



Banc de Bones Pràctiques

Críteris per l'avaluació de les
Bones Pràctiques en matèria de
processos participatius en
l'àmbit local

Carolina Galais González

Abril de 2010

Taula de continguts

1.	INTRODUCCIÓ: CRITERIS D'AVALUACIÓ DELS PROCESSOS PARTICIPATIUS EN L'ÀMBIT LOCAL	3
2.	DEFINICIONS: BONES PRÀCTIQUES EN MATÈRIA DE PROCESSOS PARTICIPATIUS EN L'ÀMBIT LOCAL	8
2.1	QUÈ ÉS UNA BONA PRÀCTICA?	8
2.2	QUÈ ÉS UN PROCÉS PARTICIPATIU EN L'ÀMBIT LOCAL?	8
2.3	QUÈ ÉS UNA BONA PRÀCTICA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA EN L'ÀMBIT LOCAL?	13
3.	ELS CRITERIS: PREVIS, QUÈ, QUI, COM I RESULTATS	16
3.1	CRITERIS COMUNS I PREVIS	16
3.1.1	Innovació	16
3.1.2	Planificació	19
3.1.3	Transversalitat	19
3.1.4	Avaluació	20
3.2	QUÈ: L'OBJECTE DE LA PARTICIPACIÓ	21
3.2.1	Integració, vinculació a polítiques	21
3.2.2	Rellevància	22
3.3	QUI: ELS SUBJECTES DE LA PARTICIPACIÓ	25
3.3.1	Lideratge	25
3.3.2	Quantitat o proporció de participants	27
3.3.3	Representativitat sociodemogràfica	28
3.3.4	Pluralitat	28
3.3.5	Obertura del procés	29
3.4	COM: DINÀMIQUES, TÈCNIQUES REGLES I INTENSITAT DELS PROCESSOS	30
3.4.1	Rendiment de comptes	30
3.4.2	Regles de joc	33
3.4.3	Intensitat/grau participació	33
3.4.4	Qualitat del debat	35
3.4.5	Informació als participants	36
3.5	RESULTATS: ELS PRODUCTES DE LA PARTICIPACIÓ	36
3.5.1	Documentació	37
3.5.2	Impacte en les polítiques	37
4.	SISTEMA DE PUNTUACIÓ I QUALIFICACIÓ FINAL	39
5.	REFERÈNCIES	42

1. Introducció: criteris d'avaluació dels processos participatius en l'àmbit local

En la darrera dècada, al nostre territori s'ha apostat més clarament que mai per la posada en marxa d'instruments que permetin la intervenció directa de la ciutadania en l'elaboració de polítiques locals. Això ha estat propiciat per la creació d'òrgans com la Direcció General de Participació Ciutadana, que, en sinergia amb d'altres pioners, com ara la Diputació de Barcelona o la Fundació Jaume Bofill, han facilitat, impulsat, dissenyat o subvencionat nombrosos casos d'experiències com les que ens ocupen aquí. La principal conseqüència és l'augment de la diversitat d'aquestes experiències.

D'una banda, aquests processos ja no es troben concentrats només al voltant de Barcelona, el que podem interpretar com un fet positiu i un símptoma de l'extensió d'una nova cultura en el govern i la gestió locals (Font & Galais 2009). De l'altra, la diversitat d'aquests processos pel que fa a la seva forma, metodologies, objectius i resultats fa més necessària que mai una proposta de criteris mínims sobre què cal esperar d'un procés participatiu local i, especialment, en què consisteix una bona pràctica participativa en l'àmbit local. L'evolució del gruix d'experiències nascudes recentment fa convenient revisar periòdicament aquests criteris i el mateix concepte de bona pràctica en aquest terreny per tal que teoria i praxi es refereixin a la mateixa realitat, ja que sovint la praxi va per davant en adaptar-se per la via de l'assaig-error a la realitat administrativa, política i cultural dels municipis catalans.

El present document intenta ser un compendi dels criteris mínims que caracteritzen una bona pràctica en matèria de participació ciutadana en l'àmbit local.

Aquest treball s'inscriu en un corrent recent però fructífer que intenta identificar criteris de qualitat en l'àmbit de la participació ciutadana al nostre territori (Anduiza & de Maya, 2003; Díaz 2007; Jorba 2007; Parés 2009; guia de la OIDP¹). La literatura acadèmica sobre aquesta matèria indica que podem tenir en compte moltes variables, molt diverses i específiques (Rosener 1878; Guttmann & Thompson 1996, 2004; Rowe & Frewer 2000, 2004; Lowndes, Pratchett & Stoker 2006; Papadopoulos & Warin 2007). Algunes de les més recents i clares es resumeixen a la taula 1.

¹ Aquesta guia es pot descarregar aquí: <http://www.oidp.net/docus/pub.oldp.guia_deteccion.pdf>

Taula 1: Resum dels críteris de qualitat democràtica de les experiències de participació ciutadana assenyalats per la literatura.

Autors	Críteris
Guttmann & Thompson (1996) (2004)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decisions raonades, intercanvi d'arguments 2. Procés comprensible i accessible a la ciutadania 3. Decisions vinculants i concretes 4. Procés dinàmic 5. Principi de l'economia moral del desacord (maximitzar el respecte mutu i minimitzar diferències)
Papadopoulos & Warin (2007)	<ol style="list-style-type: none"> 1. El grau d'obertura i accessibilitat (<i>input-legitimacy</i>) haurà de ser elevat. 2. Els instruments emprats han de propiciar que la ciutadania es qüestioni les seves certeses i entengui les conseqüències de les seves preferències per tal que existeixi qualitat en la deliberació (<i>throughput</i>) 3. L'eficiència i eficàcia (<i>output-legitimacy</i>) 4. Inserció en l'esfera pública, possibilitat de discutir els canals de responsabilitat i visibilitat i transparència de tot el procés. (<i>transparency</i> i <i>accountability</i>)
Rowe & Frewer (2000)	<p>Críteris d'acceptació:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Els participants han de ser representatius de la població 2. La participació ha de ser independent i sense biaixos 3. S'ha de produir des dels moments inicials del procés 4. Hi ha d'haver un impacte genuí sobre les polítiques 5. El procés ha de ser transparent de manera que els participants entenguin què passa i com es prenen les decisions <p>Críteris de procés:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Els recursos necessaris per a la participació han de ser accessibles per als participants. 2. La naturalesa i l'abast del procés s'han de definir abans que comenci 3. El procés de presa de decisions ha d'estar estructurat i ser comprensible 4. El procés ha de ser cost-efectiu.
Lowndes, Pratchett & Stoker (2006)	<p>CLEAR:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. C an do: Han de ser-hi els coneixements i recursos per a participar 2. L ike to: ha de produir-se un compromís que reforci la participació 3. E nabled to: els participants han estat autoritzats per a participar. 4. A sked to: polítics, tècnics o voluntaris han mobilitzat els participants 5. R espondent to: Ha de ser evident que els punts de vista dels participants han estat considerats en alguna mesura.

Font: revisió bibliogràfica realitzada per Castellà (2009). Adaptació pròpia.

No obstant, incloure tots aquets criteris només dificultaria la tasca del disseny del procés i la seva avaluació, sense millorar la comprensió de la realitat amb què treballem, ja que les experiències participatives catalanes es troben, majoritàriament, encara a la seva adolescència i produeixen un panorama, en general, més senzill que el que retrata la literatura anglosaxona. Utilitzarem aquests criteris per elaborar unes línies o aspiracions normatives de les quals es desprenguin els criteris que proposem, intentant que siguin objectius i útils per a què tècnics i polítics del món local avaluin els seus propis processos i reflexionin sobre el perquè i el com de la participació que duen a terme.

Així, sense ignorar l'existència d'altres possibles criteris valuosos — repercussió sobre el capital social i la cultura política dels ciutadans, grau d'assoliment dels objectius inicials, generació de lleialtats amb el partenariat, aplicació de tècniques concretes per a la dinamització o informació, quantitat i característiques dels recursos materials i humans utilitzats, relació entre pressupost i resultats, etc.— ens hem limitat aquí a intentar identificar criteris de qualitat relatius a alguns àmbits molt generals. El màxim grau d'abstracció possible ens torna dos grans àmbits en matèria d'avaluació de la qualitat de processos de participació ciutadana: el procedimental i el de resultats (Conley & Moote 2003; Abelson et al. 2004). El primer àmbit aplega observacions sobre com s'ha desenvolupat el procés, i considera indicadors de qualitat aquells que fomentin els valors de la democràcia participativa, deliberativa o directa: igualtat, horitzontalitat, deliberació, diversitat,

transparència, justícia, responsabilitat, etc.² El segon sembla menys normatiu i té en compte els efectes dels processos, fonamentalment sobre les polítiques públiques.

