar i de què no tenim intenció de parlar. Per fer-ho, ens referirem a quatre precisions que ens han de permetre delimitar l'abast d'aquesta Guia: (1) parlem de participació política, (2) parlem de participació promoguda des de les institucions, (3) parlem de participació ciutadana com a deliberació i (4) parlem de processos participatius.

### 2.1. Parlem de participació política

7

En l'aproximació més genèrica, participar significa formar part d'alguna cosa. Òbviament, podem formar part de coses tan diferents com un grup d'amics, una festa popular, un club de fans o un equip de futbol. Aquesta és una participació privada i/o cívica molt rellevant en qualsevol societat, però no és la participació que ara volem tractar.

Volem fixar-nos, en canvi, en una participació de caràcter polític; és a dir, en la participació que es genera a l'entorn del debat públic sobre assumptes d'interès col·lectiu. Una participació que, finalment, serveix per expressar les nostres opinions i influir en les decisions que s'adopten des de les instàncies governamentals.

Aquesta definició exclou no només allò que hem anomenat una participació privada i/o cívica, sinó també la que, tot i produir-se en el marc de les institucions governamentals, queda constreta a l'àmbit de la gestió i la implementació. No ens fixarem, per tant, en experiències, d'altra banda freqüents i rellevants en l'àmbit municipal, com la cogestió de serveis o d'equipaments públics.

## 2.2. Parlem de participació promoguda des de les institucions

Aquesta Guia s'adreça a les institucions de govern municipal amb l'objectiu d'ajudar-les a dissenyar i impulsar processos de participació. Així doncs, ens centrarem en les iniciatives d'aquestes institucions i deixarem de banda altres iniciatives de participació que provenen de la ciutadania mateixa.

Es tracta d'iniciatives que estan proliferant, que expressen l'existència d'una societat civil forta i que, per tant, no només les valorem molt positivament, sinó que considerem que caldria potenciar-les des de les institucions mateixes, ajudant-les a expressar-se i sent receptius a les seves veus. Tanmateix, aquesta és una variant que queda al marge d'aquesta Guia.

8

## 2.3. Parlem de participació ciutadana com a procés deliberatiu

Les institucions públiques poden promoure també diversos tipus de participació en funció de diferents criteris. De fet, pel que fa a les institucions polítiques podem distingir dos grans criteris a l'hora d'analitzar i valorar les seves dinàmiques democràtiques: qui pren les decisions i com es prenen aquestes decisions:

- Amb relació a **qui** pren les decisions, les alternatives són dues: els ciutadans directament (democràcia directa) o els representants que han estat escollits per fer-ho (democràcia representativa).
- Amb relació a **com** es prenen les decisions, també hi ha dues grans alternatives: sumant les preferències individuals (democràcia agregativa) o discutint sobre les diferents alternatives (democràcia deliberativa).

Com podem observar en la taula 1, en combinar aquests dos criteris s'obtenen quatre escenaris que

podríem interpretar com a quatre espais en què es pot expressar la voluntat democràtica de les institucions governamentals.

**Taula 1.** El qui i el com de les decisions en democràcia

	Democràcia representativa	Democràcia directa
Democràcia agregativa	Democràcia dels moderns: necessitats actuals de millorar la representació	Referèndums i consultes: incorporant la veu dels ciutadans de manera vinculant
Democràcia deliberativa	Processos participatius: democratitzar les polítiques públiques	Democràcia dels antics: assemblees per decidir des de l'intercanvi d'arguments

Font: elaboració pròpia

- **E1. Democràcia representativa-agregativa.** Aquest quadrant expressa el model democràtic més conegut en la nostra tradició política; és a dir, és aquell en el qual escollim uns representats que, a més, de manera agregativa, adopten les decisions, votant en els parlaments o en els plens municipals. Millorar aquesta representació a través d'iniciatives de bon govern (transparència, accés a la informació o rendició de comptes) és avui una de les principals línies de treball per millorar la qualitat de la democràcia. Aquesta Guia, però, no aborda de manera específica aquest àmbit.
- **E2. Democràcia directa-agregativa.** En aquest quadrant trobaríem unes experiències de participació també molt rellevants en aquest tombant de mil·lenni. Concretament, ens referim als referèndums i a les consultes populars. Es tracta de formes de participació en què és la ciutadania qui pren les decisions, expressant la seva opinió a través del vot. La importància d'aquestes formes de participació fa que requereixin un tractament específic i, per tant, tampoc no són objecte d'aquesta Guia.



- **E3. Democràcia directa-deliberativa.** Aquest quadrant recull allò que sovint hem definit com la democràcia dels antics. La democràcia que es produïa a l'àgora pública, on l'assemblea de ciutadans prenia decisions sense intermediaris representatius i sense necessitat de votar. Aquesta lògica assembleària també pot reforçar la democràcia, però en les democràcies dels segle XXI, en què la grandària de les poblacions de referència pot impedir la trobada cara a cara, podria aprofitar-se del potencial que ofereixen les noves tecnologies per generar espais virtuals que repliquessin les característiques de la vella àgora. En tot cas, aquesta tampoc no és la participació ciutadana en què centrarem la nostra atenció.
- **E4. Democràcia representativa-deliberativa.** Aquest és el quadrant en què focalitzem els objectius de la Guia. Un escenari que es caracteritza per combinar el fet que la responsabilitat de prendre la decisió recau en els representants electes (autoritat) amb el reconeixement que aquests representants poden prendre les decisions de més qualitat –si més no, algunes– si hi incorporen processos de deliberació pública. D'aquesta manera, a més de la legitimitat dels vots, les decisions es veuen dotades d'una renovada legitimitat democràtica.
- El **processos de participació**, en canvi, defineixen experiències de participació puntuals i concretes, ja que no es tracta d'espais estables, sinó de dinàmiques que tenen un moment inicial i un moment final que, a més, coincideix amb la presa d'una decisió. Aquesta decisió concreta és una decisió de política pública; és a dir, l'aprovació d'un pla, un programa o un projecte d'actuació.

## En resum

Parlem d'experiències de participació política promogudes des d'una institució pública i que, combinant l'autoritat dels representants polítics amb les contribucions d'una deliberació ciutadana, tenen com a objectiu incidir en la definició d'una política pública específica. En aquesta Guia, tractarem els processos participatius institucionals i de naturalesa deliberativa. A partir d'ara, per tant, ens referirem a processos participatius i/o deliberatius de manera indistinta.

## 2.4. Parlem de processos participatius

Una darrera delimitació, de caràcter més instrumental, fa referència a la distinció entre processos participatius i espais participatius:

- Els **espais participatius** són òrgans amb vocació de permanència on l'Administració es reuneix periòdicament amb ciutadans o entitats de la societat civil per tal d'interactuar entorn d'una política sectorial. Aquest espais no són objecte d'anàlisi en aquesta Guia.

# 3

## El perquè dels processos participatius

10

Els processos participatius no són cap novetat. Dispossem d'una experiència que arrenca de manera tímida a finals dels anys vuitanta, que explota durant la dècada dels noranta i que es manté, amb alts i baixos, fins a l'actualitat.

Aquesta història, cal reconèixer-ho, no ha estat només una història d'èxits i satisfaccions. Han estat moltes i variades les experiències participatives reeixides, però, en general, els protagonistes d'aquestes iniciatives –tant institucionals com socials– les valoren amb dosis importants de frustració i decepció. Les il·lusions i les expectatives havien estat molt elevades, mentre que els resultats han estat més aviat modestos: impactes reals difuminats, pocs participants, debats sobre temes irrelevants, metodologies que reclamen molta dedicació, professionalització dels participants, manca de compromís per part dels polítics, etc.

I amb aquests magres resultats, paradoxalment, la voluntat de fomentar i d'articular la participació s'ha mantingut i, de fet, s'ha reforçat. Fins i tot quan les decepcions han generat una clara disminució de la *demand*a de participació ciutadana –que alguns van definir com a “fatiga participativa”–, l'*oferta* de participació ha continuat. Malgrat les frustracions i el cansament, hem persistit en la voluntat de potenciar la participació ciutadana.

Per què? Què pot explicar aquesta paradoxa? Per què tanta insistència en la participació ciutadana, malgrat la fragilitat dels resultats?

Aquests interrogants ens porten a la necessitat de definir el perquè de la participació ciutadana. Una necessitat, efectivament, ja que sense tenir gaire clar el perquè de la participació ciutadana és impossible tant posar-la en pràctica de manera coherent com avaluar els resultats efectius que s'hi puguin assolir.

- **Consideració inicial.** Certament, en una societat més educada i sofisticada, la participació és una

demanda de la ciutadania, que vol veure que la seva incidència política va més enllà del moment electoral. Tanmateix, volem subratllar que la participació és també –potser, sobretot– una necessitat dels governs mateixos, els quals han de fer front a les demandes d'una ciutadania més exigent i d'una societat més complexa. Dit ras i curt, no és només que els ciutadans demanin participació, és que els governants la necessiten per poder governar.

Una necessitat que, com veure'm tot seguit, es concreta en la capacitat de la participació per aconseguir millorar les decisions, fer més eficient la seva implementació i, també, contribuir a construir ciutadania i societat civil.

#### Àgora Terrassa. Per promoure un nou model de ciutat

L'Àgora Terrassa es defineix com un “espai obert de diàleg per establir dinàmiques de consens per fer-se preguntes, fer aflorar idees, projectes i valors que permetin el compromís i la col·laboració entre administracions, ciutadania i entitats, amb l'objectiu d'afrontar els principals reptes de la ciutat”.

Més enllà dels aspectes metodològics, resulta interessant destacar que en aquests espais de diàleg (procés participatiu de naturalesa deliberativa) es parteix, en primer lloc, del reconeixement d'un context de crisi i incertesa i, en segon lloc, de la necessitat d'abordar aquest context a través del diàleg i el compromís dels diversos actors cívics i polítics. És a dir, es reconeix la *necessitat* de la participació per donar respostes als reptes d'un entorn cada vegada més complex.

<http://www.agoraterrassa.cat>

#### • Tres perquès concrets

1. En primer lloc, la participació ciutadana hauria de servir perquè els governants prenguessin **decisions més intel·ligents**. Els problemes sobre els quals han d'intervenir les institucions públiques són cada vegada més polièdrics. Ja no es tracta, per exemple, de donar una resposta assistencial a la pobresa, sinó d'entendre que aquesta té a veure amb el desenvolupament econòmic, la salut, l'edu-

ció i l'urbanisme. En aquest context, la participació permet abordar els problemes complexos i incorporar-hi mirades múltiples, i, d'aquesta manera, s'enriqueix el procés de decisió.

Incorporar la deliberació ciutadana és la manera de construir respostes complexes a problemes complexos. Prescindir d'aquesta deliberació ciutadana provoca moltes dificultats als governants, ja que s'aborden de manera simple assumptes complicats. La participació, per tant, no és una opció, sinó una necessitat dels governants.

#### Llagostera. Pla estratègic de desenvolupament local

A Llagostera es desenvolupa un pla estratègic amb la finalitat de “potenciar els avantatges competitiu del municipi per tal de fomentar l'ocupació i la riquesa local”, com també la cohesió i l'equilibri de la comunitat local.

Com pot observar-se, es tracta d'un objectiu complex i polièdric, de manera que des de l'Ajuntament de Llagostera s'aposta per una metodologia participativa (tallers deliberatius) que permeti generar decisions més sofisticades (intel·ligents). Emprant els termes de la Guia, a Llagostera s'identifica un repte d'alta complexitat (el desenvolupament econòmic i la cohesió social del municipi) i, consegüentment, s'opta per articular una resposta també complexa (fent participar els diversos punts de vista i els múltiples actors socials, econòmics i polítics del municipi).

<http://plaestrategic.llagostera.cat>

2. En segon lloc, la participació ciutadana també hauria de servir per aconseguir una **implementació més eficient** de les polítiques públiques. En contra del tòpic segons el qual la participació exigeix pagar un peatge en termes de costos i dedicacions addicionals, s'imposa la idea que la participació genera un seguit de complicitats i facilita certes dinàmiques col·laboratives imprescindibles per garantir l'eficiència en el desplegament de les accions governamentals.

Incorporar la deliberació ciutadana entre els actors socials i econòmics que expressen posicions legítimament diverses, fins i tot contradictòries, permet establir

una xarxa de relacions i construir les bases per a una confiança mútua que, malgrat les diferències, facilita la possibilitat de tirar endavant projectes col·lectius. Sense aquesta deliberació es donen els primers passos de manera molt ràpida, però, també de seguida, la implementació de la política es veu bloquejada pels enfrontaments i les posicions enrocades.

