



Govern d'Andorra

PLA DIRECTOR
de **PARTICIPACIÓ**
CIUTADANA

2025
—
2028



Govern d'Andorra

Benvolgudes i benvolguts,

La confiança entre la ciutadania i les institucions és un dels pilars fonamentals de qualsevol democràcia. A Andorra, aquest vincle s'ha construït des de la proximitat, l'escolta activa i el compromís amb l'interès general. No obstant això, els reptes globals actuals ens recorden que aquesta confiança cal treballar-la i enfortir-la cada dia. I és aquí on la participació ciutadana té un paper essencial, ja que ens ofereix l'oportunitat de construir respostes compartides, aprofitar la intel·ligència col·lectiva i fer del diàleg i la corresponsabilitat les millors eines per avançar com a país.

El Pla director de participació ciutadana neix amb aquesta vocació, amb la voluntat de consolidar una cultura participativa que reconegui i valori el paper actiu de la ciutadania en l'acció del Govern. No es tracta només d'un document estratègic. És una declaració i un compromís ferm del Govern per treballar amb la ciutadania, i no només per a la ciutadania.

Volem avançar cap a un model de Govern més obert, transparent i col·laboratiu. Un model en què cada veu compti i en què les decisions públiques s'alimentin de la pluralitat d'experiències, sabers i perspectives que

conviu en el nostre país. La participació ens ajuda a millorar la qualitat democràtica, l'eficiència administrativa i la legitimitat de l'acció pública. És un element que fa possible que les polítiques públiques donin una resposta més propera a les necessitats reals de la ciutadania.

Però aquest canvi cultural no es construeix sol. Necessita determinació i, sobretot, la implicació de totes i tots els qui treballem al servei públic. El Pla director ens ofereix un full de ruta, una brúixola per orientar la nostra tasca i un conjunt d'instruments per fer possible una Administració més oberta, deliberativa i connectada amb la societat.

El Pla director adquireix valor i sentit en la mesura que es converteix en un compromís col·lectiu: llegir-lo, enriquir-lo i transformar-lo en una eina al servei de tothom. Cal que totes i tots ens impliquem activament per transformar aquests compromisos en accions, obrint espais de diàleg reals, promovent processos participatius i prenent-hi part de manera activa. Aquest Pla ens recorda que la veu de la ciutadania ha de ser escoltada i incorporada. És, en definitiva, un pacte de confiança mútua que ens convida a treballar plegats per fer front als grans reptes, presents i futurs, que tenim com a país.

Sabem que no podem avançar sols. La nostra força com a país radica en la capacitat d'escoltar-nos, de debatre i de construir respostes compartides des de la corresponsabilitat. Aquesta ha estat, i continua sent, la nostra aposta. Fer de la participació ciutadana una política pública capaç de transformar l'acció de govern, en què la participació deixa de ser un recurs puntual per esdevenir un element vertebrador en la formulació, la implementació i l'avaluació de les polítiques públiques.

D'aquesta manera, consolidar una cultura participativa dins del Govern vol dir assumir que la participació no és només un instrument per escoltar la ciutadania, sinó també una manera de repensar com treballem des de dins de l'Administració. Suposa incorporar la participació en la nostra manera de treballar i fer-la present en tots els àmbits i les etapes de l'acció pública. És un canvi que ens obliga a ser més transparents, a estar més oberts al contrast i

més disposats a aprendre de la pluralitat de mirades que conviuen al nostre país. En definitiva, es tracta de fer de la participació un valor compartit que enforteixi tant les polítiques públiques com la confiança en les institucions.

Amb l'aprovació del Pla director de participació ciutadana, reafirmem aquest compromís i fem un pas endavant per consolidar la participació com a eix estructural de l'acció del Govern i per apropar les polítiques públiques a la ciutadania.

El repte és gran, però també ho és la convicció que ens mou. El Pla director serà realment significatiu si l'assumim com una responsabilitat compartida i hi contribuïm activament. La seva força consisteix, precisament, en la voluntat col·lectiva de fer-lo possible i de convertir la participació en una pràctica que enforteixi la nostra democràcia i el nostre país.

Mariona Cadena Dolsa

Secretària d'Estat d'Igualtat i Participació Ciutadana

1. Introducció

2. Un context de democràcia amenaçada

3. Participació ciutadana. De què estem parlant?

4. Els objectius: el per què de la participació ciutadana?

> Suport del Departament de Participació Ciutadana

5. Estratègies i accions: com passar de la teoria a la pràctica?

5.1. Estratègia per al foment de la participació ciutadana

5.1.1. Formació i comunicació: saber què farem

5.1.2. Preparar l'organització

5.1.3. Els continguts estratègics: òrgans i processos participatius

5.1.4. Avaluant la política de participació ciutadana

5.2. De l'estratègia a les accions: el com de la participació ciutadana

5.2.1. Formació i comunicació

5.2.1.1. Pla de formació

5.2.1.2. Estratègies de comunicació

5.2.2. Preparant l'organització

5.2.2.1. Recursos humans

5.2.2.2. Recursos materials

5.2.2.3. Recursos organitzatius

5.2.2.4. Recursos econòmics

5.2.2.5. Recursos normatius

5.2.3. Continguts: espais i processos

5.2.4. Avaluació



1. Introducció

En les properes pàgines us presentem el **Pla director de participació ciutadana**. Aquest és un document que vol explicar les raons d'una aposta política pel foment de la participació ciutadana, però també ha d'identificar les línies estratègiques i les accions que hauran de permetre convertir la voluntat política en realitzacions pràctiques.

Necessitem, doncs, un document que ens permeti combinar una aproximació comprensiva amb la voluntat de concretar, que sigui alhora prou genèric i suficientment operatiu.

Trobar l'equilibri que requereix aquest Pla no és senzill, però volem fer-ho a través d'un document clar i relativament breu. Un document pensat per ser llegit, consultat i, sobretot, utilitzat. Un **document de treball** que funcioni com un mapa que ens ha d'oferir orientació i, també, ens ha de donar pistes sobre com arribar al nostre destí.



Amb aquest plantejament, presentem una planificació ordenada a partir de quatre grans apartats:



1.

Context:

L'actual, en què la creixent fragmentació social, la cultura individualista i la desconfiança que desperta la política amenacen la democràcia.

Apostar per la participació ciutadana és una forma de reconèixer aquesta situació i de reforçar la convivència democràtica.



2.

Què entenem per participació ciutadana?

Es tracta d'un terme enormement polisèmic i, per tant, caldrà escollir i definir amb una certa precisió a què ens referim i a què no ens referim quan en parlem.



3.

Els propòsits de la participació ciutadana,

és a dir, què és allò que n'esperem obtenir.

Es tracta de fixar els objectius que justifiquen treballar per la participació ciutadana i de clarificar tant com sigui possible el destí al qual pretenem arribar.



4.

El full de ruta i les accions

que haurem d'emprendre per assolir els nostres objectius.

No podem entrar en detalls massa específics, però sí que hem de ser capaços de mostrar les accions i les eines necessàries per passar de les voluntats a les pràctiques.

2. Un context de democràcia amenaçada

L'aposta per les polítiques d'impuls de la participació ciutadana va començar a aparèixer als anys noranta. La seva emergència es produïa en un entorn de crisi de l'estat de benestar i quan també començava a gestar-se la crisi de desafecció de la democràcia representativa. En aquell context, la participació ciutadana apareixia com una possible resposta que hauria d'ajudar a millorar la capacitat dels governants a l'hora de satisfer les demandes i necessitats de la ciutadania.

Així, doncs, en els moments inicials, la participació ciutadana naixia amb l'objectiu de facilitar que els governs coneguessin i entenguessin millor

les reivindicacions i les expectatives d'una ciutadania cada cop més sofisticada i exigent. Non'hi havia prou de suposar que la *ciutadania-usuària* rebia passivament els serveis que els oferien les administracions públiques. Calia adreçar-se a una *ciutadania-clientela* i, per tant, resultava imprescindible estar atents a allò que demanaven i al seu nivell de satisfacció amb allò que rebien. Simultàniament, la ciutadania no només es feia més exigent, sinó també més diversa i volàtil en les seves expectatives. No disposar de mecanismes d'escolta implicava renunciar a la capacitat dels governs d'adaptar-se a les noves circumstàncies.