Tot i que aquest doble vessant de la qualitat participativa és força entenedor i sintètic, dins d'aquests àmbits podem efectuar una divisió intuïtiva entre objecte, agents i mètodes o dinàmiques de la participació. Com a resultat, obtenim cinc grans àmbits per a l'avaluació de la qualitat d'aquests processos. Aquests àmbits són: 1) requisits previs i comuns a tota bona pràctica; 2) què —sobre quin tema es participa—; 3) qui —agents que hi prenen part—; 4) com —dinàmiques del procés en si mateix—; i 5) resultats de la participació, fonamentalment en l'àmbit de les polítiques públiques.

Aquests cinc àmbits es divideixen a les següents pàgines en 18 dimensions i 8 subdimensions que donen com a resultat un total de 23 criteris. En el present treball s'ha intentat que els criteris es puguin identificar fàcilment i objectiva a partir de les memòries finals i altres documents facilitats per les persones que proposen aquestes pràctiques per a la seva avaluació; també que tinguin una translació quantitativa senzilla i amb sentit, per a facilitar un sistema de puntuació comprensible i equànime. La informació necessària per a avaluar cadascun d'aquests criteris idealment ha de quedar reflectida a les memòries i avaluacions de les experiències. Tot seguit entrem en la definició de l'objecte d'estudi i en la definició dels indicadors que es faran servir per a classificar cada criteri, per a cada experiència, a les categories de ponderació baixa, mitjana o alta.

² La democràcia directa prescindiria totalment de mitjancers, delegats i polítics professionals. Consisteix en la presa directa de decisions pels afectats. La democràcia participativa recolliria en part aquests principis, però des d'una òptica menys radical, volent acostar les institucions als ciutadans amb voluntat de reformar les institucions representatives. La democràcia deliberativa faria més èmfasi en la qualitat i el consens en la presa de decisions (Viejo et al. 2009).

2. Definicions: bones pràctiques en matèria de processos participatius en l'àmbit local

2.1. Què és una bona pràctica?

El concepte de **bona pràctica** inspira la noció d'exemple, de model a seguir. Entenem aquí que una bona pràctica és la que reuneix les condicions de ser innovadora, d'oferir una solució nova a un problema que es pot donar en altres casos, i de reunir una certa qualitat d'acord a una sèrie de criteris que repercuteixin en la millora de la gestió local (Ysa et al. 2003). La definició d'aquests criteris de qualitat és precisament el que ens ocupa en aquestes pàgines. Les pràctiques que siguin assenyalades com a "bones" reuniran, doncs, la condició d'innovadores i prou requisits de qualitat mitjana o alta com per a considerar-les exemples replicables amb conseqüències positives sobre la democràcia i la gestió local.

En un pla proper però immediatament inferior trobaríem les **experiències significatives**. Es tracta d'experiències amb trets exemplars i certament innovadores, però que pateixen alguns problemes que repercuteixen en la qualitat democràtica i participativa dels seus processos i/o en l'eficiència de les polítiques resultants. Pel que fa a aquestes experiències, és una pràctica habitual identificar-les i presentar-les com a bons exemples relatius, tot assenyalant aquests punts febles per tal que no siguin considerades models en la seva totalitat.

2.2. Què és un procés participatiu en l'àmbit local?

En aquestes pàgines trobarem distintes maneres de referir-nos-hi: experiències participatives municipals o locals, pràctiques de participació ciutadana,

processos participatius, entre altres. Es tracta d'experiències relacionades amb la participació política, però aquest concepte és força ampli i inclou totes les activitats de la ciutadania destinades a tenir un impacte directe o indirecte a les decisions polítiques a qualsevol nivell del sistema polític (Kaase & Marsh 1979). Aquesta definició paraigües recull les activitats polítiques relacionades amb els procediments habituals en la democràcia representativa i també les activitats no convencionals (manifestacions, boicots, etc.), o fins i tot il·legals, exercides al marge dels canals de representació política, i que no compten amb l'auspici o la connivència de l'Administració o que fins i tot s'hi enfronten.

El concepte de **participació ciutadana** exclou d'aquest conjunt les activitats relacionades amb la democràcia representativa (vot, militància a partits, assistència a mítings i campanyes electorals, etc. (Parés et al. 2009)). En aquest sentit, Parry, Mosley i Day (1992) defineixen la participació ciutadana com el fet de prendre part en el procés de formulació, aprovació i implementació de les polítiques públiques, tot i que més d'una òptica més realista mereixeria la mateixa denominació la implicació ciutadana a qualsevol d'aquestes fases.

Dins el concepte de participació ciutadana encara hauríem de distingir els **processos participatius locals**. Aquests només abastarien les pràctiques de participació ciutadana en què trobem involucrats alhora el govern local — especialment, l'Ajuntament— i la ciutadania. Es tractaria d'experiències en què tot o una part del lideratge i la promoció correspon a l'equip de govern local, que promou la implicació dels ciutadans en una política pública (Rowe & Frewer 2004).

Per norma general abastarien la participació en òrgans institucionalitzats per a canalitzar la voluntat dels ciutadans, els processos participatius com a instruments limitats en el temps per a abordar temes o problemes específics i les polítiques públiques globalment participades (Parés et al. 2009).

Així doncs, una pràctica o procés participatiu local —independentment que sigui bona, significativa, o que no reuneixi uns mínims de qualitat— ha de tenir forçosament els següents aspectes, o estaríem al davant d'una política pública d'una altra índole, sense trets participatius:

- Paper del govern municipal: l'**Ajuntament** —en la seva totalitat o a través d'una regidoria o àrea— **involucra** a la ciutadania en la presa d'una decisió. Pot ser l'impulsor de l'experiència o no (aquesta també pot venir suggerida per una altra Administració, per un agent sorgit de la societat civil o un altre tipus d'actor). L'Ajuntament reconeix els ciutadans com a agents que prendran part en la decisió que els afecta, no són aliens al procés, no s'actua sense el seu consentiment o beneplàcit.
- Paper de la ciutadania: els **ciutadans** (a títol individual o com a representants d'associacions i col·lectius, convocats obertament o restringida) **influiran en alguna mesura en la presa d'una decisió** que desembocarà en una política pública. Aquest tret implica reconeixement de la ciutadania com a actor polític. El grau d'influència és força divers i serà el que determini finalment la intensitat amb què s'ha produït la participació. Com veurem més endavant, alguns autors consideren la informació als ciutadans el grau mínim possible de participació. Des d'altres punts de vista més exigents, informar els ciutadans no suposa que aquests intervinguin en una decisió pública. Com que, com a mínim, se'ls reconeix com a agents polítics, acceptarem aquesta situació com a grau mínim de participació. D'altra banda, la implementació i la co-gestió

de la política pública serien exemples del grau màxim d'intervenció ciutadana a la política.

- o La pràctica ha de tenir **com a objecte arribar a una decisió pública**, és a dir, ha de tractar sobre quelcom que afecti els ciutadans del municipi en la seva vida quotidiana. Pot tractar-se de l'elaboració d'una política pública complexa, de la redacció d'una nova normativa o de la concreció d'un petit aspecte del municipi —decidir el futur d'un espai públic, el nom d'una escola, etc.—. Que el tema sigui públic implicarà també que el procés participatiu ho ha de ser en algun grau i, per tant, donat a conèixer, encara que sigui parcialment, a la ciutadania. La qüestió de la publicitat és gairebé tautològica: la política és, per definició, el conjunt d'assumptes públics; per tant, si el procés ha tingut com a objecte quelcom relacionat amb la gestió d'allò que és públic i s'ha involucrat a la ciutadania en alguna mesura, aquesta ha de saber qui hi ha pres part, on, quan o a quines conclusions s'ha arribat.

Aquestes tres característiques es poden sintetitzar en dues: subjectes i objecte. Els subjectes han de ser, com a mínim, la ciutadania i l'Ajuntament, i l'objecte ha de ser una decisió pública que afecti els ciutadans. Els mecanismes i les dinàmiques de la participació, la seva intensitat, els recursos destinats, entre altres, són importants per a determinar la qualitat de la pràctica, però no són trets definidors i cabdals com els que acabem d'esmentar. Sense l'Administració local, la ciutadania i una decisió pública final, no podem parlar d'una pràctica participativa local.

