Propostes sobre la participació ciutadana en la presa de decisions sobre el territori.

En el marc del procés de consultes per l'elaboració d'una nova llei de participació de la Generalitat Valenciana impulsada per la Conselleria de Participació.

Associació Per l'Horta – Gener 2022

Nota prèvia.

Aquestes propostes són fruit de la experiència de la nostra associació durant més de 20 anys en avaluació/al·legació/estudi de tota mena de lleis, plans i projectes impulsats per l'administració, consorcis o empreses privades per actuar sobre el territori. Per tant, son propostes molt treballades i basades en evidències. I són per això dignes de la màxima atenció si totes les parts ens creiem la possibilitat de millorar la vida de les persones i fer polítiques que afavorisquen el bé comú.

Justificació i context.

És una evidència que la ciutadania vol participar cada vegada més en les decisions públiques que l'afecten i, especialment, en aquelles que tenen a veure amb les intervencions al territori. No hi ha prou amb votar cada quatre anys uns representants polítics que difícilment podran encertar en totes les necessitats concretes de la població quan actuen. Més encara quan moltes d'aquestes actuacions es fan mitjançant una cadena tècnica de decisions que acaba d'allunyar-les de la realitat de les persones a les quals, suposadament, van dirigides. Però la participació és un dret. Com ho és el que les actuacions que entre totes paguem siguen beneficioses per a nosaltres i el nostre entorn.

I el cas és que la participació no només és un dret, sinó un deure si volem que la nostra societat es puga considerar democràtica i un element d'èxit per a les actuacions que ens afecten. Efectivament: si una actuació es decideix de forma participada, té totes les probabilitats de resultar exitosa al néixer compresa i assumida per la societat a la qual ha de servir. No sols això, és molt probable que la proposta fruit de la participació millore el disseny de la proposta inicial i a més siga més econòmica amb l'estalvi subsegüent per a l'administració i el benefici a la ciutadania destinatària.

Per això, cal exigir que les actuacions sobre l'espai urbà, les infraestructures, els equipaments... el territori, al cap i a la fi, es pensen contant des del principi amb la gent i/o en resposta a les seues demandes. Hi ha legislació per a açò -europea, estatal, autonòmica- que hauria de concretar el dret a la participació ciutadana generalment reconegut, però, dissortadament, els mecanismes que s'estableixen són, en general, optatius per a les administracions i els resultats de la participació només acostumen a considerar-se a efectes informatius. Fins i tot els processos reglats i obligatoris, com són els tràmits d'exposició pública i els períodes d'al·legacions, no comprometen als organismes promotors, que poden obviar les al·legacions per raonables que siguen. A més d'obligar la ciutadania interessada a estudiar documents habitualment llargs i complexos en terminis sempre breus.

L'alternativa està a fer que, des del principi, les actuacions compten amb la ciutadania. Respondre a les demandes espontànies, fer pressuposts participatius... tot això són passos en la direcció correcta, però, una vegada encetat el camí, cal continuar-lo amb la incorporació de processos participatius i de disseny col·laboratiu per a la definició de les actuacions. Un procés de cocreació de polítiques, plans i projectes.

Som conscients de les reticències que aquesta idea provoca en moltes autoritats (que es comporten sovint amb una mena de despotisme il·lustrat pensant que la designació per al càrrec els habilita al moment per a

prendre les millors decisions), també en les administracions (prou d'embolic tenim amb la paperassa d'ara per a afegir-ne de nova i, a més, tindre a la gent marejant!) i entre els tècnics (per al salari que cobrem per feines cada vegada més complexes, ara, a més, haurem de "fer participació"). Però també cal ser conscients que eixes reticències es donen, sobretot (perquè la bona fe cal suposar-la) pel desconeixement del què significa, com es desenvolupa i quins resultats pot donar la participació.

La participació significa treballar la cosa pública de forma transparent i propera, donant resposta a un dret de la ciutadania. Es desplega mitjançat processos dissenyats i conduïts per persones formades i especialitzades, perquè eixos processos siguen adequats al temps, les circumstàncies, la població afectada i els objectius que es busquen. I els seus resultats han de ser coneixements construïts entre totes i decisions col·lectivament consensuades, de manera que la població afectada puga fer seues les decisions i les actuacions: el que hauria de ser el resultat de qualsevol actuació pública, però amb més probabilitats d'èxit.

