



# **PLA INTERDEPARTAMENTAL DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA 2008-2010**

## **Informe d'avaluació intermèdia de la implementació**

### **Resum executiu**

**15 de febrer de 2010**

**Autors:**  
**Mercè Kirchner**  
**Isidre Obregon**  
**Jordi Sanz**

**Aquest informe ha estat co-finançat per:**

 **Generalitat de Catalunya**  
**Departament d'Interior,**  
**Relacions Institucionals i Participació**

# Resum executiu

## 1.1. Introducció

El Pla Interdepartamental de Participació Ciutadana 2008 – 2010 (PIPC), aprovat per Acord de Govern el gener de 2009, constitueix un primer pas en el disseny d'una política integrada d'impuls de la participació ciutadana per part de la Generalitat, després d'una primera fase iniciada el 2004 i orientada al foment d'experiències concretes de participació, a l'experimentació i la innovació.

El PIPC acota el concepte de participació ciutadana a processos de deliberació associats a la presa de decisions públiques, i es fixa com a finalitat última la millora de la qualitat de la democràcia a Catalunya, assumint que un increment de la quantitat i de la qualitat de la participació ciutadana, i una difusió de la cultura de la participació en el conjunt de la Generalitat, contribuiran a assolir aquest impacte final.

A partir d'aquí, el Pla concreta una sèrie d'objectius de naturalesa operativa, que apuntarien més aviat als resultats concrets o *outputs*:

- Establir criteris comuns entre tots els departaments de la Generalitat en la introducció de la participació com a forma de relació entre la societat civil i l'administració.
- Programar les accions de participació i preveure'n els recursos necessaris en el període 2008-2010
- Coordinar les accions de participació tot racionalitzant i harmonitzant l'oferta de participació ciutadana.

Les activitats que el PIPC pretén desplegar per donar compliment a aquests objectius es troben ordenades en 5 eixos, que a la vegada contenen 11 línies d'actuació i 94 accions concretes.

## 1.2. Metodologia

L'avaluació intermèdia que es presenta té com a finalitat conèixer l'estat d'execució del Pla amb relació als seus objectius i planificació inicial, analitzar i valorar possibles desviacions que s'estiguin donant i, finalment, emetre unes conclusions i recomanacions sobre eventuais millores a introduir en l'any que resta per a la finalització del seu període de vigència.

L'abast de l'avaluació es circumscriu al propi Pla, i no al conjunt d'accions de participació incloses en la seva programació operativa. Així mateix, s'analitza la implementació del Pla en l'àmbit de la Generalitat, excloent de l'anàlisi les administracions locals. Aquest objectiu i abast s'ha fixat de comú acord amb la Direcció General de participació Ciutadana (d'ara endavant, DGPC), que és l'òrgan impulsor del Pla i sol·licitant de l'avaluació.

La disponibilitat de dades per a l'avaluació del PIPC és, en general, força limitada, bàsicament pel fet de tractar-se d'un programa recent, i sobre una política també recent i innovadora. Donades aquestes limitacions hem optat, d'acord amb la DGPC, per generar informació *ad hoc* a partir dels següents mètodes:

- Construcció d'una taula de seguiment de la programació de les actuacions incloses en el del PIPC (annex 5) la qual s'ha omplert amb la col·laboració dels responsables tècnics de la DGPC
- Revisió i anàlisi documental relativa a quatre casos concrets d'activitats de participació incloses al PIPC. Aquests casos han estat consensuats amb la DGPC i han contemplat de forma paritària espais i processos de participació (Catàleg de Paisatge de les comarques centrals, estratègia de Desenvolupament Sostenible 2026, el Consell de Seguretat de Catalunya i la Taula de Ciutadania i Immigració)
- Realització d'entrevistes individuals a interlocutors de la DGPC i de diferents departaments de la Generalitat involucrats en el Pla.

L'enfocament de l'avaluació se centra en la descripció i valoració del disseny del Pla i en l'anàlisi de la implementació en el seu primer any de vigència, amb vistes a identificar aspectes que puguin ser susceptibles de millora. La utilització d'una metodologia eminentment qualitativa, aplicada sobre un nombre de casos i d'entrevistes necessàriament limitat, restringeix, però, les possibilitats de generalització de les conclusions a què l'avaluació arriba.

