

LA QUALITAT DEMOCRÀTICA DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES: ANÀLISI DE TRES CASOS

Josep Maria Vallès i Quim Brugué

Novembre de 2010

Document elaborat per Josep Maria Vallès i Quim Brugué per a la Fundació Jaume Bofill.

Barcelona, novembre de 2010.

© Fundació Jaume Bofill
Provença 324, 3r
08037 Barcelona
Tel. 93 458 87 00
fbofill@fbofill.cat
www.fbofill.cat

ÍNDEX

INTRODUCCIÓ

Punt de partida
Característiques del Seminari
Agraïments

DE LA POLÍTICA A LES POLÍTQUES

El triangle polítiques-democràcia-complexitat
La parella polítiques públiques-complexitat
La parella complexitat-deliberació
La parella deliberació-polítiques públiques
Darrers interrogants

LES CONDICIONS DE QUALITAT DEMOCRÀTICA DE LES POLÍTQUES

Punt de partida: tenir clar on som i on voldríem ser
El repte de la comunicació: visibilitat, accessibilitat i intel·ligibilitat
Les condicions del bon govern: informació, transparència i rendició de comptes
Els aspectes relacionals: participació, transversalitat i goevrn multinivell
El lideratge en entorns de complexitat
La prova del cotó: els atributs d'una política amb qualitat democràtica

L'ANÀLISI DE TRES POLÍTQUES PÚBLIQUES I LES SEVES APORTACIONS

Descripció analítica de les tres polítiques

Una política per a la regeneració dels barris en situació de crisi
Una política per a la gestió i l'acollida de la immigració
Una política per a la gestió integrada i sostenible del aigua

Anàlisi comparada segons els criteris de qualitat democràtica

Condicions de qualitat democràtica
La incidència de la conjuntura

CONCLUSIONS PROVISIONALS

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

ANNEXOS

Annex 1. Mètode de treball
Annex 2: Participants en el Seminari i calendari de les sessions
Annex 3. Una política per a la regeneració de barris en situació de risc (Oriol Nel·lo)
Annex 4. Una política per a la gestió i l'acollida de la immigració (Oriol Amorós)
Annex 5. Una política per a la gestió integrada i sostenible de l'aigua (Gabriel Borràs)

INTRODUCCIÓ

PUNT DE PARTIDA

El punt de partida que ha conduït a la realització del Seminari “Qualitat de la política democràtica i qualitat de les polítiques públiques”¹, que és la base del treball que teniu a les mans, és la **constatació reiterada del descrèdit del sistema polític institucional, dels seus protagonistes i de les seves actuacions**. Aquest descrèdit és compatible, però, amb una reclamació insistent de la ciutadania al sistema polític per a que respongui a les reivindicacions socials amb polítiques públiques de tota mena. Aquest doble fenomen – descrèdit i reivindicació – ha estat objecte de debat en l'àmbit acadèmic i en l'àmbit polític. Ha generat documentació i propostes de reforma en molts països.

Les aproximacions més freqüents al tema han optat per analitzar el funcionament de les institucions centrals de la democràcia representativa, especialment del sistema representatiu i dels seus elements (Parlaments, partits polítics, organització de les administracions, mitjans de comunicació), registrant la seva inadaptació creixent a les transformacions econòmiques, socials, culturals i tecnològiques de les societats complexes d'avui. Cal incloure aquí les anàlisis sobre qualitat institucional o sobre governabilitat. Aquestes anàlisis han aportat resultats interessants pel que fa a la definició d'indicadors comparables de qualitat del sistema democràtic i de la seva legitimitat.

La pretensió del Seminari que resumim, en canvi, s'ha situat en un altre nivell. Ha enfocat la seva atenció, no cap a l'aparell institucional del sistema polític (*polity*), sinó cap a les característiques del procés que genera les polítiques específiques (*politics* i *policies*). Ha volgut examinar **la qualitat democràtica de les mateixes polítiques públiques** i del seu procés, preguntat si hi ha característiques d'aquell procés que poden tenir una influència benèfica sobre la qualitat de la democràcia i sobre la seva legitimitat o reputació.

En aquest plantejament, s'han identificat algunes característiques que haurien d'acompanyar els processos de presa de decisions i que podrien ser considerades com a **condicions de qualitat democràtica**. Indiquem de forma resumida les principals:

¹ Per veure les persones assistents i el calendari de treball del Seminari, vegeu l'Annex 2.

- una **presentació i una comunicació més intel·ligibles dels processos de decisió, amb més transparència** i accés més senzill a les dades i les informacions disponibles;
- una **participació més fàcil de la ciutadania**, organitzada i no organitzada, en aquests processos de deliberació i decisió;
- uns instruments de **interacció àgil entre els actors públics (transversalitat)** concernits en el cas de polítiques que requereixen la intervenció de més d'una àrea, departament o ministeri dels governs o que reclamen la participació conjunta dels governs estatal, autonòmic i/o local;
- uns instruments més efectius i més clars que assegurin un **rendiment de comptes dels resultats obtinguts** per part dels qui n'assumeixen la responsabilitat.

L'examen de les polítiques concretes elaborades i aplicades en els sistemes polítics democràtics sol constatar que les condicions descrites en l'apartat anterior tenen una presència deficient i desigual en el procés d'elaboració i aplicació de les polítiques públiques i, en particular, en les actuacions de les administracions executives que intervenen en aquest procés.

