



variables

Millor com més participació? Els efectes de la participació ciutadana en la inclusivitat i la transparència de les polítiques locals

vista prèvia >

Els processos de participació ciutadana són simples eslògans polítics per intentar minimitzar la crisi de la democràcia representativa? O són processos que, ben fets, reforcen i amplien l'eficàcia de les polítiques dutes a terme? Són preguntes que actualment són sobre la taula. Analitzant-les podem convenir que, efectivament, els processos de participació ciutadana milloren els resultats de les polítiques públiques i obren pas a una democràcia més plena.



Carol Galais

Investigadora
postdoctoral UAB
@carolgalais



Fabiola Mota

Professora de
ciència política a la UAM
fabiola.mota@uam.es



Pau Alarcón

Investigador
postdoctoral
a la UPF
pau.alarcon@upf.edu

Introducció

Durant les dues últimes dècades ha tingut lloc una manifesta expansió dels mecanismes participatius en l'elaboració de polítiques públiques, fonamentalment a nivell local. Hem de buscar-ne les causes en la popularització de bones pràctiques, com el famós pressupost participatiu de Porto Alegre al Brasil (1988), que ha fet que moltes administracions vulguin reproduir aquesta experiència com a senyal de bona governança. També es dona el cas que la participació ha estat institucionalitzada i recomanada des de diverses agències i actors internacionals —vegeu el Tractat de Lisboa o els plans d'acció locals de l'Agenda 21— com a eina per a facilitar la descentralització i modernització de les administracions locals.

Segons els objectius de la participació política —des de la maximització de l'eficàcia de les polítiques públiques a la millora dels fluxos d'informació, passant per la legitimització de la presa de decisions, el foment de la cohesió comunitària o la potenciació de les habilitats cíviques de la ciutadania— es poden

esperar dissenys participatius diferents.¹ Una convenció acadèmica per tal de considerar que estem davant una experiència participativa, és que aquesta ha de permetre la incidència efectiva de la ciutadania, en alguna mesura, en l'elaboració de polítiques públiques.² Acadèmics i experts en la participació ciutadana, polítics i tècnics continuen preguntant-se si aquestes pràctiques participatives produeixen «millors» polítiques públiques, és a dir, polítiques públiques amb més qualitat democràtica. Aquest treball aborda aquesta qüestió des d'una perspectiva empírica basant-nos en 25 casos de polítiques públiques «participades» implementades al territori de l'Estat espanyol entre el 1995 i el 2008.

Des d'una òptica optimista —comunitarista, proparticipació—, partim de la hipòtesi general que la participació millora les polítiques públiques re-

sultants. Més concretament, esperem que com més intensa —o millor dit, més profunda— sigui la participació ciutadana en el procés que mena a l'elaboració de polítiques,³ «millors» seran els resultats de les polítiques públiques, en termes de transparència pública, inclusivitat i associació col·laborativa. Primerament, exposarem els fonaments teòrics que hi ha darrere aquesta expectativa. A continuació, presentem l'estratègia de recerca comparada adoptada per al cas espanyol, així com les estratègies de recollida de dades i selecció de casos. Finalment, es discuteixen les principals conclusions de la nostra anàlisi.

Preguntes i hipòtesis d'investigació

En general, l'ús creixent dels mecanismes participatius en el procés de presa de decisions implica una certa preocupació per part dels governs locals davant els dèficits de la representació política. Així, els processos participatius ajudarien a resoldre almenys quatre problemes descrits

1 FUNG, «Varieties of participation in complex governance».

2 En aquest sentit, aquest article només se centra en l'estudi de les polítiques locals que han sorgit d'algun mecanisme participatiu que s'ha introduït a nivell de govern local —polítiques que anomenem «participades»—, deixant de banda aquelles que no més consideren, per exemple, informar els ciutadans o dirimir conflictes entre ells.