### Rubí. Barris al dia: participació per al manteniment i la millora de l'espai públic

El govern municipal de Rubí va decidir destinar 380.000 euros a la millora de l'espai públic de la ciutat. Podia haver desplegat aquest programa només mitjançant arguments tècnics i prioritats polítiques, però va decidir fer-ho a través d'un procés participatiu. Les raons d'aquesta opció les expliquen els protagonistes del projecte, que posen l'èmfasi tant en la capacitat de la ciutadania a l'hora de prendre decisions com en la dimensió pedagògica d'un projecte que, tot conscienciant sobre les limitacions econòmiques de l'Ajuntament, ajuda també a posar en valor l'espai públic i a fer-ne més eficient el manteniment.

<http://www.rubi.cat/participacio/ca/processos-participatius/barris-al-dia>

- 12
3. En tercer lloc, la participació és bàsica per **construir ciutadania i societat civil**. Amb relació a aquest punt, hem de començar destacant la importància que té per a la governabilitat de la nostra societat el fet de disposar d'una ciutadania sòlida. Sense aquesta ciutadania és impossible aconseguir els dos objectius anteriorment esmentats: decisions intel·ligents i implementacions eficients. Malauradament, les dinàmiques individualistes dels darrers temps no han anat en aquesta direcció, perquè han afavorit el perfil de *client* i han debilitat el de *ciutadà*. La participació pot contrarestar aquesta tendència, sobretot si es converteix en un espai de debat públic en què els individus prenen consciència de la seva dimensió col·lectiva i esdevenen, així, ciutadans, que afavoreixen la formació d'una societat civil consistent. La participació ciutadana, en definitiva, té una dimensió pedagògica que no hauríem d'oblidar.

### Sant Cugat. Xarxa d'inclusió als barris del monestir i de Sant Francesc

Des de l'Ajuntament de Sant Cugat s'ha impulsat un pla local d'inclusió en el procés d'elaboració del qual la participació ciutadana ha estat un ingredient crucial. Més enllà de la capacitat de la deliberació per facilitar l'aparició de decisions més intel·ligents i actuacions més eficients, un dels responsables municipals del projecte s'expressava en els termes següents: "S'ha generat molta empena. Ens coneixem i ens respectem. Gràcies a la Xarxa, ara ens ajuntem i parlem sobre què podem fer per millorar el barri". Ens sembla una frase que il·lustra molt adequadament la capacitat de la participació com a constructora de ciutadania i societat civil.

<http://www.santcugat.cat/web/proces-participatiu-barri-monestir>

## En resum

La participació ciutadana no és una opció, és una necessitat. Avui no ens queda altre remei que incorporar la deliberació pública, ja que necessitem prendre decisions intel·ligents, implementar-les adequadament i comptar amb una ciutadania que ens ajudi tant en un sentit com en un altre.

Es tracta, en definitiva, d'una necessitat a la qual no més podem donar resposta millorant la relació entre la ciutadania i l'Administració. Una relació que, si és capaç de ser prou transparent, fluïda i constructiva, afavoreix tant la legitimitat de les decisions com l'eficiència de les actuacions. Una idea que, de fet, ja la recull com a mandat l'article 43.1 de l'Estat d'autonomia de Catalunya:

"Els poders públics han de promoure la participació social en l'elaboració, la prestació i l'avaluació de les polítiques públiques, i també la participació individual i associativa en els àmbits cívic, social, cultural, econòmic i polític, amb ple respecte als principis de pluralisme, lliure iniciativa i autonomia."

# 4

## El què dels processos participatius

A partir de com hem definit els objectius de la participació –**millorar la capacitat de governar societats complexes**–, hauria de quedar clar què entenem i què no entenem per procés participatiu.

- Un procés participatiu-deliberatiu **no** és...
  - ... “una reunió de moltes persones”, ja que aquestes poden trobar-se sense deliberar ni orientar el debat cap a una decisió col·lectiva.
  - ... “un taulell de reclamacions”, ja que, malgrat que tothom delibera a partir de les seves posicions, la participació no implica formular demandes i/o queixes particulars, sinó debatre sobre polítiques públiques.
  - ... “una forma de coproduir serveis”, ja que estem parlant de decisions polítiques i no d’activitats de prestació de serveis.
  - ... “una operació de màrqueting institucional” que ajuda a legitimar decisions ja adoptades, ja que la participació, tot i no ser vinculant i respectar l’autoritat dels representants polítics, ha de tenir una incidència real i efectiva en el procés de presa de decisions.
  - ... “fer allò que demana la ciutadania”, ja que la ciutadania és plural i demana coses diverses i contradictòries.
- Un procés participatiu **sí que és... una manera diferent de prendre decisions (no de deixar de prendre-les)**.
  - **Venim** d’un model en què les decisions es prenen sobre la base de la doble legitimitat formal (pel fet d’haver guanyat un procés electoral) i tècnica (per raó d’arguments experts irrefutables).
  - **I anem** cap a un altre en què les decisions necessiten veure’s complementades per una tercera font: la legitimitat democràtica, que s’obté a través del debat públic i de la incorporació de múltiples mirades que faciliten un procés deliberatiu.

- Un procés participatiu és un reconeixement de les aportacions de la **racionalitat deliberativa**; és a dir, del disseny d'uns processos de presa de decisions que saben que, en la resolució d'assumptes complexos, la solidesa tecnocràtica és necessària, però insuficient. Amb altres paraules, els criteris experts són tan importants com parcials, de manera que cal completar-los amb les veus que s'expressen des de diferents punts de vista. Sense voler atorgar raons, sinó, més aviat, facilitant l'intercanvi i l'enriquiment mutu.

### 14 Quart. Elaboració participativa del Pla d'ordenació urbanística municipal (POUM)

El govern de Quart va abordar la revisió del POUM, un moment políticament molt rellevant en qualsevol municipi, a través d'un procés participatiu en què, de manera explícita, se subratllava la voluntat d'oferir, en primer lloc, tota la informació necessària per generar un debat de qualitat amb la ciutadania i, en segon lloc, uns espais deliberatius en què concretar aquest debat i derivar-ne conclusions tant en termes de diagnòstic com d'orientacions a l'acció.

Per tant, el procés participatiu pretenia usar la *racionalitat deliberativa* per tal "d'incorporar criteris ciutadans en l'elaboració del POUM i obtenir un informe final que reculli els acords, consensos, desacords i totes les aportacions de la ciutadania". En concret, definien un procés deliberatiu que:

- oferís informacions clares i entenedores;
- garantís el dret dels ciutadans a estar informats, a ser participis i a ser consultats; i
- escoltés els ciutadans, però evités frustrar expectatives.

<https://sites.google.com/site/poumquart1/participacio-ciudadana>

- En un procés participatiu, finalment... **cal reconèixer que hi ha potencials i límits**
  - Els **potencials** tenen a veure, tal com hem explicat, amb una manera de prendre decisions que afavoreix tant la intel·ligència col·lectiva com la complicitat dels actors implicats.

- Els **límits** s'expliquen pel fet que es tracta d'una manera de prendre decisions, no de deixar de prendre-les en benefici de la ciutadania mateixa. Una ciutadania que, consegüentment, ha d'acceptar uns límits que poden ser dolorosos perquè les seves expectatives es poden veure limitades per:
  - la necessitat d'equilibrar-les amb les expectatives d'altres;
  - les restriccions (econòmiques, jurídiques, morals) que impliquen acceptar que no tot és possible;
  - les prioritats d'uns governants escollits precisament per defensar aquestes prioritats.

A aquests límits, s'hi afegeix el fet que la participació és una iniciativa que no sempre encaixa fàcilment amb les maneres de fer que tenim més incorporades i assolides. En aquest sentit, podem parlar d'algunes **dificultats de fons** de la participació:

- La limitada **cultura participativa** dels diferents agents: ciutadans, polítics i empleats públics.
- Una **estructura burocràtica** excessivament rígida per adaptar-se a les exigències de la participació.
- El risc de la **seducció metodològica**; és a dir, de confondre la participació amb un conjunt de tècniques i no entendre la seva autèntica naturalesa.
- La temptació de **banalitzar la participació** amb assumptes superficials, quan, de fet, la ciutadania es mobilitza per temes que són rellevants i els importen.
- Una **percepció simplificada del poder** segons la qual aquest és incompatible amb espais més amplis i articulats de participació ciutadana.

## En resum

La participació ciutadana no és una manera d'aconseguir allò que vull, sinó allò que volem; no és un acte individual, sinó un espai col·lectiu per prendre les decisions que ens afecten a tots; no és un procés vinculant en el qual traslladem la decisió als interessants, sinó un procés consultiu-deliberatiu en què contribuïm a la decisió que prendran els governants:

El seu potencial deriva de complementar la racionalitat tecnocràtica amb la racionalitat deliberativa.

Els seus límits deriven de la necessitat de combinar les pròpies expectatives amb les dels altres ciutadans i les dels polítics triats per governar, per prendre decisions dotades d'autoritat.



# 5

## El quan i el qui dels processos participatius

16

Abans d'abordar amb cert detall la manera de dissenyar i conduir un procés participatiu, hem de fixar-nos en dos aspectes previs: el moment de la realització del procés (el **quan**) i els actors que hi prendran part (el **qui**). Es tracta de dos aspectes que cal tenir en compte abans de la planificació i l'execució del procés de participació, perquè defineixen algunes de les condicions de partida.

Podem anticipar dues idees bàsiques:

- En primer lloc, els processos de participació haurien de posar el focus en la **definició de l'agenda** (les prioritats) o bé en el moment de la **presa de decisions** (la definició de les respostes).
- En segon lloc, el criteri principal per saber qui ha de participar en aquests processos no és la representativitat, sinó la **diversitat**, atès que no es tracta de substituir l'obligació que tenen els representants polítics de prendre decisions, sinó d'enriquir aquestes decisions amb aportacions i mirades des d'angles diferents.

### 5.1. El moment participatiu: quan?

Una política pública és un conjunt articulat d'accions que té per objectiu modificar una realitat social, econòmica, educativa, etc. És, per tant, la materialització de la voluntat política de transformació. A l'hora d'analitzar les polítiques públiques, és un lloc comú desglossar-les en quatre fases:

- (1) L'entrada a l'agenda (per què abordem aquest problema i no un altre).
- (2) La presa de decisions (per què abordem el problema d'una manera i no d'una altra).
- (3) La implementació (com duem a terme la decisió anteriorment adoptada).
- (4) L'avaluació (com valorem allò que hem fet i els resultats obtinguts).



Els processos participatius als quals ens estem referint centren l'atenció en les dues primeres fases de les polítiques públiques: l'entrada a l'agenda i la presa de decisions.

- **En primer lloc**, ens cal reconèixer que allò que és objecte d'intervenció pública és, per definició, limitat i, almenys fins a cert punt, arbitrari. Limitat perquè les capacitats i els recursos disponibles són finits, de manera que és impossible abordar simultàniament un conjunt de problemes que tendeix a l'infinit. L'arbitrari perquè les raons per les quals dediquem més recursos, per exemple, a l'educació que a la mobilitat solen ser conjunturals i difícils de precisar.

De fet, els governs es troben amb múltiples problemes que competeixen entre si per entrar a formar part de la seva agenda d'intervenció, i el fet de prioritzar-ne uns sobre els altres no depèn només de la gravetat del problema (sempre difícil d'objectivar i de fer comparable), sinó, sobretot, de la capacitat de pressió dels actors i de les circumstàncies del context. Definir una agenda implica triar, prioritzar allò que farem i allò que deixarem per a més endavant o que simplement no farem.

Així doncs, un procés de participació pot ser una forma de definir l'agenda d'un govern comptant de manera explícita amb la participació dels diferents interessats. En aquest cas, el procés serveix per identificar prioritats o, si es prefereix, per indicar als governants per on han de començar a treballar.

#### Granollers. Pla estratègic

En aquest municipi, com en molts d'altres, l'Ajuntament va promoure un pla estratègic –molt ben explicat i documentat a través d'un web– com un instrument per identificar els reptes i les prioritats de futur. Un pla estratègic en què la dimensió participativa és molt rellevant, ja que –com s'hi afirma de manera explícita– es tracta d'una aposta de futur, però d'una aposta necessàriament col·lectiva. Una **aposta** perquè implica prioritzar un escenari de futur, i **col·lectiva** perquè es realitza a partir del diàleg i el compromís dels múltiples actors que s'hi troben involucrats. S'ha subratllat sovint la dimensió *visionària* dels enfocaments estratègics, però

hauríem de recordar que, si aquesta visió no ha estat *participada*, no estariem parlant amb propietat d'un pla estratègic.

