

NOVES METODOLOGIES PERA LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA

JOEL MARTÍ
Professor del Departament de Sociologia
de la Universitat Autònoma de Barcelona

Introducció: què entenem per participació ciutadana

La participació ciutadana és d'aquests conceptes que, de tan utilitzats, tenen multituds de significats depenent dels contextos en què s'utilitzen i de qui ho faci. Això no necessàriament és negatiu ja que, com a mínim, ens permet introduir-la com a objecte de debat. Però sí que suposa un risc d'instrumentalització, especialment quan s'apropien del concepte determinats agents que, a vegades, no tenen massa interès en els processos participatius.

Des de l'equip en el qual treballa aquests temes¹, entenem la participació ciutadana com un conjunt d'activitats a través de les quals els ciutadans prenen part en la vida pública, d'allò que és col·lectiu. En aquesta definició, encara molt àmplia, entren coses que, suposant que fossin participació, ho serien en un sentit molt tímid: la participació electoral, l'assistència a actes públics, etc. En la meua intervenció intentaré anar una mica més enllà, plantejant que, a més del que acabo de comentar, la participació ciutadana involucra la sinergia entre diversos *agents que assumeixen determinats papers*, un *procés educatiu i d'implicació*, i una «posada en joc» de diferents *mètodes i tècniques* que serveixen justament per això, per promoure la participació. El comú denominador d'aquestes dimensions o elements és la idea que la participació no s'improvisa, sinó que és una estratègia que, tot i que flexible a la dinàmica de les relacions socials, desplega un conjunt de principis metodològics i d'eines per promoure-la i garantir-la.

Promoure-la i garantir-la... per què? En primer lloc, i per cert, perquè no és una moda, sinó un dret fonamental reconegut a la Constitució Espanyola, però és que a més és una oportunitat, també fonamental, per aconseguir un objectiu, que és el de millorar la nostra qualitat de vida. A aquest objectiu general se n'hi poden afegir de particulars. Així, les administracions solen buscar en la participació ciutadana una

1. A: SUBIRATS, J. I ALTRES (1998). «Dossier. Els Consells Ciutadans: anàlisi d'una experiència d'innovació democràtica», a *Àmbits de política i societat*, núm. 6, pàg. 27.

major eficàcia de les polítiques públiques (per exemple, polítiques com la recollida selectiva o el planejament i l'ús dels espais i equipaments públics, sempre seran més eficaces si en el seu desenvolupament es compta amb la participació activa de la ciutadania). Per la banda de la ciutadania, la participació és un repte per passar de ser consumidors passius a subjectes actius de la nostra societat, així com també per reclamar a les administracions –i crec que aquesta és una demanda sovint compartida pels tècnics i tècniques dels serveis públics– una major integralitat que faci front a solapaments, fragmentacions i sectorialitzacions de les intervencions.

Els agents i els seus papers

Un dels principis bàsics de la democràcia participativa en general, i de les metodologies participatives en particular, és el trencament amb la idea d'«experts»: o tots som experts, o no ho és ningú.

Els tècnics i tècniques, per exemple, solen ser «experts» en determinats temes: alguns en sanitat, altres en educació, altres en ocupació. Independentment que siguin o no agents del territori, són persones que poden aportar un coneixement especialitzat, més general o més específic, sobre una determinada àrea de treball. Però el científisme i la tecnocràcia han elevat el coneixement científic i tècnic a un estatus suposadament superior al del coneixement comú. El primer és, es diu, el vertader, mentre que el segon és ple de prejudicis, ignoràncies i imprecisions. Des d'aquest punt de vista, les millors solucions són sempre les tècniques, les científiques.

Les metodologies participatives defensen una idea ben diferent a aquesta: el que no té permís de residència és expert en esquivar la persecució política, el nen és expert a situar la porteria o a xutar la pilota d'una determinada manera sense que vagi al carrer o molesti la gent gran asseguda als bancs, o la dona ho és a fer malabarismes per compatibilitzar la jornada laboral i la càrrega domèstica. Tothom és, per tant, expert a viure en societat o, si més no, a patir les necessitats i problemes que comporta. Per tant, els diagnòstics i les intervencions no poden passar únicament pels tècnics: enfront dels experts temàtics tenim un altre tipus d'experts, els convivencials.