Per tant, per a fer efectiva i eficaç la participació, cal incorporar-la des del principi al disseny de les actuacions. De la mateixa manera que està assumit que calen arquitectes i enginyers per a redactar els projectes, que cal fer estudis geotècnics per a conéixer les característiques del sòl, que cal fer estudis arqueològics perquè les actuacions siguen respectuoses amb el nostre Patrimoni... cal assumir la incorporació als equips de disseny de les actuacions de perfils tècnics especialitzats en participació i considerar les seues tasques una part més del procés de disseny.

Enfront el clam d'alguns que els processos participatius implicaran més temps i més diners, no neguem que puga ser així. Però la situació actual no és aliena a la dilació i el malbaratament de recursos públics que podrien haver-se estalviat fent les coses amb participació real. Molts processos actuals s'allarguen de manera insuportable pels passejos que fa la paperassa entre les taules de funcionariat desbordat per a aprovar i adjudicar les obres, o els diners es malbaraten massa sovint en sobrecostos, imprevisions, modificacions o actuacions directament inútils o nocives (pensem per exemple en la ZAL!!)... resulta indecent pensar que donar resposta a les demandes democràtiques de la societat -que, no ho oblidem, és la destinatària final dels treballs i la que ho paga tot- puga ser un problema. Sobretot quan està demostrat que donar eixa resposta és la fórmula segura de l'èxit que cal exigir a les actuacions públiques.

Futura llei de participació: cal entrar en el detall de la lletra menuda.

La legislació actual ja replega la necessitat de què la ciutadania participe en les decisions de l'administració que afectaran les seues vides. El que passa és que aquesta legislació no resulta operativa en la pràctica perquè no entra al detall de com han de produir-se aquest tipus de procediments.

Situació típica 1: s'obri el termini d'al·legacions a un projecte o llei i quan les associacions implicades formulen sòlides i fonamentades al·legacions, aquestes solen ignorar-se (sí, ignorar-se) sense cap conseqüència ni necessitat d'explicació pública ==> Cal per això un procediment detallat en la nova llei per evitar aquest tipus de situacions.

Situació típica 2: S'obri un 'procés de participació' consistent en el fet què la ciutadania conteste certes enquestes sense cap direcció tècnic-professional del procés. Es publiquen els resultats independentment de quanta gent ha contestat o de quina qualitat han estat les respostes. Sense distingir per exemple a un ciutadà aleatori individual que acaba d'arribar al tema d'associacions que porten anys o dècades treballant-lo o estudiant-lo. El resultat és que contestar a aquesta enquesta serveix per legitimar un procés buit de contingut.

Tesi 1: les associacions sense ànim de lucre que porten anys estudiant o treballant un tema són les instàncies més informades, millor preparades i que, per tant, millors respostes poden donar per implementar polítiques públiques sobre eixe tema. Amb la seguretat que aquestes respostes seran honestes i basades en el bé comú.

> **Corol·lari:** les associacions sense ànim de lucre (constituïdes legalment o no) especialitzades en un tema han de tindre un protagonisme cabdal i principal en un procés de participació. Això no vol dir excloure a cap ciutadà, instància o altra associació que puga donar claus sobre el tema a abordar, però sí que en la futura llei tinguen un paper especialment destacat, potenciat i valorat.

Tesi 2: les associacions i la ciutadania, amb experiència o no, tenen el dret d'intervenir sobre les polítiques públiques, plans i projectes que tinguen efectes sobre les seues vides.

> **Corol·lari:** intrvenir en les polítiques públiques que ens afecten implica, per tant, codecidir o coproduir aquestes polítiques. Codecidir o coproduir les polítiques públiques (plans, projectes....) és estar des del principi en la fase de disseny i no ser consultades/informades o demanar la seua participació en la fase d'al·legació o d'execució (vegeu la figura 'circles of influence').

Tesi 3: Els experts de l'administració són necessaris i s'ha de comptar amb ells, però no poden ser les persones que prenguen les decisions finals.

