

De
l' Aquí
no a
l' Així Sí

ORIENTACIONS PER
PLANIFICAR
POLÍTIQUES AMB
IMPACTE TERRITORIAL



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

© Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació
Direcció General de Participació Ciutadana
www.gencat.cat/direp
Novembre de 2007

Exemplars:

Dipòsit legal:

Disseny: OPAC, taller creatiu

Impressió:

Imprès en paper ecològic

De
'Aquí
no
a
'Així sí

De
l' Aquí
no
l' Així Sí

ORIENTACIONS PER
PLANIFICAR
POLÍTIQUES AMB
IMPACTE TERRITORIAL

Índex

Per què una guia per a polítiques amb impacte territorial?	06
D'on ve aquesta guia?	07
Els continguts de la guia: orientacions per a l'“Així sí”	08
1. Principis de partida	09
2. Els dos pilars: planificació i proximitat	10
3. Els resultats	16
4. Un exemple: els equipaments penitenciaris en el territori	17

PER QUÈ UNA GUIA PER A POLÍTIQUES AMB IMPACTE TERRITORIAL?

La nostra societat cada vegada és més complexa. La ciutadania és més exigent i disposa de coneixements i capacitats per plantejar els seus punts de vista. No rep les polítiques públiques passivament, sinó que és capaç d'entendre'n els impactes i de valorar-los en funció dels seus interessos i les seves preferències.

Disposar d'una ciutadania activa i compromesa és, evidentment, una bona notícia, una tendència que caldria celebrar i impulsar. És, també, un repte per als governants, ja que els exigeix fer les coses d'una altra manera. I aquesta és una segona bona notícia.

A Catalunya, aquest repte s'ha deixat sentir de manera especial en totes les polítiques que provoquen impactes territorials. És clar que cada vegada hi ha més intervencions públiques que desperten resistències, reaccions i situacions conflictives. Molts d'aquests conflictes han paralitzat accions governamentals o, com a mínim, les han complicat. Altres no han aconseguit influir sobre la política pública, però això ha generat insatisfaccions, frustracions i desconfiances entre els responsables públics i parts importants de la ciutadania.

Alguns han percebut aquests conflictes com el resultat de l'anomenada “**cultura del no**” i, conseqüentment, han lamentat la manca de maduresa de determinats sectors socials, incapaços d'acceptar que cal avançar i que no es pot aturar la màquina del progrés. No compartim ni aquestes opinions ni aquesta manera d'abordar el tema. Pensem que la ciutadania cada vegada és més activa i madura, no el contrari. I considerem que aquesta notícia és excel·lent.

Les posicions d'una ciutadania cada vegada més resistent no són només gratuïtes o simplement egoïstes, sinó que expressen malestars que no troben espai on manifestar-se. De fet, estem convençuts que no ens estan llançant només el missatge simple i negatiu de l’**“Aquí no”**, sinó el més complex i sofisticat del **“No d'aquesta manera”**.

Se'ns fa evident que hem de superar l'asimetria que hi ha avui dia entre una societat nova i una política vella, entre l'aparició de nous problemes i la vella manera d'abordar-los. Hem d'aprendre a governar d'una altra manera. Per aquesta raó, la Direcció General de Participació Ciutadana volem proposar unes recomanacions que ens ajudin a construir aquesta nova política. No es tracta, com es veurà tot seguit, d'un protocol tancat i detallat, sinó d'algunes orientacions que tenen com a objectiu tant reconèixer el paper d'una ciutadania més activa com facilitar als responsables públics una guia per prendre decisions millors i per desplegar-les amb més eficiència.

No es tracta de buscar la manera d'evitar el conflicte, sinó de gestionar-lo adequadament. Els conflictes són inherents a la diversitat de punts de vista i d'interessos de la nostra societat. Per tant, no pretenem superar-los amb consensos artificials o impossibles, sinó aprofitar el potencial creatiu i transformador que contenen.

