

EXPERIÈNCIES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

# POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS:  
QUI, COM I PER QUÈ?

9



EXPERIÈNCIES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

# POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS:  
QUI, COM I PER QUÈ?

EXPERIÈNCIES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

# POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS:  
QUI, COM I PER QUÈ?

Joan Font  
Ismael Blanco



Diputació  
Barcelona  
xarxa de municipis



PAPERS DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA 9

Joan Font és professor de ciències polítiques de la Universitat Autònoma de Barcelona; Ismael Blanco és llicenciat en ciències polítiques i de l'administració i investigador. Tots dos són membres de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona.

La participació ciutadana en les polítiques públiques és una de les vies més innovadores en el perfeccionament de la democràcia. Amb la Col·lecció Papers de Participació Ciutadana, la Diputació de Barcelona aporta reflexions, experiències i investigacions per afavorir el debat sobre l'associacionisme i la democràcia participativa en el món local.

Col·lecció coordinada pel Centre per a la Participació Ciutadana de l'Organisme Autònom Flor de Maig

ofm.participacio@diba.es  
www.diba.es/flordemaig/participacio  
Tel. 934 020 714

© Diputació de Barcelona  
Març de 2003

Disseny de la coberta: Estudi Accent

Producció: Institut d'Edicions  
de la Diputació de Barcelona

Impressió:

DL:

## SUMARI

<b>Presentació</b> .....	9
<b>Introducció al contingut</b> .....	11
<b>PRIMERA PART</b>	
<b>Què volem dir quan diem <i>participació</i>?</b> .....	15
Què? .....	15
Qui? .....	16
Com? .....	20
Quan? .....	21
Per què? .....	22
<b>SEGONA PART</b>	
<b>Participació: criteris per considerar</b> .....	29
La iniciativa .....	29
La mobilització .....	33
La participació .....	36
Els efectes i els resultats .....	39
Criteris generals .....	43
<b>TERCERA PART</b>	
<b>Mecanismes i processos de participació</b> .....	47
Mecanismes de participació .....	47
Síntesi comparativa .....	65
Processos de participació: la planificació participativa .....	67
<b>QUARTA PART</b>	
<b>Polis, la ciutat participativa</b> .....	77
Dinamització i enfortiment del teixit associatiu .....	79
Reorganització de l'organigrama de l'ajuntament .....	81
Espais i accions participatives .....	83

EXPERIÈNCIES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

**POLIS, LA CIUTAT  
PARTICIPATIVA**  
PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS:  
QUI, COM I PER QUÈ?

<b>Conclusions</b> .....	89
<b>Glossari</b> .....	91
<b>Bibliografia</b> .....	95

## PRESENTACIÓ

Cada cop més, coneixem experiències de participació ciutadana portades a terme als nostres municipis. També, cada cop més, apareixen informacions als mitjans de comunicació sobre la democràcia participativa i altres elements lligats a aquesta. Veiem, doncs, que el món de la participació no és tan incipient a casa nostra com algunes persones podrien pensar. Tot i així cal fer una reflexió sobre les bases de la participació i el que representa posar en pràctica polítiques en què la ciutadania es corresponsabilitza amb els seus representants de les decisions que es prenen i que afecten el seu entorn més proper.

La col·lecció Papers de Participació Ciutadana ha publicat –i continuarà fent-ho– experiències i eines participatives amb l'objectiu de difondre i d'impulsar l'acció ciutadana, l'associacionisme i, en conjunt, tot el que es posa en marxa en el camp de la participació i els seus processos. A les mans teniu una obra clau per entendre de manera planera i propera el que es llegeix en el subtítol: qui, com i per què participar en els municipis. I molt més. Els autors d'aquesta publicació, els professors Joan Font i Ismael Blanco, han elaborat un discurs a les planes que segueixen que, de ben segur, serà útil tant per als que fa temps que estem en el món de la participació ciutadana com per als que tot just intueixen que les polítiques locals han d'anar pel camí de l'apropament cap a la ciutadania, i a l'inrevés.

Així doncs, no en va trobareu afirmacions com «un procés de participació haurà funcionat bé si, un cop completat tot el cicle i aplicades les decisions, la major part dels sectors creuen que ha valgut la pena, que serveix i que hi confien més que a l'inici», com altres similars a «ens calen instruments addicionals per millorar la democràcia local».

Sense voler entrar en més concrecions, només resta dir en aquestes línies que certament aquesta és una publicació que farà reflexionar els que han posat en pràctica experiències participatives –i els que encara no ho han fet– sobre el perquè de l'èxit o el fracàs de determinades pràctiques, i que ajudarà a assumir que la participació és, davant de tot, una gran escola de democràcia per a tots els actors de la societat, per a tots els habitants de Polis.

Per últim, vull agrair i felicitar molt sincerament als autors d'aquesta obra per la ja esmentada claredat expositiva i per l'esforç, col·laboració i interès en l'edició d'aquest Papers de Participació Ciutadana.

**Pere Alcober i Solanas**

*President delegat de Flor de Maig*

*Diputat delegat de Participació Ciutadana*

## INTRODUCCIÓ AL CONTINGUT

*Participació.* Una paraula plena de significats i que desperta moltes emocions. Una paraula habitual en la vida quotidiana dels municipis, en la gestió dels ajuntaments i en les activitats de les associacions. Una paraula carregada de potencialitats i de possibles problemes.

De vegades, *participació* sembla gairebé una paraula màgica. Si escoltem els partits de l'oposició en molts dels ajuntaments i dels parlaments del món els problemes tenen una solució molt senzilla: els governs ho estan fent malament perquè no han volgut escoltar la gent, tot hauria anat millor si hi hagués hagut un procés de participació. És possible que aquestes denúncies tinguin raó de ser en molts casos. És aleshores la participació la solució de tots els problemes? Per què aquests opositors que tant reclamaven la participació passen a ser denunciats com a poc participatius quan arriben al govern i els que abans no els deixaven participar prou els demanen més participació?

Aquests debats entorn a la poca o molta participació desenvolupada per cada govern tenen a veure amb tots els significats i les promeses associades a *participació*. Sens dubte, aquesta és una idea atractiva. «Que la gent decideixi» no és només una idea amb un fort component democràtic, sinó que pot significar uns ciutadans més implicats i més satisfets amb les actuacions dels seus governs. *Participació* és el talismà al qual tothom recorre quan qualsevol conflicte comença a aparèixer de forma insistent en les vides dels nostres municipis.

Però una de les primeres decisions participatives documentades fou força polèmica. Sens dubte, molta gent pensa que els participants es van equivocar quan van decidir que pengessin Jesús i salvessin Barrabàs. Si fem un gran salt temporal i temàtic, la participació s'ha popularitzat recentment a les nostres televisions, amb programes on els guanyadors són triats *participativament* per l'audiència. Novament, hi torna a haver moltes veus que creuen que els guanyadors no eren els que més s'ho mereixien. Si aquests exemples semblen massa frívols o llunyans, tots podem recordar alguna vella notícia de diari on algun procés participatiu ens ha escandalitzat pels seus resultats, perquè ha retallat els drets dels homosexuals o ha decidit que les dones havien de seguir sense tenir dret a vot. Així, no sempre és bona la participació?

Al llarg d'aquest text intentarem discutir els avantatges i els problemes de la participació. I no discutirem només en abstracte, sinó que tractarem d'aportar solucions, encara que siguin parcials, per organitzar processos participatius. En tot cas, els exemples problemàtics que acabem de citar ens han de servir per recordar una limitació que volem posar sobre la taula des d'un primer moment. Creiem que la participació sol ser una bona manera de treballar i que els resultats dels processos participatius acostumen a ser més justos i desitjables que les decisions preses per altres vies. Ara bé, la participació no és una garantia absoluta de res i, sobretot, no és garantia que la decisió que es prengui ens agradarà. La participació pot servir per revelar preferències profundes de la gent, per prendre millors decisions, potser per apropar postures, però no elimina totes les diferències de criteri que hi ha a la societat i, per tant, qualsevol procés participatiu deixarà sempre una part de la gent insatisfeta amb les decisions adoptades. Potser satisfeta amb com s'ha decidit, però descontenta amb què s'ha decidit.

En tot cas, hi ha moltes maneres de participar i aquí no podem parlar de totes. Ens limitarem a explicar i a discutir aquells processos de participació orientats a prendre decisions en l'àmbit local. Això vol dir que deixarem fora moltes coses a partir de dos criteris. En primer lloc, en centrar-nos en els municipis, deixem fora qualsevol procés



# POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS:  
QUI, COM I PER QUÈ?

participatiu d'àmbit territorial més ampli. En segon lloc, en dedicar-nos a processos orientats a la presa de decisions, deixem de banda tota la participació adreçada a escollir representants i a anar influïent de forma quotidiana als ajuntaments. No parlarem doncs d'eleccions, ni d'associacions, ni de manifestacions, ni de plecs de signatures, sinó de processos organitzats orientats a la presa de decisions.

Per tant, molt sovint es tractarà de processos engegats i organitzats pel mateix ajuntament, amb la voluntat que en vagin sortint idees, propostes, comentaris molt genèrics o decisions molt concretes que puguin traduir-se en polítiques. Alguns podran ser limitats en el temps i fer referència a temes concrets (com ajardinem un espai verd del municipi?) i altres poden ser permanents i referir-se a temàtiques molt àmplies (com distribuïm el pressupost municipal?), però en qualsevol cas hi haurà aquesta voluntat d'acabar influïent en la realitat.

Organitzarem el text al llarg de quatre grans parts. En la primera ens aturarem a respondre les preguntes més bàsiques: Què entenem per *participació*? Qui l'ha de protagonitzar? Quan toca fer-la? Per què cal o no cal participar? La segona part és crucial, perquè si hem dit que no defugirem parlar de solucions, sí que evitarem donar receptes acabades, que creiem que no són útils. Així doncs, com que no hi ha una fórmula màgica per organitzar la participació, en aquesta part discutirem els criteris que cal considerar a l'hora de posar en marxa qualsevol iniciativa participativa: quins objectius ha de tenir la participació i quins problemes cal evitar. Tot i no haver-hi una fórmula única, sí que hi ha diversos tipus de metodologies que han estat emprades ja per alguns ajuntaments i que poden servir de model. En la tercera part tractarem algunes d'aquestes mecàniques de treball: explicarem en què consisteixen, en discutirem els avantatges i els problemes, i posarem exemples del que s'ha fet a Catalunya, a l'Estat espanyol o al món. Finalment, en l'última part intentarem adaptar algunes d'aquestes idees al calendari i a una ciutat imaginària, Polis, proposant com alguns d'aquests processos es podrien ordenar i relacionar entre si. A les conclusions recollirem les idees principals en forma de decàleg de recomanacions que cal considerar davant la participació.

## PRIMERA PART

## QUÈ VOLEM DIR QUAN DIEM *PARTICIPACIÓ*?

Abans de començar a parlar de criteris o de mecanismes per organitzar la participació potser convé aclarir algunes idees bàsiques per fixar un llenguatge comú i evitar malentesos. Què volem dir quan diem *participació*? En aquest apartat voldríem respondre a aquesta pregunta i, per ordenar-ne la resposta, ens guiarem per un conjunt de preguntes bàsiques: què?, qui?, com?, quan?, i per què?

### Què?

Hi ha moltes definicions de participació que varien en els detalls, però totes giren al voltant d'una mateixa idea. Participació és qualsevol activitat adreçada a influir directa o indirectament en les polítiques. Tot i que aquesta és una definició curta i senzilla, hi ha tres elements que val la pena destacar:

- La participació pot consistir en **qualsevol tipus d'activitat**. Des de la forma més habitual i regulada en les nostres democràcies com és votar, fins a les més indesitjables, com les formes de violència política. En uns casos influïm en qui prendrà les decisions i en altres en quines decisions s'han de prendre. També tractar de convèncer a un amic perquè vagi a votar, recollir signatures, enviar cartes als diaris, queixes a la bústia electrònica municipal, penjar-se del campanar de l'església per cridar l'atenció sobre una injustícia o vendre samarretes per finançar un pou a Guatemala són formes de participar. Com ja hem advertit, en aquest text farem referència només a una part molt petita d'aquesta rica realitat participativa.
- En alguns d'aquests exemples és evident que es vol influir en les decisions. Quan votem o recollim firmes per lliurar a l'ajuntament, estem enviant un missatge clar i adreçat als polítics. En canvi, la carta al director, penjar-se al campanar o la venda de samarretes potser també volen cridar l'atenció dels governants, però s'adrecen tant o més a la resta de ciutadans. Volem que la resta de la gent s'adoni del problema, el faci seu i potser això acabi provocant el canvi en la política que ens preocupa. Per tant, **els destinataris directes poden ser tant els polítics com els altres ciutadans, i molt sovint tots dos grups alhora**.
- Però potser el més important i també més discutit d'aquesta definició és el seu component instrumental; és a dir, la idea que la participació és un instrument per aconseguir alguna cosa, en aquest cas una determinada política. És possible que a l'hora de participar no sempre ens ho plantejem així, i que aquest efecte sigui inconscient i indirecte, **però la participació té aquesta voluntat d'influir en la realitat**. Cal recordar-ho quan haguem de posar en marxa qualsevol iniciativa: si no pensem que aquesta ha de poder acabar provocant un impacte, millor que no comencem.

Això no vol dir necessàriament que la motivació de la gent per participar hagi de ser instrumental. Segurament, si pensem en les nostres pròpies activitats participatives, ens adonarem que moltes vegades no ens ha mogut tant el voler aconseguir un objectiu concret, com senzillament fer saber al món quines són les nostres idees. Hem anat a una manifestació contra una guerra llunyana, no pensant que el governant que l'havia provocat ens faria cap cas, sinó senzillament perquè *el cos ens ho demanava*. Molta participació, no només contra guerres llunyanes, sinó també en relació amb temes locals, no està motivada principalment pel que es vol aconseguir, sinó per mostrar-nos a nosaltres mateixos i mostrar als altres qui som, què sentim i què pensem. Val la pena no oblidar-ho a l'hora de motivar la gent a participar.

## Qui?

La definició de *participació* no ens deixa clar qui la protagonitza. Aquesta és una opció volguda: no cal dir-ho perquè tothom pot ser participant, qualsevol pot ser-ne el subjecte. Encara que de fet els polítics es passen el dia *participant*, generalment la paraula es fa servir per fer referència a la intervenció en política dels que no en són professionals. Qui són aquests no professionals? La participació política té dos grans tipus de protagonistes, dos grans subjectes en els quals hem de pensar inevitablement al posar en marxa qualsevol iniciativa participativa: les persones i les entitats.

### Les entitats

Una gran part de la participació local està protagonitzada per grups locals de tota mena. De fet, si pensem en les hores que els polítics locals dediquen a saber què vol la gent del seu municipi –excepte en els municipis més petits, on el contacte amb cadascun dels veïns és molt fàcil–, ens adonarem que aquest temps està dedicat en bona mesura a parlar i estar en contacte amb tota mena de grups.

### La decoració dels carrers a les festes de Gràcia

A les festes del barri barceloní de Gràcia sempre hi hagut més d'una vintena de carrers engalanats per petites associacions de carrer, que passen tot l'any preparant les seves festes. Des de fa pocs anys, els veïns tenen una nova oportunitat de contribuir-hi: a més del concurs de carrers decorats, hi ha un altra convocatòria de decoració de balconades de cases individuals. Hi ha tants carrers decorats com fa uns quants anys, però, a més, cada any creix el nombre de persones que s'anima a participar en la nova modalitat. Tot i la riquesa i l'interès de la vida associativa de barri entorn a la decoració per les festes, hi ha persones que no troben ningú al seu carrer que vulgui treballar amb ells, que viuen en un carrer que no té condicions per a ser guarnit o que senzillament no tenen ganes o temps de coordinar-se amb els seus veïns. Amb la nova oportunitat de participar, aquests veïns hi guanyen, el barri hi guanya, i no hi perd ningú.

El mateix que ha passat amb les festes de Gràcia està passant en el terreny de la participació local. Fins fa pocs anys aquesta passava gairebé de manera exclusiva per la tasca fonamental de les entitats. Avui, les entitats segueixen essent igual d'importantes i de necessàries, però s'han anat obrint noves esclatxes participatives per afavorir que també puguin participar els qui no poden o no volen associar-se.

De fet, **és bo i és inevitable que els grups siguin els grans protagonistes de la participació local**. Per què és inevitable? Imaginem un municipi no gaire gran, d'uns 10.000 habitants, dels quals 7.000 són majors d'edat. Quan volem saber què pensa la gent tenim dues grans opcions: o bé preguntem als 7.000 habitants majors d'edat, o bé preguntem a les vuitanta entitats que hi pot haver al municipi, de les quals una vintena seran realment grans i actives. Si volem saber què pensa la gent força sovint i sobre temes molt diversos, no hi ha dubte que optarem per les vint o vuitanta entitats i no pels 7.000 habitants! Serà molt més fàcil enviar cartes, fer trucades de confirmació, trobar una sala adient o organitzar el debat en el primer cas!

Hi ha més raons per fer aquesta tria, algunes altruistes i altres més interessades. Si volem fer una consulta ràpida i sense donar gaires explicacions de diversos temes de polítiques locals, podem fer una prova: preguntem primer a les vint entitats i després a les vint primeres persones que passin pel carrer, i ens trobarem que les primeres tindran molta més capacitat de donar-nos algun tipus de resposta, coneixeran més el terreny, tindran més informació i més sovint sabran de què els parlem.

L'altra raó és tant rellevant com aquesta: si prenem una decisió que deixi molt descontentes aquestes vint entitats o aquestes vint persones, qui tindrà més capacitat d'organitzar un gran enrenou, de fer venir els mitjans de comunicació o de convocar una manifestació a la porta de l'Ajuntament? La resposta és òbvia, i aquest és un altre motiu important: sovint per als polítics la participació és sobretot un mecanisme preventiu per evitar conflictes, i des d'aquest punt de vista és crucial fer participar els més capaços d'organitzar els conflictes.

### **Els grups locals**

Quan parlem d'entitats, el primer que ens ve al cap són els grups més o menys formalitzats que han legalitzat la seva existència. Sens dubte, aquesta legalització té avantatges clars, tant per als grups com per als ajuntaments que s'hi han de relacionar. Però la riquesa de la vida organitzativa d'un municipi pot anar més enllà dels grups formalitzats. Hi pot haver moltes realitats que, per diverses raons –des de ser un grup en formació fins a rebutjar la idea de legalitzar-se– portin un grup a no voler constituir-se legalment en entitat. Des de grups d'autoajuda, de persones que comparteixen una afició, que es troben aprofitant la infraestructura d'una parròquia o d'un centre cívic, fins a col·lectius d'okupes. Aquesta és una realitat que cal no oblidar ni negar a l'hora d'iniciar processos participatius.

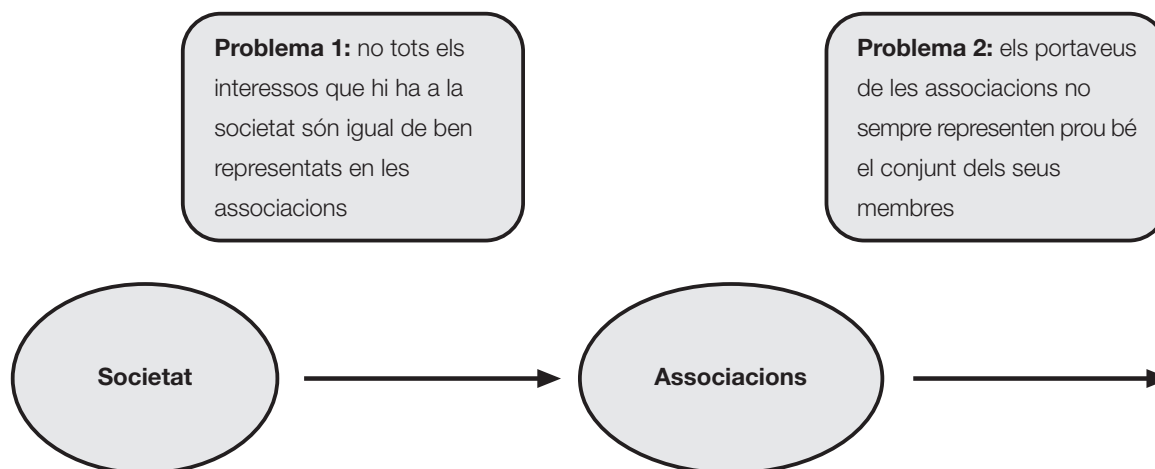
Després d'anys d'un cert desinterès envers les associacions, la ciència política acaba de redescobrir la seva importància i les seves bondats. Algunes de les recerques més recents mostren que el factor més important per fer que la democràcia funcioni no és tenir bons polítics, ni més recursos econòmics, sinó tenir una xarxa associativa més rica: més associacions, amb més membres i més vida i democràcia interna. Aquesta seria la millor garantia que els polítics podran estar ben informats sobre el que volen els ciutadans i alhora el millor instrument per mantenir la pressió i el necessari control sobre la tasca dels responsables polítics.

Però aquest redescobriment té dues cares. Per un costat, ens recorda la importància d'un teixit associatiu fort i dens. Per l'altre, en recordar-nos aquesta importància, ens alerta dels problemes de moltes de les realitats associatives que coneixem. Així, perquè les associacions puguin fer aquesta tasca de transmetre als polítics el que vol la ciutadania, cal un teixit associatiu molt representatiu, en el qual tots els grups de persones amb interessos comuns estiguin organitzats, en què cap dels grans interessos sigui absent del debat i on en cadascun d'aquests grups hi participi activament com més gent millor.

Posem-ne un exemple. En un ajuntament cal parlar de com comparteixen els carrers tots els seus usuaris: la gent que es mou en vehicle privat, en transport públic, la gent que camina de pressa, que va en bicicleta, que es mou amb un cotxet de nen, que camina amb bastó amb dificultat, que té alguna disminució o que es mou amb patins. Si abordem aquest tema amb les principals entitats del municipi, alguns d'aquests interessos estaran ben representats, sens dubte: sempre hi haurà algú que defensi els conductors i cada cop hi ha més ajuntaments amb una

associació de defensa de la bicicleta, per posar-ne només dos exemples. Ara bé, en funció del tipus de gent que formi les associacions de veïns del municipi, pot ser que els interessos de la gent que es mou amb cotxet o dels qui es desplacen en patins siguin poc presents en el debat: els pares i mares recents sovint tenen poc temps per estar políticament actius i la presència de joves i adolescents acostuma a ser molt escassa en les associacions veïnals. Si tots els interessos hi estiguessin de ben representats, aquest seria un debat molt més fàcil de fer amb vint grups que haguessin pensat i debatut les seves propostes. Però si el teixit associatiu no és prou ric i plural, aleshores no pot complir prou bé totes les funcions que se n'esperen.

**Gràfic 1. Els problemes de la representació per mitjà de les associacions**



Si sovint trobem insuficiències en la mateixa existència del teixit associatiu, aquestes s'agregen per les mancances en el seu funcionament. Sovint perquè hi ha poca gent activa o disposada a implicar-se, de vegades també a causa d'inèrcies i tradicions, la veu de les associacions acaba concentrant-se en poques persones que de vegades no poden, no volen o no tenen temps per compartir amb la resta del grup els temes que cal debatre en el municipi. Aquestes persones potser s'hi dediquen perquè no hi ha ningú més o perquè els altres els demanen que siguin ells els representants, però com que no poden compartir ni discutir prou les seves idees amb el grup, al final acaben representant-se més a si mateixos que al conjunt del col·lectiu.

Per tant, les associacions són les principals protagonistes quotidianes de la participació i hi ha bones raons perquè segueixin sent-ho. Però perquè fossin unes bones representants del conjunt de la societat necessitaríem un teixit social molt dens i igualitari, on, a més, hi hagués molta activitat i debat intern en els grups. En alguns grups i ajuntaments no estem tan lluny d'aquesta situació, però en la majoria dels casos la distància entre l'ideal i la realitat és massa gran.

### **Els ciutadans**

Les persones poden participar en qualsevol procés com a membres d'una determinada entitat o per lliure, de manera individual. En els processos de participació locals s'ha posat molt menys èmfasi en la participació a títol

individual per totes les raons que acabem d'explicar, però això no vol dir que aquesta resulti indesitjable. Al contrari. Fins i tot en un context de vida associativa ideal, sempre trobaríem persones que no desitgen associar-se, o que, en un determinat procés participatiu, prefereixen ser-hi individualment i sense formar part d'un col·lectiu amb el qual comparteixen altres inquietuds, però per mitjà del qual no se senten prou ben representats en el debat que s'ha de produir. Pots ser membre d'una coral, d'un grup de geganters i de SOS Racisme, però quan es produeix el debat que abans esmentàvem sobre urbanisme al teu municipi prefereixes que se t'escolti com a ciutadà: les teves idees sobre urbanisme no són el que et va portar a fer-te membre d'aquests tres grups!

Si s'ha considerat que una vida associativa rica és la millor manera que una democràcia funcioni, una ciutadania activa és la millor garantia perquè una democràcia sobrevisqui. És difícil construir democràcies sòlides sense demòcrates, i la participació és la principal escola de democràcia. Participant la gent aprèn a explicar les seves idees, a escoltar les dels altres i adonar-se que no coincideixen amb les seves, aprèn a debatre i a negociar, aprèn a intentar guanyar i a saber perdre i aprèn a fer-se corresponsable d'allò que s'ha decidit. Entre altres coses, doncs, i tal com desenvoluparem a la segona part, és bo que la gent participi senzillament per allò que la gent hi aprèn, tant si és allà com a ciutadà individual com si hi és formant part d'un grup.

Que hi hagi un espai al costat de les associacions (o en lloc de les associacions, en alguns casos) en els processos participatius permet intentar superar els problemes que crea la participació per mitjà d'aquestes, però apareixen noves dificultats. Els problemes de la participació a títol individual també són evidents. Si aquesta participació consisteix únicament a deixar les portes obertes perquè hi prengui part alguna persona no associada si així ho desitja, ens trobarem que ho farà molt poca gent i que, a més, el seu perfil serà molt poc representatiu. Això seria un avenç irrellevant respecte a una participació exclusivament associativa. Tornem al nostre municipi imaginari anterior: si ens limitem a obrir la porta als ciutadans a títol individual, a més de les vint entitats, potser ens vindran sis persones, de les quals podria ser que cinc fossin homes de quaranta a seixanta anys, tots força actius tradicionalment en el municipi. Si volem que participin col·lectius més amplis i/o més plurals ens trobarem amb dues dificultats. En primer lloc, aquestes persones, d'entrada, tindran segurament uns nivells d'informació molt baixos que caldrà superar. En segon lloc, caldrà trobar fórmules per convèncer aquests col·lectius de ciutadans, potser poc acostumats a participar, de l'interès que participin. La primera d'aquestes dificultats (informació) l'abordarem amb més detall a la propera part. Com superem la segona?

### **La participació a l'Atenes clàssica**

Fixem-nos en un dels grans precedents de participació: el funcionament de la democràcia a l'antiga Atenes. A més dels càrrecs electes, la participació s'hi feia per dos grans mitjans. En primer lloc, l'Assemblea. Aquest era l'espai de participació individual per excel·lència on es produïa una altíssima participació. Això era possible per dues raons: la participació es considerava una obligació i tenia uns efectes molt clars en la vida de la gent, ja que s'hi prenién les principals decisions polítiques; a més, els esclaus i les dones es dedicaven a fer funcionar la comunitat, mentre els homes lliures es dedicaven a fer política. Avui no volem que ningú quedi exclòs de l'Assemblea i, a més, moltes de les nostres comunitats són massa grans com per pretendre reunir bona part de la gent en cap àgora. Però d'aquelles assemblees podem extreure dues lliçons: si volem que la gent participi hem de trobar una fórmula compatible amb la vida quotidiana de la gent. Com que no volem esclaus, potser haurem de recórrer a fórmules menys costoses que les llargues i freqüents assem-

bles. A més, com aquelles assemblees, els nostres espais hauran de resultar útils per als ciutadans, de manera que hi vulguin ser presents.

Paral·lelament a les assemblees, hi havia responsabilitats que es volien individualitzar, evitant la professionalització i tractant de facilitar que el màxim de ciutadans passessin pels llocs de responsabilitat. El mecanisme més igualitari i democràtic que els grecs van trobar va ser l'atzar: els càrrecs se sortejaven periòdicament entre tots els ciutadans. Més recentment, aquest mateix principi de selecció s'ha aplicat també quan es vol saber el que pensa la ciutadania sense haver de preguntar-li-ho a tothom: les enquestes d'opinió es basen també en la idea que un determinat nombre de ciutadans escollits a l'atzar són la manera més senzilla i efectiva de saber què pensa el conjunt de la societat.