No en són exemples, per tant:

- o La creació per part del consistori —en solitari— d'un marc normatiu o un òrgan participatiu que permetrà la participació ciutadana en un futur. Aquest va ser el tipus d'experiències vinculades al món de la participació

més freqüent al territori català entre 1983 i 1995 (Font 2005). La creació d'un marc institucional és necessari per a materialitzar la participació ciutadana al món local i, per tant, aquestes activitats poden ser lloables. Tanmateix, si no s'han creat mitjançant una sèrie de passes en què intervingui la ciutadania, no podem qualificar-los de processos participatius en si mateixos.

- Processos amb presència de ciutadans com a executors d'una decisió presa anteriorment per l'Administració local, com per exemple la neteja d'un espai públic per part d'uns voluntaris.
- Un procés més o menys deliberatiu en què els agents involucrats siguin tècnics o membres representants de distintes administracions i no hi hagi cap representant de la ciutadania, ni tan sols representants de la societat civil, com ara empresaris o sindicats.
- Contactes informals per a sondejar l'opinió de membres de col·lectius de la ciutadania. Reunions privades amb líders d'opinió. Una enquesta d'opinió pública.
- Un procés de participació ciutadana (consulta popular, per exemple) que sorgeixi de la societat civil i no compti amb el reconeixement de l'Ajuntament.

Això, malgrat tot, no delimita perfectament el camp de les experiències participatives. En un procés llarg o complex (un Pla estratègic, per exemple) o una experiència amb distintes reedicions, on comença i on acaba la participació ciutadana? No és estrany trobar-se amb distintes fases d'una mateixa política que opten a una subvenció pública com si es tractés d'experiències independents. També amb narracions d'una experiència participativa on falten fases essencials, com ara l'inici o el final, tot i que comptar amb informació de totes és essencial per

a esbrinar en quina mesura la ciutadania ha tingut impacte finalment sobre una política pública i si aquesta n'era la intenció inicial.

Per a evitar ambigüitats en aquestes situacions, considerarem que les experiències cícliques són avaluables com una única experiència, que en cas que s'hagin efectuat millores notables tindrem en compte les característiques de la darrera edició de l'experiència, que les distintes fases dels processos no poden ser considerades experiències individuals i que, per a ser avaluades, les experiències que es desenvolupin en distintes fases han d'haver arribat com a mínim a la fase de la decisió.

2.3. Què és una bona pràctica de participació ciutadana en l'àmbit local?

Avaluar la qualitat de les pràctiques participatives suposa, en certa mesura, avaluar la qualitat de la democràcia. Això ens posa en la situació d'escollir entre dos models ideals de democràcia: el liberal-representatiu i el participatiu-radical (Parés 2009).³ Els criteris de qualitat del primer model recullen el sufragi universal, la separació de poders, el dret a la propietat privada, etc., però és al segon model normatiu on es valora la incorporació de la ciutadania a la presa de decisions públiques en menor o major mesura. Aquesta és, doncs, la principal aspiració normativa de l'ideal participatiu-radical de la democràcia. Dur-la a terme, no obstant, obliga a reflexionar sobre qui participarà, com es durà a terme el procés, sobre què es decidirà i per a què cal aquesta participació.

³ Com s'ha especificat en una nota anterior, existeix una diferència de grau entre els models participatiu i radical, i no serien exactament el mateix model. En aquest cas s'ha simplificat el panorama de les visions normatives de la democràcia i es presenten junts. Per a una caracterització més detallada d'aquests ideals de democràcia, es recomana al lector les obres de Barber, Pateman o Zizek.

En definitiva, passem de pensar en la qualitat de la democràcia a intentar definir els criteris de qualitat de la participació. Aquesta és una tasca molt complexa, ja que “el mateix concepte de qualitat és de per si difícil d'acotar en tant que pot expressar una pluralitat i diversitat d'accepcions. És 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” (Anduiza & de Maya 2005: 13).

Així doncs, el concepte de bona pràctica en matèria de participació (BPP) comporta una càrrega normativa important sorgida de l'ideal de democràcia participativa-radical, que valora especialment la intervenció de la ciutadania en la presa de decisions públiques. A més, implica valorar la qualitat d'aquesta participació i parar atenció a les condicions amb què s'ha dut a terme, a valorar tant el procés com els resultats. Sense voler estendre'ns més en els seus fonaments teòrics, s'enumeren a continuació les aspiracions normatives que haurien de guiar BPP. Les mateixes es desprenen de l'ideal de democràcia participativa-radical i de les obres esmentades fins ara, i seran desenvolupades a les següents pàgines proposant per a cadascuna un o més indicadors objectius.

Taula 2: Aspiracions normatives de les BPP en cadascun dels 5 àmbits especificats.

ÀMBIT	DIMENSIÓ	Aspiracions normatives
Críteris comuns i previs	Innovació	Una BPP ha de ser innovadora, ha de proposar solucions noves a problemes en què es poden trobar altres administracions. No es caracteritzarà per haver triat la via fàcil pel que fa als mecanismes, participants o temes.
	Planificació	Una BPP ha de ser pensada i reflexionada abans del seu endegament. Les passes, calendari, grau de participació, possibles dificultats i altres aspectes rellevants han d'haver estat previstos i ser previsibles abans que es produeixin.
	Transversalitat	Com en altres àmbits de l'administració local, una BPP es caracteritzarà pel treball transversal de les distintes unitats, àrees o departament implicats en el procés.
	Avaluació	Una BPP comptarà amb una avaluació que, com a mínim, analitzi les característiques internes del procés i els seus impactes. Idealment, també hi implicarà a la ciutadania.
QUÈ	Integració, vinculació a polítiques	Una BPP no serà un producte aïllat, sinó que reproduirà la lògica de les estructures, normes i els òrgans participatius del municipi, hi farà referència i hi tindrà un encaix.
	Rellevància	Una BPP tractarà un tema important per a la ciutadania i no es limitarà a una fase no decisòria de l'elaboració d'una política pública.
QUI	Lideratge	Una BPP es caracteritzarà perquè el rol de lideratge no estarà reservat íntegrament al govern local.
	Quantitat de participants	Una BPP ha d'incloure tants participants com sigui possible, tenint com a referència tota la població o el sector d'aquesta destinatari de la política objecte del procés (un barri, un grup d'edat, etc.)
	Representativitat dels participants	Una BPP es caracteritza per l'heterogeneïtat sociodemogràfica dels seus participants. Idealment, els participants presentaran un perfil similar al del conjunt de la població en funció de variables com el sexe, l'edat, l'origen, l'estatus socioeconòmic, etc.
	Pluralitat	Una BPP es caracteritzarà per la diversitat dels participants pel que fa a les seves opinions. Idealment, els participants reflectiran tot el ventall possible d'opinions de la població destinatària respecte al tema objecte del procés.
	Obertura del procés	Una BPP no serà restringida a uns pocs participants. Idealment, una BPP ha de tenir vocació d'incloure tants participants com sigui possible, ja sigui entre la població general o entre el sector de la població afectat per la política objecte del procés.
COM	Rendiment de comptes	Una BPP es caracteritzarà per la facilitat amb què els ciutadans poden atribuir responsabilitats i identificar els agents decisors i en quina mesura s'han complert els objectius inicials.
	Regles de Joc	Els participants d'una BPP coneixeran d'antuvi en quina mesura les seves aportacions s'incorporaran al disseny de la política, els objectius i tots els detalls possibles del procés.
	Intensitat/ Grau de participació	El consistori ha de considerar el resultat del debat ciutadà o del procés d'agregació de preferències com a vinculant per a que l'experiència mereixi el qualificatiu de BPP.
	Qualitat del debat	Idealment, les BPP es caracteritzen pel foment, estructuració i canalització eficient del debat.
	Informació als participants	Els participants de les BPP han estat convenientment informats sobre tots els aspectes rellevants del tema sobre el qual decidiran, i des de tots els punts de vista possibles.
RESULTATS	Documentació	Una BPP "deixa rastre". Ha d'haver produït prou documentació com per a garantir la correcta informació de la ciutadania i una eventual avaluació.
	Impacte polítiques	Idealment, totes les conclusions i aportacions sorgides del debat o agregació de preferències de la ciutadania s'adoptaran i tindran un impacte real sobre l'elaboració de polítiques públiques locals. Cap aspecte del tema tractat es blinda per motius tècnics o polítics.

