

CRITERIS DE QUALITAT PER A PROCESSOS PARTICIPATIUS

Barcelona, octubre de 2017

Document elaborat pel Grup de Participació Ciutadana de la Xarxa de Governants Transparents



Diputació de Lleida



Diputació de Girona



**Diputació
Barcelona**



Diputació Tarragona



LOCALRET



**FEDERACIÓ
DE MUNICIPIS
DE CATALUNYA**



**Associació
Catalana
de Municipis**



1. INTRODUCCIÓ

La participació ciutadana compta amb un llarg recorregut a Catalunya des dels inicis de la democràcia, amb una forta implicació de la ciutadania i la societat civil en els afers públics.

En els últims anys estem assistint a un ressorgiment del debat entorn de la qualitat democràtica i la necessitat i les formes en les quals la ciutadania pot incrementar la seva capacitat i influència sobre l'acció dels governs i en tot allò que afecti l'àmbit públic. En molts països, la confluència de les crisis econòmica i financera, les dificultats del sector públic per afrontar reptes complexos amb recursos escassos, junt amb episodis de corrupció política, està en relació amb una pèrdua de legitimitat i confiança en les institucions públiques, i amb un increment de les demandes ciutadanes de millora de la qualitat democràtica i de l'eficàcia de les polítiques.

En aquest escenari, el concepte de govern obert suposa un esforç en la direcció de la millora de la democràcia, posant a l'abast de la ciutadania més i millor informació amb programes de transparència i dades obertes, i fent més accessible la participació de la ciutadania en les decisions públiques.

L'objectiu d'aquest document és recollir de forma sintètica elements i criteris de qualitat d'utilitat per als governs locals que vulguin desenvolupar processos participatius. La participació és una eina amb un gran potencial per a la millora democràtica però podria tenir efectes negatius si no es duu a terme amb compromís i rigor.

Aquesta síntesi és producte del treball del Grup de Participació de la Xarxa de Governants Transparents. No pretén ser un llistat exhaustiu ni una recepta estàndard, sinó un conjunt d'elements per a la reflexió a l'hora d'impulsar processos participatius, sotmesos a les condicions particulars de cada context.

2. DEFINICIÓ DE PROCÉS PARTICIPATIU

Seguint el criteri empleat a la *Guia per dissenyar i executar processos participatius en l'àmbit municipal* del Dr. Joaquim Brugué, entenem com a processos participatius aquelles experiències de participació política promogudes des de les institucions públiques i que, combinant l'autoritat dels representants polítics amb les contribucions d'una deliberació ciutadana, tenen com a objectiu incidir en les decisions de les polítiques i serveis públics. Poden ser d'iniciativa institucional o originar-se a partir de demandes ciutadanes.

A diferència dels espais estables de participació, els processos participatius tenen una delimitació temporal per tractar un o diversos assumptes específics de les polítiques públiques. Els processos participatius són també més oberts i flexibles i tenen més capacitat per incorporar actors diversos, tant organitzats com no organitzats.

3. FASES D'UN PROCÉS PARTICIPATIU I CRITERIS DE QUALITAT

Un procés participatiu es pot considerar com un diàleg que s'estableix entre administració i ciutadania. Des d'aquesta perspectiva hem de procurar establir un diàleg de qualitat; l'èxit d'aquest dependrà, en part, d'una correcta planificació i disseny de les seves fases i activitats.

Els processos participatius han de tenir moments d'obertura per incorporar els actors participants, debatre i recollir les propostes, i moments de tancament del procés per prendre decisions i retre comptes.

A continuació es proposen un conjunt de fases i criteris associats amb la intenció de contribuir a millorar la qualitat dels processos participatius.

Taula-resum: criteris de qualitat d'un procés participatiu

FASES PRÈVIES			FASES DEL PROCÉS PARTICIPATIU		
PLANTEJAMENT INICIAL	MARC DE REFERÈNCIA I PLANIFICACIÓ	DEFINICIÓ DELS PARTICIPANTS	EXPLICAR-NOS. FASE D'INFORMACIÓ	ESCOLTAR. FASE DE DELIBERACIÓ	RESPONDRE. FASE DE RETORN
Identificació de la problemàtica	Gestió de les expectatives i regles de joc	Mapes d'actors i sociogrames	Informació i transparència	Mirada col·lectiva i pautes de funcionament	Impactes del procés
Condicions de context	Planificació del procés	Diversitat i inclusivitat	Establiment d'estratègies de comunicació	Creativitat i mètodes diversos	Avaluació i seguiment
Acord inicial	Organització administrativa	Definició dels rols		Qualitat de la deliberació	
Lideratge i compromís polític	Colideratge i agents impulsors			Rol de les TIC	
Transversalitat	Rellevància de la temàtica			Espais i horaris accessibles	
Capacitat i competència					