Per aquest motiu, el Seminari s'ha proposat analitzar l'existència d'aquelles característiques en alguns casos concrets. La comparació entre els casos seleccionats podria donar més elements per relacionar el procés d'elaboració de polítiques amb les exigències de qualitat de la democràcia que són objecte del debat polític i acadèmic.

LES CARACTERÍSTIQUES DEL SEMINARI

Amb aquesta intenció, es va procedir a la **selecció de tres casos de polítiques desenvolupades per la Generalitat de Catalunya** en el camp de les seves competències. La selecció s'ha basat en criteris de fons i de caràcter contingent. S'han escollit polítiques que:

- actuen sobre **problemes que participen de la complexitat** característica de les nostres societats;

- presenten una relativa **delimitació competencial i temporal**;
- incorporen **objectius i formes d'intervenció diferents** (provisió i regulació de serveis, intervenció territorial, atenció social); i
- compten amb **lideratges personals capaços d'analitzar** i relatar la seqüència d'elaboració que calia examinar.

Les polítiques seleccionades han estat sotmeses a l'**examen d'un grup reduït de persones**, del que han format part experts, acadèmics i gestors públics i privats que podien contribuir a aquell examen amb perspectives diverses. L'objectiu fonamental d'aquest examen consistia identificar en cadascun dels casos les característiques abans esmentades i localitzar els obstacles que s'hi oposaven o els factors que en facilitaven la seva introducció.

Ateses les característiques del Seminari, les **conclusions que s'ofereixen tenen un valor limitat**. En tot cas, constitueixen un pas més en l'exploració de les relacions entre la producció dels sistemes polítics en forma de polítiques i l'acollida o acceptació que aquests sistemes obtenen entre els destinataris de les polítiques. No és possible –amb aquesta incursió limitada- arribar a conclusions de valor universal. Però poden ser una **aportació per a definir un marc d'anàlisi aplicable** a un nombre superior i més variat de casos del que s'han examinat aquí.

Aquest informe sobre les deliberacions del Seminari i els seus resultats s'ha estructurat en quatre parts:

- i. La primera part – **De la política a les polítiques**- presenta algunes consideracions generals sobre les relacions entre democràcia, política com a pràctica genèrica i polítiques específiques com a formes d'intervenció sobre àmbits diversos de la realitat social.
- ii. La segona part – **Condicions de qualitat democràtica de les polítiques**- examina els requisits que poden exigir-se a les intervencions públiques que vulguin ajustar-se a criteris de democràcia, tot assumint l'existència d'una discussió permanent sobre la mateixa concepció de la democràcia.

- iii. La tercera part –**Anàlisi de tres polítiques públiques i les seves aportacions**– descriu les característiques de les tres polítiques examinades i avança una valoració sobre el grau de compliment de les condicions de qualitat identificades en cadascuna d'elles.
- iv. Finalment, l'Informe acaba amb unes **Conclusions provisionals** on s'examina la validesa de les consideracions preliminars en el contrast amb les experiències analitzades i s'identifica possibles passos per a continuar l'exploració de les relacions entre qualitat de la democràcia i elaboració i aplicació de polítiques específiques.

AGRAÏMENTS

Els coordinadors del Seminari i autors d'aquest Informe volen expressar el seu agraïment a la Fundació Jaume Bofill, al seu director Jordi Sánchez i a la seva col·laboradora Laia Torras pel seu suport directe en tot el procés. De manera particular, han de manifestar el seu reconeixement a tots els participants en el Seminari que, de manera desinteressada, van assistir a les reunions i van fer possible un debat molt productiu del que n'ha resultat aquest Informe. I, finalment, han d'agrair molt especialment la participació dels tres ponents –Oriol Nel·lo, Oriol Amorós i Gabriel Borràs– que, malgrat les exigències de les seves responsabilitats executives, van acceptar d'escriure les ponències, presentar-les en les sessions i participar en els seus debats.

DE LA POLÍTICA A LES POLÍTQUES

Ha estat habitual vincular la democràcia a la *política* i, en canvi, desvincular-la de les *polítiques*. La *política* s'ha presentat normalment com l'espai de les idees, els debats i les opcions; mentre les *polítiques* representaven el món de l'acció, de les tècniques i de la determinació. Assumint certa simplificació, podríem considerar que la política és allò que succeeix en el Parlament, mentre que les polítiques s'expressen a través de l'acció del Govern. En el primer cas la democràcia seria la qualitat crucial; mentre en el segon ho seria l'eficàcia.

Les democràcies actuals –i la nostra no n'és una excepció– pateixen creixents dificultats de representativitat. Aquest assumpte ha estat prolíficament discutit tant des de la literatura especialitzada com des d'àmbits polítics i periodístics. La popularització del terme “desafecció política” n'és un bon exemple. De fet, ens estem referint a una pèrdua de legitimitat pel que fa als *inputs* del sistema polític; és a dir, als mecanismes que permeten traslladar la voluntat de la ciutadania a les institucions polítiques i, més concretament, als representants polítics.

