

Participació i qualitat democràtica:
proposta de criteris de qualitat en l'anàlisi de
processos de participació local a Catalunya

Participació i qualitat democràtica: proposta de criteris de qualitat en l'anàlisi de processos de participació local a Catalunya

Carola Castellà Josa

Director: Joan Subirats i Humet

Treball de recerca

Estudis de doctorat en Ciència Política

Pensar i governar les societats complexes

Departament Ciència Política i Dret Públic

Universitat Autònoma de Barcelona

4 de novembre de 2009

| | |
|--|----------------|
| 1. INTRODUCCIÓ | pàg. 2 |
| 2. PRIMER CAPÍTOL: CRITERIS DE QUALITAT DEMOCRÀTICA PER AVALUAR ELS PROCESSOS PARTICIPATIUS | pàg. 4 |
| 2.1. Introducció | pàg. 4 |
| 2.2. El concepte de qualitat | pàg. 5 |
| 2.3. La qualitat en el debat de la democràcia participativa | pàg. 12 |
| 2.4. La qualitat democràtica en els processos participatius | pàg. 18 |
| 2.5. Els cinc àmbits dels processos participatius i els seus criteris de qualitat democràtica per avaluar processos participatius | pàg. 21 |
| A. Primer àmbit: La coordinació del procés | pàg. 22 |
| B. Segon àmbit: Qui? Els/les participants | pàg. 28 |
| C. Tercer àmbit: Sobre què es participa? | pàg. 31 |
| D. Quart àmbit: Com es participa? | pàg. 32 |
| E. Cinquè àmbit: Els resultats del procés | pàg. 36 |
| 2.6. Conclusions | pàg. 40 |
| 3. SEGON CAPÍTOL: L' AVALUACIÓ DELS PROCESSOS DE PARTICIPACIÓ LOCAL DESENVOLUPATS EN ELS MUNICIPIS CATALANS | pàg. 43 |
| 3.1. Introducció | pàg. 43 |
| 3.2. Evolució de la participació local a Catalunya | pàg. 46 |
| 3.3. Condicionants de la participació: la participació per tipologies de municipis | pàg. 48 |
| 3.4. La qualitat dels processos participatius en els municipis catalans | pàg. 54 |
| A. Sobre què es participa: tipus de processos participatius impulsats a Catalunya | pàg. 54 |
| B. Qui promou i com es coordina la participació | pàg. 58 |
| C. Qui participa en aquestes experiències | pàg. 61 |
| D. Com es fa aquesta participació | pàg. 63 |
| E. Quines són les conseqüències de la participació | pàg. 71 |
| 3.5. Tipologia de processos participatius i caracterització de perfils | pàg. 74 |
| 3.6. Conclusions i "tendències" | pàg. 81 |
| 4. CONCLUSIONS I LÍNIES DE FUTUR..... | pàg. 84 |
| 4.1. Criteris de qualitat democràtica per avaluar processos participatius: Proposta d'un model..... | pàg. 84 |
| 4.2. Com són els processos participatius impulsats des del govern local a Catalunya? | pàg. 89 |
| 4.3. Línies de futur | pàg. 93 |
| 5. BIBLIOGRAFIA | pàg. 96 |

1. INTRODUCCIÓ¹

La present tesina és un anàlisi personal, un pas més en l'aprofundiment en els resultats fruit de diverses investigacions en les que he participat com a recercadora de l'Àrea de Participació i Moviments Socials² en l'Institut de Govern i de Polítiques Públiques (a partir d'ara, IGOP) els darrers anys.

L'objectiu de la tesina és doble:

1. D'una banda, **presentar una sèrie de criteris de qualitat democràtica pensats per avaluar processos participatius**. Tanmateix, aquesta proposta no vol ser un sistema integral, complert i tancat, que doni per resolta aquesta qüestió. Més aviat, em proposo oferir un conjunt de criteris, indicadors o possibles aspectes a avaluar en els diferents processos participatius objecte d'estudi sense oblidar que cada procés participatiu té unes característiques i uns objectius propis. És per aquest motiu que he definit cinc aspiracions normatives (cadascuna pertany a un dels cinc grans àmbits d'estudi amb els que he estructurat els processos: la coordinació del procés, els participants, sobre què es participa, com es participa i els resultats del procés) que fan referència al que crec que hauria de ser la qualitat democràtica d'un procés participatiu. Per a cada aspiració, he definit una sèrie de dimensions que permeten valorar la qualitat de la participació i que, a posteriori, permetrien crear uns indicadors comuns que permetessin reflectir aquests criteris i que, alhora, podrien ser aplicables a processos de naturalesa ben diferent.
2. D'altra banda, tot seguint el model presentat en el primer apartat de la tesina, he realitzat una temptativa d'**avaluació de la qualitat democràtica dels processos participatius impulsats per l'administració local a Catalunya durant els darrers anys**. Per dur a terme aquesta tasca no ha estat possible aplicar el model íntegrament i per tant, l'he realitzat emprant només alguns dels criteris sobre qualitat democràtica exposats en el primer apartat de la recerca. El motiu de l'aplicació parcial és triple: en primer lloc, la manca d'informació sobre alguns dels criteris (que senzillament no estaven inclosos en el model d'anàlisi de les investigacions amb les que he treballat). En segon lloc, en alguns casos es disposa d'informació, però aquesta no és suficient per a treure conclusions "fidedignes". En tercer lloc, hi ha criteris que no són aplicables a les experiències que estem estudiant, ja sigui per la naturalesa de la pròpia experiència o pel tipus d'avaluació³ que s'ha fet del projecte.

¹ Part del contingut d'aquesta tesina acaba de ser publicat a: Castellà, C.; Parés, M. (2009) *"Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos"*, cap. 11 i Castellà, C (2009) *"Evaluación de los procesos de participación local desarrollados en los municipios catalanes"*, cap. 12, en Pares, Marc (coord) (2009). **Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa**. Barcelona. Ed. Ariel.

² En aquests sentit, agraeixo a totes les persones que amb les seves observacions, suggeriments i reflexions, han possibilitat, d'una manera o una altra, aquest treball.

³ Com és sabut, les estratègies d'avaluació i els instruments disponibles són molts i diversos. A més a més, les preguntes que envolten l'avaluació són, alhora, complexes, ja que es mouen en registres diferents (què s'avalua, perquè s'avalua, què s'avalua, com s'avalua, qui avalua). Alguns d'aquests registres són més polítics, d'altres més instrumentals o metodològics. En aquests

Pel que fa a l'estructura del document, val a dir que en el **primer capítol**, la proposta que exposaré neix de l'Observatori Internacional de la Democràcia Participativa que, l'any 2006, va encarregar a l'IGOP la redacció de la Guia Pràctica per a l'Avaluació de Processos Participatius (Parés *et al.*, 2007) que culminava un intens treball de reflexió i experimentació entre diferents ciutats que integren aquest observatori; i, utilitzarem, també, els treballs d'Anduiza i Maya (2005) i de Jorba *et al.* (2007). Com ja he comentat, aquesta proposta està centrada exclusivament per a processos participatius que tenen com a objectiu incidir de manera directa en la definició d'una o varies polítiques públiques (per tant, no esgota el concepte de participació política ni tots els mecanismes, eines, formes, metodologies... en que aquesta pot manifestar). Per una altra banda, entenc que depenent de cada procés participatiu i la seva tipologia, del context i de les característiques de cada municipi es disposarà d'un tipus d'informació o altra i que, per tant, serà possible aplicar una sèrie de criteris o uns altres, a tot el procés o només a algunes de les seves fases.

En el **segon capítol**, amb la voluntat d'avaluar la qualitat democràtica dels processos participatius impulsats pel govern local a Catalunya els darrers anys, m'he basat en els resultats de diferents investigacions a fi i efecte d'aprofundir en l'anàlisi de les mateixes. Entre elles destaquen el seguiment, estudi i avaluació d'experiències participatives impulsades amb el suport de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya els anys 2005, 2006 i 2007 així com i les realitzades en el marc de l'Observatori Local de la Democràcia Participativa de la Diputació de Barcelona.

Finalment, en el **tercer capítol**, s'estableixen unes conclusions de l'estudi, per definir ulteriorment línies a seguir en una futura agenda investigadora en aquest àmbit de recerca.

Per últim, assenyalar que la meua voluntat és que aquestes reflexions i que aquest treball siguin el fonament per a una futura tesi en aquest objecte d'estudi.

sentit, com a fruit d'aquesta reflexió i com a proposta de millora, detectem la necessitat de dotar-nos d'instruments d'avaluació més complets i més amplis que una bateria d'indicadors.

2. PRIMER CAPÍTOL: CRITERIS DE QUALITAT DEMOCRÀTICA PER AVALUAR ELS PROCESSOS PARTICIPATIUS

2.1. Introducció

Parlar de la **qualitat democràtica dels processos participatius** es una tasca molt complexa ja que el propi concepte de “qualitat” és, per si mateix, difícil d'acotar degut a la seva complexitat, abstracció i polisèmia. Per aquest motiu he vist necessari fer un primer apartat per cercar els orígens del concepte de qualitat, orígens que trobem en la literatura centrada en l'àmbit productiu i dels serveis.

En segon lloc, farem un salt d'aquest primer àmbit més mercantil cap a l'àmbit públic, cap a l'àmbit de les ciències socials, concretament ens centrarem en la qualitat en el debat de la democràcia participativa. En un moment en el que creix la complexitat social (cada vegada som més diferents, més diversos i més plurals), augmenta la renúncia a la política (a allò que en principi ens ha de permetre viure junts) que cada vegada es veu més vella, més incapaç d'entendre i gestionar una realitat que la desborda. En aquest context, apareix amb força el debat sobre la salut democràtica (debat que té les seves arrels en una llarga tradició acadèmica) i la necessitat d'establir les bases d'allò que anomenem la qualitat en la democràcia participativa.

Finalment, entrarem a analitzar la qualitat democràtica en el processos participatius. Per dur a terme aquesta tasca, establiré cinc aspiracions normatives que fan referència a la qualitat democràtica dels processos participatius. És a dir, faré referència a aquells aspectes que crec hauria de tenir un procés participatiu per tal ser considerat com un procés amb qualitat democràtica. A tal efecte, definiré una sèrie de criteris de qualitat democràtica que ens permetin avaluar els processos participatius. Aquests criteris els he distribuït en cinc grans àmbits temàtics: la coordinació del procés, els/les participants, sobre què es participa, com es participa i, finalment, els resultats del procés. Posteriorment, en el segon apartat de la tesina entraré a aplicar alguns d'aquests criteris en un exercici pràctic per tal d'avaluar la qualitat democràtica dels processos participatius impulsats, aquests darrers anys, des dels municipis catalans.

2.2. El concepte de qualitat

El concepte de qualitat està lligat històricament al món productiu i de serveis (per passar posteriorment a l'àmbit públic) i ha anat experimentant nombrosos canvis, variant, en la seva evolució històrica, la significació del concepte en si i els objectius que es persegueixen en cadascuna de les diferents etapes. Segons James (1997) es poden distingir quatre grans etapes.

Una primera, és l'anomenada **inspecció de la qualitat**. Es considera que l'interès per la gestió de la qualitat comença amb Taylor, amb el que s'anomenava *direcció científica taylorista*, sistema que propugnava la realització de tasques específiques, observant els procediments dels treballadors i mesurant la sortida del producte. Va idear les anomenades *Oficines de Mètodes i Temps* o *Estudis de Treball* que, dins d'una empresa, eren els responsables de la divisió tècnica del treball (eren els que analitzaven allò que feien els obrers, ho descomposaven en tasques simples i ho assignaven com a normes de producció). Amb el temps el taylorisme va mostrar les seves limitacions: la pèrdua del sentit del treball, la dificultat del treballador en identificar-se amb el seu esforç (aquesta identificació era la que li atorgava identitat i comprensió del procés en el que estava immers).

Una segona etapa, anomenada **control de qualitat**, està centrada en el producte, en el procés de producció. La preocupació subjacent seria la manca de qualitat dels productes, causa de costos elevats que semblava possible i convenient evitar; i, per tant, semblava adient adoptar noves mesures al respecte, tals com la inspecció, classificacions,....que, alhora, comportaven noves despeses. En aquesta segona etapa, el concepte de "control" va aportar un enfocament d'autoregulació i autocorrecció adequat per a assegurar uns determinats nivells de qualitat. Segons això, la qualitat quedava sotmesa a una disciplina mecànica: un òrgan tècnic fixava els estàndards de qualitat, l'òrgan executant realitzava la fabricació, un òrgan d'informació mesurava els atributs reals d'allò fabricat i constata les inspeccions originades i un òrgan decisor pren les mesures pertinents sobre el procés i l'execució (Juran, 1988). Tot i que es pot considerar com a punt de partida d'aquesta època el *Manual de Control de Qualitat* de Juran (1951) (on descriu la qualitat com l'adequació dels productes i serveis a l'ús per al qual han estat concebuts i va desenvolupar una trilogia de qualitat: establir un Pla de Qualitat, efectuar el Control de Qualitat i implantar la Millora de Qualitat), anteriorment hi va haver altres autors com Deming (1991), Crosby (1983) que van contribuir en la conceptualització del terme control de qualitat en aquesta època. En aquest sentit, l'Institut Juran de Qualitat va desenvolupar un interessant cos doctrinal que en part actualment continua vigent a través de la Gestió de Qualitat Total.

Una tercera etapa, en la que es comença a parlar de l'**assegurament de la qualitat**. És en aquest període que es desenvolupen processos de planificació i sistematització necessaris per assegurar la qualitat en el lloc de producció, tals com les normes EN (*European Norms*), BS (*British Standards*), ISO (*International Standardization Organization*), UNE (*Una Norma Española*), facilitant la compravenda de

productes, desenvolupant la qualitat de les companyies i establint la credibilitat del proveïdor en el mercat, per oferir l'adequada confiança de que el producte o servei compleix els requisits de qualitat per a satisfer als usuaris o consumidors (Morales Sánchez, 2003). Els objectius d'aquesta normalització o certificació són: la millora de la prestació del servei i la satisfacció del client; la millora de la productivitat i l'eficàcia; millorar el mercat; ser més competitiu; reduir despeses i obtenir més beneficis; assegurar l'estabilitat de l'empresa i el seu futur; i, millorar la qualitat de vida d'empresaris, comandaments, treballadors i clients.

Finalment, en l'estadi més evolucionat en el marc d'aquestes successives transformacions que ha anat patint el concepte de qualitat al llarg del temps, es parla de **gestió de la qualitat total**. Si bé en les tres èpoques anteriors, l'atenció de les organitzacions es dirigia a: control de despeses, direcció per objectius, diversificació, volum, certificacions,... La Gestió de la Qualitat Total (GQT) es pot considerar com una filosofia empresarial que s'ha d'implantar en l'organització de forma global, que permet introduir a les persones en un procés de millora continua, motivant-les, per descobrir l'enorme potencial de l'ésser humà i la seva aplicació en el treball ben fet: Gestió (els cos directiu està totalment compromès) de la Qualitat (els requeriments del client son compresos i assumits exactament) Total (tot membre de l'organització està involucrat, inclús client i proveïdor, quan això sigui possible). Un dels conceptes principals és el *lideratge ben delimitat* considerat com la solució a situacions en les que apareixen complexitats operatives; d'aquesta manera la clau d'un servei excel·lent radica en un lideratge genuí del servei en tots els nivells de l'organització, de manera que dirigeixi i inspire la base necessària per a potenciar el compromís entre els servidors. Existeixen diversos sistemes que, en les organitzacions de serveis, tenen per objectiu crear una cultura de la Qualitat Total. Els més rellevants són el sistema o model europeu anomenat *EFQM* (Model Europeu d'Excel·lència Empresarial) o model *TQM* (*Total Quality Management*) i el model americà de *Malcom Baldrige National Quality Award (MBNQA)*.

Actualment, hi ha una certa unanimitat en el fet que l'atribut que contribueix, fonamentalment, a determinar la posició de l'empresa a llarg termini és l'opinió que els clients tenen sobre el producte o servei que reben. Per tal que els clients tinguin un opinió positiva, l'empresa a de satisfer sobradament totes les seves necessitats i expectatives. És el que s'ha anomenat "qualitat del servei". Crosby (1983) defineix la qualitat com a "conformitat amb les necessitats". Però, el concepte de qualitat que s'aplica a productes físics no és el més adequat quan es tracta de parlar de serveis degut a les característiques que aquests posseeixen: intangibilitat, heterogeneïtat, i inseparabilitat de la producció i el consum:

- *Intangibles*, degut a que són prestacions i experiències més que objectes, i per tant, és difícil establir especificacions precises per a la seva elaboració que permetin estandarditzar la seva qualitat.
- *Heterogenis*, especialment els que requereixen molta col·laboració humana, la prestació variarà d'un productor a un altre, d'un usuari a un altre i d'un dia per un altre.

— *Producció i consum són inseparables*, degut a que, en termes generals, la qualitat dels serveis es produeix durant la seva entrega o prestació: en la majoria de les ocasions, els usuaris es troben on es produeix el servei, observant i avaluant aquest procés de producció, a mesura que l'experimenten.

Per tant, al fet que la qualitat sigui encara un concepte sense definir, s'hi ha d'afegir la dificultat derivada de la naturalesa dels serveis (Grönroos, 1994). Així doncs, és necessari destriar entre la qualitat objectiva (entesa com el compliment d'unes especificacions tècniques) i la qualitat subjectiva (que és la percebuda pel client). Zeithaml (1988) defineix la qualitat de servei com el judici que realitza un consumidor sobre l'excel·lència o superioritat global d'una organització, semblant a una actitud.

Tot i la complexitat, la qualitat s'ha convertit en una peça clau en el sector terciari i la seva recerca ha portat a nombrosos investigadors a desenvolupar possibles definicions i dissenyar models sobre la mateixa. Per a fer aquesta revisió és necessari definir els dos Models de Qualitat en els Serveis que han marcat les investigacions posteriors i actuals, es tracta de les dues corrents més importants: *l'Escola Nòrdica de Marketing de Serveis* anomenada **tradició europea**; i *l'Escola Nord-americana o Institut de Ciències del Màrketig (Marketing Science Institute)* anomenada com a **tradició nord-americana** (sent aquesta darrera la més coneguda pel seu gran desenvolupament i divulgació, realçant la interacció entre client i empleats).

— **Tradició europea: l'Escola Nòrdica de Marketing de Serveis**

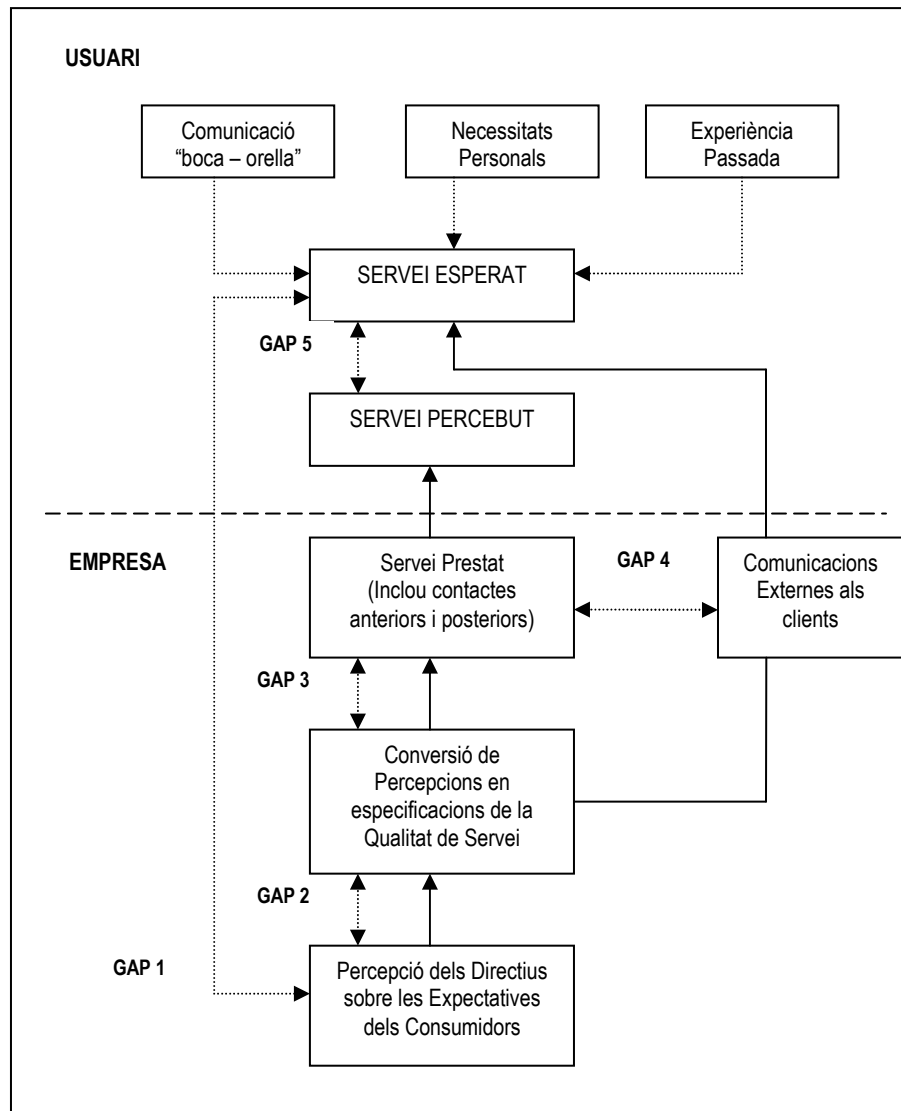
És anterior a la tradició americana i té el seu màxim exponent en la figura de Grönroos (1988) que, a través de varies publicacions durant els anys 70 i 80 va desenvolupar el que es coneix com el *model de la imatge*. Grönroos proposa que el contingut d'allò avaluat en la qualitat dels serveis es pot compondre bàsicament de les següents dimensions: *la qualitat tècnica* (o resultat del procés de prestació del servei) és allò que els clients reben, "què" s'ofereix en el servei; la qualitat funcional (o aspectes relacionats amb el procés) "com" es presta el servei, que seria la qualitat de prestació del servei, experiència del client en el procés de producció i consum; *la qualitat organitzativa o imatge corporativa*, és a dir, la qualitat que perceben els clients de l'organització. Les dos primeres dimensions són les més importants per entendre la imatge que el client té de l'empresa, i recullen allò que és entregat i el com, és el que ens donarà la *qualitat experimentada*. El client, alhora, relaciona aquesta qualitat experimentada amb la *qualitat esperada* per formar-se una valoració de la qualitat percebuda pròpia, i on la qualitat esperada dependrà de la imatge externa de la empresa. Per això la qualitat percebuda dependrà bàsicament de dos variables: allò que els clients esperen del servei i la manera amb que el servei ha estat dut a terme en els seus aspectes tècnics i funcionals. Aquests aspectes tècnics es basen en elements tangibles i constitueixen la qualitat tècnica, allò que el client rep; mentre que els funcionals es basen en els elements intangibles de la interacció i formen la qualitat funcional originada en com es presta el servei.

— Tradició nord-americana: l'Institut de Ciències del Màrketig

Aquesta corrent s'associa als treballs de Parasuraman, Zeithaml i Berry que van desenvolupar el seu model conceptual l'any 1985 i es van basar, en part, en els treballs de Grönroos de 1978, 1982 i 1984. Aquests autors van desenvolupar un model conceptual basat en discrepàncies que va culminar amb la construcció d'un instrument de mesura que anomenaren SERVQUAL.

En el *Model de les Discrepàncies* (Parasuraman, Zeithaml i Berry, 1985, 1988) en el que es defineix la qualitat de servei com una funció de la discrepància entre les expectatives dels consumidors sobre el servei que van a rebre i les seves percepcions sobre el servei efectivament prestat per l'empresa. Els autors suggereixen que reduir o eliminar aquesta diferència, anomenada GAP 5, depèn a la seva vegada de la gestió eficient per part de l'empresa de serveis d'altres quatre deficiències o discrepàncies. Aquests cinc GAPS proposats en el seu treball inicial són: GAP 1: discrepància entre les expectatives dels clients i les percepcions que l'empresa té sobre aquestes expectatives; GAP 2: Discrepància entre la percepció que els directius tenen sobre les expectatives dels clients i les especificacions de qualitat; GAP 3: Discrepància entre les especificacions de qualitat i el servei realment ofert; GAP 4: Discrepància entre el servei real i allò que es comunica als clients sobre ell. Es pot observar, doncs, com l'existència d'una deficiència de la qualitat percebuda en els serveis pot estar originada per qualsevol de les altres discrepàncies o per una combinació d'elles. En un treball posterior (Parasuraman, Zeithaml i Berry, 1988) els autors van ampliar el model original, tot aprofundint en les causes o factors que provoquen cadascun dels quatre GAPS anteriorment citats i determinen el la seva dimensió, establint un conjunt d'hipòtesis.

Gràfic 1. Model de discrepàncies



Font: Parasuraman, Zeithaml i Berry (1985)

Així mateix, proposen com a mètode per a mesurar la qualitat d'un servei, l'escala SERVQUAL que defineix la qualitat del servei com la diferència entre les percepcions reals per part dels clients dels serveis i les expectatives que sobre aquest s'havien format prèviament. D'aquesta manera, un client valorarà negativament (positivament) la qualitat d'un servei en el que les percepcions que hagi obtingut siguin inferiors (superiors) a les expectatives que tenia. Els autors van analitzar també quins eren els principals condicionants en la formació de les expectatives, i van concloure que aquests eren: la comunicació boca-orella entre els diferents usuaris del servei, les necessitats pròpies que desitja satisfer cada client amb el servei que va a rebre, les experiències passades que pugui tenir del mateix o serveis similars, i la comunicació externa que realitza l'empresa proveïdora del servei, usualment a través de la publicitat o d'accions promocionals. Parasuraman, Zeithaml i Berry (1988) van proposar com a dimensions subjacents integrants dels constructes qualitat del servei els elements tangibles, la fiabilitat, la capacitat de

resposta, la seguretat i l'empatia. Aquestes cinc dimensions posteriorment es van desagregar en 22 ítems.

Taula 1. Dimensions subjacents al constructe de qualitat definides per Parasuraman, Zeithaml i Berry (1985)

| DIMENSIO | SIGNIFICAT |
|------------------------------|--|
| Elements tangibles | Aparença de les instal·lacions físiques, equips, empleats i materials de comunicació |
| Fiabilitat | Habilitat de prestar el servei promès de forma precisa |
| Capacitat de resposta | Desig d'ajudar als clients i de servir-los de manera ràpida |
| Seguretat | Coneixement del servei prestat i cortesia dels empleats així com de la seva habilitat per transmetre confiança al client |
| Empatia | Atenció individualitzada al client |

Elaboració pròpia

Altres autors, però, consideren que la qualitat del servei s'hauria de mesurar utilitzant, només, les percepcions del client (Cronin i Taylor, 1992; 1994) i no les expectatives, ja que les discrepàncies creen ambigüitats perquè es confonen amb les definicions clàssiques de satisfacció. Així doncs, assenyalaven que només s'havien de mesurar les percepcions, i per tant, defensaven l'ús de l'escala SERVQUAL, però només la part relativa a les percepcions: *Escala SERVPERF* (és a dir, rendiment del servei). Tret d'algunes excepcions (per ex, l'atractiu visual de les instal·lacions), centren l'atenció en determinats atributs dels serveis, que han de complir les funcions que tenen encomanades, és a dir, que siguin útils.

D'aquesta manera, del recorregut per la literatura centrada en l'àmbit productiu i dels serveis en podem extreure una sèrie de reflexions que ens poden ser molt útils per anar acotant i definint el concepte de qualitat en l'àmbit públic.

Una primera d'elles és la diferenciació existent entre la qualitat del producte i la qualitat del servei. És de capdal importància per al concepte de qualitat en l'àmbit públic la introducció de la qualitat del servei més enllà de la qualitat del producte final d'un procés. És a dir, a banda de la preocupació subjacent que envolta la qualitat del producte (relacionats molt sovint amb els costos), introduir característiques pròpies dels serveis, com són: el fet de ser intangibles, heterogenis i que la producció i el consum són inseparables.

Una segona, reflexió, molt relacionada amb l'anterior és el fet que a la dificultat de definir el concepte de qualitat s'hi ha d'afegir la dificultat pròpia dels serveis, fet que ens du a haver de diferenciar entre: la qualitat objectiva, que és aquella que està vinculada al compliment d'unes especificacions tècniques; i, la qualitat subjectiva, que és la percebuda pel client o l'usuari. Aquesta diferenciació ens porta a introduir noves dimensions a l'avaluació de la qualitat de serveis com són: la qualitat tècnica (vinculada amb el "què" s'ofereix), "com" es presta el servei (vinculada amb l'experiència de l'usuari/client en el procés de "consum"), qualitat organitzativa (vinculada a com es percep l'organització per part de l'usuari). Alguns d'aquests aspectes els hem recollit en aquesta tesina i els veurem reflectits en la concreció dels cinc grans àmbits d'estudi amb els que he estructurat els criteris de qualitat democràtica pensats per avaluar

processos participatius: la coordinació del procés, els participants, sobre què es participa, com es participa i els resultats del procés.

Finalment, m'agradaria fer esment de l'aportació que suposa el Model de Discrepàncies de Parasuraman, Zeithaml i Berry (1988) amb la definició de la qualitat del servei com una funció de discrepància entre les expectatives dels consumidors sobre el servei i les percepcions sobre el servei prestat per l'empresa. En aquest sentit, aplicat al camp de les ciències socials, es posa de manifest una de les grans dificultats i alhora un dels grans reptes en l'anàlisi de les polítiques públiques: la introducció de les expectatives de la ciutadania i les percepcions sobre els resultats, sobretot pel que fa a la vessant no tangible dels mateixos. En el cas dels processos participatius, com veurem més endavant, les expectatives estan íntimament relacionades amb elements propis de la coordinació, el què i el com del procés; i les percepcions de resultats amb com es participa i els resultats propis del procés.

Així doncs, un cop feta aquesta breu introducció sobre els orígens del concepte de qualitat, ens els propers apartats ens endinsarem en la definició de el concepte de qualitat democràtica i concretament en què entenem per qualitat democràtica en els processos participatius.

2.3. La qualitat en el debat de la democràcia participativa

Un cop recollides les reflexions fetes al voltant de la qualitat des de l'àmbit productiu i dels serveis, a continuació ens introduïrem en el debat de la qualitat en el si de la democràcia participativa. Amb l'objectiu final d'acabar concretant una sèrie de criteris que ens permetin avaluar la qualitat democràtica dels processos participatius en l'àmbit local. Així mateix farem una breu introducció a dos conceptes que aniran apareixent al llarg de tota la investigació. D'una banda, a què entenem per avaluació; i de l'altra, què és per a nosaltres un procés participatiu.

Les darreres dècades, municipis d'arreu del món han desenvolupat experiències molt diferents de democràcia participativa, amb l'objectiu de trobar noves formes de governar unes societats cada vegada més complexes.

En una època de grans canvis, la política amplia el seu camp d'actuació comportant dos efectes fonamentals: una major dificultat per canalitzar totes les demandes sobre la gran diversitat de temes i actors a través dels instruments tradicionals de la democràcia representativa; i, una major oportunitat i motivació per participar en un àmbit de presa de decisions col·lectives d'importància i rellevància creixent. Expansió i complexització que poden provocar la dificultat (o impossibilitat) de fer un seguiment exhaustiu de tots i cadascun dels debats polítics; així, com també, certa sensació de desconcert degut a que l'aparició de nous nivells en l'administració i el fenomen en general del govern multinivell donen lloc a una realitat política on les responsabilitats polítiques no són fàcilment atribuïbles a un únic nivell de govern (Font, 2001).

En aquest context, el concepte de participació ciutadana adquireix major protagonisme de la mà de la idea de capital social⁴. A partir d'aquí han anat refermant-se aquelles corrents de pensament que afirmen que és necessari comptar més sovint amb la ciutadania a l'hora d'adoptar decisions col·lectives, tot i les dificultats que això suposa.

L'emergència d'aquests espais participatius ha estat clara en l'àmbit local. Sens dubte a curt i mitjà termini, una escala de govern menor facilita el desenvolupament d'instruments participatius en la mesura que obre la porta al diàleg i a la interacció més propera. A més, la proximitat dels temes tractats a la ciutadania fa que aquesta tingui una major predisposició a estar-hi implicats i participar (Parry i altres, 1992). Per tant, el govern local s'ha considerat sempre com l'escenari privilegiat des del que es poden

⁴ Aquest concepte ha adquirit darrerament una gran rellevància en la literatura de les ciències socials, tant d'Economia com de Sociologia o Ciència Política. En el seu origen convergeixen diferents construccions teòriques: la contribució de James Coleman (1990) amb la seva proposta de formular una teoria general de l'acció social que pretenia establir un pont entre la sociologia i l'economia partint de la revisió de la teoria l'elecció racional de Becker; la proposta de Pierre Bourdieu que inclou el capital social com una de les "formes de capital" diferenciant-lo del capital cultural i de l'econòmic; la inscripció del capital social en la teoria de xarxes realitzada en base dels anàlisis de Mark Granovetter (1985); i la coneguda teoria del capital social institucional elaborada per Putnam (1993) en el que partint de la pregunta de per què uns governs tenen èxit i altres fracassen defensa que l'existència (o absència) de pautes de comportament cívic és la clau per entendre la qualitat de la democràcia representativa i el nivell de benestar econòmic.

dur a terme experiències de participació ciutadana i, de fet, és en el nivell de govern on més s'ha avançat en aquesta línia.

En aquest estudi partim de la convicció que és precís comptar amb la ciutadania a l'hora d'adoptar decisions col·lectives i, per tant, la necessitat d'espais de participació ciutadana per a la presa de decisions públiques. Entenem, doncs, la participació ciutadana com "qualsevol activitat dirigida a influir directa o indirectament en les polítiques" (Font, Blanco, 2003:17). "*Se trata de que los ciudadanos tengan capacidad de influir mediante instrumentos formales o informales en el proceso de propuesta, toma de decisiones y ejecución de políticas públicas. La participación ciudadana trasciende de hecho los límites de lo estrictamente político y sitúa a los ciudadanos en las esferas de decisión y ejecución de lo público desde lo cotidiano, es decir, desde su experiencia diaria y desde la proximidad al proceso de toma de decisiones en los barrios*" (Bruquetas, Moreno, Walliser, 2005:16).