<http://www.plaestrategicgranollers.cat/>

#### Girona. Pressupostos participatius

Des del començament dels anys noranta en municipis del Brasil, els pressupostos participatius han exercit una seducció important en tant que metodologia participativa orientada a facilitar una priorització compartida dels recursos públics. Un pressupost indica als governants allò que han de fer, de manera que, quan el govern incorpora mecanismes de participació ciutadana, estem construint conjuntament la seva agenda d'intervenció.

A Catalunya, alguns ajuntaments van impulsar experiències de participació ciutadana de manera pionera, com ara Figaró-Montmany, Santa Cristina d'Aro o Rubí; i darrerament s'hi ha revitalitzat l'interès i n'han proliferat els exemples. En el cas de la ciutat de Girona, es van posar en marxa uns pressupostos participatius per barris. A partir d'una dotació de recursos, cada territori organitza un procés de debat i de priorització que acaba amb la possibilitat efectiva dels ciutadans de determinar les partides assignades.

<http://www2.girona.cat/ca/participacio>

La participació en la definició de l'agenda implica participar en la determinació de les seves prioritats i, per tant, és una qüestió molt rellevant. Incidir en allò que es fa i en allò que es deixa de fer és crucial, encara que sovint pugui semblar una mica vaporós. Definir l'agenda és identificar els problemes que abordarem, no com els abordarem. Certament, és un pas previ a la presa de decisions, però en volem destacar la importància. Un destacat que caldrà incorporar en aquests processos, a partir de fer comprensible com la participació ciutadana ha contribuït a escollir unes prioritats i a descartar-ne d'altres. Aconseguir que els ciutadans, a través d'un procés participatiu, facin seva l'agenda de govern és una experiència política-ment molt potent.

- **En segon lloc**, una vegada el problema forma part de l'agenda governamental, cal decidir com abordar-lo. Aquesta és la segona fase en què podem focalitzar un procés de participació ciutadana. Ara

ja no es tracta d'identificar la prioritat, sinó la manera d'afrontar-la. És a dir, per il·lustrar-ho amb un exemple, no es tracta només d'identificar la necessitat de construir un vial, sinó de decidir-ne la forma i el traçat.

Tradicionalment, hem considerat –continuant amb l'exemple del vial– que el debat polític ha de servir per identificar el problema, mentre que els criteris tècnics són els que han de determinar la solució. Volem un vial, però si ha de passar per la dreta o per l'esquerra és una decisió fonamentalment vinculada al coneixement expert.

Doncs bé, aquest enfocament tradicional és el que desafia la lògica deliberativa, que assumeix que els criteris tècnics són necessaris, però insuficients a l'hora de prendre decisions. Els experts ofereixen una mirada imprescindible, però l'estructura polièdrica dels problemes que hem d'abordar ens aconsella incorporar-hi altres mirades. I és aquí on cal la participació ciutadana, com la possibilitat per contribuir al procés de presa de decisions amb les diverses perspectives dels diferents actors socials i econòmics.

A diferència de la participació vinculada a la definició de l'agenda governamental, la que es produeix en relació amb el moment de prendre decisions és més visible i comprensible pels participants mateixos. Aquesta afirmació, en tot cas, per ser ratificada, requereix que aquests processos compleixin dos requisits: (1) culminar amb una decisió concreta i (2) saber identificar en quins aspectes específics aquesta decisió ha estat influïda per la participació.

#### Olot. Sumem des dels barris: millora urbana amb participació ciutadana

Des de l'Ajuntament d'Olot s'ha desenvolupat un projecte participatiu interessant destinat a prendre decisions concretes sobre com dur a terme la millora urbana en el barri de Sant Miquel, un territori caracteritzat per certs dèficits i per una imatge negativa en relació amb altres barris de la ciutat.

En aquests cas, a través de l'ús de metodologies innovadores (Joc de Barri, Un dia al teu barri, Descobreix Sant Miquel, Mapa urbà, etc.), es valoren i es discuteixen intervencions concretes sobre aspectes com les àrees estacionals, l'ampliació de voreres, l'arranjament d'una plaça, la cessió de solar per a l'ús públic, la senyalització d'àrees verdes o espais temporals per a vianants. Decisions concretes que es prenen de manera participativa i que, finalment, s'han concretat en un programa de millores per al barri, dotat amb 250.000 d'euros.

<http://santmiquelmesb.cat>

## 5.2. Els participants: qui?

Una de les principals crítiques que han rebut els processos participatius fa referència als perfils de les persones participants. Se'ls acusa d'atreure pocs participants, que hi participen sempre els mateixos, d'afavorir l'aparició de "professionals" de la participació, o de propiciar biaixos més o menys interessats que potencien certes veus i en silencien d'altres. Aquestes són objeccions molt greus, de manera que el *qui* de la participació esdevé un assumpte de vital importància.

Dos són els criteris bàsics, molt lligats entre si, que hem de considerar amb relació al *qui* de la participació: **diversitat i inclusivitat**.

- En primer lloc, la **diversitat** és un objectiu bàsic, que contrasta amb el criteri més clàssic de la representativitat. Hauríem de ser meridianament clars sobre aquest punt: atès que parlem de processos participatius que combinen deliberació amb autoritat, cal deixar la representativitat com un problema dels representants que han de prendre les decisions i cal centrar-se en la diversitat dels participants que, precisament gràcies a aquesta diversitat, contribuiran a millorar la qualitat de la decisió. Amb altres termes, ens interessa enriquir les decisions amb una mirada polièdrica, indepen-

dentment de qui hi hagi darrere de cada un dels angles de les múltiples mirades. La pregunta que hem d'adreçar als participants no fa referència a "en nom de quants parles", sinó a "quina és l'aportació distintiva que pots fer-hi".

- En segon lloc, la **inclusivitat** és un criteri derivat a l'anterior. La diversitat implica no només la presència d'actors amb perspectives diferents, sinó també amb recursos i capacitats desiguals. Aquest segon aspecte explica que no tots els actors tenen les mateixes possibilitats d'estar presents en el procés participatiu, de manera que haurem de treballar per propiciar la seva inclusió de manera activa. No n'hi ha prou amb convidar-los, sinó que cal, a més, tractar-los com a diferents i facilitar la inclusió de tothom, fins i tot de qui té alguna cosa a dir, però que no ho fa sinó compta amb algun tipus d'ajut o de suport.

Identificar els criteris de diversitat i d'inclusió ens comporta problemes pràctics, atès que són criteris difícils de determinar. No hi ha cap fórmula màgica, però suggerim treballar en quatre direccions: (1) definir mapes d'actors, (2) establir estratègies comunicatives, (3) usar mètodes participatius diversos i (4) distribuir recursos per tal de facilitar la participació de qui té menys capacitat per fer-ho.

### 5.2.1. Mapa d'actors

Un procés participatiu s'adreça tant a ciutadans individuals com a les diverses entitats que els poden aplegar i organitzar. Així doncs, cal pensar tant en persones concretes com en entitats, a l'hora de dissenyar els processos de participació. Abans de fer-ne el disseny, cal tenir molt present quins són els perfils individuals i les entitats socials més rellevants per al procés que volem impulsar. És a dir, **quines són les veus diverses que hauríem d'aconseguir incloure en el procés participatiu?**

Els processos de participació haurien de ser oberts a qualsevol persona i/o associació interessada, però també és cert que cada procés afecta, de manera especial, determinats perfils i determinades entitats. Per exemple, si parlem de medi ambient no poden faltar les veus de les associacions ecologistes, mentre que si estem elaborant un pla d'acollida no podem prescindir de les entitats relacionades amb la immigració.

Elaborar un **mapa d'actors**, per tant, consisteix a fer una relació dels perfils (individuals i associatius) que, atès el contingut del procés participatiu que s'impulsa, haurien de ser incorporats de manera imprescindible. Es tracta, dit de manera diferent, d'identificar els participants *obligatoris*, els participants que de cap manera no haurien de deixar de formar part del procés participatiu.

En l'àmbit local, la proximitat i el coneixement dels diversos actors socials, econòmics i polítics fa que sovint no s'elaborin mapes d'actors de manera explícita, sinó que més aviat es limiten a convocar genèricament la ciutadania o, en el millor dels casos, a establir una relació genèrica de col·lectius als quals adreçar-se.

#### Àgora Terrassa. Per promoure un nou model de ciutat

En aquest projecte s'especifiquen sis grups de participants, tot i que no s'explica si hi ha una estratègia determinada per identificar-los i per convocar-los de manera efectiva:

- Els ciutadans/es (a títol individual)
- Les entitats i les associacions de la ciutat
- Els agents econòmics: empresaris, comerciants, etc.
- Els representants polítics
- Els professionals de les diferents àrees de l'Administració

#### Olot. Sumem des dels barris: millora urbana amb participació ciutadana

En aquesta iniciativa també s'esmenten els col·lectius dels participants als quals es pretén arribar, tot i que es fa –de nou– de manera genèrica i sense construir allò que hem anomenat un mapa d'actors. En concret, es fa referència a:

- Tota la població del barri i el seu entorn
- Els agents socials (entitats)
- Els agents productius (sector econòmic)
- Els equips tècnics de les diverses àrees de l'Ajuntament

### Berga. Debats ciutadans sobre l'espai públic

En aquest darrer exemple també trobem una llista específica de col·lectius, convocats a través d'una crida excessivament genèrica:

- Tots els veïns i veïnes del municipi
- Els comerciants de la zona (la iniciativa se centra en el nucli antic de la ciutat)
- Les entitats (socials) del nucli antic
- Les persones propietàries de la zona

<http://www.ajberga.cat/ajberga/serveis/detall.php?servei=72&apartat=130>

### Generalitat de Catalunya. El Pla de participació vinculat a l'elaboració del Pla de gestió de les conques fluvials catalanes

20

Comentem un exemple de l'Administració catalana realitzat entre 2005 i 2009, perquè mostra un esforç molt explícit a l'hora de construir un mapa d'actors exhaustiu en un àmbit en què aconseguir-ho, atesa la diversitat d'actors i la volatilitat de les seves organitzacions, no era una tasca senzilla.

- En primer lloc, un mapa d'actors ha d'incorporar la identificació dels **perfils individuals** que es considerin més rellevants per al debat públic que es vol propiciar. En aquest exemple es van escollir perfils que tenien relació amb els diferents actors involucrats en la política hídrica: agricultors, industrials, empresaris hidroelèctrics, veïns i veïnes consumidors d'aigua, entitats ecologistes, representants del món municipal i persones expertes en la matèria.
- En segon lloc, un mapa d'actors ha d'incorporar **una llista d'entitats** (socials, econòmiques, ambientals, polítiques, etc.) que, de nou, es considerin imprescindibles, atès el contingut del procés participatiu. En l'actualitat, aquestes entitats conformen un univers molt volàtil i informal, de manera que l'elaboració d'un mapa d'actors no pot alimentar-se només d'alguns dels registres existents, sinó que ha de ser molt proactiva, amb l'ús de tècniques com: els informants clau, el rastreig a través del web o la consulta a determinades institucions. En el cas de la política d'aigua, es va fer un esforç molt notable per adreçar-se a organitzacions molt diverses (industrials, agrícoles, ambientals, veïnals, socials, acadèmiques), de manera que el resultat final va ser una base de dades amb més de 10.000 entrades.

[http://aca-web.gencat.cat/aca/appmanager/aca/aca?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=P5500151771445533632965&\\_nfls=false](http://aca-web.gencat.cat/aca/appmanager/aca/aca?_nfpb=true&_pageLabel=P5500151771445533632965&_nfls=false)

## 5.2.2. Estratègies comunicatives

Una vegada elaborat el mapa d'actors i identificats els perfils i les entitats d'inclusió obligada, el pas següent consisteix a desplegar una estratègia de comunicació destinada a aconseguir dos objectius clau: (1) fer arribar una *invitació* per formar part del procés i (2) proporcionar la informació necessària per tal que les persones participants coneguin el format, els objectius i també els límits del procés participatiu que es vol iniciar.

- D'entrada, doncs, cal dissenyar **estratègies comunicatives segmentades i focalitzades**; és a dir, pensades per als perfils i els col·lectius específics als quals van adreçades. És bàsic evitar les estratègies comunicatives genèriques, com també les crides a la participació que s'adrecen a tothom, de manera indiferenciada. Segmentar i focalitzar la comunicació requereix certs coneixements professionals; però, de manera purament intuïtiva, implica usar materials, llenguatges i mitjans de comunicació diversos i adaptats als receptors.