2. Un context de democràcia amenaçada

Aquest plantejament inicial va propiciar que la primera generació de polítiques de participació es concentrés a captar i vehicular les exigències i les protestes de la ciutadania. Aquesta és una tasca rellevant i que no podem obviar, però també va suposar una concepció particular de la participació ciutadana. Una participació que s'interpretava més com una queixa individual que com una demanda col·lectiva i que, per la seva dimensió clientelar, tolerava molt malament les respostes negatives. És a dir, la participació ciutadana era ben valorada quan escoltava demandes particulars i hi responia d'una manera afirmativa. En l'argot de l'àmbit es parlaria d'una participació individualitzada (adreçada a demandes particulars) i vinculant (les demandes havien de ser satisfetes).

Sense oblidar aquests orígens, el segle XXI va arribar intensificant el malestar democràtic i situant nous reptes per a les iniciatives de foment de la participació ciutadana. Cada cop hi ha més veus que consideren que no només es tracta d'escoltar i respondre a reclamacions particulars. **Allò fonamental és propiciar espais de debat públic sobre temes que ens afecten col·lectivament, ja que la democràcia és això. De fet, la participació ciutadana segueix buscant respostes a demandes, però addicionalment s'ha convertit en un mecanisme que, en societats cada cop més individualistes, pretén recuperar els espais de trobada i de diàleg.**



La participació ciutadana, en definitiva, va néixer en un context de crisi de l'estat de benestar, però avui es troba també amb un entorn de fragilitat democràtica. Ambdues circumstàncies expliquen tant la seva aparició com allò que n'esperem. En temps turbulents i incerts, doncs, hem situat expectatives molt importants en els processos i els espais participatius. No els defensarem com a pocions màgiques que aportaran les solucions definitives, però sí que **volem subratllar-ne les ambicions i el potencial per generar intel·ligència col·lectiva i introduir saviesa en les polítiques públiques més enllà de l'eficàcia i l'eficiència.** No ha estat fàcil el desplegament de la participació ciutadana, però la seva persistència en les agendes polítiques només s'explica perquè continuem pensant-la com un ingredient bàsic per donar resposta als reptes del segle XXI. El Pla no pot oblidar que aquest és el context que l'emmarca.



En el cas d'Andorra, i en relació amb les expectatives, les darreres enquestes que s'han dut a terme al país¹² posen de manifest que les institucions públiques haurien de tenir més en compte les opinions i aportacions de la ciutadania, i que aquesta hauria de disposar d'una major capacitat d'incidència en la presa de decisions. De fet, la immensa majoria de la població considera que els espais i processos de participació poden ajudar a millorar la presa de decisions.

Segons les dades disponibles:

80,8%

Un de la ciutadania considera que hauria de poder incidir bastant o molt en la presa de decisions.

69,3%

Un de la ciutadania afirma estar interessada a participar en aquells assumptes que l'afecten.

47,6%

Un de la ciutadania pensa que els mecanismes per fer arribar la seva veu i les seves propostes a l'Administració no són suficients.

82,1%

Un de la ciutadania manifesta que un procés participatiu pot ajudar en la presa de decisions públiques.

71%

Un de la ciutadania troba que des de les administracions es facilita poc o gens la seva participació en qüestions rellevants.

58,3%

Un de la ciutadania afirma que les administracions públiques no tenen en compte les seves opinions i aportacions.

¹ L'Observatori. Baròmetre del Grup de Recerca Sociològica. Andorra Recerca i Innovació, segon semestre de 2023.



Responent a aquestes inquietuds, en el cas d'Andorra s'ha intensificat l'aposta per la participació ciutadana durant les darreres legislatures. La creació, l'any 2019, de la Secretaria d'Estat d'Igualtat i Participació Ciutadana; l'aprovació, l'any 2021, de la Llei de transparència, accés a la informació pública i govern obert, així com la redacció i entrada en vigor, l'any 2022, del Reglament

de participació ciutadana en són els exemples més destacats.

Finalment, i per concloure aquest apartat, cal destacar que els principals reptes que es volen abordar en matèria de participació ciutadana per fer front a aquest context de democràcia amenaçada, i en els quals el Govern ja està treballant, passen per:



Reforçar la relació entre institucions i ciutadania per fomentar una participació activa i informada en els assumptes públics.



Promoure la cultura participativa dins l'Administració (transversalitat i treball en xarxa).



Garantir l'aplicació efectiva del dret a la participació establert per la normativa vigent.





3. Participació ciutadana. De què estem parlant?

El concepte de **participació ciutadana** ha estat molt utilitzat, fins i tot massa. Hem parlat tant de participació ciutadana que sovint hem caigut en el parany de deixar l'expressió buida de significat. Un terme polisèmic que pot referir-se a coses diverses i que, per tant, pot despertar expectatives no sempre coincidents, amb la frustració que poden generar aquestes confusions perquè no sempre allò que n'espera la ciutadania coincideix amb allò que pot estar oferint el Govern.



Resulta imprescindible, doncs, concretar què entenem per participació ciutadana i com poder-ho explicar sense generar confusió entre les persones participants i els càrrecs polítics.

D'entrada, potser és més senzill començar amb una aproximació negativa, és a dir, què **NO és** participació ciutadana. Intentant ser com més clars i directes millor, afirmariem que:

Participació ciutadana **NO** és:

- ✗ Una trobada de molta gent.
- ✗ Escollir els nostres representants polítics.
- ✗ Una mobilització o una protesta.
- ✗ Queixar-se i reclamar alguna cosa a l'Administració pública.
- ✗ Traslladar als governs instruccions sobre allò que han de decidir o han de fer.



Potser és millor considerar que — entrant en una certa contradicció amb els cinc punts anteriors— la participació ciutadana SÍ que és trobar-se, votar, protestar, queixar-se o prendre decisions, però que aquesta NO és la participació de la qual parlem en aquest Pla director. Ens estem referint, en canvi, a una aproximació molt concreta a la participació ciutadana, una aproximació que no és l'única i que, en tot cas, es caracteritza per dos adjectius distintius:

**pública i
deliberativa.**



Participació pública

Afirmar que ens estem referint a una participació ciutadana pública implica, òbviament, que l'objecte de la participació són els serveis públics i les polítiques públiques. Es tracta, per tant, d'una **acció destinada a incidir en les accions dels governs tot esperant que la ciutadania pugui aportar idees i perspectives que les millorin i les enriqueixin.**

Però també implica, i és molt important, que l'objecte de participació ciutadana no siguin les expectatives personals, sinó els projectes col·lectius. Estem parlant

d'una participació que no busca escoltar queixes o demandes particulars, sinó que pretén articular un debat sobre allò que volem conjuntament, com a comunitat. Per exemple, no entenem com a participació ciutadana les al·legacions privades que es poden fer abans de l'aprovació definitiva d'un pla d'infraestructures viàries. En canvi, sí que entenem com a participació ciutadana aquell debat sobre quin model de transport i comunicacions volem i sobre com aquesta aposta col·lectiva es tradueix en una política de mobilitat concreta.



Participació deliberativa



Seguint amb el punt anterior, en aquest Pla descartem aquella participació que s'exerceix a través del vot i ens centrem en aquella que posa el focus en el diàleg, en el fet de parlar amb els altres sobre allò que volem fer col·lectivament. Ens hi referim a través del terme deliberació, que definim a partir de dos trets distintius: l'intercanvi d'arguments i l'establiment de relacions.

En primer lloc, definir la participació ciutadana com un intercanvi d'arguments significa que no es tracta simplement de l'expressió unidireccional de demandes o voluntats, sinó d'un **procés o un espai on exposem els nostres arguments i escoltem els dels altres**. La deliberació implica un

intercanvi: jo parlo i escolto els altres sobre assumptes que ens afecten col·lectivament.

En segon lloc, s'afirma que la deliberació també suposa **un establiment de relacions amb aquells que tenen posicions diferents de les nostres**. Aquest és un aspecte fonamental, ja que afavoreix una dinàmica de coneixement i reconeixement mutu sense la qual és molt difícil avançar conjuntament. És fonamental subratllar que aquestes relacions no tenen l'obligació d'implicar consensos. La deliberació no ha de generar necessàriament acords, però ens ajuda a prendre decisions en contextos —molt habituals en política— de desacord.



Aquesta participació ciutadana —*pública i deliberativa*— és molt exigent tant per als governs com per a la pròpia ciutadania. Els governs han d'acceptar sotmetre les seves decisions a un debat públic, assumint que és la manera de millorar-les en termes substantius (*intel·ligència col·lectiva*) i, també, d'aconseguir-hi una major adhesió de la ciutadania, sense la qual la seva implementació serà segur menys eficient (*compromís i legitimitat*). Tanmateix, acceptar que la ciutadania pot millorar les decisions no significa que es cedeixi la capacitat de prendre-les. La participació deliberativa incideix en les decisions del Govern, però les seves conclusions no poden considerar-se vinculants³. Es propicia una manera diferent de prendre decisions

per part dels càrrecs polítics, no de deixar de prendre les decisions que, de fet, estan obligats a prendre.