De la tradició atenenca ens sorgeixen, doncs, dues grans opcions: o bé una mobilització, que sigui alhora massiva, útil en la seva finalitat i realista en el que demana als ciutadans, o bé una selecció a l'atzar, que ens pot servir per escollir el nombre de participants que desitgem, amb la garantia que aquests seran una bona representació del conjunt de la comunitat.

Però si aquestes solucions ens poden ajudar a superar alguns dels problemes de la participació individual, aquesta està lluny de ser la solució màgica. La mobilització que podem dur a terme per fer participar aquests ciutadans pot ser efectiva, però probablement tindrà uns límits temporals clars: els podem demanar que participin dues hores, o dos dies, o potser durant dos mesos, però no permanentment. I qui hi és permanentment?: les entitats. Recuperarem també aquest problema a la segona part, però apuntem-lo ja: **si la participació per mitjà dels grups té certes limitacions, en canvi, ens aporta millors solucions pel que fa a un punt feble de la participació individual, la seva continuïtat en el temps.**

## Com?

Com s'ha d'organitzar aquesta participació perquè funcioni bé? Podríem començar pensant un objectiu senzill que resumeixi aquest «que funcioni bé»: un procés de participació haurà funcionat bé si un cop completat tot el cicle, és a dir, un cop aplicades les decisions, la major part dels sectors (participants, polítics, ciutadans, tècnics) creuen que ha valgut la pena, que la participació serveix i hi confien més que a l'inici del procés.

Per aconseguir aquest objectiu no hi ha cap fórmula màgica. Encara que tot aquest text pretén contribuir a aconseguir-lo, en cap de les seves parts aportem *la solució*. La segona i la tercera part es dediquen a respondre amb més detall a aquesta pregunta amb l'aportació de criteris i metodologies que ja han estat utilitzats. En aquest moment només en voldríem destacar dues idees generals.

En primer lloc, abans de pensar en el com, cal preguntar-se moltes vegades el perquè; cal estar convençuts i comprovar que aquesta seguretat no és exclusiva d'un tècnic o d'un regidor, sinó que és compartida per bona part de l'equip tècnic i polític de l'ajuntament i, sobretot, per tots aquells que es veuran afectats tant pel procés com per les decisions que en resultin. No comencem sense un mínim de complicitat interna. És cert que no cal esperar que tothom estigui decidit, ja que d'aquesta manera potser no es començaria mai. Però cal començar



amb un mínim suport garantit per assegurar que el procés té probabilitats de ser una bona experiència i no l'inici de moltes frustracions. Una bona experiència pot ser la millor manera de convèncer els indecisos i els escèptics. **La voluntat política és un primer ingredient imprescindible, necessari sigui quina sigui la fórmula de participació concreta a utilitzar.**

Ja hem apuntat més d'un cop l'altra idea principal: no hi ha fórmules. Això té elements positius i negatius. No podem optar per l'absoluta simplicitat de buscar el mecanisme perfecte i reproduir-lo fidelment al nostre municipi: ni aquest mecanisme existeix, ni funcionaria bé quan intentéssim copiar-lo. Per contra, això vol dir que podem tenir en consideració totes les nostres circumstàncies: quin tipus de municipi tenim, quina vida associativa, quina relació entre l'ajuntament i les entitats, quins mitjans de comunicació locals, quina tradició participativa, quin problema volem discutir i qui és més afectat, etc. **I amb totes les nostres consideracions locals sobre la taula podem buscar en el catàleg de mecanismes participatius i adaptar-ne un a la nostra realitat o podem pensar que necessitem i dissenyar una experiència a la nostra mida.**

## Quan?

Hi ha un moment ideal per a la participació? És millor concentrar-la al final o al principi de la legislatura? Quan es comença a debatre una idea o quan cal decidir els detalls concrets del projecte? La primera resposta que volem donar és que des del punt de vista del procés de decisió la participació és desitjable sempre; és a dir, tant quan es comença a debatre un determinat problema, com quan se n'estan detallant les solucions. Pot ser tant rellevant debatre la prioritat d'una política d'habitatges municipals, com si en un espai hi ha d'anar habitatge públic o zona verda, si els habitatges públics han de tenir rentadores compartides o si la zona verda ha de tenir molts o pocs llocs per seure. De fet, desenvoluparem aquest tema en la quarta part, on presentarem una proposta de cicle participatiu, per mostrar com la participació pot anar esdevenint una realitat quotidiana en els ajuntaments.

En tot cas, hi haurà molts casos en què això no serà possible i on es voldrà concentrar el procés de participació en algun moment puntual. Novament, quan arriben les decisions difícils no hi ha fórmules simples per aplicar. El que resulta clau és pensar molt bé on situar la participació de manera que encaixi bé en el conjunt del procés de decisió sobre aquella política. Per exemple, pot resultar tant frustrant obrir massa aviat un procés de participació, el resultat del qual hagi de quedar congelat durant anys a causa d'una manca de fons per a finançar-lo, com fer-lo massa tard, quan gairebé ja no es podran incorporar els resultats del procés perquè els terminis s'esgoten i el projecte definitiu ja s'ha aprovat.

Si pensem en nous projectes o polítiques que poden resultar polèmics, té sentit pensar a obrir el debat molt aviat per decidir sobre la seva posada en marxa, si no fos que aquests projectes estiguessin anunciats de manera molt prioritària en el programa electoral i fossin una proposta estratègica irrenunciable per part de l'ajuntament, amb la qual cosa haurien estat avalats pel mateix resultat electoral. Per contra, hi haurà molts temes on els detalls seran crucials i, per tant, pot resultar especialment útil incorporar les propostes ciutadanes cap al final del procés.

El quan pot estar també vinculat a l'ambició i l'amplitud del projecte. Així, si parlem d'un tema molt concret és possible organitzar la participació aviat i debatre tant la mateixa realització del projecte com les seves característiques més específiques. Potser podem debatre alhora sobre si cal instal·lacions esportives, on s'han de fer i com

han de ser. Per contra, si estem parlant, per exemple, d'una reforma del Pla general d'ordenació urbanística sembla difícil debatre alhora sobre el model de municipi que es vol i sobre si determinat espai concret ha de convertir-se o no en urbanitzable. La nostra aposta en aquest cas seria sens dubte que hi ha d'haver un procés de participació a l'inici, per debatre el tipus de població que es vol, i un altre quan el projecte està més avançat per parlar d'espais concrets.

Molt sovint la realitat és més complexa que tot això: no ens trobem davant d'una decisió aïllada amb un inici i un final previsible, sinó amb multitud d'iniciatives que s'afecten les unes a les altres, sovint posades en marxa per diferents regidories no sempre prou ben coordinades. Els nostres ciutadans són experts en realitats, no en divisions competencials. «L'avui o l'això no toca» se'ls fa difícil d'entendre i d'acceptar, ja que és «l'avui o l'això» el que els interessa. Aquest fenomen s'ha produït, per exemple, en més d'un ajuntament on, mentre els ciutadans discutien la ciutat sostenible per al demà, a l'ajuntament o als diaris es debatia sobre projectes potser no tan sostenibles per a l'avui, de manera que es provocava en els ciutadans la sensació que el seu debat era irrellevant. Aquest aïllament entre les dues realitats, en alguns casos fruit d'una voluntat deliberada d'evitar el debat, però en altres resultat potser de divisions de competències rígides i rivalitats entre regidories, ha provocat un buit de contingut i un menor interès per algunes d'aquestes agendes 21.

Per tant, un altre cop, no hi ha solucions senzilles. Si és possible, participació permanent. Si no, evitar almenys aquells debats que, pel fet que no encaixen en el procés de decisió, estan condemnats a l'esterilitat.

## Per què?

En aquest apartat voldríem fer un pas enrere i replantejar-nos una mica tot el que hem dit. Ni el què, ni el quan, ni el com tenen cap sentit si no tenim un per què. Quins motius hi ha per donar més espais de participació als ciutadans? I si tants motius hi ha, per què hi ha relativament tan poques iniciatives en marxa? Què frena els altres ajuntaments? Tenen raó de ser les seves pors i desconfiances envers la participació?

Per començar a abordar aquest tema, hem volgut fer una petita radiografia de la democràcia local a partir d'una tècnica ja força habitual: senyalar quines són les seves principals debilitats i fortaleces actuals i també quines amenaces i oportunitats futures se li presenten. Òbviament, es tracta d'una simplificació, que sobretot intenta mostrar aquells aspectes que més ens interessin amb l'objectiu de veure l'interès i les dificultats de nous espais participatius.

Les dues debilitats que mostrarem al quadre 1 no són en absolut exclusives del món local i han estat repetidament senyalades com a limitacions de la democràcia representativa. La primera debilitat seria que la democràcia representativa atorga una capacitat d'intervenció molt limitada al ciutadà en la vida política i això provoca sovint, com a reacció, que aquest se'n desentengui, que consideri tot el debat sobre l'organització de la vida en comú com un tema amb el qual no li toca sentir-se compromès perquè ja hi ha uns professionals que s'hi dediquen.

L'altra debilitat és també un problema tradicional, però molt agreujat pels canvis que ha anat sofrint la vida política. Les eleccions, en la mesura que ens forcen a escollir un paquet de propostes d'entre una limitada oferta electoral, sempre han estat un mecanisme capaç de donar una informació molt minsa sobre les polítiques que volen els

ciutadans. Aquests poden senyalar si volen una mica més de conservadorisme o més èmfasi en la reducció de les desigualtats, però el vot no permet introduir matisos en aquest missatge. Aquest problema es va agreujant a mesura que la vida política es va fent més complexa i incorpora cada cop més temes impossibles de reduir a un debat entre esquerra i dreta.

**Quadre 1. La democràcia local a principis del segle XXI: debilitats, amenaces, fortaleces i oportunitats**

<p><b>Debilitats</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Els ciutadans queden relegats a un rol passiu en la vida política local que els fa implicar-se poc i fer poc seva la ciutat.</li> <li>• Les eleccions ens donen poca informació sobre el municipi que volen els ciutadans en una vida política cada cop més complexa.</li> </ul>	<p><b>Amenaces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Els ciutadans se senten cada cop més lluny de la vida política i de les institucions.</li> <li>• Els ciutadans desenvolupen parts de la seva vida en diferents municipis i, per tant, no se senten molt estretament vinculats a cap.</li> </ul>
<p><b>Fortaleces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucions amb un mandat donat per més de la meitat de la ciutadania i amb procediments (eleccions) per atorgar responsabilitats.</li> <li>• Tècnics i polítics locals que coneixen el municipi i tenen experiència.</li> </ul>	<p><b>Oportunitats</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciutadans cada cop més preparats i més informats. Cal donar-los l'oportunitat de poder ser millors demòcrates i sentir-se més responsables de la vida pública.</li> <li>• Les noves tecnologies fan més senzilla la consulta quotidiana als ciutadans.</li> </ul>

Ahora, amb totes les seves limitacions, les nostres democràcies locals tenen un conjunt de **fortaleces** importants. Molts desitjaríem una participació més alta en les eleccions municipals, però, en tot cas, no podem oblidar que és molt difícil trobar processos participatius en els quals participa més de la meitat de la gent que té dret a fer-ho, de vegades fins a dues terceres parts, com succeeix en les eleccions locals. Ens pot semblar poc, però ens dona unes garanties d'universalitat i de representativitat que difícilment trobarem amb altres procediments. A més, és cert que el procés electoral no serveix gaire per saber quines polítiques vol la gent, però sovint sí que serveix per saber si es vol que continuï o no un mateix equip de govern. És a dir, els governants poden fer barbaritats, però almenys tenim un mecanisme de defensa per poder-los passar comptes i fer-los fora en el procés electoral següent. Finalment, cal destacar el fet que es pugui comptar amb uns equips de tècnics i polítics locals que sovint coneixen bé el municipi i els seus problemes. Valdrà la pena recordar aquestes fortaleces perquè quan posem en marxa processos de participació no les qüestionem i, al contrari, les explorem al màxim.

Als problemes habituals de les democràcies representatives s'hi afegeixen noves **amenaces**. En destaquem dues. La primera tampoc no és exclusiva del món local. Com a resultat de la trobada entre les debilitats ja citades i les oportunitats que després explicarem, en bona part de les democràcies consolidades es percep el que alguns han anomenat procés de desafecció política. És a dir, un creixent allunyament entre els ciutadans i els seus instruments

# POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA

## PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS: QUI, COM I PER QUÈ?

habituals de representació: polítics, partits i parlaments. Uns ciutadans més exigents en unes democràcies que no s'adapten prou als canvis socials provoquen que, sense qüestionar la democràcia, hi hagi molts sectors de població que posen en qüestió el seu funcionament i ho expressen en dades d'enquestes, abstenció a les eleccions o en pèrdua d'afiliació als partits. L'altra amenaça sí que és més intrínsecament local: la vida quotidiana de la gent respecta cada cop menys les demarcacions municipals; la gent viu a Rubí, compra a Sabadell, treballa a Terrassa, busca oci a Barcelona i passa el cap de setmana al Maresme, de manera que no desenvolupa una forta identificació amb cap d'aquests municipis. L'afecta el que passa en tots, però no pot o no vol seguir tots aquests debats locals, que l'afecten només parcialment.

Però les oportunitats són tan o més clares. Les democràcies representatives es van crear en societats d'analfabets, en societats amb jornades de treball de cinquanta hores setmanals, sense ràdio ni televisió. Els nostres municipis estan molt lluny de ser perfectes, però en aquests aspectes han canviat molt: l'analfabetisme ha desaparegut i l'ensenyament secundari s'ha generalitzat, la informació de molta o poca qualitat és a l'abast de tothom i les jornades laborals s'han reduït. Els ciutadans del segle XXI són capaços d'anar més enllà del vot cada quatre anys i, de fet, una part d'aquests ciutadans reclama més oportunitats per participar. Si aquesta és ja una oportunitat de present, l'altra és més una oportunitat de futur, però d'un futur molt proper. I, de fet, és una oportunitat que pot canviar molt les coses, perquè afecta una de les grans raons que van portar a desenvolupar les democràcies representatives. Recordem l'exemple anterior de l'Atenes clàssica: una de les raons per donar cada cop més pes a la representació fou que els municipis es feien cada cop més grans i, per tant, era cada cop més difícil reunir tothom per deliberar cara a cara a la plaça central del municipi. Les noves tecnologies ens permeten substituir aquesta reunió presencial per una de virtual i incrementar la interacció i la consulta als ciutadans amb un esforç organitzatiu molt menor.

Oblidem ja la democràcia i recuperem, en síntesi, els grans arguments que hem trobat per posar o no en marxa més processos de participació. Les raons per fer-ho són importants. Els problemes van més enllà de l'àmbit local, però, un cop més, la proximitat del món local fa que aquest sigui l'espai ideal per buscar-hi solucions. Els canvis en la societat i en les tecnologies ens donen l'oportunitat de convertir la crisi de desafecció política en una ocasió per superar el rol limitat que les democràcies representatives cedien a les persones, permetent que aquestes desenvolupin plenament la seva vessant com a ciutadans. D'aquesta manera els municipis poden aconseguir unes polítiques que tinguin més suport i generin menys rebuig i, alhora, posar el seu gra de sorra per mostrar que la política no és una activitat llunyana i irrellevant, sinó una tasca on tothom pot gaudir i contribuir a fer la seva vida millor.

De tota manera, els reptes i les dificultats estan lluny d'estar resolts. Per als tècnics i polítics locals acostumats a desenvolupar la seva tasca en solitari, no és fàcil acostumar-se a escoltar i a respectar l'opinió dels ciutadans. I si s'escolta els ciutadans, per què volem el tècnic i el polític? Com li podem demanar responsabilitats pel que no ha decidit tot sol? «Si ja m'han escollit, ara que em deixin fer», diran molts polítics locals. Alhora, si bé és cert que hi ha més gent disposada a participar, també ho és que molta no en vol saber res i que molts dels disposats tenen un temps i una informació limitats. Tots aquests problemes són certs i són obstacles que cal superar. Creiem que al llarg d'aquestes pàgines hi ha prou arguments i prou solucions per fer-ho, però en tot cas no fóra bo oblidar la seva existència.

**Quadre 2. Participació: criteris a considerar**

<p>← Neutralitat →</p> <p>← Visibilitat – Transparència →</p>			
INICIATIVA	MOBILITZACIÓ	PARTICIPACIÓ	RESULTATS/EFFECTES
Acord polític Acord social Acord administratiu Objectius clars-realisme	Extensió Representativitat- pluralisme	Informació Deliberació	Influència en les polítiques Generació de cultura participativa Coherència institucional

## SEGONA PART

## **PARTICIPACIÓ: CRITERIS PER CONSIDERAR**

L'afirmació que la democràcia no s'acaba amb l'elecció dels representants polítics i que seria desitjable comptar amb majors dosis de participació ciutadana en els processos de govern sembla despertar, en abstracte, un ampli consens. Ara bé, tal com hem discutit en l'apartat anterior, quan pensem en mecanismes i estructures reals de participació més enllà de les eleccions, els dubtes, els temors i les crítiques comencen a proliferar. No sense raó, moltes vegades. «Els que participen són pocs i sempre són els mateixos», «no representen el que pensa el conjunt de la ciutadania», «els participants no estaven prou informats sobre els temes que havien de decidir», «el debat ha estat dominat per una facció determinada», «l'ajuntament controla l'agenda i el desenvolupament de les discussions», «només han participat funcionaris de l'Administració i gent pròxima al partit de govern», «no s'ha fet cas dels resultats», «tot plegat és una mera estratègia de propaganda electoral»... El que s'està posant en dubte, en la majoria d'ocasions, és la legitimitat i l'eficàcia de la participació.

Podem pensar en processos de participació amb una legitimitat àmpliament reconeguda i amb una eficàcia clara? Quins criteris caldria tenir en compte per satisfer aquest objectiu? Com que no hi ha una recepta única, ni un sol model participatiu que es pugui aplicar sempre i arreu, **ens sembla més útil posar sobre la taula un conjunt de preguntes per fer-nos a l'hora de preparar un procés participatiu**. Segurament cap procés real podrà respondre a la perfecció al conjunt de criteris que volem apuntar, però en tot cas creiem que es tracta de components de la definició ideal de *procés participatiu*, de manera que com més capaços siguem de donar resposta a aquests temes, millor podrem anticipar-nos als possibles problemes i resistències que s'hi puguin generar.

A fi i efecte de plantejar aquesta discussió d'una manera entenedora, proposem entendre el procés participatiu en tant que un procés que evoluciona en diferents fases, en cadascuna de les quals els criteris que cal tenir en compte són lleugerament diferents. Les fases del procés participatiu serien les següents:

- la iniciativa: el moment en què es pren la decisió d'impulsar un procés participatiu;
- la mobilització: l'etapa durant la qual s'intenta captar l'atenció i involucrar els subjectes del procés participatiu;
- la participació: el moment en què es produeix l'intercanvi d'informacions, el debat i la presa de decisions, i
- els efectes i els resultats: el dia després de la participació.

### **La iniciativa**

Com es pren la iniciativa d'impulsar un procés de participació? Qui pren aquesta iniciativa? A partir de quins criteris? Amb quina intencionalitat? La credibilitat de qualsevol procés participatiu està fortament condicionada per aquest tipus de qüestions. En depèn, per exemple, que el procés participatiu sigui vist com una estratègia propagandística del govern o bé que sigui tolerat políticament, que sigui assumit socialment, que se'n corresponsabilitzin les administracions pertinents, que els objectius siguin clars per tothom i que les expectatives dels actors s'ajustin als límits i les possibilitats del procés. En relació amb la pregunta de qui pren la iniciativa podem trobar-nos amb dues situacions diferents: que la iniciativa sigui del govern o bé que la iniciativa sigui d'algun altre actor, ja sigui d'un altre grup polític, ja sigui d'alguna entitat o plataforma ciutadana. Si el que ens interessa són els processos de participació que gaudeixen de reconeixement per part del govern i que tenen un cert grau d'institucionalització política, potser el menys important és qui ha tingut la idea d'impulsar el procés; més aviat, un cop

garantida la implicació activa del govern en el procés, hem d'atendre als acords (o desacords) que es produeixen al voltant de la iniciativa i, amb tot, a les complicitats (o resistències) que s'hi generen. Parlarem doncs d'una sèrie d'acords (polític, social i administratiu) que, si existeixen abans de començar el procés de participació, en facilitaran molt el funcionament.

### Acord polític

En primer lloc, els processos participatius haurien de basar-se, de manera ideal, en un acord polític ampli, que impliqui no només el govern sinó també, en la mesura del possible, els grups de l'oposició.

El fet que el procés participatiu sigui impulsat amb l'acord del conjunt de les forces polítiques augmenta molt les possibilitats que el conjunt del procés i els seus resultats siguin acceptats àmpliament. Tot sovint, la iniciativa del govern d'organitzar un procés participatiu és vista pels partits de l'oposició com una estratègia amb finalitats electoralistes. Temen que l'únic que estigui buscant el govern sigui procurar una imatge més simpàtica davant de la ciutadania i construir per aquesta via suport social al seu voltant. Alguns processos participatius, per exemple, són impulsats en dates properes a les eleccions. A vegades, els governs utilitzen les estructures participatives per mobilitzar grups socials pròxims a les seves postures i atorgar així una suposada legitimitat participativa a les propostes que ells defensen. La sensació que el govern porta la paella de la participació pel mànec pot comportar resistències més o menys raonables entre la resta de partits.

És important aquest fet per al desenvolupament d'un procés participatiu? Estem convençuts que sí. L'oposició frontal dels partits polítics podria estendre entre la població la percepció que l'instrument de participació en qüestió és una arma en mans del govern per satisfer interessos polítics particulars. Si aquesta és la percepció que hi ha, és molt probable que només aquells grups i individus pròxims al partit de govern estaran predisposats a implicar-s'hi, la qual cosa limita molt les possibilitats d'assolir una participació extensa, plural i representativa i impedeix que els resultats siguin àmpliament acceptats.

De quina manera es pot assolir aquest acord? Reconèixer que aquest acord és desitjable ens situa en un camí adequat per al seu assoliment. A partir d'aquí, **la capacitat de diàleg resulta clau, de la mateixa manera que ho és la predisposició a negociar les regles del joc**. En moltes experiències, la creació d'una comissió de seguiment del procés participatiu, encarregada de discutir i de negociar les regles del joc i d'avaluar el seu desenvolupament ha estat clau per fer possible l'acord entre les forces polítiques locals. Si per la raó que sigui aquesta comissió no es pot crear, impulsar el procés des de la Junta de Portaveus i no des de l'equip de govern és una altra alternativa.

No es tracta que la unanimitat de tots i cadascun dels regidors sigui necessària per posar en marxa qualsevol tipus de procés, però sí que és important haver fet esforços seriosos, que de vegades implicaran concessions que potser no ens agradaran, per incorporar al procés els principals partits de l'oposició. A més a més, aconseguir un ampli acord polític entorn al procés és la manera d'assegurar-se que els resultats d'aquest procés no depenen de majories canviants, sinó que han estat assumits per les principals forces polítiques locals i que, per tant, els seguiran respectant passi el que passi en el proper procés electoral.



### **Acord social**

La mateixa reflexió que hem fet al voltant de l'acord polític pot ser pertinent en relació amb les entitats ciutadanes. Sobretot en aquelles ocasions en què el tema que es vol sotmetre a la participació ha despertat un conflicte previ en el qual hagin estat implicats aquest tipus de col·lectius. En aquests casos, tan important com negociar les regles del joc i assolir l'acord amb les forces polítiques locals pot ser aconseguir la implicació o l'acceptació del procés per part dels grups socials en qüestió. Per raons idèntiques, si la legitimitat del procés participatiu no és acceptada i a més és obertament rebutjada per algun grup social amb forta presència pública, la ciutadania entendrà que el simple fet de participar en el procés implica un acte d'adhesió al govern en el marc d'aquest conflicte o, més en general, una presa de posició a priori. La legitimitat del procés i dels seus resultats restaran públicament en qüestió.

A més a més, tal com defensarem més endavant, **la complicitat dels grups socials és important en la mesura que aquests poden jugar un paper clau en la mobilització per a la participació**. Malgrat que la iniciativa del procés participatiu sigui presa pel govern, cal tenir cura, d'entrada, que aquest procés pugui ser assumit pels actors socials com a propi, entenent que tenen capacitat per incidir sobre les regles del joc i per participar en la definició dels mateixos objectius i el desenvolupament metodològic del procés.

Quan hi hagi alguns grups especialment afectats, i aquests són fàcilment identificables, haurien de ser incorporats al pacte descrit abans i, per tant, a la comissió organitzadora del procés. Si, per contra, el procés afecta més o menys tothom, aleshores cal tenir ben informat i aconseguir la complicitat de tot l'entramat associatiu i buscar la fórmula perquè aquest pugui fer sentir la seva veu en el mateix disseny del procés, de manera que la ciutadania acabi veient-lo com un projecte de municipi i no com un projecte dels polítics.

### **Acord administratiu (transversalitat)**

És convenient construir un últim acord abans d'iniciar el procés participatiu: l'acord intern dins de l'Administració. És important, en primer lloc, per dotar de caràcter transversal les discussions que s'hi produeixin, evitant imposar limitacions temàtiques artificials al procés que els participants difícilment podran entendre i acceptar. Quan l'impuls d'un procés participatiu es produeix unilateralment per part d'una àrea de l'Administració, sense la corresponsabilització d'altres àrees potencialment implicades en les temàtiques que s'hi discutiran, poden ocórrer dues coses: o bé que el procés es vegi condemnat a discutir les temàtiques des d'un enfocament molt restrictiu, la qual cosa com diem pot resultar difícil d'entendre i d'acceptar pels participants, o bé que les propostes sorgides d'aquest procés quedin en paper mullat, en la mesura que la resta d'àrees de l'Administració no siguin assumides com a pròpies.

Pensem, per exemple, en un procés participatiu per a l'elaboració d'una agenda local 21. En moltes ocasions, aquests processos participatius són impulsats unilateralment per les respectives regidories de medi ambient, sense la implicació activa ni el compromís de les altres àrees. En aquests casos, el procés pot conduir-se de dues maneres diferents: algunes vegades, les agendes locals 21 renuncien a tractar transversalment el concepte de la sostenibilitat i queden restringides al tractament de temàtiques mediambientals, en el sentit més restrictiu del terme

(aigua, espais verds, contaminació acústica...). Aquesta manera de tractar el tema de la sostenibilitat genera frustració entre els participants, sobretot en la mesura que se'ls impedeix discutir temes urbanístics, econòmics, socials, educatius... que serien fonamentals per fer un abordatge global i coherent de la problemàtica de la sostenibilitat local; en altres casos, les agendes locals 21, malgrat ser impulsades per les regidories de medi ambient, tracten també aquest tipus de temes (polítiques urbanístiques, socials, econòmiques...), però els seus resultats no són assumits com a propis per la resta d'àrees i, un cop aprovats, la mateixa regidoria de medi ambient troba grans dificultats per traslladar les propostes formulades cap a les àrees que tindrien capacitat per desenvolupar-les.

Una situació una mica diferent, però amb efectes similars si no encara més greus es produeix quan les iniciatives de participació són impulsades per les mateixes regidories de participació sense la corresponsabilització de les altres àrees. Aquestes regidories acostumen a no tenir atribuïdes competències substantives rellevants, de manera que si no se'ls reconeix un lideratge transversal en tota l'estructura del govern local, les seves iniciatives queden sovint buides de contingut.

Cal plantejar un altre cas que acostuma a repetir-se en les experiències de participació en el nostre context: la delegació de la gestió dels processos participatius cap a entitats externes a l'Administració (principalment, consultores privades o universitats). En la majoria d'ocasions, aquest model de gestió es converteix en una garantia de rigor i de neutralitat del procés participatiu. No obstant això, també pot suposar que els tècnics de l'Administració s'allunyin del procés, sobretot si no s'articula un marc adequat de diàleg i de cooperació entre ells i l'entitat gestora. La combinació d'un procés participatiu liderat per una regidoria de participació sense lideratge sobre el conjunt de l'estructura de govern i sense la implicació activa de les altres àrees amb competències substantives, junt amb la gestió delegada a través d'un equip extern a l'Administració, genera, en molts casos, una escassa corresponsabilització política i administrativa amb el procés en sectors clau del govern.

Per acabar, un altre tema relacionat amb l'acord administratiu fa referència a la corresponsabilització de diferents nivells de l'Administració amb els processos participatius, cosa que, tot i que sovint seria necessària, encara es fa molt més difícil d'aconseguir. La discussió participativa d'un procés de regeneració urbanística d'un barri o l'elaboració d'un projecte educatiu de barri, per exemple, haurien de comportar la implicació de diversos nivells de l'Administració, cosa que resulta difícil d'assolir. Ara bé, és absolutament necessari que aquest acord hi sigui d'entrada? Probablement no. Algunes experiències de participació demostren que la legitimitat que atorguen els processos participatius als projectes polítics pot ser una arma clau dels governs locals per plantejar demandes davant de nivells superiors de l'Administració.