Així doncs, tal i com s'ha apuntat en la introducció, aquest estudi s'emmarca en l'àmbit de la participació a nivell local, i més concretament en la definició dels aspectes a tenir en compte per definir la qualitat en els processos de participació ciutadana que tenen incidència en l'elaboració de polítiques públiques.

Una de les primeres reflexions que sorgeixen a l'hora de parlar de participació és, sens dubte, quina necessitat hi ha de participació si ja hi ha democràcia. En molts casos, allò que es comença a posar en dubte és la sostenibilitat de la democràcia en uns moments de canvi accelerat dels paràmetres econòmics i socials en els que s'havia anat movent els darrers dos cents anys. I més, quan es constata un dèficit d'eficàcia dels seus mecanismes decisoris davant de problemes cada vegada més complexos i enquistats⁵. Tal i com assenyala Subirats (2001) podem afirmar que hi ha un dèficit de legitimitat i dèficit de funcionalitat.

Des del punt de vista de la participació, les crítiques més significatives que s'han fet a al sistema democràtic representatiu, s'han centrat en: els problemes en la selecció i composició de les elits representatives (la llunyania existent entre representants i representats); l'excessiva rigidesa i ritualització dels actuals canals de representació que dificulten la participació real de la ciutadania anònima en la vida política (ex: eleccions cada x anys, manca de mecanismes d'*accountability*,...); els partits polítics com a únics catalitzadors de la participació política (tot relegant a un paper marginal altres fórmules participatives com per exemple la iniciativa legislativa popular, les agrupacions electorals o els referèndums); i, finalment, les dificultats existents per personalitzar les opcions (dèficit marcat pel fet que els votants es limiten a escollir a les eleccions grans paquets o agregats de temes i ideologies) fet que provoca un augment del sentiment de distanciació de la ciutadania respecte la política (Subirats, J. 2001).

⁵ En aquest context alguns autors han vist en la *governance* un concepte per a visualitzar noves formes de fer política (Pierre i Peters, 2000). Al llarg de les darreres dues dècades aquest concepte ha estat emprat per entendre la nova forma d'exercir les capacitats de govern en institucions tradicionals (renovades) com les locals i ens escenaris novedosos com els de la Unió Europea (Hooghe i Marks, 2001). El concepte també s'ha utilitzat per entendre noves maneres de gestió en xarxa dels assumptes públics (Kooiman, 1993; Kickert et al., 1997) o per definir amb major precisió les creixents complexitats de les relacions inter o intra governamentals (Rhodes, 1997; Marsh, 1998).

Davant aquesta visió crítica dels mecanismes de representació i participació actuals, la perspectiva de la democràcia participativa, proposa la implementació i ús d'instruments de democràcia directa o de participació que permetin incrementar la participació popular, els mecanismes de control i les vies de decisió per part de la població. En els darrers temps s'ha anat introduint en el debat polític la necessitat d'obrir noves vies participatives que permetin la intervenció del conjunt de la ciutadania en els assumptes públics. Aquesta necessitat sorgeix de la consideració que democràcia⁶ vol dir deliberació, reflexió i coneixement sobre el que cal fer; i, per tant, si es vol que la gent participi i entengui les limitacions de l'acció de govern cal que es creïn marcs de debat i de decisió que facilitin aquesta tasca complementària del la ciutadania decidint al costat de les institucions.

Tot i així, evidentment, existeixen una sèrie de dificultats que cal tenir en ment en relació a l'augment de la quantitat i la qualitat de la participació popular i directa en les decisions públiques: l'augment de la lentitud en la presa de decisions; l'augment dels costos (en termes de temps i de recursos) en la presa de decisions; la manca de valor afegit a la decisió en si; l'excés de particularismes de la problemàtica que es debat; el fet que es centra en el curt termini; i, l'erosió de la legitimitat i l'autoritat que poden patir les institucions representatives i els partits polítics perquè implica una desconfiança sobre la seva capacitat de representació i defensa dels interessos generals.

A més, existeix una altra línia d'arguments que s'utilitzen contra l'aplicació de les vies de participació ciutadana i contra l'increment de la quantitat i la qualitat de la participació política dels/les ciutadans/es que giren al voltant de la ciutadania cridada hipotèticament a incorporar-se en els processos de presa de decisions: el fet que els/les ciutadans/es no volen participar; que quan participen ho fan de forma inconstant (per tant no es pot garantir un funcionament regular de les instàncies participatives); que aquells/es que estan disposats a participar sempre són els mateixos (asimetries: de coneixement i informació, d'implicació i experiència); que moltes vegades aquells/es que participen només es representen a si mateixos/es i als seus propis interessos.

Tot i l'existència d'aquesta llarga llista d'escepticismes i dubtes sobre les suposades bondats dels mecanismes de participació directa de la ciutadania, des del punt de vista d'aquells que són partidaris de continuar en la recerca i l'experimentació de nous mecanismes de participació, hi ha dos reptes que cal afrontar com a via de consolidació de la democràcia i de la seva capacitat de resolució dels conflictes que genera la convivència col·lectiva: d'una banda demostrar que participació i eficiència són dos conceptes cada vegada més complementaris (i no contradictoris); i, buscar i experimentar instruments, vies o mecanismes de participació que evitin, o com a mínim redueixin els riscos existents i minimitzin les dificultats anteriorment assenyalats. Així doncs, "... (...) *queremos dejar claro que tenemos la convicción*

⁶ Etimològicament, democràcia és una paraula d'origen grec (*démokratia*) que significa la "força (*kratos*) del poble (*demos*)". De fet, el debat acadèmic sobre la salut de la democràcia és ben antic. La literatura acadèmica s'ha preocupat tradicionalment per construir un espai públic democràtic que canalitzi l'ideal d'una vida política presidida pel diàleg i l'argumentació. Per tant, l'interès per dissenyar una política democràtica que pugui fer front als reptes que la societat imposa en cada moment ja apareix en els treballs clàssics com els de Arendt (1958), Habermas (1962), o Barber (1984).

de que sólo construyendo mecanismos democráticos que permitan decidir con rapidez y eficacia, pero también que permitan implicar realmente la ciudadanía, escuchar sus opiniones y tenerlas en cuenta en las decisiones a tomar, será posible mantener la viabilidad de unas instituciones democráticas que se han ido convirtiendo en material sensible". (Subirats, J. 2001: 41)

És en aquest marc que hem de situar l'emergència a Catalunya, a partir del 2005, del debat al voltant de la qualitat d'aquestes experiències participatives als municipis catalans. Debat, que ahora s'emmarca en un debat més ampli sobre la qualitat de la democràcia participativa.

En aquest sentit, l'estudi que es presenta a continuació, es centra en l'intent de definir el concepte de qualitat democràtica referit exclusivament en els processos de participació política. I fer un pas més en el difícil exercici de definir una sèrie d'aspiracions normatives i criteris que ens haurien de permetre avaluar si un procés participatiu té més o menys qualitat democràtica. Per aquest motiu, abans d'entrar a definir què volem dir quan parlem de qualitat democràtica ens els processos participatiu hauríem de respondre una parell de qüestions: per una banda, què entenem per avaluació? I de l'altra, què és un procés participatiu?

- *Què entenem per avaluació?*

S'entén per **avaluació** un procés sistemàtic d'obtenció d'informació destinat a emetre judicis de valor respecte a uns criteris establerts. Per tant, això comporta la necessitat d'una planificació prèvia que ens orienti sobre què mirar, cap a on i com fer-ho. I, així mateix, això implica reflexionar sobre els objectius, determinar els criteris a utilitzar, definir quin tipus d'informació serà necessària i com s'obindrà; i, finalment, acordar qui seran les persones que avaluaran i quin rol jugaran en el procés. Evidentment, les finalitats perseguides per l'avaluació i les diferents maneres d'entendre-la condicionaran el disseny de cadascun d'aquests ítems. En aquest sentit caldria fer una reflexió més àmplia sobre les diferents aproximacions existents, en la literatura política, al concepte de l'avaluació.

En parlar d'avaluació, en primer lloc, cal definir què és allò que es vol avaluar. Com hem dit anteriorment, la participació ciutadana es pot dur a terme en diferents escales territorials i en diferents nivells de govern (local, autonòmic, estatal, etc.). Però és en l'àmbit local on, en els darrers anys, s'han destinat més esforços per impulsar iniciatives innovadores que vagin més enllà de les formes clàssiques de participació (electoral, acció col·lectiva des dels moviments socials, etc.)

Si ens centrem en l'escala local, es poden identificar diferents formes en les que es presenta: a) sistemes estables de participació (ens estaríem referint a tots aquells que constitueixen una forma d'organització permanent de la participació en un municipi: òrgans consultius, ple municipal,...); b) processos participatius (plans, projectes i actuacions sotmeses a la participació de la ciutadania a través d'un procés durant un període de temps determinat amb la finalitat de promoure-la); c) mecanismes de participació (instruments puntuals utilitzats per a la participació ciutadana com tallers, consultes ciutadanes,... amb un objectiu més delimitat); d) participació no institucional (mobilitzacions i accions diverses impulsades des

de la ciutadania, més o menys organitzada, al marge de les institucions, amb l'objectiu d'incidir en l'esfera pública).

Evidentment, totes aquestes formes de participació ciutadana en l'àmbit local son susceptibles a ser avaluades. I, el tipus d'avaluació variarà en funció de la forma de participació, de la temàtica que es sotmet a participació i del seu abast, el context social i polític en el que es realitza,...

En aquesta investigació ens centrarem en l'avaluació de processos institucionals de participació ciutadana; si bé és cert que moltes de les reflexions que aquí es plantegen poden ser útils per a altres formes de participació ciutadana. A més, com que la participació és un mitjà per definir i realitzar determinades accions i canvis vinculats als àmbits sobre els quals es participa, l'impacte d'aquests canvis sobre la realitat social són també, evidentment, avaluables. Però aquí ens centrarem en l'avaluació dels processos participatius en ells mateixos.

- *Què és un procés participatiu?*

Entenem per **processos de participació ciutadana** aquells processos que tenen per objectiu planificar les polítiques locals, concretament aquells processos organitzats orientats a la presa de decisions i que compten amb una sèrie de principis innovadors: *proximitat* (reforç de la participació en els àmbits de proximitat, en polítiques noves i en temàtiques tradicionalment molt centralitzades), *participació* (impuls de la participació ciutadana en la discussió de polítiques del municipi a través de fórmules innovadores), *visió estratègica* (discussió de models i objectius a mitjà i llarg termini, definició d'actuacions públiques) i *transversalitat* (concepció transversal dels problemes públics i impuls de polítiques transversals per donar resposta).

Els processos participatius poden classificar-se depenent de: si es dirigeixen a col·lectius específics (per exemple, infància, joventut, tercera edat,...), si tracten temàtiques més o menys específiques (educació, sostenibilitat,...), si estan lligats a territoris o comunitats específiques (plans comunitaris, plans integrals,...), o si tracten temes més globals (per exemple, plans d'acció municipal,...). Alguns exemples de processos participatius són:

- a) *Projectes educatius de ciutat*, que són processos de "*planificación de acciones a medio y largo plazo para el desarrollo educativo de un municipio, entendiendo la educación como un proceso continuo e integral, que va más allá del ámbito educativo reglado y que incluye también la formación en valores*" (Font, Blanco, 2003:49).
- b) Els *plans comunitaris de barri* que pretenen afavorir el desenvolupament d'una comunitat determinada (barri o districte) a partir de la participació activa de la mateixa comunitat (entenent la comunitat com tots aquells que viuen o treballen en el territori).

- c) Un *pla integral* que és el programa d'actuació de les administracions en un territori determinat que es caracteritza per la voluntat de superar els obstacles sectorials i actuar de manera integral i coordinada sobre problemes del territori.
- d) Els *plans estratègics locals*, que son aquells processos que tenen com objectiu la planificació de estratègies de desenvolupament socio-econòmic a mitjà i llarg termini en un territori determinat. Es caracteritzen per estar elaborats a través de la participació de diferents agents del territori; tenen una fase de diagnòsi, un pla d'acció i un pla de seguiment (Font, 2001).
- e) Els *pressupostos participatius*, tenen per objectiu la participació de la ciutadania en l'elaboració dels pressupostos municipals, establint les prioritats pressupostàries del govern local, la fiscalitat i la despesa (Font, 2001).
- f) Finalment, un *pla d'actuació municipal (PAM) participatiu*, és aquell procés participatiu que s'impulsa amb la finalitat d'elaborar un document (PAM) que recull les principals línies d'actuació que un govern seguirà durant la legislatura.

Els processos participatius acostumen a organitzar-se en diverses fases. Una primera de diagnòstic (que permet detectar les principals problemàtiques del municipi/barri en base a dos tipus de dades: les que provenen de fons documentals i les percepcions dels col·lectius socials). Una segona, que és l'elaboració del pla d'acció (que consisteix en la identificació dels temes prioritaris, es proposen estratègies d'actuació i s'apunten línies d'actuació: les propostes emergents es duen a terme participadament). I, finalment, la implementació i seguiment (s'elabora un sistema d'indicadors que permet avaluar el grau d'implmentació dels acord presos en el pla d'acció).

Així doncs, a tall de conclusió, en una època de grans canvis, on en el camp de la política es detecta: d'una banda una major dificultat per canalitzar (especialment a través dels instruments tradicionals de la democràcia representativa) totes les demandes degut a la gran diversitat de temes i actors; i de l'altra, un major interès en participar en l'àmbit de presa de decisions col·lectives. L'emergència, en l'àmbit local, d'espais i instruments participatius ha obert la porta al diàleg i la interacció més propera.

Aquestes iniciatives innovadores, que s'han impulsat a nivell local amb l'objectiu d'anar més enllà de les formes clàssiques de participació, poden presentar-se en formes diverses (consells consultius, consultes ciutadanes, mobilitzacions,...). En aquest estudi, ens centrarem concretament en els processos participatius; és a dir, en els plans projectes i actuacions sotmeses a la participació de la ciutadania a través d'un procés i durant un període de temps determinat amb la finalitat de promoure-la.

I, per tant, **la proposta de criteris i el posterior exercici d'avaluació de la qualitat democràtica que presentem a continuació està pensada per a processos de participació ciutadana, d'iniciativa**

institucional i tenint en compte els aspectes procedimentals de la participació (és a dir, la seva qualitat) més que la implementació dels seus resultats.

2.4. La qualitat democràtica en els processos participatius

Tal i com hem vist fins ara, situats en la perspectiva de la democràcia participativa, apuntàvem que calia construir mecanismes de democràcia que permetessin decidir amb rapidesa i eficàcia, tot implicant realment a la ciutadania. Una d'aquestes noves vies, en el nivell local, han estat els processos participatius. Però, ¿quines característiques han de tenir aquests processos participatius per poder afirmar que son de qualitat democràtica?

Si ens centrem en què entenem per qualitat en els processos participatius, tal i com afirmen Anduiza i De Maya (2005: 13) *“Definir la qualitat en la participació política és una tasca molt complexa. El mateix concepte de qualitat és de per si difícil d'acotar en tant que pot expressar una pluralitat i diversitat d'accepcions. Es un concepte abstracte i complex, que generalment es contraposa al concepte de quantitat, per subratllar precisament els atributs o propietats positives d'alguna cosa o procés.”* Així doncs, aquesta pluralitat de significats que pot adquirir el concepte de qualitat, en el marc d'un procés participatiu, està en funció d'una diversitat de valors i opinions que són presents en el procés. I a més, es poden acordar diferents definicions en funció dels que es considerin elements fonamentals per avaluar la qualitat de la participació política. Aquests elements poden ser tant de procés, com de resultat, d'organització, de grau de satisfacció dels/les usuaris/es,...

En la literatura trobem diversos autors que han intentat definir el concepte de qualitat democràtica en els processos de participació ciutadana.

En el marc de la democràcia deliberativa, Guttmann i Thompson (1996, 2004) assenyalen cinc característiques que hauria de tenir tota experiència deliberativa per tal de poder afirmar que es de qualitat. En primer lloc, les decisions per a justificar-se han de ser raonades (és a dir, hi ha d'haver un intercanvi de raons i arguments). En segon lloc, aquest intercanvi ha de ser comprensible i accessible a la ciutadania que està convidada a participar en l'experiència. En tercer lloc, les decisions que es deriven d'un procés deliberatiu han de ser vinculants, encara que només sigui durant un període de temps (han de generar, per tant, decisions concretes). En quart lloc, el procés ha de ser sempre dinàmic. I, finalment, s'ha de regir pel principi de l'economia moral del desacord (maximitzar el respecte mutu i minimitzar les diferències).

Per Papadopoulos i Warin (2007) hi ha quatre qüestions que consideren particularment importants a l'hora d'avaluar, en termes de democràcia i efectivitat, la qualitat del processos de presa de decisions: el grau d'obertura i accessibilitat (*input-legitimacy*); la qualitat de la deliberació (*throughput*); qüestions d'eficiència i eficàcia (*output-legitimacy*); i, finalment, el tema de la inserció en l'esfera pública (*transparency i accountability*). Així doncs, *“A first concern lies with the inclusiveness of such devices, this being an important dimension of their democratic quality”* (Papadopoulos i Warin 2007: 455). En segon lloc, afirmen que aquests instruments han de facilitar: que la ciutadania es qüestioni les seves pròpies

certeses; que la ciutadania pugui veure les conseqüències de les seves pròpies preferències i tries, i, finalment, facilitar la imaginació col·lectiva per tal de cercar solucions innovadores. En tercer lloc, per tal que aquests processos produeixin solucions àmpliament acceptades els/les participants no han de sentir-se dominats/des. Per aquests autors, la institucionalització dels processos participatius és una altra dimensió a tenir en compte, independentment de la seva efectivitat: els processos poden estar institucionalitzats però representar simplement un paper simbòlic, i poden ser efectius però estar dèbilment institucionalitzats. Efectivament, el procés de visibilitat (que està fortament correlacionat amb el d'institucionalització) és la clau per l'*accountability*. En la mesura que els canals de responsabilitat estan associats amb els processos han de ser discutits, especialment si aquests mecanismes tenen una influència en decisions legalment vinculants.

Rowe i Frewer (2000) afirmen que donat que la qualitat dels processos participatius és difícil de determinar, cal considerar quins aspectes del procés són desitjables i després mesurar la presència o qualitat d'aquests aspectes en el procés. Així mateix, afirmen, hi ha una sèrie de criteris teòrics d'avaluació que són essencials per a avaluar específicament l'efectivitat de la participació política. Per tant, *"comprise two types: acceptance criteria, which concern features of a method that make it acceptable to the wider public, and process criteria, which concern features of the process that are liable to ensure that it takes place in an effective manner"* Rowe i Frewer (2000: 3). Dins dels criteris d'"acceptació" estableixen: el criteri de representativitat, el criteri d'independència, el criteri de prompta implicació, el criteri d'influència i el de transparència; en canvi, els criteris de "procés" hi inclouen: el criteri d'accés als recursos, el criteri de la tasca de definició d'objectius, el criteri de l'estructura de presa de decisions i el criteri de la relació entre costos i efectivitat.

Taula 2: Criteris d'avaluació de Rowe, G. i Frewer, L.J.

| | Criterion of... | Aspiration |
|----------------------------|----------------------------|---|
| Acceptance criteria | Representativeness | <i>The public participants should comprise a broadly representative sample of the population of the affected public</i> |
| | Independence | <i>The participation process should be conducted in an independent, unbiased way.</i> |
| | Early involvement | <i>The public should be involved as early as possible in the process as soon as value judgements become salient.</i> |
| | Influence | <i>The output of the procedure should have a genuine impact on policy.</i> |
| | Transparency | <i>The process should be transparent so that the public can see what is going and how decisions are being made.</i> |
| Process Criteria | Resource accessibility | <i>Public participants should have access to the appropriate resources to enable them to successfully fulfil their brief</i> |
| | Tasks definition | <i>The nature and scope of the participation task should be clearly defined.</i> |
| | Structured decision making | <i>The participation exercise should use/provide appropriate mechanisms for structuring and displaying the decision-making process.</i> |
| | Cost-effective | <i>The procedure should in some sense be cost-effective.</i> |

Elaboració pròpia

Finalment, Lowndes, Pratchett i Stoker (2006) proposen el CLEAR, un instrument que té com a finalitat ajudar als governs locals a entendre millor la participació que es du a terme en els municipis. Es tracta

d'una eina de diagnòs que permet identificar quins són els punts forts i dèbils de la participació en un municipi i, conseqüentment, comprendre amb més facilitat estratègies per millorar la participació ciutadana. Amb CLEAR es parteix de la idea que és més probable que la participació ciutadana sigui de més qualitat quan els ciutadans (Lowndes, Pratchett i Stoker, 2006:1) :

*“C an do – that is, have the resources and knowledge to participate;
L ike to – that is, have a sense of attachment that reinforces participation;
E nabled to – that is, are provided with the opportunity for participation;
A sked to – that is, are mobilised by official bodies or voluntary groups;
R esponded to – that is, see evidence that their views have been considered”*

Així doncs, d'aquesta breu revisió sobre els diferents criteris que trobem actualment en la literatura europea sobre el concepte de qualitat democràtica en els processos de participació ciutadana, podem observar com alguns d'ells són coincidents. La necessitat que en un procés participatiu la informació que es dona sigui comprensible i accessible, que les decisions preses hagin estat correctament deliberades i a més siguin vinculants, que es donin sota criteris d'eficiència i eficàcia, i que a més es regeixin per els principis de transparència i *accountability* poden ser algun d'ells.

De fet, molts d'aquests criteris que hem vist fins ara han estat recollits i emprats per a confeccionar els criteris de qualitat democràtica pensats per avaluar processos participatius que presentem a continuació.

Per a la definició de la qualitat de la participació en els processos participatius, he definit **cinc àmbits**⁷ és a dir, cinc aspectes rellevants de la participació que considero estan presents en tot procés participatiu i poden servir per ser aplicats a contextos diferenciats entre ells. Aquest són: la coordinació del procés, qui participa, sobre què es participa, com es participa i, finalment, els resultats del procés.

Per cadascun d'aquests àmbits, s'han especificat unes **aspiracions normatives** sobre el que crec que serien pràctiques de qualitat democràtica per cadascun d'aquests àmbits.

I, alhora, s'han establert una sèrie de **criteris de qualitat democràtica** pensats per avaluar els processos participatius. És a dir, s'han definit una sèrie de criteris que permeten valorar la qualitat de la participació i que, a posteriori permeten crear uns indicadors comuns que reflecteixin aquests criteris i que puguin ser aplicables a processos de naturalesa ben diferent.

⁷ Seguint la Guia Pràctica per a l'Avaluació de Processos Participatius (Parés *et al.*, 2007) que l'Observatori Internacional de la Democràcia Participativa que, l'any 2006, va encarregar a l'IGOP-UAB.

2.5. Els cinc àmbits i els seus criteris de qualitat democràtica per avaluar processos participatius

Així doncs, un cop feta una primera aproximació al concepte de qualitat democràtica, a continuació detallarem una sèrie de criteris de qualitat democràtica pensats per avaluar els processos participatius. Aquests criteris els he distribuït en **cinc àmbits⁸ d'estudi** (Anduiza, E. i De Maya, S., 2005; Castellà, C.; Jorba, L. 2005; Parés, M.; Castellà, C.; Jorba, L, 2007; Jorba, L.; Martí, J; Parés, M., 2007): la coordinació del procés, qui participa, sobre què es participa, com es participa i, finalment, els resultats del procés. Per a cadascun d'aquests àmbits he definit una aspiració normativa que fa referència al que crec que hauria de ser un procés participatiu amb qualitat democràtica.

Abans de començar, però, m'agradaria assenyalar que l'objectiu d'aquesta exposició és oferir un conjunt d'eines diverses que puguin ser útils per a l'avaluació de diferents processos participatius; entenent que, per a cada procés es seleccionaran (o s'ampliaran) els criteris per a l'avaluació, les preguntes i indicadors a avaluar i les metodologies a utilitzar; d'acord amb els objectius del procés, els objectius de l'avaluació i les característiques tant del procés avaluat com de la realitat social en que aquest es dugui a terme.

En funció del grau de profunditat amb que es vulgui avaluar un procés podrà utilitzar-se un major o menor nombre de criteris d'entre els que aquí es proposen (o entre d'altres) i, per a cadascun d'ells, es podrà emprar una o altra metodologia (depenent dels recursos disponibles i del grau de profunditat analítica al que es vulgui arribar). Per tant, seleccionar tots o alguns dels criteris aquí proposats i triar la metodologia a emprar, no només dependrà del context i de les característiques del procés, sinó també dels recursos disponibles a tal efecte.

De fet, en el proper apartat, he dut a terme un exercici d'avaluació de la qualitat democràtica dels processos participatius impulsats per l'administració local a Catalunya durant els darrers anys. Per dur a terme aquesta tasca no ha estat possible aplicar íntegrament el model que aquí exposarem. Això ha succeït per diversos motius: en primer lloc, per la manca d'informació sobre alguns criteris que s'ha detectat en les experiències analitzades; en segon lloc, en alguns casos, la informació disponible no ha estat de prou qualitat com per poder extreure'n conclusions; i, en tercer lloc, hi ha hagut criteris que no

⁸ L'estructura d'àmbits i dimensions que es proposen en aquest estudi és fruit d'anys de treball i reflexions conjuntes d'aquells/es companys/es que hem anat formant part de l'Àrea de Participació i Moviments Socials de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques de la UAB, de les investigacions que hem anat realitzant i dels articles i llibres que hem anat publicant. A banda de les publicacions que aquí es fan esment cal destacar tres projectes que han estat de cabdal rellevància per dur a terme tot aquest procés reflexiu:

MARTÍ, J.; CASTELLÀ, C.; JORBA, L. (2006) "*Seguiment de convenis i ajuts a ens locals per a plans de participació ciutadana i foment de la participació impulsades amb el suport de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya - 2005*", IGOP-UAB

PARÉS, M.; CASTELLÀ, C.; LÓPEZ, M.; SKIRMUNT, M.; MARTÍ, J.; ESCRIBÀ, A. (2007) "*Anàlisi, avaluació i seguiment de les experiències participatives impulsades amb el suport de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya - 2006*". IGOP-UAB.

PARÉS, M.; POMEROY, M.; DÍAZ, L.(2007) "*Guia Pràctica para la evaluación de procesos participativos*" IGOP/UAB/OIDP

s'han pogut aplicar degut a la naturalesa de la pròpia experiència o pel tipus d'avaluació que s'ha fet del projecte.

A. Primer àmbit: La coordinació del procés

L'àmbit pertanyent a la **coordinació del procés** fa referència a tots aquells criteris més contextuals del procés participatiu relatius a la seva coordinació i gestió. D'aquesta manera ens centrem en l'acord polític, la transversalitat, el compromís polític, el col·laboratge, la integració en les dinàmiques locals de participació, la claredat d'objectius i els recursos.

En primer lloc, el **grau d'acord polític, social i tècnic** tracta la necessitat que els diferents actors implicats en el procés participatiu assumeixin la seva realització i els seus resultats (Jorba, L.; Martí, J; Parés, M., 2007). Aquest acord facilita que el projecte no sigui percebut com un instrument de manipulació i així mateix possibilita una implicació més extensa i representativa dels ciutadans, i dels/les responsables tècnics i polítics del projecte (que han de realitzar la decisió presa pels participants) i augmenta el grau de legitimitat. Així doncs, si bé el fet que un procés participatiu sigui impulsat amb l'acord conjunt de les forces polítiques augmenta molt les possibilitats que el conjunt del procés i els seus resultats siguin acceptats àmpliament.

Obtenir, a més, un acord tècnic, influeix a l'hora de dotar de caràcter transversal les discussions que es produeixen sobre el procés dins de l'administració (tot evitant imposar limitacions temàtiques artificials als participants del procés) i augmenta també la seva capacitat organitzativa. Si no s'aconsegueix la col·laboració amb els tècnics de l'administració, el procés participatiu es pot plantejar amb una perspectiva molt limitada, o despertar recels que a la llarga dificultaran la realització de la decisió presa pels participants (Anduiza, E.; De Maya, S., 2005).

Finalment, obtenir un acord social, pot augmentar, no només el grau d'acceptació del plantejament i els resultats del procés per part de les organitzacions i col·lectius rellevants relacionats amb la temàtica abordada; sinó que, a més, la complicitat de grups socials poden jugar un paper clau en la mobilització per a la participació (Castellà, C.; Jorba, L., 2005). Això no vol dir que es valori com a positiu el consens en els continguts sotmesos a debat, doncs el debat democràtic necessàriament ha de partir de posicions de conflicte, i el fet de voler forçar el consens pot anar justament en detriment de la qualitat democràtica del procés, ja que en les lògiques consensuals és molt fàcil que alguns actors quedin exclosos d'aquest consens, i en conseqüència, quedin exclosos també del propi procés participatiu. Per tant, allò que aquí valorem com a positiu és el fet que hi hagi un acord polític, tècnic i social sobre el fet d'impulsar un determinat procés participatiu i sobre la forma (el mètode) com aquest procés es du a terme.

Caldrà doncs detectar si hi ha hagut algun dels següents tipus de rebuig: polític per part de l'oposició, polític per part d'altres regidories del govern, tècnic, i, finalment, social per part d'algun col·lectiu en específic.

En segon lloc, la **transversalitat**⁹ fa referència a la capacitat de l'organització promotora del procés per estar internament cohesionada al voltant del mateix. Tal i com hem apuntat anteriorment, els processos participatius que aconseguen un treball intern transversal, implicant a les diferents àrees rellevants pel procés tant a nivell tècnic, com polític, són processos més eficients. A més, el fet de potenciar la transversalitat en la coordinació d'un procés participatiu facilita que es redueixin les resistències a la futura implementació dels resultats per part d'aquelles àrees tècniques o polítiques que no estan directament compromeses amb l'impuls del procés participatiu.

En tercer lloc, només a través d'un **compromís polític** sòlid un procés participatiu serà un procés legitimat institucionalment. Aquesta condició és indispensable per a que els resultats del procés siguin implementats i, per tant, per a que el procés sigui eficaç. L'existència d'un compromís polític clar, per part de l'organització promotora del procés, en relació a la implementació dels resultats del procés participatiu és, sens dubte, un dels principals criteris de qualitat democràtica en els processos participatius. Contràriament, la ciutadania tendeix a pensar que el resultat del procés no serà tingut en compte i que la seva participació en el mateix no és més que una pèrdua de temps. Per tal d'evitar que això succeeixi, i garantir que els processos participatius tinguin alguna utilitat, aquest compromís resulta fonamental; i, de fet, hauria de manifestar-se des de l'inici del procés i durant tot el seu desenvolupament.

En quart lloc, tot i que és necessari un compromís i un liderat polític sòlid per part de l'organització promotora del procés participatiu, el fet de **compartir el liderat** del procés és considerat també un element de qualitat democràtica (Font, J; Blanco, I., 2003). I ho és per dos motius. D'una banda perquè implicar a diversos actors en la coordinació i el lideratge del procés acostuma a ser una garantia en termes de legitimitat del procés (ja que no és l'ajuntament només que impulsa un procés sinó que tot el procés és impulsat conjuntament entre l'ajuntament i altres actors polítics i/o socials). D'altra banda, el fet de compartir liderat del procés participatiu resulta un element de qualitat democràtica en la mesura que estan implicant a més actors en la coordinació del procés i, en conseqüència, el procés s'ajusta més a les característiques i necessitats de la realitat en la que s'està impulsant. El colideratge, doncs, pot dotar al procés participatiu d'una major eficàcia i coherència, fent que estigui més pròxim a les dinàmiques reals del municipi. Compartir el liderat del procés, és sens dubte, garantia de que aquest serà més plural i transparent, al mateix temps que facilita la neutralitat en la coordinació del mateix. L'existència d'un grup

⁹ Cal tenir en compte diferents aspectes de la transversalitat. A **nivell estructural**, cal veure quins canals segueix el flux de relacions. Per exemple, és interessant saber si el responsable polític de participació ho és també d'altres àrees (identificar quines són), quelcom que fa que els projectes vinculin de forma "natural" aquelles àrees sota la responsabilitat del mateix polític; en aquest cas la transversalitat només seria parcial (en canvi, quan hi ha diverses regidories implicades, la transversalitat és més completa). Cal alhora, intentar establir quin "**tipus**" de transversalitat s'està duent a terme: a nivell només informatiu (la resta de personal està periòdicament i específicament informat del procés) o a nivell de decisió i/o gestió (decisió d'elements claus del procés i repartiment de tasques). En el pla dels **actors**, cal veure el personal que intervé en el procés (responsabilitats polítiques, col·laboració tècnica i/o administrativa). Finalment, també convé identificar els **moments de la transversalitat**, si es dona només de forma puntual (per exemple, la participació de tots els tècnics municipals en un taller de debat), o té un abast temporal més llarg.

promotor plural¹⁰ pot facilitar aquest colideratge i a més pot servir per garantir l'extensió màxima de l'experiència participativa a nivell de societat civil i la ciutadania.

En cinquè lloc, cal assenyalar la necessitat que el procés participatiu estigui **integrat**, en la mesura que sigui possible, **en les dinàmiques locals de participació**. Molts municipis tenen un sistema de participació més o menys estable, en aquests casos convé analitzar fins a quin punt el procés avaluat s'integra o no en el sistema participatiu. En aquest sentit s'han de tenir en compte tres aspectes rellevants:

El primer és que sovint els processos participatius s'encabeixen en sistemes de participació més complexes i/o es desenvolupen de forma paral·lela a altres processos. Fins i tot, a vegades s'han donat dificultats per la correspondència de diferents projectes paral·lels i contradiccions i/o solapaments entre uns i altres. Per tant, doncs, és important tenir en compte la integració del projecte de participació en el conjunt de l'acció de govern, tant per garantir la seva sostenibilitat en el temps com la retroalimentació o sinèrgia positiva que es pot donar amb d'altres processos participatius.

El segon aspecte és el grau de relació entre el procés participatiu i el que es podria anomenar el sistema estable de participació, entenent com a tal el conjunt d'espais i mecanismes (reglaments, consells consultius sectorials i/o territorials, webs interactives,...) que funcionen de forma regular. Estudis sobre anàlisi d'experiències han demostrat com, a vegades, ambdós canals funcionen "en paral·lel", sense connexió entre elles, produint-se situacions de descoordinació i dèficits d'informacions entre actors (Subirats, J. i altres, 2001).

