



EAPC blog

L'onada deliberativa i el que pot aportar a les polítiques de govern obert – Pablo García Arcos

© 21 de setembre de 2021



Foto: OECD/Andrew Wheeler

Quina onada?

Amb l'expressió "Agafant l'onada deliberativa", l'OCDE titulava l'any 2020 un **informe** que analitzava gairebé 300 experiències d'autoritats públiques i nivells de govern, per a la resolució de problemes complexos –des de decisions sobre infraestructures fins a l'enfrontament del canvi climàtic– a partir de la

incorporació de la ciutadania en processos deliberatius per a la presa de decisions públiques.

La Direcció General de Participació, Processos Electorals i Qualitat Democràtica de la Generalitat de Catalunya se'n feia ressò fa uns mesos organitzant **unes jornades** conjuntament amb l'OCDE i fa dos anys va dur a terme un **seminari** amb el professor Oliver Escobar, de la Universitat d'Edimburg, referent i impulsor a Escòcia de projectes deliberatius.

Aquests projectes, tot i compartir molts elements, no són els processos participatius habituals a Catalunya, sinó que tenen alguns trets específics propis; el més significatiu, potser, el sorteig amb criteris d'estratificació social com a forma de selecció dels participants.

Reben el nom genèric de minipúblics i presenten diferents modalitats, com assemblees ciutadanes, jurats ciutadans, conferències de consens o enquestes deliberatives[1]. Els seus defensors creuen que poden suposar una millora significativa per a una governança més democràtica, que complementi una democràcia representativa insuficient, i han generat moltes expectatives sobre la seva capacitat per enfrontar el distanciament entre ciutadania i governs.

La proposta, si bé no és nova (ja fa més de 30 anys, el polític **Robert Dahl** plantejava la idea dels minipopulus, basats en el model de la democràcia clàssica d'Atenes i les seves assemblees), ha anat agafant força des de 2010 i actualment trobem un gran nombre d'innovacions al món al voltant d'aquesta idea. Entre les primeres amb gran repercussió es troben les **assemblees ciutadanes d'Irlanda**, formades per 99 ciutadans escollits per sorteig, que van ser clau per modificar la Constitució i desencallar assumptes sobre els quals el Parlament irlandès no aconseguia legislar, com el matrimoni homosexual o l'avortament. Més recentment, les assemblees ciutadanes sobre el canvi climàtic han viscut un moment d'èxit, com les organitzades al **Regne Unit** o França, i n'han inspirat d'altres. A Catalunya, el **Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural anunciava fa poc el seu compromís amb la creació d'una Assemblea Ciutadana pel Clima**, després de les reclamacions d'associacions ecologistes, i també el **Ministeri per a la Transició Ecològica i el Repte Demogràfic del Govern d'Espanya ha començat a treballar en la seva assemblea ciutadana**. Altres tipus de minipúblics aborden qüestions més concretes o locals, com per exemple el **panell ciutadà de Brussel·les sobre la mobilitat urbana**.

Minipúblics i democràcia deliberativa

Aquesta onada s'emmarca en un model de democràcia deliberativa, amb molts punts en comú amb la majoria de processos de participació ciutadana de Catalunya, si bé introdueix diferències importants o aprofundeix en elements compartits.

Els processos de participació ciutadana tradicionals busquen diversitat i involucrar el nombre més alt de participants possible. Són oberts, convoquen sectors de la població amplis i els participants s'autoseleccionen per participar en alguna/es de les seves activitats.

Els processos com els minipúblics també busquen la diversitat, però no pretenen involucrar el nombre més alt possible de participants, sinó que volen aconseguir una mostra de la població representativa, que pot ser relativament petita. El sorteig és el que en determina la selecció, amb criteris d'estratificació, per assegurar la igualtat, la diversitat i la representativitat. Els seleccionats hi

participen de forma mantinguda i regular durant tot el procés. A més, posen l'accent en la qualitat del debat i en arribar a conclusions ben informades amb una fase dedicada a l'aprenentatge i contrast de perspectives amb experts i actors clau.

Tots aquests projectes busquen la deliberació, és a dir, l'intercanvi d'arguments per a l'elaboració de propostes o solucions orientades a l'interès col·lectiu, uns resultats que seran avaluats i sobre els quals han de rendir comptes els responsables polítics. Cal veure, doncs, què poden aportar i com poden complementar-se.

Què pot aportar a les polítiques de govern obert?

La proposta dels minipúblics té un potencial important per complementar els processos participatius tradicionals en els quals Catalunya compta amb una important trajectòria i experiència.

