



Nova Llei de participació ciutadana. Parlem de democràcia – Laura Suñé

Setmana del Govern Obert

🕒 28 de març de 2023



Font: Pixabay. Autoria: Marisa_Sias

Al desembre del 2003 s'inaugurava la primera Direcció General de Participació Ciutadana a la Generalitat de Catalunya.

Ara, gairebé 20 anys després, ens trobem amb l'oportunitat de consensuar un marc jurídic que contribueixi a millorar les polítiques de participació, per

avançar cap a una participació més efectiva i més equitativa, que millori la qualitat democràtica del

nostre país i de les nostres institucions i que ho faci posant en valor els aprenentatges que hem anat adquirint.

Al llarg de les properes línies reflexionaré sobre què aporta la participació ciutadana en el context actual, i sobre quins són els grans frens a la participació. Així mateix, compartiré algunes pautes sobre com podem fer front a aquests frens per poder aprofitar al màxim totes les oportunitats que la participació ciutadana ens brinda.

Finalment, exposaré algunes idees sobre quines oportunitats ens pot oferir una nova llei de participació ciutadana. Es tracta d'unes idees enriquides a través del **procés participatiu** que s'ha impulsat des de la Generalitat per a l'elaboració de la llei i que reforcen el meu convenciment que només un marc jurídic **flexible**, que posi el focus en **què necessitem per participar millor**, i no tant en **com es pot participar**, pot donar resposta als reptes que enfrontem.

Abans de començar, però, m'agradaria compartir algunes dades que ens haurien de fer reflexionar en profunditat, sobretot a les persones i estructures que ostenten el lideratge de les administracions públiques i dels diferents nivells de govern del país.

D'acord amb la darrera enquesta publicada sobre context polític a Catalunya del CEO (2021), un **77,2 %** de la població de Catalunya **està entre poc i gens satisfeta amb el funcionament de la nostra democràcia**.

La **confiança que mereixen els polítics**, en una escala del 0 al 10 (on 0 és gens i 10 és molt), se situa en una mitjana del **3,36** en els polítics catalans i del **2,66** en els espanyols.

Ens hem acostumat a aquestes baixes valoracions; les vivim d'una manera natural, però és una dada molt greu que amaga una profunda crisi dels nostres sistemes polítics, que en molts països s'està traduint en derives cap a opcions populistes i autoritàries.

Amb paraules de l'Alta Comissionada de les Nacions Unides pels Drets Humans, Michelle Bachelet "*al 2021, el nivell de democràcia que una persona mitjana podia gaudir al món s'havia reduït a nivells de 1989. Això suposa que els èxits democràtics aconseguits durant els darrers 30 anys s'han reduït majoritàriament. L'any 2020 gairebé un terç de la població mundial vivia sota règims autoritaris. A més, el nombre de països que estan oscil·lant cap a l'autoritarisme és 3 cops superior al de països que oscil·len cap a la democràcia.*"

Aquesta deriva no ens és aliena (**vegeu l'ascens d'opcions d'extrema dreta amb representació parlamentària a diferents països de la Unió Europea**)[1]. Trobar eines per fer-ne front esdevé un repte fonamental si volem seguir mantenint i augmentant la salut de la nostra democràcia.

Què aporta la participació ciutadana en aquest context?

La incorporació de la ciutadania en l'elaboració de polítiques públiques, duta a terme amb garanties de qualitat, pot contribuir a reduir la distància entre els governs i la ciutadania i a millorar tant les polítiques públiques com la mateixa legitimitat dels sistemes democràtics, actualment en crisi.

D'una banda, millorant l'**eficàcia** de les intervencions públiques. En la mesura que les administracions siguin capaces d'interlocutar amb la ciutadania i de tenir en compte les seves preferències en el disseny de les polítiques, aquestes podran assolir els objectius desitjats amb més garanties.