La ciutadania, per la seva banda, ha d'involucrar-se en un procés en què no només defensarà les seves posicions, sinó que haurà d'escoltar les dels altres. Un procés al qual arribarà amb determinats interessos que serà necessari contrastar i traduir en termes d'interès general. Un procés que, com hem dit, no genera decisions vinculants i que, per tant, l'obligarà a acceptar que no totes les seves expectatives es veuran satisfetes. Aquest és un autèntic exercici de ciutadania.

Finalment, només cal recordar que definir la participació ciutadana en aquests termes

no implica descartar altres formes de participació ciutadana, com ara la votació per escollir representants polítics o altres formes de democràcia directa a través de consultes o referèndums. Significa només delimitar l'objecte d'aquest Pla i situar-se, a més a més, en una tendència molt present en el debat sobre la innovació democràtica en l'àmbit internacional. En aquest sentit, l'any 2020, l'OCDE va analitzar un conjunt d'experiències de participació ciutadana i va proposar una estratègia d'aprofundiment democràtic en un informe de portava, significativament, un títol amb referències a l'*onada deliberativa*⁴.

³ De fet, aquest punt ja es troba especificat a l'article 11.3 del Decret 444/2022, del 26-10-2022, pel qual s'aprova el Reglament de participació ciutadana: «El resultat del procés participatiu no afecta les facultats decisòries de l'Administració general. El dret de participació ciutadana és de naturalesa consultiva o informativa i no vinculant per al Govern.»

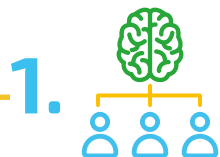
⁴ OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*: https://www.oecd.org/en/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democraticinstitutions_339306da-en.html



4. Els objectius: el perquè de la participació ciutadana

Delimitar el significat de la participació ciutadana resulta la millor manera de saber què en podem esperar i, sovint més important, què no en podem esperar. En aquest sentit, els dos trets distintius de la deliberació —l'intercanvi d'arguments i l'establiment de relacions— marquen els dos objectius centrals de la participació ciutadana i, per tant, del present Pla.





1. En primer lloc, quan intercanviem arguments ho fem amb l'expectativa de **generar intel·ligència col·lectiva, és a dir, d'utilitzar la diversitat de perspectives per conèixer amb més profunditat els problemes que volem abordar i, també, per dissenyar millors polítiques públiques.**

L'expressió «intel·ligència col·lectiva» pot semblar excessivament abstracta, però res més lluny de la realitat. De fet, aquesta aportació de la participació deliberativa ha de materialitzar-se en determinades millores tangibles. És a dir, hem de poder concretar els impactes del debat sobre els continguts de les polítiques públiques — per exemple, el Llibre blanc de la cultura o el Pla nacional de la joventut—. Hem de poder respondre a preguntes del tipus: Quina ha estat l'aportació de la participació ciutadana al disseny de la política? Quins punts d'un programa s'han incorporat gràcies als arguments de la ciutadania?



2. En segon lloc, quan establim relacions amb els altres també generem beneficis des del punt de vista de l'acció de govern, tot i que ara les aportacions són intangibles. Una de les principals dificultats per a governar societats cada cop més complexes rau en el desconeixement dels altres i en com aquest desconeixement provoca el bloqueig de les polítiques: estem tan separats els uns dels altres que no sabem avançar col·lectivament.

En aquest sentit, la deliberació pública **afavoreix el coneixement i el reconeixement dels altres** i, d'aquesta manera, ens permet avançar malgrat les discrepàncies i els conflictes que ens travessen. **La deliberació no genera consens, però ajuda a desplegar les polítiques públiques en escenaris de dissensió.**



4. Els objectius: el perquè de la participació ciutadana

21

Així, doncs, els dos objectius que podem esperar de la participació ciutadana són:

1. **La millora de les polítiques públiques.**
2. **La construcció de ciutadania democràtica.**

Ambdues aportacions haurien de confluïr a incrementar la capacitat dels governs a l'hora d'abordar els problemes que avui afecten la societat. Sovint s'argumenta que la política és incapaç de donar resposta a les expectatives de la ciutadania. I és cert, com també ho és que el propòsit de la participació deliberativa és potenciar la capacitat dels governs democràtics de combatre aquesta situació.

Tanmateix, no podem presentar la participació deliberativa com una solució màgica que transforma la realitat d'una manera ràpida i simple. Cal assumir la complexitat dels problemes que avui hem d'abordar i no despertar falses expectatives entre la ciutadania. Els espais i els processos de participació ciutadana, per tant, hauran de tenir cura de no oferir promeses que no puguin satisfer. **Gestionar les expectatives** és un factor clau per no dinamitar la confiança de la ciutadania, un ingredient imprescindible quan parlem de participació.



De totes maneres, i sense perdre de vista la importància del que acabem de dir, aquesta forma de governar esdevé imprescindible per fer front, amb majors garanties d'èxit, a uns problemes cada vegada més crítics i polièdrics. Les solucions purament tècniques ja no existeixen. El fracàs de les administracions públiques a l'hora de resoldre els problemes del segle XXI no té a veure tant amb la manca d'eficàcia, eficiència i professionalitat en el disseny de les polítiques com amb la complexitat d'un món hiperconnectat, amb la magnitud dels dilemes als quals ens enfrontem i amb la creixent polarització social (vivim junts, però d'esquena els uns dels altres). **Introduir la deliberació en aquesta equació no només ens ha de permetre fer emergir nous enfocaments, punts de vista i riquesa cognitiva, sinó també, i sobretot, teixir complicitats, generar capital social i avançar col·lectivament malgrat les discrepàncies.**





5. Estratègies i accions: com passar de la teoria a la pràctica?

Aquest és l'apartat amb més contingut del Pla director, ja que pretén definir les principals decisions estratègiques que caldrà adoptar, així com identificar les eines per implementar-les d'una manera adequada. Aquestes dues pretensions queden recollides en els dos grans epígrafs d'aquest apartat: el primer fixa les línies estratègiques de la política de participació i les decisions que serà imprescindible adoptar, mentre que el segon identifica les accions concretes a realitzar i dona indicacions metodològiques sobre com dur-les a terme.





A l'hora de desplegar qualsevol política pública —també una de destinada a impulsar la participació ciutadana— cal tenir en compte alguns factors que seran clau per a l'èxit de la seva implementació:

- 1. els diferents actors han d'entendre allò que farem;**
- 2. hem de tenir preparats els recursos organitzatius;**
- 3. cal que identifiquem les principals línies d'actuació, i, finalment,**
- 4. hem de preveure mecanismes d'avaluació que ens permetin revisar, ajustar i mesurar l'impacte d'allò que fem.**

Tot seguit dotarem de continguts aquests quatre punts donant forma a l'estratègia de participació ciutadana del Govern.



5.1.1. Formació i comunicació: saber què farem

L'expressió *participació ciutadana* no només és polisèmica, sinó que, a més a més, desperta grans expectatives. Aquesta és una combinació perillosa, ja que les expectatives poden xocar contra la paret de la polisèmia. És a dir, les expectatives depenen de les diferents versions del terme, de manera que podem estar esperant resultats compatibles amb la nostra concepció de la participació ciutadana, però incompatibles amb altres perspectives. **De fet, en la majoria de les experiències de participació ciutadana hi conflueixen actors diversos (polítics, tècnics, grups d'interès, entitats i associacions o ciutadania a títol particular) amb concepcions no només diferents, sinó fins i tot contradictòria sobre què és i, per tant, què en podem esperar.**

Un terreny adobat per a les frustracions participatives que tan freqüents han estat des dels anys noranta. Per tant, **abans que res, és necessari clarificar i acordar de què estem parlant i què en podem esperar. No podem operar amb expectatives inconsistentes entre elles. Fer-ho suposaria que alguns actors poguessin sentir-se enganyats o, com a mínim, que abandonessin l'experiència insatisfets amb els resultats.** Pensem que per superar aquest parany cal treballar la formació i la comunicació:



Impulsar un **pla de formació** adreçat a com a mínim tres col·lectius: els responsables polítics del Govern, els perfils tècnics dels diferents ministeris i la ciutadania —tant l'organitzada com la no organitzada, especialment els joves—. Caldrà detallar els continguts i la forma d'aquest pla, així com els recursos per desplegar-lo, però podem fixar-ne alguns objectius estratègics:

1.