Font: elaboració pròpia.

3. Els criteris: previs, què, qui, com i resultats

Un cop establerts el punt de partida i les limitacions de la tasca d'avaluar les pràctiques participatives a nivell local, passem a enumerar i explicar el significat dels criteris que s'han tingut en compte.

3.1. Criteris comuns i previs

Aquest apartat recull sis criteris que haurien de tenir en comú les bones pràctiques, independentment de l'àrea temàtica en què s'emmarquin.

3.1.1. Innovació

Una bona pràctica hauria de ser, idealment, innovadora. Això significa que algun o tots els seus aspectes proven solucions o vies noves amb un bon resultat (més eficiència, més eficàcia, menys costos, més abast de la convocatòria, més impacte sobre els ciutadans, canalització més fidel de les preferències ciutadanes, etc.), obrint així noves vies per a posteriors experiències. Es tracta d'un criteri subjecte al context i tindrem en compte el territori català per a establir en quina mesura temes, participants o mecanismes són "nous".

3.1.1.1. Tema

- Ponderació Baixa: el procés tracta els temes habituals. Infraestructures i equipaments, ordenació urbana, cultura i la participació ciutadana *per se* són els exemples més habituals. Per al període 2001-2008, l'espai públic va resultar la temàtica abordada més freqüentment per aquest tipus de processos (53% d'una mostra de 103 experiències (Font & Galais 2009)).

- Ponderació Mitjana: es tracten temes que afecten a un col·lectiu concret: plans locals de joventut, polítiques per a la gent gran o plans d'igualtat en serien alguns exemples.
- Ponderació Alta: temes que impliquin planificació estratègica. En serien exemples tots aquells casos que normalment requereixen coneixements específics i que, per aquest motiu, es reserven els tècnics locals.

3.1.1.2. Participants

- Ponderació Baixa: els participants de què es té constància són els habituals, persones molt motivades o participatives, "líders d'opinió" locals, associacions d'afectats pel tema que es tracta o els agents o actors socials més comuns (sindicats, empreses, etc.) .
- Ponderació Mitjana: intents per incloure ciutadans que habitualment no participen: joves, dones, població nouvinguda o en situació d'exclusió social, individus no associats ni particularment actius ni afectats directament pel tema.
- Ponderació Alta: la població diana és precisament aquest grup de la població que no participa habitualment.

3.1.1.3. Mecanismes

Dins aquest apartat considerarem globalment els mecanismes i les tècniques. Mentre que dins els mecanismes hi considerem els òrgans que possibiliten la participació al municipi (consells, per exemple), entenem per tècniques totes les

eines i dinàmiques utilitzades per a fer efectiva la participació ciutadana, l'expressió de la seva opinió i la seva canalització (Kumar 2002). Les jornades de participació, els tallers participatius, les assemblees, les votacions, les pluges d'idees, els debats estructurats, etc., són exemples de tècniques participatives.

- Ponderació Baixa: Experiències que empren els mecanismes (consells) i tècniques més habituals: tallers, votacions, qüestionaris, etc. Segons Font i Galais (2009), les tècniques més habituals durant el període 2001-2008 entre una mostra de 103 experiències d'aquest tipus a Catalunya van ser els tallers participatius (34%) i les assemblees o reunions obertes (29%).
- Ponderació Mitjana: o bé els mecanismes o bé les tècniques constitueixen en certa manera una innovació perquè s'hi han aplicat millores o enfocaments innovadors. Per exemple: incloure dinàmiques lúdiques o posar especial cura en l'estètica d'una campanya per a fer-lo més atractiu i augmentar l'efecte del procés sobre els ciutadans.
- Ponderació Alta: mecanismes, instruments i/o tècniques poc habituals o innovadores. La pràctica té trets experimentals perquè proposa una solució completament nova o constitueix un procés de millora d'una tècnica habitual.

3.1.2. Planificació

Entenem per planificació el procés de reflexió i definició de les regles del joc, els objectius i les passes per a aconseguir-los, així com la previsió del grau de participació real que tindran els ciutadans implicats, és a dir, en quina mesura es preveu que el procés serà decisiu. Per a caracteritzar la planificació del procés cal recórrer a documents produïts abans que l'experiència participativa comenci: plans estratègics, plans d'actuació, etc.

- Ponderació Baixa: planificació no sistemàtica. No existeix constància d'una planificació del procés: duració, fases, objectius, mecanismes, etc.
- Ponderació Mitjana: alguna de les fases del procés dóna mostres de sistematicitat.
- Ponderació Alta: hi ha constància, abans que comenci el procés, d'estudis previs, explicitació de les seves fases, cronograma, menció dels objectius i mecanismes.

3.1.3. Transversalitat

La transversalitat és la característica que agrupa pluralitat, coordinació i cohesió dels agents de l'Administració local implicats en processos com els que ens ocupen. La transversalitat millora l'eficiència i fluïdesa dels processos a què s'aplica, a més de reduir les possibles resistències que puguin sorgir (Parés, Castellà & Jorba 2007). Des del supòsit que la participació ciutadana és un tema que pot orientar o condicionar el conjunt de l'estructura organitzativa d'una Administració pública com és un Ajuntament, es considerarà un símptoma de bona pràctica que,

efectivament, hi hagi més d'un departament o àrea sectorial del consistori implicat en l'experiència, tant a nivell tècnic com polític, i des de la seva planificació a la seva implementació.⁴

- Ponderació Baixa: intervenció d'un únic sector de l'Administració local.
- Ponderació Mitjana: en alguna fase del procés, participació de més d'un organisme o àrea local.
- Ponderació Alta: participació sistemàtica de diversos organismes en més d'una de les fases del procés, de manera que sigui evident que s'ha treballat conjuntament des de la definició d'objectius fins a l'avaluació.

3.1.4. Avaluació

Entenem com a avaluació l'activitat destinada a valorar sistemàticament el procés participatiu en funció d'uns criteris establerts prèviament (Parés, Castellà & Jorba 2007). L'existència d'un procés d'avaluació és un indicador de qualitat democràtica en el sentit que permet identificar errors i redefinir l'experiència en un futur, readaptant-lo. Evidencia la voluntat de millora i l'actitud autocrítica dels impulsors de l'experiència, té un paper pedagògic i constitueix una ocasió per a fer un exercici de transparència i rendiment de comptes.

L'avaluació es pot limitar a analitzar en quina mesura els objectius planificats s'han assolit o esmentar les qualitats intrínseques del procés i els efectes esperats o no sobre els ciutadans. Fins i tot, des d'un punt de vista normatiu, es pot considerar

⁴ Les planificacions estratègiques o plans de ciutat, els plans dirigits a col·lectius poblacionals específics, les polítiques que recullen més d'un sector de polítiques públiques locals, serien exemples de polítiques públiques locals amb trets transversals.

en quina mesura la pràctica respon a un ideal concret de participació política. Igualment, l'avaluació pot ser interna (duta a terme pel propi municipi, a través dels seus tècnics) o externa (realitzada per algun altre organisme públic o empresa contractada a tal efecte); i participativa (realitzada amb els participants) o no participativa (realitzada per tècnics i/o polítics). Ens referirem a aquests aspectes per a caracteritzar l'avaluació dels processos participatius.

- Ponderació Baixa: no consta que hi hagi hagut cap avaluació.
- Ponderació Mitjana: interna (duta a terme pels mateixos tècnics municipals).
- Ponderació Alta: externa (altra Administració o empresa externa l'ha efectuat) i/o participativa (ciutadans).

3.2. Què: l'objecte de la participació

Aquest àmbit analitza l'objecte de la política que dóna peu al procés participatiu. Tindrem en compte, per a això, quina vinculació té aquest tema "protagonista" de l'experiència amb la resta del programa municipal, quina rellevància té per a la vida local i en quina fase de la política pública es fa intervenir els ciutadans.

3.2.1. Integració, vinculació a polítiques

Aquesta dimensió tracta d'esbrinar en quina mesura l'experiència es relaciona amb l'estructura d'incentius i canals i espais de participació del municipi, entenent

com a tals els reglaments, consells consultius sectorials o territorials, taules, noves tecnologies, entre altres, institucionalitzats i en funcionament. Es premien així les experiències que no redupliquen canals i malbaraten recursos, a més dels agents que, insistint en la coherència i l'articulació de processos, normes i òrgans de participació, donen mostres del seu compromís seriós i a llarg termini amb la participació ciutadana. D'altra banda, es penalitzen les situacions de descoordinació, confusió i manca d'informació entre els actors participants (Subirats et al. 2001).