### 1.3. L'avaluació del disseny

L'avaluació del disseny del PIPC ha tingut per objectiu comprovar la robustesa i la plausibilitat de la relació causal que aquest estableix entre diagnòstic de necessitats, els objectius, els recursos i actuacions que posa en marxa, els productes immediats d'aquestes actuacions i els efectes que preveu en la resolució o millora de la situació de partida. Les principals conclusions de l'apartat són les següents:

- En el contrast entre objectius explícits del PIPC i percepció dels entrevistats, es posen de manifest les dificultats típiques d'aquests tipus d'intervencions interdepartamentals. D'una banda, la pretensió legítima d'afegir un valor que vagi més enllà de la mera suma d'actuacions departamentals. De l'altra, les dificultats – derivades d'una cultura organitzativa departamental encara excessivament compartimentada, de l'escassetat de recursos, de les urgències que marca el “dia a dia” de l'agenda política,...- per aconseguir-ho.
- En aquest sentit, el Pla sembla ésser percebut fonamentalment com un recull de les actuacions de participació ciutadana que porten a terme els departaments del Govern, però es considera que és un instrument útil de difusió i que com a tal ajuda a l'impuls de noves pràctiques de participació ciutadana (PC).
- De l'anàlisi del disseny explícit del PIPC per part dels avaluadors deriven algunes recomanacions, relatives a la definició de la problemàtica que dona origen al PIPC i la necessitat de precisar com hi incideixen les activitats previstes. També es fan algunes observacions sobre la definició dels objectius, la relació entre aquests i els diferents eixos i línies d'actuació, i l'estructuració d'accions per línies, així com sobre la necessitat d'una major coordinació, i en alguns casos seqüenciació, de les actuacions.

### 1.4. L'avaluació de la implementació

L'avaluació de la implementació ha tingut per objectiu determinar allò que el programa realment fa en comparació amb les previsions inicials del disseny. Aquest enfocament és molt adequat per programes recents i en funcionament com és el cas del PIPC, ja

que permet detectar problemes en els primers estadis de la posada en marxa i suggerir-ne mesures correctives.

#### **1.4.1 Context del Pla: participació no obligatòria i rol de la DGPC**

- La inclusió de la PC en processos de presa de decisions no és obligatòria. Per tant, aquells departaments que posen en marxa aquests processos ho fan convençuts de que aporten elements positius. L'avenç de la PC a la Generalitat es fa de forma lenta i gradual, a mesura que aquest convenciment es va estenent.
- Tampoc no és obligatori acudir a la DGPC per portar a terme aquest tipus d'actuacions: els departaments poden organitzar processos participatius amb els enfocaments que considerin més convenients, o obrir nous espais estables de participació, sense que la DGPC hi intervingui.
- La DGPC actua com a col·laboradora, més que no pas com a impulsora de processos participatius. El seu rol es tradueix sovint en actuacions d'assessorament metodològic, mentre que el lideratge en l'organització, la gestió i la difusió del procés participatiu és a les mans del departament que decideix implementar l'actuació.
- Hi ha actuacions incloses al PIPC en què la DGPC no hi té cap paper i que en alguns casos no acaben d'ajustar-se al concepte de PC que promou el Pla. En els casos en què la DGPC sí intervé, el grau d'influència que pugui tenir pel que fa al mètode de treball és sempre fruit d'una negociació amb els òrgans departamentals competents.
- Aquesta situació provoca, en opinió dels entrevistats, una gran diversitat en les formes de fer PC a la Generalitat, i en aquest context el Pla actua, d'una banda, com a dinamitzador -mitjançant la visualització del conjunt de pràctiques de participació que es porten a terme a la Generalitat- i, de l'altra, pretén harmonitzar les pràctiques de participació dels que ja la utilitzen, tot i que ho ha de fer convencent els departaments de la bondat de les seves tesis.