3 FUNG, «Varieties of participation in complex governance».

La qualitat o intensitat de la participació de la població en mecanismes participatius es converteix en una variable crucial per explicar els efectes d'aquest procés sobre polítiques públiques locals

en el model representatiu d'elaboració de polítiques públiques.⁴ En primer lloc, la participació ciutadana augmenta el coneixement polític de la població i ajuda a clarificar les preferències dels individus en relació amb qualsevol qüestió política en joc. En segon lloc, la participació afavoreix l'articulació d'aquestes preferències ciutadanes i la seva comunicació a les autoritats polítiques. En tercer, la participació afegeix mecanismes de rendició de comptes més efectius que el procés electoral; és a dir, fa més difícil que els responsables polítics es desdiguin dels compromisos adoptats i facilita el seguiment del seu compliment per part dels ciutadans. Finalment, proporciona capacitats a les autoritats per a resoldre certs problemes públics, en la mesura que els ciutadans poden aportar solucions i estratègies innovadores davant problemes complexos.⁵ Aquest últim punt és el més estretament relacionat amb la formulació i implementació de polítiques públiques.

Moltes problemàtiques municipals —com ara la seguretat pública o la prestació de serveis socials—, requereixen més que un consens entre administració i administrats. Per a una resolució satisfactòria del problema o repte inicial, sovint es requereix una contribució positiva per part de diversos actors que pot arribar a convertir-se en una delegació del poder de decisió real del govern a la ciutadania. Dit això, és fonamental tenir en compte que els mecanismes participatius necessaris per superar les limitacions habituals de l'administració pública requereixen una participació més intensa i menys extensa en el temps que els mecanismes participatius simplement destinats a aclarir, agregar i transmetre les preferències de la ciutadania.⁶ Per tant, la qualitat o intensitat de la participació de la població en mecanismes participatius es converteix en una variable crucial per a explicar els efectes d'aquest procés sobre polítiques públiques locals.⁷

En aquest treball ens centrarem en dos efectes possibles de la participació: l'impacte sobre la inclusivitat i sobre la transparència de les polítiques públiques. En primer lloc, és pràcticament intuïtiu esperar que com més persones, actors, perfils i/o opinions hagin pres part en el debat que duu a l'elaboració d'una política pública, més interessos reflectirà la mateixa. El fet d'obrir a la participació ciutadana aquest procés hauria de fer que el resultat sigui, doncs, més inclusiu, reflectint un escenari consistent amb el de la cogovernança. D'altra banda, els processos participatius sovint també incorporen nous mecanismes de rendició de comptes.⁸ A mesura que la ciutadania s'impliqui en aquests, podrà exigir a les autoritats mecanismes per a supervisar la implementació de les polítiques públiques resultants i assegurar-se que els responsables no es desviïn de les decisions preses en el procés. Dit d'una altra manera, els participants poden vetllar la seva «inversió» en termes de temps i esforços. Més concretament, les

4 FUNG, «Democratizing the policy process».

5 BOOHER i INNES, «Consensus building as role playing and bricolage: Toward a theory of collaborative planning».

6 FUNG, «Democratizing the policy process».

7 FUNG, «Varieties of participation in complex governance».

8 GALAIS, «Criteris per a l'avaluació de les Bones Pràctiques en matèria de processos participatius en l'àmbit local».

Com més intens sigui el grau de participació de la ciutadania en un mecanisme participatiu, més visibles seran els seus efectes sobre les polítiques públiques resultants en termes d'inclusivitat i transparència pública

Taula 1: Elements de l'índex d'intensitat participativa.

Variable	Categories	Valor
Presència d'un facilitador o consultoria/relatoria externa	Tots dos present	1
	Un dels dos present	0,5
	Cap present	0
Experts —per a donar informació— presents	Sí	1
	No	0
Nivell d'informació	Baix	0
	Mitjà	0,5
	Alt	1
Número de fases de la política pública en què els ciutadans van poder participar —diagnosi, disseny, decisió, implementació, avaluació ¹	0	-
	1	0
	2	0,33
	3	0,66
	4	1
	5	-
Nombre d'eines participatives	1	0
	2 o més	1

Font: projecte MECPALO

1 Cap de les experiències de partida presenta valors 0 o 5, pel que l'hem recodificat tenint en compte els valors reals i no els teòrics.