Finalment, el tercer aspecte, tenint en compte que el públic potencial de totes les dinàmiques participatives locals pot ser el mateix, la ciutadania, convé també que el procés participatiu es coordini, aprofiti i eviti coincidir amb la resta de dinàmiques participatives del municipi. És important, per tant no duplicar esforços ni saturar el potencial participatiu de la ciutadania.

En sisè lloc, els **objectius** d'un procés participatiu han de ser **clars**, tant pel que fa a la seva naturalesa com al seu abast (Castellà, C.; Jorba, L., 2005), i així poder facilitar la tasca tant als gestors del procés com a aquells que hi participen (Rowe, G; Frewer, L. J., 2000). De fet, la claredat en els objectius dota al procés de coherència i transparència: aporta una línia clara de treball i limita allò que es busca i allò que es pot aconseguir¹¹. Aquest darrer element elimina les demandes excessives i les expectatives que de vegades poden penjar dels processos participatius, evitant així frustracions que poden influenciar negativament la participació en processos futurs. Més enllà de l'anàlisi dels objectius, també és important

¹⁰ És important detectar la composició del grup promotor (qui el forma? tècnics, polítics, associacions, ciutadans a títol individual?) i conèixer al màxim el seu funcionament per tal de poder detectar el grau d'incidència real sobre la coordinació del procés.

¹¹ En principi, els objectius han de ser realistes amb els recursos (de temps, monetaris, personals, cognitius, etc.) que es disposen.

avaluar fins a quin punt els objectius inicials han estat emprats com elements guia del procés i fins a quin punt els resultats del procés responen als objectius inicials.

En darrer lloc, es fa referència a la necessitat que el procés participatiu compti amb els suficients **recursos¹² humans, materials, informatius i temporals** que permetin el seu desenvolupament de forma òptima.

Els *recursos humans* que s'hi destinin facilitaran assolir majors nivells de qualitat en la mesura que com més adequats siguin, més facilitaran el procés per tal d'assolir els objectius previstos. Per recursos humans s'han de comptabilitzar tant els que existeixen a nivell propis com els que són externs, tenint en compte el grau de dedicació al projecte (poden existir tècnics que només hi dediquin unes hores a la setmana i altres que hi dediquin la jornada completa). Caldrà fer especial atenció a comptar no solament els tècnics que hi treballen, sinó també els administratius dedicats al procés ja que sovint, especialment en municipis petits, els administratius fan feines tècniques. Així mateix s'han de tenir present els temes referents a la contractació de personal extern: sovint només es pensa en una empresa / entitat externa, però cal tenir present que no sempre aquestes empreses tenen experts en participació, ni tots els professionals de la participació es troben en empreses. *"Para terminar el debate organizativo es preciso aludir al rol desempeñado por los organizadores del proceso. En muchos casos, éstos trabajan directamente para la administración (...), mientras que en otros se trataba de una entidad externa a la que se hacía responsable del desarrollo de todo el proceso (...). Aunque en principio esta segunda fórmula aporta mayores garantías de neutralidad, ni es siempre viable, ni existen (...) indicios suficientes para afirmar que suponga necesariamente mejores resultados"*. (Font, J., Coordinador, 2001: 230)

Pel que fa als *recursos materials*, si es pretén que un procés participatiu sigui degudament preparat, dinamitzat, desenvolupat i amb uns resultats que a llarg termini acabin essent efectius, és necessari comptar amb mitjans suficients per tal que no se'n dificulti el seu desenvolupament. Parlar de recursos materials és parlar, no només de diners destinats (pressupost), sinó també d'aquells espais (lloc de reunions,...) i instruments (projectors, paperògrafs,...).

Pel que fa als *recursos informatius*, és necessari que el mateix procés participatiu permeti a la ciutadania conèixer amb més intensitat la temàtica que se li planteja, amb prou informació (i suficientment plural i clara) per tal que es pugui pronunciar de manera coherent i rigorosa sobre les principals alternatives existents davant del repte d'assolir els objectius plantejats a l'inici del procés (Font, J. I Blanco, I., 2003) . Aquesta fàcil accessibilitat a la informació afavoreix situacions d'actuació de més igualtat entre els/les participants durant el procés i una major transparència: *"Criterion of transparency: The process should be transparent so that the public can see what is going on and how decisions are being made"* (Rowe, G;

¹² ROWE, G; FREWER, L. J..(2000: 16) parlen de *"Criterion of resource accessibility: Public participants should have access to the appropriate resources to enable them to successfully fulfill their brief. (...). Necessary resources include (1) information resources (summaries of the pertinent facts), (2) human resources (e.g., access to scientists, witnesses, decision analysts), (3) material resources (e.g., overhead projectors/whiteboards), and (4) time resources (participants should have sufficient time to make decisions). Restrictions on any of these resources are liable to have an impact on the quality of the participation process"*.

Frewer, L. J. (2000:). Per aconseguir aquest objectiu cal produir informació que sigui clara, útil i plural, i que clarifiqui els objectius del procés. A més, cal utilitzar els canals adequats per arribar a tots els potencials participants; aquests, han d'estar al corrent del procés participatiu i han de poder accedir a tota la informació quan ho necessitin. Informació de qualitat facilita que els/les potencials participants puguin actuar amb majors condicions d'igualtat. I que així mateix està també relacionat amb criteris citats anteriorment de claredat en la definició d'objectius i l'explicitació del grau de participació al que es pretén arribar amb el procés.

Pel que la als *recursos temporals*, es fa referència a dos temàtiques: d'una banda, a la necessitat que hi hagi una bona planificació del procés participatiu, és a dir, tenir present que la participació no s'improvisa (Martí, J., 2006) i per tant cal tenir present tant les seves fases de desenvolupament com el cronograma i l'adequació a la realitat del municipi; a més s'ha de tenir en compte que en un procés participatiu la "constant reformulació" és valorada, a vegades, com una possible qualitat del propi procés participatiu, ja que s'està adequant a les necessitats reals que sovint només es detecten al llarg del propi procés. D'altra banda, la constatació de "(...) un tiempo disponible finito y sometido a múltiples presiones, por lo que el necesario consumo del mismo para participar deberá distribuirse como corresponde a un recurso preciado, valioso y a respetar. (...). Además, (...) será preciso que los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su tiempo para nada" (Font, J., Coordinador, 2001: 19).

Un últim apunt referent als recursos del procés, recordar que, tal i com afirmant molts dels seus crítics, la participació sempre té uns costos econòmics, organitzatius i de temps que es precis estiguin incorporats en tot anàlisi.

.ASPIRACIÓ NORMATIVA

Un procés participatiu de qualitat ha de comptar amb el suport polític, administratiu i social sobre la seva necessitat i la metodologia de desenvolupament; un treball intern transversal; el compromís polític de la implementació dels seus resultats i un lideratge compartit. Així mateix, ha de tenir uns objectius clarament definits; disposar d'uns recursos (humans, materials, informatius i temporals) adients per al seu desenvolupament; i estar integrat, en la mesura que sigui possible, en el sistema participatiu del municipi.

Dimensions

Acord polític, social i administratiu: *Un procés en el qual hi ha un ampli consens sobre la seva necessitat i la seva metodologia té més possibilitats d'èxit que no pas un procés que és qüestionat, ja sigui des de l'àmbit polític com des del tècnic o el social.*

Transversalitat: *Els processos que aconseguixen un treball intern transversal, implicant a diverses àrees tant política com tècnicament, tenen més garanties de fluïdesa i eficiència, a la vegada que es redueixen les resistències a implementar els resultats i, per tant, són de més qualitat. Aquesta transversalitat és especialment rellevant quan el procés és liderat des de l'àrea de participació i té*

implicacions substantives en altres àrees o quan l'àmbit substantiu té un abast integral i requereix de la implicació de diverses àrees.

Compromís polític: *L'existència d'un compromís polític clar, per part de l'organització promotora del procés, en relació a la implementació dels resultats del procés participatiu és, sens dubte, un dels principals criteris de qualitat democràtica en els processos participatius.*

Coliderat: *L'existència d'un liderat compartit pot dotar al procés participatiu d'un major grau d'eficàcia i coherència, fent-lo més pròxim a les dinàmiques reals del municipi. Així mateix, garanteix que aquest sigui més plural i transparent, alhora que facilita la neutralitat en la seva coordinació. És, per tant, un criteri de qualitat democràtica en els processos participatius.*

Integració en el sistema participatiu del municipi: *Els processos participatius no tenen perquè derivar-se sempre del seu propi sistema de participació (ja sigui més o menys estable), si bé convé que siguin coherents amb el mateix i, en la mesura del possible, s'hi integrin i es coordinin, per no duplicar esforços i "esgotar" el potencial participatiu de la ciutadania. En el mateix sentit, convé evitar la duplicació d'estructures i per això cal intentar aprofitar els òrgans i les estructures ja existents al municipi. Per tant, un procés participatiu serà de més qualitat en la mesura que s'integri i coordini amb el sistema participatiu del municipi.*

Definició d'objectius: *un procés participatiu serà de més qualitat quan els objectius estiguin clarament definits tant pel que fa a la seva naturalesa com al seu abast.*

Recursos adequats: *Un procés participatiu de qualitat ha de comptar amb els recursos materials, humans, informatius i de temps adequats al desenvolupament del procés que es planteja.*

- **Informació de qualitat:** *Un bon procés participatiu ha d'oferir als/les participants tota la informació necessària per a poder opinar i decidir.*
- **Recursos humans:** *Un procés participatiu podrà assolir majors nivells de qualitat quan els recursos humans que s'hi destinin facilitin el desplegament del procés per tal d'assolir els objectius previstos.*
- **Recursos materials:** *Un procés participatiu assolirà majors nivells de qualitat quan els recursos materials que s'hi destinin siguin suficients per tal que el desenvolupament del procés sigui satisfactori i permeti assolir els objectius proposats en el seu inici.*
- **Temps (planificació):** *La participació no s'improvisa i, per tant, convé planificar tot procés participatiu identificant-ne les seves fases i el seu cronograma de tal manera que s'arribi a la fase de presa de decisions amb suficient temps, com per a que aquesta sigui de qualitat . La planificació permet preveure les dificultats, organitzar la participació, oferir una major qualitat del procés i garantir una major transparència.*

B. Segon àmbit: Qui? Els/les participants

La qüestió de **qui participa**, un dels temes centrals en la literatura sobre la participació política:

Els defensors de la democràcia liberal representativa han propugnat el vot com a forma de participació que, tot i ser poc intens (amb una freqüència de quatre anys aproximadament) i molt generalista (dona poca informació sobre les preferències concretes dels ciutadans; arriba a molta població i per tant és molt extens).

D'altra banda, els partidaris de la democràcia participativa, defensen formes de participació més directes i freqüents, que demanen més implicació dels ciutadans, però que moltes vegades poden acabar incloent només a certes minories que són poc representatives del conjunt de la ciutadania. Per tant, els problemes de manca de representativitat dels participants és un dels temes clàssics dels estudis sobre participació i planteja reflexions referents a la manca de representativitat: ja sigui per desigualtats de recursos, de gènere, d'edat, d'origen,... O estructurals, induïts pel propi disseny de les eines participatives.... I planteja qüestions de tipus: ¿els/les participants han de ser un reflex exacte del conjunt de la societat o les estructures participatives han d'estar obertes a aquells qui hi vulguin participar?

Els arguments que s'utilitzen en contra d'ampliar les vies de participació ciutadana resideixen en les peculiaritats o carències dels ciutadans/es cridats a incorporar-se en els processos decisionals: la manca de voluntat real de participar de la ciutadania en processos de presa de decisió pública (acaben sent complicats i cansats); la inconstància en la participació de la majoria de ciutadans; el fet que comporta uns funcionaments irregulars dels mateixos mecanismes; el fet que sempre participen els mateixos (asimetries de coneixement i informació, i d'implicació i experiència política fa que els ciutadans potencialment capacitats o disposats a participar siguin una minoria); i, moltes vegades els ciutadans que es mobilitzen i volen participar només es representen a ells mateixos i no al conjunt de la ciutadania.

A més, aquests mecanismes de participació directa de la ciutadania se'ls ha acusat de debilitar i deslegitimar les vies representatives que la democràcia ha emprat tradicionalment i que han anat acumulant crítiques i acusacions de no funcionar.

Des de la perspectiva de la democràcia participativa, doncs: *"(...) No sólo se trata de que la gente participe más. Cada vez parece más necesario asumir que, si no se amplía la base de consenso social de muchas decisiones, la erosión de las instituciones representativas irá en aumento y, de esta manera, podrán incrementarse los partidarios de fórmulas decisionales, a pesar de los sacrificios democráticos que puedan comportar. (...) cuando hablamos de participación (...) hablamos del conjunto de la población afectada directamente o indirectamente por la decisión. Y esto quiere decir encontrar mecanismos para conseguir esta implicación social amplia"*. (Subirats, J., 2001:40). Així doncs, quanta més gent participi millor.

Pel que fa al tema de la representativitat, des de la perspectiva de la democràcia participativa: tot i que una de les funcions principals dels processos electorals en el marc de la democràcia representativa és

garantir la representació dels interessos dels diferents ciutadans/es i grups socials en els processos de govern, la introducció de fórmules de participació ciutadana, més enllà de les eleccions, hauria de servir per potenciar la capacitat de representació d'aquest conjunt d'interessos en les decisions públiques. En aquest sentit és cert que un dels riscos d'aquestes fórmules de participació ciutadana serà acabar premiant les opcions i els interessos dels ciutadans o grups amb més recursos per a participar i que per tant, la participació no sigui representativa del conjunt d'interessos i demandes presents a la població.

El model de participació predominant a Catalunya ha potenciat la participació dels grups organitzats, en detriment de la capacitat dels ciutadans no organitzats a decidir en els processos de govern. Aquest fet s'ha donat per un seguit de motius: en primer lloc, els governs locals han concebut les associacions com a interlocutores vàlides dels interessos, les necessitats i les demandes presents de la ciutadania; en segon lloc, consideren que el diàleg és més fàcil amb grups organitzats que amb ciutadans que només es representen a ells mateixos i que en la majoria dels casos estan molt desinformatos; en darrer terme, els governs locals han entès que l'oposició més forta i contundent pot venir des dels col·lectius organitzats, amb uns interessos i expectatives fortes sobre l'acció de govern i amb capacitat d'influir i mobilitzar l'opinió pública i per aquests motius han de ser els primers a ser escoltats. Finalment, apuntar també la crítica que el mateix moviment associatiu ha fet a la participació ciutadana a títol individual titllant-la de poc representativa de la resta d'interessos de la societat/comunitat.

Però aquest model de participació de base associativa també té moltes limitacions (que s'han posat més de manifest, sobretot, des de finals dels anys 80): d'una banda apareix el dubte sobre la representativitat dels grups participants en relació al conjunt del teixit associatiu; de l'altra banda, moltes vegades els assistents als òrgans participatius no els podem definir com a representatius de les entitats de les que formen part; i finalment, les mateixes entitats tenen dificultats a l'hora de garantir la seva capacitat de representació dels interessos de la població.

Aquests problemes de representativitat, però, podrien ser superats mitjançant un model de participació on les entitats recuperin el seu rol més crític i de control democràtic; i, alhora facin un procés de renovació interna amb el suport de les administracions.

Els darrers anys s'ha iniciat una tendència a cercar noves fórmules de participació que donen protagonisme a grups informals i a ciutadans no organitzats, ja sigui a través de participació mixta (entitats i ciutadans a títol individual) o exclusivament personal. En aquest darrer cas es diferencien: aquells mecanismes que busquen la representativitat dels participants (és a dir, on els participants estan escollits seguint uns criteris estadístics per a la confecció d'una mostra representativa del conjunt de la població); i aquells altres, que no la pretenen (i que faciliten trobar un conjunt de ciutadans¹³ més o

¹³ És justament en aquests casos quan és més fàcil que es produeixin biaixos en les característiques dels participants, ja que l'elevat grau d'exigència que demanen aquests mecanismes participatius a nivell de disponibilitat de temps, informació i habilitats comunicatives fa que no estiguin a l'abast del conjunt de la ciutadania.

menys plural que tenen en comú el seu interès, disposició i capacitat per a participar en la discussió de determinada política pública..

Per tant, quanta més semblança del grup de participants amb el conjunt de la població, millor (Anduiza i De Maya, 2005). Sobretot pel que fa a la representativitat dels discursos existents en població respecte a la problemàtica tractada (Jorba, L.; Martí, J; Parés, M., 2007). .

ASPIRACIÓ NORMATIVA

La participació en un procés ha de ser el més àmplia i representativa possible del conjunt de la ciutadania al que va dirigit, tant pel que fa a la diversitat de perfils de participants, com a la diversitat dels discursos existents a la població respecte al tema tractat.

Dimensions

Quantitat de participants (l'extensió): *A priori, quants més participants aconseguixi implicar un procés participatiu millor¹⁴, tot i que dependrà tant del tipus d'espai que es vulgui i convingui crear i de la població de referència de la qual estem parlant. Alhora, cal tenir en compte que sovint és tan important la quantitat de participants (per l'efecte pedagògic del procés en els propis participants directes), com la diversitat de persones (quelcom que garanteix tenir en compte punts de vista molt diferents, i que redunda en la legitimitat i qualitat del resultat final).*

Diversitat: *Un procés participatiu tindrà una major qualitat democràtica si és capaç d'incorporar la diversitat de la societat en el qual es desenvolupa, és a dir, si els diferents grups socials i els diferents interessos hi estan representats. En aquest sentit s'han de tenir en compte els grups socials habitualment subrepresentats en els processos participatius com són les dones, els joves o els immigrants (per exemple). Així mateix, per tal de garantir aquesta diversitat, pel que fa a les entitats, caldrà tenir en compte la diversitat¹⁵ d'associacions que participen, respecte a les presents en el territori. Un pas més enllà de la diversitat, és detectar l'absència de grups especialment rellevants per a la temàtica que es*

¹⁴ Caldrà tenir present que malgrat la quantitat, en alguns casos, sigui elevada, pot ser que no estiguin representats els diferents grups socials del territori i tots els discursos possibles respecte del tema. Alhora, alguns processos treballen amb òrgans restringits en els quals el nombre de participants és limitat per afavorir dinàmiques de consens i deliberació (que després poden o no obrir-se a la resta de ciutadania). En tot cas, es podria mesurar els participants reals en relació als participants potencials. Finalment, pel que fa a les entitats, interessarà veure si aquestes han promogut un debat a nivell intern de la pròpia associació per fer el debat més extensiu i democràtic.

¹⁵ Cal tenir present que grau de diversitat depèn del context en el qual es doni el procés i del seu objectiu. Hi ha contextos en que pot ser necessari tenir en compte altres variables de diversitat. Al mateix temps, hi ha processos que estan destinats a grups socials específics o entitats específiques i per tant aquests indicadors de diversitat no serien vàlids. És a dir, aquí caldria tenir en compte el **grau d'obertura del procés** degut a què un procés participatiu pot permetre la participació de qualsevol entitat o ciutadà/na, o bé pot restringir els participants depenent de quin sigui el seu objectiu. En termes generals, no se sol donar que un procés sigui al 100% obert (és a dir, tots els espais són oberts a qui vulgui), ni al 100% tancat, especialment perquè hi ha fases de treball intensiu que requereixen de més tancament i fases de propostes i ratificació que requereixen més obertura. Caldrà doncs identificar els extrems d'obertura i tancament per tal d'evitar-los.

tracta, és a dir, un procés de qualitat hauria de garantir la participació de tots els actors clau en relació a la temàtica sotmesa a participació.

Representació: *En alguns processos tots o algun dels participants ho fan en representació d'actors organitzats. En aquests casos un criteri de qualitat democràtica consisteix en garantir que aquests representants siguin realment portadors d'un discurs col·lectiu. Aquesta garantia ve donada per tres tipus d'elements: els relatius al procés, els relatius a l'organització i els relatius a les persones que fan de representants. El procés ha de facilitar la possibilitat que els representants traslladin la informació a la seva organització i puguin tenir debats interns; les organitzacions han d'escollir als seus representants i participar dels debats interns, i els representants han de participar en el procés sent fidels a les aportacions sorgides de la seva organització, sense fer aportacions personals.*

C. Tercer àmbit: Sobre què es participa?

Si en l'apartat anterior ens centràvem en els subjectes de la participació, en aquest exposarem els criteris per avaluar l'objecte de la participació: allò que és sotmès a participació. Concretament parlarem de la seva rellevància, la capacitat d'intervenció de l'administració local i la procedència de la temàtica sotmesa a participació:

En primer lloc, fa referència a la temàtica sobre la que es centra el procés participatiu i més concretament en la necessitat que la participació es centri en **temes rellevants**. La participació hauria d'aplicar-se a aspectes centrals per a una comunitat (Jorba, L.; Martí, J; Parés, M., 2007; Font, J. I Blanco, I., 2003). Només d'aquesta manera els processos participatius podran contribuir a l'eficàcia de les polítiques públiques. Aquest criteri que, en bona mesura es basa en les percepcions¹⁶ de la població sobre els temes sotmesos a participació i per tant s'haurà d'avaluar mesurant les valoracions subjectives dels ciutadans i els agents de referència en relació a la temàtica del procés.

En segon lloc, un procés participatiu serà més eficient si aborda temes sobre els que la **capacitat d'intervenció de l'administració local** és molt gran. Si no és així, el govern municipal requerirà de la complicitat d'administracions supralocals per a executar els resultats del procés.

En tercer lloc, els temes sotmesos a participació poden procedir de la iniciativa o de la demanda de diferents actors: pot ser iniciativa del govern, d'una àrea concreta del govern, d'algun tècnic, de l'oposició, d'alguna associació, de la ciutadania no organitzada, etc. La iniciativa de la participació condiciona el desenvolupament del procés però no hauria d'afectar la seva qualitat democràtica. Allò que ara ens interessa com a element de qualitat democràtica és en quina mesura la temàtica objecte de participació

¹⁶ El terme "rellevant" pot suscitar confusions en la seva definició ja que es pot donar el fet que allò que sigui rellevant per a polítics i/o tècnics no ho sigui per a la ciutadania (o viceversa); o que sorgeixin divergències de percepció entre els mateixos polítics o tècnics; o que allò que sigui definit com a rellevant en termes econòmics, no ho sigui en termes subjectius, per exemple.

recull o aborda demandes procedents de la ciutadania. Entenem que, en general, els **temes que procedeixen d'una demanda ciutadana** no només responen millor a la voluntat de la ciutadania sinó que també tenen més possibilitats de generar processos amb èxit, amb majors nivells de participació.

ASPIRACIÓ NORMATIVA

El procés participatiu de qualitat ha de fer referència a qüestions polítiques rellevants, a temes sobre els que l'administració local tingui capacitat d'intervenció i, en la mesura que sigui possible, procedeixin d'una demanda ciutadana.

Dimensions

Rellevància: *La qüestió política sobre la que es centra el procés participatiu ha de ser valorada subjectivament com a rellevant, tant per als polítics i/o tècnics, com per a la ciutadania a la que va dirigida el procés. Per tant, un procés participatiu serà de més qualitat, si cobreix qüestions rellevants per a la població i els agents de referència respecte al tema sobre el qual es participa.*

Capacitat d'intervenció de l'administració local: *Un procés participatiu serà més eficient si aborda temes sobre els que la capacitat d'intervenció de l'administració local és molt gran.*

Procedència del tema sotmès a participació: *en general, els temes que procedeixen d'una demanda ciutadana no només responen millor a la voluntat de la ciutadania sinó que també tenen més possibilitats de generar processos amb èxit, amb majors nivells de participació.*

D. Quart àmbit: Com es participa?

En aquest apartat pretenem abordar totes aquelles qüestions referents al com (al mètode) del procés participatiu: Com s'està duent a terme la participació? El mètode és l'adient? La deliberació es produeix en condicions de llibertat i igualtat entre els participants? El poder està realment delegat en aquells que participen?. En l'àmbit pertanyent a **com es participa** tracta, doncs, del propi desenvolupament del procés participatiu i fa referència a la forma que aquest acaba prenent. Diferenciarem els següents aspectes: el grau de participació, la capacitat de proposta, la qualitat de la deliberació i l'avaluació.

Un primer criteri de qualitat a tenir en compte és el **grau de participació** o marge de decisió dels ciutadans (Anduiza, E.; De Maya, S., 2005); és a dir, allò que Arnstein, S. (1971) definí com a intensitat de la participació o l'escala participativa en funció del rol o paper que han desenvolupat els/les ciutadans/es ens els diferents espais participatius. L'autor distingeix entre els següents nivells de participació acumulatius (cadascun engloba els anteriors): informació, comunicació, consulta, deliberació i participació

en la presa de decisions. A cadascun dels nivells es requereix, progressivament, una major implicació i menor passivitat dels participants.

A banda d'Arnstein, altres autors també han desenvolupat escales de participació (Burns et al. 1994, Gyford, J., 1991) o distincions entre participació autèntica i no autèntica (Simrell et al. 1998, McLaverty 1999). La qüestió és definir si acceptem com a participatius només aquells processos que cerquen una decisió final; és a dir, aquells que suposen un veritable *empowerment* de la ciutadania, en atorgar-li capacitat de controlar, tot i que són experiències que es desenvolupen en sistemes de democràcia representativa en els quals la darrera paraula la té l'òrgan representatiu (plens, parlaments, etc.). O si acceptem també com a participatius aquells que pretenen, simplement, oferir i/o rebre informació o bé generar debat.

En general, es considera que els processos en els que els/les participants s'han centrat en la informació i comunicació no són específicament participatius. És important, per tant detectar si en les experiències participades els/les ciutadans han estat en processos de consulta (es demana bàsicament informació sobre prioritats i necessitats als ciutadans), si s'han integrat en la deliberació (debat sobre les propostes, contemplació i valoració d'alternatives, etc.) i, finalment, si a més a més els ciutadans/es han tingut capacitat de decisió i/o gestió sobre el propi procés i els resultats derivats. En aquest darrer cas és quan es considerarà que l'experiència és de més qualitat¹⁷.

Un segon criteri és la **capacitat de proposta** que tinguin els participants. D'aquesta manera, un procés participatiu ampliarà més els drets ciutadans si permet que els i les participants facin propostes. Alguns processos participatius no contempen aquesta possibilitat perquè metodològicament s'han decidit així, altres no la contempen perquè l'objectiu del procés es centra en altres fases de l'elaboració d'una política pública, per exemple una diagnosi.

En tercer criteri a tenir en compte és la **qualitat de la deliberació**. En els espais deliberatius s'acostumen a generar desigualtats deliberatives i comunicatives entre els diferents participants. Per reduir aquestes desigualtats és recomanable utilitzar tècniques i mecanismes específics que ajudin a reduir-les.

Per tant, parlar de com es participa, també fa referència als instruments de participació (Papadopoulos, Y; Warin, P., 2007) que poden facilitar processos de comunicació i deliberació en els que tots els ciutadans puguin participar en les discussions, sigui possible la comprensió mútua, s'acordin mecanismes de resolució de possibles conflictes, i s'assoleixin acords basats en la informació i el debat (Webler i Tuler 2000).

¹⁷ Tot i així, és evident que el tipus de participació, normalment definits com una escala participativa de menys a més participació, es poden veure com una progressió de menys a més qualitat. Però cal tenir en compte, que processos únicament centrats en la deliberació poden ser de molta qualitat i tenir un potencial pedagògic importantíssim i ser realment fluïdos. D'igual manera, els processos decisius poden ser de molt poca qualitat si només integren un grup molt limitat d'entitats o ciutadans i si la gestió i la decisió tenen restriccions innecessàries.

D'una banda, es pot identificar els espais i continguts d'informació/comunicació dissenyats o considerats en el procés, que han de poder garantir que els/les participants puguin expressar-se amb coneixement de causa i amb llibertat. Aquest espais i sistemes han d'estar definits de forma transparent i clara per a tots els agents implicats, de manera que tothom en conegui els objectius, possibilitats i límits del procés i no es creïn falses expectatives; alhora que la informació plural garanteix una diversitat de punts de vista que aporta qualitat i legitimitat al procés.

D'altra banda, es pot observar l'existència i metodologia de funcionament d'espais de deliberació i presa de decisions, siguin estructures ad-hoc (creades específicament pel procés participatiu) o bé estructures existents (consells consultius, fòrums estables, etc.). Actualment es compta amb mètodes d'organització d'aquests espais que permeten dissenyar els debats de manera que s'abordin les desiguals condicions de partida (d'informació, de capital cultural, etc.) dels i les participants, així com també mètodes per garantir una major diversitat de participants, dinàmiques constructives de consens, etc. (Delbecq, A. i altres, 1984).

Finalment, l'existència d'una **avaluació** pública del procés participatiu, és a dir, l'existència d'una avaluació participada que compti amb la implicació dels agents que participen en el procés (fet que alhora esdevé una oportunitat d'aprenentatge i corresponsabilització del projecte); amb una avaluació del procés que vagi més enllà dels resultats del procés participatiu i del seu impacte en les polítiques públiques, i es centri també en les millores produïdes de les relacions entre ciutadania i administracions (Papadopoulos Y; Warin, P., 2007); i, amb unes dinàmiques d'avaluació continuada que permetin millorar el procés al llarg del seu desenvolupament. (Jorba, L.; Martí, J; Parés, M., 2007). L'avaluació és, doncs, un altre indicador de qualitat democràtica en la mesura que permet identificar els errors per redefinir la planificació i readaptar el procés. Al mateix temps, és un element pedagògic molt valuós, doncs es dona l'oportunitat als participants de fer autocrítica, valorar la seva implicació en el procés i pensar-lo des de criteris generals.

ASPIRACIÓ NORMATIVA

Un procés participatiu de qualitat ha de facilitar que els seus participants puguin deliberar en condicions d'igualtat, tinguin capacitat de proposar i, finalment, puguin prendre una decisió democràticament. A més, el procés ha de poder ser avaluat des del seu inici i de forma continuada.

Dimensions

Grau de participació: *La situació de major qualitat democràtica és aquella en la que els participants reben tota la informació necessària, poden deliberar sobre ella en condicions d'igualtat i, finalment, poden prendre una decisió al respecte de forma democràtica. En aquest sentit , proposem utilitzar la següent*

escala de qualitat¹⁸: Només informació; Només deliberació; Només decisió; Informació i deliberació; Informació i decisió; Deliberació i decisió; Informació, deliberació i decisió.

Capacitat de proposta: *Un procés participatiu ampliarà més els drets ciutadans si permet que els i les participants facin propostes.*

Qualitat de la deliberació: *Partim de la idea que la deliberació, en si mateixa, és un principi bàsic de la qualitat democràtica. I, per tant, un altre criteri de qualitat, és l'ús d'instruments participatius en el desenvolupament dels processos participatius, és a dir, l'ús de noves vies participatives que permetin la intervenció del conjunt de la ciutadania. S'entén per instrument (mecanisme) el conjunt de formats participatius pensats únicament per ordenar i facilitar la intervenció ciutadana en la presa de decisions. Aquests instruments participatius es diferencien entre: aquells que tenen continuïtat al llarg el procés (hagin estat constituïts expressament per al procés o siguin òrgans estables de participació que ja funcionaven regularment abans d'iniciar-se l'experiència¹⁹); i aquells que només s'han realitzat una vegada o en un temps acotat i que, per tant, són instruments sense continuïtat, d'ús puntual (Castellà, C.; Jorba, L., 2005).*

A més, cal assenyalar que, atès que en els espais deliberatius es produeixen desigualtats deliberatives i comunicatives entre els diferents participants, convé utilitzar tècniques i mètodes que ajudin a superar aquestes desigualtats. En aquest sentit, entenem per tècniques participatives (Martí, J., 2006) debat grupal entre nombre limitat de persones, en un espai de temps limitat i guiat per un conductor/a, en els que els/les participants fan algun tipus d'autoanàlisi sobre la realitat que els envolta, i arriben a un moment de síntesi en el que sancionin unes conclusions de consens, orientades a transformar aquesta realitat. Així doncs, entenem que l'ús de tècniques participatives²⁰, és també, un criteri de qualitat ja que permet una participació més igualitària.

Avaluació: *Avaluar un procés participatiu des del seu inici i de forma continuada és en si mateix un criteri de qualitat, ja que només a través de l'avaluació podem analitzar la qualitat democràtica del nostre procés i només així podem millorar. Tot i que existeixen diverses formes d'avaluació de la participació, al nostre entendre s'aconseguirà una major qualitat democràtica quan aquesta avaluació estigui planificada (des de l'inici del procés), continuada (durant tot el procés) i participada (incorporant els subjectes de la participació).*

¹⁸ Aquesta tipologia està pensada com una escala de menor a major participació de la ciutadania en la presa de decisions. Però, cal evitar fer una associació directa entre major grau de participació i major qualitat democràtica d'un procés.

¹⁹ Aquest cas està íntimament relacionat amb el criteri comentat anteriorment sobre "integració en el sistema participatiu del municipi".

²⁰ Una de les tècniques més usuals i que sovint passa desapercibuda és l'existència de moderadors en els debats. Simplement l'existència d'aquest rol permet una participació molt més igualitària. Cal tenir en compte que no sempre la possibilitat de participar es tradueix una participació exercida, és a dir, hi ha persones que poden sentir-se ja representades per les opinions expressades amb anterioritat en l'espai participatiu, sense sentir cap necessitat de participar malgrat se li ofereixi la possibilitat de fer-ho (quelcom, a més, que estalviaria comentaris reiteratius i temps). És interessant, per tant, tenir una valoració subjectiva de la ciutadania sobre la possibilitat d'exercir la pròpia veu a partir d'un qüestionari de valoració dels/les participants.

E. Cinquè àmbit: Els resultats del procés

L'àmbit sobre els **resultats del procés** fa referència a qüestions àmpliament plantejades com: ¿serveixen realment per a prendre decisions que tinguin una influència a la pràctica, o només són espais on escenificar un diàleg entre administracions i ciutadans?. Es tracta d'avaluar en quina mesura el procés ha estat útil, ha estat capaç de transformar la societat ja sigui a través d'impactes substantius o sigui a través d'impactes simbòlics o relacionals. En aquest darrer apartat centrarem la nostra proposta de criteris de qualitat democràtica en les conseqüències de la participació, concretament en: els resultats substantius, la incidència, resultats relacionals, la supervisió pública dels resultats i la capacitació.