Assegurar que els

responsables polítics

assumeixin el *perquè* de la participació ciutadana (millorar les decisions i construir ciutadania) i, sobretot, que no despertin falses expectatives (farem allò que vulgui la ciutadania o donarem respostes a demandes individuals) i que siguin conscients del perill de fer-ho (frustració i insatisfacció per part de la pròpia ciutadania). També és molt important que interioritzin i entenguin el *què* de la participació (desmentir tòpics sobre el concepte, deixar clar què no és i definir de manera clara a què ens estem referint), mentre que és menys rellevant que coneguin els detalls del *com* (eines i metodologies.)

2.

Quan ens referim a la formació dels

perfils tècnics

hem de distingir entre aquells que treballen específicament en l'àmbit de la participació ciutadana i aquells que ho fan en els diferents ministeris del Govern. Els primers necessiten una informació intensa sobre el *perquè*, el *què* i, sobretot, el *com* dels espais i els processos participatius, mentre que els segons necessiten —com en el cas anterior— centrar-se en el *què* i el *perquè*. Un dels principals reptes és aconseguir reduir la incomprensió i, per tant, la resistència dins els ministeris que tenen altres focus d'interès. Sovint consideren la participació ciutadana com un cost, una pèrdua de temps que no aporta res de substantiu. Cal, doncs, posar l'èmfasi en els avantatges que els pot reportar incorporar la participació ciutadana en el disseny de les seves polítiques públiques.

3.

Finalment, el cas de la formació a la

ciutadania

comparteix característiques amb aquella que s'ha d'adreçar als professionals de diferents ministeris i als responsables polítics. Gestionar les seves expectatives és fonamental i, per tant, caldrà concentrar la formació en el *què* i el *perquè* de la participació ciutadana. A més a més, compartint una mateixa concepció del *perquè* amb els diferents actors polítics i administratius podrem evitar el perill de la polisèmia al qual ens hem referit.



El pla de formació hauria d'anar acompanyat d'una **estratègia de comunicació destinada tant a explicar la política de participació ciutadana com a situar-la en l'agenda política:**

1.

D'una banda, explicar la política de participació és important com a complement a una formació que sempre resultarà massa limitada. Per tant, caldrà elaborar una narrativa i uns missatges prou simples i entenedors per explicar la participació a públics més amplis, tant dins del Govern com en el seu exterior. Cercar la complicitat i el suport dels mitjans de comunicació és imprescindible per aconseguir aquest objectiu.

2.

D'altra banda, situar-la en l'agenda política és també una condició imprescindible per a l'efectivitat de la comunicació tant interna com externa. L'accés de la participació ciutadana a l'agenda implica que ha aconseguit ser una prioritat política i que, per tant, compta amb l'empenta d'un lideratge necessari per travessar tant les resistències internes com les indiferències externes. No es pot apostar per la participació ciutadana sense comptar amb la complicitat dels diferents actors i, per tant, resulta imprescindible l'existència d'un lideratge que ho expliqui i ho situï com a prioritat.



Qualsevol política pública ha d'encaixar en l'organització que la promou i disposar dels recursos necessaris (econòmics, humans, tecnològics, normatius, etc.) per al seu desplegament. Una política pública pretén incidir en la realitat i transformar-la en una direcció determinada, de manera que requerirà algunes palanques per generar el moviment programat.

No podem impulsar la participació ciutadana només amb declaracions d'intencions. Necessitem alguns recursos que ens ajudin a moure una realitat caracteritzada més per l'apatia política, la burocràcia i la tecnocràcia administrativa o la desconfiança política que pel compromís participatiu. Amb voluntat estratègica, ens referirem breument a **cinc tipus de recursos** que ens han d'ajudar a preparar l'organització que haurà de dissenyar i impulsar la política de participació ciutadana:



**Recursos
econòmics**



**Recursos
humans**



**Recursos
tecnològics**



**Garantir que el
Departament assumeixi
un rol transversal**



**Tenir en compte el
marc normatiu de la
participació ciutadana**





En primer lloc, haurem de destinar **recursos econòmics** a la participació ciutadana. Comparada amb altres polítiques públiques, la participació ciutadana no requereix un volum important de recursos econòmics, però això no significa que sigui gratuïta. Cal, doncs, preveure quins recursos es destinaran a finançar tant l'estructura organitzativa de suport com les activitats que es volen executar. Sense un pressupost suficient, la participació tendeix a convertir-se en una operació cosmètica i declarativa i perd els continguts i la credibilitat.

Proposem una estructura pressupostària que combini els recursos propis de la unitat administrativa dedicada a la participació ciutadana amb els recursos que hi poden destinar els diferents ministeris que han d'incorporar-la a les seves polítiques públiques sectorials. Almenys inicialment és important que el gruix dels recursos recaigui en el ministeri competent en matèria de participació ciutadana, de manera que pugui presentar-la més com un suport que com una càrrega. Tanmateix,

és interessant que progressivament la resta de ministeris prenguin consciència que cal destinar una part (normalment reduïda) del seu propi pressupost a dotar les seves pròpies polítiques públiques de participació ciutadana. De la mateixa manera que qualsevol política ha de tenir en compte la seva viabilitat econòmica o la seva sostenibilitat climàtica, també hauria d'assegurar que compta amb les veus de la ciutadania.

Adicionalment, el compromís pressupostari dels diferents ministeris contribueix a assegurar tant la seva implicació amb la política de participació ciutadana com la seva continuïtat en el futur. L'objectiu seria impregnar el conjunt de les polítiques públiques sectorials de participació ciutadana i, per tant, podríem pensar en un futur en què la dimensió participativa ja s'ha incorporat de manera natural i rutinària al disseny i a la implementació de les seves polítiques públiques de manera transversal.



5.1.2. Preparar l'organització

En segon lloc, un ingredient crític per a qualsevol política pública és aquell que fa referència als **recursos humans**. En el cas de les polítiques de participació hem de posar un èmfasi especial en aquesta afirmació, ja que es tracta d'impulsar un conjunt d'iniciatives que ni són prou conegudes per les administracions públiques ni sempre són ben rebudes pel conjunt de l'organització.

Per tant, necessitem uns recursos humans suficients i preparats per a la tasca que hauran de dur a terme. D'entrada, haurem de disposar de professionals formats en l'àmbit de la participació ciutadana i de mecanismes que permetin actualitzar i incrementar els seus coneixements i la seva experiència. Això no implica comptar amb una plantilla de personal gaire extensa i que sigui capaç de fer-se responsable de l'execució de totes les activitats vinculades als espais i als processos de participació ciutadana. Es tracta d'activitats que no solen ser ni regulars ni previsibles, de manera que probablement resultarà adequat externalitzar-les, almenys parcialment. En canvi, sí que es considera important comptar amb un equip més reduït de professionals capacitats per a dissenyar aquestes activitats, donar suport tècnic i metodològic als diferents ministeris a l'hora de planificar-les, acompanyar-ne la implementació i fer un seguiment del seu desplegament. És a dir, podem externalitzar el múscul de la política de participació ciutadana, però cal que el cervell professional estigui internalitzat en la pròpia institució pública.





Un segon aspecte que solem obviar és que el departament responsable de la participació ciutadana també necessita personal administratiu suficient i preparat per donar suport i cobertura a les diverses tasques logístiques que reclama la participació. Un departament de participació ha de desplegar una intensa activitat en àmbits vinculats a la contractació de serveis, la preparació d'espais i, sobretot, el contacte i la relació tant amb entitats socials com amb la pròpia ciutadania. Es tracta de tasques que poden implicar molta feina. A més, no podem oblidar que es tracta d'una feina sensible, ja que ha de treballar relacions i expectatives. Aquest suport administratiu té, doncs, una influència indiscutible en la qualitat dels serveis vinculats a la participació i, per tant, en el nivell de satisfacció de la ciutadania.