En aquest sentit, com a exemple, l'Hospital Clínic de Barcelona desenvolupa diferents experiències que incorporen els pacients i els usuaris en el disseny de diferents serveis, com ara **l'APP de la sala d'espera d'urgències**. Aquesta APP, que es va dissenyar amb la participació de familiars i pacients, contribueix a mitigar la seva ansietat, que venia agreujada per la manca d'informació de què disposaven quan es trobaven a les sales d'espera dels serveis d'urgències.

Molt vinculat amb el punt anterior, la participació ciutadana també permet fer polítiques més eficaces gràcies a l'aprofitament de la **intelligència col·lectiva**. El coneixement està distribuït entre la societat; les administracions no poden seguir decidint i dissenyant polítiques d'esquena a aquest coneixement. Si, a més, es posen les condicions perquè els diferents coneixements tinguin espais de trobada, podem generar solucions col·lectives altrament poc probables i possiblement més encertades i creatives.

El disseny de refugis climàtics a través de processos de participació a diverses ciutats com Barcelona, Sevilla, Màlaga o Saragossa són un exemple de com el debat entre veïns i veïnes i altres agents de la ciutat pot generar solucions creatives i eficaces. Aquests refugis, consistents a adaptar espais mitjançant intervencions urbanístiques, d'infraestructures i també en equipaments de manera que es generin espais d'accessibilitat, espais d'ombra i zones de descans i fonts públiques, contribueixen a suportar millor les creixents onades de calor que provoca el canvi climàtic.

Així mateix, els debats públics de qualitat, en què les diferents visions respecte a temes controvertits poden compartir un intercanvi seré d'informació i posicions, a curt termini poden allargar els processos de presa de decisions, però a mig termini poden facilitar la seva implementació, millorant-ne doncs l'**eficiència**.

Un exemple d'aquesta capacitat de la participació ciutadana d'avançar pel que fa a qüestions complexes és l'assemblea ciutadana d'Irlanda del 2017, després de la qual es va aconseguir legislar sobre l'avortament, una qüestió que s'havia mantingut inalterada des del 1983.

Les assemblees ciutadanes, consistents en grups de ciutadans escollits aleatòriament i representatius d'acord a determinades variables sociodemogràfiques, que es formen al voltant de determinats temes sobre els quals deliberen i fan propostes consensuades d'actuació, han demostrat ser molt útils per desbloquejar decisions controvertides que no trobaven consens en altres fòrums.

La participació ciutadana també ens obre vies per **restaurar la confiança** en les institucions i avançar cap a unes administracions més properes, clares i coherents en les seves actuacions. L'obertura de debats plurals, accessibles i transparents permet posar de manifest que el conflicte és inherent a la societat, i que les decisions públiques no van "en contra de", sinó que, en la mesura que no sempre existeix un consens a la societat, difícilment podran acontentar tothom.

Així doncs, si bé la participació ciutadana no és un fórmula màgica per satisfer les múltiples, legítimes i sovint contradictòries demandes i necessitats de la ciutadania, sí que és una oportunitat per millorar

la **transparència** en el disseny de les polítiques públiques, en la mesura que obre canals per compartir amb la ciutadania les dades i la informació de què es disposa per garantir debats de qualitat, permet a la ciutadania formular aportacions obertes i públiques, i genera dinàmiques de **rendició de comptes** per part de l'administració, que haurà d'explicar les decisions preses després d'escoltar i valorar les diferents aportacions rebudes i posar de manifest, així, quines qüestions ha prioritzat.

La **corresponsabilitat** envers els béns i serveis públics, el sentiment de pertinença a una comunitat i, per tant, la cura i preocupació pel que ens és comú, pot ser també una conseqüència de mantenir estratègies de participació de forma sostinguda en el temps. En la mesura que la ciutadania sent que forma part de la presa de decisions, també se'n pot sentir més responsable.

Les múltiples experiències de dissenys participatius de patis escolars, en què s'incorpora els i les alumnes en l'exercici de repensar i actualitzar aquests espais privilegiats d'aprenentatge, mostren que el fet de comptar amb els infants contribueix al seu empoderament com a ciutadans actius.