No és el mateix adreçar-se a persones grans amb disponibilitat de temps que a joves més pendents de les xarxes socials o a una població estrangera amb una comprensió lingüística baixa, de manera que cal articular estratègies comunicatives diferents per a cadascun d'aquests col·lectius. Aquesta és una obvietat que sovint oblidem, i, en conseqüència, es desplega una comunicació molt institucional que no arriba als interessats. Sovint, quan els participants *no vénen* als nostres processos participatius no és perquè hagin decidit no fer-ho, sinó perquè no coneixen la iniciativa.

### Rubí. Barris al dia: participació per al manteniment i la millora de l'espai públic

Aquesta experiència participativa, destinada a prioritzar i proposar intervencions en l'espai públic, va incidir de manera especial –i molt destacable– en l'aspecte pedagògic de la participació

ciutadana. I arran d'aquesta preocupació va prestar una atenció notable al disseny d'una estratègia de comunicació que, amb l'ús de diversos canals, pogués arribar als diversos públics objectius. En concret, es van tenir en compte les iniciatives comunicatives següents:

- Web
- Notes de premsa
- Anuncis i convocatòries en els diaris locals
- Cartells (3.500 unitats)
- Cartes personalitzades a totes les entitats
- Bàners
- Falques de ràdio
- SMS als ciutadans registrats per rebre'n
- Tuits de l'Ajuntament

<http://www.rubi.cat/participacio/ca/processos-participatius/barris-al-dia>

- A banda de la capacitat per arribar als diversos perfils individuals i/o col·lectius de participants que hem apuntat, també és fonamental **traslladar-los la informació bàsica** i imprescindible per tal que hi participin amb coneixement de causa i en condicions d'igualtat.

De nou, per aconseguir-ho cal fer un esforç de *traducció* de tota la informació, normalment disponible en llenguatge i format institucional, al llenguatge dels participants potencials. Aquesta feina comporta ser capaç de simplificar, de sintetitzar i d'adaptar la informació necessària a formats diversos. També és important fer atractiva aquesta informació, ja que d'una altra manera difícilment serà usada per la ciutadania. Així doncs, a més dels clàssics dossiers amb documentació escrita, hem d'incorporar-hi propostes visuals, material lúdic o qualsevol altre mitjà de comunicació que pugui ser útil.

#### Girona. Procés de participació de la Devesa

La Devesa és un espai de la ciutat de Girona tan emblemàtic com problemàtic. De cara a un futur encara indeterminat es va preveure una operació de transformació important, de manera que l'Ajuntament va decidir posar en marxa un procés de participació que ajudés a definir els principals criteris i orientacions.

Sense entrar en els continguts d'aquest procés participatiu, sí que volem destacar el vídeo en què s'expliquen les principals apostes per a la transformació d'aquest important espai urbà. Els aspectes urbanístics i paisatgístics sovint són difícils d'explicar a un públic no expert en la interpretació de mapes o en la lectura d'informació cartogràfica. Davant d'aquesta dificultat, el vídeo esmentat és molt útil com a eina comunicativa, en un format atractiu i amable que facilita la comprensió d'un assumpte tècnicament complex per al conjunt de la societat.

<http://www.girona.cat/devesa/cat/index.php>

- En aquesta fase, encara prèvia al procés de participació pròpiament dit, també és important explicar amb tota claredat tant les **característiques formals** com els **continguts substantius**. Una explicació que hauria de ser tan compartida com sigui possible, i que definís un punt de partida prou acceptable per al conjunt dels participants.

Quant a les característiques formals, és evident que sempre podem discutir i considerar insuficients la durada, les possibilitats i els recursos destinats a la participació. En tot cas, un procés de participació ha de preveure una metodologia de treball, fixar uns calendaris, dotar-se de determinats recursos, establir certes regles de funcionament i, abans de fer tot això efectiu, explicar amb la màxima claredat aquests compromisos i intentar consensuar-los amb els participants potencials.

Pel que fa als continguts substantius, abans de posar en marxa el procés de participació, la institució convocant ha de fer explícits els seus potencials i els seus límits. O, si es prefereix, explicar quins temes estan oberts al debat i, per tant, són susceptibles de ser influïts pel procés participatiu; i quins altres temes, per les raons que sigui, no ho són. Clarificar aquests potencials i aquests límits de manera prèvia és fonamental per evitar que el procés generi falses expectatives i posteriors decepcions.

#### Quart. Elaboració participativa del Pla d'ordenació urbanística municipal (POUM)

La voluntat de clarificar els continguts i les formes és especialment evident en el procés deliberatiu que ha acompanyat l'elaboració del POUM al municipi de Quart. En aquest exemple, en primer lloc, es proposen dos tallers amb dos objectius diferenciats: el diagnòstic i la definició/tria d'alternatives. A més, es té molta cura a l'hora d'establir una informació clara sobre allò que se sotmet a debat i sobre els límits que no es volen superar. En aquest aspecte es fa una referència explícita a "evitar la frustració d'expectatives" que un debat excessivament obert pot generar.

En segon lloc, pel que fa a les formes, els participants als dos tallers disposen d'una informació molt detallada sobre el seu funcionament. Aquesta informació abasta:

- Objectiu del taller (de diagnòstic): informar, deliberar sobre la situació del municipi i definir criteris generals per al futur POUM
- Durada del taller: de 20.00 a 22.30 h (2,5 hores)
- Nombre de participants: setanta-cinc
- Dinamitzadors: dues persones de l'empresa que condueix el procés i tres arquitectes que traslladen la informació i fan tots els aclariments necessaris.
- Metodologia de treball; s'especifica una agenda detallada del taller: benvinguda (20.00 h), presentació del funcionament de la sessió (20.10 h), presentació dels tres grans àmbits del POUM que s'han de debatre (20.15 h), divisió dels participants en dos grups (20.55 h), treball en subgrups de quatre o cinc persones i recollida d'aportacions per a cadascun dels tres àmbits (21.05 h), i cloenda (22.30 h).
- Tractament del resultat: abocament de les aportacions, a partir de tres documents que es retornen als participants (les forteses, febleses i els criteris sobre el model d'ordenació, la mobilitat, i l'activitat econòmica).

### 5.2.3. Diversitat de perfils, diversitat de mecanismes

En el disseny del procés participatiu, més enllà d'explicar-lo i compartir-lo, és imprescindible dotar-se de mecanismes de participació diversos pensant en la diversitat de perfils que hauran d'usar-los. Aquesta idea, aparentment simple, reclama un esforç d'**imaginació** i d'**innovació participativa** considerable.

Estem habituats a utilitzar uns instruments participatius determinats, els quals són atractius i útils per a uns perfils de participants peculiars. Com a resultat, moltes veus queden excloses precisament perquè no es troben còmodes amb les eines participatives dominants. Unes vegades perquè els horaris no els són propicis, d'altres perquè en el debat oral no se senten prou capacitats, o en certes ocasions perquè no entenen les dinàmiques de funcionament o perquè els semblen excessivament avorrides.

La imaginació en aquest cas consisteix a idear possibilitats de participació per a tots els participants: dissenyar estratègies adaptades a les realitats de la ciutadania, i no esperar que les persones s'adaptin a l'oferta participativa. Sovint la diversitat mateixa de mecanismes o d'espais de participació és un pas en aquesta direcció, perquè per si mateixa pot oferir alternatives a públics també diversos. En definitiva, cal dissenyar una oferta participativa que combini espais d'intercanvi oral, instruments lúdics, formats visuals, utilització de noves tecnologies o qualsevol altra eina que serveixi per arribar al públic potencial.

#### Olot. Sumem des dels barris: millora urbana amb participació ciutadana

L'equip dinamitzador d'aquest projecte participatiu estava format per un grup de joves arquitectes que van anar a viure al barri per tal de fer-hi una immersió real i van demostrar capacitat per conèixer les diverses veus dels veïns i les veïnes del barri. Així mateix, es van mostrar innovadors i van desplegar, amb la intenció d'arribar a tot tipus de població, una diversitat interessant de metodologies participatives:

- Joc de Barri
- Un dia al teu barri
- Descobreix Sant Miquel
- Mapa urbana
- Panells participatius

#### 5.2.4. Recursos per capacitar els participants

Finalment, si volem acostar-nos als participants, hem d'esmerçar-hi alguns recursos. En determinades condicions, és lícit oferir compensacions a qui ens dedica el seu temps, facilitar possibilitats de desplaçament, ofertes formatives o, en general, destinar recursos per afavorir que puguin organitzar-se i preparar la seva participació. Es tracta, en definitiva, de dedicar **recursos per capacitar els participants**.

També pot ser acceptable que aquests recursos s'utilitzin discriminant entre els participants amb més possibilitats dels que en tenen menys. No tots els participants tenen les mateixes dificultats, de manera que un tracte exquisidament equitatiu podria esdevenir injust per a qui té més problemes a l'hora d'articular i expressar els punts de vista. El perill, òbviament, és convertir el suport als participants més febles en suport a determinades posicions o perspectives. Aquest és un perill que cal conjurar i que, en tot cas, atès el ca-

ràcter deliberatiu dels processos participatius, no pot esgrimir-se com a condicionant de la decisió finalment adoptada. Els representants públics han d'aconseguir escoltar totes les veus –des de les més potents fins a les més febles– però, finalment, la decisió ha d'estar necessàriament i legítimament en les seves mans.

En aquest àmbit, no és senzill trobar exemples locals perquè, malgrat la voluntat d'incorporar els actors més febles, sovint no disposem de la capacitat per establir mecanismes explícits per reforçar-los. Posem l'exemple, de nou, d'un pla del Govern català:

##### Generalitat de Catalunya. El Pla de participació vinculat a l'elaboració del Pla de gestió de les conques fluvials catalanes

La participació en la política d'aigua havia estat sempre limitada als consells d'àmbit estatal, en què la presència dels actors (quantificada en nombre de places en els consells) es determinava per la quantitat d'aigua consumida per cadascun d'aquests actors. Això explica, per exemple, la presència en percentatges molt alts dels agricultors (el principals consumidors d'aigua) i l'absència de les entitats ambientalistes (que, tot i estar preocupades per l'aigua, no la consumeixen). La disponibilitat de recursos i l'articulació organitzativa és potent per als actors com ara els sindicats agraris o les associacions industrials, mentre que és feble per als actors ecologistes.

Davant d'aquesta situació, el Govern de Catalunya va destinar una partida de recursos a les entitats ecologistes, de manera que s'afavorís la seva capacitat per articular-se, per analitzar tota la informació disponible i per ser present en les activitats i les reunions que van definir el procés deliberatiu.

# 6

## El com dels processos participatius

24

Aquest és un apartat central de la Guia, atès que l'objectiu és oferir recomanacions concretes per a l'operativitat dels processos participatius. Com hem vist, però, no serveix de res tenir moltes indicacions sobre el *com*, sinó s'emmarquen en un *perquè* i un *què*, definits amb claredat. Els continguts que segueixen, per tant, com el lector podrà apreciar, prenen sentit en el marc del que entenem que són les principals característiques i els objectius d'un procés participatiu.

Establert aquest punt de partida, tractarem el *com* d'un procés participatiu fent referència a tres aspectes:

- En primer lloc, destaquem la importància de promoure un **diàleg de qualitat**.
- En segon lloc, definirem **les tres fases d'un procés participatiu**: la informativa, la deliberativa i la de resposta.
- En tercer lloc, ens referirem al rol que en aquest procés han de jugar **tres actors clau**: la ciutadania, els polítics i els professionals de l'Administració.

### 6.1. Un diàleg de qualitat

Un procés deliberatiu és, en essència, un diàleg que es vincula a un procés de presa de decisions. Des d'aquest punt de vista, la pregunta és com generar un diàleg i com assegurar que aquest diàleg compleixi certes condicions i que culmini en una decisió col·lectiva.

En un intent de precisar el concepte de *diàleg*, alguns autors el distingeixen d'allò que serien les seves dues temptacions. Aquestes temptacions, com veurem tot seguit, són massa freqüents en alguns processos participatius. Ens estem referint a les temptacions del *monòleg* i de la *xerrameca*:

- La temptació del **monòleg** apareix quan allò que hauria de ser un intercanvi d'arguments es veu es-



troncat perquè algú monopolitza la paraula. Com fan alguns professors que, després de parlar durant una hora i emplenar la pissarra de referències desconegudes per als alumnes, aprofita els darrers minuts per reclamar, des de la tarima, la participació dels estudiants. Una *participació* que no ho és, perquè l'asimetria impossibilita el diàleg. El professor, en aquestes condicions, fa un monòleg; en cap cas no propicia un diàleg.