Finalment, tampoc podem obviar la importància —quan pensem en els recursos humans— dels lideratges tant polítics com tècnics de la participació ciutadana. En l'àmbit polític, necessitem un lideratge fort i reconegut, ja que es tracta d'una política transversal; és a dir, que afecta tots els ministeris i que, per tant, reclama un lideratge capaç de fer una cosa molt difícil: travessar horitzontalment l'organització del Govern. En aquest sentit, com ja hem comentat, necessitem que la participació sigui una prioritat explícita de l'agenda política. I en l'àmbit tècnic també necessitem un lideratge directiu molt potent, capaç d'impulsar una política innovadora i amb el prestigi suficient per superar les resistències que sempre generen tant les novetats com les intromissions (recordem de nou que la participació s'ha d'aplicar en les polítiques del conjunt dels ministeris; és a dir, que ens obligarà a entrar a la casa dels altres).





En tercer lloc, un aspecte complementari, però actualment molt destacat, té a veure amb els **recursos tecnològics** que cal posar a disposició de la política de participació ciutadana. De fet, el Govern ja compta amb la plataforma digital Visc.ad i, per tant, es tracta de valorar-ne el funcionament actual, fer-la més accessible i atractiva per a la ciutadania i potenciar-la. No és aquest el moment d'entrar en detalls, però és clar que el Govern necessita avui disposar d'una plataforma online intuïtiva, senzilla, atractiva i accessible, que li serveixi com a espai per a relacionar-se amb la societat civil i, també, com a eina per a articular les formes digitals de participació ciutadana.

1) D'una banda, les plataformes participatives funcionen com a repositori d'activitats participatives i, a més a més, despleguen les vies d'informació i de comunicació amb les entitats i la ciutadania. En aquest sentit, són un important ajut per a les tasques logístiques que requereix la política de participació ciutadana.

2) D'altra banda, aquestes plataformes també actuen com un instrument de participació ciutadana en elles mateixes; poden oferir canals per recollir les veus i estimular els debats deliberatius que la caracteritzen, i proporcionar els espais de treball per als diferents òrgans estables de participació (consells, taules) que estiguin en funcionament en cada moment.



En quart lloc, en termes estrictament organitzatius, hem de **garantir que el Departament assumeixi un rol transversal** i, per tant, haurà de disposar d'algunes característiques que li facilitin portar a terme la seva vocació d'horitzontalitat. Travessar unes institucions públiques històricament construïdes des de la verticalitat i la jerarquia no és senzill. En tot cas, podem oferir tres recomanacions generals:

1) A banda de la plantilla i de les persones que n'exerceixen el lideratge, la secretaria d'estat o el ministeri competent en matèria de participació ciutadana ha de comptar amb una comissió interministerial amb la doble funció de difondre i construir. Difondre transversalment allò que pot oferir la participació ciutadana a les diferents polítiques sectorials i construir conjuntament les accions concretes que s'han de tirar endavant en termes de formació, posada en marxa de plataformes o impuls d'espais de participació o processos participatius. En el cas del Govern ja es disposa d'un òrgan pensat per a satisfer aquestes funcions: la Comissió Operativa de Participació Ciutadana, que queda recollida en el Reglament de participació ciutadana. En aquest sentit, caldrà analitzar-ne el funcionament i la composició.

2) Més enllà de la Comissió Operativa, el lideratge que exerceix la pròpia secretaria d'Estat o el ministeri competent en matèria de participació ciutadana ha de centrar-se en una generosa vocació de servei. Cal entendre que quan volem incorporar la participació en, per exemple, una política educativa o de salut, allò central no és la participació, sinó l'educació i la salut. És a dir, cal reconèixer que estem “al servei de” i que, en aquest sentit, sobretot en les relacions interministerials, ha de prevaldre la generositat. Simultàniament, aquest lideratge —que alguns han anomenat distributiu o relacional— també ha de desplegar-se des de l'empatia i la voluntat d'articular més que des de la imposició i les instruccions. Cal construir la política de participació amb el conjunt de l'Administració, no des de la secretaria d'estat o el ministeri responsable en matèria de participació. De totes maneres, aquest lideratge també ha de ser insistent i potent; fort, però no autoritari. Un lideratge participatiu imprescindible per a superar les inevitables inèrcies que solen dominar les administracions públiques.



5.1.2. Preparar l'organització

3) Un darrer aspecte a esmentar és la necessitat de cultivar un factor complex i intangible com és la confiança. No existeixen receptes màgiques, però és habitual explicar que la gestió de la confiança (*trust management*) requereix incidir en dues dimensions: d'una banda, en la relació cost/benefici de cada part (el Departament de Participació Ciutadana i els diferents departaments ministerials) i, d'altra banda, en el coneixement/reconeixement entre els actors. La confiança, com hem dit, és intangible, però ha de construir-se sobre les bases instrumentals d'una relació en què les diferents parts entenguin i acceptin els costos i beneficis que els comportarà. Unes bases que progressaran consolidant la confiança quan, a més a més, aquestes parts es coneguin i es reconeguin mútuament. Aquí té molta importància tant la difusió interna de la política de participació com el prestigi que vagi adquirint.

Desbordant la lògica transversal (interna), la política de participació també exigeix conformar-se com una **política multinivell** (relacions externes), ja que la majoria de les iniciatives de participació no tan sols involucren persones i entitats arrelades al territori, sinó que també obliguen a establir relacions de col·laboració amb els comuns. Aquest punt mereix un desenvolupament amb més detall, però de moment establim l'oportunitat estratègica de pensar una política de participació ciutadana comptant amb els comuns. També en aquesta dimensió multinivell caldrà tenir en compte aspectes com la gestió de la confiança o els estils relacionals dels lideratges.





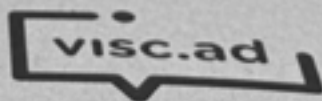
Finalment, en cinquè lloc, cal **tenir en compte el marc normatiu de la participació ciutadana**, que actualment ja té un reglament vigent des de l'any 2022. En aquest sentit, més que introduir noves normatives, es tracta d'anar-lo adaptant i revisant en funció dels resultats de les polítiques participatives que es vagin desplegant tenint en compte el context de cada moment i el coneixement acumulat. De fet, basant-nos en l'experiència d'altres polítiques de participació ciutadana, pensem que cal ser prudents en l'ús d'aquests recursos normatius, especialment quan s'està posant en marxa una política. La temptació d'establir obligacions participatives pot ser la resposta fàcil, ja que garanteix que s'executin les iniciatives participatives previstes legalment. Tanmateix, aquesta opció pot convertir-se en una trampa i propiciar experiències participatives rutinàries, que es despleguen amb l'única finalitat de satisfer els requisits normatius. Aquesta és una situació nefasta per a la participació, que reclama convenciment i compromís als diferents actors.

Des de la perspectiva d'aquest Pla, sobretot en els moments inicials d'una política de participació, resulta més interessant optar per la seducció que per l'obligació. Els diferents ministeris han d'estar disposats a sotmetre les seves polítiques a espais i processos de participació, no per satisfer obligacions legals, sinó perquè estan convençuts que els servirà per a millorar les seves polítiques. I la millor forma de seduir és assegurar-se que les experiències de participació efectivament dutes a terme siguin satisfactòries i útils, no només per a la ciutadania, sinó també per a la pròpia Administració i per als responsables polítics que la lideren. Convé destacar, a més, que les experiències de participació han de centrar-se, preferentment, a generar intel·ligència en aquelles polítiques públiques que puguin tenir un major impacte en la millora de les condicions de vida de la ciutadania. En aquest sentit, estratègicament, és millor aconseguir poca participació, però amb molt d'èxit, que molta participació, però insatisfactòria. Cal optar més per la intensitat que per l'extensió, assegurant que l'èxit de les accions participatives s'explica i que van impregnant la cultura de l'organització.



5.1.3. Els continguts estratègics: òrgans i processos participatius

Els punts anteriors es poden considerar aspectes preliminars i preparatoris de les accions concretes que han de dotar de contingut la política de participació ciutadana. Aquests continguts, tal com hem explicat en l'apartat destinat al què de la participació ciutadana, queden delimitats a allò que hem anomenat deliberació pública. Així, doncs, els continguts estratègics de la política de participació es concentraran en dos grans tipus d'actuacions: **els òrgans i els processos participatius**.

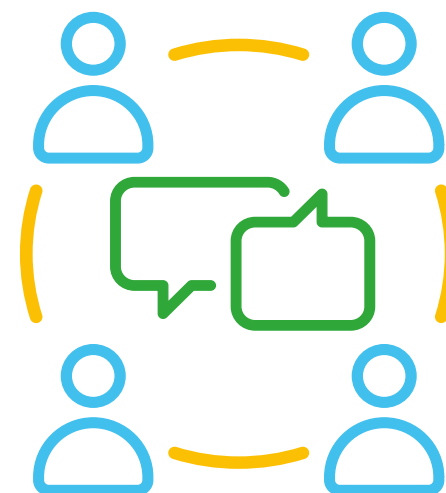


Òrgans participatius

Els òrgans participatius adopten un caràcter estructural i són estables en el temps. La seva composició pretén recollir, de manera habitualment tancada i representativa, el conjunt de veus d'un determinat àmbit, mentre que la seva funció és convertir-se en un espai d'interlocució formal entre els responsables de les polítiques públiques i els diferents actors interessats en l'àmbit.