- Ponderació Baixa: es tracta d'una experiència aïllada. No es relaciona amb estructures o processos anteriors ni respon a una planificació global.
- Ponderació Mitjana: incorpora en part estructures de planificació existents però no s'integra en la planificació global. Exemple: té en compte consells sectorials però sembla tenir vincles amb un Pla de Participació existent que no s'esmenta i amb el qual no té encaix. Exemple: fa referència a una experiència anterior similar però duplica o no té en compte consells o comissions constituïts prèviament.
- Ponderació Alta: experiència connectada a l'estructura de participació municipal i que té en compte experiències anteriors o paral·leles.

3.2.2. Rellevància

Per rellevància entendrem el grau d'impacte del tema tractat a la vida quotidiana del ciutadà i a la planificació estratègica del govern local. Treballs anteriors han destacat la relació entre la gravetat, controvèrsia i globalitat del tema

abordat per un procés participatiu amb la inclusivitat assolida i, per tant, amb el seu grau de qualitat (Barnes 1999; Irvin & Stanbury 2004; Franklin & Ebdon 2008).

Dit d'una altra manera, un procés sobre un tema rellevant, sobre un problema que hagi suscitat demandes ciutadanes o en una fase especialment decisiva d'una política tindrà més repercussió a l'opinió pública del municipi, un impacte més directe sobre els ciutadans i, probablement, més èxit en la seva convocatòria. La rellevància depèn en part, doncs, de les percepcions subjectives dels ciutadans (Díaz 2007), però essent poc freqüent aquest tipus d'evidència (enquestes d'opinió pública a nivell municipal), ens limitarem a constatar l'afectació normativa i pressupostària que comporta l'experiència.

3.2.3. Temes

- Ponderació Baixa: tema anecdòtic, protagonisme del procés en si mateix. Exemple: posar un nom a un carrer.
- Ponderació Mitjana: aborda un aspecte estratègic de la gestió municipal però no suposarà despeses importants o canvis a la normativa. Exemple: decidir la creació d'un nou òrgan de participació, la ubicació d'una infraestructura o el contingut d'una política de mobilitat.
- Ponderació Alta: tema relacionat amb una àrea estratègica de la ciutat. Implica despesa important de pressupost i/o canvis a la normativa. Exemples: temes relacionats amb l'ordenació urbana (POUM, PGOU, etc), PAM, pressupostos participatius i noves ordenances també en són bons exemples.

3.2.3.1. Fases

- Aquest criteri fa referència a la fase de desenvolupament de la política pública en què s'ha requerit o permès la participació dels ciutadans. No totes les fases tenen la mateixa rellevància, i només les més properes a la decisió en si mateixa mereixeran la ponderació més alta. Entenem que aquestes poden ser considerades cumulativament. Una pràctica en què s'involucri la ciutadania en el disseny de la política probablement també ho haurà fet en la diagnosi; i una que ho faci en la decisió final haurà comptat també amb la ciutadania en la diagnosi de la situació i el disseny de la proposta.
- Ponderació Baixa: diagnosi. Se sol·licita el parer dels participants per a realitzar una descripció de la situació (problemes, reptes, etc.) amb què treballaran els decisors i tècnics per a definir el contingut de la política pública. També classificaríem d'aquesta manera els processos en què es consulta els ciutadans però únicament en la darrera fase del procés, oferint-los unes opcions molt limitades i tancades a la negociació. Un exemple seria una votació per a decidir un model de mobiliari urbà entre tres opcions, sense que la ciutadania hagi participat del disseny de les distintes propostes.
- Ponderació Mitjana: disseny. A més de la definició de la situació, els ciutadans poden aportar solucions a problemes. Fan propostes sobre el contingut de la política pública.

- Ponderació Alta: decisió. Els participants han participat en la fase de diagnosi i disseny i a més, poden decidir el contingut final de la política i, en alguns casos, també intervenir en la seva execució (en aquest cas seria decisió i implementació). Les propostes dels ciutadans es consideren vinculants i contribueixen al resultat final. En el cas de la implementació, els ciutadans participen també de la posada en marxa, de l'execució de la política. Hi aporten els seus propis recursos — temps, per exemple— i realitzen les accions necessàries per a materialitzar les seves decisions.

3.3. Qui: els subjectes de la participació

Aquest àmbit posa el focus en els actors principals de l'experiència: els ciutadans. Quants són, qui són, com se'ls ha convocat, quin paper han tingut? Segons Fung (2006) aquesta és una de les dimensions fonamentals que permet la classificació de les experiències participatives: algunes estan obertes a tots aquells que se sentin atrets o compromesos pel tema sobre el qual es decidirà, altres només estan obertes a líders, agents o grups d'interessos més o menys representatius.

3.3.1. Lideratge

Aquesta dimensió fa referència a l'agent que impulsa/proposa l'experiència. Es considera expressió d'un compromís polític per part dels agents impulsors el fet de compartir el paper i les responsabilitats del lideratge (Font & Blanco 2003).

Aquesta pràctica aporta legitimitat al procés, en fer-lo totalment accessible i transparent a més actors, i garanteix que s'ajusti més a les necessitats que han motivat l'experiència. Una bona pràctica idealment haurà comptat amb la ciutadania des de la seva impulsó (Fung & Wriqth 2001), tot i que també són destacables les experiències en què l'equip de govern es coordina per a aquesta tasca amb l'oposició. Un indicador d'excel·lència en aquest sentit és l'existència d'un grup promotor plural que lideri el procés, millorant així la seva eficàcia, coherència, transparència i neutralitat (Parés, Castellà & Jorba 2007).

- Ponderació Baixa: l'equip de govern de l'Ajuntament impulsa el procés en solitari.
- Ponderació Mitjana: l'Ajuntament impulsa el procés comptant amb algun altre actor, fonamentalment, una altra Administració o agents procedents de la societat civil.
- Ponderació Alta: l'equip o grup promotor incorpora l'equip de govern, l'oposició i la ciutadania. L'experiència es caracteritzarà en aquests casos per la incorporació de la ciutadania des d'estadis molt inicials de l'experiència (amb previsibles conseqüències positives sobre el rendiment de comptes, el grau d'influència, etc.), i també per l'actitud positiva de l'Ajuntament, que no es reserva el rol del lideratge, a més d'intentar cercar el consens polític que atorgui més legitimitat i estabilitat al procés.

3.3.2. Quantitat o proporció de participants

Òbviament per saber si els participants són “molts” o “pocs” caldria comptar amb dades objectives i quantitatives de l'assistència (rars).

En aquest cas ens limitarem a valorar aquesta dada si la documentació aportada per a l'avaluació en fa esment.

- Ponderació Baixa: les avaluacions o memòries destaquen l'escàs èxit de convocatòria o no se'n fa esment.
- Ponderació Mitjana: les avaluacions o memòries destaquen un èxit de convocatòria moderat. En cas que s'esmenti el nombre exacte de participants i que es tracti d'un procés obert amb vocació de ser multitudinari, es considerarà que la pràctica mereix una ponderació mitjana quan el nombre total de participants sigui inferior al 1% de la població diana o de la població total del municipi (si es tracta d'un procés obert adreçat al conjunt de la ciutadania).⁵
- Ponderació Alta: les avaluacions o convocatòries destaquen la gran proporció de la població diana que hi va participar. En cas que s'esmenti el nombre exacte de participants i que es tracti d'un procés obert amb vocació de ser multitudinari, es considerarà que la pràctica mereix una ponderació alta per a aquest criteri quan el nombre total de participants sigui superior al 1% de la població diana o de la població total del municipi (si es tracta d'un procés obert adreçat al conjunt de la ciutadania).

⁵ La barrera s'ha fixat al 1% perquè el treball de Font i Galais esmentat (2009) va detectar que un 60% de les pràctiques analitzades incloïen com a màxim un 1% del total de la població del municipi.

3.3.3. Representativitat sociodemogràfica

Fa referència a l'absència de biaixos sociodemogràfics entre els participants. Per a les ponderacions baixes es tindran en compte aspectes com que la immensa majoria dels participants hagin estat homes d'edat mitjana, per exemple. S'atorgaran ponderacions mitjanes als casos que trenquin amb aquesta tendència. Per a les ponderacions altes es valorarà si les memòries dels processos posen èmfasi en la representativitat dels participants en relació amb la població del municipi o la població diana de l'experiència (els destinataris potencials). Si no se'n fa esment però coneixem algunes dades sobre el perfil dels participants —sexe i edat, per exemple— tindrem en compte la seva homogeneïtat o heterogeneïtat per a les ponderacions baixa i mitjana, respectivament.

