



## INFORME D'IMPACTE ECONÒMIC, SOCIAL I ADMINISTRATIU DEL PROJECTE NORMATIU "REGLAMENT DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA"

L'objecte d'aquest informe és elucidar els potencials impactes del projecte normatiu "Reglament de Participació Ciutadana" (d'ara endavant, RPC) sobre l'economia, la societat i l'administració de Barcelona.

En relació amb la participació ciutadana promoguda des de les institucions polítiques, el primer fet que cal constatar és que, en el camp de les ciències socials, no s'ha fet suficient recerca de base empírica com per poder ni tan sols aproximar-se a una quantificació dels seus impactes socials i econòmics (Nisbeth & Markowitz 2015). Per contra, hi ha un ampli acord en la idea que els sistemes polítics democràtics es correlacionen positivament amb el desenvolupament econòmic i social. De fet, per constatar-ho només cal fer una mirada comparativa entre indicadors sintètics com l'Índex de Desenvolupament Humà (UNDP 2015) i qualsevol dels diversos índex de qualitat democràtica disponibles (Merkel & Giebler 2009).

La democràcia ens promet una ciutadania més forta, una societat més cohesionada, una economia més innovadora i unes administracions públiques més responsables, efectives i transparents (Gaventa & Barrett 2010). Tanmateix, cada cop sembla més evident que la democràcia no és un tot o res, sinó un contínuum que admet infinits graus de millora (o d'empitjorament). En aquest sentit, una concepció de democràcia reduïda a la realització d'eleccions per escollir representants polítics cada 4 o 5 anys no permet aprofitar tot el seu potencial per a millora econòmica i social.

Essencialment la qualitat d'una democràcia es genera i es posa a prova en els seus procediments. Cal que aquests materialitzin el dret de la ciutadania a participar en la presa de decisions públiques, així com demanar comptes, d'una manera constant i efectiva, als seus governants (Robinson 2006).

En la mesura que el projecte de nou RPC entronca amb l'objectiu d'incrementar la qualitat de la democràcia local, cal esperar que els seus impactes sobre economia, societat i administració seran globalment positius. Amb tot, es tracta d'una qüestió complexa, que requereix una anàlisi més detallada.

D'entrada és important assenyalar que l'enfocament del nou RPC s'alinea amb allò que l'acadèmia ha anomenat "quarta generació de la democràcia deliberativa" (Elstub, Ercan & Mendonça 2016). Després d'una primera generació molt normativa però poc realista pel que fa a l'encaix de la participació en el context institucional de la democràcia representativa, en va venir una segona que es va centrar en el disseny possibilista d'institucions participatives i una tercera que va posar el focus en l'avaluació empírica dels resultats d'aquestes institucions.

Recollint el bo i millor de cada una d'aquestes etapes, l'anomenada quarta generació propugna una visió més àmplia i integrada de les pràctiques deliberatives. S'entén que hi ha diverses esferes, igualment legítimes, en què es genera participació i deliberació a l'entorn dels afers públics. Això és bo, perquè permet obrir espais amb sentit per a temes, públics i maneres de participar també



diverses. Aquest enfocament, però també demana trobar maneres d'encaixar les diverses peces sense perdre'n cap pel camí, per sumar coneixements, punts de vista i energies socials i institucionals; des de l'escala de barri a l'escala de ciutat.

Observem que el projecte de nou RPC contempla unes regles del joc que permeten satisfer raonablement aquesta visió sistèmica:

- **Espais molt diversos de participació**, puntuals i permanents, sectorials, territorials i de ciutat, i amb intensitats participatives que van de l'expressió (queixes, suggeriments, etc.), passant per la consulta i la (co)producció, a la (co)decisió.
- Formalització de **punts de connexió entre ells**. Per exemple, la composició del Consell de Ciutat: està pensada de tal manera que s'hi integrin les visions municipal & no municipal, sectorial & territorial, col·lectiva & individual. O la plataforma virtual, pensada no per crear sinó precisament per superar una hipotètica barrera entre els espais presencials i virtuals de participació.
- Provisió obligatòria, en tots els òrgans i processos, de **dispositius de disseminació de les activitats participatives i dels seus resultats**.