A partir d'aquests grans trets, ens caldrà discutir quants d'aquests espais necessitem impulsar, quina serà la seva composició concreta i com funcionaran

en el seu dia a dia. Abordarem aquests interrogants més detalladament en el següent apartat, quan parlem dels òrgans participatius que proposem impulsar i ens referim a la seva operativa. En tot cas, considerem que caldrà racionalitzar i sistematitzar de manera gradual els òrgans de participació que ja existeixen. Racionalitzar perquè cal disposar d'un nombre més reduït, però significatiu d'òrgans, i sistematitzar perquè necessitem homogeneïtzar les estructures i les dinàmiques de funcionament.



Processos participatius

Els processos participatius, en canvi, són conjunturals i tenen un termini temporal que coincideix amb el moment en què s'ha de prendre una decisió institucional: aprovar un pla, desplegar un programa o legislar sobre un determinat àmbit. Com que s'adrecen a objectius diversos, poden adoptar formes diferents i no sempre han de tenir la mateixa durada, encara que —com també veurem en el proper apartat— proposem que tots segueixin uns passos i satisfacin certes característiques comunes.

De nou, ens caldrà preguntar-nos quants processos de participació hem d'impulsar, sobre quines temàtiques i en quins formats. En termes estratègics, un cop analitzada la situació actual de la participació ciutadana al Govern, proposem reduir-ne el nombre, amb la voluntat de fer-los més rellevants i de millorar-ne la qualitat. Com ja s'ha comentat anteriorment, apostem per una participació més intensiva que extensiva i, per tant, ens sembla imprescindible seleccionar uns pocs

processos participatius que ens permetin treballar-los a fons, garantir-ne l'èxit i, finalment, poder difondre'ls com a bones pràctiques tant per a la ciutadania com per al conjunt de l'Administració. Actualment i d'avançada no es poden concretar els processos que s'haurien d'impulsar, perquè això dependrà de l'agenda política del Govern. En tot cas, suggerim que en l'interval temporal d'un mandat, i de forma gradual, es pugui dur a terme un procés participatiu sobre un tema de país important, al qual sumariem quatre o cinc processos més (un d'annual, per exemple) i que haurien d'estar liderats des de diferents ministeris, en coordinació amb el Departament de Participació Ciutadana.





Finalment, tot i que també ho desenvoluparem amb més precisió instrumental en el següent apartat, volem ara destacar la importància estratègica de disposar, de manera progressiva, d'un sistema d'avaluació de les polítiques de participació ciutadana. Es tracta d'un àmbit que desperta dubtes i reticències tant entre la ciutadania com a l'interior de les administracions públiques, i per això cal ser capaç de mostrar-ne els resultats de manera clara, convincent i sense gaires sofisticacions tècniques.

L'avaluació de polítiques públiques és un repte general, però que presenta dificultats específiques en un àmbit com el de la participació ciutadana. Els objectius de la

participació ciutadana se situen fora d'ella mateixa, ja que, en realitat, no busquem — o, potser millor, no només busquem— assolir una bona participació ciutadana, sinó que esperem que aquesta impacti sobre altres polítiques sectorials, enriquint-les i millorant-les. No és senzill mesurar aquests impactes, de manera que —com veurem més endavant— proposarem un sistema que combinarà indicadors diversos per, sense caure en la temptació metodològica que sovint limita l'avaluació al recompte de participants i de reunions, fer visible tant els resultats tangibles com intangibles d'una política de participació que té clars els seus objectius: contribuir a la millora de les polítiques públiques que, alhora, han de servir per a millorar la qualitat de vida de la ciutadania.





5.2. De l'estratègia a les accions: el com de la participació ciutadana

En aquest apartat volem passar de les estratègies a les accions, de manera que partirem de les tres línies apuntades anteriorment i per a cadascuna apuntarem les accions que haurien de facilitar la implementació del Pla director. En un document eminentment estratègic com aquest, el nivell de concreció de les accions proposades pot resultar controvertit: d'una banda, perquè no som en un espai on es prenen decisions dotades d'autoritat i de recursos i, de l'altra, perquè, tanmateix, ens cal aterrar tant com sigui possible.

Així, doncs, mirarem de concretar aquestes accions de manera que el document ofereixi una guia prou detallada per a la implementació de la política de participació del Govern. En tot cas, però, és important advertir que caldrà inscriure aquestes accions en uns calendaris, uns pressupostos i unes voluntats polítiques que queden fora del perímetre d'aquest document.





En l'apartat anterior ens referíem als objectius de l'estratègia de formació i comunicació en aquests termes: “saber què volem fer”. En aquest sentit, les accions que tot seguit proposarem van estrictament orientades a ensenyar i a fer públic què entenem per participació ciutadana. Tal com hem dit, es tracta d'un terme polisèmic i aquest document ens hi situa en una determinada definició i aproximació. Així, doncs, tant el Pla de formació com l'Estratègia de comunicació hauran de ser coherents amb la nostra aposta per una participació entesa com a deliberació pública orientada a la millora de les polítiques públiques.

5.2.1.1. Pla de formació

Aquest Pla haurà d'anar dirigit a diferents col·lectius (responsables polítics, comandaments, tècnics sectorials, tècnics de participació tant del Departament com dels comuns) i al conjunt de la ciutadania, i, per tant, haurà d'adoptar diferents objectius i formats. **Ho hem recollit en el quadre següent:**



DESTINATARIS	OBJECTIUS I/O CONTINGUTS	FORMATS
Càrrecs polítics	1. El què, el com i el perquè de la participació ciutadana i la democràcia participativa.	<i>Xerrada de caràcter pedagògic i seductor de dues hores de durada.</i> Es podria dur a terme una vegada per legislatura o de forma anual posant èmfasi en un aspecte diferent cada any.
Membres de la Comissió Operativa	1. El què, el com i el perquè de la participació ciutadana i la democràcia participativa. 2. La gestió interna de la participació ciutadana: transversalitat, gestió en xarxa i lideratge habilitador.	<i>Xerrada de caràcter pedagògic, formatiu i seductor de dues o tres hores de durada.</i> Es podria dur a terme una vegada per legislatura o de forma anual posant èmfasi en un aspecte diferent cada any.
Tècnics sectorials i comandaments dels diferents ministeris	1. Democràcia: dels reptes actuals a la necessitat d'enfortir-la. 2. Innovació democràtica: el què i el per a què de la deliberació i la participació pública. 3. De la teoria a la pràctica: què necessitem per fer un bon procés participatiu? 4. Els resultats de la innovació democràtica: què en podem esperar i com avaluar-ho?	<i>Píndoles pedagògiques teoricopràctiques d'una durada mínima de vuit hores de durada.</i> Aquesta proposta formativa caldria estructurar-la en dues parts complementàries: • Una primera fase teòrica, presentada de manera atractiva i persuasiva per facilitar la comprensió i l'interès. • Una segona part pràctica, en què els diferents ministeris puguin començar a treballar en el disseny i desenvolupament de les seves pròpies experiències de participació. Per arribar als tècnics sectorials (es podria impartir la formació agrupant els destinataris per ministeris, per exemple) caldria planificar una estratègia interna orientada en aquest sentit. Es pot desplegar una formació per a formadors, de manera que aquestes píndoles puguin oferir-se de manera constant des de l'organització