L'obertura de mecanismes de participació també permet la **inclusió** al circuit de presa de decisions de persones i col·lectius que tradicionalment no hi han tingut accés, democratitzant d'aquesta manera el disseny de les polítiques públiques.

Arribar a col·lectius que tendeixen a participar menys, però, és una de les grans assignatures pendents de les polítiques de participació ciutadana. A tall d'exemple, el participant mitjà dels processos participatius de la Generalitat de Catalunya és un home o dona (en funció de la temàtica del procés), d'entre 45 i 55 anys, amb estudis superiors, d'origen català i ocupat al sector serveis.

Malgrat el marge de millora, comencem a acumular experiències esperançadores en què s'eliminen els obstacles perquè determinats col·lectius puguin fer sentir la seva veu. Des del Departament de Drets Socials, per exemple, s'està impulsant el Protocol d'abordatge de violències masclistes a través d'un **procés participatiu** en què s'han posat les condicions perquè les mateixes usuàries puguin contribuir a la seva elaboració, incorporant d'aquesta manera un col·lectiu sovint silenciats i tradicionalment allunyat dels circuits de presa de decisions.

En definitiva, apostar per la participació ciutadana de forma decidida i estratègica és una magnífica oportunitat per millorar la **qualitat democràtica i la solidesa** de les nostres institucions, elements clau davant els complexos reptes que hem d'enfrontar en l'actualitat, com ara la crisi climàtica, energètica i migratòria, l'envelliment de la població, les pandèmies, els populismes o l'augment de les desigualtats.

Ara bé, per poder aprofitar tots els beneficis que la participació ciutadana ens brinda, s'haurien de donar unes condicions que no sempre es donen, i l'absència d'aquestes frenen la participació.

Els frens a la participació ciutadana

El clima de desconfiança i crispació en què ens trobem instal·lats frena l'èxit de la participació, més enllà de qüestions metodològiques o del disseny dels mecanismes de participació i, per suposat, del seu marc jurídic.

Per mirar de sintetitzar aquests frems, faré referència als tres agents que entren en joc a l'hora d'impulsar qualsevol mecanisme de participació: els responsables polítics, les administracions públiques i la societat civil. Permeteu-me compartir un escenari fictici en què es porten a la seva màxima expressió l'actitud d'aquests tres agents en aquest context de crisi de confiança, per tal d'identificar reptes als quals cal fer front quan es posen en marxa de polítiques de participació i que cal tenir en compte a l'hora de dissenyar-les:

1. Els responsables polítics

En un escenari ideal per a la participació, la seva actitud hauria de ser de confiança en la ciutadania i en la seva capacitat per, a través del debat informat i en profunditat, contribuir a la millora de les polítiques públiques.

Així mateix, haurien de planificar les polítiques que volen obrir a participació en funció de criteris estratègics, i activar els recursos humans, temporals i econòmics necessaris per dur-les a terme amb garanties i rigor.

Al final dels diferents cicles de participació, haurien de prendre les corresponents decisions i n'haurien de retre comptes als participants i a la ciutadania.

Ens troben, en canvi, amb una classe política segrestada per l'opinió pública i les notícies de ràpid consum, tots ells elements força incompatibles amb la promoció de debats profunds i desenvolupats "a foc lent".

En aquest context de crispació, la ciutadania és percebuda amb por, no com un aliat sinó com un potencial enemic que en qualsevol moment pot organitzar una vaga, una manifestació, una plataforma o una piulada *en contra seu*.

La participació ciutadana, en el millor dels casos, és vista com una sèrie de metodologies per millorar les polítiques públiques (descuidant el seu component de transformació i de millora de la qualitat democràtica) i, en el pitjor, com una manera de legitimar decisions ja preses o com una obligació que fa encara més lenta la implementació de les polítiques.