- Ponderació Baixa: participants homogenis en funció de gènere, edat, zona en què viuen, extracció social.
- Ponderació Mitjana: participants relativament diversos en funció de variables sociodemogràfiques
- Ponderació Alta: participants representatius de la població del municipi o població diana en funció de variables sociodemogràfiques.

3.3.4. Pluralitat

Aquest criteri també parla de la diversitat del participants, però aquest cop no pel que fa a variables objectives, sinó a variables subjectives: les percepcions i preferències dels ciutadans. Fa referència a què, idealment, els participants en el

procés haurien de reflectir les distintes opinions que té la població sobre el tema tractat.

- Ponderació Baixa: participants homogenis en la seva opinió o no es fa esment de la diversitat de les seves preferències.
- Ponderació Mitjana: cert grau de diversitat en les opinions dels participants.
- Ponderació Alta: els participants presenten tots els punts de vista possibles de la població diana sobre el tema que es tracta.
- Obertura del procés

Aquesta dimensió considera la manera com s'ha fet la convocatòria. Evidentment, aquest criteri dependrà dels destinataris de la política o de la població diana; però en general considerarem que un procés adreçat a unes poques persones o associacions o una convocatòria opaca o tancada no són símptomes d'haver volgut incorporar a la política pública tota la riquesa que poden aportar les preferències ciutadanes al procés de producció de la política objecte de l'experiència. Dins aquest criteri tindrem en compte, doncs, la difusió de la convocatòria. Com més i més diversos mitjans s'hagin utilitzat per a aquesta tasca, més elevat serà el grau d'inclusivitat de l'experiència (Brody et al. 2003).

- Ponderació Baixa: no es coneix el criteri de convocatòria o bé aquest és molt restringit. Per exemple, convocatòria per invitació a persones a les quals se'ls suposa un cert rol de lideratge de l'opinió pública municipal.

- Ponderació Mitjana: el procés només està obert a un sector molt determinat de la ciutadania. Les entrevistes a representants del món associatiu en serien un exemple freqüent.
- Ponderació Alta: convocatòria oberta a tothom o convocatòries mixtes. En aquest darrer cas ens referim als processos especialment complexos que combinen metodologies dirigides a certs grups (com ara entrevistes o grups de treball amb membres d'associacions) amb tècniques dirigides a tota la població destinatària (qüestionaris, votacions, assemblees).

3.4. Com: dinàmiques, tècniques regles i intensitat dels processos

Aquest àmbit fa referència al desenvolupament del procés en si mateix. Com s'ha portat a terme, si existien regles de joc i estaven clares, si s'ha fomentat el debat i com ha estat la informació de què disposaven els participants.

3.4.1. Rendiment de comptes

Dins d'aquesta dimensió del rendiment de comptes valorarem les característiques del procés que permeten l'atribució correcta de responsabilitats als polítics darrera de la impulsó de l'experiència i pel seu èxit o fracàs relatiu.

3.4.1.1. Claredat en els objectius

El primer requisit per tal que els responsables rendeixin comptes és especificar a priori els objectius de l'experiència participativa, per tal que les posteriors avaluacions (i els judicis dels ciutadans) els contrastin amb els resultats i determinin fins a quin punt s'han acomplert.

- Ponderació Baixa: en el plantejament inicial, planificació o convocatòria, s'especifiquen massa objectius, cap o aquests són difusos i vagues.
- Ponderació Mitjana: l'experiència especifica des de fases inicials els seus objectius però semblen fins a cert punt confusos, irrealitzables o contradictoris.
- Ponderació Alta: especificació clara d'objectius realistes amb esment d'indicadors que faciliten l'avaluació posterior del procés.

3.4.1.2. Retorn

Entenem per retorn el procés pel qual els responsables polítics comuniquen a la ciutadania els trets principals de l'experiència participativa i, en concret, el paper que han tingut els ciutadans en aquesta experiència. Podem entendre el retorn també com el grau en què s'ha fet difusió o publicitat de l'experiència a posteriori, és a dir, un cop ha finalitzat.

- Ponderació Baixa: no existeix cap procediment de retorn o aquest és molt opac.

- Ponderació Mitjana: un cop finalitzat el procés, es facilita a la ciutadania un resum del desenvolupament del procés i dels principals resultats presencialment, al web o per altres vies que requereixen un cert esforç al ciutadà per a assabentar-se'n.
- Ponderació Alta: resum del desenvolupament del procés i dels principals resultats per vies que no requereixen per part del ciutadà una actitud activa (campanyes als MCM, enviament de cartes), i que garanteixen que els resultats arribaran a un públic més ampli.

3.4.1.3. Devolució

Aquesta dimensió fa referència més específicament a la comunicació dels efectes del procés sobre les polítiques públiques i a les explicacions sobre quins acords ciutadans s'han incorporat a la decisió final i per què sí o no.

- Ponderació Baixa: no es facilita als participants cap relació de les decisions ciutadanes o els compromisos adoptats.
- Ponderació Mitjana: es facilita a la ciutadania un resum de les aportacions ciutadanes que finalment s'han incorporat a la política.
- Ponderació Alta: devolució argumentada. Es comuniquen les aportacions ciutadanes, quines s'han adoptat o no i per què ha estat així. Idealment, implica la creació d'una comissió de seguiment que inclogui la ciutadania.

3.4.2. Regles de joc

En aquest cas el criteri té en compte la informació facilitada als ciutadans sobre el procés mateix: quina és la seva finalitat, durada, què s'espera de la seva participació i en quina mesura és vinculant per a l'Ajuntament. Valorarem aquesta informació a partir dels documents de convocatòria de l'experiència o de les memòries.

- Ponderació Baixa: les regles que regeixen els processos no s'especifiquen o són opaques.
- Ponderació Mitjana: els participants són informats abans del procés sobre algun dels següents aspectes: objectius, calendari i intensitat participativa del procés o grau en què s'adoptaran les seves aportacions.
- Ponderació Alta: els participants són informats prèviament dels objectius, el calendari i la intensitat (o grau en què l'Ajuntament es compromet a acceptar les seves decisions) del procés.

3.4.3. Intensitat/grau participació

Aquesta dimensió és crucial i fa referència a la mesura en què els ciutadans estan implicats en l'elaboració d'una política pública. No són pocs ni nous els treballs teòrics que associen intensitat de la participació a qualitat del procés (Arnstein 1971; Gyford 1991). Arnstein, per exemple, distingeix entre processos informatius, comunicatius, consultius, deliberatius i participatius, entenent que cadascun engloba els anteriors ordenant-se en una escala d'intensitat. Aquí entendrem també que els processos que es limiten a informar els ciutadans no

poden ser considerats ni tan sols pràctiques significatives, tot i que sí considerarem en aquest sentit les experiències que tractin d'obtenir informació sobre les prioritats i necessitats dels ciutadans mitjançant la consulta. Una passa més enllà es troben les experiències que es caracteritzen pel debat de les propostes i la valoració d'alternatives (deliberació). Al graó superior trobaríem les experiències en què els ciutadans han tingut la darrera paraula sobre la decisió.

En definitiva, la informació i la consulta representen un baix grau de participació, mentre que la deliberació i la decisió són passes més executives i que realment comprometen a l'Administració pública (Dorcey 1994; Pimbert & Pretty 1994). Per aquests motius, els processos orientats a informar o consultar la ciutadania tindran una qualitat participativa procedimental més baixa. Com més elevat sigui el grau de participació, més creix la capacitat d'influència dels ciutadans en la política local, el seu poder decisor i el seu grau de responsabilitat, de manera paral·lela a la qualitat del procés.

- Ponderació Baixa: informació. Els assistents són informats però no debaten ni se'ls demana el parer sobre el tema al voltant del qual gira el procés. No tenen ocasió d'expressar les seves preferències.
- Ponderació Mitjana: consulta. Consisteix en oferir possibilitats per a què les opinions ciutadanes siguin expressades, conegudes i recollides (Pimber & Pretty 1994). Els participants emeten la seva opinió o el seu vot, però sense debat previ i sense que sigui vinculant per a l'equip de govern o hagi de quedar reflectida d'alguna manera a la política resultant. També considerem ponderació mitjana les experiències que arribin fins a

la deliberació. Aquesta suposa que s'ha intentat que els ciutadans intercanviïn parers, argumentin i fins i tot que arribin a un acord o que acceptin alguns punts de vista contraris als que defensaven inicialment, per exemple, de l'equip de govern.