FASES PRÈVIES

I. PLANTEJAMENT INICIAL

Identificació de la problemàtica

Fonamentar per què es vol iniciar un procés participatiu, quina és la problemàtica o actuació pública que requereix d'un procés participatiu i quins són els motius que el justifiquen ens pot ajudar a establir millor el punt de partida i el posterior desenvolupament del procés participatiu.

Recollida d'informació

Fa referència a la recollida i anàlisi de la informació relativa a la temàtica i objecte del procés participatiu que ajudarà a la realització d'una diagnosi prèvia. Aquesta diagnosi pot fer servir fonts secundàries i anàlisi documental, així com la consulta a agents clau identificats.

Condicions de context per al procés participatiu

D'altra banda, pot ser útil valorar prèviament les condicions existents de cada context que poden determinar el disseny posterior del procés participatiu, o que fins i tot poden afavorir o desaconsellar la posada en marxa d'un procés participatiu. Per exemple:

- Existeixen potencials conflictes?
- Existeix rebuig de la ciutadania i actors implicats a involucrar-se o relacionar-se amb l'ajuntament? Comptem amb una ciutadania que s'implica en projectes col·lectius?
- L'objecte de la participació requereix d'un alt coneixement tècnic?
- La temàtica a considerar és rellevant pels diferents actors? Ho reconeixen com quelcom que els afecta?
- De quins recursos i experiència disposem?

Acord inicial

L'existència d'un acord inicial el més ampli possible sobre la necessitat o idoneïtat de la realització d'un procés participatiu entre els diferents actors implicats —en l'àmbit polític, tècnic i social— suposa un punt de partida sòlid i menys vulnerable a possibles conflictes o canvis polítics futurs.

Lideratge i compromís polític

En relació amb el punt anterior i en processos participatius impulsats des de l'Administració, és important comptar des de l'inici del procés amb un compromís clar i visible per part dels responsables polítics i els directius públics, així com lideratges definits amb suport polític.

Transversalitat

Fa referència a la capacitat de l'administració local per implicar les diferents àrees implicades de l'ajuntament tant en l'organització del procés participatiu com en els resultats i rendició de comptes posteriors.

Capacitat i competència

Els processos de participació seran més exitosos quan tractin aquells àmbits en els quals l'administració local involucrada té més competència i capacitat per incidir, facilitant la rendició de comptes posterior.

II. DEFINICIÓ D'UN MARC DE REFERÈNCIA I PLANIFICACIÓ

El marc de referència és el punt de partida que marcarà el desenvolupament posterior del procés participatiu. Ha d'establir el què, el qui i el com: els continguts i objectius del procés participatiu, les regles de joc, abast i límits del procés participatiu, els actors i agents potencials per participar, i com està previst dur-lo a terme. Amb aquest marc ja es podrà fer una planificació, que ha d'incloure els recursos, les fases i activitats amb un cronograma, la comunicació i l'estructura organitzativa que ho impulsarà, clarificant rols i responsabilitats.

Gestió de les expectatives i regles del joc

Hem d'evitar generar frustracions i falses expectatives. Per això ens pot ajudar definir un marc de referència que clarifiqui de forma unívoca i comprensible les regles del joc: les prioritats, els continguts i eixos de debat, els límits de la participació i els compromisos quant als resultats i retorn. S'haurà d'establir, per tant, el que es vol, el que es pot i el que no es pot discutir, així com els compromisos als quals es podran arribar.

Planificació del procés i les activitats

L'èxit de tot procés participatiu també recau en una planificació correcta, que n'estableixi el calendari o cronograma i l'assignació adequada de recursos tant econòmics com humans.

Organització administrativa

L'ajuntament corresponent haurà d'establir una forma d'organització i coordinació per a l'impuls, gestió, seguiment i avaluació del procés participatiu amb la unitat o unitats administratives que es consideri adient.