### **Objectius clars i realisme**

Que els objectius del procés participatiu siguin clars i realistes és important per dues raons: primer, difícilment aconseguirem mobilitzar els actors polítics i socials al voltant del procés participatiu si els seus objectius són confusos, ambigus o excessivament genèrics; segon, la manca de realisme en la definició dels objectius pot contribuir a generar falses expectatives que es tradueixin en sentiments intensos de frustració en un futur.

La idea que el fet de participar és important en si mateix comporta una discussió interessant, però difícilment pot tenir capacitat mobilitzadora. La ciutadania, els agents socials, acostumen a preguntar-se, abans de participar, per quines raons haurien de participar, quins temes estaran sotmesos a discussió, amb quines possibilitats i quines limitacions, i quin serà el poder de decisió que s'atorgui al procés participatiu. La gent vol aclarir aquestes preguntes perquè fa un balanç previ dels costos i de la utilitat de participar. Per tant, difícilment es deixarà convèncer per frases retòriques i missatges generalistes com «la teva opinió ens interessa» o «ara és el moment de dir la teva» si aquests missatges no van acompanyats d'explicacions aclaridores sobre els objectius del procés.

Directament relacionat amb això, el realisme i l'honestedat de la institució impulsora seran fonamentals per no generar falses expectatives i, per tant, sentiments de frustració que puguin dirigir-se en contra del procés. Creiem que cal deixar clar, en la mesura del que és possible i convenient, quin és l'àmbit temàtic que pot formar part de la discussió en el procés i quines són les alternatives factibles. No estem proposant delimitar rígidament l'àmbit competencial del procés participatiu, perquè això resultaria contradictori amb altres criteris que defensarem més endavant, però cal tenir molt present que la creació de falses expectatives pot generar forts sentiments de frustració en el futur que cal evitar.

## **La mobilització**

Entre el moment de prendre la iniciativa i el desenvolupament efectiu de la participació es produeix una etapa clau: la mobilització dels ciutadans i dels grups que hauran de participar. Diguem-ho d'entrada: cal, de manera ideal, que la participació sigui extensa, plural i representativa, tot i que veurem que aquests criteris no són exactament el mateix i ni tan sols sempre poden satisfer-se simultàniament. En aquest punt discutirem el significat de cadascun d'aquests tres criteris i plantejarem quines són les estratègies que ens poden permetre el seu assoliment.

### **Extensió**

El significat del criteri de l'extensió és clar: com més gent aconseguim implicar en el procés, millor. Com més entitats, millor. Com més ciutadans, millor. És difícilment discutible que aquest sigui un criteri desitjable en qualsevol procés participatiu, però, si hi pensem amb una mica més de deteniment, apareixen, com a mínim, dos interrogants: primer, quin és el llistó que hem d'assolir? Segon, quin nombre de participants és suficient? Cal recordar que qualsevol procés de participació, inevitablement, presentarà volums de participació minoritaris en relació amb el conjunt de la població i, en tot cas, molt més reduïts que qualsevol procés electoral (potser amb l'excepció del referèndum).

Potser encara més important que això: quin perfil tenen les persones que participen? Quins interessos i quins valors representen? El criteri de l'extensió és un criteri difícilment concretable en termes numèrics i, en tot cas, no necessàriament és sinònim de pluralisme ni de representativitat: processos participatius considerats extensos poden ser escassament plurals i representatius; contràriament, com veurem en la següent part, alguns mecanismes de participació aconseguen alts nivells de representativitat i/o de pluralisme amb volums de participació força reduïts. Avancem en la definició dels dos criteris següents per aclarir aquestes qüestions.

### Pluralisme i representativitat

El pluralisme d'un procés participatiu és definit pel fet que en aquest procés hi estigui representada la diversitat de col·lectius amb interessos per defensar i amb opinions per manifestar amb relació a la temàtica que s'hi discuteix. El pluralisme en processos participatius al voltant de l'urbanisme, per exemple, comporta la presència activa del moviment veïnal, dels grups ecologistes, dels mateixos partits polítics i de tots aquells grups amb interessos i valors potencialment confrontats. Un procés participatiu plural en l'àmbit de l'educació exigeix la presència dels mestres i professors, dels pares i les mares, dels alumnes i, segons la dimensió que s'atorgui a aquest debat, també d'altres agents econòmics i socials locals.

La representativitat es refereix a si els que hi participen són una bona manera de saber el que vol el conjunt de la ciutadania: els participants s'assemblen als ciutadans? Defensen les mateixes idees? Tenen les mateixes edats? Com podem garantir que són una fotografia fidel del sentir dels que no hi són presents? Una manera habitual és fixar-se en els perfils sociològics d'aquelles persones que participen: la seva edat, el sexe, el nivell d'estudis, el lloc de residència, l'origen ètnic, el seu interès per la política o la seva activitat associativa, entre d'altres.

34

Una infinitat d'estudis demostren que els espais polítics de decisió i, amb poques excepcions, també els espais de participació ciutadana, tendeixen a ser dominats per les veus masculines, adultes, informades, formades i actives socialment i políticament. En canvi, altres col·lectius acostumen a estar poc presents en aquests espais: dones, joves, immigrants, persones amb baixos nivells d'educació formal, poc integrades en la vida política i social local. I això té conseqüències. Pensem per exemple en moltes de les estructures de participació juvenil: aquestes estructures (consells de joventut, per exemple) acostumen a estar majoritàriament protagonitzades per joves informats, membres actius del teixit associatiu tradicional local (esplais, entitats de cultura popular...), a vegades també de les joventuts dels partits polítics, pertanyents als cercles socials tradicionals; en canvi, els valors i la manera d'entendre i de viure la pròpia situació generacional de molts joves que formen part, entre molts altres exemples, de subcultures urbanes alternatives (*hip-hop*, música electrònica...), acostumen a ser-hi poc presents. Les mateixes diferències generacionals poden tenir fortes conseqüències polítiques: vegeu a tall d'exemple els debats recents sobre la LOU o sobre l'anomenat *botellón*. El debat sobre la sostenibilitat es produeix tot sovint entre joves altament informats pertanyents a grups altament sensibilitzats amb la conservació mediambiental, mentre que la perspectiva de col·lectius com els treballadors i treballadores que marxen cada dia de matinada cap a la fàbrica acostuma a ser poc considerada en aquest tipus de debats.

Els exemples serien inacabables. La idea que apuntem, en tot cas, és que qualsevol procés participatiu hauria de tenir present, a més de l'extensió de la participació i del pluralisme dels actors, la representativitat social de les persones que participen, i hauria d'afavorir la inclusió d'aquell tipus de persones que normalment no tenen veu en els espais de decisió política.

### Estratègies per a la mobilització

La qüestió de la mobilització ens situa, finalment, davant d'una qüestió estratègica fonamental: com aconseguir que els ciutadans participin? Tot sovint, escoltem que la gent no està interessada a participar, que els que participen són pocs i són sempre els mateixos. No volem negar que animar la ciutadania a participar representa un repte

de gran dificultat, però estem convençuts que en molts casos els esforços que es dediquen a la mobilització són molt escassos, clarament insuficients.

Per a la mobilització dels actors cal tenir en compte, bàsicament, tres factors: la visibilitat del procés, els incentius per participar i altres tipus d'estratègies complementàries. Vegem-ho amb més detall.

Pel que fa a la visibilitat, resulta fonamental estendre entre la població el coneixement del procés participatiu que es vol engegar. Per assolir aquest objectiu caldrà fer servir mitjans de publicitat més enllà dels mitjans de comunicació institucional tradicionals (bans municipals, premsa, ràdio local...). Les experiències de pressupostos participatius del Brasil han treballat intensament aquest aspecte: en les setmanes prèvies a l'inici del procés, col·loquen estands informatius al carrer, engalanen els carrers i les places amb publicitat atractiva, fan concerts i activitats culturals en espais públics com a excusa per donar a conèixer el procés i animar la gent a participar-hi. L'ambient en els carrers recorda el d'una campanya electoral. Si la publicitat del procés restés limitada al ban municipal, a la web de l'Ajuntament i a alguns espais informatius a la premsa i a la ràdio local, caldria esperar que només (o bàsicament) les persones que fan ús habitual d'aquests mitjans d'informació fossin les que pensessin en la possibilitat de participar-hi. En el nostre context, la festa, la música, l'art, les activitats infantils, els bars, el mercat, les llars d'infants, els locals d'oci nocturn... acostumen a ser poc utilitzats en les estratègies de mobilització malgrat el seu enorme potencial publicitari.

La qüestió dels incentius és tan important com l'anterior. Tal com hem dit abans, la gent es pregunta: «participar, per a què?». És normal que ho faci... La participació ocupa el temps de les persones, o en termes més generals, comporta un elevat cost, que equival al valor que aquella persona atorga a l'activitat que estaria realitzant si no estigués participant (resoldre responsabilitats a la llar, fer esport, anar al cinema, relaxar-se després d'una dura jornada de treball, compartir el temps de descans amb els amics o amb la família...). És clar que hi ha persones que gaudeixen pel simple fet de participar i que satisfan d'aquesta manera les seves inquietuds cíviqes, o que troben en la participació una oportunitat per relacionar-se amb altra gent i, qui sap, per fer-hi amics... Però no podem esperar que la participació produeixi aquest grau de satisfacció personal a la majoria de les persones i si hem quedat que volem que participin els que habitualment no ho fan (els que no gaudeixen participant) haurem de trobar maneres d'animar-los.

La gent, per tant, es pregunta: «participar, per a què?». De ben cert la gent tindrà més disposició a participar en la mesura que percebi clarament que els temes que hi ha en joc en aquell procés li interessin i en la mesura que sàpiga que la seva participació serà, si no decisiva, influent. Dit d'una altra manera, participarà en la mesura que tingui garanties que d'aquesta manera podrà influir en una decisió que l'interessa. I només percebrà que pot tenir capacitat d'influència en el procés si es produeixen dues condicions: primer, que es pugui garantir que, en el marc del procés participatiu, qualsevol persona podrà expressar les seves opinions en condicions d'igualtat amb la resta de participants i en plena llibertat; i, segon, que la institució impulsora doni mostres evidents del seu compromís de fer cas dels resultats de la participació. Cal remarcar que aquesta demostració no només es produeix a través de les promeses per al futur, sinó també a través de les evidències del passat. Cada cop que engeguem un procés participatiu frustrant les expectatives que havíem generat pel que fa als resultats, perdrem oportunitats per implicar la gent en nous processos participatius. Per tant, potser val la pena que en començar un procés participatiu ens preguntem què ha passat abans amb aquest tema al nostre municipi. Hi ha alguna tradició? S'han creat expectatives i no s'han complert? Ens trobarem un públic predisposat o incrèdul i *cremat*?

# POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA

## PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS: QUI, COM I PER QUÈ?

Pel que fa a altres tipus d'estratègies, alguns mecanismes de participació de format innovador (vegeu el punt següent) han començat a utilitzar la selecció a l'atzar com a mètode de tria dels participants. A través de la selecció a l'atzar dels participants es pretenen satisfer, teòricament, dos criteris: primer, que qualsevol persona tingui exactament les mateixes possibilitats de ser escollida (principi d'igualtat) i segon, que aquells que participin siguin socialment diversos, tant com ho és en realitat el conjunt de la població (principi de representativitat). Després discutirem amb més detall els límits i les possibilitats d'aquest mètode de mobilització. Deixem dit, però, que si bé la selecció aleatòria, no sense limitacions, garanteix la satisfacció d'un criteri que hem considerat important en la discussió que estem fent, el de la representativitat, entra en contradicció amb un altre criteri que podria ser considerat important: el criteri de l'obertura.

Cal que el procés participatiu sigui obert? És una condició indispensable? Tot sovint es pretén legitimar un procés participatiu perquè aquest procés estava obert a qualsevol que hi volgués participar, sense restriccions formals de cap tipus. L'obertura, però, no satisfà necessàriament que el procés sigui ni plural, ni representatiu ni extens. Tot sovint, com ja hem explicat, el que succeeix és que només acudeixen a participar els *de sempre*. Per tant, podem plantejar-nos la possibilitat d'utilitzar mecanismes com el de la selecció a l'atzar de ciutadans per garantir un cert grau de representativitat.

Extensió, pluralisme i representativitat constituiran característiques bàsiques de la fotografia pública del procés participatiu. La idea principal que estem tractant de defensar en aquest punt és que l'assoliment d'aquests criteris no és fatalment predeterminat pel suposat desinterès de la ciutadania davant dels afers polítics. Sovint els impulsors de processos participatius pensen d'aquesta manera: «quan encetem un procés de participació hi acudeixen pocs, sempre són els mateixos i no representen el que pensa el conjunt de la ciutadania». Proposem una nova manera de plantejar el problema: **la gent només participarà si el procés participatiu és àmpliament visible, si els objectius de la participació són clars, si tenen certesa que la participació no implicarà una pèrdua inútil de temps, si preveuen que podran expressar les seves opinions lliurement i si perceben que, efectivament, les autoritats polítiques tindran en compte la seva opinió.** Tot plegat exigeix, com hem dit, l'aclariment dels objectius del procés, la dedicació de grans esforços pel que fa a la publicitat i la realització d'un gran treball de diàleg amb els partits polítics i amb tots aquells agents socials que poden jugar un paper important en el procés de mobilització ciutadana. Processos opacs, amb objectius confusos, políticament tendenciosos, incerts pel que fa a la seva influència i previsiblement dominats per determinats actors, difícilment aconseguiran mobilitzar una participació àmplia, plural i representativa. La institució impulsora és la principal responsable de tots aquests aspectes i per tant creiem que, en bona part, també ho és d'aconseguir que el procés participatiu sigui ampli i pluralista. La responsabilitat dels fracassos mobilitzadors no recau exclusivament en la suposada desídia i desinterès de la ciutadania pels temes col·lectius, contràriament al que normalment s'argumenta. Recau, amb molta més freqüència, en els desencerts institucionals a l'hora de dur a terme estratègies mobilitzadores.

### La participació

Recapitem: hem considerat que en el moment d'impulsar un procés participatiu és convenient aclarir els objectius d'aquest procés, ser realistes amb la finalitat de no generar falses expectatives i de construir un cert acord polític, social i administratiu al voltant dels mateixos objectius i de les regles del joc del procés participatiu; hem remarcat la importància que el procés participatiu sigui ampli, plural i representatiu, i hem plantejat algunes estratè-

gies bàsiques per assolir aquest objectiu. Un cop delimitats els objectius del procés, assolit un cert acord polític i havent mobilitzat els subjectes de la participació, cal plantejar-se ara com organitzar el moment de la participació. En aquest sentit, creiem que cal considerar, bàsicament dos criteris: primer, que els participants disposin de tota la informació necessària per poder-se pronunciar amb coneixement de causa sobre els temes que se'ls plantejen, i segon, que el debat es produeixi en unes condicions agradables, estimulants per a tothom i, sobretot, que tothom pugui expressar lliurement les seves idees; és a dir, que ningú no domini unilateralment els debats i que no es produeixi cap marginació d'idees ni de persones.

### Informació

S'afirma freqüentment que la gent no està prou informada sobre els afers públics, que els temes col·lectius són excessivament complexos per deixar-los en mans dels ciutadans, que els ciutadans només miren pels seus propis interessos i que no tenen capacitat de veure els afers públics amb perspectiva estratègica.

Davant d'aquestes afirmacions cal fer algunes consideracions prèvies. Primer, creiem que aquest tipus d'opinions descansen en una concepció elitista i tecnocràtica de la política i que es basen en una visió caricaturesca del ciutadà. La política és una qüestió, sobretot, de valors i d'idees. En aquest terreny, en democràcia, els ciutadans hi tenim molt a dir. Els polítics, normalment, no són experts en les àrees en què han de prendre decisions i es recolzen en els tècnics de l'Administració i en altres agents (universitats, consultores, entitats ciutadanes...) per entendre la realitat que han de tractar, els límits i les alternatives factibles. Per què hauríem de pressuposar al ciutadà unes capacitats que ni tan solament esperem dels governants? Si la tasca de govern es basa en una complexa divisió del treball polític on participen actors de naturalesa molt diversa, per què hauríem d'esperar que de cop i volta el ciutadà, individualment, disposi de totes les habilitats necessàries per gestionar en solitari el procés de govern?

Tampoc no compartim la visió que sovint es tenen del ciutadà algunes elits polítiques o l'Administració: no creiem que els ciutadans només mirem pels nostres interessos particulars ni que no tinguem capacitat per opinar sobre els afers col·lectius amb sentit comú i amb creativitat. Els ciutadans tenim una vivència personal directa, quotidiana amb tot allò que forma part de l'àmbit de decisió política: el transport col·lectiu, les escoles, la universitat, els contractes laborals, els impostos, les places, les carreteres, els espais verds, les pensions, el mercat municipal, els subsidis d'atur, els hospitals, els equipaments culturals... *Qualsevol ciutadà és expert en aquests temes a la seva manera, en funció de la seva vivència personal quotidiana i per tant podem esperar que no només tingui capacitat per opinar de diverses maneres sobre tots aquests temes, sinó que també pugui aportar coneixements i informacions altament valuoses en el moment d'avaluar les polítiques, de diagnosticar els problemes socials i de prendre decisions innovadores i sensibles a les necessitats ciutadanes.*

Però fins i tot així, sabem que la participació implica plantejar als ciutadans moltes qüestions que potser mai no s'havien plantejat seriosament o que, en tot cas, no disposen de prou informació per pronunciar-s'hi amb coneixement de causa. En aquests casos, cal posar molts esforços perquè el mateix procés de participació permeti al ciutadà conèixer amb més profunditat el tema o els temes que se li plantegen, amb prou informació per pronunciar-se de manera coherent i rigorosa sobre les principals alternatives que hi ha en joc. De la mateixa manera que el polític, abans de prendre una decisió, s'informa sobre el tema, escolta l'orientació dels experts i

tracta de comprendre les alternatives que hi ha en joc, el ciutadà hauria de poder fer el mateix al llarg del procés participatiu. Com veurem, hi ha alguns mecanismes de participació que donen molta importància a aquest fet: en els consells ciutadans, per exemple, els participants, que han estat triats a l'atzar, assisteixen durant uns dies a un seguit de conferències, taules rodones i debats entre experts, tècnics de l'Administració, polítics i entitats ciutadanes amb la finalitat d'informar-se en profunditat sobre les qüestions que s'estan debatent. En molts processos participatius s'elaboren dossiers de documentació amb informacions tècniques, econòmiques i jurídiques bàsiques per ajudar els participants a posicionar-se en el debat. En tot cas, caldria dedicar molts esforços perquè aquesta informació sigui fàcilment comprensible per totes les persones que participaran, que s'utilitzi un llenguatge adaptat a les capacitats dels participants i, en la mesura del possible, que aquesta informació sigui proporcionada als participants amb prou antelació perquè hi puguin reflexionar amb temps i deteniment suficients.

### **Deliberació**

Més enllà de la informació que es proporciona als participants, cal tenir molta cura amb les condicions en què es produeixen els debats. El decisor polític no només s'informa abans de prendre decisions, sinó que també tracta de defensar els seus punts de vista, de comprendre la naturalesa dels interessos i dels valors que estan confrontats i, amb tot, enriquir les seves posicions en el si d'un procés de debat amb altres agents dins d'espais diversos (el ple municipal, les reunions en el si del partit, les trobades amb representants socials, les converses informals...). Els processos de participació ciutadana haurien d'afavorir un debat obert i equilibrat entre els ciutadans de manera que tothom pugui expressar les seves idees en condicions d'igualtat i de llibertat. És a dir, cal evitar en la mesura del possible que cap persona o col·lectiu acabi prenent unilateralment el protagonisme en el debat, impedit que altres veus, potser menys informades o menys preparades per parlar en públic, puguin manifestar-se amb comoditat; hem d'afavorir que totes les opinions puguin ser manifestades lliurement, sense restriccions ni explícites ni implícites.

Un tema fonamental en aquest sentit és que el debat es produeixi en unes condicions prou flexibles per poder-se adaptar a les capacitats i a les necessitats de diferents col·lectius. Molts processos participatius, per exemple, resulten extremament avorrits per a la gent jove: el llenguatge que s'utilitza, el format de les reunions, l'espai físic on es produeix la participació, conviden molt poc aquestes persones a participar. Moltes vegades el llenguatge que s'utilitza en els debats polítics és altament formal, complex i tecnicista, la qual cosa també allunya d'aquests debats les persones menys formades (les mestresses de casa, molts avis i àvies, les persones immigrades...). A més, la majoria d'aquests debats exigeixen als participants un seguit d'habilitats, com la de parlar en públic, que moltes persones no tenen.

No és fàcil dissenyar un procés de debat on tothom pugui sentir-se còmode. Per tant, un primer criteri a tenir en compte en aquest sentit és el de la flexibilitat metodològica. Si tenim diversos col·lectius amb necessitats i capacitats diferents, haurem de fer un esforç organitzatiu perquè el procés de participació s'hi adapti amb flexibilitat. Per exemple, potser els activistes socials, membres d'associacions de veïns, entitats ecologistes, representants d'associacions de pares i mares... estaran disposats a participar en llargues reunions on se'ls demani un cert grau d'informació i de preparació per parlar en públic, reunions que, a més a més, poden produir-se amb una certa regularitat durant un període de temps més o menys llarg. En canvi, molts ciutadans no estan disposats a implicar-se activament en processos de participació que els demanin una dedicació permanent; tampoc no disposen



de tanta informació i ni tan sols tenen les mateixes capacitats d'expressar-se en públic i de debatre idees. Per a aquest tipus de persones caldrà buscar fórmules menys exigents quant a temps; fórmules més didàctiques on el llenguatge sigui més planer; on es proporcioni més informació de base; amb petits grups que facilitin un intercanvi d'idees més fluid i equilibrat.

Cal tenir en compte, a més a més, que el mateix procés de participació hauria de ser un procés educatiu per a tothom, on els participants adquireixin informació, se sensibilitzin amb determinades temàtiques, aprenguin a entendre els que pensen diferent, i aprenguin, en definitiva, a participar democràticament.

Una altra qüestió important en relació amb el procés participatiu és com es prenen les decisions en el si del procés. Per consens? Per majoria? Si hem quedat que volem un procés de debat obert i equilibrat, en el qual els participants aprenguin a entendre les raons que els altres exposen, on l'intercanvi d'opinions permeti trobar solucions creatives i amb el qual el màxim de gent es pugui sentir identificat, potser no té gaire sentit resoldre el problema de la presa de decisió amb majories simples que s'imposin sistemàticament. No obstant això, moltes vegades obsessionar-se per construir unanimitats al voltant de qualsevol decisió pot voler dir que acabem prenent decisions molt genèriques, poc clares, que reflecteixen el petit denominador comú que hi pot haver entre posicions confrontades. També hauríem d'evitar que la no votació signifiqués que guanya qui parla el darrer o simplement qui parla dues vegades. Alguns mecanismes es basen en qüestionaris amb diverses preguntes en relació amb els temes debatuts, de manera que les respostes dels participants permeten matisacions i no es limiten a un sí o a un no. En altres casos es redacten informes que pretenen reflectir els punts de consens però també els punts de discrepància que hi ha hagut en el debat. Aquestes i altres fórmules podrien ser interessants per assolir un punt d'equilibri entre la construcció forçada de consensos i la imposició de majories simples per votació.

## **Els efectes i els resultats**

Quins efectes esperem que tingui el procés participatiu? Hem impulsat un procés participatiu, hem mobilitzat un seguit d'actors i d'individus que han participat, han discutit les problemàtiques plantejades i han formulat un seguit de propostes. Quins efectes tindrà tot plegat? Proponem tres maneres de respondre a aquesta qüestió: primer, cal esperar que el procés tingui efectes sobre les decisions polítiques; segon, cal esperar que el procés participatiu tingui efectes sobre l'estructura mateixa i les dinàmiques polítiques institucionals; tercer, cal esperar que el procés tingui efectes sobre la cultura política i les pautes de relació entre els agents polítics (govern, oposició, moviments socials i entitats ciutadanes, ciutadans...). Vegem-ho amb més detall.

## **Influència en les polítiques**

Quan hem considerat les estratègies de mobilització dels ciutadans, hem destacat, amb relació als incentius de la participació, que cal donar garanties a la ciutadania que la seva participació li permetrà influir sobre les decisions públiques. Dificilment, doncs, la gent acceptarà implicar-se en un procés participatiu si no tenen la garantia que a través de la seva participació podran tenir una influència efectiva en les polítiques. Cal tenir molt present una altra qüestió, a més a més: el fet que les propostes sorgides del procés participatiu quedin en papers mullats pot generar frustració entre la ciutadania i desanimar-la a implicar-se en nous processos. Creiem, per tant, que fins a

# POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS:  
QUI, COM I PER QUÈ?

cert punt és necessari i inevitable donar garanties que el procés participatiu tindrà una influència directa sobre el procés de decisió pública. D'altra banda, cal ser clars i honestos quant al grau d'influència que tindrà.

S'ha d'atorgar a qualsevol procés participatiu capacitat vinculant de decisió o només ha de tenir una funció consultiva? D'entrada sabem que en el nostre marc legal els resultats d'un procés de participació no poden ser vinculants jurídicament. En tot cas, poden comprometre políticament. Però fins i tot així els resultats de la participació no sempre poden traduir-se automàticament en decisions concretes: a vegades, els processos participatius ens ajuden a fer diagnòstics, a definir objectius generals, a identificar escenaris alternatius de futur, estratègies... En aquests casos les propostes acostumen a formular-se independentment dels recursos necessaris per dur-les a terme, simplement perquè la discussió es planteja de manera global i no hi ha possibilitats realistes de discutir cas per cas el disseny de totes les polítiques específiques. Creiem que realitzar discussions participatives en aquest nivell pot resultar interessant en la mesura que ajudin a establir marcs estratègics que orientin l'acció pública. Ara bé, restringir les discussions només a aquest nivell pot provocar sentiments de frustració: alguns participants, si aquest fet no s'ha aclarit bé prèviament, poden tenir l'expectativa que tot el que ha sorgit del procés participatiu ha d'aplicar-se automàticament, sense tenir en compte la impossibilitat material de dur a terme, de cop, totes les propostes formulades; altres participants, més conscients d'aquestes limitacions, poden tenir la sensació que se'ls manté en un nivell de discussió excessivament abstracte i generalista, amb poca capacitat efectiva d'influència sobre les polítiques reals. Els processos de planificació estratègica local, els projectes educatius de ciutat o les agendes locals 21, entre altres casos de planificació participativa, tendeixen a generar aquest tipus de sentiments, especialment si no s'acompanyen de processos complementaris posteriors que permetin traduir aquestes discussions estratègiques en polítiques concretes.

Ja sigui quan es tracten temes més concrets, ja sigui quan se'n tracten de més generals, creiem que la clau per abordar la qüestió de la influència dels processos participatius en les polítiques públiques passa, sobretot, per tres factors: a) en primer lloc, prèviament a l'inici del procés participatiu, cal deixar clars els objectius del procés, la naturalesa de les discussions que es mantindran i les seves possibilitats efectives d'influir en les polítiques (com hem dit abans, cal ser realistes quant a la formulació dels objectius i no generar falses expectatives); b) segon, cal introduir dins de les discussions en el procés participatiu la reflexió sobre les limitacions i les possibilitats de dur a terme les propostes que estan sorgint en el debat. **Moltes vegades es produeix una dissociació de rols entre els participants i els governants que pot resultar perillosa: als primers se'ls atribueix el rol d'elaborar cartes als Reis Mags, mentre els segons són qui coneixen els límits i les possibilitats que hi ha per dur a terme totes i cadascuna de les polítiques i fan ús d'aquesta informació per acabar decidint unilateralment què es fa i què no es fa.** Creiem que cal socialitzar la reflexió i la informació sobre els límits i les possibilitats, en la mesura del possible, dins del mateix procés participatiu, la qual cosa exigeix als polítics sentit pedagògic i transparència informativa; c) per últim, i sobretot, cal que els responsables de prendre les decisions responguin amb transparència davant de les demandes dels participants un cop finalitzat el procés participatiu: que prenguin els compromisos necessaris, que expliquin obertament per què determinades propostes es duren a terme i per què altres no es poden dur a terme o necessitaran més temps per poder aplicar-se; cal que es comprometin amb terminis temporals per l'aplicació de les propostes i que expliquin amb claredat els límits i les possibilitats financeres i organitzatives per dur-les a terme.