> **Corol·lari:** s'ha d'assegurar que experts independents designats per les associacions sense ànim de lucre puguen participar en el procés i dir la seua. Els tècnics seràn en tot cas els que poden donar més informació sobre els costos, les possibilitats o la factibilitat de les propostes ciutadanes però no decidir què es farà finalment.

Tesi 4: la participació és un mitjà per arribar a polítiques públiques que siguen adequades, justes, duradores i eficients. La participació no és un fi en si mateix.

> **Corol·lari:** Si un procés de participació no condueix als objectius acabats d'exposar no és vàlid i s'ha de redissenyar o començar des de zero.

Tesi 5: cap procés de participació pot tindre tal nom si la ciutadania i el públic en general no està informada amb suficiència i simplicitat dels aspectes claus d'eixe procés (siga una política pública, un pla o un projecte) que se sotmet a consideració.

> **Corol·lari:** de nou les associacions sense ànim de lucre (amb estatus legal o no) que són expertes en el tema o destinatàries dels efectes de les PPP tenen un paper clau en la informació a la ciutadania i en la futura llei cal garantir la possibilitat de fer arribar el seu missatge i les seues propostes al debat públic en igualtat de condicions que la resta d'actors incloent a l'administració.

Què és una política pública? Què vol dir cocreació o codisseny de polítiques públiques?

Quan s'implementa una política pública es fa per aconseguir un objectiu que és socialment desitjable. Fixar un objectiu és fonamental i hauria de ser la primera cosa que es fera participativament. És tremendament important no confondre els objectius amb les polítiques.

> --> Per il·lustrar un exemple de confusió entre objectius i polítiques posarem el cas de la futura línia de tren d'alta velocitat entre València i Castelló. L'administració proposa com a objectiu la construcció de la línia d'alta

velocitat (LAV) quan aquesta construcció hauria de ser una conseqüència d'un objectiu de mobilitat. Un objectiu de mobilitat podria ser per exemple, aconseguir que una fracció x de les mercaderies que ara van en camió passen al tren. O bé, aconseguir baixar els viatges pendulars en cotxe en l'àrea metropolitana extesa (fins a Castelló) per què passaren al tren. Una vegada fixats aquestos objectius, és evident que la política de fer una LAV en absolut aconseguirà el que volem, o bé que altres polítiques (millorar el servei de rodalies, connectar ferroviàriament els polígons industrials...) ho podrien aconseguir amb major eficiència, rapidesa i economia. Si fer la LAV és l'objectiu en si mateix el problema serà insoluble. Per això és imprescindible que la participació s'estenga també en la fixació dels objectius.

L'esquema de com ha de funcionar el flux de decisions podria ser aquest:

La Participació ha d'estendre's tant a la implementació i producció de polítiques com a la fixació d'objectius.

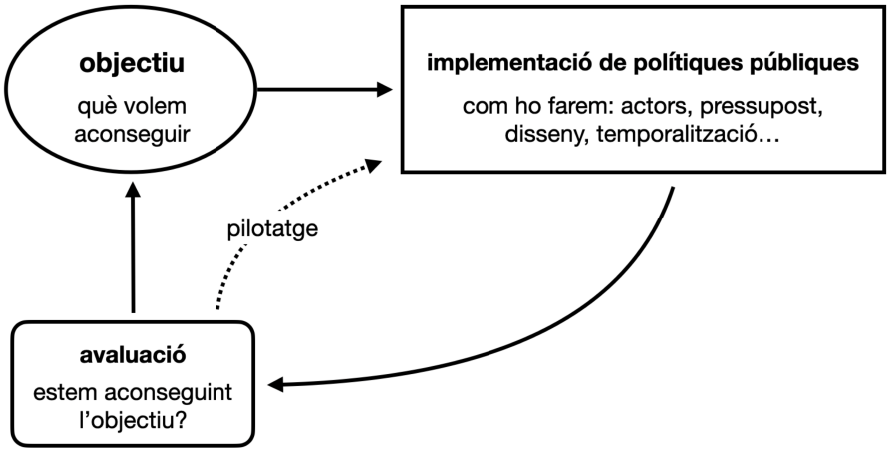

Figura 1: esquema del fluxe de decisions i accions en l'establiment de polítiques.

En següent gràfic s'aprecia la necessitat per passar de la informació o al·legació (provide ideas) a la de coproducció i codecisió.