En primer terme es pot parlar dels **resultats substantius** que finalment seran implementats, és el que amb altres paraules anomenariem "conseqüències observables" (Anduiza i De Maya, 2005). Resultats substantius: el pla, programa o projecte que contempla determinades línies d'actuació i accions referides a la temàtica o àrea que s'ha tractat, sigui referida a determinats col·lectius de població (joves, gent gran, immigració, etc.) o a sectors d'intervenció (urbanisme, cultura,...), o a accions referides a la millora de l'organització local o de capacitació o de la ciutadania per afavorir la participació en la política tractada i/o per facilitar-ne el desenvolupament (Font, J; Blanco I., 2003). D'un procés participatiu de qualitat n'haurien de sortir uns resultats substantius que responguin a les necessitats plantejades en el disseny del procés.

En segon terme, doncs, cal considerar la implementació dels resultats, és a dir, **la incidència** que el procés participatiu ha tingut (o pot acabar tenint) en la planificació de polítiques tant pel que fa a la traducció dels resultats del procés en un programa o política pública, com pel tant per cent del pressupost afectat pel resultat del procés sobre el pressupost total de l'àmbit de referència. Aquesta implementació de resultats està molt relacionada amb criteris citats en apartats anteriors com són la voluntat política i l'assoliment dels objectius consensuats plantejats a l'inici del procés. Només aquells processos que tenen uns resultats substantius que són implementats i que, per tant, aconseguen un impacte real en les polítiques públiques, es poden considerar processos participatius de qualitat. (Parés, M.; Castellà, C.; Jorba, L.,2007).

És a dir, estariem parlant del grau d'influència real dels participants sobre la presa de decisions públiques on el grau màxim de qualitat seria que aquests participants adquirissin el control en el procés de presa de decisions independentment que la responsabilitat final correspongui a un òrgan representatiu (Burns 1994). *"En la tercera funció (...) que de la participación ciudadana en la toma de decisiones no debe salir ningún nuevo gobierno. Sin embargo, junto a la legitimidad y representatividad, si deben conseguirse unos resultados, unos rendimientos sustantivos del proceso, una decisión o un conjunto de recomendaciones, ideas o propuestas a las autoridades."*(Font, J., Coordinador, 2001:25). Permeten, per tant, arribar a alguns acords que poden arribar a tenir el seu reflex en forma de polítiques públiques.

En tercer terme, s'han de tenir en compte els **resultats relacionals (dinamització de xarxes locals)** és a dir, en tant que la participació implica vincles entre els actors locals, és pertinent observar els canvis que s'hagin produït al llarg del mateix procés de participació en els actors i en la seva relació en l'organització municipal, en la relació entre l'administració i la ciutadania, i en la implicació d'aquesta en la vida local. Tot i que aquests aspectes no són "participació" en si mateixos (sense un aspecte substantiu sobre el qual es recolzin), si que contribueixen a la generació d'una cultura ciutadana i al que alguns autors han anomenat "capital social" (Putnam, R. D., 1993).

Per tant, un procés participatiu de qualitat no només hauria d'aspirar a obtenir uns resultats substantius sinó que també hauria de promoure un enfortiment de les relacions entre els diferents actors²¹, aconseguint uns ciutadans i associacions que al llarg del procés construeixen algun vincle més o menys fort amb altres ciutadans i associacions, quelcom que enforteix la societat civil. La millora de les relacions i/o establiment de vincles, permet superar dinàmiques d'enfrontament i de conflicte si el procés ha estat ben gestionat.

En quart terme, en un procés participatiu de qualitat els resultats substantius del procés no només han de ser implementats sinó que, a més, els **participants han d'estar al corrent** d'aquesta **implementació**. En aquest sentit, un procés participatiu de qualitat hauria de preveure una devolució dels resultats al final del procés per tal que els/les participants coneguin els resultats, els validin i puguin donar per finalitzat el procés. Aquesta pràctica és un element fonamental de transparència per garantir la legitimitat dels processos participatius i incrementar la confiança de la ciutadania en les institucions. (Martí, J., 2006)

Per tal d'afavorir que els resultats d'un procés siguin realment implementats i ho siguin de forma coherent i fidel al debat participat, pot crear-se un òrgan que faci aquest seguiment. Pot ser un òrgan de nova creació al final del procés o es pot aprofitar un òrgan ja existent en el procés (per exemple, el grup motor plural, si existeix). Normalment es tracta d'òrgans plurals que representen al conjunt de participants del procés.

En darrer terme, un procés participatiu serà de major qualitat si aconsegueix **capacitar als participants**. La capacitat pot produir-se en el tema sotmès a participació, proporcionant als participants un major coneixement de la temàtica objecte a debat; o bé en el mateix camp de la participació ciutadana (ja sigui adquirint tècniques i habilitats per a la participació o incidint en els valors i les actituds democràtiques de la ciutadania i dels polítics i tècnics que han participat en el procés participatiu) (Jorba, L.; Martí, J; Parés, M., 2007); o fins i tot temes més abstractes relacionats amb el suport a la democràcia i als seus valors (Rowe, G; Frewer, L. J., 2000).

²¹ La valoració subjectiva de la ciutadania sobre l'enfortiment de les relacions, superació d'enfrontaments o construcció de vincles pot obtenir-se a partir d'un qüestionari de valoració del propi procés, sobretot perquè la creació d'aquests vincles, o simplement la millora de les relacions, pot passar desapercebuda a la simple observació participant. Aquestes transformacions poden donar-se entre els diferents tipus d'actors i internament dins un mateix tipus d'actors: polítics, tècnics, administratius, associacions i ciutadans.

Aquesta visió de la participació com a “escola de democràcia” que contribueix a crear millors ciutadans faran augmentar els efectes legitimadors dels processos participatius. Evidentment, però, que en aquest punt ens afrontem a la dificultat, no només d’observar aquest canvi en els valors i les actituds, sinó també poder afirmar que aquestes estan directament produïdes pel propi procés participatiu.

Tots aquests aspectes relacionats amb els resultats tenen molt a veure en el debat existent sobre la relació entre participació i eficiència.

ASPIRACIÓ NORMATIVA

Un procés participatiu de qualitat ha de tenir uns resultats substantius que comportin una influència real dels ciutadans sobre les decisions públiques (resultats substantius) i un enfortiment de la xarxa d’actors que han intervingut en el procés (resultats relacionals). Aquest resultats han de ser retornats als participant per tal que en puguin fer el seguiment. Així mateix, el procés, ha d’afavorir la capacitat dels participants en una cultura política participativa.

Dimensions

Resultats substantius: *Per a la legitimitat d’un procés participatiu és bàsic que hi hagi uns resultats substantius que responguin a les necessitats plantejades en el disseny del propi procés participatiu. Des del punt de vista de la qualitat democràtica del procés, aquests resultats substantius no només han d’existir, sinó que a més haurien de respondre a les demandes i les propostes fetes per la ciutadania en el procés participatiu. És a dir, entenem que la qualitat democràtica es dona quan els participants realment influeixen en els resultats del procés.*

Incidència: *La capacitat real d’un procés participatiu per a transformar la realitat es dona quan els resultats de dit procés influeixen en les polítiques públiques, és a dir, es converteixen en outputs i, sobretot, quan aquestes polítiques públiques aconseguen transformar la realitat d’acord amb els objectius que s’havien fixat i, per tant, es converteixen en outcomes.*

Resultats relacionals (dinamització de xarxes locals): *Un procés participatiu, a banda d’aspirar a uns resultats substantius, hauria d’enfortir les relacions entre els participants i entre els participants i l’administració. Des d’aquest punt de vista, del procés participatiu, s’espera que un impacte en la societat, transformant les formes de relació entre els ciutadans, però també en l’administració, generant una administració més permeable i amb una major capacitat d’interlocució. A més, si el procés està ben gestionat, aquest enfortiment de les relacions socials pot permetre superar les dinàmiques de conflicte amb major facilitat.*

Seguiment públic dels resultats (devolució): *Un procés participatiu de qualitat hauria de preveure una devolució dels resultats, tant els substantius com els relacionals (aquests darrers si han pogut ser explicitats), al final del procés per tal que els/les participants coneguin els resultats, els validin i puguin donar per finalitzat el procés. La devolució de resultats està molt lligada a criteris de caràcter general com*

són la visibilitat i transparència del procés, la seva legitimitat i coherència i l'augment de la confiança de la ciutadania en les institucions.

Capacitació: *Un procés participatiu serà de major qualitat si aconsegueix capacitar als participants en l'àmbit de la participació ciutadana, des dels propis polítics, als tècnics i administratius i a les entitats i ciutadans a títol individual. Entre aquestes capacitacions tenim: tant les més concretes com un major coneixement sobre el tema sotmès a participació; més genèrica aquelles que permeten un funcionament millor dels processos ciutadans (capacitat per parlar, entendre el funcionament dels processos participatius, conèixer el funcionament de l'administració, etc.); fins a capacitacions més abstractes relacionades amb el suport a la democràcia i als seus valors.*

2.6. Conclusions

L'objectiu d'aquest primer capítol ha estat presentar una sèrie de criteris de qualitat democràtica pensats per avaluar processos participatius.

Per tal de dur a terme aquesta tasca, en primer lloc, hem anat a cercar els orígens del concepte de qualitat en la literatura centrada en l'àmbit productiu i dels serveis. Hem vist la importància que ha tingut en l'àmbit públic la introducció de la qualitat del servei (més enllà de la qualitat del producte) i la dificultat d'introduir la diferenciació entre la qualitat objectiva (vinculada al compliment d'unes especificacions tècniques) i la qualitat subjectiva (que és la percebuda pel client o usuari). Hem posat de manifest com una de les grans dificultats i alhora un dels grans reptes en l'anàlisi de les polítiques públiques és la introducció de les expectatives de la ciutadania i les percepcions sobre els resultats, sobretot quan aquests no són tangibles. I hem apuntat que aquestes dificultats les hem tingut també alhora de definir els criteris de qualitat democràtica en els processos participatius.

En segon lloc, ens hem introduït en el debat de la qualitat en el si de la democràcia participativa. En una època de grans canvis i major complexització en el camp de la política, hem vist com l'emergència d'espais i instruments participatius en l'àmbit local han estat de cabdal importància a l'hora de permetre fer un salt endavant de les formes més clàssiques de participació política. I, de fet, els processos participatius en el govern local han estat una d'aquestes d'iniciatives innovadores.

En tercer lloc, hem fet un recull de diferents criteris de qualitat democràtica en els processos de participació ciutadana que trobem en la literatura europea. Criteris, que hem tingut en compte a l'hora de confeccionar la nostra proposta.

Finalment, hem definit cinc àmbits, cinc aspectes rellevants que considerem estan presents en tot procés participatiu i que, de fet, poden ser aplicat a diferents contextos. Per cadascun d'aquests àmbits, he especificat una aspiració normativa sobre el que creiem que serien pràctiques de qualitat democràtica. I, alhora, he establert vint-i-dos criteris de qualitat democràtica pensats per avaluar processos participatius.

Evidentment l'objectiu final no és que tot procés participatiu compleixi tots els criteris exposats, "*... no existe un mecanismo participativo perfecto que reúna todas las características ideales*" (Font, J., Coordinador, 2001: 233); ni que totes les dimensions estiguin sempre relacionades positivament entre elles; sinó establir una sèrie de guies que contribueixin a fer-los més democràtics, més diversos, més eficaços i més útils,... en una paraula, de més qualitat. Lògicament, en funció del context i de les característiques de cada municipi, cadascun dels criteris aquí proposats serà més o menys útil i més o menys viable, més o menys "mesurable".

Taula 3: Aspiracions normatives i criteris d'avaluació de la qualitat democràtica dels processos participatius

| Àmbits | Aspiració normativa | Dimensions |
|---------------------------|--|---|
| LA COORDINACIÓ DEL PROCÉS | Un procés participatiu de qualitat ha de comptar amb el suport polític, administratiu i social sobre la seva necessitat i la metodologia de desenvolupament; un treball intern transversal; el compromís polític de la implementació dels seus resultats i un lideratge compartit. Així mateix, ha de tenir uns objectius clarament definits; disposar d'uns recursos (humans, materials, informatius i temporals) adients per al seu desenvolupament; i estar integrat, en la mesura que sigui possible, en el sistema participatiu del municipi. | Acord polític, social i administratiu sobre la necessitat de realitzar el procés participatiu i la seva metodologia |
| | | Transversalitat interna |
| | | Compromís polític clar en relació a la implementació dels resultats. |
| | | Liderat compartit del procés participatiu. |
| | | Integració i coordinació del procés participatiu amb el sistema participatiu del municipi |
| QUI? ELS/ILES | La participació en un procés de qualitat ha de ser el més àmplia i representativa possible del conjunt de la ciutadania al que va dirigit, tant pel que fa a la diversitat de perfils de participants, com a la diversitat dels discursos existents a la població respecte al tema tractat. | Definició clara d'objectius |
| | | Recursos materials, humans, de temps i informació adequats al desenvolupament del procés que es planteja |
| | | Implicació extensa de participants |
| | | Diversitat de participants (grups socials i discursos) |
| | | Representació d'actors |
| SOBRE QUÈ? | El procés participatiu de qualitat ha de fer referència a qüestions polítiques rellevants, a temes sobre els que l'administració local tingui capacitat d'intervenció i, en la mesura que sigui possible, procedeixin d'una demanda ciutadana. | Rellevància política del tema en el que es centra el procés participatiu |
| | | Capacitat d'intervenció de l'administració local sobre el tema |
| | | Tema procedent d'una demanda ciutadana |
| | | Grau de participació dels participants en el procés: presa de decisions |
| | | Capacitat de proposta dels participants en el procés |
| COM ES PARTICIPA? | Un procés participatiu de qualitat ha de possibilitar que els seus participants puguin deliberar en condicions d'igualtat, tinguin capacitat de proposar i, finalment, puguin prendre una decisió democràticament. A més, el procés ha de poder ser avaluat des del seu inici i de forma continuada. | Deliberació en condicions d'igualtat: ús de tècniques participatives |
| | | Avaluació del propi procés |
| | | Obtenció de resultats substantius que responguin a les necessitats plantejades en el disseny del procés |
| | | Enfortiment de les relacions entre els diferents actors |
| | | Implementació dels resultats substantius i impacte real en la definició de polítiques públiques |
| ELS RESULTATS DEL PROCÉS | Un procés participatiu de qualitat ha de tenir uns resultats substantius que comportin una influència real dels ciutadans sobre les decisions públiques (resultats substantius) i un enfortiment de la xarxa d'actors que han intervingut en el procés (resultats relacionals). Aquest resultats han de ser retornats als participant per tal que en puguin fer el seguiment. Així mateix, el procés, ha d'afavorir la capacitat dels participants en una cultura política participativa. | Devolució dels resultats al final del procés |
| | | Capacitació dels/les participants en el procés |

Elaboració pròpia

En el proper capítol he dut a terme un exercici pràctic d'avaluació de la qualitat democràtica dels processos participatius impulsats pel govern local a Catalunya durant els darrers anys. Per dur a terme aquesta tasca he emprat els criteris exposats en aquest primer apartat. Com explicarem a continuació, no ha estat possible aplicar el model íntegrament.

3. SEGON CAPÍTOL: L'AVALUACIÓ DELS PROCESSOS DE PARTICIPACIÓ LOCAL DESENVOLUPATS EN ELS MUNICIPIS CATALANS

3.1. Introducció

L'objectiu del present capítol és avaluar la qualitat democràtica dels processos participatius impulsats per l'administració local a Catalunya en els últims anys. A tal efecte, ens servirem dels criteris sobre qualitat democràtica que han estat exposats fins ara.

Com recordarem, en el capítol anterior hem presentat una sèrie de criteris de qualitat democràtica pensats per avaluar processos participatius. En aquest model hem definit cinc aspiracions normatives que pertanyen a cadascun dels cinc grans àmbits amb els que he estructurat els processos participatius (coordinació del procés, els participants, sobre què es participa, com es participa i els resultats). Cada aspiració normativa fa referència al que crec que hauria de ser la qualitat democràtica d'un procés participatiu, i per a cadascuna d'elles he definit una sèrie de dimensions que permeten valorar la qualitat de la participació i que, a posteriori, ens han de permetre crear uns indicadors comuns que, a l'hora, han de poder ser aplicats a processos de naturalesa ben diferent.

Aquests àmbits i dimensions són les següents:

Taula 4: Àmbits i criteris d'avaluació de la qualitat democràtica dels processos participatius

| Àmbits | Dimensions |
|----------------------------------|---|
| LA COORDINACIÓ DEL PROCÉS | Acord polític, social i administratiu sobre la necessitat de realitzar el procés participatiu i la seva metodologia |
| | Transversalitat interna |
| | Compromís polític clar en relació a la implementació dels resultats. |
| | Liderat compartit del procés participatiu. |
| | Integració i coordinació del procés participatiu amb el sistema participatiu del municipi |
| | Definició clara d'objectius |
| QUI? ELS/LES | Recursos materials, humans, de temps i informació adequats al desenvolupament del procés que es planteja |
| | Implicació extensa de participants |
| | Diversitat de participants (grups socials i discursos) |
| SOBRE QUÈ? | Representació d'actors |
| | Rellevància política del tema en el que es centra el procés participatiu |
| | Capacitat d'intervenció de l'administració local sobre el tema |
| COM ES PARTICIPA? | Tema procedent d'una demanda ciutadana |
| | Grau de participació dels participants en el procés: presa de decisions |
| | Capacitat de proposta dels participants en el procés |
| | Deliberació en condicions d'igualtat: ús de tècniques participatives |
| ELS RESULTATS DEL PROCÉS | Avaluació del propi procés |
| | Obtenció de resultats substantius que responguin a les necessitats plantejades en el disseny del procés |
| | Enfortiment de les relacions entre els diferents actors |
| | Implementació dels resultats substantius i impacte real en la definició de polítiques públiques |
| | Devolució dels resultats al final del procés |
| | Capacitació dels/les participants en el procés |

Elaboració pròpia

En relació a aquest criteri, com dèiem, en cap cas estan pensats per a que tot procés participatiu segueixi tots els criteris exposats, ni per a que estiguin relacionats positivament entre ells ja que tot dependrà del tipus de projecte, de la seva naturalesa,...

De fet, en l'anàlisi que presentem a continuació, només s'han pogut aplicar alguns dels criteris proposats en el model inicial. Això és degut a tres factors. El primer, és perquè al tractar-se d'un anàlisi a posteriori de la realització de les experiències, hi ha criteris sobre els que no s'ha pogut recollir informació. El segon factor és la manca d'informació "fidedigna" o de prou qualitat sobre alguns dels criteris exposats com per extraurem conclusions i per tant, m'ha fet considerar que no era oportú analitzar-los. I, un tercer factor, hi ha criteris que, senzillament, no són aplicables a les experiències analitzades, ja sigui per la naturalesa de la pròpia experiència o pel tipus d'avaluació que s'ha fet del projecte.

Així doncs, l'anàlisi que hem realitzat fa referència a processos participatius d'àmbit local, majorment impulsats des del govern municipal. Estem fent referència a experiències institucionals de participació ciutadana i que han tingut lloc en territori català.

Amb tal objectiu, ens hem basat en els resultats de diferents investigacions realitzades per l'IGOP-UAB. Entre elles, destaquen l'anàlisi, avaluació i seguiment d'experiències participatives impulsades amb el suport de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya en els anys 2005, 2006 i 2007; i les realitzades en el marc de l'Observatori Internacional de la Democràcia Participativa i l'Observatori Local de Democràcia Participativa de la Diputació de Barcelona.

El capítol està estructurat en tres grans apartats.

En el primer, tractarem d'exposar els que creiem són els condicionants de la participació ciutadana en els processos dels municipis catalans, és a dir, definirem quins factors ens poden ajudar a entendre algunes de les diferències participatives que trobarem al llarg del territori català.

En el segon, realitzarem una anàlisi de la qualitat democràtica dels processos participatius impulsats pels governs locals a Catalunya durant els últims anys, tenint en compte les aspiracions normatives presentades en el capítol anterior. De fet, a partir dels criteris exposats, avaluarem quins temes s'estan sotmetent a participació a Catalunya, qui els està promovent i com s'estan coordinant aquests processos participatius, quins col·lectius estan participant en aquestes experiències i qui està sent exclòs d'elles, quins mecanismes i dinàmiques deliberatives s'estan utilitzant i què s'està fent amb els resultats dels processos de participació impulsats per l'administració a nivell local.

Finalment, en l'últim apartat i mitjançant una anàlisi de clúster, construirem una tipologia de projectes en base a les dades extretes de l'avaluació dels processos participatius subvencionats per la Direcció General de Participació (Generalitat de Catalunya) l'any 2006. La seva finalitat és establir cinc perfils de municipis tenint en compte les múltiples interrelacions entre les variables explicatives (segons la mida del

municipi, la demarcació territorial, la tradició en participació, la organització interna, la composició política i l'externalització del procés); i cinc dimensions (colideratge, participants, resultats i avaluació) relatives a la qualitat dels processos participatius.

3.2. Evolució de la participació local a Catalunya

Les primeres experiències de participació ciutadana en municipis catalans les trobem en els anys de la transició democràtica, quan les expectatives sobre la “democràcia local” eren molt elevades i els mecanismes de participació, inexistents (Font, 2005). Tan importants eren les deficiències democràtiques, que qualsevol petita mesura democratitzadora resultava d'especial rellevància. Hi havia molt de camp per recórrer en l'àmbit de la democratització dels nostres municipis, i hi havia també moltes ganes per part de nombrosos agents polítics i socials de convertir els ciutadans en autèntics agents actius de les noves democràcies locals. No obstant això, la realitat extremadament dura dels nous ajuntaments democràtics es va imposar als desitjos d'aprofundiment democràtic i la urgència per resoldre problemes molt bàsics dels pobles i ciutats de principis dels 80 (clavegueram, enllumenat, asfaltat, etc.) va deixar en un segon terme les ànsies d'innovació democràtica.

En aquest context, a mitjans dels anys 80 diversos municipis mitjans i grans començaren a adoptar els primers Reglaments de participació ciutadana i, a la vegada, s'iniciaren algunes fórmules de consulta ciutadana de caràcter formal: audiències públiques, dret de petició, dret d'intervenció oral en les sessions públiques d'òrgans de govern, dret d'informació i – destacant per sobre de totes aquestes noves pràctiques i Reglamentacions – es començaren a crear de forma massiva els consells consultius.

No obstant, no fou fins els anys 90 quan, d'una banda, es començà a entendre que els ajuntaments, a més d'administrar, havien d'intervenir en la definició del model de ciutat (amb una perspectiva a mitjà i llarg termini), tenint en compte totes les seves dimensions: social, econòmica, laboral, educativa, mediambiental, etc. I, d'altra banda, es comprengué que aquesta era una tasca eminentment política que, per tal de ser realitzada, necessitava comptar amb diferents agents de la ciutat (econòmics, socials, ciutadania individual...). En aquest context, en paral·lel amb les iniciatives individuals de diversos ajuntaments catalans, el paper de la Diputació de Barcelona resulta especialment important, ja que esdevé un clar agent de transformació de les polítiques locals, fomentant tant la visió estratègica en el món local, com incorporant i fomentant també la participació ciutadana com una nova fórmula per elaborar les polítiques públiques en l'àmbit local.

El paper de la Diputació de Barcelona fomentant les polítiques locals de participació va accelerar la incorporació de la participació en l'agenda política dels municipis de la província i, avui, molts dels municipis de la província de Barcelona – especialment els més poblats – tenen ja una llarga experiència en aquest camp. Ara bé; aquesta situació d'“expertise” en participació no és, ni molt menys, la mateixa en les altres tres províncies catalanes ni en molts dels municipis petits i mitjans de la mateixa província de Barcelona. No és fins a principis dels anys 2000 quan es pot parlar d'una certa generalització de la cultura participativa en l'àmbit local català (amb l'aparició de nous moviments socials, la incorporació de propostes d'innovació democràtica en els programes electorals dels partits polítics...). Aquest fet es

tradueix en una proliferació de nous mecanismes i processos participatius; i en una de les “velles fórmules” de participació ciutadana (audiències, consells consultius).

En aquesta última etapa de “mecanismes participatius de segona generació”, hi ha jugat un paper fonamental la nova Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya (creada l'any 2004), tot realitzant un importat esforç per fomentar i avaluar nous mecanismes participatius i, al mateix temps, estenent les experiències locals de participació al conjunt de les comarques del territori català. De la mateixa manera, és important destacar l'aparició de noves iniciatives supramunicipals d'àmbit territorial com la Xarxa de Municipis Participatius de les Comarques Gironines (constituïda l'any 2004) i la Diputació de Tarragona (des del 2006), que han contribuït activament a impulsar polítiques públiques per al foment de la participació ciutadana en els municipis de les províncies de Girona i Tarragona, respectivament.

Ens trobem, per tant, en un moment en què els processos participatius s'han multiplicat per tot el territori català. Avui en dia, ja són molts els municipis que – en un moment o altre – han desenvolupat un procés de participació ciutadana, i podem afirmar que la tasca d'estendre les polítiques de participació en el món local ha aconseguit un èxit més que notable. No obstant, la pregunta que hem de fer-nos ara és: com s'estan duent a terme aquests processos participatius? Són realment processos de participació ciutadana? Quina és la seva qualitat democràtica? Doncs bé, aquest és l'objectiu del present capítol: avaluar la qualitat democràtica dels processos participatius impulsats per l'administració local a Catalunya en aquests últims anys.

3.3. Condicionants de la participació: la participació per tipologies de municipis

Com venim dient, ha estat molt recentment que la participació s'ha estès pel conjunt del territori català. Però... es dona la participació per igual en tots els municipis? El foment de la participació és independent de qui governi o de les característiques del municipi? Quins factors expliquen les diferències participatives entre uns i altres territoris? Afegirem a la nostra anàlisi dos factors – potser més intrínsecs de la conjuntura catalana – que ens ajudaran a entendre algunes de les diferències participatives que trobem a Catalunya. A continuació, exposarem breument com es dona la participació ciutadana en els municipis catalans, atenent a les diferències que existeixen entre ells segons tres característiques: la demarcació territorial, la mida del municipi i el partit polític que hi governa (ja sigui individualment o en coalició).

En primer lloc, referent a la demarcació territorial, discernirem fins a quin punt els municipis de la província de Barcelona continuen impulsant i desenvolupant més processos participatius que la resta de municipis del territori català. ¿Podem continuar parlant de desigualtats territorials en l'expansió de les polítiques públiques per al foment de la participació ciutadana en el territori català? ¿Ha contribuït l'aparició de noves iniciatives d'abast supramunicipal a l'expansió d'experiències participatives en la resta del territori català?

En segon lloc, intentarem concretar quina mena de municipi és el que acaba consolidant estratègies de participació. És a dir, intentarem donar resposta a si les característiques sociodemogràfiques tenen alguna influència a l'hora d'impulsar i dissenyar processos participatius. Per aquest motiu, tindrem en compte la dimensió del municipi, ja que partim de la hipòtesi que no és el mateix impulsar estratègies participatives en municipis petits que en poblacions que superen certes dimensions. Malgrat que la realitat local difereix molt en relació a la dimensió, és necessari observar fins a quin punt aquestes diferències prèvies es tradueixen a la pràctica en diferències metodològiques o d'abordatge dels processos participatius.

Finalment, analitzarem si la composició política dels governs municipals influeix en l'impuls dels processos participatius d'àmbit local. ¿Són els municipis amb governs d'esquerra els que més experiències participatives realitzen? ¿Què passa en aquells municipis governats per partits independents, a priori molt més propers a la realitat local que representen?

Demarcació territorial

Si atenem al territori, Catalunya es divideix en 7 grans demarcacions²² (Barcelona, Catalunya Central, Girona, Lleida, Pirineus-Aran, Tarragona i Terres de l'Ebre), entre les quals es distribueixen – de forma desigual – els 947 municipis catalans. Així mateix, la “tradicció” en l'impuls i la realització de processos participatius varia en cadascuna d'elles.

Barcelona i Catalunya Central (amb el 17,4% i el 19,3% dels municipis catalans respectivament) es caracteritzen per ser les demarcacions on hi ha més “tradicció” en l'impuls dels processos participatius i on, actualment, hi ha més nombre de municipis que han incorporat aquesta pràctica de govern.

Això és degut, fonamentalment, a dos motius: primer, pel recolzament (formació, recursos econòmics, assessorament, etc.) que han rebut els municipis d'aquestes demarcacions per part de les administracions supramunicipals d'abast provincial (Diputació de Barcelona²³) i entitats privades (per exemple la Fundació Bofill) per impulsar i realitzar processos participatius, recolzament que ha permès ajuntaments mitjans i petits incorporar-se a aquestes pràctiques de govern molt abans que municipis de les mateixes característiques però d'altres demarcacions. I segon – especialment en la demarcació de Barcelona – per ser on es troben la majoria de municipis amb major nombre d'habitants i, en conseqüència, per ser les poblacions que majors recursos propis tenen per desenvolupar iniciatives participatives.

Actualment, amb la constitució l'any 2004 de la Direcció General de Participació de la Generalitat de Catalunya (DGP), d'abast autonòmic, aquesta tendència a la preponderància de processos participatius en municipis de la província de Barcelona s'ha anat equilibrant en relació a la resta del territori català, ja que la possibilitat d'obtenir ajuts (de diferent índole) s'ha estès al conjunt de demarcacions. En síntesi, doncs, podem afirmar que la disponibilitat de recursos de diversa índole i, sobretot, el recolzament supramunicipal per part d'altres institucions, són factors clau per al foment de les polítiques de participació ciutadana en el món local.

Podem observar aquesta tendència en la taula següent:

²² Aquestes set demarcacions territorials estan previstes en el Pla Territorial de Catalunya (1995), replicades en l'Informe Roca (2001) i són cada cop més utilitzades per l'Institut d'Estadística de Catalunya i per l'administració territorial de la Generalitat.

²³ La Diputació de Barcelona, primer a través del Patronat Flor de Maig i actualment des de la Oficina de Participació Ciutadana, porta ja més de 15 anys impulsant iniciatives de participació ciutadana entre els municipis de la província de Barcelona. Tanmateix, des de l'any 2000, amb el Departament de Sociologia de la Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia de la UAB, imparteix el Màster de Participació i polítiques locals (anterior Diploma de Postgrau en Participació i Desenvolupament Sostenible).

Taula 5. Distribució de projectes sol·licitats a la DGP durant el període 2005 - 2007, segons demarcació territorial

| Demarcació | % Municipis Catalunya | % sobre el total de projectes sol·licitats DGP 2005 | % sobre el total de projectes sol·licitats DGP 2006 | % sobre el total de projectes sol·licitats DGP 2007 |
|--------------------|-----------------------|---|---|---|
| Barcelona | 17,4 | 43,4 (142) | 36,8 (103) | 34,2 (88) |
| Cat. Central | 19,3 | 15,9 (52) | 10 (28) | 13,2 (34) |
| Girona | 22,0 | 18,7 (61) | 18,9 (53) | 21,8 (56) |
| Lleida | 15,7 | 5,2 (17) | 8,6 (24) | 10,9 (28) |
| Alt Pirineu – Aran | 6,4 | 4,3 (14) | 10,7 (30) | 6,6 (17) |
| Tarragona | 13,8 | 8 (26) | 8,9 (25) | 7,4 (19) |
| Terres de l'Ebre | 5,6 | 4,6 (15) | 6,1 (17) | 5,8 (15) |
| Total | 100% (947) | 100% (327) | 100% (280) | 100 (257) |

Elaboració pròpia

Per exemple, en els casos de les demarcacions de Girona i Tarragona, han aparegut recentment iniciatives supramunicipals de diversa índole que tenen entre els seus objectius impulsar polítiques públiques per al foment de la participació ciutadana. Per un costat, la Xarxa de Municipis Participatius de les Comarques Gironines²⁴, una agrupació territorial d'entitats locals creada l'any 2004 pels ajuntaments de Girona, Lloret de Mar, Banyoles i Torroella de Montgrí. Per una altra banda, la Diputació de Tarragona²⁵, que des de l'any 2006 ofereix també assessorament i formació als municipis tarragonins que així ho sol·liciten.

Municipis com els de les demarcacions de l'Alt Pirineu-Aran i Terres de l'Ebre – que es caracteritzen per ser les que compten amb menys municipis (6,4% en el primer cas i 5,6% en el segon) i per tenir aquests majoritàriament poblacions amb menys de 5.000 habitants – s'han vist afavorits per una política específica que la DGP impulsà l'any 2005²⁶. Aquesta ha consistit bàsicament en dos elements: d'una banda, la sobreponderació en els criteris d'atorgament d'ajudes dels projectes de municipis petits i també de fora de la demarcació de Barcelona i Catalunya Central; i, d'una altra banda, una tasca específica de difusió presencial amb l'objectiu de fomentar la realització de processos participatius en aquells municipis on mai no se n'hagin realitzat.

Podem concloure, doncs, que l'impuls i la realització de processos participatius és un fenomen que es va estenent entre els municipis catalans, tot deixant de ser, cada cop més, un fenomen urbà concentrat en la demarcació de Barcelona. Cal destacar el paper fonamental que han tingut iniciatives de caràcter supramunicipal (com la DGP, la Xarxa de Municipis Participatius de les Comarques Gironines i la Diputació de Tarragona), amb polítiques específiques de foment de la participació, en aquesta difusió per tot el territori català. De totes maneres, és necessari continuar treballant en l'expansió de polítiques

²⁴ Des de l'any 2007 organitza, juntament amb la Fundació UdG, la Direcció General de Participació Ciutadana Generalitat de Catalunya i Diputació de Girona, un Postgrau en Participació Ciutadana a la Universitat de Girona.

²⁵ L'any 2006 la OA Desenvolupament Local de la Diputació de Tarragona va començar a treballar en l'àmbit de la participació ciutadana, amb la col·laboració del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya.

²⁶ Consultar MARTÍ, J; CASTELLÀ, C; JORBA, L. (2006).

públiques per al foment de la participació ciutadana amb l'objectiu de poder salvar definitivament les desigualtats territorials, avui dia encara existents.

Mida del municipi

Si atenem a la distribució dels municipis catalans segons la seva mida, observem que Catalunya es caracteritza per tenir un elevat nombre de poblacions amb menys de 5.000 habitants (el 80,5% d'ells), mentre que aquelles poblacions amb més de 25.000 habitants representen tan sols el 4,8%. A més, els municipis de més de 100.000 habitants es concentren majoritàriament en la demarcació de Barcelona.