Al costat d'aquest dèficit, però, les nostres democràcies en pateixen un altre de menys conegut i menys analitzat. Aquest segon dèficit és el que ens ha interessat debatre en el Seminari que ha donat lloc a aquest document. Ens estem referint a les dificultats de les polítiques públiques per generar satisfacció i/o acceptació entre els seus receptors, la ciutadania. Amb una certa freqüència, els ciutadans no aprecien allò que els ofereix l'acció de govern, la qual experimenta una pèrdua de legitimitat vinculada, ara, a la manca d'efectivitat de les polítiques. Allò que falla no són els inputs sinó els *outputs* del sistema polític, allò que la ciutadania rep o espera rebre de les seves institucions polítiques (Hajer, 2003).

Els dèficits en l'eficàcia de les polítiques públiques (el *policy failure*) es manifesten de múltiples maneres, però la ciutadania tendeix a interpretar-los com una discrepància entre la retòrica oficial i la realitat percebuda, entre allò que es promet i allò que es rep (Bovens & Hart, 1998). El dèficit de legitimitat estaria, així, lligat a la percepció –àmpliament avalada per tot tipus d'enquestes– que ni els polítics ni els empleats públics fan prou bé la seva feina. Estaríem, per tant, davant d'un problema derivat de la deficient implementació de les polítiques públiques.

I són precisament els límits en l'eficàcia de les polítiques els que ens porten a plantejar-nos la **relació entre polítiques públiques i qualitat democràtica**. Un plantejament que es deriva d'una hipòtesi controvertida segons la qual l'eficàcia de l'acció de govern no només depèn de criteris experts sinó, també, de la seva capacitat d'acomodar-se a les expectatives i les percepcions de la ciutadania. Una idea que s'havia desdibuixat sota la pressió de la fe tecnocràtica però que, de fet, compta amb una llarga tradició en la literatura politològica (Dewey, 1927; Lindblom, 1977; Wildavsky, 1979; Dryzek, 1990).

Hi ha, però, més subtilment, una altra raó per incorporar el debat sobre la qualitat democràtica en l'anàlisi de les polítiques públiques. Aquesta és la que se centra en la noció de **complexitat**, en considerar que les raons de la fallida de les polítiques públiques cal trobar-la en els límits d'unes intervencions instrumentals i jeràrquiques a l'hora de fer front a la complexitat (Scott, 1998). Sota la influència de la racionalitat instrumental, la complexitat és quelcom a negar o, en el millor dels casos, a reduir. En canvi, l'òptica democràtica aplicada a les polítiques públiques ni nega ni redueix la complexitat, sinó que intenta integrar-la.

EL TRIANGLE POLÍTQUES-DEMOCRÀCIA-COMPLEXITAT

La complexitat a la qual han de fer front les polítiques públiques actuals ha augmentat. Hi ha pocs dubtes sobre aquesta afirmació. I és en aquest punt on rau bona part dels seus problemes. Les polítiques públiques s'han vist desbordades per unes circumstàncies per les quals no estaven preparades. Les respostes tecnocràtiques i la lògica eficientista que ha impregnat tradicionalment les polítiques públiques operen adequadament en un entorn de simplicitat, però no saben com afrontar la complexitat.

Un argument que trobem en la literatura –i que hem volgut discutir en el seminari- ens suggereix que allò que necessita una política pública per superar el repte de complexitat és més democràcia o, expressat amb d'altres termes, més capacitat per a definir-se i implementar-se des de l'articulació de les relacions i els diàlegs entre tots els actors (institucionals i no institucionals) que s'hi troben implicats. Mentre la racionalitat *weberiana* opera adequadament en un entorn caracteritzat per la regularitat i la simplicitat, la racionalitat deliberativa *habermassiana* s'adapta millor a les exigències del dinamisme i la complexitat.

De fet, seguint la proposta de Wagenaar (2007), la necessitat d'incorporar la participació i la deliberació rau en la seva superioritat –respecte les fórmules representatives- a l'hora de fer

front a la complexitat. Davant sistemes complexos, la deliberació permet articular sistemes diversos i interaccions, de manera que es contribueix a millorar el flux de coneixement i la coordinació necessària per prendre les decisions adequades. La qualitat democràcia seria, doncs, un factor clau a l'hora d'aconseguir polítiques públiques eficaces en un entorn de complexitat.

Les aproximacions tecnocràtiques simplifiquen la realitat a base de reduir-la a la perspectiva d'una única mirada, la de l'expert. La democràcia, entesa com a deliberació entre les parts, en canvi, no simplifica la realitat sinó que l'enriqueix. Assumeix que aquesta pot ser abordada des de diverses òptiques i que totes elles són necessàries per comprendre-la en tota la seva complexitat.

LA PRIMERA PARELLA: POLÍTQUES PÚBLIQUES I COMPLEXITAT

Massa freqüentment parlem de complexitat sense explicar-nos, sense especificar a què ens estem referint. D'entrada, hem d'aclarir que no usem aquest concepte simplement com una manera de definir la realitat social. Tampoc com un problema a eliminar o a reduir abans de passar a l'acció. En canvi, ens referim al concepte de complexitat com una “perspectiva teòrica emergent respecte la morfologia i el funcionament del nostre món físic i social” (Wagennar, 2007).

La complexitat no pot ser controlada, però sí que podem comprendre-la i treure'n profit. És a dir, davant de la complexitat hi ha formes d'abordar-la més o menys productives. En comptes de veure-la només com un risc o com un obstacle, podem apropar-nos a la complexitat com un actiu. Aquest és el repte de les polítiques públiques; allò que dona sentit a aquesta primera parella de conceptes.