Però amb això no voldria donar la idea que la participació implica només a la ciutadania o a la ciutadania i als tècnics. Generalment distingim entre tres nivells o tipus d'agents que interactuen en un procés participatiu: el polític, el tècnic i el ciutadà. És fonamental que cadascun d'aquests tres nivells assumeixi formar part, no exclusiva, d'aquests processos, des de la lògica de la cooperació i no de l'enfrontament, però a la vegada cadascun representant el paper que li pertoca. Quin és aquest paper?

El nivell polític

El primer que demanem als polítics en un procés participatiu (i penso sobretot en els que impulsa o lidera l'Administració) és la *clarificació de límits i compromisos*. No es pot promoure la participació «perquè sí», demanant la implicació de tothom i després fent justament el contrari. Quan es demana a les persones (tècnics i ciutadans) la seva participació, cal especificar quins són els límits de la mateixa (sobre què es parlarà i sobre què no) i quins són els compromisos que s'assumeixen (sobre el que es pot fer o es farà, i el que no). Això no descarta que la mobilització ciutadana pugui anar més enllà (desbordant la democràcia representativa i promovent l'autoorganització de la societat civil), però en qualsevol cas el procés haurà estat transparent per part de tothom i no haurà generat falses expectatives ni frustracions.

I la segona cosa que demanem a les administracions, i concretament al nivell polític d'aquestes administracions, és la *cooperació institucional*, és a dir, un esforç per vèncer la lògica competitiva entre diferents administracions i serveis i, inclús, entre les àrees i departaments d'una mateixa administració.

El nivell tècnic

Sobre el paper que en els processos participatius haurien de tenir els serveis públics i els tècnics que hi treballen, destacaré tres punts:

En primer lloc, *posar els problemes al centre de la comunitat i no del servei*, cosa que implica una lògica de treball més transversal que la que habitualment s'adopta. En alguns contextos això s'ha concretat en espais formals (tot i que no sigui sempre imprescindible): per exemple la constitució del que s'anomena un comitè tècnic –espai de trobada, diagnòstic i programació compartida entre els diferents serveis d'un territori–; o en comissions mixtes formades per serveis i entitats –treballant conjuntament per a desenvolupar línies d'actuació.

En segon lloc, apostar per un *enfocament col·lectiu, preventiu i proactiu* enfront de l'assistència individualitzada sobre les conseqüències.

I, en tercer lloc, la professionalització de la *intervenció comunitària*, és a dir, de totes aquelles activitats que impliquin la relació amb altres serveis, amb associacions o amb ciutadans. És important destacar aquest punt perquè moltes vegades aquestes activitats tenen més de voluntarisme i militància a títol individual per part del professional, que no pas una implicació del servei com a tal al seu darrera. O mirant-ho al revés, l'excusa per no estar implicat en processos participatius és a vegades la manca de temps per coordinacions, reunions o relacions informals amb «usuaris» perquè tenim molta feina a fer, sense adonar-nos que aquest temps el guanyem enlloc de perdre'l pel valor afegit que suposa, però també amb la nostra part de raó, perquè la participació ciutadana en el desenvolupament dels projectes no està entre els objectius prioritaris del servei del qual formem part.