És evident que la realitat local difereix en relació al nombre d'habitants i, per tant, les característiques sociodemogràfiques tenen la seva influència a l'hora de determinar l'impuls i el desenvolupament dels processos participatius. Els recursos, les característiques organitzatives de l'administració municipal, les dinàmiques socials i polítiques del municipi – entre altres elements – són extremadament diferents entre municipis grans i municipis petits, entre ciutats i pobles. Per exemple, per a la majoria de municipis de menys de 5.000 habitants és molt costós mantenir una estructura tècnica que els permeti intervenir en àmbits que no siguin estrictament competències obligatòries. Els municipis mitjans, d'entre 5.000 i 25.000 habitants, en molts casos ja tenen una estructura tècnica que permet disposar de personal dedicat a la participació ciutadana (ja sigui a temps complet o de forma compartida amb altres àmbits). Finalment, els grans municipis (de més de 25.000 habitants) gaudeixen de recursos per poder tenir àrees, departaments o serveis especialitzats en participació ciutadana.

Si observem la taula següent, podem veure l'evolució, per exemple, dels projectes presentats en la convocatòria de la DGP en el període²⁷ 2005 – 2007.

Taula 6. Distribució de projectes sol·licitats DGP període 2005 - 2007, segons dimensió de l'entitat sol·licitant

| | % Municipis Catalunya | Convocatòria 2005 % sol·licitats projectes | Convocatòria 2006 % sol·licitats projectes | Convocatòria 2007 % sol·licitats projectes |
|--|-----------------------|--|--|--|
| Menys de 1.000 hab. | 17,4 | 10,4 (34) | 11,8 (33) | 5,84 (15) |
| De 1.000 a 5.000 hab. | 19,3 | 20,2 (66) | 16,8 (47) | 18,68 (48) |
| De 5.001 a 10.000 hab. | 22,0 | 15,9 (52) | 13,2 (37) | 10,12 (26) |
| De 10.001 a 25.000 hab. | 15,7 | 18 (59) | 13,2 (37) | 15,95 (41) |
| De 25.001 a 100.000 hab. | 6,4 | 16,8 (55) | 15,7 (44) | 19,07 (49) |
| Més de 100.000 hab. | 13,8 | 7,3 (24) | 8,6 (24) | 7,39 (19) |
| Entitats supramunicipals (C. Comarcals i altres) | 5,6 | 11,3 (37) | 20,7 (58) | 22,96 (59) |
| Total | 100% (947) | 100% (327) | 100% (280) | 100% (257) |

Elaboració pròpia

²⁷ Veure PARÉS, M.; CASTELLÀ, C.; LÓPEZ, M.; SKIRMUNTT, M.; MARTÍ, J.; ESCRIBÀ, A. (2007)

Si bé s'observa que els municipis grans (de 25.000 a 100.000 habitants) han augmentat la seva quota de sol·licituds al passar del 16,8% (2005) al 19,1% (2007); els municipis més petits, de menys de 1.000 habitants, conjuntament amb els mitjans – d'entre 5.000 i 10.000 habitants -, són els que més quota han perdut, reduint-se el nombre de les seves sol·licituds gairebé a la meitat (si l'any 2005 representaven el 10,4%, l'any 2007 eren el 5,84%). Això és degut, bàsicament, a dos motius. En primer lloc, a l'anteriorment comentada política específica d'impuls de processos participatius en petits municipis per part de la DGP des de 2005. Impuls que segurament en un primer moment fou vist per aquests municipis com una oportunitat i que, posteriorment, es trobaren amb la dificultat de gestionar i d'implementar aquesta mena de projectes sense una estructura interna suficient. En segon lloc, a la creixent demanda per part de les entitats supramunicipals (especialment els Consells Comarcals) de realitzar projectes participatius (si bé l'any 2005 representaven el 11,3%, l'any 2007 eren el 22,96%). Cal destacar que aquells Consells Comarcals més potents s'ubiquen en territoris on hi ha més municipis petits, ja que actuen com a entitats aglutinadors i proveïdors de serveis dels mateixos. Per tant, és possible que moltes de les iniciatives de poblacions amb menys habitants hagin estat canalitzades a través d'aquests Consells Comarcals.

Així doncs, atenent a la mida del municipi, podem concloure que els municipis grans – situats en la seva majoria dins l'àrea metropolitana de Barcelona – continuen concentrant un elevat nombre d'experiències participatives, sent també molt rellevant en els últims anys l'impuls participatiu de les entitats supramunicipals – especialment els Consells Comarcals –, que han permès que municipis petits disposessin dels instruments necessaris per realitzar projectes participatius amb capacitat tècnica i financera.

Color polític de qui governa

En un eix “govern de dretes – govern d'esquerres”, considerant “govern de dretes” quan l'alcaldia pertany a CiU o PP i “govern d'esquerres” quan pertany a PSC, ERC o ICV, es pot afirmar que la composició política dels governs municipals que han impulsat processos participatius a Catalunya els últims anys ha estat majorment d'esquerres. Són també destacables el nombre d'experiències participatives impulsades des de poblacions governades per partits independents. En els últims anys, els governs locals liderats per partits independents han augmentat de forma significativa en els municipis petits, materialitzant una important renovació política en molts municipis catalans en els quals les elits polítiques no s'havien renovat d'ençà de l'arribada dels ajuntaments democràtics. En molts casos, aquests nous partits independents, molt més propers a la realitat local que a lògiques polítiques d'àmbit nacional, han fet de les polítiques de participació ciutadana un dels seus principals eixos programàtics.

A Catalunya, la distribució de les alcaldies entre els diferents partits polítics, durant la legislatura 2003-2007, es caracteritzà per una elevada concentració de governs municipals en mans de CiU (concretament

el 55,3% dels municipis), un únic municipi governat pel PP i un percentatge significatiu (6,3%) de municipis governats per partits independents.

Taula 7. Partit polític que té l'alcaldia dels municipis on s'impulsen els processos participatius subvencionats per la DGP els anys 2005 - 2006

| Partit polític | % Municipis Catalunya²⁸ 2003 -2007 | % sobre el total de projectes²⁹ atorgats 2005 | % sobre el total de projectes atorgats 2006 |
|-------------------------|--|---|--|
| PP | 1 | 0,3 | 0,5 |
| CiU | 55,3 | 32,9 | 31,9 |
| ERC | 12,2 | 11,2 | 10,3 |
| Grup independent | 6,3 | 11,2 | 11,3 |
| ICV | 1,8 | 1,3 | 2,2 |
| PSC | 23,4 | 42,8 | 43,8 |
| Total | 100% (947) | 100% (152) | 100% (185) |

Elaboració pròpia

A la taula 3 s'observa que, en les convocatòries dels anys 2005 i 2006 de la DGP, els processos participatius subvencionats (en més del 50% dels casos) havien estat impulsats per governs locals d'esquerres: l'any 2005 (PSC: 42,8%, ERC: 11,2%, ICV: 1,3%) i l'any 2006 (PSC: 43,8%, ERC: 10,3%, ICV: 2,2%). Destaca també, com comentàvem anteriorment, el nombre d'experiències participatives realitzades en municipis amb alcaldies en mans de partits independents (foren el 11,2% l'any 2005 i el 11,3% l'any 2006). Mentre que en els governs independents, de PSC o d'ICV el percentatge d'ajuntaments amb processos participatius subvencionats per la DGP és significativament superior al percentatge total de municipis amb governs d'aquests colors, en el cas dels governs d'ERC, i especialment de CiU, el percentatge de municipis amb processos participatius és altament inferior al percentatge total d'ajuntaments governats per aquests partits.

²⁸ Dades extretes de: SIAL. Departament de Governació. Generalitat de Catalunya. Junta Electoral Central. BOE, Suplement del núm. 158 (3/7/2003).

²⁹ Aquestes dades de 2005 i 2006 fan referència al partit polític que tenia l'alcaldia del municipi (o el partit polític al que pertany el màxim càrrec polític en el cas d'ents supramunicipals)

3.4. La qualitat dels processos participatius en els municipis catalans

Més enllà dels condicionants de la participació, o dels factors que poden explicar quin és el perfil de municipi que pot ser més procliu a promoure processos participatius, en aquest capítol ens interessa especialment centrar-nos en la qualitat democràtica dels processos participatius impulsats recentment en els municipis catalans. En aquest apartat analitzarem en profunditat diversos aspectes relatius a la qualitat dels processos participatius subvencionats per la DGP entre els anys 2005 i 2007. Seguint alguns dels criteris i indicadors de qualitat democràtica presentats en el capítol anterior, avaluarem quins són els temes que s'estan sotmetent a participació a Catalunya, qui està promovent i com s'estan coordinant aquests processos participatius, quins col·lectius estan participant en aquestes experiències i qui està essent exclòs d'elles, quins mecanismes i dinàmiques deliberatives s'estan utilitzant i què s'està fent amb els resultats dels processos de participació impulsats per l'administració a nivell local.

A. Sobre què es participa: tipus de processos participatius impulsats a Catalunya

Com recordarem, en el capítol anterior apuntàvem que un **procés participatiu de qualitat ha de fer referència a qüestions polítiques rellevants, a temes sobre els que l'administració local tingui capacitat d'intervenció i, en la mesura que sigui possible, procedeixin d'una demanda ciutadana.** En aquest sentit, assenyalàvem com a criteris a tenir en compte: la rellevància política del tema en el que es centra el procés participatiu, la capacitat d'intervenció de l'administració local sobre el tema i, el fet que el tema, en la mesura que sigui possible, procedeixi d'una demanda ciutadana.

Taula. 8. Sobre què es participa: aspiració normativa i criteris

| Àmbits | Aspiració normativa | Dimensions |
|-------------------------|--|---|
| SOBRE QUÈ ES PARTICIPA? | El procés participatiu de qualitat ha de fer referència a qüestions polítiques rellevants, a temes sobre els que l'administració local tingui capacitat d'intervenció i, en la mesura que sigui possible, procedeixin d'una demanda ciutadana. | Rellevància política del tema en el que es centra el <u>procés participatiu</u> |
| | | Capacitat d'intervenció de l'administració local sobre el tema |
| | | Tema procedent d'una demanda ciutadana |

Elaboració pròpia

Per tant, promoure la participació sobre temes que realment importen a la ciutadania és un indicador de qualitat democràtica. Tot i que, com veurem, les conseqüències de la participació no són només substantives sinó que també són simbòliques, no és el mateix fer participar als ciutadans en temes realment rellevants que cridar-los a debatre sobre qüestions que ni són importants ni suposen un problema per a ells.

A Catalunya, en els últims anys, s'han desenvolupat processos de participació ciutadana amb l'objectiu de planificar polítiques locals de temàtiques diverses. Des de **polítiques** pròpiament **participatives** (com els plans de participació, plans estratègics, de desenvolupament institucional, de capacitat ciutadana, Reglaments de participació, associacionisme, equipaments, noves tecnologies...); **polítiques socials** (com els processos sobre mediació, immigració/ciutadania, educació, gènere/igualtat, joventut, inclusió, cohesió social, desenvolupament comunitari, cultura); **polítiques urbanes** (amb temes com la Llei de Barris, territori, POUM, vivenda, mobilitat...); fins a temes com pressupostos participatius, plans de comunicació, esports, ambientals, altres...

Actualment, l'impuls de processos participatius en l'àmbit local català es caracteritza per:

En primer lloc, un increment dels processos participatius relacionats amb **temes urbanístics** degut a que, en els últims anys, s'han produït a Catalunya dos processos legislatius³⁰ relacionats directament amb polítiques relatives a l'urbanisme. D'una banda, la Llei 10/2004, del 24 de setembre, de modificació de la Llei 2/2002, del 14 de març, d'urbanisme, que estableix que s'han de garantir i fomentar els drets d'iniciativa, informació i participació de la ciutadania en els processos urbanístics. De l'altra, l'aprovació de la Llei 2/2004, del 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial. Coneguda popularment con la "Llei de Barris", pretén donar resposta a la necessitat de rehabilitació integral. En l'article 7 de la mateixa, es fa referència a què els projectes que opten a aquest ajut estan obligats a recollir la descripció de la situació urbanística i social del territori, la proposta d'actuació i, entre altres elements, el marc institucional i de participació ciutadana per al desenvolupament de la proposta de reforma. Més enllà de les exigències legals d'aquestes dues lleis, el planejament urbanístic i les reformes integrals de barris són, sens dubte, temes de gran rellevància que afecten enormement el futur de qualsevol comunitat i que tenen conseqüències directes sobre la vida quotidiana dels veïns i les veïnes d'un barri o municipi. Fer participació sobre aquests temes suposa, amb tota seguretat, implicar la ciutadania en un dels aspectes més rellevants per al futur de la seva comunitat.

En segon lloc, una clara extensió per tot el territori, especialment des de l'any 2005, dels **plans de participació ciutadana** (Castellà, C; Jorba, L., 2005). Si bé en un principi qui realitzava plans de participació, en general, eren municipis grans de la demarcació de Barcelona i, sobretot, amb experiència en participació (municipis en els quals ja existien òrgans estables i processos participatius en marxa, en què posteriorment es veia la necessitat de reordenar globalment l'estratègia de participació). Actualment, l'impuls de plans de participació s'ha estès per municipis d'altres demarcacions que, amb o sense experiència prèvia, han desenvolupat algun pla estratègic, tenen intenció d'elaborar un Reglament de participació o vincular processos participatius de temes diferents però que es donen en un mateix territori. A diferència del que succeeix amb els processos participatius sobre urbanisme, en el cas dels plans de participació ciutadana la rellevància i l'interès de la ciutadania són, com a mínim, dubtosos. Amb això no

³⁰ Veure investigació FONT, J.; GALAIS, C. (2008)

volem dir que no sigui important i necessari que els municipis organitzin i planifiquin les seves polítiques de participació; simplement constatem que aquest àmbit no és d'especial importància per als ciutadans i que, en conseqüència, la falta d'interès ciutadà pot dificultar l'èxit del procés participatiu.

En aquesta expansió dels plans de participació a Catalunya, hi ha tingut un paper molt actiu la DGP, ja que, des de la seva primera edició, en la convocatòria de subvencions ha anat incorporant noves línies de subvencions. Si l'edició del 2005, eren els programes³¹ per afavorir la participació i l'elaboració de plans de participació, l'any 2006 s'incorporà la línia d'ajudes a la contractació de personal destinat a la participació ciutadana; i, finalment, l'any 2007 s'inicià la de desenvolupament institucional³². Això ha implicat que en els últims anys s'hagi vist notablement incrementat el nombre de municipis que contracten tècnics en participació o inicien processos participatius relacionats amb el desenvolupament institucional.

En tercer lloc, emergència de processos participatius vinculats a temàtiques que fins al moment no havien estat directament relacionades amb la participació ciutadana, com és el cas de la definició d'espais públics, la cohesió social, la inclusió social, la igualtat d'oportunitats³³, territori... Aquest fenomen s'ha donat, principalment, per dos motius.

D'una banda, per la implicació d'altres àrees temàtiques d'ens supramunicipals que han vist en la participació ciutadana la possibilitat d'elaborar polítiques públiques des de i amb la ciutadania. Aquest seria el cas, per exemple, dels Plans locals d'Inclusió i Cohesió Social³⁴, que si bé porten realitzant-se a Catalunya des de l'any 2001, és a partir del 2007 quan el Departament d'Acció Social i Ciutadania hi dona un major impuls. Fet que es va veure complementat amb l'empenta de la Diputació de Barcelona (des de l'Àrea de Benestar Social) en publicar, l'any 2007, "Guia metodològica per la elaboració de Plans "Locals d'Inclusió Social".

D'una altra, l'obertura, per part de la DGP des de la convocatòria de l'any 2007 de nous temes subvencionables com són: espai públic, plans estratègics i cohesió social.

En quart lloc, una disminució³⁵ de processos participatius relacionats amb temàtiques que, fins al moment, havien estat centrals en l'expansió de la participació ciutadana per als municipis catalans, tals com sostenibilitat, TIC's... Aquesta disminució és deguda a un canvi en l'agenda política, en l'ordre de

³¹ La DGP elaborà l'any 2005 una sèrie de descriptors temàtics que han anat augmentant, any rere any, fins els quals 17: Barris, Capacitació, Cohesió Social, Desenvolupament Institucional, Educació, Espai Públic, Estratègic, Immigració, Mediació, POUM, Plans de Participació, Personal, Pressupostos Participatius, Sostenibilitat, Territori, TIC's i Altres.

³² Fa referència al desenvolupament de normes reguladores de la participació ciutadana i l'arquitectura institucional d'òrgans, canals i altres instruments per facilitar-la.

³³ Els plans d'igualtat consisteixen en, a través d'un procés col·lectiu de reflexió, establir els criteris, directius i actuacions de l'ajuntament referents a la perspectiva de gènere per incorporar aquesta dimensió en les estructures, les polítiques i els programes del municipi. Per tant, el Pla es concep com un pla d'actuació transversal en tota la organització municipal.

³⁴ Un Pla Local d'Inclusió és un instrument de planificació de les polítiques socials i de benestar a mitjà i llarg termini, que es fonamenta en diferents graus d'interacció entre els diversos nivells de l'Administració Pública i el Tercer Sector. Els Plans d'Inclusió són un instrument que permet articular les actuacions dels poders públics i dels agents socials. Dels poders públics, des d'un sentit de coordinació i cooperació interadministrativa (transversalitat). Però també i molt especialment per la importància atorgada a la participació dels agents socials involucrats en els processos i lluites contra l'exclusió social.

³⁵ Veure investigació FONT, J.; GALAIS, C.(2008)

temàtiques considerades com a prioritàries, i al fet que els municipis susceptibles d'impulsar aquesta mena de projectes ja els han realitzat i, per tant, actualment es centren en actualitzacions dels mateixos.

I, finalment, es mantenen els processos participatius relacionats amb temes com els pressupostos participatius o polítiques educatives, etc.

Per exemple, a la taula 9 podem observar l'evolució dels projectes sol·licitats i atorgats per la DGP en les convocatòries 2005 – 2007, segons el descriptor temàtic.

Taula 9. Projectes sol·licitats i atorgats per la DGP les convocatòries 2005, 2006 i 2007 segons descriptor

| Descriptors | Projectes sol·licitats | | | | | Projectes atorgats | | | | |
|-------------------------------|------------------------|---------------|----------|---------------|----------|--------------------|---------------|----------|---------------|----------|
| | 2005 (%) | 2006 (%) | Var. 5/6 | 2007 (%) | Var. 6/7 | 2005 (%) | 2006 (%) | Var. 5/6 | 2007 (%) | Var. 6/7 |
| Barris | 0,9 | 5,7 | 4,8 | 7,8 | 2,1 | 1,3 | 7,6 | 6,3 | 8,6 | 1,0 |
| Capacitació | 8,9 | 5,4 | -3,5 | 8,6 | 3,2 | 9,2 | 6,5 | -2,7 | 9,2 | 2,7 |
| Desenvolupament institucional | 10,7 | 4,6 | -6,1 | 19,8 | 15,2 | 15 | 5,4 | -9,6 | 19,6 | 14,2 |
| Educació (1) | - | 2,9 | 2,9 | 3,1 | 0,2 | - | 4,3 | 4,3 | 2,5 | -1,8 |
| Immigració | 6,1 | 5,7 | -0,4 | 1,6 | -4,1 | 8,5 | 3,8 | -4,7 | - | -3,8 |
| Mediació | 2,8 | 6,1 | 3,3 | 3,1 | -3,0 | 3,9 | 5,9 | 2 | 1,8 | -4,1 |
| Personal (2) | - | 7,1 | 7,1 | 6,2 | -0,9 | - | 4,3 | 4,3 | 6,1 | 1,8 |
| Plans de participació | 11,3 | 27,9 | 16,6 | 13,6 | -14,3 | 18,3 | 28,1 | 9,8 | 14,7 | -13,4 |
| POUM | 11,6 | 8,9 | -2,7 | 4,3 | -4,6 | 13,7 | 8,6 | -5,1 | 1,8 | -6,8 |
| Pressupost participatiu | 1,8 | 3,9 | 2,1 | 3,1 | -0,8 | 2 | 4,9 | 2,9 | 3,7 | -1,2 |
| Sostenibilitat | 4,9 | 3,6 | -1,3 | 2,3 | -1,3 | 6,5 | 3,2 | -3,3 | 3,1 | -0,1 |
| Territori (1) | - | 6,4 | 6,4 | 3,9 | -2,5 | - | 7,6 | 7,6 | 4,3 | -3,3 |
| TIC's | 9,5 | 2,1 | -7,4 | 5,1 | 3,0 | 10,5 | 1,6 | -8,9 | 5,5 | 3,9 |
| Varis | 31,5 | 9,6 | -21,9 | 3,5 | -6,1 | 11,1 | 8,1 | -3 | 4,3 | -3,8 |
| Espai públic (3) | - | - | - | 5,4 | 5,4 | - | - | - | 7,4 | 7,4 |
| Estratègics (3) | - | - | - | 5,1 | 5,1 | - | - | - | 4,3 | 4,3 |
| Cohesió Social (3) | - | - | - | 3,5 | 3,5 | - | - | - | 3,1 | 3,1 |
| Total | 100% (327) | 100% (280) | 0 | 100% (257) | 0 | 100% (153) | 100% (185) | 0 | 100% (163) | 0 |

Elaboració pròpia

- (1) Descriptor no considerat en la convocatòria de 2005
- (2) Línia de subvenció no considerada en la convocatòria de 2005
- (3) Descriptor no considerat ni en la convocatòria de 2005 ni en la de 2006

Si observem l'evolució del pes relatiu dels diferents tipus de projectes, classificats per descriptors temàtics, i mesurat pels percentatges de sol·licituds i atorgaments, en el període 2005 – 2007 (a pesar de la dificultat generada per l'adopció de fins a sis nous descriptors entre els anys 2006 i 2007) es pot plantejar una anàlisi a partir de la diferenciació de fins a sis tipus de trajectòries.

En primer lloc, temes que han incrementat el seu pes de forma constant durant tot el període. Únicament trobem el cas de "Barris" que, partint pràcticament de 0 l'any 2005, s'acabà situant al voltant del 8% l'any 2007.

En segon lloc, temes que han patit un clar descens des de l'inici, per acabar ocupant posicions molt reduïdes, o fins i tot marginals. Aquest és el cas d'"Immigració" (que pràcticament desapareix), amb els

“POUM” i, en menor proporció, amb “Sostenibilitat”. També destaca el cas de “Territori”, nou de l’any 2006, que perd més de la meitat de la quota en un sol any.

En tercer lloc, temes que han patit oscil·lacions però que han acabat situats en una posició similar a la del principi, és el cas dels projectes de “Capacitació”.

En quart lloc, temes que han patit oscil·lacions però que han acabat perdent quota. És el cas sobretot de “TIC’s”, “Plans de Participació” (tot i que continua tenint una quota molt alta), “Mediació” i “Educació” (nova de l’any 2006).

En cinquè lloc, temes que han patit oscil·lacions però que han acabat en una situació més favorable. És el cas de “Desenvolupament Institucional”, que l’any 2007 se situa en el primer lloc (prop del 20% del total). I, a molta distància, és el cas de “Personal” (nou de l’any 2006) i de “Pressupost Participatiu”.

Finalment, en últim lloc, destaquen els nous temes de la convocatòria de l’any 2007, l’evolució dels quals no pot ésser valorada encara. Són “Espai Públic”, “Estratègics” i els de “Cohesió Social”, que junts sumen el 15% del total (i que segurament han restat quota a descriptors com “Varis”, “Territori”, “Immigració”, “Mediació” o “Plans d Participació”).

B. Qui promou i com es coordina la participació

Referent a la coordinació del procés, tal com assenyalàvem en el capítol anterior, **un procés participatiu de qualitat ha de comptar amb el suport polític, administratiu i social sobre la seva necessitat i la metodologia de desenvolupament; un treball intern transversal; el compromís polític de la implementació dels seus resultats i un liderat compartit. Així mateix, ha de tenir uns objectius clarament definits; disposar d’uns recursos (humans, materials, informatius i temporals) adients per al seu desenvolupament; i estar integrat, en la mesura que sigui possible, en el sistema participatiu del municipi.** En aquest àmbit assenyalàvem com a criteris a tenir en compte: l’existència d’acord polític, social i administratiu sobre la necessitat de realitzar el procés participatiu i la seva metodologia; la transversalitat interna; l’existència d’un compromís polític clar en relació a la implementació dels resultats; un liderat compartit del procés participatiu; que el procés participatiu estigui integrat i coordinat amb el sistema participatiu del municipi; una definició clara d’objectius; i, uns recursos materials, humans, de temps i informació adequats al desenvolupament del procés que es planteja.

Taula 10. La coordinació del procés: aspiració normativa i criteris

| Àmbits | Aspiració normativa | Dimensions |
|---------------------------|--|--|
| LA COORDINACIÓ DEL PROCÉS | Un procés participatiu de qualitat ha de comptar amb el suport polític, administratiu i social sobre la seva necessitat i la metodologia de desenvolupament; un treball intern transversal; el compromís polític de la implementació dels seus resultats i un liderat compartit. Així mateix, ha de tenir uns objectius clarament definits; disposar d'uns recursos (humans, materials, informatius i temporals) adients per al seu desenvolupament; i estar integrat, en la mesura que sigui possible, en el sistema participatiu del municipi. | Acord polític, social i administratiu sobre la necessitat de realitzar el procés participatiu i la seva metodologia. Transversalitat interna Compromís polític clar en relació a la implementació dels resultats. Liderat compartit del procés participatiu. Integració i coordinació del procés participatiu amb el sistema participatiu del municipi. Definició clara d'objectius Recursos materials, humans, de temps i informació adequats al desenvolupament del procés que es planteja |
| Elaboració pròpia | | |

Per tant, que la iniciativa de la participació provingui de la societat civil, que els processos participatius estiguin coordinats per grups promotors plurals en els quals diversos agents es corresponsabilitzin del desenvolupament del procés i que s'adopti una lògica de transversalitat en la implementació d'aquells processos participatius que afecten diferents àmbits temàtics són tres elements de qualitat a tenir en compte quan avaluem processos participatius, tal com s'ha introduït en el capítol anterior.

De la nostra anàlisi d'experiències participatives a Catalunya, observem que la majoria dels processos participatius impulsats en els municipis catalans són a **iniciativa** de l'àrea o servei de participació ciutadana, o d'aquesta compartida amb altres àrees. En Consells Comarcals i ajuntaments petits, que no acostumen a disposar de servei de participació ciutadana, la iniciativa política correspon normalment a presidència o a alcaldia, excepte en aquells casos en què es tracta de temes específics (urbanisme, mediació, etc.). Destaca el fet que pràcticament la totalitat de les experiències participades són a iniciativa de l'administració pública, sent molt pocs els casos en els quals la iniciativa sigui de la ciutadania. Els pocs casos en què la iniciativa de la participació ciutadana no és *top-down*, sinó que ve d'una demanda social o es construeix des de baix en una lògica *bottom-up*, corresponen a algun pla comunitari i a alguns projectes de creació de comissions o consells d'entitats.

L'existència d'un **grup promotor plural** que lideri el procés participatiu és més freqüent en aquells municipis que ja tenen una àmplia tradició en participació i que disposen d'una àrea/servei de participació en el si del consistori. Així mateix, podem afirmar que en municipis mitjans (on existeix una major proximitat entre càrrecs polítics, tècnics i la ciutadania) es constitueixen més grups promotors que encapçalen processos participatius que en els municipis més grans (caracteritzats per estructures participatives complexes, un elevat nombre d'habitants i entitats que dificulten l'eficàcia i l'eficiència d'aquests espais participatius), on el seu impacte és menor. De tota manera, la tendència general dels grups promotors és a ser poc plurals: amb força representació de càrrecs polítics i tècnics (ja siguin de la mateixa administració local o no) i escassa participació d'entitats i ciutadania a títol individual.

La coordinació entre els processos participatius i els **espais i canals estables** de participació (consells consultius, etc.) és, en general, escassa. Sembla que els espais i canals estables siguin estrictament formals i protocol·laris; i, en moments en què aquests espais poden jugar un paper més actiu en la política local, s'acaben obrint nous espais *ad hoc* de caràcter puntual. En aquests casos, es dóna als espais existents una funció informativa o de presentació en l'inici o en la fase final del procés.

Són una excepció els processos participatius vinculats directament a polítiques de participació. En aquests casos, sembla identificar-se una estratègia específica d'ordenació i algunes vegades, fins i tot, de retroalimentació, amb altres espais, canals, processos participatius existents, ja que s'utilitzen espais que ja funcionen per debatre i definir les polítiques participatives. També cal esmentar aquells municipis més grans (situats principalment en l'àrea metropolitana), que compten amb molta tradició en temes participatius i que han basat el seu model en la creació i consolidació d'estructures estables de participació (consells sectorials i consells territorials). També aquells municipis amb poca experiència participativa que han generat estructures estables de participació després d'haver finalitzat un procés participatiu (per tal de donar-li continuïtat).

Pel que fa a la **transversalitat**, aquesta és especialment rellevant quan l'experiència participativa està liderada des de l'àrea o servei de participació ciutadana i té implicacions en altres àrees; o quan el tema sotmès a participació és de caràcter integral (per exemple, Llei de Barris, plans de participació...). És en aquests casos quan el recolzament i la corresponsabilització de les àrees municipals és major.

Com més habitants té el municipi, més nombre d'àrees (serveis o conselleries) estan implicades en el procés participatiu. Això es deu al fet que habitualment les poblacions més grans disposen de governs locals amb organigrames interns més complexes, amb estructures polítiques i tècniques més especialitzades. Contràriament, en municipis menors, en una mateixa àrea o regidoria es veuen aglutinades temàtiques diverses. De tota manera, en aquells municipis que disposen d'una àrea de participació específica, el nombre d'àrees i conselleries implicades en els processos participatius augmenta.

Altres factors que afavoreixen la transversalitat en els processos participatius són: d'una banda, l'experiència en la participació ciutadana del municipi (a més tradició participativa, major el nombre d'àrees i/o conselleries implicades); i, de l'altra, la contractació de consultores externes que coordinen el projecte.

Finalment, hem de destacar que, en els processos de participació dels municipis catalans, s'hi observen diferents graus (Castellà, C; Jorba, L., 2005) de transversalitat:

En primer lloc, hi ha casos en què la transversalitat és sobretot interna en la regidoria, és a dir, el/la regidor/a i el/la tècnic/a de participació ho són també d'altres àrees (per exemple, de benestar social, medi ambient, comunicació o educació), fet que automàticament facilita que els projectes participatius

abordin en molts casos temàtiques que són competències del regidor de participació. Aquesta mena de transversalitat és pròpia de municipis petits i mitjans.

En segon lloc, existeixen aquelles experiències en les quals es dóna una transversalitat puntual, és a dir, hi ha contacte, col·laboració i comunicació entre diferents àrees municipals (a nivell polític i/o tècnic) en alguna fase del projecte (per exemple, en el desenvolupament d'un taller concret en el qual participen diversos tècnics). És característica de municipis mitjans i grans, i es concreta, bàsicament, en la fase de diagnòstic del projecte.

Per últim, tenim aquells casos (molt minoritaris) en què la transversalitat es dóna a un alt nivell, és a dir, que es treballa conjuntament de forma molt constant entre diferents àrees durant el procés. S'observa majoritàriament en municipis molt grans en els quals els projectes a desenvolupar necessàriament impliquen àrees de treball diverses i existeix estabilitat en el seguiment i l'execució del procés.

En general, podem afirmar que en els processos participatius impulsats des del govern local a Catalunya, hi ha una tendència a sobreestimar la transversalitat real; i, quan es dóna, el grau de transversalitat és més aviat baix, de caràcter puntual.

C. Qui participa en aquestes experiències

En el primer capítol de la tesina dèiem que **la participació en un procés de qualitat ha de ser el més àmplia i representativa possible del conjunt de la ciutadania al que va dirigit, tant pel que fa a la diversitat de perfils de participants, com a la diversitat dels discursos existents a la població respecte al tema tractat.** Referent a aquest àmbit, assenyalàvem com a criteris de qualitat democràtica: una implicació extensa de participants, que hi hagi diversitat de participants (tant pel que fa a discursos com a grups socials) i que els diferents actors del territori hi estiguin representats.

Taula 11. Qui participa?: aspiració normativa i criteris

| Àmbits | Aspiració normativa | Dimensions |
|---------------------------------|---|--|
| QUI? ELS/LES PARTICIPANTS | La participació en un procés de qualitat ha de ser el més àmplia i representativa possible del conjunt de la ciutadania al que va dirigit, tant pel que fa a la diversitat de perfils de participants, com a la diversitat dels discursos existents a la població respecte al tema tractat. | Implicació extensa de participants |
| | | Diversitat de participants (grups socials i discursos) |
| | | Representació d'actors |

Elaboració pròpia

De fet, avaluar qui està participant i qui no en els processos participatius impulsats per l'administració local és potser un dels aspectes de major rellevància en el camp de l'avaluació de la participació. Per fer-ho, és interessant fixar-nos en el grau d'obertura dels processos, és a dir, com s'estan plantejant des de

l'administració, tot i que l'indicador que realment importa és el de la participació real, és a dir, qui hi ha participat i qui no. La manca d'una estratègia sistematitzada de recollida de dades per part de les administracions impulsores d'aquests processos ha dificultat enormement l'avaluació d'aquest ítem, motiu que ens ha obligat a centrar-nos en indicadors més generalistes.

Els processos participatius que s'impulsen en els municipis catalans es caracteritzen per tenir un alt grau d'**obertura**; és a dir, solen estar oberts a la implicació de qualsevol entitat i/o ciutadania que així ho desitgi. En són una excepció aquells projectes que van específicament dirigits a un col·lectiu concret (per exemple, projectes de gènere i immigració) o els que es desenvolupen en municipis molt grans, on es combinen diferents canals participatius, utilitzant la selecció aleatòria i/o personalitzada, amb mecanismes més oberts.

Si ens centrem en quina mena d'actors (a banda dels càrrecs polítics i tècnics) participen en aquestes experiències, en destaquem bàsicament tres: entitats, col·lectius informals i participants a títol individual.

Pel que fa a les entitats, hem d'assenyalar que en els últims anys es detecta un increment de la implicació de les entitats dels municipis en els processos participatius. Es tracta, principalment, d'entitats d'àmbit social, cultural i veïnal que s'impliquen, majorment, en processos de temàtiques urbanístiques (Llei de Barris) o pròpiament participatives (plans de participació), mitjançant els consells sectorials municipals i/o tallers i jornades de debat, habitualment dirigides al conjunt de les associacions registrades en el municipi.