Però, què entenem per complexitat? Axelrod & Cohen (1999:7) ens la defineixen de la següent manera: “un sistema és complex quan es produeixen relacions fortes entre els seus components, de manera que les característiques de la situació actual té una influència molt rellevant sobre situacions futures.” Cilliers (2005), per la seva banda, considera que en el cor de la definició de complexitat hi trobem la densitat de les interaccions que es produeixen en un sistema, les quals són dinàmiques i generen impredictibilitat.

Aproximacions com les apuntades, tenen implicacions rellevants sobre les polítiques públiques:

- i. D'entrada, un sistema complex s'ha d'entendre de manera holística; és a dir, sense caure en temptacions reduccionistes i simplificadores. La complexitat del conjunt no es pot explicar a partir d'una comprensió (simple) de les parts (Waldrop, 1992; Holland, 1998). Pensant en termes de polítiques públiques, la complexitat implica que l'estratègia usual de recórrer al coneixement expert és insuficient. Les polítiques no es poden basar en la descomposició dels problemes, sinó que han d'assumir-ne la seva integralitat. No es poden assignar a cap responsable especialitzats (forçant la seva simplificació) sinó que han d'acomodar la seva realitat polièdrica (assumint-ne la complexitat).
- ii. En segon lloc, l'evolució en entorns complexos no sempre és continua, sinó que poden ser molt abrupta. És a dir, en sistemes complexos, certs canvis, fins i tot petits, en els fluxos de coneixement i informació en alguna part del sistema poden modificar-lo, portant-lo de l'ordre al caos. En termes de polítiques públiques, podem parlar, per exemple, d'espirls d'inseguretat o de declivi d'un barri que ens porten, de manera imprevista, a situacions difícils de governar. Tanmateix, una política pública és el millor exemple d'una pertorbació sobre un sistema complex que pot provocar canvis i/o transicions sobre una situació inicial.
- iii. Els sistemes complexos generen resultats incerts, imprevisibles. Aquesta no és només una afirmació evident, sinó una propietat morfològica d'aquests tipus de sistemes. Una propietat amb implicacions rellevants per les polítiques públiques, ja que comporta que -malgrat les tradicions, les esperances i els desitjos- no existeixi "una millor solució" (*one best solution*). Ningú, per expert que sigui, pot pretendre posseir la veritat. Aquesta sempre s'ha de descobrir en plural.
- iv. Finalment, una darrera característica dels sistemes complexos és el seu dinamisme. Els sistemes complexos tenen passat i futur, estan sempre en moviment, canviant en el trànsit d'un estadi a un altre. Així, des del punt de vista dels actors, el món és una mena de flux permanent. Aplicat al camp de les polítiques públiques, el dinamisme dels sistemes complexos es tradueix en la constatació d'un entorns poblats per múltiples actors socials, econòmics i polítics que es mouen i interactuen, afectant la

seva evolució i generant dinàmiques sobre les quals les capacitats institucionals de gestió i control són limitades.

Les polítiques públiques han d'incorporar la integralitat, la imprevisibilitat i el dinamisme d'uns entorns creixement complexos. Això, però, no significa que les intervencions públiques –com tampoc els sistemes complexos- segueixin moviments estrictament aleatoris. Hi ha una trajectòria, un fil conductor on les imatges de futur dels diversos actors (els seus ideals, perspectives o metàfores) són essencials. Són bàsiques per entendre l'evolució del sistema, la seva capacitat d'adaptació. Aquesta darrera afirmació ens porta a la segona parella de conceptes, aquella que posa en relació la complexitat i la deliberació entre aquests actors diversos.

LA SEGONA PARELLA: COMPLEXITAT I DELIBERACIÓ

La clau per abordar aquesta segona relació està en la hipòtesis que ja abans havíem formulat: la deliberació democràtica és una forma no reduccionista d'abordar i solucionar problemes complexos, ja que contribueix -a través de la comunicació entre els actors- a generar solucions creatives i a coordinar interessos divergents (Fischer & Forester, 1993).

Als darrers anys ha estat molt habitual usar el concepte de *participació ciutadana* com una manera de superar els límits de la democràcia representativa. La seva principal virtut, segons molts analistes, caldria trobar-la en la capacitat per a reforçar als ciutadans, dotant-los d'autonomia i poder a l'hora de prendre decisions. Tot i això, sovint s'han plantejat dues importants objeccions. D'una banda, s'argumenta que els ciutadans no estan ni interessats ni capacitats per realitzar contribucions significatives a la solució dels problemes complexos que ha d'abordar el govern. D'altra banda, per reblar el clau s'afegeix que, en qualsevol cas, la incorporació dels ciutadans en les decisions públiques reclama uns esforços i uns recursos que es tradueixen en resultats, com a mínim, discutibles. Pot ser una contribució democràtica, però instrumentalment la seva aportació és poc clara.

Malgrat aquestes objeccions clàssiques, l'argument que presentem és precisament el contrari: la participació ciutadana és superior al model representatiu a l'hora d'abordar la complexitat. Incrementant la capacitat de gestionar la diversitat i les interaccions, la deliberació democràtica facilita el flux de coneixement i la coordinació en els processos de presa de decisions (Benhabib, 1996; Gutmann & Thompson, 1996; Healy, 1997).