El nivell ciutadà

La ciutadania, més organitzada o menys, és, al capdavant, l'agent que hauria de tenir el paper més protagonista en aquests processos. En aquest nivell es sol plantejar, sovint, una –falsa– dualitat entre «les associacions» i «la resta de ciutadans». Les primeres agrupen un 5 % o un 10 % de la població, i a vegades se les acusa d'autoatribuir-se el monopoli de la representació ciutadana, tot i la poca presència que hi tenen alguns sectors de població, l'escàs contacte amb la base social o la manca de renovació. I la «resta de ciutadans» són vistos, a partir d'aquí, en termes individualitzats, oblidant la diversitat d'entorns que, encara que no estiguin constituïts en associació formal, s'agrupen per afinitats comunes (els grups de joves a aquell parc, els de mares a aquell altre, els grups de música, etc.). En aquest context, vull fer tres reflexions:

En primer lloc, les associacions i grups –formals o informals– són, al capdavant, ciutadania organitzada. És, per tant, el punt de partida per on podem començar. La seva implicació és voluntària i, per tant, es tracta aquí de *seduir, recolzar, dinamitzar*, per tal que aquests grups tinguin capacitat per definir els seus objectius i necessitats i per obrir-se a la resta de grups i ciutadania. Promoure la participació ciutadana vol dir en primer lloc promoure la capacitat d'organització dels interessos col·lectius, perquè sovint donar la paraula és una condició necessària però no suficient perquè ens impliquem en les coses que ens afecten.

En segon lloc, és necessari promoure una cultura de la participació que no passi pel sacrifici, la militància i la militància com a avantguarda, tal i com tradicionalment s'ha concebut. La participació hauria de ser una activitat molt més «normalitzada» i, sobretot, divertida, adaptant-se als *espais i dinàmiques que són pròpies a cada col·lectiu* (és una obvietat que un nen no anirà a un Ple Municipal per participar en un procés de remodelació urbanística, però en canvi en una activitat d'esplai pot definir què és el que troba a faltar al seu barri).

En tercer lloc, és necessari *incorporar la participació individual* en aquests processos, sense que això hagi d'anar renyit amb la participació associativa. El mètode de selecció dependrà, en última instància, dels objectius perseguits en cada moment: per inscripció voluntària si es vol estimular la incorporació d'aquelles persones potencialment interessades i que a la vegada tenen accés a la nostra xarxa; per mostreig qualitatiu si el que es vol és garantir la presència de determinats posicionaments o col·lectius de població; o per mostreig quantitatiu (aleatori) si es pretén una representativitat estadística i l'accés a ciutadania que d'altra manera rarament entraria en aquests processos. Però, en qualsevol cas, si el que es vol és generar cultura de participació, és fonamental que es treballi sempre des de la perspectiva d'implicar aquesta ciutadania en el procés, més enllà dels moments concrets de debat i decisió.

La participació com a procés

Generalment solem introduir una diferenciació entre moments i processos participatius. Els *moments* són espais puntuals de convocatòria en els quals es promou el debat, la reflexió o la presa de decisions sobre un determinat tema. Avui en dia disposem d'un ampli ventall de tècniques per dinamitzar aquests espais, que comentaré més endavant.

Però la participació ciutadana, tal com l'entendem, implica no només moments puntuals, sinó un *procés* al darrera, una continuïtat entre diferents etapes: de diagnòstic d'una necessitat, de generació de propostes, de presa de decisions, de programació, de posada en pràctica i d'avaluació continuada. En aquest procés hi ha dos elements que em semblen especialment importants:

- Un és l'*autoaprenentatge* que es produeix al llarg del mateix. Això vol dir, en primer lloc, aprendre a escoltar l'altre (en els torns de paraula, en l'ús del temps, etc.) i, en segon lloc, aprendre d'escoltar a l'altre, sota la hipòtesi que les nostres voluntats no estan amagades esperant que algú vingui a «descobrir-les», sinó que les construïm a partir de la reflexió col·lectiva. Tot això exigeix apostar per noves maneres de fer i de relacionar-se que permetin treballar conjuntament a polítics, tècnics i ciutadans en un clima adequat, i això només pot donar-se en la pràctica.

- I l'altra és la *implicació* progressiva que es produeix quan ens fem nostre allò que tradicionalment ens ha vingut donat: és a dir, quan hem pogut participar en el debat previ podem prendre decisions més conscientment (perquè aquestes alternatives no les proposen altres, sinó nosaltres mateixos), quan hem participat en la programació de determinades activitats podem suposar que la implicació en el seu desenvolupament serà molt més activa, etc.