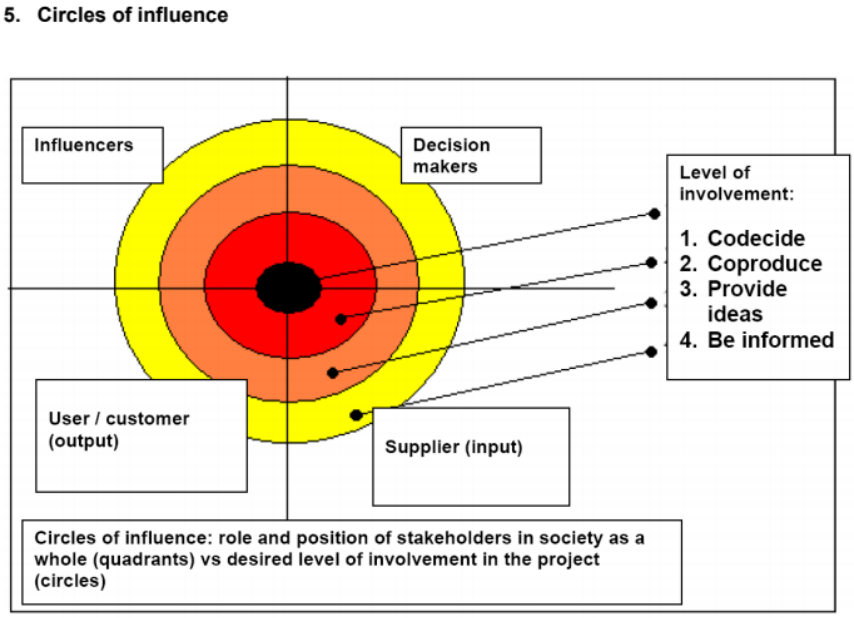

Figura 2: Cercles d'influpencia en la presa de decisions i actors implicats

Futura llei de participació: coses que no poden faltar.

Per tot el que s'ha exposat anteriorment, pensem que és imprescindible per assegurar processos reals de codecisió i de coproducció de polítiques públiques, que la nova llei incorpore les següents propostes en l'articulat.

_Que les decisions dels processos participatius siguen vinculants.

Un procés de participació que no siga un simulacre ha de tindre el compromís de recollir les propostes que al final d'aquest s'han sintetitzat. Altrament serà considerat un frau pel teixit associatiu i pel públic en general, la qual cosa degradarà la confiança en les institucions que l'han impulsat.

Per altra part, dissuadirà de la participació en futurs processos. La ciutadania hi dedica temps personal i esforç perquè pensa que està fent una cosa que millorarà les seues condicions de vida i la dels seus descendents. Si el que fa no condueix a una decisió vinculant, no té sentit dedicar aquest temps i esforç.

Per això és necessari que aparega clarament en l'articulat que les decisions d'un procés seran vinculants per a l'administració.

_Assignació de crèdit per a processos participatius.

Com hem dit, les associacions sense ànim de lucre que saben d'un tema han de tindre un protagonisme principal en els processos de participació sobre eixe tema. Una manera de fer efectiva aquesta participació és:

- encetant un procés previ de determinació de parts interessades identificant aquelles que siguen sense ànim de lucre, amb un interés legítim i/o una experiència contrastada en el tema.
- Una vegada identificades aquestes parts interessades sense ànim de lucre (PISAL) per a cada procés destinar de forma immediata crèdit per assegurar la base material de les seues contrapropostes, contractar experts, juristes, etc.
- El crèdit hauria de ser lliurat dins del procés de participació a les PISAL i subjecte a l'entrega de contrapropostes, plans alternatius, document d'al·legacions, etc. Segons convinga al final o durant el procés. Tot sotmés a la mínima burocràcia possible.

La justificació d'aquest crèdit és senzilla si es té clar que la participació de les PISAL i les seues contrapropostes o al·legacions asseguren que la llei, projecte, pla, etc. on s'haja participat **serà més adequada, més justa, més duradora i amb total seguretat més barata per l'administració**. Per tant, viabilitzar crèdit és en realitat una inversió que reportarà estalvis en un futur.