#### **1.4.2 La implementació de criteris comuns interdepartamentals**

- La prioritat del PIPC, declarada pels entrevistats, és donar a conèixer que la PC esdevé un mètode vàlid i beneficiós per la presa de decisions polítiques. L'existència o visibilitat d'un nombre creixent de processos participatius constitueix el criteri de legitimitat i confiança que la DGPC pot esgrimir per promoure la pràctica de la PC. En conseqüència, "establir precedent" en l'aplicació pragmàtica dels processos participatius és prioritari, malgrat això impliqui flexibilitzar l'aplicació de criteris de qualitat dels processos participatius.
- La generació de criteris comuns prové de l'experiència pràctica acumulada per la DGPC i es transfereix per mitjà de la seva especialització tècnica en forma d'assessorament, particularment de caràcter metodològic. Alhora, segons la percepció dels entrevistats, l'aplicació d'aquests criteris va en funció del paper i de la implicació de la DGPC en cadascuna de les actuacions de participació. Aquests criteris s'han formalitzat en forma de guia en el cas dels processos participatius però no en altres components del PIPC com poden ser els espais estables de participació.

- A l'hora de posar en marxa actuacions de participació s'adverteixen tensions entre elements definitoris d'aquestes actuacions i reticències o temors de l'Administració, les quals poden suposar, si no es gestionen adequadament, barreres a l'extensió d'una PC de qualitat:
  - Difusió de les accions de participació *versus* convocatòries dirigides i selectives.
  - Obertura del procés participatiu per aconseguir la màxima representació social i territorial *versus* por a que el procés els desbordi, o a que sigui poc operatiu, o a que no sigui útil per tractar segons quins temes que l'Administració considera que requereixen d'un tractament professional especialitzat.
  - No manipulació del procés *versus* decisions ja preses.
  - Naturalesa deliberativa del procés per enriquir la presa de decisions *versus* por a que participació equivalgui a consens obligatori o a presa de decisions conjunta.
  - Retorn als participants *versus* resistència a donar explicacions.

### 1.4.3 La implementació de la infraestructura participativa

Al PIPC, el terme "infraestructura participativa" es menciona com a eix estratègic 4 i fa referència als recursos tècnics i/o humans necessaris per portar a terme processos de participació. A partir de la percepció dels entrevistats, els espais estables de participació també constituïrien una infraestructura per a la participació.

Els espais estables de participació

- La disposició d'uns espais estables de participació ciutadana que funcionin com veritables espais de deliberació ciutadana sorgeix a les entrevistes com una fita a assolir a mig o llarg termini. El desenvolupament previst d'aquests espais pretén que esdevinguin els impulsors de la PC en els seus àmbits respectius; que sustentin i portin a terme els processos participatius garantint-ne la qualitat.
- Es reconeixen les dificultats per arribar a aquest model, que implica un grau d'institucionalització i d'harmonització elevat per al conjunt de departaments de la Generalitat.
- La implementació dels espais estables de participació segueix la mateixa lògica que els processos: de moment, es considera prioritari que n'hi hagi, sense prescriure criteris de qualitat que puguin resultar dissuasoris
- S'assenyalen una sèrie de dificultats pràctiques relacionades amb el desplegament actual dels espais de participació: es limiten a la societat civil organitzada, no tenen temps per deliberar per sobrecàrrega de funcions alienes a la participació ciutadana i en molts casos funcionen a la pràctica com òrgans consultius, de coordinació o bé com a espais de concertació, amb una presència normalment majoritària de l'Administració.

Infraestructura participativa com a recursos materials i/o organitzatius

- La mobilització de la infraestructura material o "utilitatge" necessari per portar a terme processos de PC es fa *ad hoc* per a cada procés. Aquesta forma de procedir comporta, segons els entrevistats, un marge de millora important en la dedicació de recursos humans i materials.
- La generació de capacitat interna suficient hauria de complementar-se amb l'aprofitament compartit d'aquesta capacitat en el conjunt de la Generalitat. D'aquesta manera, es podrien organitzar més processos a un menor cost en termes de recursos humans i organitzatius.

- Les limitacions de recursos propis fan que la DGPC només incideixi en el disseny inicial dels processos en què es sol·licita la seva intervenció, fent recomanacions i oferint consells conjunturals per solucionar problemes pràctics que puguin sorgir.
- Els entrevistats declaren que també falta temps i recursos per perfeccionar els pocs instruments de seguiment de les actuacions de què ara es disposa, com el qüestionari que passa la DGPC als participants en processos participatius. Es reconeixen la necessitat de millorar aquest instrument, per tal de sistematitzar adequadament la recollida d'informació i permetre la seva anàlisi posterior.