És freqüent que els processos participatius fomentats des de les institucions públiques caiguin en aquesta temptació. Sovint perquè conviden a la participació, però no comparteixen informació, no s'esforcen a emprar un llenguatge entenedor o no deixen temps als participants perquè reflexionin i articulin les seves posicions. En aquestes condicions, no podem parlar en propietat d'un procés deliberatiu.

- La temptació de la **xerrameca** apareix quan ens situem en l'altre extrem i afavorim un diàleg en el qual tothom diu allò que considera oportú, no hi ha agenda de debat, no es respecten els torns i ningú no en pren nota per extreure'n unes possibles conclusions. Com pot observar-se, amb l'argument de la màxima obertura i flexibilitat, el diàleg esdevé un acte social, una xerrameca sense capacitat de vincular-se al procés de presa de decisions.

Conjurar aquesta temptació és bàsic si entenem la participació com una aportació a les decisions que han d'adoptar les institucions públiques. Sobre molts dels temes objectes de debat –com ara el model de ciutat o la millor manera de propiciar la cohesió social– és més que possible, fins i tot necessari, obrir espais de debat socials i acadèmics. És positiu, dit d'una altra manera, que parlem d'aquests assumptes a les aules o a les sobretauls, però és evident que aquests no són els espais destinats a prendre les decisions. Aquestes decisions, les adopten les institucions públiques, de manera que els processos participatius que ara ens ocupen

no només han de propiciar debats, sinó que els han de delimitar i ordenar per tal de garantir la connexió amb una decisió efectiva.

Des de 2006, el **Reglament d'urbanisme de Catalunya** obliga a tots els municipis que revisin els seus POUM (plans d'ordenació urbanística municipal), mitjançant la posada en marxa d'un procés participatiu. No s'especifica ni què és ni com es fa un procés d'aquesta naturalesa; de manera que es pot caure en les dues temptacions esmentades:

- En alguns casos, les aspiracions d'un procés participatiu es limiten a organitzar una presentació del projecte urbanístic a càrrec de l'equip tècnic municipal amb preguntes i observacions al final. Sense disposar de coneixements previs ni de capacitat per processar la informació i preparar-ne una rèplica, la participació cau en allò que hem anomenat la temptació del monòleg.
- En altres casos, s'interpreta l'obligació participativa com la necessitat de disposar d'un espai obert on tothom pugui expressar les seves opinions i reclamar les seves posicions. Quan això es fa sense explicar que un POUM és un projecte col·lectiu, que ha de definir el futur del municipi, i sense ordenar el debat, d'acord amb unes regles i uns eixos temàtics, se sol caure en la temptació de la xerrameca. És a dir, una situació en la qual es genera un espai per parlar, però on no es propicia un diàleg constructiu.

## 6.2. Les fases d'un diàleg de qualitat

Un **diàleg de qualitat** és el que es troba entre ambdues temptacions, el que conjura tant els perills del monòleg com els paranys de la xerrameca. És el que genera una situació d'equilibri, sempre delicada, que s'articula a través d'allò que hem anomenat les tres fases que han de caracteritzar tota experiència deliberativa. Ho podem expressar d'una manera molt intuïtiva com: explicar, escoltar i respondre.

- (1) **Explicar** de què volem (i de què no volem) parlar.
- (2) Propiciar el diàleg i **escoltar** allò que s'expressa.
- (3) **Respondre** a qui hi ha participat i fer visible l'impacte del diàleg propiciat anteriorment.

La major part del projectes participatius municipals utilitzen una estructura de fases a l'hora de concretar la seva posada en marxa. Òbviament, no tots responen a les tres fases que proposem en aquesta Guia, però sovint s'hi aproximen o en recullen l'esperit. A continuació, esmentem dos exemples per il·lustrar-ho:

### Àgora Terrassa. Per promoure un nou model de ciutat

- Fase inicial, en què una comissió dinamitzadora formalitza les preguntes inicials del procés (a partir del diagnòstic de partida, realitzat per l'Observatori Econòmic, Social i de Sostenibilitat) i en fa la difusió.
- Fase de desenvolupament, en què es provoca el debat al voltant de tres eixos transversals (180 persones deliberant en 18 tallers participatius).
- Fase final, en què es recullen les conclusions de la fase anterior i s'adopten els compromisos institucionals (concretats en 30 projectes).

### Olot. Sumem des dels barris: millora urbana amb participació ciutadana

- Fase de contactes, reunions, tallers i enquestes amb els agents socials i econòmics.
- Fase de creació d'espais diversos des dels quals es fa una diagnosi participativa amb veïns del barri i tècnics de l'Administració municipal.
- Fase de conclusió en què s'inicien algunes de les accions de millora proposades: es defineixen les accions, es fa la programació en funció de les prioritats i es duen a terme accions de verificació (intervencions de baix cost que permeten posar a prova, avaluar i ajustar les accions).

26

## 6.2.1. Explicar-nos

Pot semblar una obvietat, però sovint convidem la ciutadania a parlar sense haver explicat abans amb *claredat* i *honestedat* què és allò que volem discutir i quins són els objectius del debat que encetem. I utilitzem de manera molt conscient ambdós termes, claredat i honestedat, perquè mostren, de manera intuïtiva, les dues característiques principals d'aquesta primera fase explicativa:

- La **claredat** és imprescindible i ens recorda la dimensió pedagògica d'un procés participatiu. En aquests processos, les institucions han de fer un enorme esforç comunicatiu per explicar de manera precisa i assequible els temes del debat que es proposa. Només fent aquesta tasca pedagògica es garanteix que la deliberació es desenvolupi en condicions d'igualtat i amb prou coneixement de causa. A més, la tasca comunicativa i pedagògica mateixa és generadora de ciutadania, perquè ajuda les persones a incorporar-se al debat en l'espai públic. Ajuda, doncs, a formar ciutadans que, a més, podran participar adequadament en un procés deliberatiu.
- La **honestedat** és una segona condició necessària. I no usem aquest terme amb connotacions morals, sinó fixant-nos en aspectes més pràctics. En un procés deliberatiu que vol culminar en una decisió pública, cal reconèixer (honestament) que no tot és discutible; és a dir, que cal explicar als participants que hi ha límits econòmics, jurídics i/o polítics que condicionen la decisió que finalment podrà adoptar-se. Explicar que no tot és possible i raonar els motius que ho justifiquen no comporta coartar la llibertat d'expressió, sinó fer un acte d'honestedat que contribueix a definir els contorns del debat i, sobretot, a no despertar expectatives (tot és possible) que finalment poden esdevenir frustracions (perquè realment no tot és possible). De nou, cal recordar la dimensió pedagògica d'un *no*, en contrast amb el perill d'educar amb un *sí* permanent.

En definitiva, aquesta fase explicativa és crucial per fer visibles tant els potencials com els límits d'un procés deliberatiu. Els potencials es vinculen a allò que és objecte del debat, mentre que els límits es relacionen amb allò que, per les raons que sigui, en queda fora. Treballar els potencials obliga les administracions a dissenyar una *estratègia comunicativa*, mentre que mostrar els límits comporta un exercici de *clarificació política*:

- **Estratègia comunicativa.** No entrarem en detalls sobre com dissenyar i desplegar una estratègia comunicativa, però sí que volem destacar la importància d'esmerçar-hi temps i recursos. També la necessitat de pensar aquesta estratègia en funció del mapa d'actors definit anteriorment, tenint en compte que les formes d'arribar als participants han d'adaptar-se a les seves característiques i perfils.
- **Clarificació política.** Amb aquesta expressió ens referim al fet que els polítics han d'involucrar-se de manera activa en els inicis del procés participatiu, atès que són els responsables de definir –amb claredat i honestat– els potencials i els límits de la deliberació. Els responsables polítics no poden remetre's a consideracions tècniques i inhibir-se d'un procés que només pot funcionar si s'hi comprometen i en prenen les regnes.

Una manera de concretar el paper que s'espera dels polítics és fer servir el concepte **marc de referència**. Els responsables polítics han de ser capaços, abans d'iniciar el moment deliberatiu, de delimitar un espai en què l'àrea interior incorpori allò que es vol discutir (el potencial) i les línies de frontera determinin allò que no es vol o no es pot discutir (els límits). Identificar aquest espai de referència és una tasca difícil i estrictament política. Pot canviar en el temps, però s'ha de definir amb precisió abans d'iniciar un procés de participació.

Adicionalment, en la definició d'aquest marc de referència cal considerar dos aspectes crucials:

- Que allò que es defineix com a *sí discutible* sigui prou **significatiu i rellevant** per als participants. Cal evitar plantejar debats que no interessin o els que tenen una àrea de debat reduïda en què, de fet, la decisió ja està presa.
- Que allò que es defineix com a *no discutible* (a partir de les línies que delimiten el marc de referència) estigui vinculat no només a aspectes tècnics (legalitat, pressupostos, etc.), sinó, so-

bretot, a les propostes polítiques que es troben en la **democràcia representativa**. El marc de referència ha de permetre, així, articular la democràcia representativa amb les experiències participatives. Expressant-ho amb claredat, es tracta d'assegurar que els processos participatius no serveixen per deixar de banda allò que, en el moment representatiu, van ser les promeses electorals. De nou, hem de remarcar la importància de la política (dels representats polítics) en l'inici d'aquests processos deliberatius.

Per il·lustrar la importància d'*explicar-nos* i delimitar el marc de referència, no ens referirem a un exemple concret, sinó a un univers de casos en el qual aquest pas pot comportar un ajut important per aconseguir que la participació ciutadana sigui útil per als governs municipals. Ens estem referint a allò que la literatura ha anomenat els problemes NIMBY (*not in my back yard*) i que nosaltres hem traduït com els **problemes del aquí no**. Centrant-nos en l'àmbit municipal, seria el cas, per exemple, de les dificultats d'ubicar determinats serveis com el de les antenes, determinats equipaments com els socials, les mesquites, les presons o, fins i tot, les escoles. Tothom vol el servei que ofereixen, però ningú no vol l'equipament a prop de casa seva.

En aquesta tipologia de problemes, la participació ciutadana pot ajudar a desbloquejar les polítiques, però només si aquesta fase prèvia d'*explicar-nos* i delimitar el marc de referència s'estableix de manera clara. En canvi, quan no es fa una clarificació honesta, el resultat pot ser molt problemàtic. Ho podem veure a través de dos exemples concrets:

- En primer lloc, l'Ajuntament de Barcelona, fa més d'una dècada, va decidir instal·lar **sales de venopunció a la ciutat**; la idea no va semblar dolenta, però a la pràctica va provocar importants mobilitzacions veïnals a l'entorn on aquest servei va instal·lar-se. Un procés deliberatiu, en aquest cas, no podia consistir a preguntar on es volien aquests serveis, atès que la resposta era evident: lluny, on no es vegin. Un procés deliberatiu hauria d'haver servit per explicar la política municipal (sobre les condicions dels entorns on es volien obrir aquests serveis) i encetar un diàleg a partir d'aquests límits. El regidor del moment ho expressava com la necessitat de propiciar una combinació entre “la legítima autoritat i la necessària sensibilitat democràtica”.

- En segon lloc, des del Govern de la Generalitat de Catalunya s'ha desplegat durant els darrers anys un **pla d'equipaments penitenciaris** que, gràcies a un procés de participació, va aconseguir superar el bloqueig que suposava la lògica del *aquí no*. Com en el cas anterior, no va traslladar-se la decisió directament als ciutadans, sinó que se'ls va explicar els criteris del Govern i, amb transparència, es va iniciar un debat en el qual els límits i el marc de referència estaven clars.

[http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/docs/2010/10/29/12/43/1e5e430f-c59b-490b-9c3d-e9c281f9fc13.pdf](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2010/10/29/12/43/1e5e430f-c59b-490b-9c3d-e9c281f9fc13.pdf)

## 6.2.2. Escoltar

28

La segona fase es refereix a allò que hem anomenat el **moment deliberatiu** i que constitueix la pedra angular de tot procés de participació ciutadana. És el moment en què, aplegant i intercanviant les diferents perspectives dels diversos participants, s'hauria de generar el resultat perseguit; és a dir, un enriquiment de la decisió adoptada i unes complicitats que en facilitessin la implementació.

Aquest és el moment participatiu, aparentment, més obvi i, per tant, tendim a donar-lo per fet. És un moment complex que ha de satisfer determinades condicions, si volem generar tant una deliberació de qualitat com un procés amb impactes efectius sobre el procés de presa de decisions. Tot seguit ens hi referirem, a través d'allò que hem anomenat les pautes de funcionament i de comportament, però abans volem destacar dues condicions prèvies, més intuïtives, però fonamentals, per poder propiciar un moment deliberatiu adequat:

- **De les demandes al diàleg.** En primer lloc, el moment deliberatiu s'ha de caracteritzar per propiciar un diàleg entre les parts, i no per recollir les demandes de cada part. No es tracta de vehicular demandes o queixes, cosa que es produeix en els taulells de reclamacions o en les fases d'al·lega-

cions públiques obligatòries en molts projectes públics, sinó d'expressar una posició i escoltar la dels altres.