polítiques sorgides a partir de mecanismes participatius més intensos haurien de ser més transparents en termes d'informació sobre objectius, costos, obstacles...⁹

9 PAPADOPOULOS i WARIN, «Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making

Adoptem la tesi general del professor del MIT Archon Fung (1968) per explicar l'impacte de diversos mecanismes participatius sobre polítiques

democratic and effective?»; GALAIS, «Criteris per a l'avaluació de les Bones Pràctiques en matèria de processos participatius en l'àmbit local».

locals.¹⁰ Les nostres principals hipòtesis són, doncs, que com més intens —és a dir, més profund— sigui el grau de participació de la ciutadania en un mecanisme participatiu, més visibles seran els seus efectes sobre les polítiques públiques resultants en termes d'inclusivitat —cogovernança— i transparència pública.

Estratègia de recollida de dades

Ens centrem en el cas de l'Estat espanyol per ser un dels casos que millor exemplifica l'expansió de la participació política com a pràctica de bona governança i per ser un dels estats on menys clara està la connexió entre la participació i la formulació de polítiques.¹¹

Seguint un disseny de sistemes més similar, pretenem comparar polítiques elaborades amb mecanismes participatius més i menys intensos. Partint del projecte de recerca MECPALO, que recollia més de 300

10 FUNG, «Varieties of participation in complex governance».

11 FONT, DELLA PORTA i SINTOMER, *Participatory democracy in southern Europe. Causes, characteristics and consequences*.

L'Estat espanyol és un dels casos que millor exemplifica l'expansió de la participació política com a pràctica de bona governança i on menys clara està la connexió entre participació i la formulació de polítiques

Taula 2. Polítiques públiques resultants segons municipi, mecanisme participatiu i àrea d'acció.

Mecanisme participatiu	Municipi	Valor índex participació	Nombre de polítiques públiques resultants
Fòrum local per al treball actiu voluntari	Jerez de la Frontera	1	1
Pressupost participatiu	Santa Cristina d'Aro	0,73	7
Pressupost participatiu	Còrdova	0,73	3
Pressupost participatiu infantil	Santa Cristina d'Aro	0,60	4
Consell sectorial de la dona	Parla	0,50	2
Pressupost participatiu	Archidona	0,23	1
Taller participatiu per a la millora d'una plaça	Barberà del Vallès	0,20	2
Consell local de seguretat	Jerez de la Frontera	0,13	3
Consell sectorial de la participació ciutadana	Móstoles	0,07	1
Consells veïnals	Parla	0,0	4

Font: projecte MECPALO

experiències participatives locals se'n van triar 40 a fi que representessin els principals tipus de mecanismes —per exemple, pressupostos participatius, mecanismes permanents i mecanismes temporals.¹² D'aquestes, en vam seleccionar cinc amb una puntuació més alta i altres cinc amb una puntuació més baixa en un índex de qualitat o intensitat participativa segons l'establert pels investigadors Joan Font i Carol Galais,¹³ i d'acord amb els

criteris presentats a la Taula 1. Per a les subsegüents anàlisis aquesta variable prendrà tres valors: qualitat o intensitat participativa alta —identificant les experiències en el quartil més alt d'aquest índex—, mitjana —per a les experiències en els quartils 2 i 3— i baixa —per a les experiències en el quartil més baix. La llista final d'experiències participatives, ordenades d'acord amb la seva intensitat participativa, es presenta a la Taula 2.

Per a cadascuna d'aquestes deu experiències participatives, es van

rastrear les propostes que va fer la ciutadania durant el procés, identificant els responsables tècnics o polítics a cada departament impulsor o responsable de l'experiència participativa, a més de membres de l'oposició i participants, i preguntant-los en el marc d'una sèrie d'entrevistes estructurades pel contingut dels debats i activitats del procés. Així, vam identificar 28 propostes de polítiques públiques concretes, nascudes d'aquests deu processos.¹⁴ A

12 FONT I SMITH, «Tracing the Impact of Proposals from Participatory Processes: Methodological Challenges and Substantive Lessons».