De fet, estenem aquest argument més enllà d'una aproximació estricta al concepte de participació ciutadana. Preferim parlar de deliberació i considerar que aquesta es dóna –s'ha de donar davant de la complexitat– en diferents nivells:

- i. Entre els ciutadans i les institucions públiques, i llavors parlem de **participació ciutadana**.
- ii. Entre les diferents parts d'una mateixa institució, i llavors parlem de **transversalitat**.
- iii. Entre institucions públiques diferents, i llavors parlem de **govern multinivell**.
- iv. Entre tots plegats, i llavors parlem de **gestió de xarxes**.

No entrarem ara en una anàlisi detallada dels instruments, les definicions i la literatura que hi darrera de cadascun d'aquests conceptes: participació, transversalitat, govern multinivell i xarxes. Pretenem, més modestament, destacar que tots ells comparteixen com a denominador comú el diàleg entre les parts, l'intercanvi entre diferents punts de vista o, si es prefereix, la **interacció entre actors en el marc d'un sistema complex**. Aquesta és precisament la relació entre deliberació i complexitat que estem subratllant.

LA TERCERA PARELLA: DELIBERACIÓ I POLÍTQUES PÚBLIQUES

La relació entre complexitat i deliberació ha estat, però, subjecte a abundants crítiques. Potser la que ara més ens interessa fa referència a les dificultats dels esquemes deliberatius a l'hora de sobreviure al contacte amb les institucions públiques, amb les responsables de desplegar les polítiques públiques (Dryzek, 2000). La relació entre deliberació i polítiques públiques (institucionals) seria el problema.

Segons alguns observadors, la deliberació només es produiria fora de les estructures institucional, en l'àmbit de la societat civil. Una genètica institucional basada en l'especialització i la segmentació la farien refractària a qualsevol voluntat deliberativa. Aquesta incapacitat, però, és inconsistent amb els arguments que hem defensat i que presenten a la deliberació com una forma d'abordar problemes complexos:

“Tot i que hi ha evidents perills pels actors de la societat civil quan s'involucren en processos deliberatius amb actors estatals, no hi en canvi alternativa si es pretén que la deliberació faci front a la complexitat del món real.” (Wagenaar, 2007: 30)

En aquest sentit, és cert que les institucions han anat incorporant certs *rituals deliberatius*, mentre que la seva essència tecnocràtica s'ha mantingut pràcticament inalterada. Hem renovat algunes parts de l'epidermis governamental i administrativa, però el seu codi genètic no ha experimentat encara cap mutació. Les institucions ofereixen discursos *habermasians*, mentre la seva realitat continua fermament assentada sobre la lògica *weberiana*.

Aproximant la lent a les pràctiques dels darrers anys, hem de reconèixer que s'ha discutit –i molt– sobre les estructures i les institucions de la participació (el *hardware*), mentre que no sabem massa què dir quan es pregunta sobre les pràctiques i les dinàmiques deliberatives d'aquestes mateixes institucions (el *software*). El *hardware* és epidèrmic, mentre que el *software* és genètic. Així, al costat d'institucions dedicades al diàleg, hem de disposar d'habilitats i, sobretot, predisposicions al diàleg. Els consells participatius són inútils si no ens escoltem els uns als altres, les comissions interdepartamentals són paper mullat si només hi assistim per satisfer una penosa i inútil obligació, i els espais de relació intergovernamental són estèrils si només serveixen per defensar posicions i interessos.

Els espais deliberatius, per tant, requereixen comportaments deliberatius. I això és infreqüent en l'àmbit de les polítiques públiques que despleguen les nostres institucions. Generar comportaments i, d'aquesta manera, incidir en la genètica institucional no és fàcil i, com a mínim, requereix treballar en tres direccions:

- i. El lideratge ha d'existir i, a partir de certes característiques, facilitar tant el procés de transformació (sempre dolorós) com les guies per fer efectiva la nova etapa.
- ii. El bon govern –entès com a transparència, accés a la informació i rendició de comptes– ha de permetre construir els ponts de confiança imprescindibles per fer efectiva la deliberació.
- iii. La comunicació, finalment, és essencial quan atorguem un paper cabdal a les relacions, a les interaccions i als diàlegs entre els actors. Les deficiències –o, si es prefereix, les perversions– comunicatives actuals són un llast extraordinari per fer efectiva la relació entre deliberació i polítiques públiques.

DARRERS INTERROGANTS SOBRE LA POLÍTICA I LES POLÍTQUES

En aquestes primeres pàgines hem parat atenció als conceptes de partida. Uns conceptes que hem usat per construir hipòtesis i per conduir els debats entorn la seva versemblança. El triangle “*deliberació – complexitat - polítiques públiques*” ha donat forma a aquestes aportacions inicials.

Darrera d’uns debats que sovint l’acadèmia ha presentat de manera certament sofisticada, s’hi descobreixen alguns interrogants de pes. Uns interrogants que tenen fortes implicacions des d’una perspectiva teòrica, però que, sobretot, poden ser molt rellevants des d’una mirada més arrelada a la pràctica política. Voldríem destacar dos grups d’interrogants:

- En primer lloc, hi ha tot un grup d’interrogants que tenen a veure amb la relació entre política i polítiques. Hem tendit a separar radicalment ambdós conceptes i, fins i tot, a destacar-ne les perversions derivades de la seva intersecció. La política, en aquest sentit, era vista com un inconvenient, com una mena de distorsió per a unes polítiques que només necessitaven dels tècnics i dels seus coneixements experts.