En alguns casos, es creen comissions de seguiment amb representació institucional i representació dels agents que han participat en el procés per tal de fer el seguiment i l'avaluació de la implementació dels resultats. En altres casos, es delega aquesta funció a estructures participatives ja constituïdes i més estables formalment, com els

consells consultius. A vegades, també, s'han creat organismes participatius ad-hoc encarregats de desenvolupar les propostes sorgides d'un pla estratègic, per exemple. Cal remarcar que aquest tipus de solucions no està exempt de problemes: sovint, l'òrgan de seguiment té dificultats per mantenir-se actiu perquè les seves funcions no estan clares; la majoria de vegades no s'aconsegueix mantenir una participació regular i elevada; i sovint les persones presents en aquests organismes perden capacitat efectiva de representació respecte als agents que havien intervingut en el procés. Potser s'han explorat poc altres alternatives que podrien ser efectives: per exemple, generar nous processos participatius per concretar i dinamitzar la implementació de polítiques definides en processos anteriors (per exemple, un procés participatiu per dissenyar les polítiques educatives d'acolliment de la immigració dins del Projecte educatiu de ciutat); o dotar de coherència i de caràcter complementari diferents processos participatius que s'estiguin duent a terme: per què no connectar, per exemple, les reflexions que es fan en el marc dels plans estratègics locals i de les agendes locals 21 amb processos participatius al voltant dels plans generals d'ordenació urbanística? Per què no encaixar un procés de pressupostos participatius dins de la discussió participativa del Pla d'acció municipal?

### **Coherència institucional**

Passem doncs a un altre criteri: la coherència institucional. En els darrers anys hem experimentat una proliferació d'experiències de participació ciutadana en l'àmbit local, desenvolupades en temàtiques i àmbits territorials diversos, de manera una mica improvisada, amb escassa planificació. El resultat és que la majoria d'aquestes experiències tenen un caràcter isolat, tenen poca connexió amb altres estructures i processos participatius generats en àmbits similars i tendeixen a tenir poca coherència dins de les estructures i de les dinàmiques institucionals locals.

N'acabem d'apuntar alguns exemples. Els processos de planificació participativa (agendes locals 21, projectes educatius de ciutat, plans estratègics...), malgrat tenir tots una vocació de transversalitat, acostumen a produir-se de forma totalment independent els uns dels altres, de manera que hi ha solapaments i fins i tot, a vegades, contradiccions difícils de resoldre. Sovint es produeixen també problemes de coherència: per exemple, un govern impulsa un procés participatiu per discutir una decisió urbanística més o menys concreta i territorialment acotada, envolta aquesta decisió d'una forta retòrica a favor de la participació, i quan el que hi ha en joc són decisions més globals, com la revisió del Pla general d'ordenació urbanística, o decisions sotmeses a la pressió de forts interessos organitzats (financers, constructius...), les decisions es prenen sense cap tipus de participació i en un marc de secretisme i d'opacitat.

La manca de coherència institucional genera, bàsicament, dos tipus de problemes: primer, el fet que es produeixin solapaments entre una multiplicitat de processos pot generar confusió entre la ciutadania i, sobretot, sensació de cansament i de desgast; segon, la credibilitat dels processos participatius es veu fortament qüestionada quan la ciutadania entén que els governs mantenen zelosament àmbits de decisió centrals en les seves mans i, en canvi, sotmeten a la discussió participativa temàtiques perifèriques en l'agenda política local o de caràcter molt específic.

Sense pretendre una rígida planificació de les estructures i els processos participatius, creiem que és fonamental que els governs siguin coherents en l'ús que fan de la participació, que la participació no sigui un recurs extraordinari que utilitzen de forma molt puntual i estrictament quan creuen que els convé, sinó que encaixi dins d'un estil de fer política efectivament dialogant, interactiu i cooperatiu i que trobi coherència dins d'una manera de fer

habitual en l'acció de govern i relativament institucionalitzada. La coherència participativa d'un govern local, creiem, no es mesura tant pel nombre dispers d'experiències de participació que impulsa, sinó per la centralitat que ocupen aquests processos en la seva acció, l'encaix que tenen dins d'un estil i d'unes formes habituals de fer política i la coherència i l'articulació que hi ha entre aquests processos.

### Generació de cultura participativa

Més enllà dels efectes concrets que els processos participatius puguin tenir en la presa de decisions públiques, la participació ciutadana pot ser un instrument de creació del que en els darrers anys s'ha anomenat *capital social*. És a dir, un via per la qual generar confiança entre els actors que protagonitzen la vida política local (les administracions, el govern, els partits de l'oposició, els agents socials, la ciutadania...), sinèrgies de cooperació i dinàmiques participatives més riques, variades i intenses. Tal com han defensat molts estudiosos d'aquesta temàtica, la participació pot ser en si mateixa un instrument d'educació democràtica per a la participació, pot actuar com a «escola de la democràcia».

La participació pot ser, d'entrada, una via per la qual els ciutadans se sensibilitzin amb els temes col·lectius, es motivin a implicar-se amb més freqüència i intensitat en espais de participació política, prenguin consciència de la complexitat dels processos de decisió política i entenguin les dificultats de governar. Però aquests efectes educatius seran menys significatius si els que participen són *els de sempre* i no aconseguim implicar-hi aquells que normalment es troben allunyats dels afers polítics. D'altra banda, si la participació és molt esporàdica, es produeix només durant uns quants dies i no es repeteix, aquests efectes també seran més limitats. Finalment, cal pensar en la possibilitat que els processos participatius, en la mesura que resultin cansats i poc estimulants per als participants i, sobretot, que generin frustració quant a les expectatives generades, no només no tinguin aquest poder educatiu sinó que esdevinguin ocasions per desincentivar encara més la participació de la gent.

Normalment es parla molt dels possibles efectes educatius de la participació sobre la ciutadania i molt poc sobre els efectes educatius que pot tenir sobre les mateixes elits polítiques i de l'Administració. Ja hem apuntat que bona part d'aquests grups estan impregnats d'una cultura política molt poc propensa a la participació ciutadana. Les resistències als processos participatius, per tant, no només provenen del suposat desinterès i la suposada desídia de la ciutadania a formar part dels processos polítics, sinó també (o sobretot) d'unes actituds que conviden poc la gent a participar. Creiem que la participació també pot contribuir a modificar les percepcions i les actituds d'aquests grups respecte als ciutadans. Moltes experiències de participació demostren, precisament, la sorpresa dels tècnics de l'Administració i dels polítics davant de la capacitat dels ciutadans per fer propostes i per argumentar les seves idees davant de temes complexos.

Un altre aprenentatge interessant en aquest sentit pot ser que les mateixes elits s'adonin que aquests processos participatius contribueixen a reforçar la legitimitat de les seves polítiques, de manera que poden ajudar a evitar el tipus de conflictes que acostumen a sorgir quan els governs intenten imposar unilateralment decisions sense haver tingut en consideració la reacció que generarien entre la ciutadania. Poden arribar a entendre que una ciutat participativa, amb ciutadans més informats i més crítics, contribueix a valoritzar la funció política local, permet enriquir els diagnòstics i les decisions públiques i facilita l'execució de determinades polítiques.

En síntesi, els efectes educatius de la participació es poden produir tant sobre la ciutadania com sobre les elits polítiques i de l'Administració i, per tant, afecten la relació entre aquestes elits i els ciutadans, en les dues direccions. Però perquè aquests efectes d'enfortiment de la cultura democràtica es produeixin cal que la participació compleixi un seguit de característiques. Per exemple, els processos participatius sostinguts en el temps tenen més capacitat de creació de cultura democràtica que no pas els processos de temporalitat molt limitada. Els processos extensius, amb una participació nombrosa i àmpliament visibles pel conjunt de la població tenen més poder de creació de cultura democràtica que no pas processos restrictius, amb una participació reduïda i poc visibles. El fet que la participació ocupi una posició central en la política local i no pas residual, esporàdica o extraordinària també és d'una importància vital en aquest sentit.

## **Criteris generals**

Abans de concloure aquest capítol, apuntarem breument dos criteris més que cal tenir en compte al llarg de tot el procés de participació, ambdós de caràcter general: la visibilitat i transparència i el que anomenarem *neutralitat organitzativa*.

### **Visibilitat i transparència**

La visibilitat i la transparència són dos aspectes clau de qualsevol procés de participació. Fins ara hem posat l'accent en tot allò que fa referència a l'acord, la mobilització i la participació dels agents directament implicats en el procés participatiu. Quan ens referim a la visibilitat i la transparència del procés, en canvi, ens remetem, principalment, a aquells ciutadans que no formen part directament del procés, potser perquè han renunciat voluntàriament a fer-ho. Són, bàsicament, la gran majoria de ciutadans. El procés participatiu, a vegades s'oblida, també ha de ser responsable davant dels ciutadans que no participen. El conjunt de la ciutadania ha de tenir coneixement que s'està encetant un procés participatiu al qual, si el procés en qüestió és obert, podrien acudir voluntàriament; ha de saber els objectius als quals respon el procés i els temes que s'hi tracten; qui hi participa; quines responsabilitats i quina capacitat de decisió s'ha atribuït al procés; quines són les regles del joc que el regeixen; i quins són els resultats del procés. Aquest fet és important perquè, d'alguna manera, a través dels processos de participació s'estan introduint variacions importants sobre les regles institucionals establertes en la democràcia representativa i s'està renegociant la legitimitat electoral adquirida. Creiem que és just que sigui així, ja que la decisió d'impulsar el procés participatiu correspon, precisament, a unes institucions democràticament escollides i correspon a aquestes atorgar-li la legitimitat que considerin convenient, però en tot cas el ciutadà té dret a tenir coneixement de l'evolució de tot el procés: el procés participatiu ha de ser responsable davant de la ciutadania i per això és necessari que sigui visible i transparent.

### **Neutralitat organitzativa**

Un altre aspecte important és la neutralitat organitzativa del procés participatiu. És important perquè sigui assumible políticament de manera àmplia i perquè la seva credibilitat no sigui qüestionada. Quan parlem de la neutralitat organitzativa ens referim, en realitat, a qüestions que han anat apareixent al llarg de la discussió que hem fet: al

# POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS:  
QUI, COM I PER QUÈ?

fet que la simple existència del procés participatiu no respongui exclusivament als interessos governamentals; que la mobilització afavoreixi efectivament una participació pluralista i representativa; que la informació proporcionada als participants sigui, si no neutra, plural; que la deliberació sigui equilibrada, sense que es produeixi un domini unilateral del procés per part de cap facció o que els resultats reflecteixin ajustadament les posicions mantingudes en el procés participatiu.

Com es pot garantir aquesta neutralitat organitzativa? També ho hem anat apuntant al llarg d'aquestes pàgines. Per exemple, l'assoliment d'un acord polític al voltant de la iniciativa és clau en aquest sentit. La canalització d'aquest acord a través d'una comissió de seguiment del procés amb representació del conjunt de forces polítiques municipals i d'actors socials destacats de la ciutat (federacions d'entitats, sindicats, universitats...) és una fórmula que acostuma a ser més efectiva. Una solució més controvertida és delegar l'organització del procés a una entitat externa especialitzada. Els potencials d'aquest model de gestió dels processos participatius són clars: en la mesura que es tracti d'una entitat realment neutra i independent pot ser una garantia de neutralitat del procés; però a més a més pot ser una garantia de rigorositat metodològica. Consultores privades, universitats, fundacions... han jugat efectivament aquest paper en moltes experiències de participació ciutadana desenvolupades en el nostre context. Ara bé, aquest model té dos riscos que cal controlar: primer, el govern, en la mesura que paga, pot tenir una forta capacitat d'influència sobre aquestes entitats, fonamentalment quan són consultores privades; segon, la delegació de l'organització del procés participatiu a una entitat externa a l'Administració pot provocar la manca de responsabilització i la passivitat dels mateixos treballadors de l'Administració amb el procés, especialment d'aquells que estan fora del procés. Per aquest motiu creiem que, malgrat que l'externalització de l'organització del procés pugui ser convenient en alguns casos, cal crear comissions polítiques i tècniques de seguiment que garanteixin la neutralitat de l'entitat gestora i la implicació activa en el procés de l'estructura tècnica de l'Administració.

## TERCERA PART

## MECANISMES I PROCESSOS DE PARTICIPACIÓ

Agenda 21, assemblees, audiències públiques, cercles d'estudi, conferències de consens, consells ciutadans, consells consultius, consells d'infants, consultes electròniques, enquestes deliberatives, fòrums, jurats ciutadans, nuclis d'intervenció participativa, plans comunitaris, plans estratègics, pressupostos participatius, projectes educatius de ciutat, referèndums, tallers de prospectiva... El llistat d'etiquetes que s'ha utilitzat per batejar processos participatius en els darrers anys ha estat extremadament ampli i divers. Què volen dir tots aquests noms? En què s'assemblen i es diferencien tots aquests processos? Com decidim què ens pot convenir més i quins problemes podem trobar-nos en la seva organització?

Aquest apartat del treball està dedicat a descriure i discutir algunes de les principals metodologies utilitzades en processos de participació municipals. Intentarem desenvolupar aquelles idees que havíem començat a apuntar, dedicades a la manera com organitzem la participació. Tot i que cada experiència participativa és singular i té característiques pròpies, moltes s'han basat en uns quants formats de processos participatius que, per tant, ja han estat assajats en diversos municipis dins i fora de Catalunya. Aquí ens centrarem en alguns d'aquests formats més habituals i analitzarem tres aspectes diferents de cadascun. Començarem veient en què consisteix el mecanisme, com es duu a terme i què pretén aconseguir. Passarem de la descripció general a les concrecions: on s'ha posat en pràctica i quines variants s'hi han introduït en cada cas. I acabarem amb el trànsit de la descripció a la crítica: si considerem els criteris presentats en l'apartat anterior, com queda cada un d'aquests mecanismes? Quins punts forts i febles presenta cadascun i en quina mesura aquests són millorables?

Dividirem tot aquest conjunt de pràctiques en dos grans blocs. En el primer parlarem del que podríem anomenar estrictament *mecanismes de participació*. És a dir, tot un conjunt de formats participatius pensats únicament per a això, per ordenar i facilitar la intervenció ciutadana en la presa de decisions, i que són aplicables a gairebé qualsevol temàtica. En el segon bloc veurem una sèrie d'experiències que es caracteritzen precisament pel contrari, perquè en comú la temàtica a la qual s'han aplicat, encara que des del punt de vista metodològic poden ser molt diferents i incorporar diverses de les metodologies aplicades a la primera part. Aquí ja no estarem sols davant de mecanismes participatius, sinó de processos d'elaboració de polítiques municipals que incorporen una dosi important de participació, més o menys formalitzada.

### Mecanismes de participació

El llistat inicial d'aquest apartat era limitat, però ja mostrava la inflació de noms de processos participatius que s'han posat en marxa. Aquí ens limitarem doncs a examinar-ne alguns, i ens centrarem especialment en aquells que han estat més desenvolupats en experiències catalanes i espanyoles, encara que en alguns casos apuntarem variants que han estat emprades en altres països.

Una primera classificació dels mecanismes que analitzarem amb més detall pot seguir el mateix criteri que abans hem apuntat en parlar de qui participa. Distingim entre mecanismes adreçats gairebé en exclusiva a les entitats, aquells que d'alguna manera s'adrecen simultàniament a aquestes i als ciutadans a títol individual i, finalment, aquells que converteixen aquests ciutadans en els únics subjectes de la participació. El quadre 3 ordena els mecanismes en aquests tres grups.



**Quadre 3. Mecanismes de participació, segons el tipus de participants**

<b>Associacions</b>	<b>Mixt: associacions i ciutadans a títol individual</b>	<b>Ciutadans a títol individual</b>
Consells consultius	Consells consultius innovadors	Jurats ciutadans
	Tallers de prospectiva	Referèndums
	Audiències i fòrums	Consells d'infants

Com hem apuntat, el mecanisme més habitual és el que es basa gairebé exclusivament en les associacions, els consells consultius que ja fa anys que es duen a terme en tots els municipis espanyols grans i mitjans. Però al seu costat, al llarg dels darrers anys ha crescut la importància dels mecanismes restants, que cedeixen algun o molt bona part del protagonisme al ciutadà individual. La columna central del quadre ens presenta tres mecanismes que amb diferents formats combinen la presència de ciutadans i entitats. Finalment, el darrer grup el formen aquelles metodologies en què la capacitat decisòria recau exclusivament en els ciutadans, encara que en el debat previ als referèndums i jurats les entitats puguin jugar un paper clau. Entre aquests darrers mecanismes trobem tot tipus d'opcions: el que aspira a fer participar tothom (referèndum) i els que es basen en la representació, ja sigui establerta a partir d'elecció (consells d'infants), ja sigui a partir de l'atzar (jurats).

A continuació veurem detalladament en què consisteix cadascun d'aquests mecanismes.

### **Consells consultius**

#### *Què són i com funcionen*

Si es tractés de fer una descripció de cada mecanisme proporcional a la importància que tenen actualment en els ajuntaments catalans i espanyols, hauríem de dedicar trenta pàgines a aquest mecanisme i una a tots els altres junts. Els consells consultius són, doncs, el mecanisme de participació per excel·lència dels nostres ajuntaments. I no sols dels nostres ajuntaments. També de les comunitats autònomes i del Govern central, com també ho són dels ajuntaments de molts països europeus.

Les raons, les hem explicat ja en la primera part: hi ha bones raons polítiques i pràctiques per concentrar el protagonisme participatiu en les entitats. I això és el que fan aquests consells consultius. Organitzats per temes o per territoris, recullen les (principals) entitats afectades i, tal com indica el seu nom, les converteixen en espai de consulta.

Els consells poden funcionar basant-se en dues grans lògiques, la sectorial o la territorial. És a dir, hi poden estar representats tots els que tenen a veure amb un tema concret (medi ambient, gent gran, etc.) o tots els que viuen en una determinada zona del municipi. Alhora, entre els consells de base territorial hi ha dues fórmules: la consul-

tiva estableix una descentralització política, de manera que en cada districte hi ha un òrgan de govern format per polítics i un espai consultiu paral·lel format per les entitats del territori; la concertada crea en cada territori un espai mixt, amb menor poder real, però on conviuen en un mateix òrgan els representants polítics i les entitats.

La majoria de consells compta amb un plenari que es reuneix amb certa periodicitat i amb un treball més quotidià de comissions específiques, on es produeix bona part del debat. A més, solen tenir un secretariat o comissió permanent on hi ha les persones més actives i que actua com a motor del consell.

### *On s'han fet: experiències*

En aquest cas i com a única excepció, si parlem d'ajuntaments grans seria més senzill parlar d'on no s'ha fet. Tots els ajuntaments espanyols de més de 100.000 habitants tenen algun consell consultiu sectorial i prop del 40% en tenen amb base territorial. Totes les ciutats més grans han optat pel model consultiu, mentre que algunes de les que no arriben a 200.000 habitants han optat pel concertat. També trobem consells sectorials en força municipis de menors dimensions i, amb formats diferents, una bona part de ciutats europees presenten òrgans consultius similars.

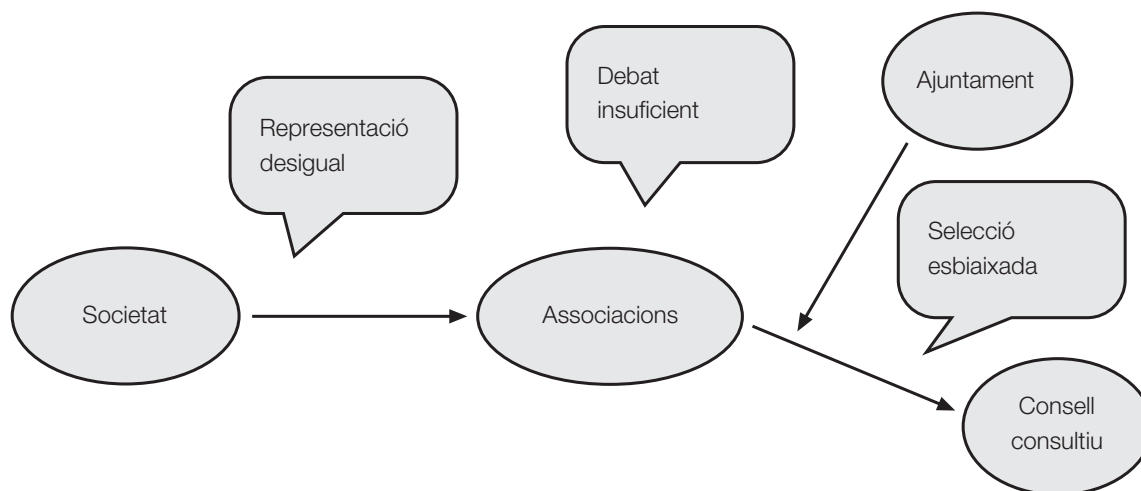
Un dels primers elements que hi introdueix diversitat és la selecció d'entitats que hi han de ser presents. En alguns casos es permet que siguin totes les que treballen en aquell tema o territori, però en molts altres aquest nombre seria excessiu i es duu a terme algun tipus de selecció. Aquesta selecció pot ser el resultat d'un procés electoral transparent entre les entitats, o el fruit d'una tria per part de les autoritats, que pot donar més presència a les entitats políticament més afins. En aquests casos, això provoca que al costat dels problemes que havíem citat prèviament, ara s'hi afegeixi el biaix provocat per la mateixa selecció dels participants en funció d'interessos polítics, disponibilitat de temps, etc. El gràfic 2 complementa al gràfic 1 de la primera part i hi introdueix aquest nou problema.

L'altre aspecte que introdueix diversitat en la seva composició és la presència o l'absència d'experts a títol individual en la composició del consell, especialment en els de tipus sectorial. Novament, la tria dels experts pot haver estat consensuada o ser una combinació en diferents dosis de criteris meritocràtics i d'afinitat política.

En els consells sectorials sol haver-hi presència de polítics, de vegades molt nombrosa. Però hi ha alguns consells que funcionen amb un format diferent, actuant més que res com una coordinadora d'entitats que a posteriori es converteix en interlocutora de l'Administració local, però sense que aquesta sigui present en el consell. Aquest és el cas, en força municipis, dels consells de la joventut.

Les funcions dels consells solen combinar la informació a les entitats i la consulta, tot i que els més ambiciosos poden estar forçats a emetre dictàmens preceptius en determinades matèries. En tot cas, més enllà de les funcions oficials, alguns consells desenvolupen una tasca important en el debat sobre les polítiques que els afecten, i altres són purament informatius i rituals.

**Gràfic 2. Els problemes de la representació en els consells consultius**



### *Avantatges i problemes*

*Iniciativa.* En el cas espanyol la iniciativa formal ha correspost en la gran majoria dels casos als ajuntaments, fins al punt que en molts els consells formen part clarament de l'organigrama politicoadministratiu de l'Ajuntament. En canvi, a la pràctica, l'impuls i l'establiment de les regles del joc han estat molt variables: hi ha llocs on tot ha estat iniciativa municipal, llocs on l'Ajuntament s'ha limitat a respondre a demandes associatives, o molts altres llocs on la seva posada en marxa i la seva regulació ha estat fruit d'una iniciativa força conjunta de forces polítiques i moviment associatiu.

Per contra, si l'impuls inicial ha estat en alguns casos força compartit, un cop establerts, en la immensa majoria dels casos la iniciativa ha quedat molt exclusivament en mans municipals. Els polítics decideixen si volen convocar-los o no, ells els presideixen i en marquen l'agenda, etc. Sens dubte aquesta no ha de ser necessàriament una característica intrínseca dels consells i, per exemple, la reforma del reglament de participació que s'està discutint a la ciutat de Barcelona tracta de dotar-los de major autonomia, i fer aquesta iniciativa més compartida, com ja succeeix en altres ajuntaments.

No hi ha dubte, en canvi, que també en bona part dels casos els objectius són clars i realistes. De fet, això és així precisament perquè aquests objectius són molt limitats i en la gran majoria de les ocasions no van més enllà d'una funció molt estrictament consultiva, quan no es queda en purament informativa. Per tant, sovint generen frustració per sensació d'inutilitat, però aquesta es produeix precisament pel fet de tenir uns objectius molt limitats i un rol gairebé exclusiu com a espai de participació, que fa que les entitats n'esperin alguna cosa més, per molt que les funcions que tenen assignades siguin molt limitades.

*Mobilització.* El nombre de participants als consells és necessàriament limitat. Per contra, la seva representativitat i el seu pluralisme poden ser molt variables segons la riquesa del teixit associatiu local i els reglaments existents per seleccionar quines entitats poden ser presents en el consells i en quines proporcions. Així, la seva represen-

tativitat serà més gran quan hi hagi al municipi un teixit associatiu més ampli, amb molts membres i una forta vida de les entitats, i el seu pluralisme serà major quan hi puguin ser representades totes les entitats, o quan les regles d'elecció de les entitats participants siguin clares i democràtiques. En general, però, ens atrevirem a dir que la seva representativitat acostuma a ser força millorable, tot i ser força plurals en la seva composició.

*Participació.* Les seves característiques permetrien fer dels consells consultius un espai on fos possible un debat ric, sincer i informat. De fet, en alguns aquesta és una realitat quotidiana, ja sigui en el plenari, ja sigui en les comissions. Un conjunt de participants de nombre limitat, que no canvia gaire, que es reuneix amb certa periodicitat i en el qual tothom coneix més o menys el tema que es tracta són condicions ideals per al debat. En tot cas, per manca de voluntat d'uns i de confiança dels altres, en força casos el flux d'informació és limitat i el debat, o bé molt protocol·lari, o bé poc constructiu.

*Resultats.* La impressió general és que els resultats són limitats, en part perquè la mateixa definició de funcions ja ho preveu així: estan pensats per ser escoltats, no per influir decisivament en les polítiques. També pel que fa a capacitat educativa són necessàriament limitats: hi intervé molt poca gent i, a més, en la majoria dels casos es tracta de gent que ja té una gran experiència política. En força casos, en canvi, els consells consultius han servit per iniciar un contacte entre entitats i ajuntaments o per establir vincles més forts entre les mateixes entitats. Aquestes limitacions no són necessàries: sense grans variacions en el seu model de funcionament, alguns consells han superat clarament aquests resultats, i s'han convertit en una peça important en l'elaboració de polítiques i en l'articulació del sector.

*Neutralitat, visibilitat i transparència.* Molts consells consultius tenen una escassa visibilitat, que els converteix en perfectes desconeguts per a la majoria de ciutadans. Com ja apuntàvem, en el seu format més tradicional es converteixen en un espai percebut com a molt municipal i poc neutral. Però novament aquesta no és una característica necessària: una vicepresidència primera en mans de les entitats i un reglament de funcionament que permeti una convocatòria i una agenda compartides poden ser suficients per millorar aquesta situació.

## **Consells consultius innovadors**

### *Què són i com funcionen*

Sota aquest nom incloem aquells consells que reproduïxen en bona mesura l'objectiu i el format dels anteriors, però incorporen nous sectors entre els seus membres o en democratitzen clarament l'accés. D'alguna manera serien aquells consells on tots els interessats tenen la possibilitat o bé de ser-ne membres o bé d'intervenir directament en la seva elecció.

Molt a grans trets tindriem, doncs, una aparença molt similar a l'anterior: consells amb un nombre limitat de membres que es reuneixen amb certa periodicitat per actuar amb funcions consultives en un àmbit sectorial o territorial determinat. La diferència principal rau en la seva composició i d'aquí poden sorgir altres adaptacions necessàries: al costat o en lloc dels representants d'entitats, aquests consells incorporen ciutadans a títol individual, que no són allà com a experts, sinó com a representants de la ciutadania i que, per tant, han estat seleccionats per algun procediment igualitari: elecció o atzar.

Sovint, la major heterogeneïtat entre participants i de vegades també les majors dimensions d'aquest òrgan han provocat que el seu èmfasi deixi de ser el debat aprofundit, prioritzant, per contra, que hi hagi veus més diverses. En la dinàmica de treball això s'ha traduït sovint en menys reunions i sobretot en un funcionament amb menys comissions.