En general, es té poca consciència de la planificació i dels recursos humans, temporals i econòmics necessaris per desenvolupar experiències i estratègies de participació reeixides.

Així mateix, en molts casos, no es dona un retorn a la ciutadania de les aportacions rebudes en els processos participatius^[ii].

2. L'Administració pública

En un escenari ideal, l'Administració hauria de posar en joc els seus recursos i coneixements, compartir la informació de forma clara i actualitzada, i actuar de forma flexible, per absorbir el dinamisme propi de la societat civil i necessari per adaptar-se als diferents llenguatges i formats que la ciutadania requereix per participar en bones condicions.

Ens trobem, en canvi, amb una administració amb poca tradició de sistematitzar la informació de què disposa, i sovint amb poca predisposició a compartir-la amb la ciutadania.

La seva estructura jeràrquica no facilita un debat més horitzontal, i en general es troba amb molta dificultat per escoltar la ciutadania i per adreçar-s'hi en un idioma comprensible.

El funcionament burocràtic, lent, rígid i amb molt poc marge per actuar amb flexibilitat, tampoc no facilita la innovació i l'experimentació necessàries per trobar noves formes de relacionar-se amb la ciutadania^[iii].

La participació es percep, en el millor dels casos, com quelcom innovador, experimental i puntual (no pas com un canvi de paradigma) i, en el pitjor dels casos, com una manera d'alentir la feina i un tràmit més que se suma al costós camí per dur a terme polítiques públiques.

3. La societat civil

Clau perquè és la interpellada, en aquest escenari ideal hauria de confiar en els poders públics, creure en la cosa pública i voler dedicar el seu temps a millorar el bé comú, reconèixer els interessos aliens com a legítims i estar disposada a escoltar i dialogar, i, sobretot, tenir el temps i els recursos per fer-ho.

Ens trobem, en canvi, amb una ciutadania estressada, amb poc temps, molts vegades en situacions socioeconòmiques complexes, amb poc interès per la cosa pública, que desconfia sistemàticament de qualsevol acció promoguda per l'administració o, en el millor dels casos, amb entitats organitzades que també desconfien de l'administració i que tenen recel d'obrir espais de participació amb la ciutadania no associada per por de perdre canals d'interlocució amb l'administració més o menys consolidats.

La participació és, en el millor dels casos, ignorada o desconeguda, i, en el pitjor, es considera una farsa orquestrada pels polítics per legitimar el que ja han decidit als seus despatxos.

Amb aquest panorama, òbviament simplificat, però no exempt de determinades veritats incòmodes, no és gens estranya la baixa participació de la ciutadania o la percepció d'un cert esgotament de les polítiques de participació.

No tenir en compte aquests elements ens pot fer caure en l'error de pensar que les dificultats de la participació es poden resoldre amb accions puntals i sense una estratègia sostinguda en el temps, i ens pot dur a la frustració en no assolir els resultats desitjats.

Tenir-los presents, en canvi, ens ha de permetre gestionar les expectatives respecte a les possibilitats de la participació ciutadana i a dissenyar-la i planificar-la amb tota la cura necessària, ja que no és una simple manera d'obtenir *inputs* de la ciutadania (com ho podria ser una enquesta) o un tràmit més que cal complir, sinó un **canvi profund de la forma com les institucions públiques es relacionen amb la ciutadania**, que pot transformar les nostres administracions i millorar els nostres sistemes democràtics o (si se'n fa un ús inadequat) fer encara més gran la distància entre els poders públics i la societat civil.

Què podem fer per avançar cap a una participació de qualitat?

Si bé és cert que la situació és complexa i que la crisi de confiança en les institucions requereix d'accions que desborden l'àmbit de la participació ciutadana, també ho és que l'experiència dels darrers anys ens ha donat algunes claus per mirar de minimitzar els riscos que poden fer fracassar les experiències de participació ciutadana que les administracions impulsen.