#### Infraestructures tecnològiques

- Aquest tipus d'infraestructures ofereixen beneficis substancials en la forma de treballar tant dels espais estables com dels processos de PC. Es menciona la possibilitat, en el cas dels espais estables, d'utilitzar la plataforma E-Catalunya poder treballar de forma semi presencial.
- Els interlocutors departamentals semblen tenir una visió especialment positiva d'aquestes noves eines: menys costos i major grau de representació territorial.
- S'assenyalen algunes dificultats d'ordre pràctic, com una excessiva burocràcia en el procediment de creació d'espais tecnològics nous a través de la plataforma corporativa de la Generalitat.
- El marge de millora en aquest àmbit per part de la DGPC es percep com escàs, donat que les competències de la Generalitat en matèria de TIC i plataformes d'aquest tipus estan centralitzades en altres departaments.

#### **1.4.4 La implementació de la coordinació i programació de les accions de participació**

El PIPC inclou entre els seus objectius la necessitat de programar les accions de PC en el període vigent del Pla i també declara la intenció de coordinar les actuacions de participació per tal de racionalitzar i harmonitzar l'oferta participativa.

- En primer lloc, la revisió de l'estat actual de la programació d'actuacions permet extreure les següents conclusions:
  - Prop de la meitat de les actuacions incloses en el PIPC ja han finalitzat o bé es troben en curs, 13 es troben pendents d'iniciar-se i 3 són noves incorporacions.
  - No consta informació de l'estat d'execució de les 34 accions i tres casos només d'anul·lació
  - Pel que fa als organismes impulsors, el Departament d'Interior, Relacions institucionals i Participació assumeix aquest rol en un 27 %. El Departament d'Acció Social ho fa en un 22 % i el de Medi Ambient i Habitatge en un 13 %.
  - La DGPC intervé en el 44 % de les accions en diversos rols, mentre que no sembla tenir cap paper en el 37, 1 % de les accions del PIPC
- Pel que fa a la percepció dels entrevistats sobre la funció de programació i coordinació, aquestes semblen traduir-se en un registre de les actuacions que permet visualitzar un 'mapa departamental' de les actuacions de PC vigents. No hi ha, però, una veritable planificació que en permeti una gestió proactiva. Per altra banda, els departaments no tenen cap obligació de comunicar a la DGPC si hi ha hagut canvis en la previsió inicial o si s'ha afegit alguna altra actuació participativa no prevista, per la qual cosa el seguiment de la programació no és senzill i depèn de la voluntat d'informar de cada departament.

- Al llarg de les entrevistes realitzades han sorgit algunes propostes de millora en l'àmbit de la programació d'actuacions que fa el PIPC, entre les que destaquen les següents:
  - Es detecta la necessitat de fixar criteris i prioritats i un cert procediment per a la inclusió de noves actuacions. D'aquesta, manera els departaments i la pròpia DGPC podrien ajustar millor els seus calendaris i els recursos humans, organitzatius o d'altra naturalesa a dedicar-hi.
  - En aquest sentit, es considera necessari passar a una segona fase d'institucionalització de la participació ciutadana envers un plantejament més estratègic. Això comporta realitzar menys processos a partir d'uns criteris preestablerts però amb garanties metodològiques.
  - En aquest plantejament s'ha d'incloure la creació i aprofitament de sinèrgies en la programació d'accions prevista. Calen ponts de comunicació i de coordinació entre departaments al respecte.
  - Amb aquesta finalitat, caldria aprofitar i potenciar la xarxa d'interlocutors departamentals que ha establert la DGPC, de nivell tècnic i polític.
  - Una programació amb un enfocament més estratègic hauria de preveure també nivells diferents d'implicació de la DGPC en funció del grau d'expertesa dels departaments en matèria de PC. Caldria modular la forma d'intervenció, el temps de dedicació, així com el suport a prestar per la DGPC en termes de personal, organització, etc.