Els continguts d'aquesta guia han estat madurats durant els darrers dos anys i són el resultat de diversos projectes i experiències:

- En primer lloc, l'any 2005, la Direcció General de Participació Ciutadana va convocar un grup de persones interessades i/o protagonistes de les polítiques amb impacte territorial. Aquest grup –format per acadèmics, tècnics i persones amb responsabilitats públiques– ha estat el germen principal d'aquesta guia.
- En segon lloc, una de les activitats promogudes per aquest grup va ser precisament l'elaboració d'una metodologia d'actuacions públiques en el territori des de la perspectiva dels actors i els moviments socials mateixos. Es va encarregar la tasca a Desenvolupament Comunitari, que va entrevistar diverses persones amb lideratge dins els moviments socials i també va organitzar cinc trobades territorials per discutir amb aquests actors una metodologia eventual que satisfés les seves expectatives.
- Finalment, la Direcció General ens hem vist involucrats en diversos projectes que ens han ajudat a traslladar tant les reflexions a la pràctica com la pràctica a les reflexions. Potser l'experiència que es vincula més directament a les polítiques amb impacte territorial és el Pla d'equipaments penitenciaris, al qual dedicarem el darrer apartat d'aquesta guia.

Aquesta guia, en definitiva, és el resultat d'experiències i reflexions. Un resultat que pretén orientar noves experiències i noves reflexions, al mateix temps que vol contribuir a avançar en un àmbit en el que no només estem involucrats el Govern de la Generalitat, sinó també els ajuntaments, els actors socioeconòmics i el conjunt d'entitats que donen veu a la societat civil d'aquest país.

D'ON VE AQUESTA GUIA?

ELS CONTINGUTS DE LA GUIA: ORIENTACIONS PER A L'“AIXÍ SÍ”

El que ara presentem, a partir de les experiències que s'han esmentat en el punt anterior, són algunes conclusions expressades de manera sintètica i en forma de protocol. No es tracta, però, d'un protocol tancat, sinó, més modestament, d'unes pautes flexibles per orientar les actuacions. Presentem aquestes pautes com una seqüència.

1. PRINCIPIS DE PARTIDA

- Acceptar el conflicte i el respecte mutu.
- Claredat en els objectius i en les regles del joc.

2. ELS DOS PILARS: PLANIFICACIÓ I PROXIMITAT

PLANIFICACIÓ GLOBAL

- Explicitar i explicar “els valors, els objectius i els criteris” de la política.
- Participació i acord sobre “els valors, els objectius i els criteris” de la política.
- Transparència i informació.

PROXIMITAT LOCAL

Diàleg i participació

- La planificació global com a punt de partida: comunicació i aclariment.
- Garantir compromisos interdepartamentals.
- Els actors clau: acordar els termes del procés.
- Qui participa? Mapa d'actors.
- Com es participa? Regles clares i execució acurada.
- Els recursos per a la participació.

Negociació i mediació

- La negociació com a suma positiva.
- Acceptar instàncies de mediació.

3. ELS RESULTATS

- 3.1 Demostrar que s'escolta.
- 3.2 Fer visibles els resultats.

4. UN EXEMPLE: ELS EQUIPAMENTS PENITENCIARIS EN EL TERRITORI

1

PRINCIPIS DE PARTIDA

Aquest primer punt no té la mateixa vocació operativa que la resta. Tot i això, ens ha semblat fonamental recordar alguns principis de partida sense els quals res del que segueix arribaria a bon port.

ACCEPTAR EL CONFLICTE I EL RESPECTE MUTU

Tendim a mitificar el consens com la millor manera d'abordar les intervencions públiques, quan, de fet, aquestes intervencions es basen en l'existència d'un conflicte legítim entre interessos i visions alternatives. L'experiència ens mostra les conseqüències d'aquesta percepció mítica del consens: paràlisi i desconfiança.

- **Paràlisi**, ja que obsedir-se en un consens sovint impossible comporta ajornar les decisions. Les decisions s'han de prendre, i no podem amagar-nos tot esperant acords que no arribaran.
- **Desconfiança**: l'altra cara d'un consens mitificat és, en primer lloc, la penalització del conflicte i, en segon lloc, el recel respecte de tots els que no es mostren d'acord amb les nostres posicions.