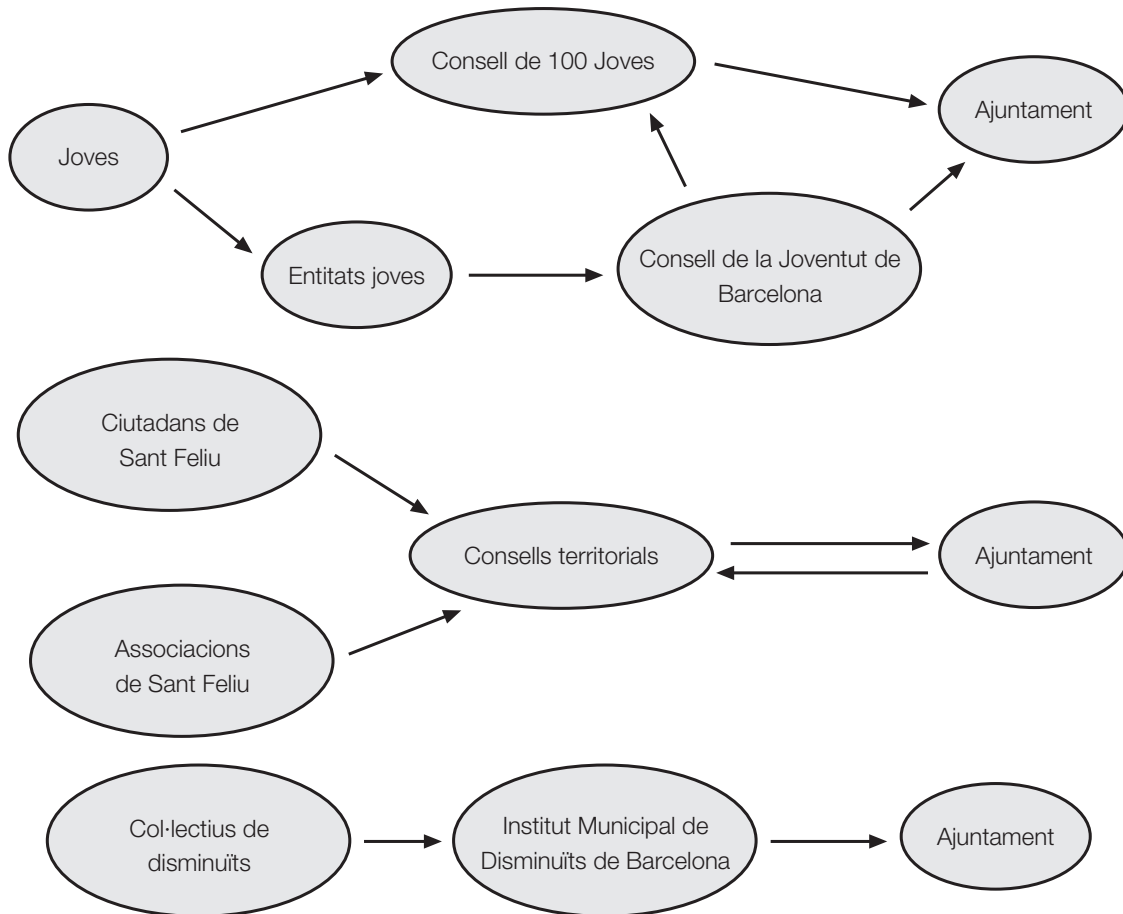
### *On s'han fet: experiències*

Citarem diversos casos que mostren la diversitat d'enfocaments possibles d'aquest tipus de consells. A la ciutat de Barcelona, el Consell de 100 Joves és un d'aquests consells innovadors. En la seva composició dominen clarament els joves triats a l'atzar d'entre el padró municipal, encara que conviuen amb altres joves escollits també de manera aleatòria, uns del món del treball i altres del món estudiantil, acompanyats d'un reduït nombre de persones que representen col·lectius *especials*. En aquest cas es tracta d'un espai de representació d'aquests joves no associats, que conviu amb un altre consell (Consell de la Joventut de Barcelona), que és l'espai de representació dels joves associats. Un dels lligams entre els dos espais es produeix atorgant la vicepresidència del Consell de 100 Joves al president del Consell de la Joventut, cosa que no ha fet que aquest deixi de veure l'altre espai amb certa desconfiança.

A diferència d'aquest primer, els consells de Sant Feliu de Llobregat (o els força similars d'Igualada) segueixen una lògica territorial i s'organitzen per conjunts de barris. En aquest cas, però, no hi ha dos consells paral·lels, sinó que els consells territorials agrupen en el seu si els dos col·lectius i estan formats a parts iguals per representants d'entitats i per ciutadans a títol individual. A més, a Barcelona els dos consells representen exclusivament la ciutadania i si els representants polítics tenen alguna presència en el Consell de 100 Joves és fonamentalment per escoltar, mentre que a Sant Feliu les forces polítiques locals són presents al consell, de manera que aquest es converteix en espai de concertació entre la representació ciutadana i la representació municipal.

Si aquests dos primers consells utilitzaven la selecció a l'atzar per introduir nous participants, l'Institut Municipal de Disminuïts de Barcelona democratitza l'accés per mitjà d'un procés electoral amb sufragi universal. En aquest cas, tots els membres dels col·lectius d'afectats participen en l'elecció dels seus representants en l'Institut, que amb aquesta forta legitimitat passen a intervenir de manera molt més activa en la presa de les decisions que els afecten. Aquest és també el procediment utilitzat en consells territorials de força ciutats europees i canadenques, on els representants ciutadans dels consells s'escullen per mitjà d'eleccions amb vot secret, en alguns casos, o per mitjà d'àmplies assemblees, en altres.

**Gràfic 3. Lògiques de representació en tres consells innovadors**



**Avantatges i problemes**

No hi ha prou informació sobre les escasses experiències que s'han dut a terme com per fer una valoració completament nova d'aquest tipus de consells. Per tant, si no diem el contrari donarem per bo el que hem dit pels consells consultius i ens limitarem a senyalar les novetats que presenten aquests.

*Iniciativa.* En general, la iniciativa municipal ha estat encara més aclaparadora: sovint les entitats s'han mostrat reticents a la incorporació de ciutadans a títol individual i la seva actitud envers aquests consells ha oscil·lat entre la manca d'interès i el rebuig obert. Normalment han optat per ser-hi, però mantenint-hi una actitud molt crítica. Això ha contribuït encara més a convertir-los en un espai molt controlat exclusivament pels ajuntaments.

*Mobilització.* En principi, aquest és l'aspecte on els consells innovadors garantirien fer un pas endavant respecte als consells tradicionals, amb la incorporació de nous punts de vista i amb la igualtat d'accés que comporta el mecanisme de selecció. Aquesta millora ha existit en força casos, encara que una mobilització insuficient, junta-

ment amb temes i dinàmiques poc atractius han acabat provocant en moltes ocasions la no-incorporació o la no-continuitat d'aquests nous sectors.

*Participació.* Probablement és en aquest aspecte que els consells innovadors no només no superen els tradicionals, sinó que fins i tot poden funcionar menys bé. La combinació de participants amb més i menys informació i experiència de debat públic, en lloc d'enriquir les discussions amb punts de vista més frescos ha suposat en la major part dels casos que els participants més experimentats hagin monopolitzat el debat i els altres hagin assumit un rol molt passiu.

*Resultats.* És difícil fer-ne una valoració global. Almenys en un principi, algunes de les seves propostes han acabat convertint-se en canvis visibles de polítiques, tot i que podien ser fruit d'una voluntat inicial de demostrar que un mecanisme qüestionat funcionava i donava resultats. Des del punt de vista de l'aprenentatge democràtic, no se n'ha fet cap avaluació seriosa, però en principi el seu potencial sembla més gran: persones que podien no haver tingut cap contacte amb la vida política es posen en contacte directe amb polítics i entitats i se situen en un espai on aprenen i deliberen.

*Neutralitat, visibilitat i transparència.* Almenys en els seus inicis, el format innovador pot aconseguir millorar la seva presència mediàtica. En algun dels casos, la percepció per part de les entitats que aquest era un instrument per restar-los poder les ha portat a veure'ls com a qualsevol cosa menys neutrals. En altres, l'obertura i la transparència del procés d'accés ha facilitat que el consell desenvolupi tasques que van molt més enllà del que és habitual en aquests casos.

## **Tallers de prospectiva**

### *Què són i com funcionen*

El taller de prospectiva és una eina molt útil, que és possible utilitzar en circumstàncies molt variades. Es tracta de reunir un o diversos grups de persones per parlar de quins escenaris de futur veuen sobre un tema determinat, quins d'aquests escenaris creuen que seria més desitjable i quines actuacions caldria realitzar per acostar-s'hi. En cada grup hi ha un nombre limitat de participants, que deliberen al llarg del temps disponible i acaben assolint una sèrie d'acords i recomanacions. Per tant, és un mecanisme de consulta puntual amb un funcionament molt limitat en el temps.

El funcionament dels tallers ha estat molt flexible i variat. La gran majoria de les experiències que s'han dut a terme a casa nostra s'han basat en una variant específica que es coneix pel seu nom en anglès, en tant que és un mecanisme que compta amb l'aval de la Unió Europea: *European Awareness Scenario Workshops* (EASW). En aquest tipus de tallers els participants pertanyen a cinc tipus de col·lectius: món del treball, món associatiu, tècnics municipals, ciutadans no afiliats i polítics. Són els mateixos organitzadors del procés els que seleccionen els participants d'entre aquests cinc grups, amb la intenció d'aconseguir un grup plural i divers. En la feina del taller tots aquests participants seran tractats com a iguals i cap no tindrà protagonisme ni tractament especial. El nombre de participants en el taller és normalment d'entre vint i trenta persones. A continuació reproduïm un horari normal d'un taller que es dedica a analitzar els problemes d'un barri.

Aquests participants es reuniran durant un temps determinat, que no serà inferior a les 6 hores, però que pot ser força més llarg i que pot estar concentrat en un dissabte o distribuït en diversos dies. Les sessions combinaran el debat en plenari amb el treball en petits grups. En totes les sessions serà importantíssima la tasca dels moderadors, que hauran d'assegurar que tothom pugui parlar, que en el grup hi hagi prou debat, que aquest no quedi dominat per ningú i que els portaveus del grup reflecteixin adequadament les idees i propostes del grup. El resultat final del taller serà un llistat d'actuacions que cal realitzar, ordenades segons el suport que hagin tingut entre els participants.

#### **Horari del taller «Què fem amb el nostre barri?»**

- 9.30 h Reunió en plenari. Benvinguda i explicació del funcionament de les sessions.
- 10.30 h Debats en petits grups. Cadascun dels cinc col·lectius es reuneix en una sala amb un moderador membre del grup organitzador. Discuteixen quina és la situació del barri, els principals problemes que té i les possibles evolucions, sovint utilitzant la tècnica DAFO.
- 11.30 h Esmorzar.
- 12.00 h Plenari. Un portaveu de cada grup exposa les seves conclusions. Es produeix un debat conjunt sobre els diferents diagnòstics.
- 13.30 h Dinar: l'organització convida a dinar els participants.
- 15.30 h Reunió en petits grups. Es fan cinc grups que barregen els diferents col·lectius, de manera que en cadascun hi hagi presència de tots els col·lectius. Cada grup ha de pensar, discutir i proposar conjuntament un petit nombre de propostes per solucionar els problemes discutits al matí.
- 16.30 h Plenari. Cadascun dels cinc grups exposa les seves propostes, que queden escrites en un gran taulell i es discuteixen breument. S'hi afegixen propostes similars.
- 18.00 h Votació i conclusions. Cada participant té un nombre limitat de vots que pot repartir entre totes les propostes del taulell, excepte les que han sorgit del seu propi grup. Es fa el recompte de vots i es donen a conèixer oficialment els resultats, amb format de llistat de propostes prioritzades segons el nombre de vots obtinguts.
- 19.00 h Fi del taller.



## POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA

### PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS: QUI, COM I PER QUÈ?

#### *On s'han fet: experiències*

El taller de prospectiva pot ser un instrument que s'utilitzi en solitari o en el marc d'un procés de participació més ampli. En aquests casos pot servir com a instrument de síntesi: després d'un ampli debat entre diferents col·lectius i amb diversos formats, algunes persones en representació del barri es troben, posen en comú els seus debats i arriben a un conjunt de propostes prioritzades. Per exemple, aquests tallers s'han utilitzat com a culminació d'un treball més llarg i prolongat en el Pla comunitari de Trinitat Nova o en l'elaboració del Pla d'inversions municipals de Sabadell.

Els tallers també han estat utilitzats en solitari; és a dir, com la metodologia bàsica d'un procés de participació. Aquest fou el cas, per exemple, dels debats sobre urbanisme fets a Montornès del Vallès o a Vilafranca del Penedès, o dels processos realitzats a les Botigues de Sitges o a Sant Vicenç de Castellet. A Catalunya, la gran majoria han girat entorn de temes urbanístics, encara que no hi ha raó per no poder-los aplicar a altres temes, sempre que aquests no exigeixin l'ús intensiu d'informació per part dels participants.

Gran Bretanya és un altre país on s'ha fet un ampli ús dels tallers, no necessàriament seguint la metodologia EASW. Per exemple, s'ha utilitzat la metodologia anomenada *espai obert* o altres grups de debat sobre temes concrets o sobre l'evolució general de la ciutat. En alguns casos s'han fet força grups paral·lels o consecutius, de manera que en total el nombre de participants ha estat d'uns centenars.

#### *Avantatges i problemes*

*Iniciativa.* En molts casos aquesta ha estat municipal, però la relativa simplicitat del mecanisme, el seu caràcter puntual i el fet de no resultar gaire car el posen especialment a l'abast d'altres tipus de grups. De fet, un dels primers tallers fets a Catalunya es va desenvolupar en el marc del Pla Comunitari de Trinitat Nova, impulsat per l'Associació de Veïns del barri. Fou el mateix Pla Comunitari que va contractar una assessora i va desenvolupar el taller. En algun cas, la presència de participants a títol individual escollits per l'organització ha generat desconfiances per part d'associacions o partits locals.

*Mobilització.* La combinació dels diferents grups de participants garanteix certa pluralitat. Es garanteix que ciutadans diversos (associats i no associats) i que diferents actors municipals (tècnics i polítics) es trobin en el procés. La manca de criteris definits per escollir els participants concrets dóna molt marge d'actuació als organitzadors. Això possibilita una tria intel·ligent que pot aconseguir un grup dinàmic i representatiu o la introducció de criteris molt arbitraris de selecció. En tant que sovint es fa servir el criteri d'escollir persones *que tinguin coses a dir*, s'afavoreix la riquesa del debat, però se n'exclouen els grups amb menys experiència política. En alguns casos, per exemple, la presència de joves ha estat molt escassa.

*Participació.* La trobada entre grups molt diversos, la combinació del debat en grups grans i petits, el fet de permetre, en principi, que cadascun dels col·lectius es trobi en els grups petits, però alhora el fet de forçar-los a discutir amb els altres grups en el segon debat, són ingredients que ajuden a aconseguir un debat ric i interessant. La tasca dels moderadors és crucial perquè el debat sigui estructurat, interessant i amb oportunitats per a tots. Amb freqüència la rigidesa dels horaris genera queixes de manca de temps per discutir. La no-incorporació d'informació en el mateix taller provoca que aquesta informació estigui repartida desigualment entre els participants i que això es reflecteixi en les propostes que es fan.

*Resultats.* No hi ha prou informació per avaluar-los amb certesa. En algun cas, uns llistats excessivament amplis, poc detallats o poc realistes han afavorit que qualsevol actuació municipal pugui ser considerada com una aplicació dels resultats dels tallers.

*Neutralitat, visibilitat i transparència.* Quan els tallers s'han emmarcat en un procés més ampli, generalment han comptat amb una mena de consell impulsor, format per entitats i partits locals, que n'han supervisat el funcionament, amb la intenció de garantir aquesta neutralitat i transparència. En tot cas, la flexibilitat del mecanisme, que és un dels seus punts forts, que permet adaptar-lo a moltes circumstàncies, també possibilita, si es vol, la manipulació del procés.

## **Audiències i fòrums**

### *Què són i com funcionen*

Sota aquesta etiqueta volem presentar un altre instrument que pot haver rebut noms molts diversos, però que respon a una idea comuna: la presentació d'uns resultats o unes propostes per part d'uns ponents i el debat i les propostes d'esmenes a aquestes per part del públic. A aquesta manera de treballar responen les audiències públiques que es fan en molts ajuntaments, però també, per exemple, la gran majoria dels fòrums que s'han desenvolupat en els darrers anys en el marc de les agendes 21 locals. En les audiències els que fan les propostes són generalment els membres de l'equip de govern municipal, mentre que en els fòrums ho són sovint altres actors.

Per tant, tornem a ser davant d'un mecanisme puntual, de durada més limitada que l'anterior. Les sessions duren, habitualment, entre dues i tres hores, encara que en alguns casos es poden allargar més. El format distingeix clarament la presidència, encarregada de presentar propostes i conduir la sessió, i el públic. A diferència de tots els mecanismes anteriors, aquí la participació acostuma a ser oberta i, per tant, pot participar tothom qui vulgui. De vegades algunes de les entitats reben la convocatòria personalment, mentre que els ciutadans se n'han d'assabentar sovint per mitjà de la publicitat. El nombre de participants esperats sol ser limitat, entre altres coses perquè ho són el nombre de places disponibles a les sales on se celebren les sessions.

La primera part de la sessió s'acostuma a dedicar a l'exposició de la presidència. La segona part es dedica a recollir comentaris de l'audiència, que la presidència respon. La proporció de temps dedicada a cada part és força variable.

### *On s'han fet: experiències*

Les audiències municipals es fan sovint en molts ajuntaments. Moltes decisions polítiques especialment importants com l'aprovació dels pressupostos, del Pla d'acció municipal o de projectes emblemàtics són sotmesos a una audiència, per exemple, a la ciutat de Barcelona. Normalment això es fa en un estadi tan avançat del procés d'elaboració que ja resulta difícil pensar que s'hi puguin produir canvis significatius. Sovint els assistents no són gaire nombrosos i pertanyen gairebé tots al món associatiu. De fet, el lloc prioritari assignat al moviment associatiu en les audiències s'expressa en molts casos en l'existència de dos torns d'intervencions, el primer reservat al món de les associacions i el segon obert ja a qualsevol ciutadà.

Bona part de la participació que s'ha realitzat en el marc de les agendes 21 els darrers anys ha adoptat un format similar, tot i batejar-se amb el nom de fòrums. En aquest cas, les presentacions són sovint a càrrec d'un expert extern que ha fet el diagnòstic de la situació ambiental local. Les sessions també són obertes i sovint s'ha fet una convocatòria a la ciutadania en general i un altra específica a aquells grups que es creu que poden tenir més interès en el tema. L'estructura en dues grans parts és la mateixa, encara que les proporcions varien molt. Així, en alguns d'aquests fòrums hi ha sobretot grans presentacions molt ben elaborades tècnicament, però difícils d'entendre per bona part de la ciutadania, i sovint deixen espai per poc més que alguna pregunta o matis. Per contra, en altres municipis, s'ha previst un temps molt llarg per al debat, que és facilitat i encoratjat per algun moderador i les sessions serveixen per fer un ampli debat on s'esmena el text o es treballa en la recerca de propostes per solucionar els problemes descrits. Moltes ciutats catalanes han utilitzat els fòrums recentment. Per posar-ne dos exemples, els realitzats a Viladecans van permetre que un públic més ampli discutís i esmenés les propostes preparades per la Comissió 21 i els de Cardedeu van debatre un diagnòstic ambiental amb la intenció de fomentar un debat ampli.

De fet, algunes dificultats per arribar a una veritable deliberació en aquests espais són l'escassa durada, la clara separació i jerarquia entre públic i ponents i l'espaiament temporal i el canvi de tema, que provoquen que a cada sessió hi assisteixi un públic diferent. El disseny dels fòrums d'alguns municipis, presentats com una sèrie en la qual s'encoratja la presència continuada, amb un format de la sala que redueix la distància entre públic i ponents, amb força temps disponible i presentacions pedagògiques, ha servit per facilitar aquest debat.

Fins fa uns quants anys i juntament amb els consells consultius, aquest era el format participatiu predominant en bona part dels municipis europeus: sessions obertes, més o menys monogràfiques, amb presentació municipal i temps per a preguntes i debat amb els assistents. Molts dels instruments restants que expliquem en aquest llibre s'han anat desenvolupant com a resultat de la insatisfacció amb els resultats d'aquest, que presentem en el punt següent.

#### ***Avantatges i problemes***

*Iniciativa.* La iniciativa de la convocatòria acostuma a ser exclusivament municipal. Excepte en alguns casos en què els reglaments de participació obliguen a realitzar audiències per a determinats processos, la seva convocatòria pot ser vista com un instrument en mans del govern municipal, que pot realitzar-la per legitimar o presentar en públic determinat projecte, o bé obviar-la.

*Mobilització.* És una de les claus de l'interès que pot tenir aquest instrument, sobretot en municipis petits, on amb un esforç mobilitzador i amb un format que faciliti el debat i la incorporació d'esmenes es pot arribar a aconseguir una participació important, que sigui prou plural i tingui certa representativitat. En tot cas, aquest no serà el resultat habitual, ja que generalment es produeix una participació força escassa i poc plural.

*Participació.* En el format més clàssic d'audiència hi pot haver força informació, però poques vegades hi ha gaire deliberació. La informació té el problema d'arribar de cop, sense possibilitat de pair-la, ni estudiar-la, i per tant sovint tampoc no és gaire útil. Amb un format més apropiat, algunes d'aquestes sessions poden arribar a tenir un component deliberatiu força més gran.

*Resultats.* Pel que fa a l'impacte en les polítiques, unes audiències celebrades quan el projecte ja està a punt de ser aprovat acostumen a provocar resultats nuls o molt escassos. En alguns fòrums el debat ha tingut més conseqüències, si no en polítiques, almenys en els plans d'acció de les agendes 21. Si considerem el tipus de públic i de format, sembla difícil que puguin contribuir a generar gaire cultura participativa.

*Neutralitat, visibilitat i transparència.* Les audiències tenen l'origen en un context en què la participació ciutadana en la presa de decisions municipals, en la major part dels municipis, era molt escassa. En aquest context, el debat públic de les principals actuacions municipals suposava un primer pas cap a la transparència de l'actuació municipal. Encara avui, el fet de ser l'únic espai obert i poc freqüent, i on sovint hi ha certa polèmica facilitada que sigui un dels instruments que almenys compta amb certa repercussió mediàtica.

## **Jurats ciutadans**

### *Què són i com funcionen*

Els jurats ciutadans han rebut diferents noms a casa nostra. En algunes experiències se'ls ha batejat com a *nuclis d'intervenció participativa* (NIP) i en altres com a consells ciutadans. Es tracta d'un mateix instrument, inspirat en el funcionament dels jurats de l'Administració de justícia. Un reduït nombre de ciutadans escollits a l'atzar reben informació i deliberen durant uns quants dies, per acabar emetent un dictamen que explica el que creuen que cal fer amb determinada actuació municipal.

Les seves característiques organitzatives són les següents:

- Normalment, ha funcionat amb grups d'unes vint-i-cinc persones, de manera que per a una mateixa decisió hi pot haver un únic jurat o, com és més habitual, diversos.
- Cada un d'aquests jurats es reuneix durant dos o tres dies a jornada plena. Els participants reben una compensació per haver de deixar les seves activitats quotidianes i se'ls facilita al màxim la participació, que és voluntària.
- Durant les jornades de treball, els participants escolten i deliberen i aquest debat combina la discussió en plenary i en petits grups de cinc, que faciliten que tothom participi.
- La informació que reben és tant de tipus tècnic com polític, amb les opinions d'associacions i partits locals.
- Al final d'aquests dies, els participants responen un qüestionari, les respostes del qual serveixen de base perquè els organitzadors redactin el dictamen, que serà supervisat per una comissió de participants.

### *On s'han fet: experiències*

Els jurats ciutadans van arribar al País Basc a principis dels anys noranta i les primeres experiències a Catalunya es van fer la primavera de 1997 a Sant Quirze del Vallès i a Rubí. Des d'aleshores s'han dut a terme més d'una dotzena d'experiències a Catalunya, de les quals la gran majoria ha tractat sobre temes urbanístics, que anaven des d'aspectes més concrets, com el disseny d'una plaça pública del municipi (Montornès), fins a temes molt més amplis com els criteris que havien de guiar el Pla general d'ordenació urbanística (Cardedeu). També s'han tractat altres temes, com les polítiques d'acollida als immigrants, en el cas de Corbera de Llobregat.

Aquestes experiències han seguit un esquema metodològic molt similar, però en alguns casos han presentat variants organitzatives. Així, en la major part dels casos la durada ha estat de diverses jornades (normalment dos

**POLIS, LA CIUTAT  
PARTICIPATIVA**  
PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS:  
QUI, COM I PER QUÈ?

dies i mig), cosa que ha suposat també compensar els participants per les activitats que han deixat de fer. En algun cas, però, s'ha optat per una durada menor i per no gratificar, com a Montornès o a l'Escala. La major part d'experiències ha permès la participació dels majors de 16 anys i en la primera experiència de Montornès una part dels participants van ser persones convidades en tant que membres d'entitats.

En alguns casos, els jurats han format part d'un procés més ampli, com a Cardedeu o a Granollers, on han anat acompanyats d'una enquesta domiciliària i, en el primer cas, d'una àmplia cobertura de la televisió local. El cas de Cardedeu també presenta la particularitat de tenir com a primer impulsor una entitat, Cardedeu Vital, que un cop iniciat el procés, el va deixar en mans de l'Ajuntament.

Finalment, un darrer cas excepcional és la utilització dels jurats com a principal instrument d'elaboració del pla d'acció d'una agenda 21, en aquest cas, la desenvolupada per la Universitat Autònoma de Barcelona. Tot i no ser una experiència municipal, té interès per les novetats metodològiques que va forçar a introduir: en lloc d'escollir els participants del cens, fer-ho per quotes d'entre estudiants, professorat i personal d'administració; en lloc de retribuir, donar crèdits als estudiants o fer les sessions durant l'horari laboral del personal d'administració.

En altres països també se n'ha fet un ampli ús municipal: a Alemanya, els EUA, però sobretot a la Gran Bretanya, on han tractat temàtiques molt diverses, amb molts jurats dedicats, per exemple, a temes d'atenció mèdica. En alguns països amb molta tradició de jurats s'ha treballat amb un únic jurat de dimensions reduïdes, mentre que les experiències catalanes s'inspiren en les alemanyes i les basques.

**Quadre 4. Característiques d'algunes experiències de jurats a Catalunya**

Lloc	Rubí	Sant Quirze del Vallès	Corbera	Calafell	Cardedeu	Montornès (iniciativa II)
<b>Tema</b>	Usos d'un espai públic	Planificació urbanística	Integració dels immigrants	Desenvolupament econòmic, social i cultural del municipi	Criteris de reforma del Pla general d'ordenació	Disseny d'una zona verda
<b>Any</b>	1997	1997	1998	1998	2000	1999
<b>Institució promotora</b>	Govern local	Govern local	Govern local	Govern local	Associació i Govern local	Govern local
<b>Durada</b>	3 dies i mig	3 dies i mig	2 dies i mig	3 dies i mig	2 dies i mig	1 dia i mig
<b>Nombre de grups (nombre de participants)</b>	3 (77)	4 (93)	3 (72)	4 (81)	3 (68)	3 (56)
<b>Remuneració de la participació</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No

*Avantatges i problemes*

*Iniciativa.* En general, ha estat exclusivament municipal, i el jurat ha estat impulsat en alguns casos només per l'equip de govern i, en altres, pel conjunt de les forces polítiques municipals. Això s'ha dut a terme convertint la Junta de Portaveus en el màxim impulsor del procés. Fora de l'ajuntament les respostes han estat molt diverses: rebuig obert d'algunes entitats que consideraven que el procés els treia capacitat d'interlocució directa amb l'ajuntament, màxim impuls i suport d'algunes, com en el cas citat de Cardedeu, així com certa col·laboració o total desinterès per part de moltes. La iniciativa es podria democratitzar amb un format similar al de la Iniciativa Legislativa Popular, que forçés a convocar un jurat quan es presentés un nombre determinat de signatures degudament comprovades.

*Mobilització.* Si el procés de mobilització és prou intens i el conjunt dels atractius del procés prou gran, com ha estat el cas en la major part de municipis, el grau de representativitat dels participants sol ser alt i la seva pluralitat està assegurada. Si el procés de reclutament no és prou intens, ràpidament apareixen biaixos entre els participants. Per contra, el nombre de participants sol ser limitat, i oscil·la en les experiències catalanes entre cinquanta i cent persones. La dificultat del procés de mobilització i les compensacions als participants el converteixen en un instrument més costós i complex d'organitzar que altres.

*Participació.* Aquest és un procediment especialment pensat per resoldre els problemes de la informació i la deliberació (informadors plurals, molt temps per a preguntes i debat, treball en petits grups), la qual cosa fa que, en la majoria de casos, els resultats siguin molt positius des d'aquest punt de vista. El bon funcionament d'aquests aspectes depèn de la voluntat i la capacitat de l'organitzador, que acumula molta capacitat d'influència.