Amb tot, la qüestió no s'esgota en aquest punt. La recerca sobre tres dècades llargues de polítiques de participació ciutadana impulsades des dels governs locals -particularment també des de l'Ajuntament de Barcelona-, si bé no ha arribat al punt d'establir una teoria general sobre els seus impactes socials i econòmics, sí que ha permès identificar **determinats riscos que poden malmetre notablement el balanç d'aquestes polítiques en termes de cost-benefici social**.

Essencialment ens referim a:

1. El risc de **monopolització i/o manipulació** dels òrgans i processos de participació ciutadana per part de les institucions polítiques implicades (Ruano de la Fuente 2010). En la mesura que aquestes operen des d'una posició molt més sòlida que les entitats socials i altres actors implicats, poden proliferar les decisions arbitràries (sobre objectius, continguts i *timings*, etc. de a participació), excessivament basades en criteris d'oportunitat político-partidista.
2. El risc d'assumir com a "naturals" i en tot cas inevitables els forts **biaixos d'edat, gènere i classe social**, entre d'altres que s'observen habitualment en els processos de participació (Pastor Seller 2011). Si hi ha grups socials que queden al marge de la participació ciutadana, aquesta perd legitimitat i eficàcia.
3. El risc de crear un sistema participatiu que generi **costos desproporcionats, o directament inassolibles**, als actors implicats, començant per la pròpia administració (dedicació de personal polític, tècnic i administratiu) i especialment entre els actors socials, pel fet que aquests operen habitualment sobre la base del voluntariat.

S'ha fet una revisió dels continguts del projecte de nou RPC per comprovar fins a quin punt aquests riscos s'han tingut en compte. Tot seguit exposem les conclusions a les quals hem arribat.



Pel que fa al punt 1, la **pròpia voluntat de reglamentar la participació**, i de **sotmetre aquest reglament al debat públic i a la consideració del ple municipal**, és un **antídoto contra el risc de l'arbitrarietat governamental**. De fet, s'ha comprovat (Font i Navarro 2013) que la participació resulta més creïble i més satisfactòria quan s'insereix en un sistema estable, amb visió de llarg termini i s'aplica amb mètode. Per contra, resulta altament insatisfactòria quan els i les participants són sotmesos a pràctiques participatives sincopades, que es despleguen o repleguen en funció d'uns interessos poc clars i massa particulars.

Per evitar-ho, el nou RPC contempla un remarcable conjunt d'antídots":

- L'**enfocament garantista** que s'aplica a tot el text, i que es materialitza en la creació d'òrgans com la Comissió d'Empara o les comissions de seguiment previstes en cada un dels processos participatius i també amb aquestes cèl·lules bàsiques de la participació que són els consells de barri. Val a dir que en la composició d'aquests òrgans els membres no institucionals hi tenen un pes majoritari, o com a mínim paritari.
- Aquest **enfortiment de la posició de les entitats socials** en els espais participatius també es dona en els seus càrrecs directius (vicepresidències, comissions permanents).
- El **dret d'iniciativa** que s'atorga a entitats socials i a la ciutadania en general, que ofereix un ampli ventall d'opcions per intentar (re)moure les institucions cap allà on es consideri socialment just i necessari.
- El desenvolupament del mecanisme de la **consulta ciutadana**, que suposa l'element més fort de democràcia directa. Si bé en aquest cas cal remarcar la contradicció que el ple municipal es reservi el dret a acceptar o no la celebració de la consulta, tot i que s'hagin recollit les signatures necessàries.
- El compromís amb el dret del ciutadans i ciutadanes a **rebre resposta** de les seves comunicacions i la **protecció de dades de caràcter personal**.