En els processos participatius solem distingir grans etapes que solen ser comunes, i que podem representar com a cicles d'*expansió* i de *síntesi*. Els primers es refereixen a les fases que són bàsicament expansives: busquem mobilitzar, implicar més actors, introduir més punts de vista al debat, fomentar la reflexió i creativitat col·lectiva a l'hora d'analitzar els problemes i buscar les possibles solucions, més enllà de convocar «els de sempre» i d'aportar les «receptes tècniques» que ja coneixem. Amb els cicles de tancament, en canvi, busquem la concreció, la decisió i els compromisos (els quals requeriran, moltes vegades, processos de negociació i consens).

El cicle d'obertura sol comportar un procés de creativitat col·lectiva, a dos nivells:

- En la realització d'un *diagnòstic compartit* que situï els problemes en el centre de la comunitat i no en el de l'organització on estem. És important aquí buscar els punts d'acord perquè moltes vegades són aquests els que els agents pactaran com a problema a treballar en comú, però tant rellevants com aquests són els punts de desacord, que poden ser els que permetin desbloquejar processos i avançar.

- Des de la base de l'autodiagnòstic, és a dir, havent reflexionat sobre les coses que ens envolten, estem en condicions de ser creatius, d'obrir-nos a noves idees i a noves propostes de les quals ens sentim partícips no només perquè les hem aportat nosaltres, sinó també, i sobretot, perquè han sortit d'una implicació i apropiació del problema. Diem que és un procés creatiu perquè no es tracta només de «cercar» ni de «sumar» idees, sinó també de produir-les: el que hem de cercar aquí és l'intercanvi i reflexió col·lectiva en l'interior dels grups implicats i entre aquests.

En aquests fases d'expansió pot ajudar molt la nostra capacitat de contacte amb la gent, el nostre «sentit comú» o la nostra experiència en «treball de base», però tot això per si sol no és suficient; és més, ens acostuma a portar a decisions errònies i a restringir considerablement aquest procés creatiu, tot i estar convençuts exactament del contrari. Els mètodes i tècniques participatives han de servir aquí justament per això: per catalitzar, provocar i organitzar (en el sentit expansiu i no pas limitador) aquesta participació i per sistematitzar els resultats, més enllà de les nostres «intuïcions» i «capacitats relacionals», dinamitzant un procés que, tot i flexible, sigui rigorós i transparent.

El cicle d'obertura sol arribar a un moment que anomenem de «saturació», és a dir, aquell moment en el qual s'ha cobert tot l'univers discursiu i propositiu possible: ja no es produeixen noves idees. Solem iniciar aleshores un cicle de tancament: de construir consensos, de negociar –si és que cal fer-ho– i de programació –de tasques, d'agents i de temps–, i tot això ha de poder fer-se dins del mateix procés participatiu, combinant oportunitats per a tots i eficàcia. En aquests processos poden ser importants tècniques de treball grupal i planificació, però per altra banda una dimensió fonamental són els rols i compromisos de futur que els agents adoptin sobre les decisions que es van prenent, i que en última instància dependran del grau en què s'hagin apropiat el procés més que de l'ús de tècniques concretes.

El tancament s'acaba amb l'acord i la programació, i l'acció que se'n deriva inicia una nova fase d'obertura que requerirà una avaluació –també participada– i la generació de noves realitats al territori. Mirat en aquest sentit, un procés participatiu no comença ni acaba mai, perquè és més una cultura, una manera de fer, que no pas un projecte amb un inici i un final. Una manera de fer on obertura i tancament, expansió i síntesi, s'encavalquen constantment per fer front als nous reptes plantejats des de la mateixa comunitat.