13 FONT I GALAIS, «The Qualities of Local Participation: the Explanatory Role of Ideology, External

Support and Civil Society as Organiser».

14 Tot i que els entrevistats podien inicialment referir més propostes de polítiques públiques, es va seleccionar un nombre menor de manera que ni el tipus de mecanisme emprat (per exemple, pressu-

Les expectatives són que els processos de més qualitat democràtica donin lloc a polítiques públiques en què més actors participin amb un grau més alt de poder real

Taula 3: Dimensions de les polítiques públiques considerades.

Dimensió	Indicador	Mesura i valors
Inclusivitat, cogovernança	Nombre d'actors	De la següent llista d'actors, quins van prendre part en la implementació de la política pública? ²
	Tipus de col·laboració	Per cada actor que sí va prendre part: Quin tipus de col·laboració? ³ -seguiment —sí/no. -avaluació —sí/no.
Transparència	Existència de documentació	1. no hi ha informació disponible 2. hi ha informació disponible però és de difícil accés 3. la informació està publicada en línia i és de fàcil accés.
	Difusió de la política pública	Si la política pública es va difondre després de la seva aprovació: - nombre de mitjans on es va publicar - si el nivell de difusió va ser baix —només en línia—, mitjà —invitació a actors clau— o alt —esdeveniments públics, pòsters, pamflets i/o anuncis a mitjans locals.

Font: projecte MECPALO

2 Associacions, sindicats, patronals, companyies privades, òrgans participatius, partits polítics, consultors o universitats, altres administracions públiques, altres actors.

3 S'han omès per a aquestes anàlisis altres tipus de col·laboració com finançament, consulta o provisió de béns i serveis.

continuació, i mitjançant la informació facilitada per les persones de contacte

postos participatius o consells) ni l'àrea d'activitat —benestar social, mobilitat...— juguessin un paper determinant en la qualitat final de la política pública. Remetem els lectors al projecte Cherry Picking —I.P. Joan Font—, en què s'explica aquest procés de rastreig per a les 40 experiències participatives seleccionades inicialment i les més de 500 propostes identificades i caracteritzades finalment. Nosaltres només utilitzem 10 processos i 28 propostes perquè les preguntes relatives als actors i transparència en l'elaboració de les polítiques públiques que fem servir en aquestes anàlisis només es van efectuar per a la llista d'experiències que apareix a la Taula 2.

per a cada experiència participativa, vam caracteritzar cada política pública resultant en funció del nombre i activitat dels actors implicats, així com d'acord amb la seva estratègia de difusió, seguint els criteris de la Taula 3. Les expectatives són que els processos de més qualitat democràtica donin lloc a polítiques públiques en què més actors participin amb un grau més alt de poder real —avaluació i seguiment de la implementa-

ció—; i que la difusió de la política resultant sigui més ampla i horitzontal, és a dir, es realitzi per més mitjans i arribi a més persones.

Anàlisi

Atès el petit nombre de casos i que la majoria de les nostres variables dependents no són de tipus continu, les relacions han estat examinades

L'anàlisi confirma que existeixen diferències significatives entre el nivell mig i baix de participació, essent les experiències de mitjana intensitat participativa les que més actors impliquen a les polítiques públiques resultants

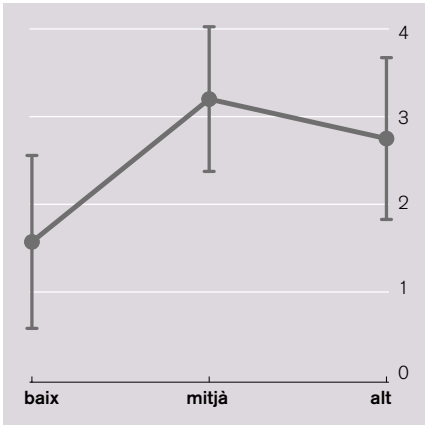
mitjançant tècniques bivariades —taules creuades i anàlisi de la variància.

