



## La participació: els reptes que tenim entre mans – Jaume López Hernández

Setmana del Govern Obert

🕒 27 de març de 2023



### La participació dins del govern obert

Saber, poder, confiar. Des de la Direcció General de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques ens plantegem aquesta tríada com un recordatori de la nostra missió dins de

l'Administració de la Generalitat.

Tot govern democràtic ha de tenir una unitat especialitzada en la promoció de la democràcia. I quan dic promoció no em refereixo a l'elaboració de campanyes de màrqueting, més o menys buides, sobre les bondats d'aquesta forma de govern. Em refereixo al fet que totes les coses es desgasten. Totes. I,

per tant, cal vetllar contínuament per revertir aquest fet inevitable. La democràcia també es desgasta. L'auge dels populismes n'és un símptoma, entre d'altres. Qualsevol bona política reforça la democràcia, i en aquest sentit el compromís amb ella és, implícitament, de tot el govern, de tota l'Administració. Però cal que algú, de forma explícita i prioritària, tingui l'objectiu de no deixar que la democràcia defalleixi, des de la indiferència que sovint s'installa en tot allò que donem per fet i normalitzat i no com a una consecució valuosa que ha costat molt i per la qual cal continuar treballant.

És en aquest marc que la qualitat democràtica, l'empoderament democràtic de la ciutadania i la salvaguarda de la democràcia es poden considerar una sola cosa. L'empoderament de la ciutadania requereix de les tres condicions indispensables que abans esmentava. Cal que la ciutadania "sàpiga", és a dir, conegui les dades i informacions d'interès públic, que hi hagi eines de transparència que li permetin participar amb qualitat. En fer-ho podrà contribuir a la codecisió, el codisseny de les polítiques públiques i la cogestió. Això, però, difícilment ho farà sense una tercera condició que, alhora, és causa i conseqüència de les anteriors: la confiança en la integritat de les Administracions públiques -dels seus directius i treballadors-, en la seva eficàcia i en la qualitat dels seus serveis. Totes tres (saber, poder, confiar) orienten les polítiques del govern obert (cap enfora) i el bon govern (cap endins) que la Direcció General vincula.

Però no hi ha dreceres. Aquestes fites requereixen d'un treball constant; ens marquen sobretot un rumb. Deixeu-me, doncs, que concreti quins són alguns dels reptes als quals hem de fer front actualment pel que fa a un d'aquests pilars, la participació.

## **L'impuls d'una llei de participació**

Tothom la dona per descomptada, la participació. I ningú dubta que és necessària i inherent a la democràcia. Ara bé, cal recordar sempre que vivim en democràcies representatives, on el gran dia de la democràcia és el dia de les eleccions de representants. I parlem de "polítics" per fer referència als càrrecs electes, com si la ciutadania no fos també, necessàriament, política en una democràcia. Com si la participació no fos, precisament, l'expressió del compromís democràtic la resta de dies de l'any.

No està gaire generalitzada la idea que la lògica representativa no només no esgota totes les vies democràtiques, sinó que si volem aconseguir millors decisions, millorar la recepció de les demandes socials (*responsiveness*) i la rendició de comptes (*accountability*), hem de complementar-la amb la lògica participativa, quan la ciutadania i les organitzacions socials contribueixen directament, sense intermediaris, a la presa de decisions, al disseny de polítiques públiques i a la cogestió.

Podem situar dins d'aquesta lògica molts instruments. En un sentit ampli, hi podem incloure, per exemple, les iniciatives legislatives populars, les consultes públiques durant l'elaboració de lleis, els processos participatius per al disseny de polítiques públiques, els pressupostos participatius, les audiències públiques, les assemblees deliberatives ciutadanes (amb selecció per sorteig), els consells de participació en les Administracions, i la cogestió d'equipaments públics, de recursos comuns o de béns públics (espais naturals, canals de rec, etc.).

Més enllà de les eleccions de representants, tots aquests mecanismes formen part de la “caixa d’eines democràtiques”, juntament amb les que situem en l’àmbit de la democràcia directa, on els ciutadans són cridats a participar en tot el seu conjunt (sufragi universal), com en les eleccions, per respondre preguntes en consultes o referèndums.

Com passa amb qualsevol instrument, cal saber fer-les funcionar bé, tenir clar per a què serveixen i ser conscients, també, dels seus límits i mals usos. Per això, i donat el seu rol fonamental per a una concepció plena de la democràcia, pensem que val la pena disposar d’un mínim marc ordenador comú que faciliti el seu ús a les Administracions i els càrrecs electes, les organitzacions i la ciutadania. La idea és que disposin de la seguretat jurídica necessària per desenvolupar-les, uns, i reclamar-les quan convingui, els altres.