Tot i aquest augment, continua existint un alt grau de desconeixement per part de l'administració local sobre exactament quantes i quines entitats participen activament en els processos participatius que impulsen. I, sobretot, en quines el debat en el qual participen els representants de les associacions s'ha fet extensiu a nivell intern, entre els membres de les pròpies associacions; tot i que sospitem que el nombre de casos en què això succeeix és realment baix.

En referència als col·lectius informals, es detecta, en els últims anys, un creixent augment de la seva presència en el desenvolupament dels processos participatius. Sembla que, finalment, des de l'administració local s'han reconegut aquestes noves formes organitzatives com a possibles interlocutors vàlids dels interessos, les necessitats i les demandes existents d'una part de la ciutadania. En aquest sentit, podem afirmar que aquests projectes són cada cop més inclusius i que hi ha un esforç per anar incorporant la diversitat organitzativa i la constant emergència de nous temes de les comunitats en les quals es realitzen. No obstant, a pesar d'aquest creixent augment, no podem afirmar que la participació de col·lectius informals sigui representativa i/o proporcional a la seva presència en el conjunt de la societat on es desenvolupa el procés.

Finalment, pel que fa a la participació individual, a pesar que en els últims anys ha augmentat considerablement la seva presència en els processos participatius impulsats a Catalunya, la seva implicació continua representant un gran repte.

De tota manera, hi ha una sèrie de casos en què aquesta es veu clarament potenciada. D'una banda, en els processos participatius que es porten a terme en els municipis més petits (on la capacitat de convocatòria augmenta, l'accessibilitat a la ciutadania en contextos més informals també i, per tant, el projecte s'acostuma a sentir més proper). En els municipis més grans (de més de 100.000 habitants), trobem menys estratègies per atreure la participació individual i, fins i tot, la participació de les associacions que s'acostuma a limitar a les de segon grau o agrupacions d'associacions.

D'una altra banda, la participació individual té tan sols un impacte significatiu quan es dissenyen estratègies específiques en aquesta direcció; i aquesta és, precisament, una situació minoritària. A més, no totes les estratègies que habitualment s'utilitzen són pròpiament "mecanismes de participació", ja que sovint es limiten a disseny informatiu i de consulta. Entre aquestes estratègies trobem, per exemple: sondejos d'opinió, enquestes, entrevistes, grups de discussió, fòrums electrònics, etc. Paral·lelament, existeix certa confusió quan es realitzen recomptes de participants a títol individual en determinats processos participatius d'àmbit local, ja que: sovint diverses fases d'un mateix projecte compten amb participants diferents; i, a més, existeixen participants que s'impliquen en diversos projectes a la vegada, fets que dificulten el seu còmput final.

En referència a la **diversitat de perfils** sobre qui participa en els processos participatius dels municipis catalans, pràcticament no hi ha informació al respecte. Això dificulta un abordatge específic de la participació d'individus i grups minoritaris. Tot i les poques dades disponibles, col·lectius com dones, immigrants i joves menors de 30 anys, per motius diferents, són minoritaris a l'hora d'implicar-se en processos participatius.

Així doncs, continua sent necessària la definició d'estratègies específiques: en primer lloc, per promoure la participació de la ciutadania no associada; en segon lloc, per diversificar els perfils dels participants; i, finalment, per no recórrer només als "interlocutors habituals" (representants d'associacions) i a aquelles persones que voluntàriament utilitzen els mecanismes disponibles (fòrum, tallers).

D. Com es fa aquesta participació

Anteriorment dèiem que **un procés participatiu de qualitat ha de possibilitar que els seus participants puguin deliberar en condicions d'igualtat, tinguin capacitat de proposar i, finalment, puguin prendre una decisió democràticament. A més, el procés ha de poder ser avaluat des del seu inici i de forma continuada.** Com a criteris importants a tenir en compte apuntàvem: el grau de participació dels participants en el procés (presa de decisions), la capacitat de proposta dels participants en el procés, el fet que la deliberació es doni en condicions d'igualtat (ús de tècniques participatives) i, que es doni una avaluació del propi procés.

Taula 12. Com es participa?: aspiració normativa i criteris

| Àmbits | Aspiració normativa | Dimensions |
|-------------------|--|---|
| COM ES PARTICIPA? | Un procés participatiu de qualitat ha de possibilitar que els seus participants puguin deliberar en condicions d'igualtat, tinguin capacitat de proposar i, finalment, puguin prendre una decisió democràticament. A més, el procés ha de poder ser avaluat des del seu inici i de forma continuada. | Grau de participació dels participants en el procés: presa de decisions Capacitat de proposta dels participants en el procés Deliberació en condicions d'igualtat: ús de tècniques participatives Avaluació del propi procés |

Elaboració pròpia

Com es desenvolupen els processos participatius impulsats per l'administració local a Catalunya? Tenen tots la mateixa intensitat? És a dir, en aquests processos, els/les participants tenen la mateixa capacitat d'incidir en el projecte i en els seus resultats finals? Segueixen tots les mateixes fases? Quins instruments participatius són els més utilitzats?

Per tal d'avaluar de quina manera s'estan realitzant els processos participatius en el territori català, en aquest cas, ens centrarem en l'anàlisi del grau de decisió que el procés atorga als participants sobre el mateix procés i els resultats que se'n deriven; quins mecanismes participatius (mètodes i tècniques) s'estan utilitzant per permetre al conjunt de la ciutadania la seva intervenció en el procés participatiu; en quines fases de l'elaboració dels projectes s'està donant més participació ciutadana; i, finalment, l'avaluació del propi projecte.

Intensitat de la participació

Partint de l'escala de la **intensitat** de la participació (informació, comunicació, consulta, deliberació i presa de decisions) proposta per Arnstein (1971), es pot afirmar que la majoria dels processos participatius impulsats a Catalunya durant els últims anys han portat a terme una participació de caràcter deliberatiu i de presa de decisions (Castellà, C; Jorba, L., 2005). Entenent per deliberació tots aquells processos que avaluen i/o prioritzen les diferents propostes en funció d'uns criteris prèviament definits de forma conjunta; i, per presa de decisions, aquells processos en els quals els participants defineixen un pla o un projecte concret i aquest, o bé és d'aplicació directa, o bé només li queda ser ratificat pel ple de l'ajuntament, sense ser objecte de negociació en cap altre espai polític o públic. També s'inclouen en la presa de decisions aquells espais en què els participants en què els participants (entitats i individus) cogestionen el procés juntament amb els tècnics i polítics. Així mateix, molts processos es limiten a obrir espais de consulta (com es pot observar en la taula 13).

Taula 13. Intensitat de la participació en els processos participatius DGP 2005

| Grau d'intensitat | Nombre de projectes | % sobre el total de projectes |
|--------------------------|----------------------------|--------------------------------------|
| Informació | 3 | 8,1 |
| Comunicació | 2 | 5,4 |
| Consulta | 9 | 24,3 |
| Deliberació | 8 | 21,6 |
| Decisió | 11 | 29,7 |
| No correspon | 4 | 10,8 |
| Total | 37 | 100% (37) |

Elaboració pròpia

Tot i que intensitat i qualitat tècnica no estan necessàriament associades, s'observa que els processos de major intensitat de participació (de presa de decisions) són, al mateix temps, els de major qualitat i/o compliment dels objectius (és a dir, els que realitzen projectes més complets, més ben resolt i els que en major grau integren la participació a nivell individual). Habitualment pertanyen a municipis amb ajuntaments que disposen d'una àrea/servei de participació consolidada, amb tècnics contractats (ja sigui a temps parcial o a temps complet), alts nivells de transversalitat i on existeixen experiències anteriors en temes de participació. De tota manera, per al desenvolupament d'un procés participatiu de major intensitat és més fonamental la voluntat política que el sosté que no pas disposar de professionals de la participació.

En referència als processos que són bàsicament de consulta, es caracteritzen per: utilitzar únicament les entrevistes i les enquestes com a eines participatives (en el cas de poblacions molt petites, la consulta es realitza mitjançant el "porta a porta" o les trobades informals); i per anar dirigits a associacions, tècnics i polítics.

Tot i que són molt pocs els processos que dient-se "participatius" siguin exclusivament informatius o de comunicació, el cert és que la gran majoria³⁶ ha realitzat, en un moment o altre, alguna mena de difusió a través dels canals de comunicació local habituals.

De fet, pel que fa als **canals d'informació**, cal destacar que cada vegada es fa un major esforç per intentar diversificar l'arribada a la ciutadania: des d'aquells canals més clàssics (com els butlletins informatius, les cartes personalitzades, tríptics informatius...) a els més creatius (com els mitjans de comunicació audiovisuals: tv locals, ràdio, vídeos). Sense oblidar les tradicionals exposicions públiques, jornades informatives...

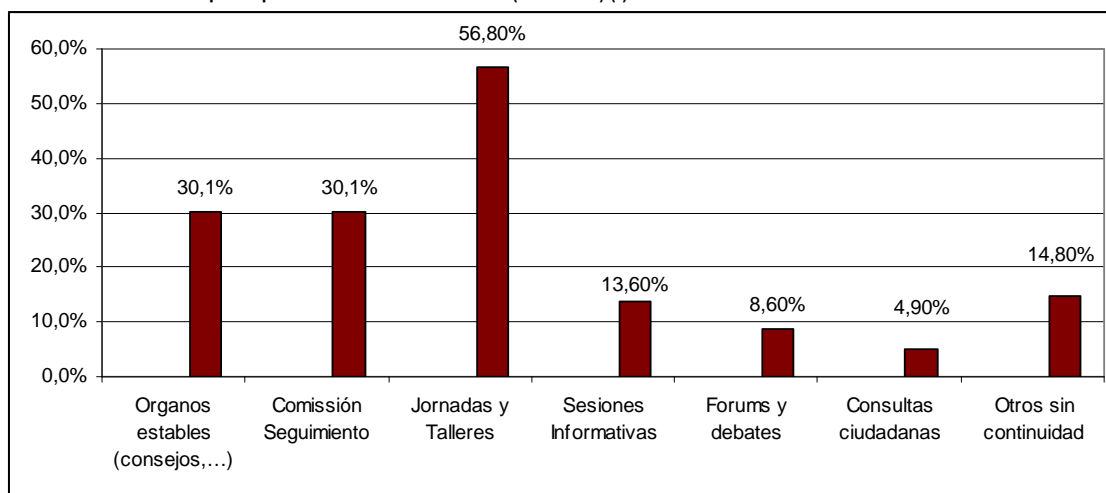
³⁶ En la investigació DGP 2006, el 85% dels municipis afirmava disposar de sistemes d'informació a la ciutadania que anessin més enllà dels participants actius en el projecte.

Mecanismes de participació i deliberació

Un element important a destacar és la necessitat d'incrementar significativament la presència de **mecanismes de participació puntuals** (específics per a cada projecte) en els processos participatius que s'estan impulsant a Catalunya. És a dir, aquells mecanismes que només es realitzen una vegada o en un període de temps acotat i que, per tant, no tenen continuïtat (per exemple tallers de prospectiva³⁷, jornades participatives, jurats ciutadans³⁸, referèndums³⁹, audiències y fòrums⁴⁰, etc.). De tota manera, sens dubte, les jornades i els tallers participatius són els més utilitzats quedant en un àmbit molt més reduït altres mecanismes participatius de caràcter puntual.

Per exemple, si observem les dades del gràfic 2 podem veure com, en el cas de l'avaluació dels processos participatius subvencionats per la DGP l'any 2006, si bé és cert que en el 56,80% dels casos s'afirmà haver realitzat una jornada o taller participatiu, l'ús d'altres mecanismes participatius que només s'utilitzen un cop (o únicament mentre s'estava realitzant el projecte) foren molt minoritaris (en el 13,6% de les experiències es realitzaren sessions informatives, en el 8,60%, fòrums i debats, i només en el 4,90%, consultes ciutadanes).

Gràfic 2. Mecanismes de participació amb i sense continuïtat (DGP 2006) (*)



(*) Les categories no són mútuament excloents: en una mateixa experiència hi pot haver intervingut més d'un mecanisme amb o sense continuïtat, és per això que el total no suma 100%

Elaboració pròpia

³⁷ Els tallers de prospectiva consisteixen en reunir un o diversos grups de persones per reflexionar sobre quins escenaris de futur veuen sobre un tema determinat, quins d'aquests escenaris creuen que serien més desitjables i quines actuacions haurien de realitzar per aproximar-s'hi. Són característiques específiques d'aquest mecanisme de consulta puntual: el nombre limitat de participants, la deliberació es realitza durant un temps limitat i finalitza amb una sèrie d'acords i recomanacions.

³⁸ Els jurats ciutadans, també coneguts com a NIPs o consells ciutadans, consisteixen en un nombre reduït de persones seleccionades a l'atzar entre tota la població, remunerades per la seva assistència i participació en sessions consultives de debat, al final elaboren un dictamen sobre què cal fer amb determinada actuació municipal.

³⁹ Un referèndum és una consulta que es fa al conjunt dels ciutadans amb dret de vot, els quals poden participar mitjançant un vot igual, lliure, directe i secret.

⁴⁰ Les audiències i fòrums, a pesar de poder presentar-se sota diversos noms, es caracteritzen per la presentació d'uns resultats o d'unes propostes per part d'uns experts (o ponents) i el posterior debat i propostes d'esmenes per part del públic participant.

Els mecanismes puntuals de participació es donen majoritàriament en processos de municipis amb certa tradició en l'impuls d'experiències participatives, així com en aquells municipis on hi ha una major disponibilitat de recursos econòmics per desenvolupar els projectes participatius.

Contràriament, és en municipis més petits on els mecanismes puntuals són menys freqüents (també són els que tenen menys recursos). Així mateix, en els municipis més grans (de més de 100.000 habitants) també es detecta una menor realització d'espais participatius d'aquest tipus. Això, segurament, és degut a les dificultats per mobilitzar la ciutadania a les grans ciutats, fet que afavoreix el fet que la participació es canalitzi a través d'espais més estables.

Molt poques són les vegades en què s'utilitzen “**tècniques innovadores**” de debat, i, quan s'apliquen, gairebé sempre és degut a la presència d'una empresa externa encarregada de la gestió del projecte. Les “tècniques innovadores” de debat més utilitzades són el DAFO, les aportacions per targetes, els tallers de visió de futur i els tallers inspirats en la metodologia EASW o altres tècniques específiques de deliberació i síntesi de la informació. Quan no existeix empresa externa en els grups de treball, les reunions, les comissions, els consells, etc., no se sol utilitzar cap tècnica específica o innovadora.

Així doncs, tant des del punt de vista de l'ús de mecanismes participatius que permeten la intervenció del conjunt de la ciutadania (mecanismes sense continuïtat), com des del punt de vista de la integració i coordinació del procés en el sistema participatiu del municipi (mecanismes amb continuïtat), es pot afirmar que, en general, es detecta un baix grau de qualitat en els processos participatius analitzats i, en aquest sentit, es pot afirmar que es detecten carències. Per tot això, és necessari fer un doble esforç: d'una banda, incrementar la presència d'aquells mecanismes participatius de caràcter puntual que faciliten la intervenció de la ciutadania en el desenvolupament del procés; i, de l'altra, fomentar la integració i coordinació entre els mecanismes de participació estables propis del municipi i aquells creats únicament per al projecte.

Elaboració de la diagnosi, capacitat de proposta i elaboració d'un pla d'acció

La gran majoria de processos participatius que s'impulsen actualment a Catalunya compten amb una diagnosi participada. En l'elaboració de **diagnosis**, cal diferenciar aquelles que es centren únicament en un nivell intern de l'ajuntament, d'aquelles que es realitzen a un nivell extern i més obert a la ciutadania.

Les diagnosis internes (típiques en els processos centrats en polítiques participatives) consisteixen generalment en l'anàlisi d'experiències participatives prèvies; entrevistes en profunditat a tècnics i polítics de l'ajuntament; i, en aquells casos en què es treballa amb metodologies més innovadores, es realitzen tallers emprant estratègies específiques (com el DAFO) per dinamitzar el debat de tècnics i polítics per separat. La participació de membres d'associacions i de ciutadans a títol individual és pràcticament inexistent, i en els casos en els quals es dona, es vehicula a través dels consells sectorials, però de manera merament informativa o consultiva.

Les diagnosis externes, més participades, inclouen de forma més activa, a més de tècnics i polítics de l'ajuntament, membres d'associacions i ciutadans. En aquests casos, es realitzen diagnosis dels mecanismes de participació existents i del teixit associatiu del municipi mitjançant tallers oberts. A pesar d'això, cal assenyalar que sota el terme "tallers de diagnosi" s'hi engloben pràctiques molt diverses, més o menys intensives i obertes.

En termes generals, en municipis més petits és on s'impulsen menys diagnòstics participatius (cal tenir en compte que també són els que disposen de menys estructura interna i menys pressupost). Paradoxalment, els ens supramunicipals són els que més diagnosis fan; això és degut, com hem explicat anteriorment, al fet que per la seva naturalesa donen cobertura a les necessitats i carències de municipis més petits. Per tant, en realitat no és que en els municipis petits es realitzin menys diagnosis, sinó que aquestes es vehiculen a través d'ens supramunicipals com els Consells Comarcals.

Per perfils, els que més intervenen en les diagnosis són: tècnics, polítics municipals i entitats. Es dona la situació que és en aquells municipis que tenen més habitants on existeix menys participació dels polítics en les diagnosis i, en canvi, és o hi ha més participació de tècnics. Això és degut a la major complexitat de les dinàmiques polítiques en aquests municipis, fet que dificulta la disponibilitat i accessibilitat dels polítics; en canvi, acostumen a comptar amb estructures tècniques més consolidades, diversificades i especialitzades, que permeten una major disponibilitat per formar part activa d'aquesta mena de projectes.

Contràriament, és en aquells municipis amb menys població on s'observa més participació dels polítics en les diagnosis i menor presència de tècnics. En aquest cas, això és degut al fet que, a nivell tècnic, aquestes poblacions tenen moltes dificultats en mantenir una estructura que els permeti intervenir en àmbits que no siguin estrictament competències obligatòries. De fet, moltes vegades és un/a mateix/a tècnic/a o personal administratiu qui realitza varis projectes a la vegada i de temàtiques ben diferents entre si. En canvi, a nivell polític, les mateixes dimensions del municipi permeten figures polítiques molt més pròximes, tant als propis veïns com a les temàtiques que es sotmeten a participació.

Pel que fa al paper de les entitats, aquestes tenen una presència destacable en gairebé totes les diagnosis participades, confirmant-se, tal com apuntàvem en l'apartat anterior, que continuen sent considerades per l'administració local com un dels interlocutors vàlids en relació a la ciutadania. En canvi, la presència de col·lectius informals és més aviat escassa, a excepció de les poblacions petites, on la seva major presència s'explica per la manca de necessitat de formalitzar la relació existent entre grups de veïns/es que comparteixen interessos afins (estem parlant de poblacions on es dona un alt índex de proximitat i de familiaritat).

El nombre de processos participatius que arriben a **fases de deliberació i disseny de propostes participadament** és molt menor que els de diagnosis. De tota manera, també es poden diferenciar dos tipus de projectes.

Primer, aquells en què la deliberació es realitza a nivell intern: en espais de deliberació diversos i difusos (anomenats sovint “taules de coordinació” o “comissions de participació”), en què la informació que es dona és sovint molt confusa. Segon, aquells en els quals els espais de deliberació s’obren a les associacions i a la ciutadania individual⁴¹. En molt pocs casos s’apliquen estratègies específiques per incloure la participació de ciutadans a títol individual, i es donen casos en que hi participen exclusivament associacions. Minoritàriament, els resultats dels espais de deliberació es complementen a través d’entrevistes, qüestionaris i propostes recollides a través d’oficines d’informació, fòrums electrònics i bústies públiques.

En termes generals, l’elaboració d’una diagnosi participada afavoreix positivament una posterior fase de propostes realitzada de forma participativa. Els municipis petits, que habitualment són els que menys tradició en participació tenen, acostumen a plantejar processos participatius més simples i eviten la complexitat que suposa plantejar una fase de propostes de forma participada.

Per perfils, els que més intervenen en la fase de propostes són les entitats, seguides pel personal tècnic de l’ajuntament. La participació de la ciutadania a títol individual i els càrrecs electes, a pesar de ser-hi també presents, és minoritària. De la mateixa manera que succeeix en la fase de diagnòstic, a més nombre d’habitants menys participació dels polítics; contràriament, més participació de tècnics (ja que disposen d’una estructura tècnica més consolidada). En poblacions petites, l’efecte és el contrari.

Finalment, és necessari destacar el creixement gradual del nombre de projectes que van incorporant fases de propostes participades en els seus projectes, posant de manifest que cada cop són més a Catalunya els processos participatius propositius i deliberatius.

Són pocs els projectes que acaben elaborant un **pla d’acció**⁴²; i els que el realitzen, no sempre ho fan de forma participada. De fet, en moltes ocasions, en aquesta fase la participació és considerada merament consultiva i hi predomina la participació de càrrecs electes i personal tècnic de l’ajuntament per concretar les actuacions.

Per perfils, s’observa més implicació d’entitats que de ciutadans a títol individual. Fet que s’explica, en part, perquè a la fase final d’aquesta mena de processos acostuma a haver-hi una menor presència de la ciutadania, ja que només hi queden aquells capaços de mantenir un major nivell de compromís i implicació. Els municipis petits són els que major pluralitat de participants tenen.

Alguns plans d’acció es consoliden formalment a través de la ratificació i l’aprovació de les decisions preses durant el procés participatiu en el Ple Municipal. Els processos aprovats pel ple són els que, qualitativament, tenen un millor desenvolupament.

⁴¹ Ens referim a : tallers i jornades de debat i deliberació; sessions de treball; consells sectorials; consells més generalistes, com consells oberts, consells populars; consells territorials; comissions específiques creades únicament per al procés; etc.

⁴² Quan la fase de propostes es realitza de forma molt participada, hi ha més probabilitat que es desenvolupi un pla d’acció.

Avaluació del procés

Pel que respecta a l'**avaluació del procés de participació**, en general aquesta continua essent una assignatura pendent. Si bé en la majoria de processos participatius està prevista en el projecte, finalment no es realitza.

En els pocs casos en que es duen a terme, sol ser sistematitzada via enquesta, de vegades acompanyada d'una avaluació qualitativa. La majoria de les vegades són avaluacions realitzades per empreses externes respecte d'una part concreta del procés (avaluacions parcials) i se centren bàsicament, tot i que no de forma exclusiva, en el grau de satisfacció dels participants en el procés i en el funcionament de l'espai concret de participació que s'està avaluant.

A nivell intern, en alguns casos, es fan valoracions poc sistemàtiques del procés, que no avaluacions, en el marc de reunions entre tècnics i polítics que gestionen i/o lideren el procés (comissions de seguiment, grup promotor, comissió de participació, etc.).

Són molt poques les experiències en les quals es fan avaluacions contínues al llarg del procés en els diferents espais de participació i amb diferents actors; és a dir, avaluacions participades.

Així doncs, podem concloure que, referent al "com", els processos participatius impulsats per l'administració local a Catalunya es caracteritzen, en general, per ser en el camí de teixir estratègies que els van consolidant més en l'escala de la deliberació i la presa de decisions. Evidentment, és necessari continuar treballant en aquesta direcció, sobretot en aquells municipis en què els processos participatius es queden en l'estadi de la consulta o del mer tràmit d'informació.

En canvi, en els processos participatius del territori català, s'hi detecta clarament la necessitat d'incrementar l'ús de mecanismes puntuals de participació i d'augmentar significativament la vinculació dels mateixos en l'estructura participativa estable existent en els municipis. Aquest és un repte que cal superar, ja que, en cas de no fer-ho, existeix el perill que els processos quedin aïllats, vistos com experiències participatives puntuals, inconnexes entre elles, desvinculades dels temes principals de l'agenda del govern local.

Paral·lelament, és necessari estendre el grau de participació del personal tècnic i polític, així com de les entitats, col·lectius informals i ciutadans individuals en totes les fases de l'elaboració de les polítiques públiques. Superant d'aquesta manera la fase de diagnòstic i arribant satisfactòriament al disseny de propostes i l'elaboració del pla d'acció de manera conjunta i participada.

E. Quines són les conseqüències de la participació

Tal i com assenyalàvem en el primer capítol, **un procés participatiu de qualitat ha de tenir uns resultats substantius que comportin una influència real dels ciutadans sobre les decisions públiques (resultats substantius) i un enfortiment de la xarxa d'actors que han intervingut en el procés (resultats relacionals). Aquest resultats han de ser retornats als participant per tal que en puguin fer el seguiment. Així mateix, el procés, ha d'afavorir la capacitat dels participants en una cultura política participativa.** En aquest cas els criteris que assenyalàvem eren: l'obtenció de resultats substantius que responguin a les necessitats plantejades en el disseny del procés, l'enfortiment de les relacions entre els diferents actors, la implementació dels resultats substantius i l'impacte real en la definició de polítiques públiques, la devolució dels resultats al final del procés i, finalment, la capacitat dels/les participants en el procés.

Taula 14. Els resultats del procés: aspiració normativa i criteris

| Àmbits | Aspiració normativa | Dimensions |
|--------------------------|---|--|
| ELS RESULTATS DEL PROCÉS | Un procés participatiu de qualitat ha de tenir uns resultats substantius que comportin una influència real dels ciutadans sobre les decisions públiques (resultats substantius) i un enfortiment de la xarxa d'actors que han intervingut en el procés (resultats relacionals). Aquest resultats han de ser retornats als participant per tal que en puguin fer el seguiment. Així mateix, el procés, ha d'afavorir la capacitat dels participants en una cultura política participativa. | Obtenció de resultats substantius que responguin a les necessitats plantejades en el disseny del procés. |
| | | Enfortiment de les relacions entre els diferents actors. |
| | | Implementació dels resultats substantius i impacte real en la definició de polítiques públiques. |
| | | Devolució dels resultats al final del procés. |
| | | Capacitat dels/les participants en el procés. |

Elaboració pròpia

Què succeeix amb els resultats obtinguts al finalitzar un procés participatiu? Una de les crítiques més comuns a la participació ciutadana és justament la gran incertesa sobre què passarà finalment amb allò que s'ha decidit de forma participada.

Les conseqüències dels processos participatius es poden mesurar a través dels resultats relacionals i els resultats substantius. Resultats relacionals, ja que la participació implica vincles entre les entitats, ciutadans i la organització municipal/supramunicipal, i per tant és pertinent analitzar i valorar els canvis que es produeixen *durant el procés de participació*. Aquests aspectes contribueixen, en última instància, a la generació d'una cultura cívica i a allò que alguns autors anomenen "capital social" (Putnam 1993). I, sobretot, resultats substantius, ja que una experiència de participació local hauria de desembocar en un pla, programa o projecte que contempli determinades línies d'actuació i accions referides a la temàtica o àrea que s'està tractant; ja sigui vinculat a determinats col·lectius de població (joves, tercera edat, immigració, etc.), o a sectors d'intervenció (urbanisme, cultura, medi ambient, etc.). Aquests resultats haurien de contenir, a la vegada, accions referides a la millora de la organització local o de la capacitat

de la ciutadania. Més enllà dels *outputs* d'un procés participatiu – és a dir, els plans, programes o mesures derivats del procés – resultaria interessant poder analitzar els *outcomes* de la participació, és a dir, en quina mesura la participació ha estat útil, no només per impulsar determinades polítiques, sinó per transformar realment la societat. O, en altres paraules, en quina mesura els plans, programes i mesures derivats d'un procés participatiu han tingut un impacte en la societat i han aconseguit resoldre els problemes identificats en l'inici del procés participatiu. Òbviament, una avaluació d'aquesta mena requereix una anàlisi de molta profunditat, cas per cas i després d'un determinat període de temps un cop finalitzat el procés, cosa que no hem pogut fer en la investigació que estem presentant en aquest capítol.

Tampoc hem pogut avaluar els resultats relacionals dels processos participatius analitzats, ja que la recollida d'informació per aquest tipus de resultat també requereix una anàlisi qualitativa de molta més profunditat que la de l'anàlisi aquí realitzada. Així doncs, en aquest apartat ens centrarem específicament en els resultats substantius, en forma d'*outputs*, dels processos participatius subvencionats per la DGP. En concret, ens centrarem en tres aspectes relatius als resultats substantius dels processos de participació: la ratificació dels resultats pel Ple Municipal, la creació d'un òrgan de seguiment i en quants projectes s'incorporen sessions de formació com un element més de l'experiència participada.

Ratificació dels resultats del procés en el Ple

Molts ens municipals opten per **ratificar els resultats** dels processos participatius **pel Ple**, essent aquest acte tota una declaració d'intencions que aporta transparència i compromís vers els resultats obtinguts.

Els municipis més grans, amb àmplia experiència participativa, són els que actualment més ratifiquen els resultats dels processos que impulsen. De fet, es pot afirmar que els municipis amb més tradició en la realització de processos participatius són els que més ratifiquen els resultats en el Ple municipal. Contràriament, aquells municipis on es dona per primer cop un projecte d'aquesta mena, no és molt habitual que es ratifiquin.

Un factor que, certament, està estretament relacionat amb la ratificació de resultats en el Ple municipal és que el municipi estigui governat per una coalició. Això és degut al fet que, en els governs de coalició, el diàleg entre les diverses forces polítiques és més necessari per arribar a un màxim consens; i, de fet, la ratificació en el Ple es planteja com un mitjà per fer més legítim el procés polític i assegurar l'acompliment i la continuïtat dels resultats.

Finalment, l'existència d'un Reglament de Participació en el municipi on es desenvolupa el procés contribueix a la ratificació de resultats en el ple municipal. Això és degut al fet que la Reglamentació de la participació ajuda a normativitzar els passos a seguir, incloent-hi la ratificació dels resultats.

Òrgans de seguiment i devolució de resultats

Cada cop més processos participatius compten al seu termini amb **òrgans de seguiment** amb l'objectiu de fer un major seguiment dels resultats i garantir la seva implementació. L'existència d'aquests òrgans està associada a l'experiència en participació del municipi. Principalment, estan formats per càrrecs electes, però també és destacable la presència de personal tècnic municipal i, en alguns casos, representants d'entitats i ciutadania a títol individual.

Un dels grans reptes dels processos participatius que es realitzen a Catalunya actualment és el de realitzar la **devolució dels resultats** als participants en el projecte, en primera instància; i a la resta de ciutadania, en segon terme. Els municipis que disposen d'una regidoria en participació, els que més experiència tenen i, finalment, els que disposen de contractació externa són els que fan més retorn de resultats.

Formació

Actualment, alguns processos participatius incorporen sessions de **formació**. Generalment, consisteix en introduir la cultura participativa en les mateixes institucions que estan impulsant el projecte. Per aquest motiu, qui majoritàriament rep la formació són càrrecs electes i personal tècnic de l'ajuntament. Els municipis mitjans són els que més formació fan. Els que menys, les poblacions de més de 100.000 habitants. Els més petits, a pesar de tenir poca tradició en participació, no en fan gaire. El fet de fer formació sembla ser independent de la tradició en participació que tingui el municipi i del fet d'externalitzar la gestió del procés; i, en canvi, sembla estar relacionat amb el pressupost de què es disposi per portar a terme el projecte.

Per tant, en aquest punt, a tall de conclusió podríem dir que s'observa una tendència per part del govern local a ratificar els resultats dels processos participatius pel ple del consistori, tot potenciant, així el compromís polític i sent, així mateix, tota una declaració d'intencions de cara a la seva futura implementació. És de cabdal importància, també, l'existència d'òrgans de seguiment que fan els seguiment d'aquests resultats i vetllen per la seva implementació. Actualment, aquests òrgans de seguiment, estan formats, majoritàriament, per a càrrecs electes i personal tècnic, sent un repte ampliar i consolidar la presència, en aquests, òrgans, de la ciutadania (tant organitzada com no).

La devolució de resultats, que aporta transparència, major legitimitat i compromís polític amb el projecte i la ciutadania és un altre element que cal reforçar en els processos participatius que s'han dut a terme a Catalunya els darrers anys. En canvi, cada vegada és més freqüent la incorporació de sessions de formació en els projectes, tant per a càrrec electes com per tècnic i ciutadania. Això probablement és degut a les grans facilitats d'accés i l'àmplia oferta que s'ofereix tant des del a Diputació de Barcelona com des de la Direcció General de Participació.

3.5. Tipologia de processos participatius i caracterització de perfils

Després d'haver realitzat una exposició dels diferents indicadors de qualitat aplicats als processos participatius que s'estan impulsant actualment a Catalunya, a continuació m'ha semblat interessant elaborar una tipologia de projectes en base als criteris de qualitat democràtica analitzats fins al moment. Per dur a terme aquest exercici, m'he servit de les dades extretes del projecte d'avaluació de la DGP 2006 i mitjançant un anàlisi de clúster.

La construcció d'aquesta tipologia s'ha realitzat tenint en compte les interrelacions múltiples entre les variables explicatives (segons la mida del municipi, la demarcació territorial, la tradició en participació, la organització interna, la composició política i l'externalització del procés); i cinc dimensions (colideratge, participants, resultats i avaluació) relatives a la qualitat dels processos participatius. A continuació, intentarem explicar breument totes les variables i com s'han analitzat per fer el clúster.

En primer lloc, pel que respecta al perfil del municipi s'han tingut en compte la mida del municipi i la territorialitat.

- *Mida del municipi*: hem cregut important tenir en compte la mida del municipi, ja que partim de la idea que les característiques sociodemogràfiques influeixen quan es determinen els objectius i dissenys participatius: no és el mateix impulsar estratègies participatives en municipis petits que en poblacions de dimensions molt més grans. És evident que la realitat local difereix en relació al nombre d'habitants del municipi, però és interessant veure fins a quin punt aquestes diferències es tradueixen, a la pràctica, en una manera diferent de plantejar els processos participatius. En aquest cas, hem diferenciat sis franges poblacionals: municipis de menys de 1.000 habitants, de 1.000 a 5.000 habitants, de 5.001 a 10.000 habitants, de 10.001 a 25.000 habitants, de 25.001 a 100.000 habitants y de més de 100.000 habitants. A més, s'han tingut en compte els ens supramunicipals (Consells Comarcals, diputacions...).
- *Territorialitat*: una altra variable que hem tingut en compte és la demarcació territorial, degut a l'existència, com ja hem citat anteriorment, d'una certa "tradició" en l'elaboració de processos participatius en les demarcacions de Barcelona i Catalunya Central. Això és degut al fet que els últims 20 anys, des de la Diputació de Barcelona, s'ha donat un impuls molt important al foment de les polítiques participatives (i que fins a principis dels 2000 no s'havia donat en la resta de demarcacions catalanes). És interessant observar si aquesta tendència a iniciar i desenvolupar processos continua vigent actualment i si és un factor explicatiu quan analitzem l'existència d'experiències de qualitat, en un moment en què la possibilitat d'obtenir ajudes, assessorament i formació s'ha estès a la resta de demarcacions. En aquest cas, hem considerat les següents demarcacions: Barcelona, Catalunya Central, Girona, Lleida, Pirineus-Aran i Terres de l'Ebre.