Per evitar la paràlisi i la desconfiança creixents, necessitem fer el següent:

- **Acceptar el conflicte**, ja que no és una força paralitzadora sinó dinamitzadora. El conflicte sempre ha generat acció, creativitat i innovació. Ens cal acceptar-lo i gestionar-lo per aprofitar-ne el potencial. El conflicte forma part del procés i, com a tal, provocarà moments de tensió que caldrà abordar sense dramatitzar.
- **Respecte mutu**: acceptar el conflicte comporta acceptar les raons, els interessos i els punts de vista dels altres. Cal respectar la diversitat d'opinions i acceptar visions crítiques o alternatives. Això, que pot semblar molt obvi, sovint es troba absent i, probablement, és l'explicació principal de la desconfiança entre el govern i la ciutadania. És bàsic, doncs, reconèixer (sense desqualificacions) les opinions dels altres i exigir (sense excepcions) respecte per les pròpies.

CLAREDAT EN ELS OBJECTIUS I EN LES REGLES DEL JOC

Gestionar el conflicte en un entorn de reconeixement i respecte mutu exigeix un marc en què tant els objectius com les regles del joc estiguin definits clarament.

- Claredat en els objectius, ja que una de les fonts de desconfiança principals rau en la creença que darrere determinades intervencions hi ha intencions ocultes i interessos no declarats. Cal ser especialment dràstics en aquest aspecte, i mostrar els objectius de la política amb transparència, claredat i honestedat màximes.
- Claredat en les regles del joc, ja que al costat dels objectius una política sol presentar-se acompanyada d'un procés de discussió i debat amb els diversos actors implicats. Sense entrar ara en les condicions i les característiques d'aquest procés, sí que és

2 ELS DOS PILARS: PLANIFICACIÓ I PROXIMITAT

A partir dels principis esmentats, les recomanacions que segueixen s'aguanten sobre dos grans pilars: la **planificació global** i la **proximitat local**.

crucial que estigui definit amb claredat i transparència. La relació entre les diverses parts d'un conflicte ha de ser regida per unes regles que evitin l'arbitrarietat i l'opacitat del procés.

- Aquesta claredat en els objectius i en les regles és fonamental tant a curt com a llarg termini. A curt termini, perquè facilita abordar el conflicte concret amb certes garanties, i a llarg termini, perquè permet anar construint confiança que seran bàsiques en relacions futures.

Es tracta de combinar les visions que, des de dalt, assumeixen la necessitat de prendre decisions estratègiques que responguin a una visió conjunta del territori amb aquelles altres que, des de baix, expressen les perspectives, les observacions, les pors i els coneixements de la proximitat.

El primer pilar ens manté ancorats a la democràcia representativa i a l'exercici de la responsabilitat per part dels poders públics, mentre que el segon ens incorpora la democràcia participativa com una manera de millorar tant el contingut com l'eficiència de les intervencions.

Es vol combinar **qui** pren les decisions de planificació (els responsables públics) amb millores en la manera **com** es prenen aquestes decisions (escoltant i sent sensible a les aportacions que es fan des de la proximitat).

PLANIFICACIÓ GLOBAL

Qui pren les decisions i planifica ho fa en funció d'uns valors, uns objectius i uns criteris. Tots ells conformen la visió del territori i, tal com exposem en els tres punts següents, s'han d'explicitar, acordar i comunicar.

Explicitar i explicar “els valors, els objectius i els criteris” de la política

- Sovint les resistències que desperten determinades intervencions s'alimenten de la manca de claredat respecte del model general que es proposa. Així, més que l’*“Aquí no”* apareix el *“Per què sempre aquí?”* o el *“Si fóssim més o votéssim d’una altra manera, no ho faríeu”*.
- Cal evitar aquestes derivacions, i l'única manera de fer-ho és raonant de manera global el perquè de les decisions amb impactes locals. Cal demostrar que les decisions no són ni gratuïtes ni perverses, sinó que responen a una planificació. Una planificació que es podrà discutir, però que existeix i és coherent.

Participació i acord sobre “els valors, els objectius i els criteris” de la política

- La planificació ha de posar-se a debat i, de fet, caldria arribar a consensuar-la (tant com sigui possible). En aquesta fase no es tracta de discutir sobre sensibilitats i/o resistències locals, sinó de posar damunt la taula valors, objectius i criteris. S’ha d’obrir un debat sobre models, no sobre impactes territorials concrets.
- L’acord, per tant, no s’ha de buscar amb moviments o plataformes concretes (les quals, de fet, encara no s’hauran format), sinó amb entitats generalistes o amb organitzacions paraigua amb presència continuada.