Aquesta és una condició complicada i difícil d'aconseguir, atès que reclama unes actituds que no són gaire freqüents entre una ciutadania més habituada a demanar (fins i tot, a exigir) que a escoltar i a intercanviar arguments amb qui pensa diferent. Per afavorir un diàleg, a més, cal superar una perspectiva estrictament individual (demanda) i afavorir una mirada col·lectiva (debat públic). Aquesta és la segona condició a la qual volíem fer referència.

- **De la perspectiva individual a la mirada col·lectiva.** En segon lloc, com acabem d'anticipar, un procés deliberatiu ens exigeix una capacitat que els grecs clàssics definien com "la condició de ciutadania": els ciutadans han de partir dels seus interessos particulars, però han de ser capaços de debatre sobre els interessos col·lectius. En un procés deliberatiu són lícites les posicions particulars, però no les demandes individuals. És a dir, és lícit defensar una mirada *interessada*, però és imprescindible ubicar-la en un diàleg en què l'objectiu sigui col·lectiu. Els moments deliberatius no serveixen per discutir sobre el *jo* sinó sobre els *nosaltres*.

De nou, aquesta és una condició complicada i difícil d'aconseguir, especialment quan les nostres societats han fet bandera de posicions individualistes. La participació reclama ciutadans, entenent com a ciutadà qui és capaç de preocupar-se i ocupar-se d'allò que és col·lectiu. Si, com sovint se suposa, només disposem de persones maximalistes de les seves preferències individuals, llavors, la participació, almenys tal com aquí l'estem definint, esdevé una quimera impossible d'assolir.

No podem exemplificar aquests aspectes d'un procés deliberatiu sobre la base dels detalls de la seva implementació, sinó que hem de fixar-nos en la seva orientació. En aquests sentit, els casos de Llagostera i Terrassa ens semblen prou emblemàtics:

### Llagostera. L'elaboració del Pla estratègic de desenvolupament local

L'Ajuntament de Llagostera, més enllà de pensar en les legítimes demandes dels ciutadans individuals, comença per d'assumir un context de crisi i la necessitat d'abordar un projecte que, partint d'una diagnosi compartida de la situació, elabori una *aposta de poble*; és a dir, unes polítiques de reactivació de l'economia local, seguint la lògica del desenvolupament endogen. Això es fa de manera participativa, efectivament, però propiciant un diàleg sobre allò que és col·lectiu.

### Àgora Terrassa. Per promoure un nou model de ciutat

De manera similar, la proposta de participació que es fa des de l'Ajuntament de Terrassa s'adreça explícitament a "repensar la ciutat, reactivar la seva economia local i generar oportunitats de cohesió social". El procés deliberatiu parteix de preguntes i es concreta en projectes d'actuació, però tant les preguntes com els projectes expressen objectius col·lectius. De fet, s'espera aconseguir un *pacte de ciutat*; és a dir, un compromís compartit per allò que és de tots.

**Ciutadans en diàleg.** Ni més ni menys, aquesta és l'essència del moment deliberatiu, allò que hauríem d'aconseguir per tal de generar processos participatius de qualitat. Però **com es fa?** Com s'aconsegueix posar en marxa moments deliberatius de qualitat?

- La **primera resposta** a aquests interrogants, molt habitual durant les darreres dues dècades, ha estat bàsicament tècnica. És a dir, disposem d'un conjunt de metodologies participatives que podem aplicar seguint uns protocols estrictament pautats i que, per tant, ens porten inevitablement a pràctiques participatives de qualitat. Des d'aquest punt de vista, s'ha parlat de la *seducció metodològica* que ha viscut la participació ciutadana, convençuda que assoliria els seus objectius, a través del desenvolupament i el refinament d'instruments i metodologies participatives.

Aquesta, però, ha estat una **falsa resposta** perquè ha estat incapaç de generar els resultats esperats. Així, la sofisticació metodològica creixent no ha

anat acompanyada de l'increment de la satisfacció que s'esperava amb les experiències participatives. No estem suggerint que les tècniques i les metodologies no siguin necessàries, fins i tot imprescindibles, per al desenvolupament dels processos participatius. Sí que estem afirmant, en canvi, que aquestes metodologies, per si mateixes, no són suficients. Fins i tot, poden arribar a ser contraproductius quan la seva aplicació mecànica ens porta a oblidar les condicions (de ciutadania i diàleg) que es troben en la base d'una deliberació de qualitat.

En definitiva, necessitem tècniques i metodologies d'intervenció, però aquestes són mers instruments que no garanteixen cap resultat satisfactori. La participació, si se'ns permet l'expressió, és més un art que una mecànica i, per tant, al costat de les eines necessitem dotar-nos d'inspiracions i coneixements més de fons. A això ens referim quan parlem, com farem tot seguit, de les pautes de funcionament i comportament que exigeix tot procés participatiu. Les tècniques són múltiples, diverses i prou conegudes; però només són eficaces quan s'apliquen en un context en què es compleixen aquestes pautes de funcionament i de comportament.

- Així doncs, la **segona resposta** sobre com es pot propiciar un moment deliberatiu de qualitat passaria per superar la visió estrictament mecànica i introduir unes pautes més genèriques, capaces de recollir l'essència d'allò que hem definit com a "ciutadans en diàleg". Per aconseguir-ho, qualsevol experiència participativa, d'una banda hauria de satisfer certs requisits formals (**pautes de funcionament**) i, de l'altra, hauria de comptar amb cert tipus de participants (**pautes de comportament**).
  - Per **pautes de funcionament** entenem el disseny d'una seqüència d'activitats destinada a afavorir les condicions adequades per facilitar una deliberació ciutadana. Aquesta seqüència pot ser molt diversa en la seva durada, en els recursos

esmerçats o en el tipus de mecanismes participatius utilitzats, però ha de ser coneguda, pactada, artesanal i executada amb cura.

- Les pautes de funcionament han de ser **conegudes** abans d'iniciar-se el procés participatiu. Tant els promotors del procés com els potencials participants han d'estar segurs sobre què passarà, quines són les regles del joc i que no es poden canviar a mitja partida. Sense aquest coneixement previ, plana el perill d'una modificació de les normes en benefici propi o, fins i tot, la simple sospita que això pugui passar. Aquest perill és letal per al funcionament del moment deliberatiu.
- Seguint amb l'argument del punt anterior, aquestes pautes no només han de ser conegudes, sinó que han d'haver estat **pactades i/o acordades** entre els promotors del procés participatiu i els potencials participants. Només si es compleix aquesta condició, els diversos actors faran seves les pautes i, el que és més important, acceptaran els resultats del procés.
- Sobre les característiques concretes d'aquesta seqüència d'activitats, ja hem dit que pot adoptar formes molt diferents i, per tant, només ens atrevim a suggerir que en cal un **disseny artesanal**. Amb aquesta expressió volem subratllar que no hi ha una fórmula, sinó que cada cas –en funció de variables com ara la complexitat del tema, la intensitat del debat públic, el temps i els recursos disponibles o el tipus de perfil al qual ens estem adreçant– requereix unes pautes de funcionament específiques. Sempre les hem de dissenyar de nou, sempre hem d'abordar un procés participatiu com si fos únic i irrepetible.
- Finalment, també volem remarcar **la cura i l'atenció** amb la qual cal posar en marxa les pautes de funcionament. Som conscients que es tracta d'una advertència poc acadèmica,

però la volem incorporar perquè qualsevol procés participatiu tracta amb persones, utilitza el seu temps lliure, les interpel·la sobre les seves expectatives o posa a prova els seus coneixements. En conseqüència, el disseny d'un procés participatiu pot no ser la cosa més complicada del món en termes tècnics, però treballa amb material sensible i, per tant, requereix un tracte delicat. En definitiva, cal ser molt curosos amb els materials, les convocatòries, els espais, el tracte que oferim, la puntualitat, etc.

#### Berga. Debats ciutadans sobre l'espai públic

L'Ajuntament de Berga ha propiciat aquesta eina participativa amb l'objectiu de facilitar la informació, el debat i l'aportació de la ciutadania sobre diverses actuacions incloses en un projecte més ampli d'intervenció en espais públics. Per aconseguir-ho defineix unes pautes de funcionament articulades a través de cinc passos:

1. Definir els objectius del *debat* i establir el grau d'implicació dels diferents actors.
2. Fer-ne una exposició (informativa) i implicar-hi els veïns i veïnes, a través d'una acció integral de comunicació i de participació al carrer.
3. Posar en marxa espais d'animació participativa diversos per tal de: (1) recollir aportacions individuals i (2) propiciar una trobada col·lectiva.
4. Tallers amb veïns i veïnes i representants de les entitats per valorar les aportacions recollides i traslladar les conclusions a l'equip tècnic municipal responsable de la redacció del projecte.

Cadascun dels tallers es desenvolupa seguint una pauta estàndard destinada a propiciar un diàleg informat, constructiu i amb resultats:

- Benvinguda institucional i explicació del context del taller
- Presentació de la metodologia que s'hi utilitzarà
- Presentació del projecte urbanístic objecte del debat ciutadà
- Treball en grups per concretar valoracions i propostes
- Plenari: posada en comú i elaboració de les conclusions-recomanacions
- Cloenda

5. Avaluació conjunta i participativa dels resultats del projecte.

### Rubí. Barris al dia: participació per al manteniment i la millora de l'espai públic

Com en el cas anterior, la proposta de l'Ajuntament de Rubí d'afavorir un procés de participació sobre les millores en l'espai públic es concreta en una seqüència d'activitats que il·lustren allò que hem definit com a pautes de funcionament:

1. Definició del projecte i llançament d'una campanya de comunicació.
2. Creació de les estructures i dels òrgans de treball: equip promotor, comissió cívica, empreses col·laboradores, grup motor, etc.
3. Elaboració dels materials de treball: web, documents, fitxes informatives, etc.
4. Sessions de treball públiques en les quals es presenta el pla d'inversions, es fa una diagnosi de la situació i es recullen propostes.
5. Estudis de viabilitat tècnica i pressupostària de les diferents propostes fetes per la ciutadania.
6. Comunicació a la comissió cívica dels estudis de viabilitat i prioritització de les actuacions que cal desenvolupar.
7. Execució de les accions, la seva avaluació i el retorn a la ciutadania.

- Per **pautes de comportament** entenem les actituds i les dinàmiques que han de caracteritzar les relacions entre els diversos participants i entre aquests i els promotors del procés participatiu. Sol afirmar-se que en un procés deliberatiu s'intercanvien arguments i s'estableixen relacions, però per aconseguir ambdues coses cal saber parlar i escoltar, garantint un intercanvi fluid d'opinions i respectant les posicions dels altres. Estem, de fet, davant de necessitat de conduir un autèntic diàleg.
  - Com ja hem explicat anteriorment, en un diàleg, a diferència d'allò que succeeix en un monòleg, s'ha de **poder parlar** i s'ha de **saber escoltar**. Tant per parlar com per escoltar, el paper dels dinamitzadors i/o conductors del procés participatiu és molt rellevant; cal: assegurar

els torns de paraula, aconseguir que parli qui té més dificultats per fer-ho, moderar el to de l'intercanvi d'opinions, refusar les intervencions poc respectuoses, vetllar perquè el debat segueixi un guió determinat o tancar-lo quan aquest ja no doni més de si.

- Entre les condicions que s'han de propiciar, els teòrics de la deliberació destaquen allò que nomenen l'**economia moral del desacord**. Aquest terme, estrany d'entrada, serveix per definir un intercanvi d'arguments en què s'assumeix el desacord, però, simultàniament, s'evita que aquest desacord inhibeixi el diàleg i la construcció col·lectiva. Sabem que som diferents, però també que estem junts i que hem de treballar plegats. Aquesta és segurament la gran força del moment deliberatiu; una força, però, que depèn de la capacitat de generar un clima d'intercanvi que no faci del desacord l'eix vertebrador. Aconseguir aquest clima no és senzill, de manera que és un dels principals reptes del dinamitzadors dels processos participatius.