Colideratge i agents impulsors

En la mesura que s'estableixin lideratges compartits amb els actors socials implicats, el procés guanyarà en legitimitat i s'ajustarà millor a les necessitats i realitats sobre les quals es vol incidir. Aquest colideratge pot materialitzar-se en la constitució d'un grup motor o de seguiment del procés amb presència de l'ajuntament i dels agents clau de la societat civil.

Rellevància de la temàtica

La participació es produirà més fàcilment quan la temàtica que es tracta sigui considerada rellevant pels actors susceptibles de participar.

La rellevància es pot establir en funció de la percepció subjectiva de la ciutadania o bé en relació amb les prioritats del pla de govern i el pressupost municipal.

III. DEFINICIÓ DELS PARTICIPANTS

Aquí cal identificar qui participa, dins de tres grans grups d'agents: la ciutadania o la societat civil organitzada, els polítics i l'administració. Cal fer una selecció curosa dels participants. En funció del context, objectius i temàtica s'hauran de definir i valorar els perfils concrets, per exemple: si ens adrecem a la ciutadania en el seu conjunt, a perfils individuals concrets o a entitats i societat civil organitzada, als agents més implicats i/o afectats, a experts, etc. Es tracta de detectar els agents imprescindibles que representen interessos diversos.

Mapes d'actors i sociogrames

Per fer la selecció de qui participa es poden elaborar mapes d'actors i sociogrames que ajudin a identificar-los.

Diversitat i inclusivitat

Aquests són dos criteris bàsics que es poden fer servir en tot procés participatiu. La diversitat de perfils i opinions permetrà enriquir el debat i veure els diferents angles sobre un mateix problema. Un altre element important és tractar de garantir la participació dels actors amb menys capacitats i recursos, amb accions específiques i diferenciades si cal, de forma que no quedin exclosos.

Definició dels rols

Els actors clau seleccionats per participar hauran de tenir informació clara i precisa sobre el que se n'espera i els moments en els quals es requereix o és més important la seva participació, així com el retorn que es farà.

FASES DEL PROCÉS PARTICIPATIU

IV. EXPLICAR-NOS. FASE D'INFORMACIÓ

Aquesta fase ha de permetre fer accessible a la ciutadania i a tots els actors implicats el marc de referència de tot el procés: la informació rellevant sobre l'objecte de la participació, els actors cridats a participar, rols, espais i convocatòria, objectius, abast, regles de joc i límits del mateix procés participatiu.

Per tal d'aconseguir-ho cal, doncs, establir estratègies comunicatives amb missatges coherents, clars i honestos, i visibilitzant clarament els compromisos polítics envers els futurs resultats del procés participatiu.

Informació i transparència

La participació ciutadana està en estreta relació amb altres components del govern obert com la disponibilitat i accés a informació de qualitat, comprensible i rellevant. S'han de garantir mesures de transparència i accés a informació útil, rellevant i amb un llenguatge comprensible tant pel que fa a la planificació i regles de joc com en tot el procés de presa de decisions.

Establiment d'estratègies de comunicació

Serà necessari definir estratègies comunicatives que permetin fer arribar la informació rellevant en diferents moments i fases del procés participatiu. Aquestes estratègies hauran de dissenyar-se de forma segmentada i focalitzada en funció dels actors i perfils implicats, fent servir materials i canals de comunicació diversos.

V. ESCOLTAR. FASE DE DELIBERACIÓ: DEBAT I PROPOSTES

Aquesta és la fase on es produeix pròpiament la participació, la deliberació amb i entre les persones i agents que participen, i la recollida de propostes. Per fer-ho es disposa de diferents tècniques i metodologies, però s'ha de tenir en compte que no existeixen fórmules universals i que caldrà fer un disseny metodològic adaptat al context i a les especificitats de cada cas.

Mirada col·lectiva i pautes de funcionament

El procés participatiu ha de tractar de garantir que el diàleg afavoreixi un debat orientat a l'interès col·lectiu, evitant demandes individuals. Per tal d'aconseguir-ho es poden establir unes pautes de funcionament i comportament que han de ser pactades i conegudes per tots els participants.

Creativitat i mètodes diversos

El disseny metodològic, per tant, haurà de ser creatiu i adaptar-se a les necessitats de cada context i actors seleccionats, mirant d'aplicar una diversitat d'eines i metodologies que permetin l'expressió de tots els públics.