Per començar, és imprescindible que l'organització impulsora tingui integrats determinats **valors o actituds** que tenen a veure amb **l'empatia, la predisposició al canvi, la confiança en el potencial de la ciutadania i la intel·ligència col·lectiva** per abordar qüestions complexes.

Si aquests valors o actituds no són la base sobre la qual s'edifica qualsevol iniciativa de participació, probablement val més no impulsar-la, ja que fer-ho des d'una altra perspectiva pot ser, fins i tot, contraproductiu. Recordem que no ens trobem davant d'un simple catàleg de metodologies per contribuir al disseny de polítiques, ni davant un tràmit. Ens trobem davant la possibilitat d'iniciar, restaurar o reforçar un diàleg amb la ciutadania, amb totes les potencialitats i riscos que això implica. Si s'obre una via de comunicació amb la ciutadania i se li generen unes expectatives que després no s'atenen de manera adequada, el dèficit de confiança envers les institucions pot agreujar-se.

Així mateix, les administracions han de disposar dels **recursos** necessaris en forma de **temps, informació comprensible, persones, coneixements, equipaments i infraestructures digitals**, sense els quals, per molt bona predisposició que hi hagi vers la participació ciutadana, no es podran assolir els resultats desitjats.

Comptant que l'organització impulsora de la participació té integrats els valors i actituds adients i que posa a disposició els recursos necessaris per impulsar modalitats participatives amb unes mínimes garanties, el següent repte és **definir unes regles del joc clares**, en què s'expliqui de forma entenedora l'objectiu dels debats, en quina política pública hi ha la possibilitat d'incidir, sobre quines qüestions es parlarà i quins són els límits de la participació, és a dir, quines qüestions resten fora del debat. També cal preveure com es farà el **retorn** a la ciutadania de quines de les seves aportacions s'han incorporat a la política pública i quines no, amb les justificacions corresponents.

Així mateix, tenir identificats els **agents clau** que poden tenir alguna visió relacionada amb la política pública que s'obre a la participació de la ciutadania també resulta imprescindible per poder fer una bona difusió i no deixar cap col·lectiu rellevant al marge del debat. Una part d'aquests actors han de formar part, juntament amb l'administració impulsora, del **grup motor** o un espai que inclogui la societat civil, per tal que validi i legitimi el disseny de la participació.

Altres elements clau en el disseny de qualsevol modalitat participativa són una **bona comunicació** i la posterior **avaluació**, incorporant en aquesta darrera les persones participants.

Finalment, cal dissenyar les **metodologies** més adients per tal de garantir debats de qualitat, igualtat d'oportunitats a l'hora de participar i resultats útils per a la presa de decisions. Per això, els canals de participació que s'habilitin han de ser accessibles, diversos i estar dinamitzats.

Totes aquestes qüestions, el compromís institucional en forma d'actituds i recursos, la definició d'unes regles del joc clares, la identificació d'agents clau, la comunicació, l'avaluació, les metodologies adients i el retorn a la ciutadania, interpel·len diferents nivells de responsabilitat, des d'equips polítics a equips tècnics, i requereixen d'una planificació exigent i d'un posicionament de la participació com a política estratègica.

I recordem, a més, que s'han de desplegar en un entorn poc favorable a plantejaments a llarg termini.

En aquest context, què pot aportar una nova llei de participació?

Aquesta és una pregunta que tant jo (com a última responsable tècnica de l'àmbit de la participació a la Generalitat), com l'equip de la Subdirecció General de Participació Ciutadana, com la majoria de persones que ens han acompanyat en el grup motor del procés participatiu, ens hem fet en algun moment des que ens va arribar l'encàrrec de preparar una nova llei.

Com he mirat d'exposar, tant els frens a la participació com els elements per a una participació de qualitat, tenen molt a veure amb un **canvi de paradigma**; per tant, s'han d'abordar necessàriament a través de múltiples estratègies que desborden l'àmbit de les polítiques de foment de la participació i, encara més, del seu marc jurídic.