A partir d’aquesta percepció, molt consolidada en el nostre entorn, sembla estrany reclamar política per a les polítiques. Sembla fins i tot exòtic preguntar-se, per exemple, si les polítiques pateixen un dèficit de política o, si es prefereix formular-ho a l’inrevés, si la política podria contribuir a pal·liar allò que abans hem anomenat el *policy failure*.

Aquesta és una de les hipòtesis que hem plantejat en el Seminari, on hem valorat la qualitat político-democràtica de tres polítiques sectorials. I hem fet aquesta valoració no per simple curiositat acadèmica, sinó pensant que aquesta qualitat democràtica pot ser clau per a compensar el dèficit de legitimitat de les polítiques. Segurament no hem obtingut respostes definitives, però en les conclusions d’aquest document no podrem deixar de fer front a una pregunta tant clara com difícil de respondre: *la qualitat democràtica de les polítiques públiques contribueix a millorar els seus resultats i la percepció que d’aquests en tenen els ciutadans?*

- Un segon grup d’interrogants serien aquells que es deriven d’abordar els mateixos temes però adreçant-los en el sentit contrari. És a dir, en lloc de preguntar-nos sobre la incidència de la qualitat democràtica de les polítiques a l’hora de millorar les mateixes polítiques, ara

ens preguntem sobre *fins a quin punt l'èmfasi en la qualitat democràtica de les polítiques pot millorar la mateixa democràcia.*

En un moment caracteritzat per un fort dèficit en la legitimitat del sistema polític, aquesta és una pregunta crucial. No esperem en aquest treball donar-hi una resposta acabada. Encara menys oferir solucions simples a l'anomenada desafecció democràtica. Pretenen, això sí, més modestament, contribuir al debat oferint una mirada diferent. Una mirada que no es fa ni des de les institucions polítiques tradicionals (el Parlament, el sistema electoral) ni des dels actors polítics de sempre (els polítics, els partits polítics) sinó des de l'acció d'un Govern que desplega polítiques sectorials específiques. Aquestes representen, en definitiva, els impactes més tangibles que rebrien els ciutadans de l'exercici de la política; tot i que, cal reconèixer-ho, la seva tangibilitat no sempre els fa més coneguts que els impactes més discursius i intangibles que es mostren en l'escenari polític – mediàtic.

A les conclusions recuperarem ambdós interrogants. Abans, però, hem de definir que entenem per qualitat democràtica de les polítiques i analitzar els casos sectorials que han estat objecte de debat en el Seminari.

LES CONDICIONS DE QUALITAT DEMOCRÀTICA DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

La literatura sobre qualitat democràtica, com ja s'ha esmentat, s'ha concentrat tradicionalment en l'àmbit de la política. En aquest terreny les aportacions són freqüents i, pel cas de Catalunya, és destacable el treball coordinat per Eva Anduiza i publicat per la Fundació Jaume Bofill (Anduiza, 2008). En canvi, les reflexions sobre les condicions de la qualitat democràtica en les polítiques públiques són més excepcionals.

En el debat entorn les polítiques sectorials realitzat durant el Seminari es va obrir un espai per aquestes reflexions. De fet, a partir de les presentacions de les tres polítiques sectorials van aparèixer diversos aspectes que podrien ser considerats com a factors explicatius de la qualitat democràtica de les polítiques públiques. Aquestes aspectes –o condicions- feien referència a elements diversos, com ara:

- L'existència d'una **definició clara** i el més compartida possible sobre el problema que pretén abordar la política i sobre els continguts que aquesta ha de tenir.
- La **percepció clara i fàcil dels seus continguts** pel conjunt de la ciutadania. Aquí, l'estratègia de difusió i comunicació i juga un paper crucial, com també la intel·ligibilitat de la pròpia política. Comunicació, accessibilitat i comprensibilitat són, doncs, condicions per la qualitat democràtica de les polítiques
- La **noció de bon govern –interpretada com facilitats d'accés a la informació, transparència i rendició de comptes-** és una tercera condició per la qualitat democràtica de la política.
- Els **aspectes relacionals** o, més concretament, la invocació al diàleg –a la capacitat d'escoltar, aprendre i generar complicitats- van ser també considerats com una condició fonamental per la qualitat democràtica d'una política. Aquestes aspectes es materialitzen en el funcionament de **dinàmiques participatives, transversals i de govern multinivell**.

- Tot i la importància atorgada a la capacitat de treballar de manera relacional, en plural, el **lideratge en la definició i el desplegament de la política** és també una condició clau per maximitzar la seva qualitat democràtica. Sense aquest lideratge la política sembla difuminar-se i perd tota capacitat de connexió amb la ciutadania a la qual pretén adreçar-se.
- Finalment, caldrà valorar el **resultat final** i considerar que aquelles polítiques més dotades de qualitat democràtica haurien de mostrar un seguit d'atributs vinculats a la seva capacitat de ser percebudes com a legítimes, haver generat un espai d'interès públic, provocar el respecte a les posicions dels altres i aprofitar el debat democràtic per a enriquir els continguts de la política.

A continuació repassarem breument cadascun d'aquests punts:

PUNT DE PARTIDA: TENIR CLAR ON SOM I ON VOLDRÍEM SER

Una de les novetats principals en els àmbits d'intervenció pública rau en el seu tractament de la seva complexitat. La realitat social sobre la que intervé la política sempre ha estat complexa. Fins èpoques recents, però, les actuacions especialitzades d'una administració sectorialitzada responien a una visió simplificadora de la mateixa i hi intervenien de manera relativament prou eficaç. En el moment actual, en canvi, existeix més consciència d'aquella complexitat que resisteix un tractament simplificador i reclama la seva consideració en el plantejament mateix de cada política pública, en la seva explicació/argumentació i en la seva gestió.