*Resultats.* L'impacte que ha tingut en les polítiques ha estat desigual, amb casos on s'han seguit fidelment les recomanacions del jurat, altres on encara no hi ha hagut cap actuació o altres en què un canvi de partit de govern a l'Ajuntament ha provocat un rebuig declarat a aplicar els resultats del jurat. El nivell de consens social i polític que hagi provocat l'experiència sembla el millor factor explicatiu de les possibilitats d'aplicació de les recomanacions. Les evidències respecte a la generació de cultura participativa són contradictòries, amb un aparent efecte inicial de clar entusiasme i interès pels afers públics i un refredament posterior a mesura que passa el temps i els efectes de l'experiència no es veuen reforçats.

*Neutralitat, visibilitat i transparència.* Per garantir la neutralitat del procés se sol constituir algun tipus de comissió de seguiment de l'experiència, que supervisa la tasca organitzativa, encarregada normalment a algun actor extern (empreses, universitats...). La comissió de participants que supervisa el dictamen o la selecció de participants en un acte obert també contribueixen a la transparència. La visibilitat ha estat més elevada en les primeres experiències i en aquelles que han fet un fort èmfasi en aquest aspecte, encara que gairebé sempre s'ha fet una primera presentació pública de l'experiència i també una presentació dels resultats.

## Referèndums

### *Què són i com funcionen*

Un referèndum és una consulta que es fa al conjunt dels ciutadans amb dret a vot, que poden participar mitjançant un vot igual, lliure, directe i secret. El fet que tothom pugui participar, i que, de fet, força gent hi participi, la seva similitud amb l'instrument de participació principal de les democràcies representatives (les eleccions) i el seu rol legal com a instrument de participació en la política nacional fan que tingui un reconeixement i una força simbòlica més enllà de cap altre mecanisme.

Potser per això mateix té una regulació específica, que a la pràctica en dificulta molt la celebració seguint els passos legalment previstos. En l'altre extrem, i precisament per aquesta força simbòlica que té, és un instrument sovint utilitzat per mostrar el suport o el rebuig popular a determinada idea, en consultes organitzades per tot tipus de grups, que no sempre compleixen totes les garanties. Enmig de les dificultats del referèndum legal i la manipulació del referèndum-demostració, pocs ajuntaments han utilitzat referèndums que, sense necessitat de complir els requisits legals, compleixin tots els requisits democràtics: una pregunta equilibrada, una campanya àmplia i intensa per part de les dues postures i una votació secreta, amb cens i sense pressions.

### *On s'han fet: experiències*

Un dels referèndums locals realitzats a Catalunya que va tenir un important ressò mediàtic fora del municipi fou el celebrat a Palamós per decidir què s'havia de fer amb la platja de Castell. Hi va haver una àmplia campanya de les dues bandes i el referèndum es va fer coincidir amb les eleccions europees de 1994, de manera que hi va haver una participació del 60%. Tot i que el tema i el debat social fossin menys amplis, un altre referèndum molt diferent fou el celebrat al barri barceloní de Sant Andreu per decidir sobre la urbanització d'un carrer del barri, per a la qual hi havia dues propostes. També hi hagué un cert debat públic i una votació, amb un 38% de participació. L'experiència més recent d'Arenys de Munt també va donar lloc a una participació considerable, del 19%. El nou reglament de participació de la ciutat de Barcelona recull aquesta possibilitat, tractant de facilitar-ne la celebració i alhora de garantir-ne la serietat.

Encara que avui això suposi encara moltes dificultats, les noves tecnologies obren un ampli ventall de possibilitats per realitzar referèndums electrònics amb major freqüència. Perquè aquests siguin útils i democràtics caldrà garantir un accés gairebé universal a Internet, la qual cosa pot voler dir facilitar i estimular-ne l'accés privat, però a més ha de voler dir garantir-ne l'accés des d'una àmplia xarxa de terminals públics. A Catalunya s'han realitzat dues experiències a Sant Bartomeu del Grau per escollir el nom d'un carrer i per triar un dels dies festius de l'any, amb una participació del 13% i el 7% aproximadament, d'entre els majors de 16 anys. Durant la tardor de 2002 es farà un nou procés al barri barceloní de Poble Sec, com a part d'una experiència que es desenvolupa en diverses ciutats europees.

Les experiències de democràcia electrònica sobretot, però també en alguns casos els referèndums municipals, són més habituals en altres països. Els referèndums, per exemple, són habituals en molts municipis suïssos o nord-americans i també hi ha hagut experiències sobre temes molt diversos a la Gran Bretanya i a Holanda. Les experiències de democràcia electrònica han estat molt abundants també als països escandinaus, a la Gran Bretanya o als EUA.

### *Avantatges i problemes*

*Iniciativa.* El més habitual també és que correspongui a l'Ajuntament. Però és potser l'únic instrument que, mitjançant les iniciatives legislatives populars (ILP) –en alguns països, molt ben regulades–, es pot impulsar des de la ciutadania i, així, obligar les autoritats a celebrar un referèndum. Fins i tot quan aquesta ILP no està prevista, un govern pot veure's obligat a realitzar una consulta perquè està sotmès a una forta pressió ciutadana, com ha succeït a Catalunya.

*Mobilització.* En temes prou importants i amb un esforç mobilitzador suficient hi pot haver una participació molt àmplia i quan això es produeixi, aquesta serà sens dubte representativa. La coincidència en un mateix dia amb altres consultes és la millor garantia per fer créixer la participació, tot i que si es fan massa convocatòries simultànies pot ser negatiu des del punt de vista de la informació i la deliberació. En les consultes electròniques, de moment, el nivell de participació ha estat menor, en part perquè la desconfiança envers Internet ha impedit realitzar-hi cap consulta important. Però en el futur el fet de no haver de desplaçar-se podria fer créixer la participació.

*Participació.* En la mesura que la participació s'universalitza es fa difícil pensar que tots aquests participants puguin estar molt ben informats i que hagin discutit molt sobre el tema. En els referèndums la deliberació es produeix en



## POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA

### PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS: QUI, COM I PER QUÈ?

el debat públic i els mitjans de comunicació, per la qual cosa molta gent la considera menys genuïna que la que es fa cara a cara. Aquesta crítica afecta també la deliberació que es pugui donar a Internet. En tot cas, quan hi ha campanyes intenses amb una forta implicació de partits, actors socials i mitjans de comunicació, el nivell d'informació i debat pot ser molt considerable.

*Resultats.* La forta visibilitat de moltes d'aquestes consultes provoquen que els governs les acabin considerant moralment vinculants. Això no succeeix encara en consultes electròniques, que han tingut una participació menor. No produeix solucions consensuals, sinó que polaritza entorn a dues opcions. En general, els seus efectes en la creació de cultura participativa són més limitats, però es pot produir en casos d'àmplia mobilització social.

*Visibilitat, neutralitat i transparència.* Els referèndums solen tenir una visibilitat molt àmplia. Tot i que en el procés hi ha molts aspectes que poden ser objecte de tracte poc neutral (pregunta, campanya...) la forta visibilitat permet almenys denunciar aquesta manca de neutralitat.

### Consells d'infants

#### *Què són i com funcionen*

Els consells d'infants podrien ser considerats una variant dels consells consultius, però amb dues novetats molt significatives. En primer lloc, el públic consultat. A diferència de tots els instruments restants que, a grans trets, s'adrecen a les persones majors d'edat, els consells d'infants pretenen ser la veu de les nenes i els nens i generalment estan protagonitzats per les criatures de deu a dotze anys. En segon lloc, en la mesura que aquest col·lectiu no té associacions constituïdes, generalment la representació es construeix des dels grups escolars o en alguns casos des d'altres espais infantils com els esplais.

Generalment, el consell està constituït només per infants, amb la presència d'un moderador adult. Es reuneix amb certa periodicitat i discuteix tant els temes que preocupen els seus membres com aquells que li proposa l'ajuntament, al qual formula les seves recomanacions. Els seus membres es renoven després d'uns quants anys d'estada al consell, encara que aquesta renovació ha provocat dificultats a la major part de casos.

#### *On s'han fet: experiències*

A Catalunya hi ha força ajuntaments que tenen consells d'infants: Granollers, Reus, Rubí, Viladecans, etc. La major part funcionen des dels anys noranta i estan coordinats en una xarxa de municipis. La idea del consell prové d'Itàlia on el seu màxim impulsor, Francesco Tonucci, n'ha aconseguit una important expansió.

Les seves variants de funcionament principals afecten els mecanismes de selecció dels seus membres i a la seva relació amb l'Ajuntament. La selecció de participants ha estat extremadament diversa. Generalment s'ha fet a les mateixes escoles, on en el millor dels casos han estat escollits democràticament pels seus companys, als quals informen periòdicament de les seves activitats en el consell, mentre que en altres casos l'elecció l'ha fet algun adult després de considerar les habilitats dels nens. La relació amb l'ajuntament també ha estat molt variada: mentre en alguns casos ha tingut sobretot un fort component simbòlic, amb un dia anual de reunió amb els regidors o d'actuació dels infants com a regidors, en altres el consell ha funcionat amb una dinàmica molt autònoma, i en

altres hi ha hagut més capacitat d'intervenció en algunes decisions o debats puntuals que afectaven principalment els nens.

### *Avantatges i problemes*

*Iniciativa.* La iniciativa per a la seva formació correspon normalment a l'ajuntament, encara que en alguns casos aquesta ha estat impulsada per alguna associació local. Després, el nivell d'autonomia que ha tingut ha estat molt divers. En alguns casos s'ha creat una associació d'adults que dóna suport al projecte i en altres el tècnic responsable ha assolit un gran protagonisme.

*Mobilització.* El nombre de participants sempre és limitat, però la pluralitat i la representativitat d'aquests participants dependran totalment de com hagin estat escollits i de si mantenen comunicació permanent amb aquells que els van escollir sobre els debats al consell.

*Participació.* Donar a aquests participants informació suficient i alhora prou comprensible no resulta senzill. Per contra, amb una moderació adequada, el potencial deliberatiu de l'instrument és molt gran (poca gent, segurament amb ganes, i que es troben amb certa regularitat).

*Resultats.* Molt escassos des del punt de vista de l'impacte en les polítiques, potser pel seu caràcter recent o per la poca confiança que generen. Tenen un gran potencial d'impacte des del punt de vista de creació de cultura participativa.

*Neutralitat, visibilitat i transparència.* Les seves activitats han tingut una certa repercussió, tot i que potser més com a curiositat que com a procés d'elaboració de polítiques públiques.

### **Síntesi comparativa**

Un cop vist amb detall el funcionament de cadascun dels mecanismes, aquesta secció final pretén únicament recollir algunes de les idees que ja s'han presentat i establir comparacions entre els diferents mecanismes. Així, el quadre 5 recull les principals característiques organitzatives de cada tipus de metodologia. El quadre 6 no recupera tots els aspectes avaluatius de cada mecanisme, sinó que es limita a senyalar els principals punts forts i febles de cadascun.

# POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS:  
QUI, COM I PER QUÈ?

**Quadre 5. Característiques organitzatives de diversos mecanismes de participació**

	<b>Consells consultius</b>	<b>Consells innovadors</b>	<b>Tallers de prospectiva</b>	<b>Audiències i fòrums</b>	<b>Jurats ciutadans</b>	<b>Referèndums</b>	<b>Consells d'infants</b>
<b>Tipus de participants</b>	Entitats	Entitats i ciutadans	Entitats i ciutadans	Entitats i ciutadans	Ciutadans	Ciutadans	Infants
<b>Selecció? Mobilització</b>	En alguns casos. Per part municipal o elecció	Igual per a entitats. Aleatòria per a ciutadans	Per part dels organitzadors, entre sectors concrets	Obert. Poca mobilització	Aleatòria. Forta mobilització	Obert. Forta mobilització	Diversos mètodes d'elecció
<b>Durada</b>	Permanent; reunions periòdiques	Permanent, reunions periòdiques	Puntual; 1-2 dies	Puntual; 2-3 hores	Puntual; 2-3 dies	Puntual; 1 dia	Permanent; reunions periòdiques
<b>Presència d'informació i deliberació</b>	Informació i deliberació	Informació i deliberació	Sols deliberació	Principalment informació	Informació i deliberació	Alguna informació i deliberació via mitjans de comunicació	Alguna informació, més deliberació
<b>Temàtiques</b>	Sectorial o territorial	Sectorial o territorial	Diverses, sobretot urbanisme	Diverses	Diverses	Diverses, temes conflictius	La ciutat i els infants
<b>Tipus de propostes</b>	Propostes o recomanacions molt desiguals segons el consell	Propostes o recomanacions molt desiguals segons el consell	Conjunt de propostes prioritzades amb pocs detalls	Generalment, esmenes o comentaris a propostes	Una proposta, amb algunes precisions	Resolucions concretes	Poques, sovint generalistes

**Quadre 6. Principals avantatges i problemes d'alguns mecanismes de participació**

	<b>Principals punts forts</b>	<b>Principals punts febles</b>
<b>Consells consultius</b>	Interlocutor permanent. Presència dels principals grups locals.	Veü de la cúpula associativa. Poc impacte en polítiques.
<b>Consells innovadors</b>	Ampliació dels sectors participants. Potencial de visibilitat i d'impacte cultural i en polítiques.	Difícil debat entre participants molt heterogenis.
<b>Tallers de prospectiva</b>	Participants plurals. Procediment flexible i senzill.	Informació desigual entre participants. Possibilitat d'arbitrarietats.
<b>Audiències i fòrums</b>	Procediment ràpid i senzill. Obert a tothom.	Participants: pocs i no representatius. Poc debat (molt desequilibrat).
<b>Jurats ciutadans</b>	Representativitat dels participants. Informació i deliberació.	Poc espai per als grups. Cost i complexitat organitzativa.
<b>Referèndums</b>	Gran nombre de participants. Força visibilitat.	Debat polaritzat. Risc de poca informació.
<b>Consells d'infants</b>	Ampliació dels sectors participants. Generació de cultura participativa.	Poc impacte en les polítiques. Dificultats en la selecció i la renovació.

## Processos de participació: la planificació participativa

### Què són, com es fan i on s'han fet

En els darrers anys s'han dut a terme, arreu de Catalunya, un gran nombre d'experiències de planificació participativa. Aquestes experiències han pres noms bastant diversos, malgrat que en molts casos les temàtiques que tracten són bastant similars i que també s'assemblen força des d'un punt de vista organitzatiu.

Els plans participatius es basen en un seguit de principis innovadors:

- a) La **proximitat**: els plans participatius permeten reforçar la participació dels municipis, els districtes, els barris... (els àmbits de la proximitat) tant en polítiques noves i emergents (la immigració, la sostenibilitat, la cooperació per al desenvolupament...) com en temàtiques que normalment havien estat molt centralitzades (l'educació, l'ocupació, el desenvolupament econòmic...).
- b) La **participació**: els plans participatius impulsen la participació de la ciutadania en la discussió sobre les polítiques de la ciutat i normalment ho fan a través de fórmules innovadores de participació (més enllà del model clàssic dels consells consultius). Fórmules que permeten, en algunes ocasions més que en altres, ampliar l'espectre de la participació ciutadana.

## POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS:  
QUI, COM I PER QUÈ?

- c) La **visió estratègica**: els plans participatius permeten discutir models i objectius de ciutat, permeten dissenyar estratègies de govern a mitjà i llarg termini i definir actuacions públiques. Per tant, intenten donar un sentit estratègic a aquestes actuacions.
- d) La **transversalitat**: per últim, els plans participatius es basen en una concepció transversal dels problemes públics i pretenen impulsar, també, polítiques transversals per donar-hi resposta: les agendes 21, per exemple, pretenen posar en relació les polítiques ambientals amb les polítiques urbanístiques, socials, econòmiques, culturals...

Podríem classificar els models de planificació participativa segons el tipus de temes que tracten (quadre 7):

- a) En alguns casos, els plans participatius tenen com a objectiu dissenyar estratègies i polítiques de mitjà i llarg termini **per a col·lectius específics de població**: la infància, la joventut, la gent gran, els immigrants... Per posar-ne només alguns exemples: el Pla d'infància de Molins de Rei o el Pla integral de joventut de Mataró.
- b) En altres casos, els plans participatius tracten **temàtiques més o menys específiques**: l'educació, la sostenibilitat, les TIC (tecnologies de la informació i la comunicació), els nous filons d'ocupació... Aquestes temàtiques, però, acostumen a ser molt àmplies i, de fet, necessiten ser tractades des d'una perspectiva transversal. Els projectes educatius de ciutat, per exemple, serveixen per dissenyar estratègies i polítiques locals en l'àmbit de l'educació, però, per definició, es basen en una concepció àmplia de l'educació, més enllà de l'àmbit de l'educació formal, incloent-hi aspectes com la formació ocupacional, l'educació permanent d'adults, l'educació en valors, la multiculturalitat o l'educació mediambiental. En aquesta línia trobem, per exemple, els projectes educatius de Mollet, de Cornellà, de Sabadell i de Barcelona. A hores d'ara ja s'han dut a terme moltes experiències d'Agenda local 21, arreu de Catalunya i de tot el món. També tenim algunes experiències de pactes locals per l'ocupació, com la del Vallès Occidental i la de Mataró. O plans d'igualtat i de solidaritat, com el de Manresa, entre molts altres exemples.
- c) També hi ha plans participatius lligats a **territoris o comunitats específiques**, com els plans comunitaris o els plans integrals. A vegades, aquests plans pretenen abastar totes les temàtiques rellevants per al desenvolupament d'aquell barri, districte, etc. En altres casos, estan orientats a col·lectius o temàtiques específiques relacionades amb aquell territori. A hores d'ara hi ha al voltant de cinquanta experiències de planificació comunitària a tot Catalunya, entre les quals cal destacar l'experiència del Pla comunitari i social de la Trinitat Nova, al districte de Nou Barris de Barcelona.
- d) Per últim, ens trobem plans participatius que són molt més **globals**, que no es restringeixen, per tant, a cap temàtica ni a cap col·lectiu específic de població i que abasten el conjunt del municipi: per exemple, els plans estratègics de ciutat, els pressupostos participatius o els plans d'acció municipal (PAM) participatius. La majoria de municipis mitjans i grans a Catalunya ja han impulsat plans estratègics. En els darrers anys, a més a més, s'ha iniciat la primera experiència de pressupostos participatius a Rubí, i també de PAM participatius, com a Manresa i al Prat de Llobregat.

En resum, els plans participatius tenen com a objectiu planificar les polítiques locals i tracten sobre sectors de població, temàtiques específiques, territoris o temes globals.

**Quadre 7. Plans participatius. Tipus i exemples de Catalunya**

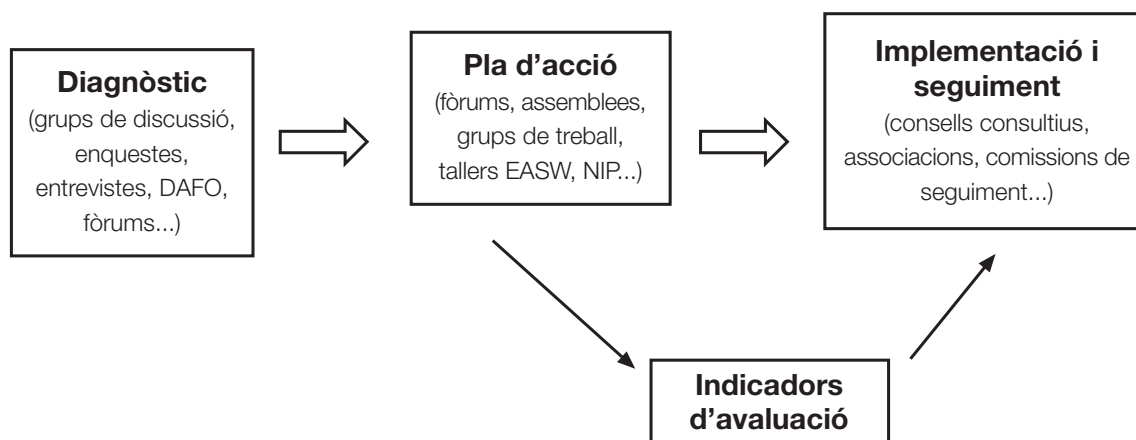
Àmbit temàtic	Exemple	Municipis
<b>Sector de població</b>	Plans d'infància Plans integrals de joventut Plans de la gent gran	Molins de Rei Vilafranca del Penedès Mataró
<b>Temes</b>	Agendes locals 21 Projectes educatius de ciutat Plans d'igualtat i solidaritat Plans de dinamització econòmica	Viladecans Barcelona, Sabadell Manresa, Mataró Santa Perpètua de Mogoda
<b>Territori i comunitat</b>	Plans comunitaris de barri Plans integrals	Trinitat Nova (Barcelona) Reus Roquetes
<b>Globals</b>	Plans estratègics locals Pressupostos participatius Plans d'actuació municipal participatius	Girona, Rubí Rubí Manresa, el Prat de Llobregat

Com s'organitzen els plans participatius? De maneres molt diverses. Com hem dit, la majoria de plans participatius combinen diferents metodologies participatives. Fins i tot, en molts casos, la participació només es produeix en algunes de les fases del procés de planificació (normalment, durant la fase d'elaboració dels plans d'acció). Els plans participatius acostumen a organitzar-se en quatre fases:

- a) El **diagnòstic**: aquesta fase permet detectar les principals problemàtiques del municipi, el barri... en relació amb la temàtica (o les temàtiques) sobre la qual gira el pla: el diagnòstic comunitari, l'auditoria ambiental... A vegades, aquesta fase és conduïda per grups de recerca o empreses contractades per l'ajuntament i d'altres vegades aquesta fase ja es produeix dins d'estructures i processos de participació, pròpiament dits. En tot cas, l'important dels diagnòstics és que sintetitzin dos tipus d'informació: les dades que provenen de fonts documentals i les percepcions dels col·lectius socials. Per això, es pretén que el diagnòstic no sigui mai un document estrictament tècnic, elaborat per experts. Fins i tot quan els diagnòstics són elaborats per grups especialitzats, s'acostumen a utilitzar tècniques que permeten incorporar les percepcions dels col·lectius socials: per exemple, grups de discussió, entrevistes personals, enquestes i altres tècniques més sofisticades com els DAFO o les enquestes DELPHI.
- b) El **pla d'acció**: aquesta fase acostuma a ser la més participativa. La majoria de vegades, el mateix equip que organitza el procés és el responsable de redactar el diagnòstic a partir de les informacions obtingudes. En aquest diagnòstic, a més a més, s'acostuma a incloure un capítol on s'identifiquen temes prioritaris, es proposen estratègies d'actuació i es donen algunes pistes sobre com actuar. Aquestes propostes són discutides participativament, amb la finalitat d'esmenar-les, desenvolupar-les i, finalment, aprovar-les, constituint el que es presenta normalment com a *pla d'acció* (Pla d'acció ambiental, per exemple). La participació, en aquesta fase, pot organitzar-se de maneres molt diferents: en la majoria de casos s'han utilitzat assemblees, fòrums de debat i grups de treball, però en altres, com en el Pla integral d'Esparreguera, s'ha fet ús, també, de mecanismes més innovadors com els tallers EASW i els consells ciutadans.

c) **Implementació i seguiment:** finalment, s'acostuma a elaborar un sistema d'indicadors que permet avaluar el grau d'implementació dels acords presos en el pla d'acció. En aquesta fase, la participació torna a ser bastant més restringida i molt menys intensa. A vegades, dins de la fase anterior, s'elegeix una comissió de seguiment dels resultats, composta per alguns representants polítics i socials que han participat en la fase anterior. En altres casos, es delega la responsabilitat de fer el seguiment dels acords a un consell consultiu prèviament constituït: per exemple, el Consell de Medi Ambient fa el seguiment dels acords presos en el marc del Pla d'acció ambiental de l'Agenda 21 municipal; el Consell per la Solidaritat i la Diversitat fa el seguiment del Pla per l'acolliment de la immigració. Hi ha casos en què, un cop aprovat el pla, es constitueix un nou òrgan de participació en el qual tothom qui ho vulgui pot participar: per exemple, l'Associació del Pla estratègic de Rubí és responsable del seguiment i la dinamització de la implantació del Pla estratègic de ciutat. Finalment, hi ha situacions molt menys esperançadores: la participació acaba un cop s'ha aprovat el pla, de manera que no tornarà a produir-se fins que es plantegi la revisió del pla.

**Gràfic 4. Les fases dels plans participatius**



**Una concepció innovadora de la planificació participativa: el Pla comunitari i social de la Trinitat Nova**

La majoria d'experiències de planificació participativa a Catalunya han seguit una metodologia bastant similar. Els models més estàndards són els plans estratègics i les agendes 21. Aquests processos són impulsats, normalment, pels ajuntaments o pels governs municipals i s'acostumen a delegar a una empresa consultora externa especialitzada en la gestió d'aquest tipus de plans. Aquesta empresa sol treballar amb una metodologia bastant estandarditzada que apliquen amb poques variacions de fons a tot arreu.

El Pla comunitari i social de la Trinitat Nova presenta elements importants d'innovació respecte aquest model. En primer lloc, es tracta d'un procés que sorgeix de la iniciativa dels mateixos veïns

de la Trinitat Nova, a partir d'una proposta que formula l'Associació de Veïns de la Trinitat Nova a les administracions. Aquestes administracions assumeixen bona part del finançament del Pla Comunitari de la Trinitat Nova i participen activament en el marc d'un seguit de comissions en les quals se'n realitza el seguiment. Una gran innovació en aquest sentit, però, és que l'equip responsable de la gestió i la dinamització del pla, l'equip comunitari, és contractat i treballa de costat amb l'Associació de Veïns, de manera que aquesta exerceix un gran control sobre tot el procés. Aquest equip, per exemple, va ser el responsable d'elaborar el diagnòstic comunitari a partir d'entrevistes, grups de discussió i de l'anàlisi de fonts documentals, i va sotmetre el document final a la discussió de les persones que havien estat consultades, a les entitats, als tècnics que treballaven en el barri... El diagnòstic presentava algunes línies estratègiques per actuar en el barri, però no un pla d'acció detallat. Cada any, una comissió amb representació de l'equip comunitari, l'Associació de Veïns i les administracions que financen el procés es troben per avaluar el procés i pactar nous projectes per a la temporada següent. L'equip comunitari, en col·laboració amb l'Associació de Veïns, dinamitza aquests projectes a partir de diversos òrgans i processos de participació.

El Pla comunitari de la Trinitat Nova s'ha convertit en un referent de la planificació comunitària. Malgrat que el model que han adoptat en aquest barri exigeix un seguit de condicions que no es donen a tot arreu i que, per tant, seria una mica absurd pensar que es pot aplicar de la mateixa manera en qualsevol context, aquesta experiència ens presenta un seguit d'aprenentatges que de ben segur poden resultar de gran interès per a altres processos de planificació participativa.

### *Avantatges i problemes*

*Iniciativa.* La majoria d'experiències de planificació participativa són impulsades pels ajuntaments. Els governs tenen bones raons per fer ús dels plans participatius: per exemple, perquè ofereixen marcs estratègics que permeten orientar les actuacions del dia a dia; a més a més, permeten conèixer amb més detall les prioritats dels ciutadans i, per tant, reforçar la legitimitat de les decisions que es prenen. En molts casos, però, els governs no tenen gaire clar per què volen impulsar processos d'aquest tipus i ho fan, més aviat, per una certa tendència a seguir les modes. En aquests casos, doncs, els objectius del procés no són clars, ni per a la institució que els impulsa ni per als col·lectius que hi participaran, fet que comporta que moltes vegades la ciutadania els vegi amb un cert escepticisme. No necessàriament ha de ser així, però: els pressupostos participatius de Porto Alegre, per exemple, van ser impulsats en bona mesura com a conseqüència de la pressió del moviment veïnal; algunes agendes 21, també en el nostre entorn, sorgeixen com a resultat de la pressió dels moviments ecologistes... Però fins i tot quan la iniciativa és només de l'Ajuntament els plans participatius poden arribar a ser ben vistos pel teixit social si es dediquen esforços a explicar els avantatges i les oportunitats que ofereixen. En alguns casos, per exemple, plans d'acció municipals participatius o pressupostos participatius impulsats pels ajuntaments han arribat a ser defensats pel teixit associatiu com una oportunitat per plantejar i, fins i tot, per satisfer algunes de les seves reivindicacions.

El fet que aquests processos acostumin a conduir-se a través de consultores externes comporta a vegades una certa manca d'implicació dels tècnics municipals, tot i que a Catalunya també en trobem algunes experiències, com el PAM Participatiu de Manresa, que han estat conduïdes pels mateixos tècnics municipals. El dilema segueix estant entre el rigor tècnic i la neutralitat que poden oferir alguns agents externs i la necessitat d'implicar-hi plena-



ment el conjunt de l'Administració local. Quant a la implicació dels partits opositors en els processos, ens trobem, òbviament, amb situacions molt diverses, però en tot cas resulten clau les mateixes condicions polítiques del municipi i, sobretot, els esforços que es dediquen al diàleg i a la creació d'estructures on tots s'hi sentin representats.