Com a norma concreta per prevenir l'arbitrarietat institucional considerem molt encertat l'**article 9** del nou RPC, en què s'obliga a que la convocatòria d'un procés participatiu incorpori compromisos molt clars sobre el què, el perquè, el qui, el com i el quan del debat ciutadà, així com la documentació i la informació necessàries per a poder formar-se una opinió.

La clarificació és important no tan sols per fixar unes regles del joc clares i que l'Ajuntament es compromet a complir, sinó també per evitar o reduir en la mesura que sigui possible els efectes devastadors de la **frustració d'expectatives** generades entre les persones implicades quan es treballa amb una definició etèria i molt poc ajustada a les possibilitats reals de la participació. Aquest és un fenomen detectat per molts estudis, entre els quals el de Font i Navarro (2013), que arriben a constatar com, en determinats casos, les persones que han pres part en processos participatius els valoraven més negativament que les que no ho han fet mai.

Pensem que també resulta un encert, en aquesta línia, incloure l'**article 8**, que defineix les possibles finalitats dels processos participatius. Concretament ens diu que les finalitats d'un procés poden ser (només) una o més d'una de les següents: a) Fer el diagnòstic d'una determinada situació com a base per articular l'actuació pública pertinent; b) Buscar idees creatives i innovadores respecte



d'una determinada actuació municipal; c) Suggestir o valorar propostes concretes per intervenir en una determinada situació. A més, deixa ben clar, que "el resultat del procés participatiu no afecta les facultats decisòries dels òrgans de govern de l'Ajuntament".

Pel que fa al **repte del biaixos socials de la participació**, que és segurament el repte més gran al qual s'enfronta la democràcia participativa arreu del món, al nou RPC no hi trobem receptes molt innovadores, però sí un compromís molt ferm, d'aplicació transversal a tot el text. Concretament a l'**article 11.3** se'ns diu que "els perfils de les persones cridades a participar als debats han de contemplar necessàriament l'efectiva igualtat de gènere i la màxima pluralitat i diversitat, d'acord amb les característiques de la matèria a debatre"; i que "s'han de desplegar els mitjans necessaris per facilitar la incorporació d'aquelles persones amb especials dificultats per les seves condicions individuals o socials com edat o origen. La realització del procés ha de contemplar els instruments adients per facilitar la seva presència efectiva".

Finalment el **repte de l'eficiència**, que ens recorda que la pràctica de la participació ciutadana, com tot allò que té valor, va associada a uns determinats i inevitables costos. Pel que fa als costos econòmics, cal tenir presents els que es deriven de la implicació de personal remunerat en pràctiques participatives que poden suposar una inversió notable de temps i energia. La dedicació no remunerada de temps personal, que és allò que aporten els representants associatius i els ciutadans i ciutadanes que participen a títol individual, també té un cost d'oportunitat, per bé que sigui difícilment quantificable.

Més enllà de la dedicació, s'han de tenir presents els costos de transacció inherents a la funció de coordinar els espais organitzatius i els processos de presa de decisió. De fet, la participació s'associa a un cert alentiment de les decisions, que es pot compensar amb escreix pel fet que es prenguin decisions de més qualitat: més meditates i més acceptables.

Davant d'això tenim el fet evident que els recursos, tant els institucionals com els socials, són sempre finits, i en el cas de la política municipal, els recursos que ajuntament i entitats dediquin a la participació ciutadana no els tindran per a altres polítiques, serveis, projectes o activitats. Per això resulta necessari incorporar l'anàlisi cost-benefici en el disseny institucional de la participació ciutadana.

En aquest sentit, cal dir que un dels principis rectors de la reforma del RPC és el **principi d'eficiència**, i que el text presentat efectivament contempla, en els seus diversos apartats, un conjunt de normes que tenen la finalitat d'incrementar l'eficiència de l'acció municipal en matèria de participació ciutadana. O si més no de contenir-ne els costos. Els exemples més destacats serien els següents:

- **L'article 8.3.** on es diu que "la materialització efectiva dels processos de participació ciutadana no pot provocar l'efecte d'impedir que els procediments administratius es resolguin expressament dins del seu termini de durada legalment establert".