Algunes dinàmiques per a moments participatius

La constitució de normes i espais (reglaments de participació, consells sectorials i territorials de participació, comissions de treball, etc.) són instruments que poden vehicular la participació, però no són participatius per si mateixos. El primer que cal fer és omplir-los de contingut (és a dir, quins objectius tenen, quins temes es treballen, com s'informa els seus membres, etc.). Però, a més, necessitarem unes

tècniques suficientment flexibles que permetin que, en cada context, aquests instruments siguin realment participatius: de selecció de participants, de treball en equip, de creativitat grupal. Habitualment, aquestes tècniques es solen englobar sota el terme genèric de *tallers de participació* o *tallers ciutadans*. Molt genèricament, un taller de participació es pot definir com una reunió de grup guiada per monitors-coordinadors, que té per finalitat definir i analitzar problemes, produir solucions de consens i, en última instància, mobilitzar i corresponsabilitzar els agents socials implicats. Per al seu desenvolupament s'apliquen dinàmiques que, utilitzades en diferents contextos i amb múltiples adaptacions i variants, volen promoure, en l'àmbit local, moments de participació directa dels diferents sectors implicats.

Les variants que guien el disseny d'aquests tallers beuen de fonts tan distants com són l'educació popular llatinoamericana, l'animació sociocultural, la psicologia organitzacional o la planificació estratègica. Al llarg de les diferents experiències d'investigació-acció participativa desenvolupades arreu del món s'ha anat conformant una eina flexible i oberta a un ampli ventall d'usos. Cal, però, acotar quins són aquests usos i, en aquest sentit, fare quatre reflexions sobre el que és i el que no és un taller de participació ciutadana:

- Un taller *promou l'intercanvi d'idees, la creativitat grupal i la presa de decisions d'un nombre limitat de persones* (per tal de garantir que totes hi poden fer les seves aportacions) en un espai de temps reduït (assumible pels participants). El col·lectiu que hi participa pot ser un grup existent amb anterioritat al taller (per exemple, els socis d'una associació, un equip de govern, una àrea tècnica, etc.) o bé creat *ad hoc* per a la seva realització (mostra de representants polítics/tècnics/associatius, selecció aleatòria de ciutadans, etc.).

- Un taller s'ajuda de tècniques de dinamització que optimitzen la creativitat individual i grupal i ajuden a sistematitzar els resultats, en el marc d'un ambient distès, agradable i entretingut. Però *cal no oblidar que un taller no és cap joc, és una acció política*: els participants han de saber en tot moment què és el que s'està debatent, quin és compromís que se'ls demana, i quins seran els efectes de les decisions que es prenguin al taller.

- La programació de tallers només té sentit quan s'insereix i articula en un procés d'expansió/síntesi que s'obre promovent l'autodiagnòstic i les idees creatives i que es tanca, provisionalment –per tornar a obrir-se–, assumint decisions i corresponsabilitats per part dels sectors implicats. Per tant, *un taller de participació ciutadana és una eina per a la participació que no garanteix, per si mateix, aquesta participació*.

- Els tallers impliquen una concepció del coneixement que desborda el saber tecnocràtic i elitista, per tal de generar nou coneixement i acció social des de l'experiència pràctica. Per tant, *un taller no és un grup de discussió on un analista estudia el discurs d'un col·lectiu, ni un seminari on un tutor supervisa l'autoaprenentatge grupal, sinó un moment d'autoanàlisi-acció protagonitzat pels*

participants on els monitors-coordinadors promouen les aportacions, medien les divergències i ajuden a sistematitzar els resultats promovent la participació de tots i cadascun dels assistents.

A tall d'exemple, es sintetitzen dos possibles formats de taller, dels quals s'han realitzat diverses experiències a casa nostra.

Elstallers EASW (European Awareness Scenario Workshops)

El model EASW, o tallers d'escenaris de futur, es va endegar l'any 1994 des de la Direcció General XIII de la Comissió Europea. En concret, la base del mètode EASW fou sistematitzada inicialment per l'Institut Danès de Tecnologia, i posteriorment s'ha anat millorant a través del treball conjunt de diversos equips de la majoria d'estats europeus. A Catalunya s'han realitzat, entre altres, en el marc del Pla Comunitari de Trinitat Nova i el Pla Estratègic Integral d'Esparreguera.