Qualitat de la deliberació

Els instruments i espais per a la deliberació han de garantir la qualitat en forma de respecte a totes les opinions i l'oportunitat perquè s'expressin en igualtat de condicions, garantint la diversitat i inclusivitat de les diferents opcions. Així mateix, s'ha de garantir que el debat no està interferit per cap biaix i que els professionals o facilitadors implicats són imparcials.

Pel que fa a la deliberació, és important tenir clar que l'objectiu final d'un procés participatiu no té per què ser arribar al consens, sinó recollir les diferents aportacions dels diferents interessos. Tot això permetrà als representants polítics prendre decisions amb més encert.

Rol de les TIC

Les TIC han obert noves oportunitats per al disseny de canals i eines per a la participació que afecten les possibilitats d'obrir nous canals de diàleg i expressió de la ciutadania, i són una eina útil a l'hora de valorar mètodes diversos i no presencials a utilitzar. Poden facilitar la participació de persones amb dificultat d'accedir a debats presencials i són eines excel·lents per a alguns elements de la participació, com la sistematització de la informació, les convocatòries, la recollida de suports o la dinamització dels debats.

Espais i horaris accessibles

Els espais on es realitzi la participació han de garantir i facilitar tant com sigui possible l'accessibilitat a tots els actors i perfils identificats.

VI. RESPONDRE. FASE DE RETORN I AVALUACIÓ

En aquesta fase, la institució local que ha impulsat el procés participatiu haurà de donar resposta a les propostes recollides d'acord amb els límits establerts en el marc de referència. La implicació política torna a ser fonamental en aquesta fase, per donar legitimitat a les conclusions i els acords i decisions en què es tradueix.

Impactes del procés

La legitimitat i resultats de tot el procés participatiu, per molt ben dissenyat i organitzat que hagi estat, dependrà de com demostrem que s'ha escoltat els agents participants i quins han estat els resultats que se'n deriven sobre l'agenda o les polítiques públiques.

En primer lloc, s'hauran de comunicar les **conclusions** de com s'ha desenvolupat el procés, els resultats i les propostes recollides, mirant de validar-ho amb els participants.

En segon lloc, s'haurà de retre comptes dels **impactes** del procés participatiu, clarificant com i quines propostes i demandes s'incorporen en les decisions i polítiques públiques. Així mateix, s'hauran de justificar els motius en relació amb les que no han estat incorporades. Caldrà fer també un esforç de comunicació per fer arribar aquest retorn especialment a tots els agents que han participat i als actors involucrats o afectats.

Avaluació i seguiment

Un cop finalitzat el procés participatiu es podrà avaluar el mateix procés, així com els resultats. Per fer-ho es poden definir prèviament indicadors, analitzar les valoracions dels participants mitjançant enquestes de valoració o definir un conjunt de preguntes per comprovar com ha funcionat.

És interessant també realitzar un seguiment amb els agents que han participat que permeti vetllar pel compliment dels compromisos assolits en la fase de retorn.

4. REFERÈNCIES

- *Guia per dissenyar o executar processos participatius en l'àmbit municipal. Guies breus de participació ciutadana.* Generalitat de Catalunya, 2017.
- *Participació ciutadana: Bases, mètodes i tècniques.* Papers de Participació Ciutadana Diputació de Barcelona, 2007.
- *Planificar, executar i avaluar els processos participatius.* Generalitat de Catalunya, 2008.
- P. Prieto-Martín; A. Ramírez Alujas: «Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto». *Revista del CLAD Reforma y Democracia.* 2014.
- M. Parés (coord.): *Participación y calidad democrática.* Ariel, 2009.
- R. A. Irvin; J. Stanbury: «Citizen participation in decision making: is it worth the effort?». *Public Administration Review.* 2004.
- *¿Cómo realizar un proceso participativo de calidad?.* Asociación de Municipios Vascos. 2009.
- A. Fung: «Varieties of participation in complex governance». *Public Administration Review.* 2006.
- A. Fung: «Putting the public back into governance. The challenges of citizen participation and its future». *Public Administration Review.* 2015.

La **Xarxa de Governants Transparents** consisteix en un marc de relació permanent i estable de coordinació, col·laboració i intercanvi d'informació per al desplegament i l'aplicació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern. Dins de la Xarxa de Governants Transparents s'ha constituït un grup de treball específic sobre la participació ciutadana per impulsar aquesta manera de relació entre les administracions públiques i la ciutadania.