A Catalunya no tenim una llei de participació; hi fan referència normes conjuntament amb altres temàtiques. Amb rang de llei, el referent principal és la [Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana](#) i, en menor mesura, la [Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern](#). En ambdós casos, la participació no n’és el focus principal, i això es nota<sup>[1]</sup>. Des de la Direcció General de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques s’està elaborant un projecte de llei per situar la participació en el lloc que li correspon dins de l’entramat institucional, per tal que contribueixi també a un canvi cultural, dins i fora de les Administracions. Com ho va fer, al seu dia, la Llei 19/2014 de transparència, marcant un abans i un després en la percepció pública de la importància i necessitat de comptar amb instruments d’accés a la informació i d’integritat. Aconseguir un “canvi cultural” d’aquesta naturalesa, evidenciant la necessitat de complementar permanentment la representació amb la participació, seria un dels majors èxits als quals, possiblement, podríem aspirar.

Igualment, un marc normatiu pot explicitar les condicions indispensables que, en tot cas, cal garantir en *qualsevol* procés de participació. Com passa amb la lògica representativa, ningú posa en dubte la necessitat de preservar l’anonimat del vot. Si parlem de participació, qüestions com una informació clara i equilibrada, i un rendiment de comptes per part de l’Administració, haurien d’estar també garantides<sup>[2]</sup>.

## **De la pluralitat representativa a la diversitat deliberativa**

Una llei d’aquesta naturalesa no ha de fixar; ha d’obrir, tot establint unes condicions de qualitat com les esmentades. No ha de burocratitzar; ha de ser flexible per acollir innovacions. En un entorn canviant com l’actual, “innovar” vol dir “adaptar-se i treure profit”, no només de les noves tecnologies, sinó de les tendències i novetats provades a altres països capdavanters en qualitat democràtica.

Per exemple, darrerament, en perspectiva comparada, ha crescut el nombre de les anomenades *assemblees deliberatives ciutadanes*, on un centenar de persones escollides per sorteig a partir de l’aplicació de quotes sociodemogràfiques que garanteixen una representació equilibrada de perfils deliberen sobre una qüestió en condicions de màxima qualitat. La diversitat, l’equilibri sociodemogràfic i el fet de ser escollits aleatòriament (i no fruit d’una cooptació o autoselecció) proporcionen unes condicions reals el més properes possible a aquell espai de comunicació ideal que

tan meticulosament va definir el sociòleg alemany Jürgen Habermas. En aquestes condicions és esperable que, des del pur sentit comú, es puguin arribar a determinats consensos, o destacar també els dissensos que des d'aquest mateix sentit, estrictament, no poden ser superats, sinó només clarament exposats.

Aquesta eina està experimentant un creixement important, sobretot associada a deliberacions relacionades amb la lluita contra el canvi climàtic o la transició energètica, que requereixen d'amplis consensos socials.

De fet, d'envergadura semblant a la llei, un segon repte destacat d'aquesta Direcció General en la XIVa legislatura és l'organització, conjuntament amb la Direcció General d'Acció Climàtica, de *l'Assemblea Ciutadana pel Clima de Catalunya*. La primera assemblea deliberativa per sorteig d'àmbit català. Fer-la realitat ens permetrà, no només afrontar un dels reptes col·lectius més imperatius que tenim, com és la transformació de l'actual model social de vida (en consum, energia, mobilitat, etc.), sinó aplicar l'experiència comparada per aprendre a desenvolupar aquest tipus de participació, en tendència creixent.

La proliferació d'aquestes assemblees deliberatives ciutadanes de composició aleatòria pot contribuir a desenvolupar la participació des de nous angles, que a vegades no han quedat prou recollits en altres mecanismes. Igualment, ens pot ajudar a distingir tres nivells que sovint es confonen quan parlem d'òrgans participatius. En el cas d'aquestes assemblees ciutadanes, la deliberació entre diferents apareix com l'objectiu primer, i la necessitat de trobar consensos (encara que sigui per reflectir dissensos) com la intenció final. Aquestes expectatives no són traslladables, necessàriament, a d'altres espais (per exemple, allà on es busca la participació de la societat civil organitzada, o la representació dels agents socials d'intermediació d'interessos (particulars)).