Una primera condició de qualitat democràtica per a les polítiques, per tant, exigeix que els responsables del seu disseny i de la seva implementació disposin d'una argumentació clara i precisa sobre el problema que volen abordar i sobre l'estratègia que pretenen seguir. Aquesta claredat no s'ha de confondre amb simplicitat, de la mateixa manera que la complexitat tampoc es podia confondre amb desorientació. Com veurem en els casos analitzats, quan els responsables de les polítiques saben transmetre una visió prou rica i argumentada de la seva actuació, la percepció ciutadana és més ajustada i amb ella es genera qualitat democràtica. En el marc d'una creixent complexitat social calen, per tant, relats orientadors: aquest és, des de la nostra òptica, el punt de partida d'una política pública amb qualitat democràtica.

EL REpte DE LA COMUNICACIÓ: ACCESSIBILITAT, INTEL·LIGIBILITAT I VISIBILITAT

En el punt anterior ja ens hem referit a la importància de comunicar un relat clar i convincent que acompanyi el desplegament d'una política pública. Ara volem insistir-hi i convertir aquest aspecte en la segona condició de qualitat democràtica.

A l'hora de comunicar els continguts d'una política pública, però, hem de valorar fins a quin punt el plantejament adoptat és accessible, intel·ligible i visible. No hem escollit aleatòriament aquests tres adjectius, sinó que responen a la voluntat explícita de subratllar tres aspectes que, en el decurs del Seminari, han aparegut com rellevants des de l'òptica de la qualitat democràtica d'una política:

- i. L'**accessibilitat** fa referència a la capacitat de l'estratègia de comunicació per arribar al conjunt de la ciutadania o, almenys, al subconjunt de les persones afectades i/o interessades en el seu desenvolupament. Gutman i Thompson (2003), quan descriuen les condicions d'un procés deliberatiu fan referència a la seva necessària condició d'espai públic; és a dir, d'espai obert i accessible a tothom. Aquesta noció ens permet definir l'accessibilitat com un requisit de qualitat democràtica que facilita al conjunt de la població accedir el diagnòstic i les propostes.
- ii. L'accessibilitat fa referència a la inexistència de barreres entre ciutadania i procés de debat i elaboració de polítiques. Per la seva part, la **intel·ligibilitat** es refereix a com s'expressen els continguts de la política pública. Podem accedir a un espai públic, però no entendre allò que s'hi discuteix. La intel·ligibilitat fa referència, doncs, a les formes, als registres, als llenguatges que s'usen per transmetre amb claredat els missatges al conjunt de la ciutadania. Sovint el llenguatge polític i administratiu ha estat una barrera, utilitzada per mantenir les distàncies i per dotar de legitimitat tecnocràtica les actuacions públiques. Considerem que avui aquestes clàssiques distàncies no milloren sinó que perjudiquen la legitimitat. Considerem, en canvi, que la intel·ligibilitat, la capacitat de fer-nos entendre, d'usar un mateix llenguatge, és una condició per la qualitat democràtica de les polítiques públiques.
- iii. Finalment, la **visibilitat** de la política pública incorpora un nou matís i fa referència a un aspecte que ha estat repetidament destacat en el Seminari. Ens referim a la capacitat dels ciutadans per *visualitzar* els resultats de la política, per entendre que

aquesta genera impactes i que aquests impactes es concreten en canvis, millores o modificacions en les seves situacions de vida quotidiana. Recuperar, amb d'altres paraules, la relació entre allò que *ofereixen* les polítiques públiques i allò que *n'obtenen* els ciutadans seria, doncs, un tercer atribut de qualitat democràtica.

LES CONDICIONS DEL BON GOVERN: INFORMACIÓ, TRANSPARÈNCIA I RENDICIÓ DE COMPTES

Aquest tercer punt ha estat ja molt repetit tant des de la literatura com des de declaracions institucionals, tot i que aquesta insistència ni li treu importància ni implica que –almenys a la llum dels debats generats en el Seminari- s'hagi avançat massa en la seva aplicació pràctica. Per això volem insistir en la importància d'aquesta tercera condició per la qualitat democràtica de les polítiques.

Tal com indica el títol del epígraf, usem l'expressió **condicions de bon govern** per referir-nos a tres aspectes: **l'accés a la informació, la transparència administrativa i l'avaluació o rendiment de comptes**. Com abans, aquests tres aspectes han estat triats de manera conscient, amb la voluntat de recollir tres idees crucial en el procés de transformació del funcionament de l'administració pública i de la seva manera de desplegar les polítiques públiques (veure *Informe sobre l'accés a la informació i la transparència administrativa*, 2005):