Així doncs, estem d'acord que **una llei**, per si sola, **no pot combatre** els frens de la participació, **ni pot millorar de forma substancial** els elements necessaris per a una participació de qualitat.

A això cal afegir el temor compartit que una nova llei dificulti encara més les possibilitats d'innovar i de trobar espais de relació frescos i dinàmics amb la ciutadania, quant justament un dels frens a la participació és la burocràcia (o, millor dit, les seves externalitats negatives, citant la consellera de la Presidència en el seu **discurs inaugural de la Setmana del Govern Obert**).

I la resposta era fer-se la pregunta...

Aquest recel inicial es va anar esvaint a mesura que, amb l'equip de la Subdirecció, vam començar a posar al centre del debat els elements per a una participació de qualitat i els reptes als quals cal fer front, deixant enrere els plantejaments de la normativa actual, àmpliament analitzats a través de diferents informes elaborats i referenciats en el marc de la **consulta pública prèvia**.

Tant a Catalunya com a d'altres Comunitats Autònomes i Estats, han proliferat regulacions que s'han centrat en les modalitats de participació, segurament perquè donada la seva naturalesa procedimental són més fàcils d'abordar des d'una perspectiva jurídica.

Algunes d'aquestes previsions han tendit a reduir la participació a tràmits dins del procediment administratiu o a mecanismes encotillats dels quals no es pot sortir fàcilment, i ha fet posar el focus de la fiscalització jurídica en incompliments formals, i no pas en incompliments substantius, com ho podrien ser la manca de temps suficient per al debat, la manca d'informació de qualitat i contrastada per als debats, o la manca d'un retorn a la ciutadania.

Sovint, la poca correspondència entre les previsions normatives actuals i una visió més integral de la participació ciutadana no només no facilita, sinó que dificulta poder avançar vers aquesta visió.

Un marc jurídic de la participació adient, tot i no ser la solució a les dificultats que se'ns plantegen quan impulsem experiències de participació, pot contribuir a avançar vers el paradigma del **govern obert**, un govern transparent, que facilita l'accés a la informació pública, que promou una participació ciutadana de qualitat i que fomenta una relació de confiança vers les institucions.

En aquest context, es vol posar la qualitat de la participació al centre de la nova llei, reforçant el compromís de les institucions en forma de recursos i paràmetres clars i explicitant el dret de les persones participants a poder expressar la seva veu amb garanties.

Cal ser fermes en el compromís institucional i en els drets i garanties dels participants, però flexibles per posar les condicions per a la innovació i l'experimentació, i així aprofitar al màxim les diferents formes que la ciutadania i l'Administració puguin trobar per restaurar el seu vincle.

Així mateix, cal tenir molt presents les diferents realitats de les diferents administracions que impulsen experiències de participació ciutadana, per tal que puguin fer-ho d'acord a les seves necessitats i recursos, sense vulnerar el dret a participar en condicions d'igualtat.

El repte és gran, però encara ho és més el convenciment que, mantenint oberts els canals d'interlocució i escolta, entre tots i totes, podem construir la millor de les lleis possibles.

Laura Suñé

Subdirectora general de Participació Ciutadana

[i] Hi ha molta literatura científica sobre les diferències entre l'extrema dreta, el feixisme o el populisme. En aquest article, per exemple, es parla de la relació entre la nova extrema dreta i els populismes: [DOSSIER. L'extrema dreta i el populisme autoritari, reptes per a la democràcia liberal | Barcelona Metròpolis | Ajuntament de Barcelona](#). En qualsevol cas, sense entrar en aquest debat, hi ha força consens sobre la relació entre l'ascens de l'extrema dreta i la crisi de les democràcies liberals.

[ii] El 56 % dels processos participatius NO disposen de retorn dels resultats vers les persones participants, d'acord amb l'informe d'avaluació dels [processos participatius a la Generalitat de Catalunya finalitzats als anys 2018-2019](#).

[iii] En aquesta [recerca](#) queden molt ben plasmades les dificultats de l'Administració per innovar.