Transparència i informació

- Aquest debat ha de ser públic i publicitat, la qual cosa ajudarà a visualitzar les posicions de cadascú i a fer que, posteriorment, aquestes posicions no es modifiquin en funció de lògiques estrictament locals.
- La transparència i la informació seran clau, ja que permetran construir un punt de partida sòlid i conjurar els recels que poden viciar el desplegament posterior de la política.

PROXIMITAT LOCAL

La proximitat local no afecta **qui** pren la decisió, però influeix de manera crucial en la manera **com** es pren. Aquesta proximitat representa el nucli de la nova política, d’una nova manera d’abordar els conflictes complexos a què aquesta ha de fer front:

- Amb **diàleg i participació** per enriquir la decisió o, si escau, modificar-la. Escoltant aconseguim dues coses fonamentals: aprendre (el contingut de la política serà més ric) i establir complicitats (la implementació serà més eficient).
- Amb **negociació i mediació**, perquè és evident que els conflictes són legítims i que el consens no sempre s’assoleix. Cal, per tant, gestionar les insatisfaccions que, de manera inevitable, ocasiona cada decisió.

DIÀLEG I PARTICIPACIÓ

Cada vegada és més ampli l’acord sobre la necessitat d’abordar el disseny i la implementació de les polítiques amb diàleg i participació. Però també creix la sensació que molts d’aquests processos acaben sent irrellevants. La ciutadania reclama diàleg i participació, però també reclama que es produeixi en condicions determinades i amb garanties de qualitat. Exigeix que no se la manipuli amb falsos processos de participació.

A continuació proposem sis moments que, amb més o menys intensitat, haurien de cobrir qualsevol **procés de participació de qualitat**:

1. La planificació global com a punt de partida: comunicació i aclariment

Cal partir de la planificació acordada (punt 2.1) i tenir en consideració dos criteris fonamentals: pedagogia i honestedat.

- **Pedagogia** per explicar planificacions “globals” a públics “locals” i “diversos”; és a dir, capacitat d’adaptar llenguatges i usar mitjans de comunicació variats per garantir una comprensió el més àmplia possible dels valors, els objectius i els criteris de la política.
- **Honestedat** per no confondre als participants en el debat, fent explícit allò sobre què es pot discutir i allò que no és discutible. Fer explícits els límits i aclarir quines decisions ja estan preses no limita la llibertat d’expressió, sinó que reforça l’honestedat del procés. No podem sembrar expectatives per després recollir frustracions.

2. Garantir compromisos interdepartamentals

- Quan s’obre un procés de debat amb la ciutadania, aquesta no s’expressa tenint en compte la lògica de les divisions departamentals, sinó la complexitat real dels problemes. Cal, doncs, abordar els problemes des de la perspectiva de la gent, no des de les divisions administratives.
- Per tant, abans d’obrir un debat amb la ciutadania, cal, en primer lloc, valorar la dimensió interdepartamental del tema i, en segon lloc, cercar els compromisos interdepartamentals gràcies als quals es pot oferir una veu coordinada i integrada davant els plantejaments de la ciutadania.
- Els espais de coordinació poden adoptar formes diverses, però en el cas de les polítiques amb impacte territorial han de garantir la seva continuïtat durant el disseny de la política. Una vegada aquesta s’està implementant, no cal mantenir estructures de coordinació estables i formals. Parlem, doncs, d’una coordinació tova (soft); és a dir, poc formalitzada i no estable, però compromesa i efectiva respecte de la política.

3. Els actors clau: acordar els termes del procés

Una vegada l’administració està preparada per al debat (disposa d’un marc de referència i dels compromisos interdepartamentals necessaris), es pot iniciar el procés de participació:

- Aquest procés, com ja hem esmentat, s’ha de regir per unes regles del joc: espais de participació que s’impulsaran, nombre de reunions, ús de mètodes diversos (web, fòrums, enquestes, etc.), calendaris, recursos disponibles, resultats previstos, compromisos de retorn, etc.

- Aquestes regles han de ser clares, però també acceptades pels participants. Per això, abans d'iniciar el procés, cal pactar-les almenys amb el nucli de participants més rellevants, els que per raons de representativitat o trajectòria expressen una veu especialment qualificada.
- Cal reconèixer la posició especial d'aquests actors i donar-los un paper específic en el procés de participació: en primer lloc, acordar-hi les regles del joc abans d'iniciar el procés i, en segon lloc, invitar-los a formar part d'una comissió de seguiment que impulsi el procés i alhora vetlli pel compliment de les condicions pactades. Incorporar aquests actors a la definició i el seguiment del procés de participació és condició per al seu èxit, ja que assegura les complicitats mínimes i ajuda a dotar de credibilitat la iniciativa.