*Mobilització.* La majoria de plans participatius a Catalunya s'han basat en tres tipus de mecanismes de mobilització segons la fase del procés. En la fase de diagnòstic, s'ha seleccionat les entitats i les persones que es pensava que podrien aportar informacions interessants, persones que han participat en entrevistes i grups de discussió. Això ha permès recollir la visió de persones informades que han pogut proporcionar informació molt enriquidora, en molts casos. Però també ha provocat a vegades alguns biaixos en termes de representativitat. D'altra banda, en algunes experiències s'ha recollit la veu dels ciutadans no organitzats a través d'enquestes, amb la qual cosa s'ha reforçat la representativitat del procés però s'ha limitat molt el marge de deliberació entre aquest tipus de ciutadans. En la fase de discussió i d'aprovació del Pla d'acció, s'han acostumat a utilitzar fòrums temàtics, assemblees i grups de treball. D'una banda, els ajuntaments acostumen a convidar personalment algunes entitats i persones a títol individual que es creu que poden fer aportacions interessants al debat. D'altra banda, normalment, en aquests òrgans s'hi pot participar voluntàriament, independentment de si s'hi ha estat convidat o no. El fet que alguns participants siguin convidats per l'ajuntament provoca en alguns casos biaixos polítics significatius. Però el gran problema d'aquests processos és que la majoria de gent no s'assabenta d'aquests processos i només acostumen a participar-hi les persones molt informades i molt interessades. De totes maneres, alguns processos han intentat introduir mecanismes que ajuden al procés de mobilització: si retornem a l'exemple dels pressupostos participatius del Brasil, en ciutats com Belo Horizonte o Porto Alegre s'ha realitzat un treball intens de negociació amb el teixit associatiu per aconseguir la seva participació en el procés; s'han realitzat fortes campanyes de publicitat, de manera que la majoria de la població coneix el procés; finalment, s'han creat unes regles del joc que estimulen les entitats a mobilitzar la ciutadania, perquè com més participants aconseguen portar a les assemblees, més vots tenen i, per tant, més probabilitats que siguin aprovades les seves propostes. A Catalunya, s'han utilitzat en alguns casos (Esparreguera, per exemple) mecanismes de selecció aleatòria i mecanismes de selecció de persones representatives per enfortir la representativitat i el pluralisme del procés.

*Resultats.* Un dels grans problemes dels plans participatius és la traducció dels acords en accions i pràctiques. Moltes vegades els plans participatius posen tant d'èmfasi en la necessitat de construir consensos o bé tracten temàtiques tan àmplies que els acords presos són molt generalistes i abstractes. En moltes ocasions la discussió sobre objectius, estratègies i accions es fa al marge del debat sobre les possibilitats financeres, organitzatives o competencials per dur-les a terme. Tot plegat comporta que molts plans participatius es converteixen en una mena de carta als Reis de l'Orient, una llista àmplia de desitjos i d'il·lusions que ningú no sap quan es podran realitzar ni de quina manera. A més a més, resulta molt difícil comprometre el govern a implementar el pla, perquè moltes de les accions s'escapen de les seves competències i, en tot cas, els governs aprofiten aquesta indefinició per fer el que volen, i el que no volen (o no poden), no fer-ho. De fet, cal insistir que l'objectiu principal dels plans participatius és oferir marcs estratègics d'actuació i no tant definir accions concretes de govern. El problema és quan això no es deixa clar als participants i, sobretot, quan la participació es limita a l'elaboració d'un pla-document. Algunes experiències, com la de la Trinitat Nova, ens mostren que no només és fonamental, sinó que a més a més és possible desenvolupar processos de participació que permetin desplegar i concretar els objectius i les estratègies acordades en els plans participatius.

D'altra banda, els plans participatius tenen el gran avantatge que, pel fet de tractar-se de processos amb una durada normalment extensa, tenen un gran potencial educatiu: després d'un llarg procés, els tècnics i els polítics poden arribar a aprendre noves maneres de treball en comú amb altres departaments i amb els mateixos ciutadans; les entitats poden aprendre a obrir-se cap a la resta de la ciutadania i a coordinar-se entre elles; els ciutadans no organitzats poden aprendre a participar i interessar-se més pels temes del seu municipi. No obstant això, tot plegat depèn en bona mesura de fins a quin punt el procés satisfà les expectatives de la gent.

Quant a la coherència, aquest és un altre dels problemes d'algunes experiències de plans participatius: a vegades s'engeguen en un curt període de temps agendes 21, plans estratègics, plans urbanístics participatius... sense buscar connexió i coherència entre aquests processos. Això cansa la gent i a més a més pot generar situacions contradictòries difícils de comprendre. Per això és important, en la mesura del que sigui possible, posar en connexió la diversitat de plans participatius que es vulguin impulsar i avaluar fins a quin punt és necessari fer-ne molts o si alguns d'aquests processos es podrien agrupar.

*Neutralitat, visibilitat i transparència.* Sovint els plans participatius són impulsats pels governs municipals, els quals contracten empreses privades per fer la gestió del pla. Si no hi ha cap acord polític i social ampli al voltant de la iniciativa, concretat en algun tipus de comissió d'impuls i de seguiment del pla, el que acostuma a passar és que el poder de control del govern sobre l'empresa és molt alt, la qual cosa desperta les sospites dels grups de l'oposició i del teixit social. Per això, les experiències que han aconseguit construir aquest tipus d'acords han pogut superar bona part d'aquests recels. Malgrat que el lideratge del govern en el procés sigui important si volem que aquest s'hi senti implicat, les pors del teixit social i dels grups de l'oposició respecte a la neutralitat del procés comporten que, en molts casos, els únics que participin siguin els grups molt interessats, la gent propera al govern i els mateixos funcionaris de l'Administració local. La manca de visibilitat del procés també contribueix a aquest fet. Moltes experiències són poc conegudes per la població, la qual cosa comporta no només que participi poca gent sinó que ningú faci gaire cas del seu contingut. Moltes experiències, però, han aconseguit alts graus de neutralitat, visibilitat i transparència, i això ha afavorit clarament una participació més àmplia i el fet que els plans participatius aconseguissin una posició de centralitat política en el municipi.

## QUARTA PART

## **POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA**

Quina cara tindria una ciutat participativa? Una ciutat on, més enllà de l'acció dels partits polítics i de l'elecció dels representants cada quatre anys, hi hagués estructures i processos de participació que permetessin incorporar la veu dels ciutadans en la definició de les estratègies educatives de la ciutat, en la discussió dels temes urbanístics, en les polítiques d'acolliment de la immigració, en la discussió dels pressupostos municipals... Una ciutat, per tant, on la participació de la ciutadania no restés restringida a la militància dins dels partits polítics, al vot cada quatre anys o a l'acció reivindicativa dins de les associacions. Una ciutat on la participació de la gent, dins d'estructures i de processos més o menys formals, constituís un autèntic referent sobre el qual es prenguessin decisions clau de política municipal.

Al llarg d'aquestes pàgines hem discutit un gran nombre de dificultats i de reptes a l'hora de tirar endavant processos participatius. Ara volem fer un nou pas en aquesta discussió. Volem tractar dues qüestions que tot sovint s'esmenten però que no creiem que s'hagin debatut fins ara amb prou profunditat:

- Primer, com donar una certa coherència i un cert ordre a la multiplicitat d'espais i de processos de participació ciutadana que tenim engegats, que s'estan iniciant i que probablement impulsarem en el futur.
- Segon, com podem combinar tots aquests processos de participació amb les eleccions i les institucions representatives (el ple municipal i el govern).

A hores d'ara ja hi ha molts municipis en el nostre entorn que estan impulsant experiències d'innovació democràtica: des de l'ús de mecanismes innovadors de participació com els consells ciutadans per discutir temàtiques més o menys específiques fins a processos més complexos de planificació participativa com les agendes 21, els projectes educatius de ciutat o els plans estratègics. Però potser precisament perquè ens trobem en una fase molt inicial, que gairebé podríem qualificar com a experimental, veiem que en molts d'aquests municipis els governs tenen certes dificultats per aclarir el sentit de fons de totes aquestes experiències, posar-les en relació entre si i fer-les encaixar dins d'un model de participació coherent.

A la segona part referent als criteris per a la participació ja hem esmentat la necessitat que hi hagi coherència institucional en les polítiques participatives de la ciutat. Ara volem estirar una mica més el fil d'aquesta idea i oferir algunes pistes sobre com aconseguir aquesta coherència. Ho farem a través d'un exercici d'imaginació, presentant una ciutat imaginària, Polis, la ciutat participativa. Una proposta amb algunes idees i algunes pistes per poder tractar les dues qüestions que acabem de plantejar.

**Polis és una ciutat catalana, ni gaire gran ni gaire petita.** Una ciutat amb tradició, on encara hi resten algunes masies i alguns camps que ens recorden la història mil·lenària del municipi. Una ciutat on encara hi trobem vinyes, boscos i camins rurals. El centre de la ciutat està teixit amb carrerons estrets i casetes baixes, el comerç de sempre i algunes petites places, algunes noves i altres de més velles. Hi ha gent que hi ha viscut tota la vida, alguns fins i tot hi van néixer i també els seus pares, els seus avis... Es troben a l'Ateneu, participen en grups de teatre, ballen a l'esbart, durant la Festa Major surten als carrers amb la colla gegantera, els diables... N'hi ha que es troben al Casino, que organitzen la rua de Sant Antoni Abad, i n'hi ha d'altres que fan ganxet i tapissos. Però Polis no només té aquesta cara tan tradicional. Polis va créixer molt durant els anys seixanta i la seva fisonomia ha anat canviant molt des de llavors. S'hi han anat construint nous barris, amb edificis alts i places de formigó. Moltes

# POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA

## PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS: QUI, COM I PER QUÈ?

vinyes han desaparegut i alguns dels edificis tradicionals (l'antic escorxador, el celler cooperatiu...) s'han convertit en moderns equipaments públics (la nova biblioteca, l'ateneu de les entitats, el centre cultural...). Ara hi viu molta més gent que abans. Als anys seixanta hi va començar a arribar molta gent d'altres regions d'Espanya. S'hi parla molt més el castellà que no pas fa cinquanta anys. Aquesta gent va organitzar les seves penyes culturals, andaluses, extremeñes, gallegues... El panorama associatiu i cultural, en definitiva, també s'ha enriquit molt. Va ser en aquesta època de fort creixement urbà que es van començar a crear les primeres associacions de veïns, que reivindicaven millores urbanístiques per als barris de nova construcció i que van jugar un paper important en la lluita per la democràcia. Polis ja no és el que era. És una ciutat complexa i diversa, des de tots els punts de vista: socialment, culturalment, políticament, econòmicament, urbanísticament... Durant els darrers anys s'estan produint alguns canvis que encara estan fent més ric i complex el panorama de la ciutat: entre tots aquests canvis, destaca l'arribada d'un nombre cada cop més gran de persones que provenen del Magrib, de l'Àfrica sub-sahariana, de l'Amèrica Llatina... La fisonomia cultural i lingüística del municipi és molt més rica, però també han baixat els nivells de cohesió i han aparegut nous problemes de convivència cultural i noves realitats d'exclusió social. Polis té múltiples reptes a afrontar en àmbits molt diversos: la sostenibilitat, la inclusió social, l'educació, la interculturalitat, l'ocupació, l'urbanisme...

Davant d'aquesta realitat cada cop més complexa, diversa i canviant, l'Ajuntament de Polis està cada cop més convençut que les formes tradicionals de governar la ciutat estan fins a cert punt esgotades. La gent participa poc en els partits polítics, l'abstenció ha anat pujant elecció rere elecció i tampoc no sembla que aquelles entitats que tradicionalment havien estat les seves interlocutores mantinguin la seva representativitat. Durant els anys vuitanta, Polis va anar construint una xarxa de consells consultius, compostos per representants de l'ajuntament i per representants d'entitats, que servien per intercanviar informació i acordar aspectes molt generals de les polítiques de la ciutat. Però ara la ciutadania demana més: demana una participació efectiva, amb capacitat real d'incidència en les polítiques. Les transformacions que s'han produït en el teixit social de Polis reclamen nous espais de participació més flexibles, que s'adaptin millor a la nova complexitat i que permetin a la gent implicar-se en la discussió dels grans temes de la ciutat, com ara la revisió de l'antic Pla general d'ordenació urbanística, les polítiques d'acolliment a la immigració, o el Pla per una ciutat digital inclusiva.

A fi i efecte de desenvolupar aquest nou model de governar la ciutat, basat en una participació més àmplia, representativa i efectiva, l'Ajuntament de Polis ha pres diverses mesures. El primer paquet de mesures fa referència a la dinamització i l'enfortiment del teixit associatiu. El segon està relacionat amb la reorganització de l'organigrama de govern, per tal d'afavorir les polítiques estratègiques, participatives i transversals. El tercer està lligat al desenvolupament d'un seguit d'espais i d'accions participatives. Totes aquestes mesures s'emmarquen en un reglament de participació que ha estat elaborat també participativament, en un procés on han estat implicades les entitats de la ciutat, ciutadans i ciutadanes a títol individual, representants del govern, tècnics de l'Administració i representants dels partits polítics locals.

Vegem amb més detall en què consisteix cadascun d'aquests eixos d'actuació.

## **Dinamització i enfortiment del teixit associatiu**

Tal com hem explicat, el teixit associatiu de Polis està patint alguns canvis importants. Les associacions de veïns han perdut capacitat de representació dels interessos veïnals: pràcticament no hi ha renovació a les juntes directives, que estan molt envellides; tampoc no hi ha renovació de discursos, els seus dirigents segueixen centrant-se en reivindicacions específiques com l'arranjament dels carrers o la millora de l'enllumenat públic però tenen dificultats per comprendre i per posicionar-se davant de nous reptes com la sostenibilitat, la convivència intercultural, la convivència intergeneracional... Els joves estan molt lluny, no s'hi senten representats. La participació de la gran majoria del veïns es limita al pagament de les quotes corresponents i, en general, no hi ha mecanismes efectius de democràcia interna. Les persones que s'estan instal·lant recentment al barri, provinents de països pobres, no tenen cap veu en aquest tipus d'associacions. Però el problema no són només les associacions de veïns. El fet, objectivament, és que la gran majoria de la gent no participa en cap entitat, i encara menys en entitats amb dimensió política. Això no vol dir necessàriament que la gent sigui passiva: té opinions sobre com li agradaria que fos la seva ciutat, el barri on viu, la plaça del costat, els serveis públics, els equipaments i la programació cultural... Però no troba la manera d'expressar-les perquè cap de les estructures que hi ha, ni els partits, ni la majoria de les entitats, el convencen. D'altra banda, hi ha un gran nombre d'entitats, però moltes són minúscules i, cosa que és pitjor, estan poc connectades entre si. La manca de coordinació i d'acció en comú afebleix el teixit associatiu i li resta projecció pública.

L'ajuntament ha decidit posar fil a l'agulla en aquesta qüestió. Amb un respecte escrupulós per l'autonomia del teixit associatiu, intenta apropar-se a les entitats, entendre millor les seves problemàtiques i ajudar-les a ampliar la seva base social i la seva capacitat de representació. L'Ajuntament de Polis, en lloc de desacreditar les entitats, vol un teixit associatiu més ric, més plural, amb més participació, perquè sap que tot plegat és vital per desenvolupar el model de ciutat participativa que vol. Per això, ha decidit impulsar una política activa de dinamització i d'enfortiment del teixit associatiu, que s'estructura al voltant de tres grans objectius, cadascun dels quals es pretén desenvolupar amb una acció estratègica. Clarament, l'Ajuntament de Polis s'aparta de la política tradicional de la simple subvenció i redirecciona els recursos cap a objectius estratègics més qualitius.

### **Objectiu 1. Ampliar la base i la incidència social del teixit associatiu**

Es tracta, per tant, d'ajudar les entitats a incrementar la seva projecció pública. Ajudar-les a fer-se conèixer entre la resta de ciutadans de manera que puguin captar nous membres i que puguin interactuar més freqüentment amb persones que no en formen part.

Per desenvolupar aquest objectiu, l'Ajuntament de Polis s'ha proposat començar amb una acció estratègica: **donar suport organitzatiu i financer a través l'organització, cada any, d'una Fira de les Entitats de Polis**. La idea s'assembla, per exemple, a la Festa de la Diversitat de Barcelona i altres municipis del seu entorn, on les entitats que treballen en l'àmbit de la interculturalitat exposen al públic els seus treballs i organitzen activitats lúdiques com a estratègia per sensibilitzar la gent en els àmbits en els quals treballen i com una manera de guanyar nous membres o col·laboradors. La Fira d'Entitats de Polis és una oportunitat per a les entitats de donar-se a conèixer, estimula l'activitat dins de la mateixa entitat al voltant d'un projecte que és certament engrescador, contribueix a

l'objectiu de generar dinàmiques de cooperació i de coordinació entre les entitats del municipi i crea un espai de diàleg i de cooperació entre les entitats i el mateix ajuntament.

**Objectiu 2. Dinamitzar el funcionament de les entitats: incrementar la capacitat de les associacions per funcionar de manera més participativa i democràtica**

Es tractaria d'ajudar les entitats a reforçar la capacitat d'interacció amb el seu entorn social i, sobretot, a enfortir la seva representativitat. L'Ajuntament de Polis ha generat un **programa d'ajuts a les entitats per al desenvolupament d'experiències d'innovació democràtica** dins de les mateixes entitats. Creu, per exemple, que seria interessant que les mateixes associacions de veïns fessin ús, amb rigor metodològic, d'enquestes participatives, consultes populars, tallers de debat o consells ciutadans per consultar als veïns les posicions que cal prendre en relació amb determinades temàtiques que afecten el barri o la ciutat; que les organitzacions ecologistes puguin utilitzar també aquests instruments per millorar el coneixement que tenen de les actituds i de les prioritats dels ciutadans; que també ho pugui fer qualsevol tipus d'entitat, perquè això no només reforça el dinamisme i la representativitat de les mateixes entitats, sinó que enriqueix enormement els debats que es produeixen en el si dels processos participatius a la ciutat.<sup>1</sup>

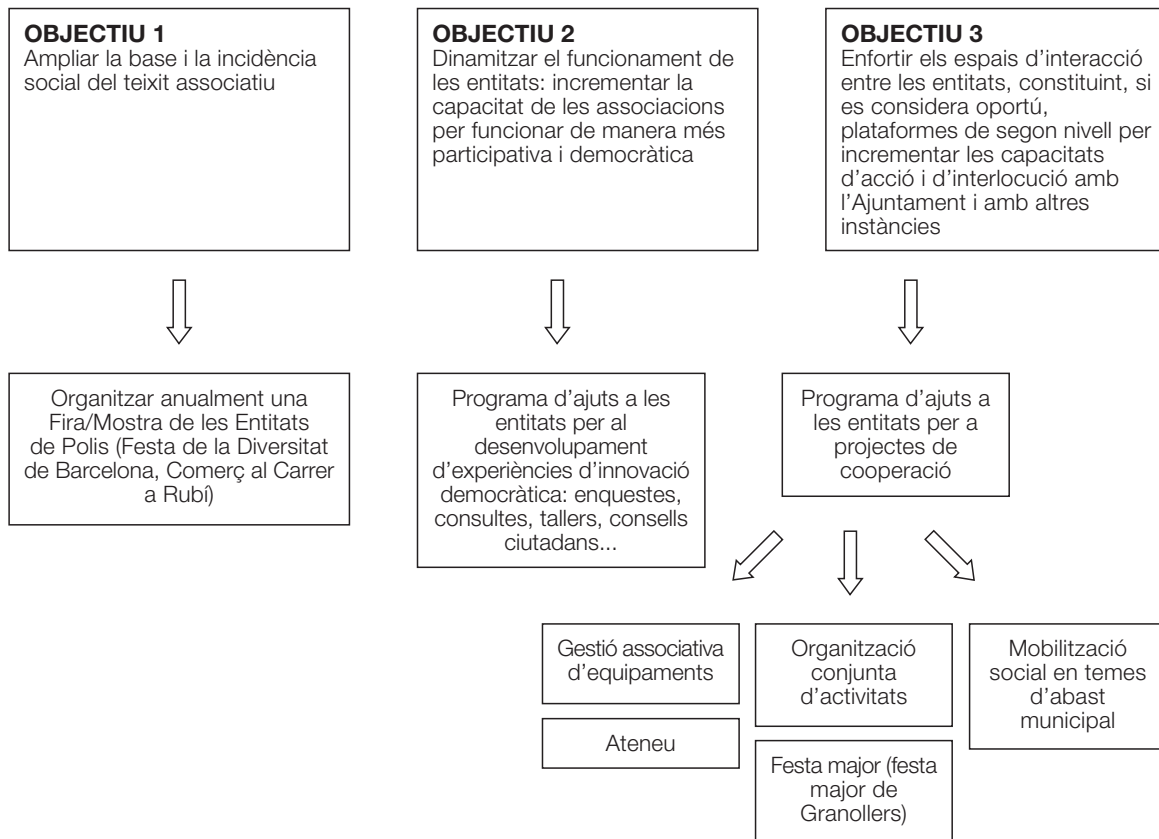
**Objectiu 3. Enfortir els espais d'interacció entre les entitats, afavorint la constitució de plataformes de segon nivell per incrementar les capacitats d'acció i d'interlocució amb l'Ajuntament i amb altres instàncies**

L'Ajuntament de Polis ha desenvolupat un **programa d'ajuts per a projectes de cooperació entre entitats**, com la creació de plataformes de segon nivell, a fi i efecte d'enfortir la seva coordinació. Una de les accions prioritàries en aquest sentit ha estat donar suport a la creació de la Coordinadora d'Entitats de Polis, prenent el referent d'experiències similars com el Secretariat d'Entitats de Sants i el de Nou Barris a Barcelona. Aquesta coordinadora tindrà diverses funcions:

- la gestió associativa d'equipaments, entre els quals destaca l'Ateneu d'Entitats;
- l'organització conjunta d'activitats, la més destacada de les quals, la festa major, prenent com a referent del model participatiu d'organització de la festa major de Granollers;
- l'impuls d'accions transversals i conjuntes sobre temes polítics locals rellevants.

<sup>1</sup> Algunes organitzacions polítiques ja han utilitzat aquest tipus de metodologies participatives per tal de conèixer amb més profunditat què opinaven el seus militants i la ciutadania en general sobre aquestes temàtiques. Per exemple, Ciutadans pel Canvi va organitzar uns tallers de debat utilitzant una metodologia inspirada en els consells ciutadans per fer un debat sobre immigració i educació.

**Gràfic 5. Polis, ciutat participativa: dinamització i enfortiment del teixit associatiu**



### Reorganització de l'organigrama de l'ajuntament

L'Ajuntament de Polis estava organitzat, fins ara, a la manera tradicional, a la manera burocràtica. Al quadre 8 presentem quatre models teòrics d'organització de les administracions municipals. Distingim els models segons si en aquestes organitzacions predominen les estructures d'integració de les diverses regidories, les anomenades *àrees integrades*, o bé són les mateixes regidories o departaments que concentren el pes de l'organització. D'altra banda, distingim entre aquelles administracions en les quals predominen les estructures tècniques per sobre de les polítiques i aquelles altres que l'esfera política exerceix una capacitat de direcció clara sobre la seva estructura tècnica en el pla de les polítiques municipals. Del creuament d'aquests dos paràmetres n'obtenim quatre models diferenciats d'organització.



**Quadre 8. Models teòrics d'organització de l'Administració municipal**

	<b>Predomini esfera política</b>	<b>Predomini esfera tècnica</b>
<b>Predomini àrees integrades</b>	Model estratègic	Model tecnocràtic
<b>Predomini regidories sectorials</b>	Model gabinet	Model burocràtic

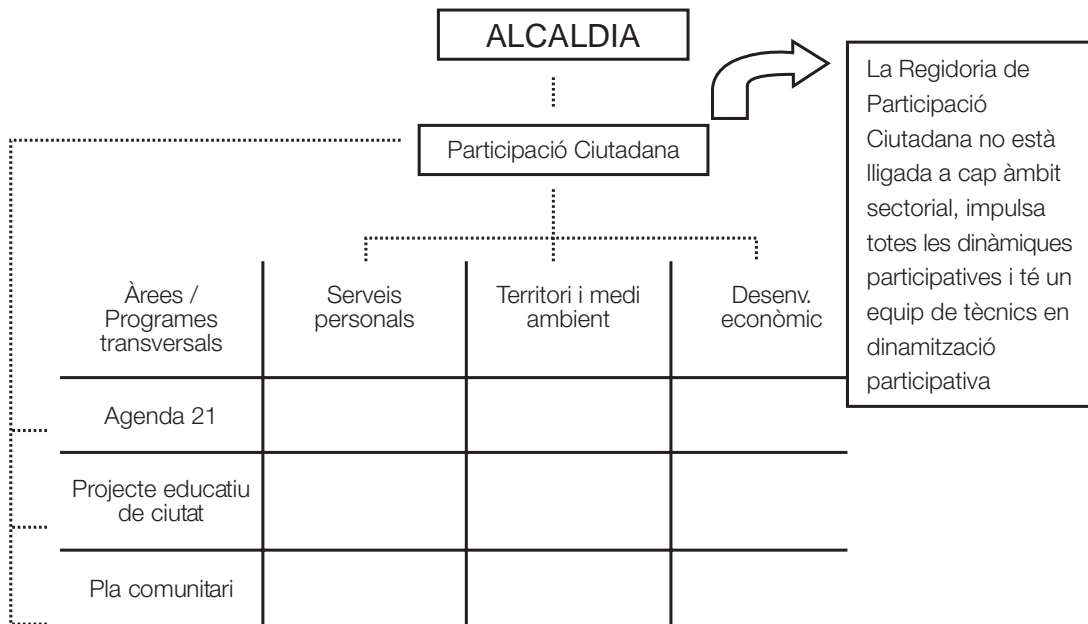
L'Ajuntament de Polis vol avançar cap al **model d'organització** que hem anomenat *estratègic*. Un model on s'han consolidat unes àrees de coordinació potents (que en el cas de Polis són Serveis a les Persones, Territori i Medi Ambient i Desenvolupament Econòmic), habilitadores de polítiques transversals i integrals, que estan encapçalades per un responsable polític amb capacitat de lideratge estratègic sobre el conjunt de les regidories. Paral·lelament, l'Ajuntament de Polis ha anat reforçant l'equip de govern com a espai de debat i de decisió estratègica per a la formulació de les polítiques de govern.

82

Ha desenvolupat un model organitzatiu en què les columnes de la matriu són les àrees integrades (Serveis a les Persones, Territori i Medi Ambient i Desenvolupament Econòmic), al capdavant de les quals hi ha un tinent d'alcalde i un cap de serveis. Les fileres de la matriu són els plans o programes transversals, que es decideixen en l'espai Polis Imagina, que explicarem més endavant. Polis ha optat per desenvolupar una Agenda 21 que permeti debatre participativament un model de desenvolupament econòmic, social i urbanístic sostenible, connectat amb el procés de revisió del Pla General d'Ordenació Urbanística, que s'està discutint aquest any. Junt amb l'Agenda 21, s'ha engegat un Projecte Educatiu de Ciutat per debatre qüestions socioeducatives d'interès estratègic a la ciutat, com la recuperació de la memòria història, la fractura digital, la convivència intercultural, la formació ocupacional, la integració lingüística, l'educació per a la participació i l'educació per a la sostenibilitat. Finalment, ha decidit impulsar un Pla comunitari per al barri d'Atenes, que concentra importants problemes demogràfics, urbanístics, socials i econòmics, per implicar la mateixa comunitat en un procés de regeneració del barri. Tots i cadascun d'aquests processos són impulsats i desenvolupats transversalment.

En aquest sentit, és clau el paper de la **Regidoria de Participació Ciutadana**. Tal com es pot observar en el quadre, aquesta regidoria no està lligada a cap àmbit sectorial sinó que penja directament de l'alcaldia (la qual cosa li dóna un gran pes polític) i juga un paper d'impuls, dinamització i assessorament en el desenvolupament de tots els processos participatius que s'enceten des de l'ajuntament.