DESTINATARIS	OBJECTIUS I/O CONTINGUTS	FORMATS
Tècnics que treballin directament en l'hàbit de la participació	1. Conèixer en profunditat les píndoles formatives: en els casos que es consideri oportú podrien seguir la formació per a formadors i, d'aquesta manera, convertir-se en promotors del relat participatiu dins l'organització. 2. Planificar la participació: disseny de processos i gestió de projectes i equips de treball. 3. El com de la participació: eines i tècniques. 4. Estudis de cas: anàlisi d'experiències. 5. Avaluació de la participació: indicadors i mètodes.	<i>Formació especialitzada</i> Aquestes figures tècniques podrien disposar d'un programa formatiu a partir d'ofertes ja existents (reglades o no) i/o fetes a mida, així com de cursos dissenyats específicament per ser impartits per elles. També podrien formar part de xarxes de professionals de la participació, cosa que els permetria conèixer experiències i actualitzar coneixements.
Ciudadania no organitzada	1. Obrir la presència de ciutadania a títol individual a les Jornades anuals. 2. Organitzar conferències i/o xerrades —aprofitant esdeveniments socials o culturals— sobre la participació ciutadana, desmentint tòpics i explicant la política específica del Govern en aquest àmbit.	<i>Jornades anuals</i> <i>Cicle de conferències</i>
Ciudadania organitzada	1. Compartir les píndoles pedagògiques amb entitats socials diverses a partir d'unes Jornades anuals. 2. En aquestes mateixes Jornades, es tractaran temes formatius vinculats al paper de les entitats, a l'explicació d'experiències participatives o a la presentació dels projectes de futur del Govern en termes de participació.	<i>Píndoles formatives</i> Seminaris amb representants de les entitats per presentar aquestes píndoles formatives. <i>Jornada anual: enfortint la democràcia</i> A banda dels contactes habituals amb les entitats socials i econòmiques, proposem un acte anual que serveixi per a compartir coneixements, experiències, inquietuds i expectatives al voltant de la política de participació ciutadana.



DESTINATARIS	OBJECTIUS I/O CONTINGUTS	FORMATS
Membres de la visura ciutadana	1. El què, el com i el perquè de la participació ciutadana i la democràcia participativa. 2. De clients a ciutadans; normes de comportament bàsiques per a un diàleg participatiu.	<i>Xerrada de caràcter pedagògic i seductor de dues o tres hores de durada</i> Es podria dur a terme una vegada cada dos anys (coincidint amb el període de mandat dels seus membres) o de forma anual posant èmfasi en un aspecte diferent el segon any.
Alumnes de segona ensenyança i batxillerat de les escoles	1. Què és la cosa pública, per què ens afecta i per què té tanta incidència en la nostra quotidianitat i qualitat de vida (encara que d'entrada no ens ho sembli)? 2. En què consisteix la democràcia? És només votar? 3. Quina és la feina dels polítics? 4. Quina diferència hi ha entre els tècnics i els polítics? Per què la ideologia és important? Hi ha solucions purament tècniques? 5. Què fan les administracions públiques? Qui hi treballa? 6. Per què costa tant solucionar els problemes que ens afecten i ens preocupen més (habitatge, emergència climàtica, desigualtats socials, pobresa...)? 7. Volem ser clients o ciutadans? Què volen dir una cosa i l'altra i quines conseqüències té? 8. Per què necessitem implicar-nos en les solucions més enllà de votar cada quatre anys? (La importància de la participació ciutadana i la saviesa col·lectiva.) 9. Desmuntar tòpics sobre els polítics i les administracions públiques	<i>Xerrades de caràcter pedagògic i seductor d'una hora de durada a grups classe</i>



5.2.1.2. Estratègies de comunicació

En paral·lel al desenvolupament del Pla de formació, cal desplegar també una estratègia de comunicació amb voluntat d'anar instal·lant la participació en l'agenda política i mediàtica d'Andorra. L'objectiu central d'aquesta estratègia seria difondre la cultura de la participació, però també donar a conèixer les iniciatives del Govern i compartir els resultats assolits amb el conjunt de la ciutadania.

Qualsevol estratègia de comunicació involucrarà tant la tasca comunicativa del Govern com les relacions que s'estableixen amb els mitjans de comunicació —tant els més tradicionals com els més recents—. No ens toca ara proposar una concreció d'aquesta estratègia, però sí que suggerim **els principals missatges que pensem que s'haurien de subratllar:**

- » **La participació és l'eina, no l'objectiu:** serveix per a millorar les polítiques públiques.
- » **La participació no és decorativa, és efectiva i dona resultats concrets:** serveix per a millorar la vida de la ciutadania.
- » **La participació és una prioritat del Govern:** és imprescindible per governar societats complexes.
- » **La participació enforteix la democràcia:** el Govern andorrà aposta per l'aprofundiment democràtic en un entorn d'amenaques a la democràcia.
- » **La participació ens prepara com a ciutadania i ens enforteix com a comunitat.**
- » **La participació,** en tant que eina per escoltar les veus d'actors socials diversos, **enriqueix el contingut de les decisions.** No és el mateix prendre una decisió comptant amb una única opinió, per vàlida i competent que pugui ser, que escoltant les aportacions d'un ampli ventall d'actors socials i experts.
- » **La participació és capaç de generar creativitat i intel·ligència col·lectiva** i complementar els criteris tècnics i polítics.
- » **La participació,** en tant que mecanisme d'escolta i respecte a opinions diverses, **és capaç de generar complicitats** i, consegüentment, de millorar l'eficiència en la implementació de les polítiques i trobar solucions que ens permetin avançar, malgrat les discrepàncies.
- » **La participació vol dir construir espais de trobada, escolta mútua i deliberació** orientats a la millora de les polítiques públiques.
- » **La participació,** en tant que mecanisme que obre un diàleg social, **reforça la dimensió pedagògica i la transparència de les decisions polítiques.**
- » **La participació permet un diàleg constructiu** i no intenta ni evitar el conflicte ni acontentar tothom (perquè és impossible), sinó gestionar els desacords.



5.2.1. Formació i comunicació

En definitiva, es tracta d'explicar el relat del Govern d'una manera clara, entenedora, pedagògica, persuasiva i seductora a través d'entrevistes en mitjans digitals, radiofònics i televisius; de publicar articles en mitjans escrits i digitals, i de tenir presència periòdica i continuada en les xarxes socials, etc.

Part d'aquesta estratègia de comunicació passaria també per l'organització d'uns premis a les bones pràctiques de participació ciutadana amb l'objectiu de guardonar i recompensar experiències d'innovació democràtica i participació ciutadana que promoguin una millor qualitat de la democràcia. Es tracta d'incentivar aquests processos entre els comuns, les entitats i la societat civil organitzada i reconèixer les bones pràctiques en aquest sentit.



5.2.2. Preparant l'organització

Un important requisit per desplegar una política pública —també la de participació ciutadana— és disposar dels recursos adequats per a la seva implementació. En aquest sentit, encara que sembli una obvietat, és necessari preparar l'organització per desenvolupar una tasca que, com qualsevol altra, necessita recursos econòmics, humans, materials, organitzatius i normatius. Sovint s'ha pensat que podíem impulsar la participació ciutadana assumint uns alts nivells d'improvisació. Tanmateix, els impactes de no disposar dels recursos necessaris van més enllà de mals resultats concrets i, de fet, es converteixen en el camí que ens condueix a un desprestigi general de la pròpia política d'enfortiment democràtic.

Així, doncs, a continuació ens referirem a alguns aspectes específics en relació amb els diferents recursos que requereix una política de participació ciutadana. Com en l'epígraf anterior, en aquest document no es poden prendre decisions concretes —que cal emmarcar en un determinat context polític i pressupostari—, però sí que pretenem oferir algunes accions específiques que poden ajudar a adoptar aquestes decisions.





5.2.2.1. Recursos humans

- » Un mínim de dues figures tècniques especialitzades en l'àmbit de la participació ciutadana encarregades de liderar, planificar, dirigir, donar suport i coordinar totes les polítiques de participació que es duuguin a terme des del Govern, així com de proporcionar alguns dels recursos formatius esmentats anteriorment.
- » Un mínim d'una figura administrativa per tal de dur a terme tasques de gestió administrativa i tràmits burocràtics diversos, gestionar convocatòries, encarregar-se d'aspectes de logística i organització relacionats amb els espais i els processos de participació, etc.
- » Un suport informàtic compartit amb altres serveis dedicat tant a la gestió del portal de participació com a les tasques de suport tecnològic que puguin requerir els espais i els processos de participació ciutadana.
- » Un suport de comunicació, que podria ser compartit amb altres serveis, per tal de poder establir sinergies de col·laboració amb la resta de ministeris del Govern, dissenyar estratègies i accions de difusió associades als diferents processos que es duuguin a terme, explicar el relat del Govern en matèria de participació, etc.
- » Disposar d'un lideratge polític directiu clar, directament assignat a la secretaria d'Estat o a la persona titular del ministeri competent en matèria de participació ciutadana, garantint així una direcció estratègica coherent i una coordinació efectiva en l'impuls de les polítiques participatives.
- » Elaborar una llista d'empreses i entitats externes especialitzades en diferents temes, àmbits, metodologies i sabers relacionats amb la participació ciutadana amb les quals poder establir relacions de col·laboració.