4. Qui participa? Mapa d'actors

En qualsevol procés de debat, **qui participa** és una pregunta crucial. Una pregunta que afecta tant la **quantitat** com la **qualitat** dels participants. Són suficients les persones que s'han involucrat en el procés? Hi són tots els que hi haurien de ser? Són prou representatius?

- Quan pensem en qui, és important distingir entre la **part informativa** i la **part deliberativa** del procés. Des del vessant informatiu, la **quantitat** ens interessa especialment i, per tant, cal fer un esforç de comunicació. Es tracta d'explicar-nos i de mostrar la transparència de l'actuació administrativa. Una política de difusió és, doncs, important, i alhora cal enfocar-la amb vocació pedagògica i amb llenguatges adequats per a la població a què ens adrecem.
- D'altra banda, en la **part deliberativa** del procés és més important la **qualitat** que la **quantitat**. Quan parlem de **qualitat**, emergeix la tensió clàssica entre **representativitat i diversitat**. La representativitat és bàsica quan les veus que s'escolten en el procés han de condicionar la decisió de manera vinculant. Aquest, però, no és el cas d'una participació entesa com una deliberació, com un diàleg. Cal, per tant, garantir la presència dels actors més representatius, però alhora ser conscient que en un diàleg el més important és la diversitat de les veus. No es tracta tant d'*"en nom de quantes persones parles"* com de *"com d'interessant i diferent és la teva aportació"*.
- La diversitat dels participants –dels punts de vista– és, per tant, el criteri principal a l'hora de valorar la qualitat dels participants. En una deliberació és imprescindible la presència de tots els que hi tenen alguna cosa a dir, de totes les sensibilitats. Els esforços dels responsables públics s'han d'adreçar a garantir aquesta diversitat. No és un objectiu fàcil d'assolir i, en tot cas, requereix actuacions proactives (identificar els que han de ser-hi i anar-los a buscar) i desplegar diversos espais de participació i debat (no tothom se sent igualment invitat o atret per determinats espais de participació i, per tant, cal diversificar-los si volem atreure actors i perfils poblacionals diversos).

- Tant si pensem en termes de quantitat com de qualitat, cal abordar qui participa prenent en consideració tres variables: la **individual**, la **col·lectiva** i la **territorial**. És a dir, cal que pensem i adequem els instruments de participació al grau d'intensitat amb què vulguem arribar a les persones a títol individual o a les entitats mitjançant les quals integren o canalitzen els seus interessos. Tanmateix, cal pensar en l'escala territorial i acostar la participació al territori, evitant la tendència a *barcelonitzar* els espais i els moments de la participació.
- Finalment, en l'àmbit operatiu, disposem d'una eina que ens pot ajudar a dissenyar una resposta adequada a qui participa: els **mapes d'actors**. Un mapa d'actors és un intent de llistar i analitzar la riquesa associativa d'un territori determinat, no només confeccionant una relació d'actors sinó també classificant-los en funció de la seva diversitat i recollint informació sobre la seva representativitat, la seva capacitat d'actuació, les seves formes de contacte, etc. Un bon mapa d'actors ens permetrà assegurar l'accés a la ciutadania organitzada i garantir la qualitat del procés de debat.

5. Com es participa? Regles clares i execució acurada

A banda de *qui* participa, és imprescindible una bona planificació i una execució acurada de com es participa. La participació no s'improvisa sinó que, cada vegada més, exigeix unes regles del joc clares i una execució rigorosa. Cal evitar la banalització dels processos, així com assegurar criteris de qualitat i avaluació que demostrin que la voluntat política està acompanyada de professionalitat.