El primer element té a veure amb les persones que hi participen i la millora en termes d'inclusió, diversitat i representativitat. En moltes ocasions, els processos participatius no aconsegueixen la diversitat buscada i els espais de participació són ocupats per aquelles persones amb més recursos o interès, amb dificultats per arribar a altres perfils. Les dades de les **memòries de participació ciutadana de la Generalitat** semblen confirmar-ho, amb més del 80% de persones participants associades (32% al conjunt de la població catalana) o més del 70% de persones participants amb estudis superiors (20% al conjunt de la població catalana).

Als minipúblics, la selecció dels participants per sorteig permet un accés més igualitari, i els criteris d'estratificació milloren la diversitat i representativitat de perfils. L'objectiu és evitar biaixos i desigualtats a favor d'aquells amb una posició millor, capacitat d'influència o més mobilitzats per interessos particulars, i alhora apropar la política a un ventall més ampli de la població, arribant a perfils que habitualment no s'aconsegueixen incorporar.

Per aconseguir-ho, la majoria d'aquestes iniciatives incorporen incentius que les fan més atractives o que permeten superar barreres d'accés. Habitualment es remunera els participants o es posen serveis de suport a la seva disposició (per ex., serveis de cangur) que millorin la seva capacitat per poder dedicar temps i esforços a participar en l'elaboració de la política pública.

En aquest sentit, podem fer un parallelisme entre els jurats populars, també remunerats –i que emeten un veredictes per a la presa de decisions judicials–, amb els jurats ciutadans (un tipus específic de minipúblic) que reben una compensació per la seva contribució per a la presa de decisions públiques.

Un segon element té a veure amb el fet d'aprofundir en la qualitat de la deliberació. Als minipúblics hi ha una col·laboració i participació més intensa entre institucions, experts, tècnics i ciutadans participants, ja que es troben repetidament durant tot el procés. Els participants són els mateixos en totes les fases, sessions i activitats. L'esforç dels participants és considerable, compensat pels incentius esmentats, que, d'altra banda, reforcen la serietat i compromís respecte del treball i la implicació que es demana.

Treballar d'aquesta manera permet dedicar una fase sencera a l'aprenentatge, previ a la deliberació. En la majoria de processos participatius, si bé es facilita informació rellevant, es fa difícil demanar un sobreesforç perquè, a més de participar, els participants analitzin abans la problemàtica a debat amb profunditat. Als minipúblics, els participants seleccionats tenen l'oportunitat i el temps durant diferents sessions per conèixer-ne en profunditat els elements i evidències rellevants, les diverses posicions i alternatives. La intenció no és convertir-los en experts sinó que, amb el suport de testimonis i experts diversos, puguin reflexionar i aprofundir entre les diferents possibilitats. Durant la deliberació hauran de treballar amb aquest coneixement per construir col·lectivament propostes ben informades. Els resultats buscats no són un recull d'opinions, propostes o posicions diverses, sinó recomanacions i propostes treballades i consensuades al llarg de tot el procés.

La transparència, crucial en qualsevol projecte de participació ciutadana, ho és també en els minipúblics, especialment per garantir la neutralitat i evitar sospites de manipulació en la seva definició i composició (sorteig, selecció de participants i experts, etc.). Junt amb aquesta transparència, la comunicació que se'n faci serà important, no tant per convocar els participants com per mostrar que qualsevol ciutadà pot ser escollit de forma igualitària per tenir un impacte en les polítiques públiques.

El futur d'aquesta onada

L'impuls que està experimentant aquest tipus de mecanismes ha generat moltes expectatives dins del sector del govern obert, i especialment de la participació ciutadana. Han rebut, però, algunes crítiques pels recursos i temps que necessiten, i especialment pel seu menor impacte en amplis grups de la població, ja que en focalitzar en la mostra escollida, poden deixar fora actors rellevants.

El futur d'aquesta onada deliberativa sembla passar en primer lloc per consolidar-se, més enllà del moment d'èxit que estan experimentant. Això voldrà dir aplicar aquest mecanisme amb criteri, quan es donin les condicions necessàries, i no com a solució per a qualsevol política pública o projecte de participació[2]. En aquest sentit, s'ha plantejat la conveniència d'impulsar processos que combinin mecanismes com els minipúblics amb altres mecanismes participatius. Per exemple, impulsant processos participatius oberts a l'inici del projecte, donant l'oportunitat i espai a tothom que hi vulgui participar, i fent ús dels minipúblics en fases posteriors de generació de consensos, concreció i/o decisió que requereixen una anàlisi més profunda (Elstub 2018, Schechter i Sullivan, 2018). El jurat ciutadà del projecte [Besaya delibera en Europa](#) a Cantàbria ha seguit un model similar.