Per il·lustrar aquestes pautes de comportament amb exemples concrets, necessitaríem no només informació sobre els casos, sinó estudis específics que haguessin analitzat les dinàmiques deliberatives i les relacions entre els participants. No disposem d'aquesta anàlisi, a partir d'exemples de l'àmbit local, però sí a partir d'una experiència del Govern català que exemplifica aquest aspecte crucial dels processos participatius:

#### Generalitat de Catalunya. Pla de participació per a l'elaboració del Pla de gestió de les conques internes catalanes

En aquest cas, el procés participatiu va combinar unes pautes de funcionament estrictes amb un esforç explícit per aconseguir una conducció i una dinamització que, en els nostres termes, garantis uns comportaments adequats. L'objectiu era obtenir unes dinàmiques en què l'intercanvi d'opinions es produís des del *respecte* a les posicions dels altres, tolerant les discrepàncies i treballant per gestionar-les d'una manera constructiva.

Finalitzat el procés deliberatiu, es va entrevistar els participants, que van valorar positivament les actituds generades; unes actituds que haurien contribuït a l'èxit del procés, a través d'afavorir les capacitats d'argumentar, escoltar i intercanviar opinions amb els altres:

“No m’ho esperava (...) una enorme maduresa per part de tots, brutal (...) una normalitat democràtica absoluta” [membre de l’ACA].

“Deixant de banda dos o tres exemples puntuals, tot va desenvolupar-se en el marc d’unes formes molt civilitzades” [industrial].

“La discussió sovint era forta, però sempre en positiu. Cada un reclamava allò que li interessava (...) però els debats van ser constructius” [membre d’una organització social].

### 6.2.3. Respondre

Després d’haver-nos **explicat** i d’haver **escoltat** els participants, la tercera fase fa referència a la **resposta** que els promotors institucionals han de donar al procés participatiu. Si bé aquests promotors institucionals no poden comprometre’s a donar una resposta positiva a totes les demandes o propostes dels participants, sí que han de comprometre’s –sense cap mena de matís– a donar una resposta. Aquesta resposta pot ser positiva o negativa, però hi ha de ser.

Com és fàcil d’anticipar, per tant, aquesta torna a ser una **fase eminentment política** (com la inicial) i, consegüentment, necessita la implicació i el compromís dels responsables polítics:

- Uns responsables polítics que, en primer lloc, han de **rebre i recollir** les conclusions del procés de participació.
- Uns polítics que, en segon lloc, han d’**analitzar i valorar** els continguts d’aquestes conclusions.
- I uns polítics que, en tercer lloc, han de **respondre** a aquestes conclusions, explicant com incidiran en la decisió que, tot i ser responsabilitat seva, havien sotmès a un procés de deliberació pública.

Per continuar amb els exemples de processos participatius als quals ens hem referit en aquesta Guia, podem constatar que en la major part es preveuen formes d’analitzar, valorar i respondre a les conclusions assolides a partir de les aportacions ciutadanes:

- En el projecte **Barris al dia**, de Rubí, es defineixen les dues darreres fases del procés com un moment de prioritització, execució i retorn a la ciutadania.
- Els tallers deliberatius que acompanyen l’elaboració del **POUM**, a Quart, acaben amb una recollida de totes les aportacions i amb l’especificació d’un model d’abocament d’aquests resultats que ha de servir per facilitar una resposta posterior del Govern als participants.
- A l’**Àgora**, a Terrassa, la fase final es presenta com una selecció de projectes i un compromís per part del Govern –una resposta– de dur-los a terme.
- En l’elaboració participativa del **Pla estratègic de desenvolupament local**, de Llagostera, després de les fases de diagnòstic i proposta, es preveu explícitament una fase final de retorn en què l’Ajuntament es compromet a donar compte d’allò escoltat i de les decisions que se’n desprenen.
- En el projecte **Debats sobre l’espai públic**, de Berga, per posar un exemple més, també es preveu un darrer moment que es defineix com d’autoavaluació en el qual es pretén revisar i fer visibles les conclusions del procés participatiu.

Cap de les tres funcions esmentades pot delegar-se, de manera que el protagonisme dels responsables polítics en aquesta darrera fase és inevitable i insubstituïble. Més concretament, els responsables polítics, en aquesta fase de resposta, han d’assolir tres objectius bàsics: (1) demostrar que han escoltat, (2) fer visible la incidència sobre la decisió i, finalment, (3) adoptar formalment la decisió que havia estat objecte de la deliberació.

- D’una banda, els responsables polítics han de **demostrar que han escoltat i que han pres nota** de tot allò que s’ha debatut durant els processos de participació. Han de demostrar, amb tota claredat, que no ha estat un exercici cosmètic, sinó que hi ha una voluntat inequívoca d’escoltar les aportacions dels diversos actors.

Una forma senzilla i eficaç de satisfer aquest primer objectiu consisteix a elaborar i difondre un **document de conclusions** en què s’expliquin detalladament tant les característiques del procés participatiu com els seus resultats. Aquest document ha de ser



difós i validat pels participants, ja que recull i ordena les seves aportacions.

Revisant els materials dels diversos projectes de participació, podem veure que en la major part dels casos –cosa que no sempre succeeix– es troben documents de conclusions o informes que, d'una manera o d'una altra, acrediten aquesta escolta activa a la qual ens referíem anteriorment:

- A **Quart**, els tallers sobre el POUM finalitzen amb la redacció de tres documents de diagnosi («*Fortaleses, febleses i criteris sobre el model d'ordenació*», «*Sobre el model de mobilitat*» i «*Sobre l'activitat econòmica*») i tres propostes («*El que més agrada*», «*El que menys agrada*» i «*Les propostes sobre els tres escenaris alternatius: "no preveure nous creixements i desenvolupar els sectors pendents", "creixement del nucli urbà al nord de l'Eixample" i "creixement del nucli urbà a llevant de la C-250"*»).
- A **Rubí**, entre els diversos materials presentats en relació amb el projecte Barris al dia, destaquen les *Conclusions de les aportacions ciutadanes* i la *Memòria del projecte*.
- També a **Olot**, el projecte Sumem des dels barris és curós, atès que documenta les seves activitats i conclusions, concretament a partir de la *Memòria sobre el diagnòstic participatiu* i un web que recull totes les activitats i els resultats del procés participatiu.

- D'altra banda, els responsables polítics han de clarificar a quines aportacions donen una resposta positiva i a quines no. Es tracta de **concretar quins aspectes del procés deliberatiu tenen un impacte real sobre la decisió pública**. Fer visible aquest impacte és fonamental per dues raons:
  - En primer lloc, és fonamental per satisfer la promesa inicial segons la qual s'escoltaria i es respondria a tot i a tothom, encara que fos negativament.
  - En segon lloc, és fonamental per fer visible i entenedora la utilitat pràctica i concreta dels processos participatius; és una manera de mostrar en quins aspectes específics s'ha modificat i/o millorat la decisió final gràcies a les aportacions dels participants.

De nou, una manera senzilla i eficaç de satisfer aquest segon objectiu consisteix a elaborar i difondre un **do-**

**cument d'impactes en què figurin** les conclusions del procés amb la seva incorporació (o no) a la decisió final. Sovint, és útil treballar amb una taula de doble columna, de manera que la primera que inclogui les *propos-tes-conclusions* del procés participatiu i la segona, les *respostes-impactes* corresponents. També és útil, quan la resposta és negativa, argumentar les raons per les quals la proposta no es troba recollida en la decisió final.

- Finalment, hem de recordar que un procés deliberatiu no eximeix els polítics de la **responsabilitat de la presa de decisions**. En aquest sentit, el document d'impactes es vincula en la decisió final que –en forma de pla d'actuació, peça legislativa o projecte per desenvolupar– requereix un exercici d'autoritat. Un procés deliberatiu que no acabi amb aquest inevitable exercici d'autoritat és un procés que no ha assolit el seu principal objectiu, que no és altre que incidir en la decisió pública.

#### Resultat de procés:

- **Àgora Terrassa. Per promoure un nou model de ciutat**  
200 preguntes  
18 sessions de debat  
180 participants  
3.000 persones que han seguit el procés  
300 projectes
- **Rubí. Barris al dia**  
147 participants  
380.00 euros distribuïts  
170 actuacions de millora

#### Impactes substantius (tangibles i intangibles):

- **Olot. Sumem des dels barris**  
“(…) un canvi de percepció i de valors dirigit a aconseguir un espai públic de qualitat, valorar la riquesa paisatgística que envolta el barri i fer un barri més amable i habitable. En aquest sentit, el procés també ha servit per identificar problemes i s'ha aconseguit fer un canvi en algunes percepcions negatives.”

– **Àgora Terrassa. Per promoure un nou model de ciutat**  
“Repensar el model de ciutat, incrementar la consciència i la implicació ciutadana (de la reactivitat a la proactivitat), innovació social, canvi en les maneres de fer.”

Volem acabar aquest apartat tractant el *com* del procés deliberatiu amb **dues idees** que ens semblen especialment rellevants. La primera de caràcter més operatiu, la segona més substantiva:

- Un procés deliberatiu, tal com hem explicat, consta de tres fases: explicar-se, escoltar i respondre. No hi ha dubte que la fase d’escolta representa la pedra angular del procés; però també és important subratllar que, atesa l’experiència fins ara acumulada, **la clau de l’èxit es troba en allò que fem abans (explicar-nos) i allò que fem després (respondre)**.

Escoltar és clau, efectivament, però només prenent sentit i utilitat quan abans hem delimitat adequadament els temes de debat i quan acabem concretant les conclusions i els impactes de tot plegat. Dit de manera més planera, no podem impulsar processos deliberatius en què es parla molt, però no se sap exactament ni de què s’està parlant ni quins són els resultats de tot plegat. El moment deliberatiu és crucial, però l’èxit depèn de com plantegem els moments *pre* i *post*.

- D’altra banda, cal recordar que estem parlant de processos de presa de decisions sobre polítiques públiques que desperten interessos legítimament contradictoris. Aquests processos, per tant, han de **trobar un equilibri adequat entre deliberació i exercici d’autoritat**. Ambdós ingredients, malgrat que puguin semblar contradictoris, són necessaris, i de la capacitat de sumar-los en depèn també l’èxit d’aquestes experiències.

Només amb autoritat ja no és possible prendre decisions col·lectives, però només amb participació

ciutadana, tampoc. La política democràtica sempre ha comportat aquesta tensió entre l’exercici del poder (política) i el paper de la ciutadania (democràcia). No podem aspirar que una part de la tensió s’imposi a l’altra, atès que l’objectiu és l’equilibri.

### 6.3. El paper dels tres actors clau: la ciutadania, els polítics i l’Administració

En aquest tercer apartat, ja no ens centrem directament en el *com* d’un procés deliberatiu, sinó en el paper que hi juguen els principals protagonistes: la ciutadania, els polítics i l’Administració pública mateixa. Ja ens hem referit a aquests actors, però ara volem aplegar-los per donar una visió més completa de la relació que existeix entre l’èxit d’un procés participatiu i el paper que hi juguen els seus protagonistes.

Només si aquests actors entenen què han de fer i què s’espera d’ells podrem obtenir uns resultats adequats. Tanmateix, com comentarem tot seguit, això no és senzill, ja que la participació demanda a aquests actors coses que no estan acostumats a fer.

#### 6.3.1. Els participants: de clients a ciutadans

En primer lloc, no pot haver-hi un procés deliberatiu si els participants es comporten com a *clients*. La democràcia i, de manera especial, aquests processos participatius-deliberatius necessiten *ciutadans*.

El client és qui demanda i espera una oferta adaptada a les seves expectatives. El seu comportament és individual i unilateral, ja que, d’una banda, només expressa les seves demandes particulars i, de l’altra, les adreça a la institució que hi ha de donar resposta sense con-

trastar-les ni equilibrar-les amb les demandes d'altres. El *client*, en definitiva, no forma part de cap intercanvi d'arguments ni s'ocupa de decisions col·lectives, de manera que el seu rol és incompatible amb el d'un procés participatiu.

Quan un procés participatiu, com ha succeït en algunes ocasions, pensa en les persones com a clients, viola el seu principi deliberatiu i, a més, es converteix en una trampa de la qual després és difícil alliberar-se. Pensar que les institucions públiques poden actuar satisfent les demandes individuals de tots els *ciutadans-clients* és no entendre la lògica conflictiva de la política, no assumir que els recursos són escassos i, finalment, provocar la frustració de prometre allò que finalment no es podrà complir.

Un procés participatiu, en canvi, necessita *ciutadans* que siguin capaços tant d'intercanviar arguments amb els altres com de situar aquest diàleg en un àmbit d'interessos col·lectius. Això no és gens fàcil. El rol de *ciudadà* és exigent i, malauradament, està poc desenvolupat en unes societats marcadament individualistes. Una manera de resumir les exigències de ciutadania és recordar la definició aristotèlica: "ciudadà és aquell que sap governar i ser governat".