**Gràfic 6. Polis, ciutat participativa: organigrama de l'Ajuntament**



**Espais i accions participatives**

L'Ajuntament de Polis sempre ha impulsat, més o menys conscientment, processos de participació al voltant de moltes decisions públiques. Ha dialogat amb les entitats i els grups organitzats quan han aparegut conflictes. Ha negociat decisions amb els grups afectats. Ha intentat escoltar la gent al carrer, als bars... Però tot s'ha mantingut, generalment, en un alt grau d'informalitat. La majoria d'aquests espais de diàleg amb la ciutadania no han estat públics, ni reconeguts institucionalment i, per tant, tampoc no han tingut una incidència clara sobre la presa de decisions. En la majoria de casos han actuat com a *apagafocs* davant de conflictes ja encetats i, per tant, han tingut un caràcter força reactiu, molt limitat temàticament, sense sentit de globalitat ni capacitat d'anticipació de conflictes. S'han utilitzat sempre puntualment, sense formar part d'una política efectiva i coherent de participació. L'únic mecanisme formal de participació que l'Ajuntament de Polis va començar a utilitzar ja des dels anys vuitanta són els anomenats *consells consultius*. En té diversos: el Consell de la Gent Gran, el Consell de Joves, el Consell Escolar, el Consell de la Solidaritat, el Consell Econòmic i Social... Però es tracta d'una fórmula amb molts problemes: les entitats es queixen que aquests mecanismes només serveixen perquè l'ajuntament els informi de les seves decisions, però que no tenen capacitat real d'incidència en les decisions polítiques; en critiquen el caràcter ritual i la manca de traducció dels acords presos en polítiques efectives, i el fet que és un espai de participació molt burocratitzat. Els representants polítics, per la seva banda, acusen les entitats de no ser representatives. És evident, en tot cas, que aquest mecanisme restringeix la participació a un ventall molt reduït de col·lectius i margina, sistemàticament, els sectors no organitzats de la ciutadania.

L'Ajuntament de Polis ha desenvolupat un nou model de participació que pretén superar algunes de les problemàtiques esmentades (informalitat, escassa publicitat, manca d'eficàcia, falta de representativitat, ritualisme, reactivitat...). En aquest sentit, ha creat tres grans espais de participació ciutadana en la política municipal (gràfic 7):

### **Espai I: Polis Imagina**

L'Espai Polis Imagina s'entén com un procés estratègic que cada quatre anys debat i decideix sobre les grans línies d'acció que aniran configurant el model de ciutat. Aquest espai es desenvolupa en tres etapes, en un període aproximat de sis mesos:

#### *Procés participatiu 1. Primàries programàtiques*

Els partits de Polis han desenvolupat els seus programes electorals a través de la participació dels seus afiliats i simpatitzants. Dos mesos abans de l'inici de la campanya han començat a organitzar tallers i fòrums de debat amb representants del món associatiu, ciutadans convidats i fins i tot ciutadans triats a l'atzar, enquestes i altres mecanismes de participació (a través de la web, per exemple), per tal d'afavorir la participació de la gent en el disseny dels seus programes.

#### *Procés representatiu*

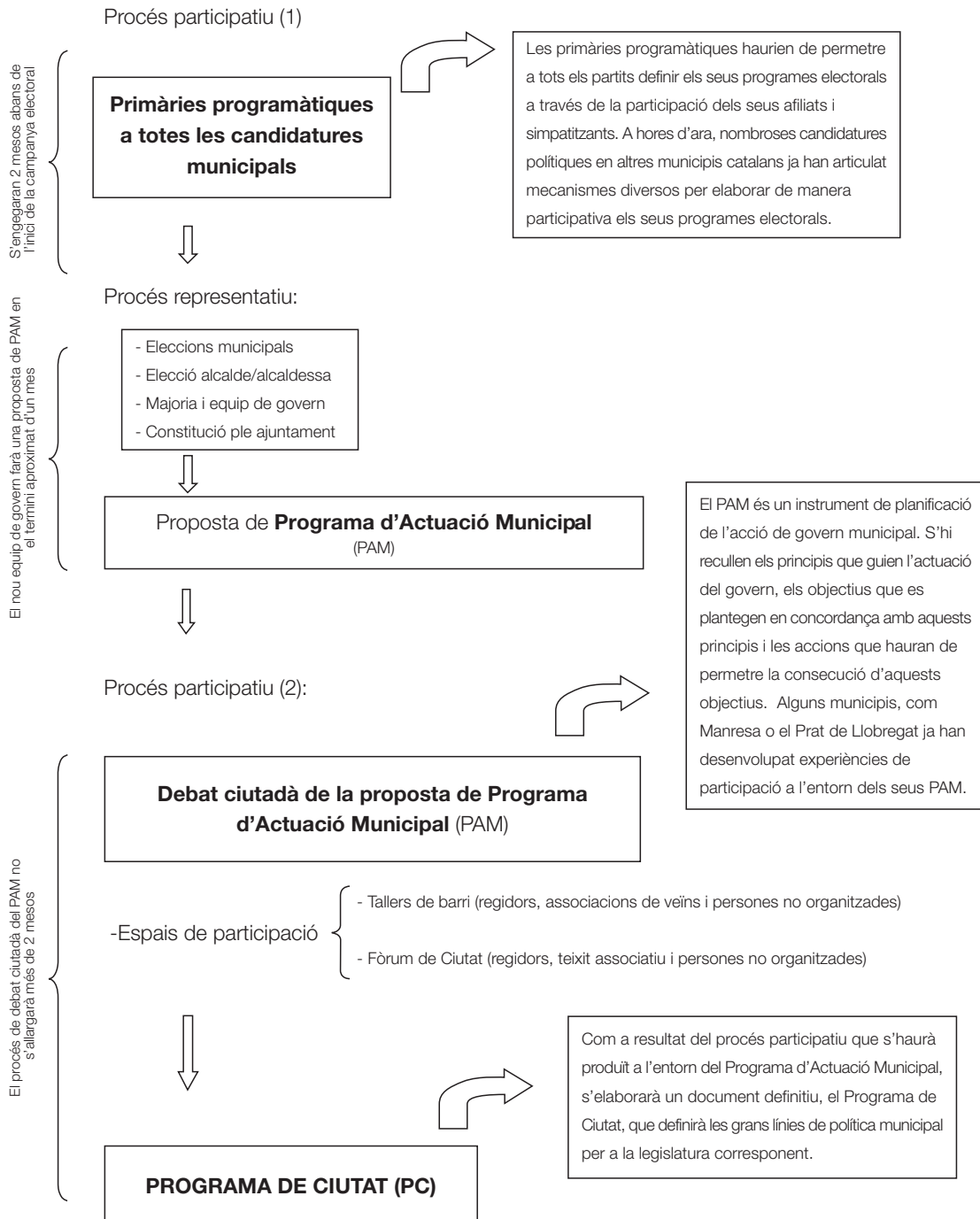
Se celebren les eleccions municipals, s'escull l'alcalde o alcaldessa, es forma majoria, es constitueix l'equip de govern i es constitueix el ple de l'Ajuntament segons els procediments establerts per la llei. Posteriorment, el nou equip de govern realitza una proposta de Programa d'Actuació Municipal (PAM) on es recullen els principis que guien l'acció de govern, els objectius que es plantegen en concordança amb aquests principis i les accions bàsiques que caldrà desenvolupar en els propers quatre anys.

#### *Procés participatiu 2. Debat ciutadà de la proposta de PAM*

Prenent el referent d'alguns municipis catalans com Manresa o el Prat de Llobregat, que ja han desenvolupat experiències de participació a l'entorn dels seus PAM, Polis decideix impulsar un procés de debat ciutadà al voltant de la proposta de PAM formulada pel Govern. Aquest debat no acostuma a allargar-se més de dos mesos i s'estructura en dos grans espais de participació: els tallers de barri i el Fòrum de la Ciutat, ambdós espais compostos per regidors, associacions i persones no organitzades.

De tot aquest debat en resulta el Programa de Ciutat, que defineix les grans línies de política municipal per a la legislatura corresponent i les accions participatives prioritàries.

**Gràfic 7. Polis, ciutat participativa. Espai I: Polis Imagina**



## **Espai II: pressupostos participatius**

L'Ajuntament de Polis ha decidit col·locar la participació en una posició de centralitat política. Per això, ha cregut convenient que la participació abasti una peça fonamental de govern: els pressupostos municipals. Els pressupostos participatius permetran als ciutadans de Polis participar, cada any, en la discussió i l'elaboració dels pressupostos municipals, prenent com a referent les línies d'actuació definides al Programa de Ciutat.

Amb aquest procés, Polis pretén seguir el referent d'alguns municipis d'Amèrica Llatina que ja fa anys que debaten participativament la distribució dels seus pressupostos. Les experiències més emblemàtiques de pressupostos participatius es troben a Porto Alegre i Belo Horizonte, al Brasil, però a hores d'ara hi ha també algunes ciutats catalanes, com Rubí, i de la resta d'Espanya, com Córdoba, que han iniciat processos participatius similars.

Polis estructura els seus pressupostos participatius en tres grans etapes:

### *Primera etapa: informació, debat i proposta de prioritats*

Entre abril i juny de cada any s'organitzen diversos tallers de barri i grups de treball temàtics on l'Ajuntament informa els participants del volum de recursos disponibles, de la metodologia que se seguirà al llarg del procés participatiu i a més a més explica l'estat dels acords aprovats en l'edició anterior. En el marc d'aquests tallers es debaten les necessitats i els reptes en l'aspecte territorial i temàtic i es fa una primera llista de prioritats d'inversió per a cada regió i àrea temàtica.

### *Segona etapa: síntesi de resultats i aprovació del Projecte de Pressupost*

El procés participatiu, entre setembre i octubre, transcorre en el marc de dos grans organismes: la Comissió Permanent del Fòrum de Ciutat, un òrgan que es reuneix amb una elevada freqüència per debatre a fons les implicacions tècniques i financeres de cadascuna de les propostes formulades en l'etapa anterior; i el plenari del Fòrum de Ciutat, on es realitza la votació definitiva de prioritats pressupostàries prenent en consideració el volum de recursos existents i l'estimació de costos de cadascuna de les propostes que s'estan debatent.

### *Tercera etapa: debat per l'equip de govern i aprovació del pressupost pel ple de l'Ajuntament (novembre-desembre)*

Vegeu el gràfic 8.

### Gràfic 8. Polis, ciutat participativa. Espai II: els pressupostos participatius

El procés de **pressupostos participatius** permet la participació de la ciutadania de Polis en l'elaboració dels pressupostos municipals, un procés que es repeteix anualment. Els pressupostos prenen com a referent les línies d'actuació definides en el Programa de Ciutat. L'equip de govern i el ple de l'Ajuntament decideix, d'acord amb la ciutadania, el volum de recursos i l'àmbit de temes o polítiques que es tractaran en el procés de **pressupostos participatius**.

- **Primera etapa:** informació, debat i proposta de prioritats (abril-juny):

- Tallers de barri
- Grups de treball temàtics

- **Segona etapa:** síntesi de resultats i aprovació del Projecte de Pressupost (setembre):

- Comissió Permanent del Fòrum de Ciutat
- Plenari del Fòrum de Ciutat

- **Tercera etapa:** debat per l'equip de govern i aprovació pel ple del pressupost



Per pressupostos participatius s'entén un procés de participació ciutadana a l'entorn de l'elaboració dels pressupostos municipals. Diverses ciutats llatinoamericanes, les més emblemàtiques de les quals són Porto Alegre i Belo Horizonte, fa força anys que elaboren els seus pressupostos a través de la participació ciutadana. Rubí i Sabadell són les primeres ciutats catalanes que han desenvolupat experiències d'aquest tipus.

### Espai III: accions participatives

Les accions participatives es desenvolupen al llarg de la legislatura, amb una temporalitat menys determinada que els altres dos espais (Polis Imagina i pressupostos participatius) i es divideixen en dos tipus d'accions:

#### *Plans o programes transversals*

L'Espai Polis Imagina decideix quins són els plans o programes transversals prioritaris per a aquella legislatura. En el marc d'una estructura matricial, els programes transversals connecten la participació a les fileres de l'organigrama, contràriament al model tradicional dels consells consultius, que lliguen la participació a les columnes. Cada pla o programa transversal articula el seu propi procés de participació, combinant la participació d'entitats i de persones no organitzades i amb una clara vocació d'incidència elevada en les accions resultants.

Els plans o programes transversals, com hem vist en el capítol anterior, poden tenir una perspectiva de franja d'edat (Pla Jove, Pla de la Gent Gran...), temàtica (Projecte Educatiu de Ciutat, Pla de dinamització econòmica...) o territorial (Pla integral, Pla comunitari de barri...).

**Quadre 9. Polis, ciutat participativa. Espai III: plans i programes transversals**

<b>Criteri</b>	<b>Exemples</b>
Per franges d'edat	Pla d'infància, Pla jove, Pla de la gent gran
Per temàtica	Agenda local 21
	Projecte Educatiu de Ciutat
	Pla igualtat i solidaritat
	Pla de dinamització econòmica
Territorials	Plans comunitaris, plans integrals

*Instruments puntuals de participació*

A banda dels tres espais esmentats (Polis Imagina, pressupostos participatius i accions participatives) l'Ajuntament de Polis adopta tot sovint instruments de participació de caràcter puntual (consells ciutadans, referèndums...) per tal de prendre decisions concretes o resoldre conflictes específics. Els fòrums, tallers i grups de treball constituïts en els tres espais anteriors poden proposar l'adopció d'aquests instruments.

En alguns casos s'utilitzen instruments per realitzar diagnòstics: enquestes, audiències públiques, grups de discussió, pàgines web, telèfons d'informació i bústies de suggeriments.

En altres casos, s'adopten instruments per prendre decisions: tallers de prospectiva local, conferències de consens, consells ciutadans i referèndums.

Finalment, l'Ajuntament de Polis també ha desenvolupat instruments puntuals de participació en la implementació d'algunes polítiques, com la cogestió d'equipaments, els programes de voluntariat i els bancs de temps i de serveis.

## CONCLUSIONS

**Participació? Ja hem votat a les eleccions!** Les eleccions són una peça clau de les democràcies representatives. Però ens donen una informació limitada sobre les polítiques que volen els ciutadans i en molts casos no satisfan la voluntat de participació. Hi ha moltes decisions importants que es podrien prendre sobre la base de debats participatius amplis i plurals. Com distribuïm els pressupostos municipals? Quin contingut tindrà el nou Pla general d'ordenació urbanística? Acceptem o no la construcció d'un camp de golf en el municipi? Quin disseny tindrà la nova plaça del centre? Quines activitats culturals realitzarem aquesta temporada? Ens calen instruments que permetin enriquir el debat al voltant de les decisions municipals i basar aquestes decisions en una legitimitat més àmplia. Ens calen, en definitiva, instruments addicionals per millorar la qualitat de la democràcia local.

**En la participació no hi ha miracles.** La participació és necessària però no és la solució. Molts dels seus principals efectes seran a mitjà i llarg termini, una cultura participativa no es crea en dos dies. La participació ens obliga a *canviar el xip* a tots: als ciutadans, als activistes socials, als polítics, a les persones que treballen a i per a l'Administració, i això requereix un procés d'aprenentatge llarg en el qual cal preveure i assumir que hi haurà errors.

**El conflicte no s'esfuma amb la participació.** Un procés participatiu pot provocar més suport a una política però no és la garantia que a tothom li agradi..., ni tan sols garanteix que aquesta política agradi a l'equip de govern! La participació, per tant, no implica que automàticament tots ens posarem d'acord sobre qualsevol tema. Potser el fet que aconseguim posar-nos més o menys d'acord sobre les regles del joc és més important que no pas que ens posem d'acord tots sobre les decisions finals.

**Pensa, actua... i explica!** No hi ha receptes ni fórmules màgiques per aplicar la participació. Cal pensar què volem, quins criteris ens semblen més importants i veure com podem portar-los a la pràctica. Però fins i tot així, el millor procés participatiu no servirà de gaire si ningú no el coneix: cal un esforç per fer visibles les polítiques participatives al conjunt del municipi, que la gent entengui per què es fa, quins temes s'hi debatran, per què està organitzat d'aquesta manera, quines conseqüències tindrà... En definitiva, per què s'hi hauria de participar i quina és la legitimitat d'aquest procés.

**On dius que serà la participació?** Les poques receptes que hi ha cal adaptar-les a les característiques de cada municipi. Ni un pressupost participatiu es pot fer igual al Brasil que a Catalunya, ni un pla estratègic barceloní es pot aplicar literalment a un municipi petit. Per això cal evitar copiar exactament les fórmules participatives que s'han dut a terme en altres municipis, cal trobar solucions adaptades a les condicions del nostre, i que aquestes fórmules estiguin sotmeses al debat entre els actors locals.

**Igualtat d'oportunitats... i què més?** En el terreny de la participació no ens podem quedar en crear igualtat d'oportunitats, perquè en la pràctica aquestes sempre seran aprofitades de manera desigual. Si volem una participació igualitària no podem convocar tothom de la mateixa manera, i haurèm de fer un esforç especial perquè participin aquells que normalment no ho fan. La ciutadania és molt diversa, i els mecanismes de participació s'haurien d'adaptar a aquesta diversitat: reconèixer que la gent té incentius i capacitats molt diverses per participar i adaptar-s'hi amb prou imaginació i flexibilitat com perquè diferents tipus de persones se sentin convidades a participar.



**POLIS, LA CIUTAT  
PARTICIPATIVA**  
PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS:  
QUI, COM I PER QUÈ?

**No són representatius ni realistes... Doncs busquem la solució!** Sovint és cert que els participants no són representatius ni realistes. Però aquestes no són bones excuses per acabar amb la participació. Ambdós problemes tenen solució i el que cal és buscar les fórmules per resoldre'ls. Si sempre participen pocs i sempre són els mateixos, haurem de buscar les fórmules que ens permetin fer participar aquells que normalment no ho fan; si els que participen són poc realistes, haurem de trobar la manera que puguin entendre la complexitat dels temes.

**Els participen... Qui respon?** El debat sobre una participació consultiva o vinculant és menys important que el d'una participació que s'ofega en el silenci de la manca de resposta. Tot procés de participació ha de tenir un moment de devolució, un espai perquè l'ajuntament expliqui quines respostes donarà i per què. Els ciutadans no exigeixen convertir-se en alcaldes, volen que se'ls escolti i que les seves idees siguin tractades amb consideració.

**La participació (no) és cosa del regidor de participació!** La participació no funcionarà en cap ajuntament si és percebuda com l'obsessió del regidor de participació que va desenvolupant les seves iniciatives pel seu compte. La participació és una manera de fer polítiques que ha d'impregnar les actuacions de cadascun dels despatxos de l'ajuntament. Les regidories de participació, en tot cas, haurien de tenir capacitat de lideratge, o si més no de suport, del conjunt de les àrees de l'Administració.

**Es pot ser innovador i alhora realista?** Sí, es pot i cal ser-ho. Qualsevol procés de participació ha de ser realista en els seus objectius i els seus límits. Però ser realista no vol dir ser covard ni conservador, aquest és un terreny massa nou i on gairebé tot està encara per inventar. Alhora, és important aprendre dels errors i dels encerts, tant d'experiències prèvies com de les experiències d'altres municipis.

## GLOSSARI

**Agenda 21:** programa d'actuacions per aconseguir que un territori determinat tingui un futur sostenible. Es posa en marxa durant els anys noranta en força ajuntaments i incorpora un component participatiu, de vegades en la seva fase de diagnòstic, i més sovint en el procés d'elaboració del pla d'acció.

**Audiència i fòrum:** mecanisme de participació consultiu força habitual consistent en sessions obertes on els polítics responsables presenten propostes d'actuació que es posen a debat amb els assistents.

**Consell consultiu:** mecanisme de participació permanent en el qual es troba normalment representants d'entitats i polítics, de vegades acompanyats d'experts. Pot seguir una lògica sectorial o territorial i té caràcter consultiu.

**Consell consultiu innovador:** té funcions similars a l'anterior, però incorpora canvis significatius en la composició o dinàmica. Per exemple, consell consultiu format per infants o consell que incorpora ciutadans a títol individual escollits aleatòriament.

**Consell d'infants:** és un dels exemples de consell consultiu innovador; el forma nenes i nens dels darrers cursos de primària, escollits normalment a les escoles i de vegades també en altres grups de lleure. Té com a objectiu debatre sobre les polítiques que afecten aquest col·lectiu.

**Jurat ciutadà, consell ciutadà o nucli d'intervenció participativa (NIP):** mecanisme de participació puntual format per ciutadans triats a l'atzar que, després d'un període d'informació i deliberació, emeten un dictamen entorn a una política pública concreta.

**Primàries programàtiques:** procés inspirat en les eleccions primàries nord-americanes, però que en lloc de centrar-se en la selecció de candidats es dedica a construir de manera participativa la proposta programàtica d'un partit o candidatura.

**Fira d'entitats:** es tracta d'una fira que normalment dura un dia o bé un cap de setmana, durant el qual les entitats del municipi col·loquen estands informatius en un espai públic de la ciutat per mostrar a la gent quines són les activitats que realitzen, com s'organitzen, els seus projectes de futur... La idea és que els ciutadans puguin conèixer quines són les entitats que hi ha a la ciutat i quin tipus d'activitats realitzen i, fins i tot, animar la gent a implicar-se en aquelles que els puguin interessar. Per fer més atractiva la fira, normalment s'hi realitzen activitats lúdiques i culturals paral·leles que ajuden a fer-ne un espai dinàmic i divertit.

**Pacte local per a l'ocupació:** instrument per planificar polítiques actives d'ocupació en un àmbit local determinat (municipi, comarca...). La característica bàsica és que resulta d'un procés participatiu, de negociació i de pacte, entre actors diversos: sindicats i patronals, empreses individuals, empreses d'inserció, intermediació i formació laboral, entitats del tercer sector, etc.

**Pla d'acció municipal (PAM) participatiu:** el PAM és un document que recull les principals línies d'actuació que un govern seguirà durant una legislatura. En alguns municipis, aquest document ha estat elaborat a través d'un procés de participació ciutadana, donant lloc al que es coneix com a PAM participatiu.

**Pla estratègic:** mecanisme que té com a objectiu planificar estratègies de desenvolupament socioeconòmic a mitjà i llarg termini en un territori determinat. La principal característica dels plans estratègics és que són elaborats a través de la participació de diversos agents del territori: administracions, partits polítics, sindicats, associacions empresarials, universitats, fundacions, entitats ciutadanes, persones a títol individual... Normalment es componen de dues parts: un diagnòstic i un pla d'acció; i a vegades també s'hi afegeix un pla de seguiment. El pla d'acció s'acostuma a dividir en diversos punts: missió, objectius generals, línies estratègiques i accions. En alguns casos es prioritzen aquestes accions segons el grau d'urgència, s'especifica quins són els agents responsables del desplegament d'aquestes accions i, fins i tot, s'estima quin és el cost econòmic que poden suposar.

**Pla integral:** programa d'actuació de les administracions en un territori determinat, que es caracteritza fonamentalment per la voluntat de trencar barreres sectorials i actuar de manera integral i coordinada sobre els problemes d'aquell territori.

**Pla comunitari:** eina que pretén afavorir el desenvolupament d'una comunitat determinada, normalment un barri o districte, a partir de la participació activa de la mateixa comunitat. Els plans comunitaris entenen la comunitat com tots aquells agents que viuen o treballen en aquell territori: polítics, tècnics i professionals dels serveis públics, comerciants, entitats, veïns... Normalment parteixen d'un diagnòstic que ha estat elaborat a través de la participació de tots aquests agents. Aquest diagnòstic permet identificar problemàtiques, prioritats i actors, i és el punt de partida d'un procés participatiu que després continua amb el desplegament d'accions més concretes. Normalment hi ha algun grup d'impuls format per agents comunitaris i algun(s) professional(s) comunitari(s) que són els encarregats de dinamitzar el procés. Hi ha plans comunitaris que es concentren en problemàtiques específiques d'aquella comunitat (les drogues, per exemple) i n'hi ha altres que tracten tot tipus de temàtiques.

**Pla transversal:** programa d'actuació d'un govern que requereix la implicació de diverses àrees i departaments de la mateixa Administració. Això implica que els responsables tècnics i polítics d'aquestes àrees discuteixin conjuntament objectius i accions i es coordinin en el seu desenvolupament.

**Pressupost participatiu:** eina que permet la participació de la ciutadania en l'elaboració dels pressupostos municipals. La majoria de processos d'aquest tipus s'estructuren en diverses etapes, que van des de la formulació de propostes, l'avaluació tècnica i financera d'aquestes propostes i la seva prioritjació i selecció final per ser incloses en el pressupost municipal. En la majoria d'experiències de pressupostos participatius es discuteix, bàsicament, el capítol d'inversions, tot i que hi ha molts casos en què també es discuteixen, implícitament o explícitament, altres aspectes del pressupost. Algunes experiències tracten principalment temes relacionats amb la inversió en equipaments i infraestructures, mentre que hi ha altres casos que tracten també inversions específiques en educació, sanitat, cultura i altres temàtiques.

**Projecte educatiu de ciutat (PEC):** eina de planificació d'accions a mitjà i llarg termini per al desenvolupament educatiu d'un municipi, entenen l'educació com un procés continu i integral, que va més enllà de l'àmbit educatiu reglat i que inclou també la formació en valors. Els PEC són elaborats a través de la participació dels diversos

agents educatius del municipi: administracions, escoles, AMPA, entitats culturals i esportives, associacions veïnals, famílies i tots aquells agents que es consideri que tenen un paper educatiu a la ciutat.

**Taller de prospectiva:** mecanisme puntual de participació per mitjà del qual un nombre limitat de participants tracta d'imaginar i de debatre el futur d'un determinat tema i/o territori. Un tipus concret de taller de prospectiva és l'*European Awareness Scenario Workshops* (EASW).

**Transversalitat:** perspectiva de treball que permet posar en relació temes i actors que tradicionalment, des de l'Administració pública, s'havien tractat separatament. Parlar de transversalitat en l'àmbit de les polítiques de joventut, per exemple, vol dir entendre la joventut com una etapa plena de la vida marcada per problemàtiques molt diverses –l'educació, la feina, l'habitatge, l'ús de l'espai públic, el medi ambient, la cultura, l'esport, les drogues, la sexualitat...– i posar en interrelació les diferents àrees d'una o més administracions per dissenyar polítiques per aquest col·lectiu social.

## BIBLIOGRAFIA

### OBRES GENERALS

FONT, Joan (ed.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.

Panoràmica de mecanismes de participació, amb capítols dedicats a consells consultius, jurats ciutadans, democràcia electrònica, agendes 21 i pressupostos participatius.

FONT, Núria. *Democràcia i participació ciutadana*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 1998.

Una introducció als debats sobre la participació que presenta una primera panoràmica de diferents mecanismes i els seus avantatges i problemes.

SUBIRATS, Joan [et al.]. *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya, 2001.

Breu descripció i anàlisi de cinquanta experiències realitzades a Catalunya, i anàlisi amb més profunditat de quatre experiències (Consell de 100 Joves de Barcelona, consells de Sant Feliu de Llobregat, Agenda 21 de Viladecans i pressupostos d'inversions de Sabadell).

### MECANISMES CONCRETS

BLANCO, Ismael i Gomà, Ricard (ed.). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel, 2002.

(Planificació participativa)

NAVARRO, Clemente. *El sesgo participativo*. Córdoba: CSIC, 1999.

(Consells consultius)

DE FORN, Manel. *La planificación estratégica territorial: aplicación als municipis*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1995.

(Planificació participativa)

SÁNCHEZ, Jordi (ed.). *Participació ciutadana i govern local, els consells ciutadans*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2001.

(Jurats ciutadans)

TONUCCI, Francesco. *La ciudad dels infants*. Barcelona: Barcanova, 1997.

(Consells d'infants)

## NÚMEROS PUBLICATS

1. Fòrum Europa 2001.  
L'espai públic intermedi a l'era de la informació
2. Taller acció local i tercer sector
3. Experiències de participació ciutadana.  
Elaboració participativa  
del Pla d'actuació municipal de Manresa
4. Experiències de participació ciutadana.  
Descentralització i transversalitat  
de la política ciutadana a Badalona
5. Eines per a la participació ciutadana.  
Les organitzacions no lucratives  
han de pagar impostos
6. Eines per a la participació ciutadana.  
Bases, mètodes i tècniques
7. Experiències de participació ciutadana.  
Revisió del Pla general de Vilafranca del Penedès.  
Idees per a la Vilafranca que viurem
8. Eines per a la participació ciutadana.  
Sense projecte no hi ha futur.  
Com fer el projecte d'una associació
9. Experiències de participació ciutadana.  
Polis, la ciutat participativa.  
Participar en els municipis: qui, com i per què?

EXPERIÈNCIES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

# POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA

PARTICIPAR EN ELS MUNICIPIS:  
QUI, COM I PER QUÈ?

# 9

[www.diba.es](http://www.diba.es)