- Ponderació Alta: els ciutadans han pres part de la decisió final sobre la política pública que els ocupa. El parer dels ciutadans es considera vinculant. Incloem aquí també les experiències que es caracteritzin per implicar a la ciutadania a la co-gestió, el que suposa contribuir al desenvolupament de la política un cop ja s'ha decidit el seu contingut i compartir amb l'Ajuntament la responsabilitat del seu èxit o fracàs.

3.4.4. Qualitat del debat

Aquesta dimensió valora si hi ha hagut intercanvi d'opinions entre els participants i si aquest debat s'ha fomentat o s'ha evitat.

- Ponderació Baixa: no hi ha constància que hagi existit debat. Aquesta situació és típica de les experiències extensives, que cerquen agregar el màxim nombre possible d'opinions i arribar al màxim nombre de ciutadans, però de manera atomitzada (votacions, qüestionaris, etc.).
- Ponderació Mitjana: es deixa un cert espai per al debat però es limita, per exemple per qüestions de temps o per evitar que augmenti el grau de conflicte.

- Ponderació Alta: es considera que el debat i la deliberació han estat els elements centrals del procés i s'apliquen tècniques i mecanismes que el potencien i el canalitzen de manera productiva.

3.4.5. Informació als participants

- Fa referència a la informació que es facilita als participants abans que comenci el debat sobre el tema concret que han de valorar, debatre o decidir. Tot i que és rellevant si aquesta informació és o no tècnica, si hi participen experts amb competència en el tema i si l'Ajuntament externalitza o no aquesta tasca, no s'han tingut en compte aquests criteris perquè penalitzen els consistoris amb escàs pressupost. Sí que s'ha emfatitzat la pluralitat d'aquesta informació.
- Ponderació Baixa: informació inexistent o molt escassa.
- Ponderació Mitjana: informació als ciutadans però no de tots els punts de vista possibles, típicament, facilitada pels mateixos tècnics municipals abans del procés pròpiament dit.
- Ponderació Alta: plural —reflecteix tots els punts de vista i opcions possibles— i abundant.

3.5. Resultats: els productes de la participació

Es confia que la participació ciutadana en el govern local tindrà efectes positius en la fundació i engrandiment del capital social local, en l'enfortiment de la

governança democràtica i en la producció de resultants sostenibles per a la comunitat (Cuthill & Fien 2005). Molts d'aquests aspectes, responsables que la participació es consideri un bé en si mateixa i un estàndard de qualitat, no son, tanmateix, mesurables. Hem considerat aquí que els principals productes de la participació ciutadana són els seus efectes sobre les polítiques públiques locals. Hem afegit, a més, la documentació de convocatòria, seguiment, avaluació o memòries de què disposem per a emetre una valoració de les pràctiques.

3.5.1. Documentació

Fa referència a la documentació en què ens basem per a l'avaluació de les polítiques i que ha produït l'experiència. Aquests documents poden presentar diferents formats i referir-se a les activitats de divulgació, seguiment o avaluació (Díaz 2007). Entenem que tota o part d'aquesta documentació ha estat disponible per als ciutadans abans, durant i després de la seva participació en l'experiència.

- Ponderació Baixa: cap, molt escassa o il·localitzable.
- Ponderació Mitjana: fragmentada, incompleta o no és fàcilment accessible.
- Ponderació Alta: abundant, sistemàtica i pública

3.5.2. Impacte en les polítiques

La capacitat transformadora de la participació política és un aspecte central per a determinar la qualitat dels processos participatius (Subirats 2005).

Els seus efectes substancials demostren que les experiències són una resposta a problemes socials, més enllà d'un exercici formal. Per a avaluar aquesta dimensió cal esbrinar si el procés ha tingut repercussió sobre les polítiques públiques locals.

- Ponderació Baixa: no s'implementen els suggeriments dels ciutadans o no es pot avaluar en quina mesura es fa. La descripció del procés va fins a la manifestació de les preferències ciutadanes i no hi ha constància de què se n'ha fet.
- Ponderació Mitjana: s'adopten alguns acords presos pels ciutadans, a discreció de tècnics o polítics locals .
- Ponderació Alta: existeix el compromís que els acords finals del procés — fruit dels consensos i intercanvis entre els agents— s'aplicarà. No és equivalent a executar totes les propostes ciutadanes, ja que aquestes es poden veure limitades per criteris tècnics i de conveniència política, i sovint necessiten ser agregades o depurades prèviament per a assegurar-se que no resultin minoritàries o contradictòries. És típica dels processos amb màxima intensitat participativa (decisió/co-gestió) i dels que apliquen la participació ciutadana en la fase de decisió de la política pública.

4. Sistema de puntuació i qualificació final

Els criteris que acabem de presentar es resumeixen a la taula següent, titulada "Criteris per a l'avaluació de pràctiques participatives locals". L'esmentada taula sintetitza els 23 criteris organitzats en 5 àmbits, 18 dimensions i 8 subdimensions. S'observa també com s'organitzen i puntuen les ponderacions baixa, mitjana o alta. Les ponderacions baixes no sumaran cap punt a l'avaluació final. A aquesta situació serà igualment aplicable als casos en què no es disposi de prou informació com per a valorar un determinat criteri. Les ponderacions mitjanes sumaran un punt cadascuna i, per a cada criteri on l'experiència participativa hagi obtingut una ponderació alta, aquesta sumarà 2 punts.

Les puntuacions obtingudes per als 23 criteris s'agregaran donant com a resultat una puntuació final. El màxim nombre de punts que una política pot assolir, doncs, és 46, i el mínim 0. S'ha dividit aquest rang en tres trams. Aquelles pràctiques que se situïn al terç inferior del rang de puntuacions possible (0-5 punts) es consideraran **pràctiques rebutjades**. Les situades al terç mitjà (16-30 punts) es consideraran **pràctiques significatives**; i les situades al terç superior (entre 31 i 46 punts) obtindran la consideració de **bones pràctiques**.

Taula 3: Críteris per a l'avaluació de pràctiques participatives locals

ÀMBIT	DIMENSIO	SUBDIMENSIO	Ponderació Baixa (0)	Ponderació Mitjana (+1)	Ponderació Alta (+2)
Críteris comuns i previs	Innovació	Tema	Temes habituals	Temes que afecten a col·lectius concrets	Temes que requereixen planificació estratègica
		Participants	Participants habituals	Intents per incloure ciutadans que habitualment no participen	La població diana és precisament la població que no participa habitualment
		Mecanis-mes	Habituals: consells, consultes, etc.	Habituals amb millores o enfocaments innovadors	Instruments i tècniques poc habituals
	Planificació		No sistemàtica	Alguna de les fases del procés dona mostres de sistematicitat	Estudis previs, explicitació prèvia de les fases del procés abans que comenci, cronograma
	Transversalitat		Intervenció d'un únic sector de l'Administració local	En alguna fase del procés, participació de més d'un organisme o àrea local	Participació sistemàtica de diversos organismes o àrees en més d'una fases i amb implicació real
	Avaluació		Cap	interna (tècnics municipals)	Externa (altra adm. o empresa) i/o participativa (ciutadans)
OUÉ	Integració, vinculació a polítiques		Experiència aïllada	Incorpora en part estructures de planificació existents però no s'integra en la planificació global	Experiència connectada a l'estructura de participació municipal i té en compte experiències anteriors o paral·leles
	Relevància	Temes	Tema anecdòtic, protagonisme del procés en si mateix	Aborda un aspecte estratègic de la gestió municipal però no suposa grans despeses o canvis a la normativa	Tema relacionat amb una àrea estratègica de la ciutat. Implica despesa important de pressupost i/o canvis a la normativa
		Fases	Exclusivament diagnosi i/o consulta	Participació només en el disseny i fases anteriors	Es participa en totes les fases previstes pel procés
OUI	Lideratge. Agent que impulsa/proposa l'experiència		L'equip de govern local impulsa el procés en solitari	L'Ajuntament no impulsa en solitari, presència d'altres actors de l'Administració o la ciutadania	Es crea un grup promotor que incorpora l'equip de govern, l'oposició i la ciutadania
	Quantitat o proporció de participants		Les avaluacions o memòries destaquen l'escàs èxit de convocatòria o no se'n fa esment	Les avaluacions o memòries destaquen un èxit de convocatòria moderat o participació de menys d'un 1% de la població	Les avaluacions o convocatòries destaquen la gran proporció de la població diana que hi va participar o participació de més d'un 1% de la població
	Representativitat sociodemogràfica		Participants homogenis en funció de criteris sociodemogràfics	Participants relativament diversos en funció de variables sociodemogràfiques	Participants prou representatius de la població del municipi en funció de variables sociodemogràfiques
	Pluralitat		Participants homogenis en la seva opinió	Cert grau de diversitat en les opinions dels participants	Els participants presenten tots els punts de vista possibles de la població diana sobre el tema que s'aborda
	Obertura del procés		No es coneix o és restringit	Dirigida a un sector molt concret de la població	Convocatòria oberta a tothom o mixta