I, en segon lloc i en referència a factors de context general, s'han considerat:

- *Tradició en participació*: És a dir, si el municipi (o ens supramunicipal) en el qual s'ha desenvolupat el projecte té (o no) experiència prèvia en l'elaboració de processos participatius. En aquest sentit, és interessant veure fins a quin punt l'experiència és capital per al desenvolupament de processos participatius de qualitat. Aquí hem establert quatre períodes (Font, J. Coordinador; 2005): aquells municipis que fa més de 10 anys que realitzen processos participatius, els que es van iniciar en el període 1997-2003, les poblacions que han començat durant el període (2003-2005) i, finalment, aquells que l'any 2006 realitzaren la seva primera experiència.
- *Organització interna*: un altre element important és l'existència d'estructures organitzatives internes (Conselleries, Àrees/Serveis) de participació en l'ens i el fet de tenir o no Reglaments de participació ciutadana, ja que partim de la idea que tot plegat influeix positivament en el desenvolupament de processos participatius de més qualitat. En aquest sentit, hem valorat: a) referent a la responsabilitat política, si hi ha o no responsable polític en l'ens municipal o supramunicipal; b) referent a l'estructura tècnica, si existeix una Àrea o Servei de participació (i si aquesta és de dedicació exclusiva o compartida); i, finalment, c) si hi ha o no Reglament de participació o si aquest està contemplat dins el ROM.
- *Composició política*: partim de la idea que la composició política del govern local pot ser un element explicatiu del major (o menor) grau de qualitat del projecte en una doble vessant: d'una banda, hem observat el partit polític que ostentava l'alcaldia en el moment d'iniciar-se (en aquest cas les possibles opcions eren: CiU, ERC, Grups Independents, ICV, PSC i PP); i de l'altra, el fet que el municipi estigués governat per un partit, una coalició o tripartit.
- *Externalització del procés*: l'últim element de context que hem observat ha estat la incidència que ha pogut tenir en aquells casos en què s'ha externalitzat el procés participatiu, ja sigui via la contractació d'una empresa externa o de personal tècnic expert.

En referència a les cinc dimensions analitzades de la qualitat dels processos participatius, cal assenyalar:

- *Diversitat de perfils*: en l'àmbit de qui participa, partim de la idea que un procés participatiu és de més qualitat com més inclusiu és en referència als diversos perfils dels seus participants. En aquest cas ens hem centrat en analitzar l'existència de diversitat d'actors⁴³, concretament en la presència de col·lectius informals (els valors possibles que s'han definit han estat: sí o no) i ciutadania a títol individual (els valors possibles que s'han definit han estat: sí o no).

⁴³ La falta de dades en molts dels casos analitzats referents a entitats ha fet impossible l'anàlisi per a aquest tipus d'actors.

- *Colideratge*: un lideratge compartit del projecte pot facilitar un desenvolupament d'aquest més eficaç, coherent i extensiu a les dinàmiques del municipi. I que, per tant, l'existència d'un grup promotor (valors possibles per a aquest cas; sí o no) és considerat com un element de qualitat en el desenvolupament del procés.
- *Implementació dels resultats del procés*: partim de la premissa que només aquells processos que tenen uns resultats substantius que són implementats i que, per tant, aconsegueixen un impacte real en les polítiques públiques, es poden considerar processos participatius de qualitat. En aquest sentit, davant la gran dificultat que suposa analitzar els impactes d'un procés participatiu, hem optat per analitzar si els resultats del procés han estat aprovats en Ple Municipal (les opcions possibles han estat sí o no); i si ha existit un òrgan de seguiment dels processos (valors possibles: sí o no) que d'alguna manera garanteixi la implementació dels resultats.
- *Devolució dels resultats*: és una altra de les dimensions que observem degut al fet que un procés participatiu de qualitat hauria de preveure una devolució dels resultats al final del procés, de manera que tant aquells que hi han participat, com la resta de la ciutadania que no ho ha fet, coneguin els resultats, els validin i puguin donar per finalitzat (o no) el procés. En aquest sentit, s'han tingut en compte com a valors possibles el fet d'haver efectuat la devolució o no.
- *Avaluació*: Finalment, l'últim element d'anàlisi que hem tingut en compte ha estat si s'ha realitzat una avaluació. Des del nostre punt de vista, efectuar una avaluació del procés permet identificar els possibles errors, redefinir la planificació i readaptar el procés (en aquest sentit s'han tingut en compte com a possibles valors sí o no) i és, per tant, un element més a tenir en compte en la definició de la qualitat d'un procés participatiu.

L'objectiu de l'elaboració d'aquesta tipologia de processos participatius i la seva caracterització és doble: d'una banda, obtenir una visió d'interrelació global entre les variables esmentades; i de l'altra, establir cinc perfils "tipus" d'experiències participatives que, tot i tenir la seva pròpia heterogeneïtat, conserven un cert grau d'homogeneïtat en relació amb la resta.

Taula 15. Anàlisi de clúster: projectes subvencionats per la DGP l'any 2006

| | Variables | Operacionalització | Valors possibles | Perfil 1 | Perfil 2 | Perfil 3 | Perfil 4 | Perfil 5 | Total | | |
|--|------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|--------------------|---------------|-----------------|--------------------------------|---------------------|----------------|--------|--------|
| | | | | (21) (25,9%) | (8) (9,9%) | (18) (22,2%) | (23) (28,4%) | (11) (13,6%) | (81) (100%) | | |
| FACTORS EXPLICATIUS | PERFIL DEL MUNICIPI | Característiques sòcio-demogràfiques | Dimensió | Menys de 1000 hab. | 0% | 0% | 33,3% | 0% | 0% | 7,4% | |
| | | | 1.000 - 5.000 hab. | 19,0% | 0% | 66,7% | 0% | 0% | 19,8% | | |
| | | | 5.001 - 10.000 hab. | 52,4% | 0% | 0% | 0% | 0% | 13,6% | | |
| | | | 10.001 - 25.000 hab. | 28,6% | 0% | 0% | 30,4% | 0% | 16,0% | | |
| | | | 25.001 - 100.000 hab. | 0% | 0% | 0% | 65,2% | 0% | 18,5% | | |
| | | | Més de 100.000 hab. | 0% | 0% | 0% | 4,3% | 27,3% | 4,9% | | |
| | | | Ens supramun. | 0% | 100% | 0% | 0% | 72,7% | 19,9% | | |
| | Territorialitat | Demarcació | Barcelona | 43,0% | 13,0% | 28,0% | 65,0% | 36,0% | 42,0% | | |
| | | | Girona | 24,0% | 25,0% | 28,0% | 17,0% | 0% | 20,0% | | |
| | | | Lleida | 10,0% | 25,0% | 6,0% | 0% | 9,0% | 7,0% | | |
| | | | Tarragona | 5,0% | 0% | 6,0% | 9,0% | 18% | 7,0% | | |
| | | | Terres de l'Ebre | 0% | 13,0% | 17,0% | 4,0% | 9,0% | 7,0% | | |
| | | | Alt Pirineus i Aran | 0% | 13,0% | 11,0% | 0% | 27,0% | 7,0% | | |
| | | | Catalunya Central | 19,0% | 13,0% | 6,0% | 4,0% | 0% | 9,0% | | |
| | CONTEXT GENERAL | Tradició participació | Procés participatiu últims 10 anys | Menys de 10 anys | 9,5% | 25,0% | 5,6% | 56,5% | 0% | 22,2% | |
| | | | | 1997 – 2003 | 33,3% | 25,0% | 5,6% | 30,4% | 0% | 21,0% | |
| | | | | 2003 – 2005 | 57,1% | 50,0% | 61,1% | 13,0% | 36,4% | 42,0% | |
| | | | | 1ª vegada | 0% | 0% | 27,8% | 0% | 63,6% | 14,8% | |
| | | Organització interna | Regidoria Participació | Si | 90,48% | 0% | 22,22% | 95,65% | 27,27% | 59,26% | |
| Àrea/Servei de participació | | | | Exc. Participació | 33,0% | 0% | 6,0% | 39,0% | 0% | 21,0% | |
| Compartida | | | | 48,0% | 38,0% | 50,0% | 57,0% | 45,0% | 49,0% | | |
| Reglament de Participació | | | | Independent | 67,0% | 0% | 33,0% | 39,0% | 36,0% | 41,0% | |
| Composició política | | Alcaldia | CiU | 14,0% | 75,0% | 28,0% | 13,0% | 27,0% | 25,0% | | |
| | | | ERC | 29,0% | 0% | 28,0% | 0% | 0% | 14,0% | | |
| | | | Grup Indep. | 38,0% | 13,0% | 17,0% | 4,0% | 9,0% | 17,0% | | |
| | | | ICV | 0% | 0% | 0% | 9,0% | 0% | 2,0% | | |
| | PSC | | 19,0% | 13,0% | 28,0% | 74,0% | 64,0% | 42,0% | | | |
| | Coalició | | Si | 66,67% | 37,50% | 27,78% | 73,91% | 54,55% | 55,55% | | |
| Externalització del procés | Contractació personal extern | Consultora | 53,0% | 38,0% | 39,0% | 43,0% | 36,0% | 41,0% | | | |
| | | Tècnic/a extern/a | 19,0% | 13,0% | 11,0% | 22,0% | 9,0% | 16,0% | | | |
| QUALITAT DELS PROCESSOS PARTICIPATIUS | Diversitat de perfils | Part. col·lectius | Si | 61,9% | 75,0% | 38,89% | 30,43% | 18,18% | 43,21% | | |
| | | | Part. individual | Si | 76,19% | 50,0% | 72,22% | 56,52% | 27,27% | 60,49% | |
| | QUI | COM | Colideratge | Grup promotor | Si | 85,71% | 75,0% | 27,78% | 73,91% | 45,45% | 62,96% |
| | | | | | | RESULTATS | Implementació resultats procés | Res. Ratificats ple | Si | 61,90% | 62,50% |
| | Òrgan de seg. | Si | 57,14% | 87,50% | 72,22% | 73,91% | | | 63,64% | 69,14% | |
| | Avaluació | Dev. Resultats | Devolució resultats | Si | 95,24% | 87,50% | | 77,78% | 82,61% | 63,64% | 82,72% |
| | | | | Avaluació | Si | 52,4% | 37,5% | 44,4% | 43,5% | 63,6% | 48,1% |
| | No | 47,6% | 62,5% | | 55,6% | 56,5% | 36,4% | 51,9% | | | |

Aquests cinc perfils, ordenats de major a menor qualitat democràtica en l'elaboració de processos participatius, són:

⇒ **Municipis mitjans de Barcelona, Catalunya Central i Girona: de la consolidació de la participació a formes de govern participatiu de més qualitat, (21 projectes; 25,9% del total):** Correspon, majoritàriament, a **municipis mitjans** (d'entre 10.001 i 25.000 habitants) situats a la **demarcació de Barcelona** (destaca també una major freqüència dels municipis pertanyents a la **Catalunya Central i Girona**), que compten amb **certa tradició en participació** (períodes 2003–2005 i 1997–2003).

Pel que fa a la organització interna de l'ens municipal, destaca el fet que, a nivell polític, disposen d'una **regidoria de participació** ciutadana; i, a nivell tècnic, tenen una **àrea/servei de participació** (ja sigui compartida amb altres àrees o en exclusiva). En la majoria dels casos, compten amb un **Reglament de participació**. La composició política es caracteritza per tenir l'**alcaldia** en mans d'un **grup independent** i en **coalició** en l'equip de govern. Són projectes que majoritàriament han estat externalitzats a través de la **contractació** d'una **empresa externa** (i en alguns casos d'un/a **tècnic/a**).

En referència als *critèris de qualitat*, es tracta d'experiències amb pluralitat en el seu lideratge (una gran part d'elles compten amb un **grup promotor**) i en les quals s'ha realitzat una **avaluació** del projecte. A més, compten amb uns índexs significativament alts de **participació de col·lectius** i **ciutadania** a títol individual. En el marc dels resultats del procés, aquests han estat **ratificats pel ple** de l'ajuntament. Existeix un **òrgan de seguiment** (que vetlla per tal que els resultats del procés siguin implementats coherentment i seguint el que s'ha decidit de forma participada). A pràcticament la totalitat de les experiències s'ha donat **devolució dels resultats**. **Podríem afirmar, per tant, que ens trobem davant de processos participatius d'alta qualitat.**

- ⇒ **Consells Comarcals de les demarcacions de Lleida i Girona: fomentant processos participatius de qualitat**, (8 projectes; 9,9% del total): Correspon a **ens supramunicipals** (Consells Comarcals), ubicats majoritàriament en les **demarcacions de Lleida i Girona**. Aquests ens s'iniciaren en l'impuls d'experiències participatives en la legislatura 2003-2005 i tenen, per tant, **poca tradició en participació**. Pel que fa a l'estructura interna, destaca el fet que **no compten amb responsable polític** que es dediqui a temes participatius; a nivell tècnic no compten amb àrees exclusives de participació i, en alguns casos, compten amb una **àrea/servei de participació compartit**; i, finalment, **no tenen Reglament intern de participació**. La composició política es caracteritza, en la majoria dels casos, per tenir el màxim representant polític de **CiU**. Són projectes que, en alguns casos, han estat externalitzats mitjançant la contractació d'una consultora externa o d'un tècnic/a extern/a.

En referència als *critèris de qualitat*, es tracta d'experiències que, majoritàriament, disposen d'un **grup promotor**. Un gran nombre d'aquestes compten amb la **participació de col·lectius** i en **menor grau de ciutadania a títol individual**. En el marc dels resultats del procés, la majoria han estat **ratificats** pel màxim òrgan polític. Destaca l'existència, en pràcticament la seva totalitat, d'un òrgan de seguiment. També s'ha donat devolució dels resultats. Tot i ser experiències en les quals majoritàriament no hi ha hagut avaluació, es podria afirmar que **són processos participatius de força qualitat**.

- ⇒ **Municipis petits de Catalunya: bona voluntat, carència tècnica i estructural** (18 projectes; 22,2% del total): Aquest perfil es correspon a **municipis molt petits** (de menys de 5.000 habitants);

principalment de les demarcacions de **Girona** i de **Barcelona** (així com de municipis de Terres de l'Ebre i Alts Pirineus – Aran), amb **poca tradició en participació** (en la majoria dels casos han iniciat experiències participatives en el període 2003-2005 o per primer cop l'any 2006). Si ens concentrem en la organització interna de l'ens municipal, a nivell polític, la majoria **no tenen regidoria de participació**; a nivell tècnic, en la meitat dels casos es disposa d'**àrea compartida de participació**. D'una altra banda, majoritàriament **no disposen de Reglament de participació**. La composició política es caracteritza per tenir l'**alcaldia amb CiU, ERC, PSC o un Grup Independent i sense coalició** en l'equip de govern. Són projectes que, en alguns casos, han estat externalitzats mitjançant la **contractació d'una consultora o d'un/a tècnic/a extern/a**.

Si observem els *critèris de qualitat*, es tracta d'experiències que, en termes generals, **no tenen un grup promotor**. Un gran nombre d'elles compta amb la **participació de ciutadania a títol individual** i **en menor mesura de col·lectius informals**. En el marc dels resultats del procés, aquests han estat **ratificats pel ple** de l'ajuntament, tenen **òrgan de seguiment** i hi ha hagut, així mateix, **devolució dels resultats**. A més, en gairebé la meitat dels casos no hi ha hagut avaluació. Per tant, **són processos participatius que, tot i no ser de gran qualitat, sí que tenen alguns elements de qualitat**.

- ⇒ **Ciutats petites de la demarcació de Barcelona, quan la tradició en participació no significa processos participatius de qualitat** (23 projectes; 28,4% del total): Correspon a **municipis mitjans** i ciutats petites (d'entre 10.001 i 25.000 habitants i entre 25.001 i 100.000 habitants), principalment de la **demarcació de Barcelona** i amb **tradició en participació** (un gran nombre d'ells s'iniciaren en temes participatius fa més de 10 anys. A nivell d'organització interna, podríem destacar que, en un pla polític, pràcticament tots ells **disposen de regidoria de participació**. En un pla tècnic, es dona una **àrea/servei de participació** (la majoria de les vegades compartida amb altres àrees). Molts d'ells disposen de **Reglament de participació**. La composició política es caracteritza per tenir **alcaldia amb PSC i amb govern de coalició**. Són projectes que, en la majoria dels casos, han estat externalitzats mitjançant la contractació d'una consultora externa o un/a tècnic/a de participació.

Pel que fa als *critèris de qualitat*, es tracta d'experiències que majorment **tenen grup promotor**. En poc més de la meitat dels casos hi ha hagut **participació a títol individual** i poca participació de col·lectius. En el marc dels resultats del procés, aquests no s'han **ratificat en el ple**; malgrat que són experiències que **disposen d'òrgan de seguiment** i en els quals hi ha hagut **devolució de resultats**. En poc més de la meitat dels casos **no avaluació**. Per tant, **els podem qualificar com a projectes de baixa qualitat**.

- ⇒ **Consells Comarcals de Barcelona, Alt Pirineu – Aran i Tarragona, aprenent a participar i assumint reptes de millora** (11 projectes; 13,6%): corresponen majoritàriament a **ens supramunicipals** (Consells Comarcals...), principalment de la **demarcació de Barcelona** (i d'Alt

Pirineus i Aran i Tarragona), que **no tenen experiència en participació** (és on hi ha més concentració de primeres experiències en participació). En relació a la organització interna, a nivell polític, la majoria **no disposen de responsable polític** que es dediqui a temes participatius: a nivell tècnic no compten amb àrees exclusives de participació i, en alguns casos, compten amb una **àrea/servei de participació compartida**. D'altra banda, la majoria dels casos **no té Reglament de participació**. La composició política es caracteritza per tenir el **màxim representant polític del PSC** i, en poc més de la meitat dels casos ser un **govern de coalició**. Són projectes que en pocs casos han estat externalitzats.

Pel que fa als criteris de qualitat, es tracta d'experiències en què en la meitat dels casos no hi ha grup promotor. Pràcticament **no compten amb la participació de la ciutadania a títol individual** i encara menys amb col·lectius informals. En el marc dels resultats del procés, majoritàriament **no estan ratificats en el màxim òrgan polític**, malgrat que en la majoria existeix un **òrgan de seguiment**. Tanmateix, s'ha donat la devolució dels resultats. En la majoria dels casos **s'ha fet una avaluació**. Podríem afirmar que **són processos de poca qualitat**.

A banda d'aquests cinc perfils que pertanyen a municipis que evidentment impulsen processos participatius, cal assenyalar que existeix un sisè perfil, no contemplat aquí, pertanyent a aquelles poblacions que no realitzen processos de participació ciutadana. És missió difícil, a partir de les dades de què disposem, aventurar una definició exacta del perfil d'aquests municipis. Però cert és que fóra molt interessant aprofundir en propers estudis sobre qüestions com: quines característiques sociodemogràfiques tenen aquests municipis? En quina demarcació estan majoritàriament ubicats? Qui hi governa? Etc.

3.6. Conclusions

En aquest capítol he intentat respondre alguns dels interrogants més freqüents que es plantegen en reflexionar sobre la qualitat dels processos participatius impulsats des del govern local a Catalunya.

Per dur a terme aquesta tasca, ens m'he servit del model presentat en el capítol anterior. Però, com ja he comentat al llarg d'aquest apartat, només ha estat possible emprar alguns dels criteris sobre qualitat democràtica i, per tant, no ha estat possible aplicar el model íntegrament.

La participació és dóna per igual en tots els municipis de Catalunya? El foment de la participació és independent de qui governi, o de les característiques del municipi? Quins factors expliquen les diferències participatives entre uns i altres territoris? Quins són els temes que s'estan sotmetent a participació a Catalunya, qui els està promovent i com s'estan coordinant aquests processos participatius? Quins col·lectius estan participant en aquestes experiències i qui està sent exclòs d'elles? Quins mecanismes i dinàmiques deliberatives s'estan utilitzant? Què s'està fent amb els resultats dels processos de participació impulsats per l'administració a nivell local?

Per respondre a aquestes qüestions he estructurat l'anàlisi en tres grans blocs.

En un primer, hem vist com factors com la demarcació territorial, la mida del municipi i el partit polític que hi governa (ja sigui individualment o en coalició) ens poden ajudar a entendre algunes de les diferències participatives que es donen al llarg del territori català.

En aquest sentit, hem vist com l'impuls i la realització de processos participatius és un fenomen que es va estenent pel territori català, deixant de ser, cada vegada més, un fenomen concentrat majorment a la demarcació de Barcelona. Així mateix, els municipis que compten amb més habitants (de més de 100.000 habitants), situats la majoria d'ells a l'àrea metropolitana de Barcelona) continuen concentrant un major nombre d'experiències participatives. També és destacable, el nombre d'experiències impulsades des de governs locals liderats per partits d'esquerra i independents.

En un segon bloc, hem realitzat una anàlisi de la qualitat democràtica dels processos participatius impulsats pels governs locals a Catalunya durant els últims anys, tenint en compte les aspiracions normatives presentades en el capítol anterior. A partir dels criteris exposats, hem avaluat quins temes s'estan sotmetent a participació a Catalunya, qui els està promovent i com s'estan coordinant aquests processos participatius, quins col·lectius estan participant en aquestes experiències i qui estan sent exclòs d'elles, quins mecanismes i dinàmiques deliberatives s'estan utilitzant i què s'està fent amb els resultats dels processos de participació impulsats per l'administració a nivell local.

A la taula 16, n'he fet una breu síntesi.

Taula 16. Aspiracions normatives i resultats de l'anàlisi

| Àmbits | Aspiració normativa | Anàlisi |
|----------------------------------|--|--|
| LA COORDINACIÓ DEL PROCÉS | Un procés participatiu de qualitat ha de comptar amb el suport polític, administratiu i social sobre la seva necessitat i la metodologia de desenvolupament; un treball intern transversal; el compromís polític de la implementació dels seus resultats i un liderat compartit. Així mateix, ha de tenir uns objectius clarament definits; disposar d'uns recursos (humans, materials, informatius i temporals) adients per al seu desenvolupament; i estar integrat, en la mesura que sigui possible, en el sistema participatiu del municipi. | <p>Tendència a sobrevalorar la transversalitat interna. Baixa implicació d'àrees i departaments diferents dels que prenen la iniciativa.</p> <p>Creixent existència de grups promotors. Majoritàriament formats exclusivament per càrrecs polítics i tècnics. Manca implicació d'entitats, grups informals i ciutadania a títol individual.</p> <p>Coordinació entre els processos participatius i canals estables de participació és en general escassa. Necessitat d'incrementar la presència de mecanismes de participació puntuals (específics per a cada projecte).</p> |
| QUI? ELS ILES | La participació en un procés de qualitat ha de ser el més àmplia i representativa possible del conjunt de la ciutadania al que va dirigit, tant pel que fa a la diversitat de perfils de participants, com a la diversitat dels discursos existents a la població respecte al tema tractat. | <p>Alt grau d'obertura.</p> <p>Desconeixement sobre els agents que participen (quants i quins)</p> <p>Manca d'informació sobre la diversitat de perfils dels participants</p> <p>Increment de la implicació de les entitats, principalment de l'àmbit cultural, social i veïnal. Majorment en temes urbanístics o pròpiament participatius.</p> <p>Increment de la presència de col·lectius (tot i que continua sent escassa)</p> <p>Participació individual continua sent un repte de futur.</p> |
| SOBRE QUÈ? | El procés participatiu de qualitat ha de fer referència a qüestions polítiques rellevants, a temes sobre els que l'administració local tingui capacitat d'intervenció i, en la mesura que sigui possible, procedeixin d'una demanda ciutadana. | <p>Increment de processos participatius relacionats amb temes recentment legislats o amb impuls tàcit de polítiques específiques de foment de les diverses administracions públiques. Exemples: temes urbanístics, plans de participació.</p> <p>Emergència de noves temàtiques relacionades amb la participació ciutadana</p> <p>Iniciativa del procés majorment de l'àrea o servei de participació. Manca d'experiències participades d'iniciativa ciutadana</p> |
| COMES PARTICIPA? | Un procés participatiu de qualitat ha de possibilitar que els seus participants puguin deliberar en condicions d'igualtat, tinguin capacitat de proposar i, finalment, puguin prendre una decisió democràticament. A més, el procés ha de poder ser avaluat des del seu inici i de forma continuada. | <p>Participació de caràcter deliberatiu i de presa de decisions (en un gran nombre d'experiències)</p> <p>El nombre de processos que arriben a fases de deliberació i disseny de propostes participades és molt menor que els de diagnòstic.</p> <p>Necessitat de millorar les tècniques participatives per a facilitar la deliberació en condicions d'igualtat</p> <p>Poques experiències duen a terme avaluació de procés i resultats, tot i la incipient extensió de la cultura de l'avaluació.</p> |
| ELS RESULTATS DEL PROCÉS | Un procés participatiu de qualitat ha de tenir uns resultats substantius que comportin una influència real dels ciutadans sobre les decisions públiques (resultats substantius) i un enfortiment de la xarxa d'actors que han intervingut en el procés (resultats relacionals). Aquest resultats han de ser retornats als participants per tal que en puguin fer el seguiment. Així mateix, el procés, ha d'afavorir la capacitació dels participants en una cultura política participativa. | <p>Augment de les experiències que fan devolució dels resultats als participants i al conjunt de la ciutadania</p> <p>Augment de l'existència d'òrgans de seguiment de resultats que vetllen per la seva implementació. Majoritàriament formats per càrrecs electes i tècnics.</p> <p>Increment dels ens municipals que ratifiquen els resultats dels processos participatius pel Ple.</p> <p>Creixen incorporació de sessions de formació, especialment per a càrrecs electes i personal tècnic de l'ajuntament</p> |

Elaboració pròpia

Finalment, en l'últim apartat i mitjançant una anàlisi de clúster, m'ha semblat interessant elaborar una tipologia de projectes en base als criteris de qualitat democràtica analitzats fins al moment. Aquesta tasca l'he dut a terme a partir de les dades extretes de l'avaluació dels processos participatius subvencionats per la Direcció General de Participació (Generalitat de Catalunya) l'any 2006.

Com he exposat anteriorment, la construcció d'aquesta tipologia s'ha realitzat tenint en compte les múltiples interrelacions entre les variables explicatives (segons la mida del municipi, la demarcació territorial, la tradició en participació, la organització interna, la composició política i l'externalització del procés); i cinc dimensions (colideratge, participants, resultats i avaluació) relatives a la qualitat dels processos participatius.

Això ens ha permès concretar cinc perfils de municipis en relació a la qualitat democràtica dels processos participatius que realitzen i que, ordenats de major a menor qualitat són:

- 1) *Municipis mitjans de Barcelona, Catalunya Central i Girona: de la consolidació de la participació a formes de govern participatiu de més qualitat.* Es caracteritzen per ser municipis amb certa tradició en l'impuls d'experiències participatives. A nivell intern responsable polític i tècnic en temes de participació i a més compten amb Reglament de participació. També és comú el fet de dur a terme el procés mitjançant la contractació externa. Són municipis que realitzen processos participatius d'alta qualitat democràtica: amb col·lectiu, participació de col·lectius i ciutadania a títol individual, que, a banda de dur a terme devolució de resultats, tenen un òrgan de seguiment que vetlla per la seva implementació i han fet avaluació del projecte.
- 2) *Consells Comarcals de les demarcacions de Lleida i Girona: fomentant processos participatius de qualitat.* Són ens supramunicipals amb poca tradició en participació, que no compten ni amb responsable polític ni amb tècnic exclusiu en temes participatius i tampoc gaudeixen de Reglament de participació. Tenen el màxim responsable polític de CiU i en alguns casos han externalitzat l'experiència. Són Consells Comarcals que duen a terme processos participatius de força qualitat: majoritàriament disposen d'un grup promotor, amb la participació de col·lectius i de ciutadania a títol individual; els resultats, a banda de ser retornats a la ciutadania, han estat ratificats pel màxim òrgan polític, comptem amb un òrgan de seguiment.
- 3) *Municipis petits de Catalunya: bona voluntat, carència tècnica i estructural.* Són municipis molt petits, amb poca tradició participativa. A nivell intern no tenen regidoria exclusiva de participació ni àrea tècnica especialitzada, ni Reglament de participació. Estem parlant de processos participatius que tot i no ser de gran qualitat democràtica, si que compten amb característiques destacables com són: la participació a títol individual i en menor mesura de col·lectius informals; referent als resultats, no només han estat ratificats pel ple i retornats a la ciutadania sinó que compten amb òrgans de seguiment.
- 4) *Ciutats petites de la demarcació de Barcelona, quan la tradició en participació no significa processos participatius de qualitat.* Es caracteritza per ser municipis mitjans i ciutats petites amb tradició en participació. A nivell intern compten amb responsable polític i amb Àrea/servei de participació i amb un Reglament. Són processos que han estat externalitzats. Són municipis que duen a terme experiències participades de baixa qualitat: que tenen un grup promotor, òrgan de seguiment de resultats (tot i no estar majorment ratificats pel ple), dels que se n'ha fet una devolució.
- 5) *Consells Comarcals de Barcelona, Alt Pirineu – Aran i Tarragona, aprenent a participar i assumint reptes de millora.* Estem parlant de Consells Comarcals novells amb la temàtica participativa, sense responsable polític ni tècnic a nivell intern. Tampoc tenen cap Reglament participatiu. Són projectes participatius de baixa qualitat democràtica.

4. CONCLUSION I LÍNIES DE FUTUR

La recerca que he presentat vol ser un pas més en l'aprofundiment de l'anàlisi dels resultats fruit de diverses investigacions en les que he participat com a investigadora de l'IGOP. En aquesta he intentat donar resposta a dues qüestions.

En el primer capítol he presentat una sèrie de criteris de qualitat democràtica pensats per avaluar processos participatius. Per tal de dur a terme aquesta tasca, he definit cinc aspiracions normatives que fan referència al que crec que haurien de ser la qualitat democràtica d'un procés participatiu. Cadascuna d'aquestes aspiracions normatives es correspon a un dels cinc grans àmbits d'estudi en els que he estructurat els processos participatius: la coordinació del procés, els participants, sobre què es participa, com es participa i els resultats del procés.

En el segon capítol, he dut a terme un exercici d'aplicació del model presentat en el capítol anterior, per avaluar la qualitat democràtica dels processos participatius impulsats, a Catalunya els darrers anys, des del govern local. Com hem exposat, aquesta aplicació ha estat parcial, per motius diversos: en primer lloc perquè cada procés té unes característiques i uns objectius propis que fan que no tots els criteris li siguin adients. En segon lloc, per qüestions referides a la manca d'informació o la manca de qualitat de la informació obtinguda en les experiències analitzades i referida a alguns criteris proposats. Finalment, recordar que l'objectiu final del model presentat no és que tot procés participatiu compleixi tots els criteris exposats, ni que tots ells estiguin relacionats positivament entre ells.

4.1. Criteris de qualitat democràtica per avaluar processos participatius: proposta d'un model

El model proposat troba els seus orígens en el **concepte de qualitat vinculada a la literatura de l'àmbit productiu i dels serveis**. D'aquesta n'hem extret un seguit de reflexions que han facilitat la definició del concepte de qualitat en l'àmbit públic.

La primera d'elles ha estat la diferenciació existent entre qualitat del producte i qualitat del servei. Aquesta diferenciació ha permès introduir al concepte de qualitat característiques pròpies dels serveis com són el fet de ser intangibles, heterogenis i que la producció i el consum són inseparables.

La segona d'elles, molt vinculada amb l'anterior és el fet que, a la dificultat de definir el concepte de qualitat, s'hi ha d'afegir una dificultat pròpia dels serveis: la diferenciació entre la qualitat objectiva (vinculada al compliment d'unes especificacions tècniques) i la qualitat subjectiva (que és la percebuda pel client o l'usuari). Aquesta diferenciació ha introduït noves dimensions a l'avaluació de la qualitat de serveis com són: la qualitat tècnica, vinculada amb el "què" s'ofereix; la qualitat vinculada amb

l'experiència de l'usuari/client en el procés de "consum", seria el "com" es presta el servei; i, la qualitat vinculada a com es percep l'organització per part de l'usuari. Aquests aspectes han estat recollits i reflectits en la concreció dels cinc grans àmbits d'estudi amb els que he estructurat els criteris de qualitat democràtica pensats per avaluar processos participatius.

La tercera d'elles, és l'aportació que fa el Model de Discrepàncies de Parasuraman, Zeithaml i Berry (1988) amb la definició de la qualitat del servei com una funció de discrepància entre les expectatives dels consumidors sobre el servei i les percepcions sobre els servei prestat per l'empresa. Aquesta discrepància, aplicat a la Ciència Política fa visible un dels grans reptes en l'anàlisi de les polítiques públiques: la introducció de les expectatives de la ciutadania i les percepcions sobre els resultats, sobretot pel que fa als que son intangibles. Com hem vist, en el cas dels processos participatius les expectatives estan íntimament relacionades amb elements propis de la coordinació, el què i el com del procés; i les percepcions de resultats amb com es participa i els resultats propis del procés.

Un cop fet aquest recordatori sobre les reflexions al voltant dels orígens del concepte de qualitat des de l'àmbit productiu i dels serveis, voldria recordar les conclusions principals relacionades amb **el debat de la qualitat en el si de la democràcia participativa**.