_Conciliació de vida laboral, familiar i cures

Participar es transforma en una feina en si mateix. La gran majoria de persones que s'involucren en un procés de participació ho fan de manera voluntària, sense cap compensació econòmica i detraient el temps de participació del seu temps personal. Però les persones tenen normalment un treball per atendre i també una vida familiar. Si ens prenem la participació de forma seriosa s'han d'incloure en la llei articles que asseguren que participar en un procés no pot esdevenir en una tasca impossible de conciliar. De la mateixa

manera que es regula la participació en una mesa electoral o en un jurat a un jutjat. Entre les propostes que no haurien de faltar en l'articulat proposem:

- Que l'assistència als processos de participació siga considerada un motiu d'absència laboral (un deure inexcusable).
- Entre els motius d'inassistència laboral estarien el de l'assistència a òrgans de participació (consell alimentari, consell de l'Horta, consell agrari, taula de la mobilitat...), les reunions amb experts de l'administració, les reunions amb responsables polítics relacionats amb el tema, etc. Hauria de bastar un escrit de la persona de l'administració amb qui es manté la reunió per acreditar el fet (minimitzar la burocràcia).
- Que es pague almenys el transport i l'allotjament en el seu cas per l'assistència a consells de participació legalment constituïts.
- que es previnga la necessitat de la cura d'infants en cas que alguna persona de les assistents als consells de participació tinga fills en edat on no tenen encara autonomia personal.

_Dades obertes. Informació en format analitzable.

Un altre lloc comú recurrent quan l'administració presenta un pla o projecte, especialment pel que fa als del territori, és que la informació que es proporciona està sols en pdf. Cal que es proporcione també en formats que permeten l'anàlisi. Per això la nova llei ha d'obligar que com a mínim:

- la informació geogràfica del projecte, pla, etc. Estiga en format vectorial (shp, geoson, etc) o si està en format raster, que estiga georreferenciada.
- la informació numèrica s'ha de proporcionar també en un format de full de càlcul (.ods, xls, csv, etc.) o qualsevol altre format analitzable.

_decisions informades

Com ja hem dit, no pot haver-hi un procés de participació real si la ciutadania no té una informació veraç, senzilla i significativa sobre les implicacions que les polítiques, plans i projectes (PPP) tindran sobre les seues vides. Per això:

- cal garantir que les PISAL tinguen la capacitat i els mitjans per elaborar i difondre la seua pròpia informació sobre les PPP sotmeses a debat en el procés de participació.
- Des d'eixe punt de vista cal que l'administració garantisca el punt anterior financerament (veieu el punt 'assignació de crèdit a processos participatius').
- Però també cal que la nova llei assegure l'aparició de les PISAL en els mitjans de comunicació audiovisuals públics o privats perquè tinguen l'oportunitat d'explicar el seu punt de vista a la ciutadania. Tant de forma individual com en debats amb més parts interessades en el procés de participació. Aquestes aparicions han de ser assegurades per llei i es vetlarà perquè les aparicions siguen equitatives i proporcionals respecte d'altres parts interessades lucratives o empresarials, o també la mateixa administració. Pot semblar complicat, però una metodologia similar ja s'aplica als processos electorals.

_Referèndum informat

Quan els projectes que es proposen siguen d'una dimensió territorial o econòmica suficientment gran o afecten amplis sectors de la ciutadania tant territorialment com des del punt de vista de la salut o del model de territori s'establirà la possibilitat de realitzar un referèndum vinculant.

Per al referèndum vinculant, de nou caldrà un procés d'establiment de població afectada (barri, ciutat, terme municipal, comarca, país....).

Com a exemples de plans o projectes que haurien d'haver segut sotmesos a referèndum podem citar el Pla Especial del Cabanyal, la ZAL en la Punta que va significar la seua destrucció, l'ampliació del Port de València, la LAV València-Castelló, etc.

El procés de referèndum ha d'estar clarament regulat en la llei i ha d'assegurar que la informació de les PISAL arribe a la ciutadania (vegeu el punt 'decisions informades'). Si no s'assegura que la informació de les PISAL puga arribar a un nivell de difusió semblant al de les altres parts interessades, no es tracta d'un referèndum perquè un vot no té valor o directament no es pot votar si no es té tota la informació rellevant sobre el tema en decisió. El referèndum esdevindria així en una mena frau basat en la propaganda de qui més poder o interessos econòmics té.