#### **1.4.5 La divulgació de la cultura participativa**

Al PIPC es fa referència a la divulgació de la PC com a una de les accions per tal d'impregnar l'Administració de la Generalitat de la cultura de la participació. Per tant, s'assenyala que l'audiència i/o destinataris del Pla són els propis departaments de la Generalitat en pro d'una major transversalitat de la PC. No obstant, quan es pregunta als entrevistats sobre aquest objectiu de divulgació, es detecta confusió entre la divulgació del PIPC amb la finalitat descrita i les tasques de difusió associades a processos participatius. Més enllà d'aquesta confusió inicial, els entrevistats declaren que, de nou, en aquesta primera etapa d'institucionalització de la PC a la Generalitat, la prioritat que s'ha donat a la realització de processos participatius i a l'impuls dels espais estables, ha anat també en detriment d'una tasca de divulgació sistemàtica per part de la DGPC

### **1.5. Conclusions i recomanacions**

L'avaluació intermèdia de la implementació del PIPC ratifica la constatació inicial, reconeguda en el propi text del Pla, de trobar-nos davant d'una "política en construcció", amb els inconvenients i els avantatges que aquesta situació comporta. Una política que ha optat per una estratègia d'implantació "de baix a dalt", que busca en primer lloc convèncer, no imposar.

En aquest marc, l'objectiu explícit del PIPC, de constituir un primer pas vers una política més travada de participació ciutadana, avançant en la coordinació, en la programació, en la racionalització i en l'harmonització de les accions de participació, es mostra, potser, excessivament ambiciós. A la realitat, la DGPC ha enfocat l'execució del Pla amb elevades dosis de pragmatisme, promovent que es facin accions de participació, que s'impulsin espais estables, etc, i assumint que l'assoliment d'estàndards elevats de qualitat de la participació no serà possible, en aquesta primera fase, en tots els casos.



Aquest enfocament de la implementació del PIPC, que sembla prudent i realista en aquest primer any de funcionament, corre, però, el risc de perpetuar-se si no es reforcen els sistemes de generació i de gestió del coneixement associats al Pla. Aquests sistemes presenten actualment febleses importants, que fan que el coneixement que deriva de la multiplicitat de processos participatius, espais estables de participació i actuacions diverses de formació, de difusió i altres, sigui altament volàtil.

Pel que fa a les recomanacions relatives a la implementació, creiem que en el segon any d'implementació del PIPC caldria començar a posar en marxa mecanismes més precisos de fixació de prioritats i de selecció d'accions a les que es presta suport. Això implica centrar-se en traçar una tipologia de departaments en funció de la seva experiència en PC i adaptar de forma conegüent els serveis de la DGPC. Conjuntament a aquesta acció estratègica caldria:

- reforçar les funcions d'anàlisi, desenvolupament metodològic i seguiment de les actuacions
- acotar millor alguns àmbits d'actuació del Pla
- iniciar actuacions orientades a l'anàlisi i millora dels espais estables de participació donada la vocació de permanència en el temps i promotors de processos participatius relacionats amb el seu àmbit temàtic.

Finalment, volem posar de manifest que el repte més important per al proper exercici és reforçar els actuals mecanismes de gestió de coneixement que genera el PIPC. Aquests mecanismes, inclouen entre els més importants:

- formalitzar coneixement intern de la DGPC quant a criteris, estàndards i mètodes d'assegurament de la qualitat de les accions de participació ciutadana;
- el seguiment de la utilitat percebuda i de l'aplicació real d'aquestes guies a les actuacions de participació que porten a terme els Departaments;
- el reforç de la xarxa d'interlocutors departamentals establint un pla de treball possibilitador de millora continua i col·lectiva;
- un seguiment de les accions de participació realitzades de forma eficient i encara a l'aprenentatge i millora continua;
- harmonitzar o, en la mesura del possible, integrar les bases de dades existents actualment sobre accions de participació per una explotació més àgil i encarat a funcions de seguiment i aprenentatge;
- enriquir l'actual recollida d'informació en aspectes propis de les accions de participació i percepció dels participants;
- incloure en el seguiment periòdic les accions de tipus instrumental com poden ser cursos de formació en mètodes de PC o la utilització de plataformes tecnològiques.

En definitiva, l'enfocament actual de la implementació del PIPC, que prioritza l'extensió de la pràctica de la participació al conjunt de departaments de la Generalitat sense introduir excessius filtres de qualitat metodològica, pot ser adequat per aquesta primera fase d'execució. Però caldria introduir a curt termini alguns mecanismes correctors, relatius tant a la implementació –començant a virar vers una major exigència de compliment de criteris i estàndards de qualitat en les accions, encara que sigui en detriment del nombre d'actuacions que es facin- com al seguiment i gestió del coneixement del Pla, que facin possible disposar una base d'informació adequada per plantejar properes fases d'aquesta política en el futur immediat, i poder procedir a la seva avaluació sistemàtica.