En primer lloc, parem atenció a la mesura en què les propostes sorgides de cada procés van ser implementades. De les 28 propostes identificades, 25 van portar-se a terme completament, una parcialment i dues van ser rebutjades a posteriori pels responsables polítics o tècnics. En analitzar la relació entre el «destí» d'aquestes propostes i la qualitat participativa del procés de què van sorgir, no trobem una associació evident. Les dues propostes rebutjades, per exemple, pertanyen a un procés de baixa intensitat participativa i a un d'alta intensitat participativa. En qualsevol cas, aquesta dada fa que ens quedem només amb les 25 polítiques públiques totalment implementades i per les quals tenim informació relativa a inclusivitat i transparència.

A continuació, hem contrastat l'efecte de la intensitat de la participació en la diversitat d'actors implicats a la política pública. La figura 1 mostra la relació entre el nombre d'actors que col·laboren en la implementació de la política participada —min = 0, max = 9— i la intensitat en la participació. Una anàlisi ANOVA confirma que

existeixen diferències significatives entre el nivell mig i baix de participació, essent les experiències de mitjana intensitat participativa les que més actors impliquen a les polítiques públiques resultants.¹⁵

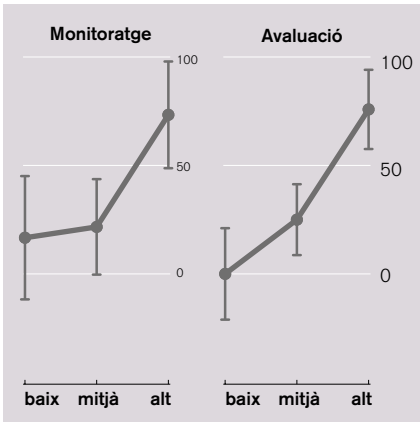
Figura 1: nombre mitjà d'actors implicats a la política pública —eix vertical— i qualitat del procés participatiu —eix horitzontal—



¹⁵ L'ANOVA o anàlisi de la variància és un mètode estadístic utilitzat per esbrinar si les mitjanes d'una variable numèrica són diferents per a les distintes categories d'una variable independent amb més de dues categories. L'estadístic F ens indica si la variància entre les categories de la variable independent són suficientment importants com per a poder-les generalitzar amb un 95% de confiança.

La següent figura posa en relació la participació d'actors en les tasques de seguiment o monitoratge i avaluació de les polítiques públiques resultants dels processos participatius. La variable depenent és una proporció del nombre d'actors implicats que va realitzar tasques de monitoratge o avaluació. La proporció de polítiques públiques en què els actors van tenir tasques de monitoratge (73%) o avaluació (76%) és significativament més alta entre els processos més intensius en participació.

Figura 2: Percentatge d'actors implicats en el monitoratge i avaluació —eix vertical— i qualitat del procés participatiu —eix horitzontal.



La proporció de polítiques públiques en què els actors van tenir tasques de monitoratge (73%) o avaluació (76%) és significativament més alta entre els processos més intensius en participació

Taula 4: Difusió del contingut de la política pública —fileres— i grau de qualitat del procés participatiu —columnes.

	Grau qualitat participativa del procés: Baix	Grau qualitat participativa del procés: Mitjà	Grau qualitat participativa del procés: Alt	Total de polítiques públiques
Sí, públicament disponible en línia	42,9 % (3)	30% (3)	12,5% (1)	28% (7)
Sí, però no està disponible en línia	0 (0)	60% (6)	87,5% (7)	52% (13)
No o no s'hi ha pogut accedir	57,14% (4)	10% (1)	0 (0)	20% (5)
Total	100% (7)	100% (10)	100% (8)	100% (25)

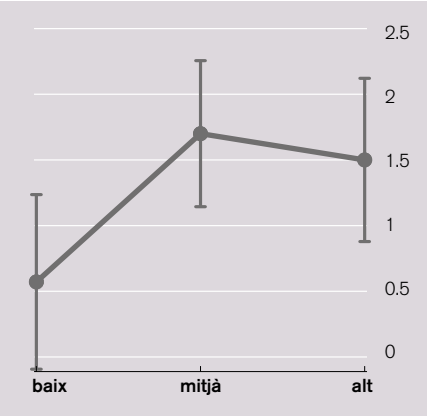
Font: projecte MECPALO

Nota: Entre parèntesi, el nombre d'observacions a cada casella. el valor del Chi2 per a quatre graus de llibertat és 13.9, amb una probabilitat associada de 0.008. Per tant, la relació és estadísticament significativa.