- Una primera recomanació és evitar la **fascinació metodològica**. Hi ha moltes eines de participació, però és important entendre que ni són finalitats en elles mateixes ni hi ha solucions màgiques que es poden aplicar simplement seguint la darrera moda metodològica. Cal usar els instruments adequats per a cada cas (i les opcions són, efectivament, molt variades), però sobretot cal planificar-los i executar-los amb cura.
- La participació no es pot deixar a la improvisació, sinó que necessita **regles clares** que estableixin els objectius perseguits, el calendari de treball, el nombre i el tipus de sessions que es duren a terme, els materials que s'usaran, els diversos espais i instruments que es posaran a disposició dels participants, els recursos que s'hi dedicaran, com es recolliran les aportacions, com es retrà compte del seu impacte, etc. Els debats poden eternitzar-se o truncar-se precipitadament i, per tant, calen regles que fixin tant els límits com les garanties del procés. Pot succeir que no tothom estigui d'acord amb les regles, però cal evitar que algú pugui pensar que les regles s'han incomplert i, d'aquesta manera, han esbiaixat d'una manera o altra el procés de diàleg i participació.
- Una vegada s'han fet explícites les regles, cal ser molt **rigorós en la seva execució**. Els processos de participació han tendit a abordar-se amb una laxitud excessiva, com si no vingués d'un pam. Els processos de participació potser no comporten grans complexitats tecnològiques, però són peces delicades. Despertem expectatives entre la ciutadania i, per

tant, reclamen molta sensibilitat i molta cura en una execució que fàcilment pot frustrar aquestes expectatives. Cal, en definitiva, actuar amb rigor, prestar atenció als detalls, cuidar les formes, dotar-se d'instruments d'avaluació i ser molt exigent en la qualitat de tot el procés.

6. Els recursos per a la participació

- Sovint s'ha considerat que la participació perjudica l'eficiència de les polítiques, mentre que avui es reconeix que passa el contrari. La participació reclama uns recursos inicials, però aquests recursos serveixen per teixir les complicitats i construir les col·laboracions que posteriorment incrementaran l'eficiència en la implementació de les polítiques.
- La participació genera eficiència, però també exigeix que s'hi dediquin els recursos necessaris per desplegar-la amb garanties. En planificar el procés de participació és, doncs, imprescindible valorar els recursos econòmics, humans, temporals o de coneixement que es necessitaran. I, al contrari, els recursos disponibles han de servir per dimensionar l'ambició del procés que es proposa obrir. Quan no hi ha coherència entre els objectius previstos i els recursos disponibles, el fracàs està assegurat.
- En aquest àmbit, la Direcció General de Participació Ciutadana pot donar suport a la resta de departaments de la Generalitat, posant al seu abast recursos econòmics i humans, oferint assessorament i coneixements. La Direcció General, tanmateix, ha de saber adaptar el projecte de participació als temps i els projectes de cada departament, cercant l'equilibri més adequat entre voluntats polítiques, criteris professionals i recursos disponibles.

NEGOCIACIÓ I MEDIACIÓ

Els processos de debat i participació estan pensats per enriquir les decisions i per generar complicitats, però no sempre generen consens. De fet, és lògic i legítim que els conflictes d'interessos i de visions persisteixin. Per aquesta raó, calen també instruments de negociació i mediació que permetin abordar-los.

La negociació com a suma positiva

- Sovint s'entén la negociació com un repartiment del pastís, en què el que un guanya l'altre ho perd. Aquesta és la negociació suma zero que caldria evitar, ja que nega el caràcter creatiu i transformador del conflicte.
- Hi ha múltiples tècniques i mètodes de negociació, en què ara no entrarem. Només voldríem destacar la importància d'una estratègia que fixi els acords i pacti els desacords, una estratègia que accepti el conflicte i es basi en el respecte i el reconeixement mutu.

3

ELS RESULTATS

Fins ara hem explicat a la ciutadania de què volíem parlar i hem establert canals i espais per escoltar les seves aportacions. No podem oblidar, però, que és imprescindible culminar aquest procés amb dos elements: demostrar que s'ha escoltat i fer visible la utilitat de tot plegat.

Acceptar instàncies de mediació

En qualsevol negociació és fonamental facilitar-ne el desenllaç i, en aquest sentit, les instàncies de mediació suposen una via per evitar el bloqueig i la paràlisi dels processos.

Cal que la Generalitat, amb la complicitat dels actors territorials, promogui la creació d'un espai i uns professionals.