5.2.2.2. Recursos materials

- » Plataforma Visc.ad: proposem millorar la seva accessibilitat per tal que l'experiència amb la ciutadania-usuària sigui més intuïtiva, fàcil i comprensiva. La sofisticació tècnica d'aquestes eines (que permet interactuar de múltiples maneres i adaptar-se a les característiques concretes de cada procés de participació) sovint topa amb la manca de paciència, temps o interès de la ciutadania per dedicar temps a registrar-s'hi (cosa que pot provocar incomoditat, ja sigui per recordar contrasenyes, donar-se d'alta d'un servei del qual es té poc coneixement...), la poca habilitat per navegar en entorns virtuals amb molta informació i múltiples funcionalitats, etc.
- » Materials formatius i de difusió, com ara textos docents de caràcter divulgatiu, i tríptics, fulletons o materials específics que expliquin de forma clara, atractiva i breu el funcionament dels espais i els processos participatius que es vulguin dur a terme.



5.2.2.3. Recursos organitzatius

- » Òrgan transversal: revisió del funcionament i la composició de la Comissió Operativa de Participació Ciutadana.
- » Espai de govern multinivell: comissió intergovernamental amb els comuns per tal de facilitar i impulsar polítiques participatives des de les parròquies i donar-los suport.
- » Borsa d'ambaixadors: aprofitar l'experiència i el contacte establert amb els membres de la Visura Ciutadana que hagin acabat el seu “mandat” per crear una borsa de persones que puguin ser ambaixadores de la participació ciutadana. El seu paper podria ser el d'acudir a jornades sobre participació organitzades pel Govern per explicar la seva experiència, fer xerrades als centres educatius i/o formar part d'un registre de persones a títol individual que puguin estar disposades a ser presents en altres òrgans o processos participatius que es duguin a terme al país.
- » Creació d'una base de dades de ciutadans interessats a poder formar part de processos i òrgans de participació amb la finalitat de disposar d'una llista àmplia i diversa de persones residents al país que poguessin garantir una certa riquesa de visions i punts de vista en el si dels espais i projectes deliberatius que es duguin a terme.



5.2.2.4. Recursos econòmics

- » Garantir una dotació pressupostària estable i robusta per poder fer front a les despeses associades a la implementació, desplegament i aplicació tant de les polítiques i actuacions en matèria de participació que ja es duen a terme des de la Secretaria d'Estat d'Igualtat i Participació Ciutadana com de les que es poden derivar de la concreció i posada en marxa de les propostes contemplades en aquest document estratègic. Així, doncs, cal preveure partides per assegurar i incrementar els recursos humans en l'àmbit de la participació, fer front als recursos materials (oficina, materials divulgatius...) i tecnològics (manteniment i millora de la plataforma Visc.Ad), finançar les accions formatives i de comunicació, la dinamització, el disseny i la logística de processos i espais de participació i la realització dels estudis i informes sobre la seva millora que es preveuen en aquest pla, així com garantir els recursos necessaris per seguir desplegant el Reglament de participació ciutadana.



5.2.2.5. Recursos normatius

Reglament de participació: ja existeix i en proposem el manteniment i desplegament. En tot cas, caldria revisar-lo, a mitjà o llarg termini, i adaptar-lo a l'experiència acumulada, així com alliberar de detalls i concrecions alguns articles per dotar de major flexibilitat i capacitat d'adaptació les polítiques de participació.

De fet, pensem que cal tenir molta cura amb la normativització de la participació. Experiències d'altres països ens mostren com aquesta normativització ha comportat la burocratització i la banalització de la participació, convertida en un simple tràmit a satisfer de forma rutinària i indiferent.





En relació amb els **espais estables de participació**:

- » Estudi sobre els òrgans de participació ja existents, que haurà d'incorporar una proposta de simplificació del mapa d'espais actualment existents i una forma homogènia d'entendre'n els objectius, la composició, l'estructura i el funcionament.
- » Continuar amb la gestió dels espais existents, però amb la intenció d'integrar-los en una mirada global i coherent de què són, com funcionen i quins objectius tenen.
- » Garantir una presència diversa i inclusiva de persones a títol individual dins d'aquests òrgans per tal d'enriquir les deliberacions.
- » Apostar per la consolidació i la potenciació de la Visura Ciutadana en tant que òrgan permanent de participació per excel·lència amb l'objectiu de debatre i deliberar sobre qüestions de país que es considerin estratègiques. En aquest sentit, caldria que el Govern nodrís de contingut l'òrgan i n'incentivés la deliberació. Caldria també desplegar una campanya de visualització, explicació i pedagogia adreçada a la ciutadania sobre el què, el com i el perquè d'aquest espai permanent de participació, així com promoure un retorn periòdic, visual, clar i senzill adreçat a la ciutadania sobre les deliberacions i els treballs que duen a terme els seus membres. D'altra banda, i amb l'objectiu d'incrementar la utilitat i contribuir a l'èxit d'aquest espai, proposem que al final de cada període de vigència es faci una sessió participativa amb els seus membres per avaluar els punts forts i febles dels dos anys de funcionament.



5.2.3. Continguts: espais i processos

En relació amb els **processos participatius**:

- » Disposar d'una guia compartida amb el conjunt del Govern sobre les fases, els requisits i les característiques que hauran de satisfer els processos participatius.
- » Planificar l'execució d'aproximadament cinc processos per legislatura: proposem que almenys un sigui liderat des dels Serveis del Cap de Govern, mentre que els altres quatre els impulsin diferents ministeris sectorials. L'objectiu és mostrar tant el compromís del Govern com la progressiva incorporació dels diferents àmbits sectorials a la cultura de la participació ciutadana. En aquest sentit, les qüestions que més preocupen la ciutadania (segons els resultats de l'observatori Baròmetre del Grup de Recerca Sociològica d'Andorra Recerca i Innovació del segon semestre de 2024) i que, per tant, podrien ser objecte d'aquests processos passen, sobretot, per l'habitatge, el poder adquisitiu, el trànsit i les polítiques socials, entre d'altres.
- » L'elecció dels continguts d'aquests processos correspon al Govern i als ministeris, però suggerim que es tracti d'aspectes rellevants i que generin debat. La idea de provar la participació en converses poc substancials ha estat molt practicada, però els resultats han estat negatius. Necessitem la participació per abordar problemes complexos i que generen incertesa, de manera que aquest és el terreny on ens cal situar-nos.
- » Pel que fa als actors que caldria involucrar en aquests processos, destaquem la necessitat d'incorporar-hi, a banda de representants d'entitats i persones del món associatiu, agents de la societat civil no organitzada (ciutadania a títol individual) tenint en compte criteris de diversitat (diferents perspectives) i inclusivitat (diferents possibilitats i recursos).



5.2.4. Avaluació

Finalment, caldrà assegurar que, de manera progressiva, gradual i a mitjà i llarg termini, tota la política de participació sigui analitzada i avaluada de manera clara, senzilla, entenedora i fugint d'un excés de sofisticació tècnica. En aquest sentit, proposem:

- » Disposar d'un protocol d'avaluació que serveixi tant per als processos participatius com per als òrgans de participació.
- » Elaborar, conjuntament amb l'ARI (Andorra Recerca i Innovació) un Informe periòdic sobre l'estat de la democràcia i de la participació ciutadana a Andorra. En aquest informe s'hi recollirien tant les activitats dutes a terme des del Departament de Participació Ciutadana durant el període corresponent com algunes reflexions més genèriques sobre la situació i el context democràtic que han de guiar la política de foment de la participació ciutadana.
- » Utilitzar les avaluacions de les activitats realitzades i l'Informe per anar revisant i ajustant la pròpia política de participació, tal com estableix el vigent Reglament de participació, que preveu una revisió periòdica del Pla director.



➤ Suport del Departament de Participació Ciutadana

El Departament de Participació Ciutadana té un paper clau en la planificació i l'execució de les iniciatives participatives. Aquest Departament ofereix suport tècnic, assessorament i acompanyament a totes les unitats de l'Administració que vulguin iniciar un projecte o procés participatiu. El seu objectiu és garantir que tots els processos compleixin els requisits legals establerts per la Llei 33/2021 i el Reglament de participació ciutadana, així com assegurar que s'apliquin les millors pràctiques en la gestió i el desenvolupament d'iniciatives que promoguin la participació de la ciutadania.





Govern d'Andorra