Passant al capítol de la transparència en la difusió de resultats, la Taula 4 relaciona l'accessibilitat de la informació relativa a les polítiques públiques analitzades i la qualitat participativa dels processos de què van sorgir. La relació entre ambdues variables existeix però no és lineal: les polítiques públiques sorgides de processos de baixa qualitat participativa solen anunciar més amplament els seus resultats que no pas les polítiques sorgides de «millors» processos,

tot i que alhora són les que probablement menys anuncien. L'alta qualitat participativa s'associa a una publicitat una mica més opaca. Les figures 3 i 4 aborden la qüestió dels canals pels quals s'ha fet difusió de les polítiques públiques implementades. A la figura 3 veiem que les polítiques públiques sorgides de processos de mitjana i alta qualitat acostumen a difondre els seus resultats per més canals —essent el màxim tres— que no pas les políti-

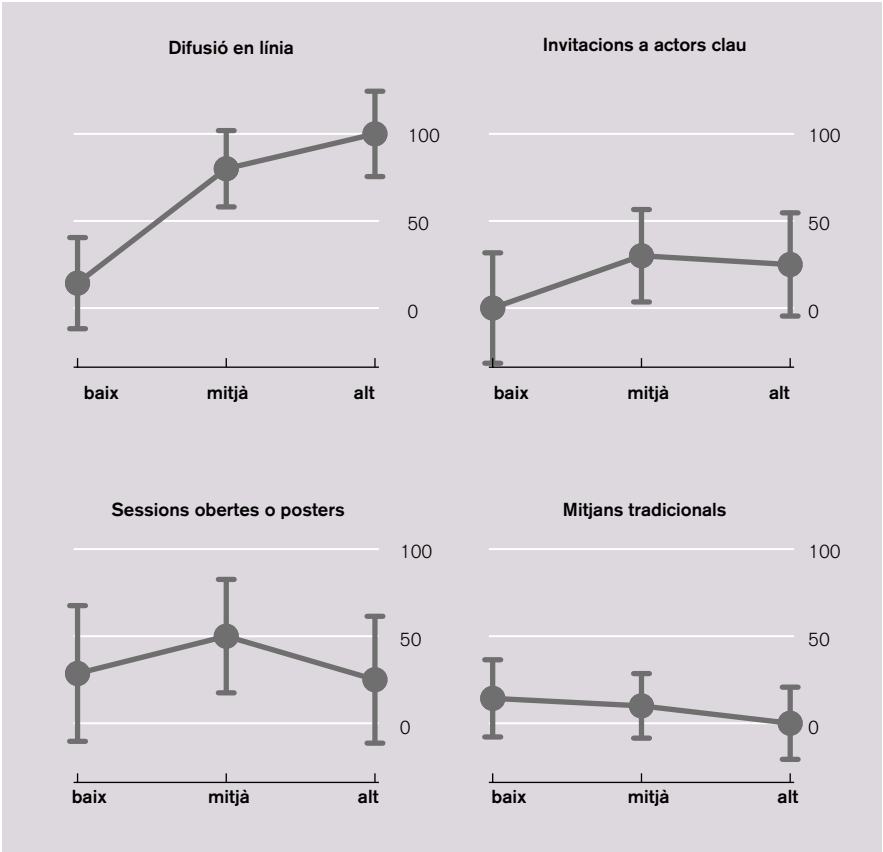
Figura 3: Nombre de mitjans utilitzats per difondre la política pública —eix vertical— i qualitat del procés participatiu —eix horitzontal.



ques sorgides de processos menys preocupats per la participació efectiva de la ciutadania. La figura 3 representa la proporció de polítiques públiques que, havent-se anunciat, ho han fet per qualsevol de les quatre vies diferents representades. Així, veiem que la gran majoria de polítiques associades a processos de mitjana i, especialment, alta qualitat participativa anuncien els seus resultats en línia, una via molt menys utilitzada quan

Els mecanismes participatius que impliquen un major grau de participació ciutadana donen lloc a polítiques que inclouen més actors, i que aquests acostumen a tenir més capacitat de seguiment i avaluació

Figura 4: Tipus de mitjans utilitzats per difondre la política pública —eix vertical— i qualitat del procés participatiu —eix horitzontal.