_Contestar raonadament i pública les al·legacions de les PISAL

La tònica general actual pel que fa a les al·legacions presentades és que són, llevat de casos excepcionals, ignorades sistemàticament. És un greu error perquè solen ser propostes que millorarien allò que es proposa o estalviarien diners públics.

La nova llei ha d'obligar a justificar raonadament les objeccions i denegacions a les propostes formulades per les PISAL en les al·legacions a les PPP per part de l'administració. Donant la possibilitat de segona ronda d'al·legacions amb un òrgan d'arbitratge (de la conselleria de participació per exemple) que assegure que l'administració respon efectivament a les qüestions plantejades i no contesta amb banalitats, llocs comuns o respostes que no es basen en evidències ni responen al que es planteja.

_Dret de veto

Les PISAL han de tindre dret de veto sobre les PPP presentades per l'administració si aquestes:

- confonen objectius amb implementació de polítiques (vegeu l'apartat 'Què és una política pública?')
- els objectius o resultats contradiuen objectius de normes de rang superior (açò es pot fer pel contenciós administratiu, però és un camí llarg i atzarós. Sovint no arriba a temps). Per exemple, un projecte d'infraestructura que contravingxuera els objectius sobre canvi climàtic.
- Si més de tres associacions sense ànim de lucre relacionades amb el tema o una federació (federació d'ass. de veïns, de pares i mares d'alumnes, d'associacions en defensa del territori...) demanen raonadament el veto.
- El dret de veto implicaria la paralització de les PPP en qüestió i obligaria a l'administració a retirar la proposta o reformular-la de nou des de zero.

_Avaluació de polítiques

Un altre aspecte que la nova llei hauria d'incorporar és la necessitat de pilotatge d'una política, saber si anem bé o com, quan i quant hem de canviar el rumb. Per a la qual cosa és inevitablement necessària una avaluació de la mateixa tal com s'indica en la figura 1

L'avaluació ha de ser també participada, però ha de comptar amb la concurrència de les persones expertes de l'administració i de les PISAL. Per tant, caldrà abordar aquesta avaluació com un nou procés de participació (crèdit, parts interessades, etc.).

L'avaluació ha de dilucidar com a mínim:

- si les accions desplegades (PPP) estàn aconseguint l'objectiu declarat.
- si les PPP estan dins del pressupost previst, si estan esdevenint en una despesa inassumible a llarg termini o si estan resultant més barates del que s'esperava.
- quins efectes socials imprevistos estan provocant tant positius com negatius les PPP desplegades.
- quins efectes territorials imprevistos estan provocant tant positius com negatius les PPP desplegades.
- quins efectes econòmics imprevistos estan provocant tant positius com negatius les PPP desplegades tenint en compte també les externalitats de les PPP tant positives com negatives.

El fet ideal seria que la mateixa administració tinguera una agència d'avaluació de polítiques que d'ofici s'encarregara d'avaluar les PPP desplegades. Un exemple en l'estat espanyol el podem trobar en la AIReF (Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal). Aquest tipus d'agències serien part fonamental en l'avaluació, però no poden ser les que donen l'última paraula, sinó precisament la primera a partir de la qual les parts interessades acabaran d'elaborar l'avaluació.

De l'avaluació de la qual hem parlat fins ara és una avaluació ex-post. Seria també desitjable que una futura agència d'avaluació de PPP fera també avaluacions ex-ante. És a dir, avaluar si una PPP va a resultar amb molta probabilitat nefasta ABANS d'implementar-la.

Donada la dificultat d'aconseguir açò (agències independents d'avaluació ex-ante), cobra encara més importància la fase de participació inicial on les PISAL determinen l'objectiu o si l'objectiu s'adiu amb les PPP que es volen implementar per assolir-lo (figura 1). I tota cura i atenció a aconseguir un protagonisme real de les PISAL (parts interessades sense ànim de lucre) en la futura llei serà poca.

Glossari

LAV: Línia d'Alta Velocitat

PISAL: Parts Interessades Sense Ànim de Lucre

PPP: Polítiques, Plans o Projectes.