Per últim, el seu futur també està segurament en la forma com s'institucionalitzen més enllà d'un recurs o modalitat de participació puntual. Bèlgica ha estat pionera i, l'any 2019, [el Parlament de la regió Ostbelgien aprovava per llei la creació d'un Consell Ciutadà](#), una institució democràtica permanent que hauria de complementar la cambra parlamentària, amb 24 ciutadans escollits per sorteig cada 18 mesos, amb l'encàrrec d'establir una agenda política de temes a debatre en altres assemblees ciutadanes o minipúblics i que, a més, controlaria els debats parlamentaris i els progressos amb els compromisos polítics adquirits[3]. Amb aquestes premisses, s'espera que en els propers anys fins a 80.000 persones hagin rebut en algun moment una invitació per formar part o bé del Consell Ciutadà permanent o bé d'alguna assemblea ciutadana. [La regió de Brusel·les també ha](#)

regulat la **constitució de comitès deliberatius**, en els quals es trobaran membres parlamentaris amb ciutadans escollits per sorteig que podran incidir en els processos de decisió pública. És una evolució significativa que suposa dotar la ciutadania no només de més capacitat d'incidència en polítiques concretes, sinó també en la construcció de l'agenda política. L'aprenentatge va més enllà d'un sector d'activitat concret, ja que apunta a dotar la ciutadania d'eines per involucrar-se en l'acció de governar i, a diferència de la política representativa, sense lògiques partidistes i de competència per accedir al poder.

El camí iniciat per Bèlgica està començant a ser seguit ja en altres països. Actualment, a Escòcia, diverses organitzacions i ciutadans estan demanant la creació d'una cambra ciutadana, **House of citizens**, amb membres escollits per sorteig, que complementi la House of Lords, dels polítics electes. També als Estats Units, Polònia, França o el Canadà han aparegut iniciatives en aquesta direcció i segurament en continuarem veient l'impuls en el futur. La desafecció creixent de la ciutadania cap als governs i les institucions de la democràcia representativa fan necessari aprofundir en les possibilitats que el govern obert i la participació ciutadana suposen per apropar, apoderar i implicar la ciutadania en les decisions que els afecten. Tot fa pensar que l'onada continuarà agafant força.

Pablo García Arcos

Tècnic de la Subdirecció General de Participació Ciutadana

[1] Per aprofundir en les diferents modalitats de minipúblics: Escobar, O. Elstub, S. "**Forms of minipublics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice**", Research and Development Notes, newDemocracy (2017)

[2] Veg. "**Enabling national initiatives to take democracy beyond election**" newDemocracy; UN Democracy Fund (2019)

[3] Claudia Chwalisz. "**A new wave of deliberative democracy**". Carnegie Europe (2019)

Bibliografia

- *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions Catching the Deliberative Wave*. OCDE (2020).
- Escobar, O., Elstub, S. "**Forms of Mini-Publics: An Introduction to Deliberative Innovations in Democratic Practice**". Research and Development Notes, newDemocracy Foundation (2017).
- Breckon, J., Hopkins, A., Rickey, B. "Evidence vs Democracy: How 'mini-publics' can traverse the gap between citizens, experts, and evidence". NESTA (2019).
- Carson, L. "Framing the remit". newDemocracy Foundation (2018).
- *Enabling National Initiatives to take democracy beyond elections*. UNDEF (2018).

- “Citizen Jury Handbook”. The Jefferson Center (2004).
- Carson, L., Elstub, S. “Comparing participatory and deliberative democracy”. newDemocracy Foundation (2019).
- Schecter, D., Sullivan, B. “Beyond Mini-publics Alone”. newDemocracy Foundation (2018).
- Chwalisz, C. “A new wave of deliberative democracy”. Carnegie Europe (2019).
- Suñé, L. “Participar sí, però com? Receptes en temps de populismes”. EAPC (2019).
- García, P. “Ciudadania escollida per sorteig fent política?”. EAPC (2019).

◆ APROFUNDIMENT DEMOCRÀTIC, COL·LABORACIÓ, DELIBERACIÓ, DIRECCIÓ PÚBLICA, INNOVACIÓ, JURAT CIUTADÀ, MINIPUBLICS, PABLO GARCIA ARCOS, SORTEIG