- **L'article 35, sobre Fusió, sessions conjuntes i funcionament integrat d'òrgans de participació:** "1. Quan dos o més òrgans de participació tractin matèries temàtiques o es proposin objectius similars, els regidors a què estan vinculats poden iniciar, prèvia consulta amb l'òrgan afectat, un procés per a la fusió d'aquests consells. 2. Així mateix, si així resulta d'interès per assolir a una major i millor participació ciutadana, es poden celebrar també sessions conjuntes i funcionament integrat de diferents òrgans participatius existents".
- **L'article 36, sobre dissolució dels òrgans de participació:** "Si un òrgan de participació no s'ha reunit almenys una vegada en un any, la Comissió de Govern, previ informe del Consell de Ciutat, pot suprimir-lo motivadament".
- **L'article 67, sobre unificació de les consultes ciutadanes:** "L'alcalde o alcaldessa, mitjançant decret, pot determinar un període concret a l'any en el qual es concentrin totes les propostes de consulta, tant les d'iniciativa institucional com d'iniciativa ciutadana".
- **L'article 73, que incorpora el principi de simplificació al sistema de gestió d'incidències, reclamacions, queixes i suggeriments.**
- **La Disposició addicional quarta, sobre revisió i simplificació de l'organització interna dels òrgans de participació,** on es disposa la revisió sistemàtica dels òrgans de participació que ja es troben en funcionament, per veure si cal millorar-los, o suprimir-los, o integrar-los en altres òrgans de més àmplia definició.

En **conclusió**, vistos tant el llegat de l'anterior RPC com les innovacions incorporades al projecte de nou RPC, **considerem que el projecte normatiu de RPC presenta un balanç clarament positiu en termes de cost-benefici**. Els seus previsibles impactes positius sobre economia, societat i administració de Barcelona són superiors als previsibles impactes negatius.



Director

Gabinet Tècnic de Programació

10 de març de 2017



## Annex: referències utilitzades

- Elstub, Stephen; Ercan, Selen & Mendonça, Ricardo F. (2016) Editorial introduction: The fourth generation of deliberative democracy, *Critical Policy Studies*, vol. 10, nº 2, pp. 139-151.
- Font, Joan & Navarro, Clemente J. (2013) Personal Experience and the Evaluation of Participatory Instruments in Spanish Cities, *Public Administration*, 91(3): 616-631.
- Merkel, Wolfgang & Giebler, Heiko (2009) *Good and Bad Quality: The Multiple Worlds of Democracy within the OECD*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, informe accessible a: <http://wakeup2050index.eu/wp-content/uploads/2016/01/GoodBad-Quality-of-D.-in-OECD2009.pdf>
- Nisbeth, Ezra & Markowitz, Matthew C. (2015) *Public Engagement Research and Major Approaches*, Commissioned Annotated Bibliography in Support of the Leshner Leadership Institute American Association for the Advancement of Science. Descarregable a: [http://www.aaas.org/sites/default/files/content\\_files/Biblio\\_PublicEngagement\\_FINAL11.2\\_5.15.pdf](http://www.aaas.org/sites/default/files/content_files/Biblio_PublicEngagement_FINAL11.2_5.15.pdf)
- Pastor Seller, Enrique (2011): Evaluación del impacto de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión y actores de las políticas públicas de bienestar social local: análisis del caso de la región Murciana (España), *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, vol. 7, no. 3, pp. 76-105.
- Robinson, James A. (2006) Economic Development and Democracy, *Annu. Rev. Polit. Sci.*, nº 9, pp. 503–527.
- Ruano de la Fuente, José M. (2010) Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana, *Política y Sociedad*, vol. 47, nº 3, pp. 93-108.
- UNDP/PNUD (2015) *Human Development Report 2015. Work for Human Development*, PNUD, Informe disponible a <http://hdr.undp.org/en/2015-report>