3.1 DEMOSTRAR QUE S'ESCOLTA

Quan es fa parlar els ciutadans, aquests poden entendre que no totes les seves propostes siguin acceptades, però no toleren que siguin ignorades. Entenen un *no* raonat com a resposta, però se senten decebuts i enganyats si el que diuen no obté cap resposta. És bàsic demostrar que s'ha escoltat, prenent nota amb cura de tot el que es diu en el procés, llegint-ne i analitzant-ne els continguts, recollint-los en un document de conclusions i fent arribar aquest document als participants per tal de validar els continguts del que s'ha recollit.

3.2 FER VISIBLES ELS RESULTATS

Tan important com demostrar que s'ha escoltat és ensenyar la utilitat del procés. No podem caure en l'error de considerar el procés de diàleg i participació un objectiu en ell mateix, ja que la seva justificació rau en la capacitat per millorar el contingut i la forma de les polítiques. Cal, per tant, que siguem capaços de mostrar a la ciutadania com el procés ha afectat la decisió que s'ha pres. D'aquesta manera, mostrarem tant la capacitat d'enriquir les decisions que té el procés deliberatiu com la veritable assumpció del poder de la ciutadania que ha d'acompanyar qualsevol procés de participació.

4 UN EXEMPLE: ELS EQUIPAMENTS PENITENCIARIS EN EL TERRITORI

La planificació i l'execució d'un pla d'equipaments penitenciaris és una bona mostra de la complexitat de la nostra societat i de les decisions que cal prendre per resoldre els seus problemes: som conscients que necessitem establiments penitenciaris, però alhora exigim que siguin curosament respectuosos tant amb el difícil equilibri entre càstig i reinserció com amb el màxim consens respecte de la seva ubicació territorial. Als responsables públics, per tant, se'ls demana que prenguin decisions complexes i que ho facin amb sensibilitat, tenint en compte les aportacions i la implicació de la ciutadania.

En aquest context, la Secretaria de Serveis Penitenciaris, Rehabilitació i Justícia Juvenil va endegar una iniciativa que, d'una banda, reconeixia la dimensió estratègica de les decisions que calia prendre en matèria d'equipaments penitenciaris i, d'altra banda, considerava que per abordar aquesta dificultat no n'hi havia prou de tancar-se al despatx, sinó que calia discutir-la amb el conjunt d'actors implicats. Aquest diàleg es materialitzava en dues fases:

- A la primera es va sotmetre a discussió el Pla d'equipaments penitenciaris, en què s'establien les necessitats per als propers anys i els criteris que s'utilitzarien per decidir les ubicacions de les instal·lacions. Es tractava de pactar la planificació i, d'aquesta manera, fer visibles i transparents els motius de les decisions públiques, per tal d'allunyar possibles interpretacions posteriors en termes de desigualtats o greuges territorials.
- Una vegada feta la planificació, es va decidir la ubicació de les futures presons. Aquesta decisió no es delegava, ja que era una responsabilitat pública que calia assumir malgrat les dificultats i els conflictes que pogués ocasionar. En canvi, sí que es va obrir un segon debat en què es parlava amb els actors locals sobre les seves reticències, les seves pors, les seves demandes i les seves expectatives. Es volia ser sensible als arguments locals i intentar donar-los resposta.

En aquesta segona fase, la Direcció General de Participació va oferir la seva col·laboració a la Secretaria de Serveis Penitenciaris per organitzar el **Fòrum Presons i territori**, un espai de diàleg en què tant es volia escoltar les diferents veus i opinions respecte del tema com recollir-les de manera ordenada i sistemàtica. Només així ens servirien per identificar les actuacions que podien facilitar que els equipaments penitenciaris s'integressin millor en el territori.

La sessió –que es va celebrar el 8 d'octubre de 2005– materialitzava, per tant, la voluntat d'abordar un assumpte complex amb participació i diàleg. La metodologia de la sessió estava pensada específicament tant per provocar el debat entre posicions diferents com per facilitar la identificació dels espais de consens principals. Es va estructurar en tres moments:

- En el primer, es volia detectar la visió que els participants tenien sobre el tema. Es tractava d'identificar el “mapa mental col·lectiu”, és a dir, les percepcions de les dificultats i les oportunitats principals al voltant de la integració territorial de les presons.

- En el segon, es projectava el debat cap al futur. Els participants havien d'imaginar un escenari de futur que servís per identificar els trets que definirien un model ideal d'integració de les presons en el territori.
- Finalment, el tercer moment pretenia convertir les idees proposades en un pla d'acció. Aquest darrer pas era crucial com a aportació concreta a les polítiques que els responsables públics havien de planificar i executar.