Nota: l'anàlisi ANOVA confirma diferències significatives només pel cas de la difusió en línia.

les polítiques públiques sorgeixen de processos de baixa qualitat participativa. La resta d'anàlisi no mostra diferències significatives entre graus de participació política, tot i que hi ha una certa tendència a no implicar actors clau o a recórrer a mitjans tradicionals si les polítiques neixen de processos poc participatius.

Conclusions

La participació fa una diferència en les característiques de les polítiques públiques que en resulten? Les conclusions d'aquesta investigació ens permeten respondre parcialment a aquesta pregunta. D'una banda, hem trobat que els mecanismes participatius que impliquen un major grau de participació ciutadana donen lloc a polítiques que inclouen més actors, i que aquests acostumen a tenir més capacitat de seguiment i avaluació —d'acord amb el model de col·laboració en la gestió pública— que si les polítiques sorgeixen de processos menys participatius. D'altra banda, hem vist que els processos menys intensius en participació són els més opacs pel que fa als resultats de les polítiques públiques, els que utilitzen menys mitjans i els que menys

utilitzen Internet per a difondre'n els resultats. Tot i que aquestes associacions entre qualitat de la participació, d'una banda, i inclusivitat i transparència, de l'altra, no són perfectament lineals, sí ens permeten confirmar que podem esperar «millors» polítiques públiques provinents de mecanismes participatius més intensius. Polítiques més inclusives poden, en principi, donar millor resposta a la complexitat d'escenaris i problemes que s'hi poden presentar durant la implementació. Finalment, la transparència pública en l'accés i la difusió d'informació sobre les polítiques públiques és una condició necessària perquè la ciutadania exerceixi el control democràtic de les autoritats públiques que és característic de les democràcies. ■

■ Bibliografia

BOOHER, David i INNES, Juddit. «**Consensus building as role playing and bricolage: Toward a theory of collaborative planning**». *A Journal of the American Planning Association*, núm.65, p.9-26, 1999.

FONT, Joan; PASADAS Sara i SMITH, Graham. «**Tracing the impact of proposals from participatory processes: methodological challenges and substantive lessons**». *A Journal of Public Deliberation*, núm.12 (1), p.1-25, 2016.

FONT, Joan i GALAIS, Carol. «**The qualities of local participation: The explanatory role of ideology, external support and civil society as organiser**». *A International Journal of Urban and Regional Research*, núm.35 (5), p.932-948, 2011.

FONT, Joan i SMITH, Graham. «**The policy effects of participation: Cherry-picking among local policy proposals?**». *A ECPR General Conference*, celebrada a Bordeus al setembre del 2013.

FONT, Joan; PORTA, Donatella i SINTOMER, Yves. *Participatory democracy in southern Europe. Causes, characteristics and consequences*. Londres: Rowman and Littlefield, 2014.

FUNG, Archon. «**Varieties of participation in complex governance**». *A Public Administration Review*, núm. 66, p.66-75, 2006.

FUNG, Archon. «**Democratizing the policy process**». A MORAN, Michael; REIN, Martin; i GOODIN, Robert, *The Oxford Handbook of Public*

Policy. Oxford: Oxford University Press, pp. 669-688, 2006.

GALAIS, Carol. «**Criteris per a l'avaluació de les Bones Pràctiques en matèria de processos participatius en l'àmbit local**» [en línia]. A *Fundació Carles Pi i Sunyer*. Disponible a: <www.bbp.cat>.

PAPADOPOULOS, Yannis, I WARIN, Philippe. «**Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?**». *A European journal of political research*, núm.46(4), p.445-472, 2007.