Ens trobem doncs en una època de grans canvis, en els que la política ha ampliat el seu camp d'actuació. Aquest fet ha comportat dos efectes fonamentals: d'una banda, una major dificultat per canalitzar totes les demandes sobre la gran diversitat de temes i actors a través dels instruments tradicionals de la democràcia representativa. I, de l'altra, una major oportunitat i motivació per participar en un àmbit de presa de decisions col·lectives d'importància i rellevància creixent. Expansió i complexització, per tant, que comporten un augment de la dificultat (o impossibilitat) de fer un seguiment exhaustiu de tots i cadascun dels debats polítics; així, com també, certa sensació de desconcert degut a que l'aparició de nous nivells en l'administració i el fenomen en general del govern multinivell donen lloc a una realitat política on les responsabilitats polítiques queden difuminades entre diferents nivells de govern.

En aquest context, des del punt de vista de la participació s'han manifestat una sèrie de crítiques al sistema democràtic representatiu: en primer lloc, la llunyania existent entre els representants i els representats motivada, entre d'altres, pels problemes en la selecció i composició de les elits representatives. En segon lloc, l'excessiva rigidesa i ritualització dels actuals canals de representació que dificulten la participació real de la ciutadania anònima en la vida política (ex: eleccions cada x anys, manca de mecanismes d'*accountability*,...). En tercer lloc, el fet que els partits polítics s'acabin convertint en els únics catalitzadors de la participació política (tot relegant a un paper marginal altres fórmules participatives com per exemple la iniciativa legislativa popular, les agrupacions electorals o els referèndums). I, finalment, les dificultats existents a l'hora de personalitzar les opcions fet que provoca un augment del sentiment de distanciament de la ciutadania respecte la política (per exemple, pel fet que els votants es limiten a escollir a les eleccions grans paquets o agregats de temes i ideologies).

Davant d'aquesta situació, la perspectiva de la democràcia participativa, ha proposat la implementació i us d'instruments de democràcia directa o de participació que permetin incrementar la participació popular, els mecanismes de control i les vies de decisió per part de la població. És a dir, ha proposat noves vies participatives que permetin la intervenció del conjunt de la ciutadania en els assumptes públics.

En aquest context, hem afirmat que l'emergència, en l'àmbit local, d'espais i instruments participatius ha obert la porta al diàleg i la interacció més propera. D'una banda, perquè a curt i mitjà termini una escala de govern menor facilita el desenvolupament d'instruments participatius, i de l'altra, perquè la proximitat dels temes tractats a la ciutadania la predisposa a una major implicació i participació.

Aquestes iniciatives innovadores, que s'han impulsat a nivell local amb l'objectiu d'anar més enllà de les formes clàssiques de participació, poden presentar-se en formes diverses (consells consultius, consultes ciutadanes, mobilitzacions,...). Però en aquest estudi ens hem centrat exclusivament en els processos participatius; és a dir, en els plans projectes i actuacions sotmeses a la participació de la ciutadania a través d'un procés i durant un període de temps determinat amb la finalitat de promoure-la. Ara bé, ¿quines característiques han de tenir aquests processos participatius per poder afirmar que són de qualitat democràtica?

En la literatura europea trobem diversos autors (Guttmann i Thompson, 1996, 2004; Papadopoulos i Warin, 2007; Rowe i Frewer, 2000; Lowndes, Pratchett i Stoker, 2006) que han intentat definir criteris de qualitat democràtica en els processos de participació ciutadana. Com hem observat, alguns d'ells són coincidents: la necessitat que en un procés participatiu la informació que es dona sigui comprensible i accessible, que les decisions preses hagin estat correctament deliberades i a més siguin vinculants, que es donin sota criteris d'eficiència i eficàcia, i que a més es regeixin per els principis de transparència i *accountability* poden ser algun d'ells. De fet, molts d'ells han estat recollits i emprats per a confeccionar **els criteris de qualitat democràtica pensats per avaluar processos participatius** que hem exposat en el primer capítol de la recerca.

Com comentava anteriorment, un cop feta una primera aproximació al concepte de qualitat democràtica, he detallat una sèrie de **criteris de qualitat** democràtica pensats per avaluar els processos participatius. Aquests criteris els hem distribuït en **cinc àmbits d'estudi**: la coordinació del procés, qui participa, sobre què es participa, com es participa i, finalment, els resultats del procés. Per a cadascun d'aquests àmbits he definit una **aspiració normativa** que fa referència al que crec que hauria de ser un procés participatiu amb qualitat democràtica. Aquestes aspiracions normatives i criteris són:

a) *La coordinació del procés*

Referent a la coordinació del procés, hem afirmat que, **un procés participatiu de qualitat ha de comptar amb el suport polític, administratiu i social sobre la seva necessitat i la metodologia de desenvolupament; un treball intern transversal; el compromís polític de la implementació dels seus resultats i un liderat compartit. Així mateix, ha de tenir uns objectius clarament definits; disposar d'uns recursos (humans, materials, informatius i temporals) adients per al seu desenvolupament; i estar integrat, en la mesura que sigui possible, en el sistema participatiu del municipi.** En aquest àmbit hem definit com a criteris a tenir en compte:

Taula 17. La coordinació del procés

| | |
|--|---|
| LA COORDINACIÓ DEL PROCÉS | Acord polític, social i administratiu sobre la necessitat de realitzar el procés participatiu i la seva metodologia |
| | Transversalitat interna |
| | Compromís polític clar en relació a la implementació dels resultats. |
| | Lideratge compartit del procés participatiu. |
| | Integració i coordinació del procés participatiu amb el sistema participatiu del municipi |
| | Definició clara d'objectius |
| Recursos materials, humans, de temps i informació adequats al desenvolupament del procés que es planteja | |

Elaboració pròpia

b) *Qui? Els/les participants*

En el primer capítol de la tesina dèiem que **la participació en un procés de qualitat ha de ser el més àmplia i representativa possible del conjunt de la ciutadania al que va dirigit, tant pel que fa a la diversitat de perfils de participants, com a la diversitat dels discursos existents a la població respecte al tema tractat.** Referent a aquest àmbit, assenyalàvem com a criteris de qualitat democràtica:

Taula 18. Qui? Els/les participants

| | |
|-------------------------|--|
| QUI? ELS/LES | Implicació extensa de participants |
| | Diversitat de participants (grups socials i discursos) |
| | Representació d'actors |

Elaboració pròpia

c) *Sobre què es participa?*

Referent a apuntàvem que un **procés participatiu de qualitat ha de fer referència a qüestions polítiques rellevants, a temes sobre els que l'administració local tingui capacitat d'intervenció i, en la mesura que sigui possible, procedeixin d'una demanda ciutadana.** En aquest sentit, assenyalàvem com a criteris a tenir en compte:

Taula 19. Sobre què es participa?

| | |
|-------------------|--|
| SOBRE QUÈ? | Rellevància política del tema en el que es centra el procés participatiu |
| | Capacitat d'intervenció de l'administració local sobre el tema |
| | Tema procedent d'una demanda ciutadana |

Elaboració pròpia

d) *Com es participa?*

Anteriorment dèiem que **un procés participatiu de qualitat ha de possibilitar que els seus participants puguin deliberar en condicions d'igualtat, tinguin capacitat de proposar i, finalment, puguin prendre una decisió democràticament. A més, el procés ha de poder ser avaluat des del seu inici i de forma continuada.** Com a criteris importants a tenir en compte apuntàvem:

Taula 20. Com es participa?

| | |
|--------------------------|---|
| COM ES PARTICIPA? | Grau de participació dels participants en el procés: presa de decisions |
| | Capacitat de proposta dels participants en el procés |
| | Deliberació en condicions d'igualtat: ús de tècniques participatives |
| | Avaluació del propi procés |

Elaboració pròpia

e) *Els resultats del procés*

Finalment, pel que fa als resultats afirmàvem que, **un procés participatiu de qualitat ha de tenir uns resultats substantius que comportin una influència real dels ciutadans sobre les decisions públiques (resultats substantius) i un enfortiment de la xarxa d'actors que han intervingut en el procés (resultats relacionals).** Aquest resultats han de ser retornats als participant per tal que en puguin fer el seguiment. Així mateix, el procés, ha d'afavorir la capacitació dels participants en una cultura política participativa. En aquest cas els criteris que assenyalàvem eren:

Taula 21. Els resultats del procés

| | |
|---------------------------------|---|
| ELS RESULTATS DEL PROCÉS | Obtenció de resultats substantius que responguin a les necessitats plantejades en el disseny del procés |
| | Enfortiment de les relacions entre els diferents actors |
| | Implementació dels resultats substantius i impacte real en la definició de polítiques públiques |
| | Devolució dels resultats al final del procés |
| | Capacitació dels/les participants en el procés |

Elaboració pròpia

En relació a aquest criteris, com dèiem, en cap cas han estat pensats per a que tots els processos participatius segueixin tots els criteris exposats, ni per a que estiguin relacionats positivament entre ells ja que tot dependrà del tipus de projecte, de la seva naturalesa,... L'objectiu final, més aviat, ha estat exposar una sèrie de guies que puguin contribuir a que aquests processos siguin més democràtics, més eficaços, útils, transparents, decisius,... en una paraula, siguin de més qualitat democràtica.

4.2. Com són els processos participatius impulsats des del govern local a Catalunya?

Ens trobem en un moment en què els processos participatius s'han multiplicat per tot el territori català. Avui en dia, ja són molts els municipis que – en un moment o altre – han desenvolupat un procés de participació ciutadana, i podem afirmar que la tasca d'estendre les polítiques de participació en el món local ha aconseguit un èxit més que notable.

En aquest capítol hem intentat respondre alguns dels interrogants més freqüents que es plantejaven en reflexionar sobre la qualitat dels processos participatius impulsats des del govern local a Catalunya. La participació és dóna per igual en tots els municipis de Catalunya? El foment de la participació és independent de qui governi, o de les característiques del municipi? Quins factors expliquen les diferències participatives entre uns i altres territoris? Quins són els temes que s'estan sotmetent a participació a Catalunya, qui els està promovent i com s'estan coordinant aquests processos participatius? Quins col·lectius estan participant en aquestes experiències i qui està sent exclòs d'elles? Quins mecanismes i dinàmiques deliberatives s'estan utilitzant? Què s'està fent amb els resultats dels processos de participació impulsats per l'administració a nivell local?

Per tal de dur a terme aquest exercici, ens hem servit d'alguns dels criteris sobre qualitat democràtica que han estat exposats en el primer capítol. En l'anàlisi, ens hem centrat únicament en processos participatius d'àmbit local, majorment impulsats des del govern municipal, concretament en experiències institucionals de participació ciutadana que han tingut lloc en territori català.

Així doncs, a tall de conclusió ens sembla interessant destacar els següents aspectes:

a) Processos participatius, una creixent expansió pel territori

Podem concloure, doncs, que **l'impuls i la realització de processos participatius és un fenomen que es va estenent entre els municipis catalans, deixant de ser, cada cop més, un fenomen urbà concentrat en la demarcació de Barcelona**. Aquesta expansió és deguda majoritàriament a l'impuls que administracions supramunicipals i altres organismes territorials han donat a les polítiques públiques per al foment de la participació ciutadana. Més enllà del continu treball impulsor de la Diputació de Barcelona, en els últims anys s'han sumat a aquesta labor la Direcció General de Participació de la Generalitat de Catalunya (creada l'any 2004), de caràcter autonòmic, la Xarxa de Municipis Participatius de les Comarques Gironines (fundada l'any 2004), a la demarcació gironina, i la Diputació de Tarragona (que ofereix assessorament i formació des de l'any 2006), a les tarragonines.

Si ens centrem en la mida de municipi, observem que **les ciutats de major població**, de més de 100.000 habitants (situades en la seva majoria a l'àrea metropolitana de Barcelona) **continuen concentrant un elevat nombre d'experiències participatives**. De tota manera, en els últims anys, cal ressaltar l'**impuls dels ens supramunicipals** (especialment els Consells Comarcals) que han permès que municipis petits (amb poc pressupost i sense personal tècnic especialitzat) disposessin d'instruments necessaris per realitzar projectes participatius amb capacitat tècnica i financera.

A la vegada, la majoria de municipis que han impulsat processos participatius a Catalunya durant els últims anys han estat **majorment d'esquerres**, essent també **molt destacables el nombre d'experiències impulsades** des de governs locals liderats **per partits independents** que, de manera especial, es concentren en municipis petits, on es percep una nova manera d'entendre la política local en la qual la participació ciutadana ocupa un paper destacat.

b) Noves temàtiques, vells reptes...

Referent a l'àmbit temàtic, cal subratllar el **creixent increment dels processos participatius relacionats amb temes recentment legislat, o amb l'impuls tàcit de polítiques específiques de foment de les diverses administracions públiques** (via subvenció, formació...). En són dos exemples evidents: d'una banda, els **temes urbanístics**, degut, principalment, a la modificació de la Llei d'urbanisme (Llei 10/2004, del 24 de setembre, de modificació de la Llei 2/2002, del 14 de març d'urbanisme) i l'aprovació de la popularment coneguda com a Llei de Barris (Llei 2/2004, del 4 de juny). I de l'altra, **els plans de participació**, en els quals la DGP ha tingut un paper molt actiu ja que, des de la seva primera edició de convocatòries, l'any 2005, l'ha fomentat com a línia independent de subvenció.

I l'**emergència de noves temàtiques** que fins el moment no havien estat directament **relacionades amb la participació ciutadana**, com és el cas de la definició d'espais públics, la cohesió social, la inclusió social, la igualtat d'oportunitats, temes territorials...

c) Més difícil encara: qui vol que participem?

Qui promou i com es coordinen els processos participatius a Catalunya continuen sent elements clau de reflexió. La falta d'experiències participades d'iniciativa ciutadana (pràcticament la totalitat ho són a iniciativa de l'administració pública local) i la **tendència a sobrevalorar la transversalitat real** són elements a tenir en compte.

Un dels elements que **poden facilitar** un desenvolupament més eficaç, coherent i extensiu dels processos participatius és la creixent existència de **grups promotors**. Aquests grups afavoreixen l'existència de colideratges que impliquen més la ciutadania fent els processos més transparents, plurals i neutrals en el seu impuls i coordinació. No obstant, per donar resposta a aquesta qüestió, és necessari

que aquests deixin d'estar formats en la seva majoria per càrrecs polítics i tècnics exclusivament, i passin a ser també un espai de les entitats, els col·lectius informals i la ciutadania a títol individual.

Referent a la transversalitat, si bé és cert que els processos ajuden a consolidar relacions i, en algun cas, fins i tot a enfortir-les, no és menys cert que, a l'hora de la veritat, la implicació d'àrees i departaments diferents dels que prenen la iniciativa del projecte tendeix a ser baixa. I, per regla general, es tendeix a sobreestimar l'efecte positiu del procés en les relacions entre els diferents actors i la transversalitat interna en els ens locals.

d) Qui participa? Aquells grans desconeguts

En general, en els processos de participació ciutadana impulsats pel govern local a Catalunya **continua donant-se un alt grau de desconeixement sobre els agents que hi participen: entitats, col·lectius informals i ciutadania a títol individual.**

Si observem el cas de les entitats, segueix detectant-s'hi un buit d'informació **per part de l'administració local, sobre exactament quantes i quines entitats** participen activament, malgrat tímids avenços respecte al registre d'aquesta informació.

En el cas dels **col·lectius informals**, es detecta un creixent augment de la seva presència en els processos participatius analitzats. De tota manera, és necessari continuar treballant per tal que cada cop siguin més reconeguts per les administracions locals com a **possibles interlocutors vàlids**, representants d'interessos i necessitats d'una part de la ciutadania.

Pel que fa a la **participació individual**, tot i la seva progressiva importància com a agent estratègic dels processos a desenvolupar, és rellevant destacar que **la seva implicació continua sent un aspecte a millorar**. Cal dir que la ciutadania a títol individual només té una implicació significativa quan es dissenyen estratègies específiques per a la seva participació, la qual cosa es dona en molt pocs casos.

Com a conclusió, assenyalaríem la importància del fet que continua sent necessària la definició d'estratègies específiques per promoure la participació de la ciutadania no associada, per diversificar els perfils dels participants i, finalment, per donar un pas més enllà i no recórrer només als "interlocutors habituals" (representants d'associacions) i a aquelles persones que voluntàriament utilitzen els mecanismes disponibles (fòrums, tallers).

e) I, arribats a aquest punt, com ho fem?

La majoria dels processos participatius analitzats han portat a terme una **participació de caràcter deliberatiu i de presa de decisions**. No obstant això, malgrat aquest manifest increment, no es detecten dues necessitats que repercutirien directament en la qualitat dels processos actuals. La primera,

incrementar significativament la presència de mecanismes de participació puntuals (específics per a cada projecte) en els processos participatius. La segona necessitat a resoldre seria **millorar la integració i coordinació dels processos amb els sistemes (projectes i els espais i canals estables) participatius de cada municipi.**

En relació amb les fases dels processos participatius (elaboració de diagnòstics, capacitat de proposta i elaboració d'un pla d'acció) és important destacar que la participació s'ha centrat amb especial rellevància **en la fase de diagnòstic** dels projectes. En contrast amb aquesta tendència, el nombre de projectes que assolixen **fases de deliberació i disseny de propostes participadament és molt menor** (tot i que, en els últims anys, ha experimentat un gradual creixement). Per últim, apuntar que **l'elaboració de plans d'acció**, que concreten de forma planificada les accions a implementar a resultat del procés, continua sent **un dels grans objectius a assolir de cara al futur.**

f) Ja hem participat, i ara què?

Cada cop més ens municipals opten per ratificar els resultats dels processos participatius pel ple municipal, entenent aquest tràmit com una declaració d'intencions que aporta transparència i compromís vers els resultats obtinguts. Així mateix, **els processos participatius que compten a la seva finalització amb òrgans de seguiment**, amb l'objectiu de fer un major seguiment dels resultats i garantir la seva implementació, són cada cop més.

El repte ara consisteix, d'una banda, **en aconseguir que aquests òrgans de seguiment siguin més plurals**, per tal que deixin d'estar formats fonamentalment per polítics i tècnics i obrin, cada cop més, les seves portes a la resta de la ciutadania. I, de l'altra, generalitzar la **devolució de resultats** als participants en el projecte i als qui no hi hagin participat però formin part de la mateix comunitat.

Finalment, pel que respecte a l'**avaluació del procés de participació**, en general aquesta continua sent una assignatura pendent. Si bé actualment es comença a estendre per l'àmbit local la cultura de l'avaluació de les polítiques públiques, el cert és que són molt poques les experiències en les quals es fan avaluacions. I menys encara els projectes en què aquestes avaluacions són participades. Sens dubte, considerem que la promoció de la participació en aquesta fase és una de les qüestions que cal afegir a l'agenda política en matèria de participació ciutadana en els proper anys.

En general, el panorama aquí descrit apunta cap a un futur optimista en què els processos participatius van adquirint dimensions de més qualitat democràtica. De tota manera, cal que tinguem en compte dos possibles factors condicionants d'aquesta anàlisi. En primer lloc, no hem tingut en compte els municipis que no han portat a terme processos de participació ciutadana, fet que pot esbiaixar el nostre incipient optimisme.

En segon lloc, ens agradaria assenyalar el risc existent de les conseqüències no desitjades de la generalització de l'avaluació en base a uns criteris estandarditzats. La realitat social, la política dels municipis i la seva tradició participativa, així com la seva conjuntura institucional, converteixen cada procés en una realitat molt complexa d'analitzar.

En conseqüència, malgrat que a Catalunya s'incrementa el nombre d'experiències participatives impulsades pels governs locals, el cert és que és necessari continuar treballant per tal d'augmentar la qualitat democràtica dels mateixos. I per això cal apel·lar, principalment, a la voluntat.

4.3. Línies de futur

Fins aquí aquestes han estat les principals conclusions que es poden extreure del treball realitzat fins ara. Evidentment, encara hi ha molt camí a fer. No només en l'aprofundiment de les reflexions i aportacions més relacionades amb el marc teòric i la construcció del model d'anàlisi, sinó també en el propi anàlisi d'experiències participades.

En aquest sentit, m'agradaria assenyalar les que poden ser les propers línies de treball per a una futura tesi.

En primer lloc, caldria **aprofundir en la recerca i reflexió d'una sèrie de conceptes** que, tot i que estan molt estretament relacionats amb el meu objecte d'estudi, només els he apuntat. Estic pensat en termes com **capital social**, **governance** o fins hi tot aprofundir en el propi de **democràcia participativa**, que per si mateixos ja porten associats grans debats en la literatura acadèmica, per exemple.

Pel que fa al *capital social*, aquest concepte ha adquirit darrerament una gran rellevància en la literatura de les ciències socials, tant d'Economia com de Sociologia o Ciència Política. En el seu origen convergeixen diferents construccions teòriques: la contribució de James Coleman (1990) amb la seva proposta de formular una teoria general de l'acció social que pretenia establir un pont entre la sociologia i l'economia partint de la revisió de la teoria l'elecció racional de Becker; la proposta de Pierre Bourdieu que inclou el capital social com una de les "formes de capital" diferenciant-lo del capital cultural i de l'econòmic; la inscripció del capital social en la teoria de xarxes realitzada en base dels anàlisis de Mark Granovetter (1985); i la coneguda teoria del capital social institucional elaborada per Putnam (1993) en el que partint de la pregunta de per què uns governs tenen èxit i altres fracassen defensa que l'existència (o absència) de pautes de comportament cívica és la clau per entendre la qualitat de la democràcia representativa i el nivell de benestar econòmic.

O, si ens centrem en el concepte de *governance*, que és un neologisme que en la Ciència Política espanyola ha estat acceptat com a "governança" o "governance". En essència el concepte es refereix a una forma específica de regular el conflicte social basat en tres idees bàsiques (Blanco, I; Gomà, R.; 2006): 1) el reconeixement, l'acceptació i la integració de la complexitat com un element intrínsec al

procés polític; 2) la integració d'actors diversos (públic i provats) en les tasques de govern (Rhodes, 1997; Marsh, 1998); 3) una nova posició dels poders públics en els processos de govern, nous rols públics i nous instruments de gestió (Kickert et al., 1997; Kooiman, 1993). A partir d'aquí, inevitablement, el concepte de *governance* i els seus pressupòsits teòrics en els que es fonamenta han estat, els darrers anys, objecte de debat.

En segon lloc, és necessari entrar amb més cura en **la pròpia concepció de què s'entén per avaluació en l'anàlisi de polítiques públiques**. En aquest sentit, tal i com assenyalen Jorba, L.; Martí, J; Parés, M. (2007) només la qüestió de *perquè avaluar?* pot tenir respostes diferents:

En primer terme, l'*acompliment d'una norma*: és a dir, pot tenir entre els seus objectius el compliment d'unes normes preestablertes que la defineixen com un últim pas del procés. En segon lloc, l'avaluació pot ser utilitzada per a *legitimar*, és a dir, per a dotar d'arguments una pràctica participativa, dotant-la d'un cert aire de responsabilitat i neutralitat (acostuma a estar controlada únicament pels responsables del projecte, però almenys visibilitza l'argumentari que sustenta una acció política i dota de transparència al mateix projecte). En tercer terme, pot tenir com a finalitat la *corresponsabilitat*; és a dir, la *corresponsabilització* dels agents locals en determinades accions o polítiques públiques, des de una lògica de cogestió i treball conjunt amb l'administració, facilitant una reflexió i apropiació del sentit de la participació. I, en darrer terme, l'avaluació pot tenir com a objectiu la *construcció de ciutadania*; és a dir, pot pretendre desenvolupar la reflexió i les habilitats participatives de la ciutadania a nivell individual i col·lectiu (per tant, l'avaluació pot formar part d'una estratègia més ampla i tingui com a objectiu últim l'aprenentatge, la capacitat i la implicació de la ciutadania en allò públic).

Des de d'aquesta investigació, s'ha partit de la idea que avaluar els processos participatius adquireix un major sentit, en la mesura que allò que es pretén és millorar la qualitat de la democràcia local en general i del procés participatiu en particular. L'avaluació l'hem entès com un instrument a través del que poder conèixer la qualitat de determinades experiències participatives, identificar les debilitats i potencialitats i establir bases per a la seva millora.

Però també és cert que, si a més aquesta avaluació hagués pogut ser participada, també pot contribuir a promoure la reflexió, l'aprenentatge i la *corresponsabilització* de les diferents parts implicades. Per tant, des del nostre punt de vista l'avaluació hauria de perseguir tres grans objectius: la millora de l'eficiència des de l'aprenentatge, la cogestió de processos participatius i la *construcció de ciutadania*. Tot i així, en aquest estudi, el fet que l'avaluació de les experiències s'hagi donat a posterior de la seva realització, no n'ha permès l'avaluació participada.

De fet, dur a terme una *avaluació* de la qualitat democràtica dels processos participatius de forma *participada*, pot ser també un altre repte de futur. Una avaluació que es caracteritzi pel fet que els agents siguin part activa de l'avaluació (és a dir, des del moment en que es defineixi allò que s'avaluarà, s'emetin judicis de valor i es defineixin les estratègies de millora), sent una oportunitat d'aprenentatge i

corresponabilització en el procés participatiu. A més, més enllà dels resultats del procés participatiu i del seu impacte en les polítiques, el propi desenvolupament de l'avaluació participada és, per si mateix un instrument de millora de les relacions entre la ciutadania i les administracions (per tant, té sentit i és necessari abordar estratègies d'avaluació orientades només al procés). Si a més considerem l'avaluació com una estratègia de gestió, es pot fer necessari pensar en dinàmiques d'avaluació continuada que permetin millorar el procés durant el seu desenvolupament.

En tercer lloc, **caldría entrar a testar i discutir més àmpliament el propi llistat de criteris i la seva aplicabilitat**. Al llarg de la recerca ja hem anat explicitant algunes de les característiques del propi model, com és el fet que no està ni pensat ni dissenyat per a que tots els criteris puguin ser aplicats a totes els processos participatius, ni per a que un procés participatiu hagi de respondre a tots els criteris de qualitat democràtica a la vegada. Com hem comentat, la seva major o menor aplicabilitat, dependrà també de la pròpia naturalesa del projecte o del tipus d'avaluació que haguem dut a terme. Així mateix, hi ha criteris, que han de ser testats i que, segurament, hauran de ser més perfilats.

D'aquesta manera, així com trobem criteris que són més fàcilment contrastables, com són el fet que hi hagi una definició clara d'objectius, la capacitat d'intervenció de l'administració local sobre el tema o se s'ha fet devolució dels resultats un cop finalitzat el procés, per posar alguns exemples. N'hi ha d'altres que són més difícilment mesurables, per exemple, si es dona efectivament transversalitat interna en l'ajuntament, quin és el perfil dels participants, si aquests són representatius del conjunt de la ciutadania, o si efectivament s'han enfortit les relacions entre els diferents actors.

5. BIBLIOGRAFIA

ANDUIZA, E.; DE MAYA, S., (2005) **La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors**. Col·lecció Finestra Oberta. Barcelona. Ed. Fundació Bofill.

ARENDT, H. (1958) **The Human Condition**, Chicago University Press, Chicago.

ARNSTEIN, S. (1971). "Ladder of participation in the USA". *Journal of the Royal Town Planning Institute*.

BARBER, B., (1984) **Strong Democracy: participatory politics for a new age**, University of California Press, Berkeley.

BLANCO, I.; GOMÀ, R. (2006). "Del gobierno a la gobernanza. Oportunidades y retos de un nuevo paradigma", en *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 2: 11-27.
http://bilbaoglocal.org/politika_rcs/bi/eus/politika.org.es_n2_blanco-goma.pdf

BRUQUETAS, M.; MORENO, F. J.; WALLISER, A. (2005) "La regeneración de los barrios desfavorecidos" Fundación Alternativas. Documento de Trabajo 67/2005

CASTELLÀ, C.; JORBA, L. (2005) "Evaluación de las experiencias participativas en la gestión local de Cataluña: potencialidades y amenazas". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Núm. 32, p. 79-98.

COLEMAN, J. S. (1990). **Foundations of social theory**. Cambridge, Mass. London: Belknap Press of Harvard University Press.

CRONIN, J., Y TAYLOR, S. (1994): "SERVPERF versus SERVQUAL: reconciling performance-based and perceptions-minus-expectations measurement of service quality", *Journal of Marketing*, vol. 58, gener, p. 125-131.

GRANOVETTER, M (1985). "Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, Núm. 91, p. 481-493

CROSBY LEHTIEN, J. (1983). **Compañía de servicios orientado al cliente**. Finlandia. Espoo.

DELBECQ, A. L. i alters (1984). **Técnicas grupales para la planeación**. Ed. Trillas

DEMING, W. E. (1991). **Calidad, productividad y competitividad: cómo salir de la crisis**. Madrid. Ed. Díaz Santos.

FONT, JOAN (Coordinador), (2001), **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona. Ed. Ariel.

FONT, J; BLANCO, I. (2003). **Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis : qui, com i per què?**. Barcelona: Diputació de Barcelona.

FONT, JOAN (Coordinador), (2005) **La política i la participació: polítics, partits i eleccions**. Barcelona. Ed. Mediterrània.

FONT, J. I GALAIS, C. (2008), **Experiències de democràcia participativa a Catalunya: un mapa analític**, CIS/UPF, inèdit, Barcelona.

GRÖNROOS, C. (1988) "Service Quality: The six criteria of good service Quality", *Review of business* 3. New York: St. John's University Press

- GRÖNROOS, C. (1994). **Marketing y Gestión de servicios. La gestión de los momentos de la verdad y la competencia en los servicios.** Madrid. Ed. Díaz de Santos
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. (2004). **Why Deliberative Democracy.** Princeton: Princeton University Press.
- GYFORD, J. (1991). **Citizens, Consumers and Councils. Local Government and the Public.** Londres. Macmillan.
- HABERMANS, J. (1962), **The Structural Transformation of the Public Sphere,** MIT Press, Cambridge.
- HOOGHE, L., MARKS, G. (2001). **Multilevel Governance and European Integration.** Rowman & Littlefield, Londres.
- ISHIKAWA, K. (1994). **¿Qué es el control de calidad?** Barcelona. Ed. Parramon
- JAMES, P. (1997). **La gestión de la calidad total. Un texto introductorio.** Madrid. Prentice Hall Iberia.
- JORBA, L.; MARTÍ, J; PARÉS, M. (2007). **La qualitat en la participació: orientacions per l'avaluació participada.** Col·lecció finestra oberta, Fundació Jaume Bofill.
- JURAN, J. M. (1988). **Juran on Planning for Quality.** New York. Free Press
- LOWNDES, V., PRATCHETT, L., STOKER, G. (2006) "Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework". *Social Policy and Society*, Vol 5, Núm 2. p281-91
- KICKERT, W. (1997). "Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American Managerialism", *Public Administration*, 75, 4. p. 731-752
- KOOIMAN, J., (1993). **Modern Governance.** Sage. Londres
- McLAVERTY, P. (1999). "Towards a Model of Public Participation", a U. A. KHAN (ed.) **Participation Beyond the Ballot Box. European Case Studies in State-Citizen Dialogue.** Londres. UCL Press (Pàg. 23-42)
- MARSH, D. (1998). **Comparing Policy Networks.** Open University Press, Buckingham.
- MARTÍ, J. (2006) **Tècniques Participatives per al debat grupal,** Barcelona: Diputació de Barcelona (núm. 17).
- MORALES SÁNCHEZ, V. (2003). **Evaluación psicosocial de la calidad en los servicios municipales deportivos: aportaciones desde el análisis de variabilidad.** Universidad de Málaga. Tesis doctoral.
- PARÉS, M.; CASTELLÀ, C.; JORBA, L. (2007) "Alguns criteris i recomanacions per millorar la qualitat dels processos participatius". *Innovació Democràtica.* Direcció General de Participació. Generalitat de Catalunya. Núm. 2, p. 29-40
- PAPADOPOULOS, Y; WARIN, P. (2007) "Are innovative, participatory, and deliberative procedures in policy-making democratic and effective?". *European Journal of Political Research.* Núm 46. p 445-472
- PARRY, G.; MOYSER, G. i DAY, N. (1992) **Political Participation and Democracy in Britain,** Cambridge, Cambridge University Press.
- PARASURAMAN, A.; ZEITHAML; V., BERRY, L.; (1985) "A conceptual model of service quality and its implications for further research. *Journal of Marketing.* Núm. 49. p. 41-50

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML; V., BERRY, L.; (1988) "SERVQUAL: A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service of quality. *Journal of Retailing*, Núm. 64, p. 12-40

PIERRE, J.; PETERS, J., (2000). **Governance, Politics and the State**. Macmillan, Londres.

PUTNAM, R. D. (1993). **Per fer que la democràcia funcioni. La importància del capital social**. Barcelona: Proa.

RHODES, R. (1997). **Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. Open University Press, Buckingham.

ROWE, G; FREWER, L. J.. "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation". *Science, Technology & Human Values*, Vol. 25 n° 1, Winter 2000

SIAL. Departament de Governació. Generalitat de Catalunya. Junta Electoral Central. BOE, Suplement del n° 158 (3/7/2003).

SMIRELL, C.; FELTEY, K. M. I O'NEILLS, B. (1998). "The question of participation", a *Public Administration Review*, 58:4. p. 317-326

SUBIRATS, J. (2001) "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas" capítol II, en FONT, J. (Cordinador), **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona. Ed. Ariel.

SUBIRATS, J. (i altres) (2001). **Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans**. Barcelona. Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya.

WEBLER, T. i TULER, S. (2000). "Fairness and Competence in Citizen Participation. Theoretical reflections from a Case Study", a *Administration & Society*, 32:5. p. 566-595

ZEITHAML, V. (1988). "Consumer perceptions of price, quality and value: a means-end model and synthesis of evidence. *Journal of marketing*. Núm 52, p. 2-22

Projectes:

MARTI, J.; CASTELLÀ, C.; JORBA, L. (2006) "*Seguiment de convenis i ajuts a ens locals per a plans de participació ciutadana i foment de la participació impulsades amb el suport de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya - 2005*", IGOP-UAB

PARÉS, M; CASTELLÀ, C.; LÓPEZ, M.; SKIRMUNTT, M.; MARTÍ, J.; ESCRIBÀ, A. (2007) "*Anàlisi, avaluació i seguiment de les experiències participatives impulsades amb el suport de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya - 2006*". IGOP-UAB.

PARÉS, M.; POMEROY, M.; DÍAZ, L.(2007) "*Guía Práctica para la evaluación de procesos participativos*". IGOP-UAB/OIDP

Webs:

Ministerio de Administraciones Públicas:

http://www.map.es/documentacion/entes_locales/registro_alcaldes.html

Direcció General d'Administració Local

<http://www.municat.net/>