El fòrum es va concretar en una jornada en què, durant nou hores, es va discutir i acordar sobre la integració territorial de les presons. Els aproximadament 50 participants eren diversos, com diverses eren les seves visions i les seves opinions respecte del tema: representants d'entitats i associacions de caràcter local o supralocal, de plataformes, de col·lectius professionals, tècnics de l'administració autonòmica i dels ajuntaments implicats, etc.

Els resultats d'aquest procés van ser molt enriquidors tant per als responsables públics com per als participants mateixos. Sense entrar en detalls de contingut, sí que podem afirmar que les conclusions van ajudar a entendre millor les dificultats i les oportunitats per a una integració adequada de les presons en els seus entorns territorials. Tanmateix, aquesta comprensió més profunda es va poder traduir en millores concretes, de manera que es van fer visibles els impactes del fòrum. Molt resumidament, les conclusions del procés van generar alguns compromisos:

- Mitigar, amb informació i comunicació de qualitat, la força dels prejudicis. El Pla d'equipaments penitenciaris és una peça clau per proporcionar informació clara i transparent sobre les actuacions previstes per als propers anys i sobre els criteris i les voluntats que les inspiren.
- Millorar, amb diàleg, transparència i col·laboració transversal, la gestació dels projectes d'equipaments penitenciaris. En aquesta direcció, la creació de les comissions de seguiment dels centres penitenciaris pot tenir un paper important, ja que el seu objectiu és precisament que representants d'institucions, entitats o associacions puguin participar en el procés i disposar de tota la informació.
- Potenciar la interrelació entre la presó i l'entorn per mitjà de la col·laboració i l'intercanvi de serveis i activitats per a la reinserció. El Departament de Justícia, amb l'ajut d'altres instàncies de la Generalitat vinculades al foment de la participació i el voluntariat, articularà els mecanismes de suport, orientació, formació i acompanyament necessaris per a les entitats i els col·lectius que tinguin interès a desenvolupar activitats de col·laboració i voluntariat als centres penitenciaris.
- Afavorir uns equipaments integrats socialment, econòmicament i ambientalment. El Reglament d'organització i funcionament dels serveis d'execució penal a Catalunya –que en aquells moments estava en fase d'elaboració i que va ser aprovat el 5 de setembre de 2006 (decret 329/2006)– dedica un títol específic a la col·laboració institucional i a la participació social en el marc de l'execució penal, i impulsa la transparència de l'activitat penitenciària i el foment dels espais de participació de la societat civil.

Les conclusions es van explicar als participants en una segona trobada. Aquesta es va celebrar en un equipament penitenciari i va servir tant per mostrar les conclusions i la utilitat del treball que s'havia fet (bàsic per a la qualitat de qualsevol procés de participació) com per ensenyar una presó des de dins a tots els actors socials que, per una raó o altra, des d'una posició o altra, hi estaven interessats.

En definitiva:

- El Pla d'equipaments penitenciaris de Catalunya es va elaborar i s'està executant assumint, en primer lloc, que les decisions complexes no poden conduir-nos ni a la paràlisi ni a la cessió de responsabilitats i, en segon lloc, que la participació i el diàleg social poden contribuir a millorar tant el contingut com les formes d'aquestes decisions.
- El resultat no ha estat la desaparició del conflicte, sinó la seva gestió. El conflicte és legítim i expressa la diversitat d'interessos que hi ha en qualsevol societat. No es tracta, per tant, de superar-lo, sinó d'evitar que ens aturi i aprofitar el seu potencial creatiu i transformador. La diversitat d'opinions enfrontades ens pot paralitzar, mentre que, si les canalitzem mitjançant el diàleg, ens pot enriquir.
- Els serveis d'execució penal han incorporat la idea que els processos complexos i controvertits, susceptibles de generar conflictes, poden ser una oportunitat per millorar la qualitat de les decisions i aconseguir la implicació i la participació de la societat en el procés. A més, en el cas de referència, aquesta manera de treballar contribueix a impulsar les finalitats constitucionals de la pena, les quals posen l'èmfasi en la rehabilitació i en la reinserció social, amb l'objectiu d'afavorir les polítiques de cohesió social.



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