Es tracta d'un model estructurat de taller que pretén consensuar, entre els diferents actors d'un territori, propostes de futur sobre un determinat tema. Els participants són escollits de manera que siguin una mostra de la diversitat de grups estructurals que componen la ciutadania, inclosos els responsables polítics, tècnics i professionals que treballen i coneixen el municipi i la societat civil (ciutadans i, si s'escau en el tema tractat, sectors econòmics i empresarials). Les sessions es desenvolupen de manera que totes les idees i visions de futur proposades per les persones assistents quedin reflectides i s'aconsegueixi alhora arribar a un ràpid consens sobre aquells temes que es consideren prioritaris. Els tallers consten de tres grans fases: en primer lloc, divisió per grups estructurals (polítics, tècnics, etc.), on s'elaboren visions de futur positives i negatives, amb dos principals objectius: l'elaboració d'un autodiagnòstic i la generació d'un discurs que faciliti la reflexió per elaborar propostes de futur. La segona fase divideix els grups segons temes (amb composició heterogènia dels grups) i s'elaboren propostes de futur per a cadascun dels àmbits tractats. Finalment, ja en plenari, es realitza una jerarquització de totes les propostes realitzades; la jerarquització es fa per votació, seguint un sistema en el qual cada persona disposa de cinc vots que pot repartir entre diferents propostes presentades, excepte les elaborades en el propi grup temàtic. El resultat que s'obté és un conjunt de propostes consensuades i jerarquitzades entre els diferents agents.

Un esquema similar es sol utilitzar en tallers d'abast més limitat, entre els membres d'una organització o grup informal, com a instrument per a estimular el debat a l'interior del grup i la seva capacitat propositiva.

Els consells ciutadans

Els consells ciutadans s'inspiren en la idea d'un jurat ciutadà: un conjunt de ciutadans triats a l'atzar als quals es retribueix per la seva assistència i participació en sessions

consultives de debat al final de les quals s'elabora un dictamen ciutadà sobre una problemàtica concreta. Amb diferents variants, s'han impulsat diverses experiències d'aquesta tècnica a Alemanya, EUA, Gran Bretanya, Suïssa, País Basc i Catalunya (entre d'altres municipis, a Sant Quirze del Vallès, Rubí i Cardedeu). La seva aplicació és especialment potent quan es tracta de decisions molt acotades (per exemple, els possibles usos o emplaçaments d'un equipament).

La selecció dels participants és per mostreig aleatori (simple en el model alemany dels NIP, per quotes en el model nord-americà del jurat ciutadà). Aquesta aleatorietat es converteix, de fet, en un dels principals avantatges i limitacions de la tècnica. Avantatge, perquè permet operar amb el principi d'igualtat (qualsevol persona de la població té exactament les mateixes possibilitats de participar-hi, independentment del seu grau de mobilització). I limitacions, perquè el grup format en el marc del taller es desfà una vegada s'ha acabat el procediment i s'aliena dels resultats (és a dir, no hi ha una reinserció dels participants en el procés participatiu, a no ser que es contempli algun mecanisme específic en aquest sentit).

Joan Font² distingeix sis grans fases en la realització d'uns consells ciutadans:

- Negociació i organització: s'acorda el tema, les qüestions a debatre, el calendari i les regles del joc. Hi participa la institució impulsora, l'entitat que ho coordina i, en algun cas, els actors implicats.
- Publicitació a la ciutadania en general i al teixit associatiu.
- Selecció de la mostra i contracte amb les persones escollides per confirmar l'assistència.
- Selecció de ponents (tant agents implicats com experts externs).
- Desenvolupament dels consells (entre tres dies i una setmana). La primera fase es dedica bàsicament a la informació i al debat, treballant amb grups petits; seguidament, s'entra a la fase de pronunciament, en la qual cada membre formula el seu dictamen contestant un petit qüestionari.
- Redacció del dictamen a partir dels resultats del qüestionari.

2. A: SUBIRATS, J. I ALTRES (1998). «Dossier. Els Consells Ciutadans: anàlisi d'una experiència d'innovació democràtica», a *Ambits de política i societat*, núm. 6, pàg. 27