Banc de Bones Pràctiques

Críteris per a l'avaluació de les Bones Pràctiques en matèria de processos participatius en l'àmbit local

ÀMBIT	DIMENSÍO	SUBDIMENSÍO	Ponderació Baixa (0)	Ponderació Mitjana (+1)	Ponderació Alta (+2)
COM	Rendiment de comptes	Claredat objectius	Massa objectius, cap o vaguetat	Especificació d'objectius però semblen confusos, irrealitzables o contradictoris	Especificació clara d'objectius realistes amb indicadors que faciliten l'avaluació posterior del procés
		Retorn	Cap o molt opac	Resum del desenvolupament del procés i dels principals resultats accessible per vies que requereixen un cert esforç al ciutadà	Resum del desenvolupament del procés i dels principals resultats accessible per vies que no requereixen del ciutadà una actitud activa
		Devolució	Cap relació de les decisions ciutadanes o els compromisos adoptats	Resum de les aportacions ciutadanes (memòria procés)	Devolució argumentada: es comuniquen les aportacions ciutadanes, quines s'han adoptat o no i per què i/o creació d'una comissió de seguiment
	Regles de joc	No s'especifiquen o són opaques	Els participants són informats abans del procés sobre algun dels següents aspectes: objectius, calendari i intensitat participativa o grau en què s'adoptaran les seves decisions	Els participants són informats prèviament dels objectius, el calendari i la intensitat (o grau en què l'Ajuntament es compromet a acceptar les seves decisions) del procés	
	Intensitat/grau participació	Informació	Consulta o deliberació	Decisió (el parer dels ciutadans es considera vinculant)	
	Qualitat del debat	No n'hi ha	Es deixa un cert espai per al debat però aquest no es gestiona ni ordena de manera rigorosa i sistemàtica	Es considera un valor el debat i la deliberació i s'apliquen tècniques i mecanismes que el potencien	
	Informació als participants	Inexistent o molt escassa	Informació als ciutadans però no de tots els punts de vista possibles (*els mateixos tècnics municipals)	Plural i abundant	
RESULTATS	Documentació	Cap, molt escassa o il·localitzable	Fragmentada, incompleta o no és fàcilment accessible	Abundant, sistemàtica i pública	
	Impacte polítiques	No s'implementen els suggeriments dels ciutadans o no es pot avaluar en quina mesura es fa	S'adopten alguns acords presos pels ciutadans	S'apliquen (o existeix el compromís que s'aplicarà en un futur) els acords del procés, fruit del consens i intercanvi entre els distints agents	

5. Referències

Abelson, J.; Gauvin, F.-P.; Forest, P.-G.; Effective Public Consultation Team. *Towards More Meaningful, Informed and Effective Public Consultation. Final Report to the Canadian Health Services Research Foundation*, febrer 2004.

Anduiza, E.; de Maya, S. "La Calidad en la participación: una propuesta de indicadores". Col. Finestra Oberta, núm. 43. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2003.

Arnstein, S. "Ladder of participation in the USA". *Journal of the Royal Town Planning Institute* (abril 1971): 176-182.

Barnes, M. "Researching Public participation". *Local Government Studies* 25(4)(1999): 60-75.

Brody, S.D.; Godschalk, D.R.; Burby, R.J. "Mandating Citizen Participation in Plan Making. Six Strategic Planning Choices". *American Planning Association Journal* 69(3)(2003): 245-264.

Castellà, C. "Evaluación de los procesos de participación local desarrollados en los municipios catalanes". Dins Pares, M. (coord). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, 2009.

Castellà, C.; Parés, M. "Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos". Dins Parés, M. (coord). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, 2009.

Conley, A.; Moote, M.A. "Evaluating Collaborative natural Resource management". *Society and Natural Resources* 16 (2003): 371-386.

Cuthill, M.; Fien, J. "Capacity building: Facilitating citizen participation in local governance". *Australian Journal of Public Administration* 64(4)(2005): 63-80.

Díaz, L. *Críteris per a l'avaluació de bones pràctiques participatives*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2007.

Dorcey, A. H. J. (1994) "Public involvement in government decision making: choosing the right model: a report of the B.C. Round Table on the environment and the economy". *British Columbia Round Table on the Environment and the Economy*. Victoria, B.C.: The Round Table, 1994.

Font, J. (coord). *La política i la participació: polítics, partits i eleccions*. Barcelona: Ed. Mediterrànea, 2005.

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

Font, J.; Galais, C. *Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: un mapa analític*. Barcelona: Direcció General de Participació Ciutadana. Generalitat de Catalunya, 2009.

Franklin, A.L.; Ebdon, C. "Are we All Touching the Same camel? Exploring a Model of Participation in Budgeting". *The American Review of Public Administration* 35(2)(2005): 168-185.

Fung, A.; Wriqth, E.O. "Deeping Democracy: Innovations in Empowered Participatory Democracy". *Politics and Society* 29(1)(2001): 5-41.

Fung, A. "Varieties of participation in complex governance". *Public administration review* 66(1)(2006) [special Issue]: 66-75.

Gyford, J. *Citizens, Consumers and Councils. Local Government and the Public*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1991.

Irvin, R.A.; Stanbury, J. "Citizen Participation in Decision Making; Is It Worth the Effort?" *Public Administration Review* 64(1)(2004): 55-65.

Ysa Figueras, T. (coord.); Cortada de la Peña, M.; Crusellas Tura, E. *Criterios para detectar buenas prácticas locales. Document Pi i Sunyer 25*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2003.

Jorba, L.; Martí, J.; Parés, M. *La qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada*. Col. Finestra Oberta. Barcelona Fundació Jaume Bofill, 2007.

Kaase, M.; Marsh, A. "Political Action: A Theoretical Perspective". Dins Barnes, S.; Kaase, M. et al. *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage, 1979.

Kumar S. *Methods for Community Participation: A Complete Guide for Practitioners*. Warwickshire: ITDG Publishing, 2002.

Parés, M. (coord). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, 2009.

Parés, M.; Castellà, C.; Jorba, L. "Alguns criteris i recomanacions per millorar la qualitat dels processos participatius". *Innovació Democràtica 2* (2007): 29-40.

Pimber, M.P.; Pretty, J.N. "Participation, people and the management of national parks and protected areas: Past failures and future promise". Dins IIED. *Whose Eden? An overview of community approaches to wildlife management. A report to the Overseas Development Administration of the British Government*. United Nations Research Institute for Social Development, IIED, WWF, mimeo, 1994.

Pindado, F. *La Participación ciudadana en la vida de las ciudades*, Barcelona: Ed. Del Serbal, 2000.

Rosener, J.B. "Citizen participation: Can we measure its effectiveness?" *Public Administration Review* 38 (5)(1978): 457-463.

Rowe, G.; Frewer, L.J. "Evaluating Public Participation exercises: a research agenda". *Science, Technology and Human Values* 29 (4)(2004): 512-556.

Rowe, G. i Frewer, L. J. "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation". *Science, Technology & Human Values* 25 (1)(winter 2000).

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

Subirats, J. "Democracia participativa: aprendiendo a participar y construyendo ciudadanía". *V Conferencia del OIDP*. Donosti, novembre 2005.

Viejo, R.; Martí-Costa, M.; Parés, M. Resende, P.E.R.; Vilaregut, R. "La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia". Dins Parés, M. (coord.). *Participación y calidad democrática*. Barcelona: Ariel, 2009.



Banc de Bones Pràctiques



Diputació
Barcelona

Fundació
Carles
i Sunyer
Pi
yer