En aquest darrer cas, la participació sovint s'equipara a la negociació d'acord amb quotes de poder derivades de la capacitat de mobilització social. En l'anterior, la participació es concep, segurament, com la representació de la pluralitat per aconseguir una fotografia el més acurada possible de la diversitat organitzada. En ambdós tipus d'espais, el fet de donar per descomptats els consensos i la deliberació resulta empíricament i teòricament una absurditat. Un cop més, conèixer les eines a l'abast per a la participació (per a què, com, amb quins límits) i distingir-les és indispensable, no només per aplicar-les adequadament, sinó per legitimar-les socialment. No està clar que una llei ho pugui fer al 100 %, però sí pot contribuir a que aquest coneixement es generalitzi.

Per acabar, ens podem preguntar si l'interès per aquest tipus d'instrument serà passatger o "ha arribat per quedar-s'hi". Mentre esperem que el temps ens doni la resposta, val la pena destacar el potencial de canvi de dues de les seves característiques: el sorteig i la deliberació consensual. Cap d'elles és nova, però combinar-les en la democràcia del segle XXI pot ser de gran interès per diverses raons. En destacaré tres:

En primer lloc, el sorteig pot esdevenir una fórmula eficaç per superar el biaix habitual en el perfil de la ciutadania que participa<sup>[3]</sup>.

En segon lloc, les assemblees ciutadanes poden servir per practicar, i reivindicar amb aquesta pràctica, la deliberació de qualitat associada a la democràcia. Una deliberació que veiem com

desapareix de molts espais representatius, com parlaments o plens d'ajuntaments, on les lògiques de lluita partidista i el curt terminisme estratègic no permeten que es desenvolupi fàcilment. Sens dubte, això fa mal a la democràcia.

I, en tercer lloc, perquè és bo generar espais on la recerca del consens sigui un objectiu explícit i valuós. Superar el "majoritarisme" amb el que força sovint s'identifica la democràcia, per exemplificar que també es pot entendre com la recerca raonada del punt mig, aquell que minimitza la distància agregada entre totes les preferències. I, alhora, subratllant la importància de l'empatia. En una democràcia no sempre és possible convèncer, però sí ho hauria de ser explicar-se, amb els millors arguments a l'abast, deixant de banda els eslògans amb què el màrqueting polític ha acabat arruïnant els debats.

Si a tot això poden ajudar les assemblees ciutadanes deliberatives per sorteig caldrà veure-ho. En tot cas, el que és segur és que venen a sumar-se a la resta d'instruments amb els quals comptem per fer possible la participació. La Direcció General de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques no té cap dubte que la participació ben practicada reforça la representació ben entesa. Així, doncs, seguirem impulsant-la, a través dels reptes descrits i tota la resta d'accions que promocionem.

### **Jaume López Hernández**

Director general de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques

[1] Les tres modalitats de participació que inclou la llei són "les audiències públiques", les "enquestes" que inclouen els "panels ciutadans", i els "fòrums de participació". Per "panel ciutadà" s'entén en la llei "un grup de ciutadans i representants d'entitats cíviqes seleccionats com a mostra representativa de la societat o de sectors concrets, als quals es formulen consultes i es demana l'opinió sobre un assumpte d'interès públic". I per "fòrums de participació", "espais de deliberació, anàlisi, proposta i avaluació de les iniciatives i de les polítiques públiques (...) de caràcter temporal o permanent (...) integrats per un conjunt de ciutadans i de representants d'entitats cíviqes seleccionats per l'administració com a mostra representativa d'un sector o col·lectiu directament concernit per la iniciativa o política pública. També poden incloure experts en la matèria independents." En el primer cas no hi hauria deliberació, sinó un mecanisme similar al *focus group* o enquesta qualitativa i, en el segon, es podria incloure una assemblea ciutadana per sorteig però seria més difícil incloure, per exemple, un procés de pressupostos participatius on no hi ha una selecció prèvia dels participants. Aquest mecanisme tampoc encaixaria, sense més, amb la modalitat d'audiència pública, on s'ofereix a la ciutadania i organitzacions la possibilitat de presentar propostes i debatre-les.

[2] Cal recordar que en el 60 % dels **processos participatius a la Generalitat de Catalunya finalitzats als anys 2018-2019** no es va preveure un òrgan de seguiment dels resultats.

[3] Als **processos de la Generalitat de Catalunya (dades 2018-19)** el perfil habitual és el d'una dona (63 %), entre 35 i 54 anys (45 %), nascuda a Catalunya (79 %), ocupada al sector serveis (81 %), amb estudis universitaris (81 %), i que viu a l'àmbit metropolità (44 %).