- **Saber governar**, en primer lloc, implica ser capaç de discutir en termes col·lectius i, d'aquesta manera, definir no només allò que *jo* vull, sinó també allò que *nosaltres* volem per a la nostra comunitat. Ciudadà, per tant, és qui sap governar perquè sap participar en la presa de decisions col·lectiva, no perquè sap demanar allò que li interessa personalment.
- **Saber ser governat**, en segon lloc, implica que s'ha de saber acceptar i respectar el resultat final del procés de presa de decisions col·lectives en què s'ha participat, que no sempre coincideix amb el que respon millor a les expectatives particulars. És a dir, el ciudadà –ens recordava el savi grec– és sobirà i súbdit simultàniament; participa de la deliberació

pública i, quan aquesta es produeix en les condicions òptimes, n'accepta els resultats –encara que no els comparteixi o només ho faci parcialment.

Aquesta doble combinació de *saber governar* i *saber ser governat* és un autèntic repte en les societats actuals. Un repte que hem d'anar assolint progressivament, però sense el qual els processos deliberatius no acaben de funcionar. En tot cas, és important recordar el potencial pedagògic d'aquests processos, que són *constructors de ciutadania*. Participant i deliberant amb els altres aprenem a governar i entenem que hem de ser governats.

### 6.3.2. Els polítics: d'observadors a líders

Les primeres experiències de participació ciutadana, la major part en l'àmbit municipal, van ser promogudes, com no podia ser d'altra manera, des de l'esfera política. Tanmateix, aquest primer impuls no sempre va comptar amb un compromís i una implicació sostinguda en el temps. Es proposava fomentar la participació, però aquesta quedava delimitada a uns àmbits tècnics en què s'aplicaven tècniques i metodologies. De vegades, amb l'argument de la *despolitització*, els responsables polítics preferien desentendre's d'aquests processos.

Avui, com hem apuntat anteriorment, considerem que la participació en la presa de decisions afecta essencialment l'activitat política i, per tant, és indispensable garantir el seu compromís i la seva implicació. Aquesta, tal com ho destacàvem en presentar les fases d'un procés deliberatiu, és crucial en els moments *pre* i *post* del procés:

- **En el moment pre**, els polítics han de donar el tret de sortida dels processos de participació, explicant tant els continguts com els límits d'allò que és objecte de debat. Han de demostrar, també, la seva implicació i el seu compromís en el procés, ja que es tracta d'un procés que finalment afecta directa-

ment la seva activitat principal, que no és altra que prendre decisions.

- **En el moment post**, els polítics han d'assumir el compromís de respondre a les conclusions del procés participatiu i prendre la decisió final, com també fer visible l'impacte del debat ciutadà sobre els continguts d'aquesta decisió.

Els responsables polítics, per tant, tenen un paper crucial en aquests processos participatius que, per expressar-ho amb altres termes, necessiten ser *polítics* (no despolítics) per tal de poder-se desplegar en les condicions que hem establert. Recordem, tal com afirmàvem, que les claus de l'èxit d'un procés participatiu es troben en el pre i el post; és a dir, en els *moments polítics*.

36

És obvi que es necessiten coneixements tècnics per realitzar un procés participatiu i/o deliberatiu, però també –i això no sempre ha estat tan obvi– reclamen d'un **lideratge polític** que en garanteixi tant la claredat inicial com els resultats finals.

### 6.3.3. L'Administració: de la sectorialització a la transversalitat

Finalment, hem de destacar una idea molt bàsica i, simultàniament, molt difícil de portar a la pràctica. Ens referim al fet que, davant la participació cap enfora, les institucions també han de transformar-se cap endins. Quan una institució entra en diàleg amb els actors externs, les conclusions d'aquest debat difícilment s'expressen a partir de les segmentacions de l'organització administrativa i, per tant, es produeix un desencaixament. Així doncs, per donar resposta als resultats dels processos participatius, l'Administració també ha d'aprendre a generar espais interns d'encontre i diàleg.

Aquest és el repte; passar de la sectorialització a la **transversalitat**, aprendre a **treballar en xarxa** i de manera **col·laborativa**. No és ara el moment de desenvolupar aquests aspectes, però sí de recordar que l'èxit dels processos participatius-deliberatius depèn, també, de la introducció de profundes transformacions en el funcionament de l'Administració pública.

## En resum

En aquest apartat, hem repassat *com* de la participació i hem apuntat algunes recomanacions pràctiques. En aquest sentit, volem acabar recordant dues idees bàsiques:

- En primer lloc, per desplegar un procés participatiu de qualitat hem de fixar-nos tant en aspectes tècnics i polítics com també en els rols que juguen els diferents actors. Els mètodes són rellevants, però la participació ciutadana és un assumpte de persones i de cultura, de maneres d'entendre els processos de presa de decisions. Hem de canviar actituds i no només introduir noves tècniques.
- En segon lloc, cal recordar que aquests processos troben moltes dificultats per desplegar-se amb totes les condicions de qualitat que hem assenyalat. A més, moltes d'aquestes dificultats són intangibles i complicades d'abordar, com, per exemple, la necessitat de disposar de *ciutadans* en una època de *clients*. La participació, en definitiva, hem d'entendre-la com un camí, com un aprenentatge que requereix perseverar en una aposta que pot oferir alguns resultats immediats, però que, sobretot, és una aposta de futur.

# 7

## Els resultats: avaluant els processos participatius

Disposem ja de la *Guia per avaluar processos participatius*, publicada per la Generalitat de Catalunya, de manera que aquest apartat no en reproduirà els continguts. Ens limitarem a destacar la importància de l'avaluació i a proposar uns quadres orientatius que formulen un conjunt de preguntes avaluadores vinculades a l'enfocament deliberatiu de les pàgines anteriors.

Així, en primer lloc, volem destacar la importància de l'avaluació i fer-ho, de manera específica, en l'àmbit dels processos de participació ciutadana:

- D'una banda, l'avaluació ens permet **identificar i mostrar els resultats** dels processos participatius. Aconseguir-ho és molt rellevant, especialment en un àmbit com el de la participació ciutadana, sobre els resultats efectius dels quals proliferen els dubtes. Només si som capaços d'explicar i mostrar la *utilitat* de la participació, aquesta podrà reeixir en el futur.
- D'altra banda, l'avaluació ens **permet aprendre** d'allò que ha sortit bé i d'allò que ha sortit malament. Només preguntant-nos sobre *què hem fet* i sobre *com ho hem fet* podrem generar processos de millora i aprenentatge. De nou, en un àmbit com la participació ciutadana, en què encara disposem de poca experiència i escasses certeses, aquest potencial d'aprenentatge de l'avaluació és molt valuós.

Per aconseguir tenir èxit en un procés avaluador, cal encertar en les preguntes que ens formulem i en la manera de respondre-les.

En aquest sentit, la *Guia per avaluar processos participatius* (Generalitat de Catalunya, 2012) és on es pot consultar tota una bateria de preguntes i d'indicadors adreçats a valorar els diferents elements que ha d'incorporar un procés participatiu de qualitat:

[http://exteriors.gencat.cat/web.content/00\\_AMBITS/govern-obert/participacio/publicacions/guies/3-guia\\_avaluar.pdf](http://exteriors.gencat.cat/web.content/00_AMBITS/govern-obert/participacio/publicacions/guies/3-guia_avaluar.pdf)



# 8

## Conclusions

### Decàleg per realitzar processos participatius de qualitat

Acabem aquesta Guia amb una llista de deu punts que, a més de servir-nos de resum, poden ajudar-nos a identificar de manera senzilla les deu idees bàsiques que hem de tenir presents quan plantegem i desenvolupem processos participatius:

#### **1. Saber què estem fent: a la cruïlla entre la democràcia representativa i la democràcia deliberativa**

Un procés participatiu és un moment en què la ciutadania delibera amb l'objectiu d'incidir i millorar les decisions que han de prendre els seus representants.

#### **2. Saber per què ho estem fent: per millorar les polítiques públiques i per afavorir la construcció de ciutadania**

L'objectiu d'un procés participatiu no es troba en ell mateix, sinó en les conseqüències que provoca tant sobre la decisió pública (millorant-la, enriquint-la) com

sobre els participants mateixos (implicant-los, compromentent-los amb allò públic).

#### **3. Els moments de la participació: la definició de l'agenda i la presa de decisions**

Els processos participatius poden adreçar-se a identificar les prioritats de l'agenda pública o les decisions que s'han de prendre sobre les diferents polítiques públiques. Es tracta de moments diferents, de manera que cal definir amb claredat allò que s'espera en cada cas.

#### **4. Sobre els participants: diversitat i inclusivitat**

En un procés participatiu, de caràcter deliberatiu, allò important no és la representativitat dels participants, sinó la seva diversitat i inclusivitat; és a dir, deixem els problemes de la representació per als representants i ens centrem a aconseguir que tothom que tingui alguna aportació per fer pugui fer-la.

#### **5. Proactivitat a l'hora d'aconseguir arribar als participants**

Un procés participatiu de qualitat no pot limitar-se a fer una crida genèrica a la participació, sinó que ha de desplegar estratègies explícites per aconseguir-ho. És en aquest sentit que ens hem referit a eines com: els mapes d'actors, les estratègies comunicatives, la diversitat d'espais participatius o la utilització per capacitar els participants.

#### **6. Les tres fases d'un procés participatiu de qualitat: explicar-se, escoltar i respondre**

Un procés participatiu ha de propiciar un diàleg constructiu entre els diversos actors i, per tal d'aconseguir-ho, necessitem: explicar adequadament sobre què volem establir el diàleg (fase informativa), articular mecanismes que facilitin l'expressió dels participants (fase d'escolta) i mostrar fins a quin punt aquesta participació ha incidit en la decisió finalment adoptada (fase de resposta).

#### **7. Explicar-se implica fer explícit de què volem parlar i de què no volem parlar**

Un procés participatiu de qualitat no és el que permet a tothom expressar-se sense límits, sinó el que deli-

mita un espai de debat. Una afirmació que no només es deriva del reconeixement de les limitacions a l'hora de desplegar les polítiques públiques, sinó també de la voluntat pedagògica d'uns processos que ensenyen que no tot és possible i que cal equilibrar les preferències dels uns amb les dels altres.

### **8. Escoltar implica dissenyar pautes de funcionament i garantir pautes de comportament**

No hi ha una única manera d'organitzar i estructurar un procés deliberatiu, però sempre hem de disposar d'unes regles clares i conegudes (que permetin als participants conèixer les característiques i les oportunitats del procés) i d'una dinamització que garanteixi un diàleg dut a terme des del respecte i la voluntat de construir conjuntament.

### **9. Respondre implica demostrar que s'escolta i que això genera impactes**

En la fase de respondre es tracta de demostrar als participants que se'ls ha escoltat i que, almenys en alguns aspectes, les seves aportacions han estat recollides. Escoltar té a veure amb el respecte envers a la ciutadania, mentre que la demostració que es recullen i s'incorporen les aportacions que escaiguin serveix per assegurar-se que aquests processos tenen repercussions concretes sobre les polítiques públiques.

### **10. Tot plegat depèn de tres actors clau: la ciutadania, els polítics i l'Administració**

La dificultat principal d'aquests processos participatius és cultural; és a dir, radica en les formes habituals de comportar-se dels polítics (acostumats a no compartir decisions), dels ciutadans (acostumats a expressar les seves demandes particulars) i de l'Administració (acostumada a protegir-se darrera les seves certes tècniques). Impulsar processos de participació implica modificar aquests rols: aconseguir que els polítics els liderin sense temors, que els ciutadans hi participin com a tals i no com a clients, i que l'Administració vagi de les lògiques sectorials a les transversals.

## **Guies breus de participació ciutadana, 8**

### **Guia per dissenyar i executar processos participatius en l'àmbit municipal**

Barcelona, febrer de 2017

Autor: Joaquim Brugué Torruella

Coordinació: Laura Suñé Salvador i Blanca Rodà Goula



<http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/govern-obert/participacio-ciutadana/>

Les opinions expressades en aquesta Guia són les de l'autor i no reflecteixen necessàriament els punts de vista de les persones i entitats que han col·laborat en la Guia, ni les de la Generalitat de Catalunya, de manera que no són atribuïbles a aquestes persones i institucions.

© Per a aquesta edició: Generalitat de Catalunya  
Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors  
i Transparència.  
Direcció General de Transparència, Dades Obertes i Qualitat  
Democràtica  
C. Tapineria, 10, 5a planta, 08002 Barcelona

Correcció i maquetació:  
Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

DL B 4071-2017



Generalitat de Catalunya  
**Departament d'Afers i Relacions  
Institucionals i Exteriors  
i Transparència**