- i. **L'accés a la informació** és un requisit indispensable per a la qualitat democràtica de les polítiques públiques. Requereix d'actuacions proactives per part dels responsables de les polítiques públiques. La informació avui és una constant de la nostra quotidianitat i, per tant, el repte és establir les estratègies assegurar tant el dret a la informació com el dret a la seva comprensibilitat.
- ii. La qualitat democràtica, tanmateix, requereix de confiança entre les parts –entre els governants i el governats- i aquesta només és factible quan no es perceben cortines que generin opacitat en les seves relacions. La **transparència**, per tant, és un atribut imprescindible per tal de demostrar que es pot confiar en l'altre, que la relació serà honesta i que, per tant, guanyarem en credibilitat i qualitat democràtica.
- iii. **L'avaluació i el rendiment de comptes** són també crucials per a garantir, com esmentàvem a l'epígraf anterior, que els resultats de les polítiques siguin visibles i, per

tant, contrastables, per al conjunt de la ciutadania. Hi ha, doncs, una dimensió molt important per la qualitat democràtica: mostrat allò que hem fet i, a més, demostrat que ho hem fet correctament. Des de l'òptica de la qualitat democràtica pensem que val la pena, però, incorporar una segona dimensió. Es tractaria de mostrar no només allò que hem fet bé sinó també d'assumir els error i mostrar allò que hem fet malament. Considerem que mostrar els errors contribueix a la qualitat democràtica de dues maneres: construint confiança (doncs ens ho expliquen tot, fins i tot allò que no ha anat prou bé) i generant aprenentatge (ja que, com gairebé en qualsevol àmbit de la vida, aprenem més del fracassos que dels èxits).

ELS ASPECTES RELACIONALS: PARTICIPACIÓ, TRANSVERSALITAT I GOVERN MULTINIVELL

La democràcia pot ser interpretada com unes regles de joc a través de les quals garantir la participació dels ciutadans –a través d'uns formats determinats- en les decisions públiques. Però també pot ser interpretada de manera *forta* com una manera d'abordar les decisions públiques a través del diàleg entre uns ciutadans amb voluntat i capacitat per a intervenir en els assumptes col·lectius (Barber, 2004).

El diàleg seria, per tant, l'eix conformador de la qualitat democràtica. Tanmateix aquest diàleg que propiciaria les decisions públiques s'hauria de donar entre la ciutadania (participació ciutadana), però també a l'interior de les pròpies administracions públiques (transversalitat) i entre les diferents institucions governamentals (govern multinivell).

Els diàlegs són formes d'interacció molt específiques (diferents de la negociació o de la discussió) i que han de satisfer certs requisits. En lloc d'obrir una referència als conceptes -ja més coneguts i fins i tot excessivament debatuts- de participació, transversalitat i govern multinivell, ens ha semblat més rellevant destacar dues característiques del diàleg. Aquestes característiques serien atributs de qualitat democràtica en les diferents relacions que s'han d'integrar tant en el disseny com en la implementació d'una política pública.

- i. Un diàleg és sempre un intercanvi d'arguments realitzat des de la inclusivitat de totes les veus i amb voluntat d'arribar a una conclusió. Una política feta des del diàleg, per tant, ha d'incorporar a tots els actors (ciutadans, administratius i institucionals) que hi tinguin alguna cosa a dir i alhora ha d'establir una relació el més diàfana possible entre aquest intercanvi i la política pública (Habermas, 1999).

- ii. Un diàleg, però, usant una expressió de Barber (2004), no és només un espai on s'intercanvien arguments sinó també un àmbit en el que s'estableixen relacions. El diàleg suposat conèixer a l'altra i reconèixer la validesa de les seves posicions, encara que sigui des del desacord. El diàleg fa referència a unes actituds envers els altres, les quals faciliten el reconeixement mutu i, d'aquesta manera, es converteixen en un ingredient fonamental per la qualitat democràtica.

EL LIDERATGE EN ENTORNS DE COMPLEXITAT

Les polítiques públiques troben el seu impuls en estructures administratives, les quals disposen de determinats models de direcció. Aquesta direcció s'ocupa de distribuir tasques i responsabilitats, així com de proveir a les diferents parts de l'organització dels recursos necessaris, de supervisar les seves activitats i de controlar els resultats que s'obtenen. Aquest model de direcció és molt útil per transmetre al personal què ha de fer i per comprovar si efectivament ho està fent de manera adequada. Però no per generar diàleg entre les parts. La seva lògica és eminentment tecnocràtica, allunyada de consideracions vinculades a la qualitat democràtica.

La qualitat democràtica de les polítiques, per tant, no pot desplegar-se sobre aquestes direccions tradicionals sinó que requereix de *lideratges relacionals*. Quan les polítiques volen pal·liar el seu dèficit democràtic no en tenen prou amb direccions verticals més o menys eficaces, sinó que requereixen ser articulades des d'un lideratge amb capacitat per escoltar els altres, per incorporar les seves aportacions i per generar les complicitats necessàries. Es tracta, com proposen alguns autors, de lideratges més bidireccionals que unidireccionals, de lideratges on el diàleg i la negociació substitueixen les instruccions i el control, de lideratges on la direcció no és qui ho sap tot sinó que vehicula els coneixements de tots (Heifetz, 1997).

El directiu en entorns simples es guia pel principi de l'eficiència i es defineix a través de la competència del seu perfil. El lideratge en un entorn de complexitat, en canvi, aborda els problemes des de la col·laboració i les relacions. Per això es requereixen habilitats peculiars, entre les que destaquem la *seducció* i la *fortalesa* (Vallès i Brugué, 2003):

- i. El lideratge relacional ha de ser, en primer lloc, seductor. Ha de ser capaç d'*usar* un projecte col·lectiu per a animar, comprometre i involucrar les parts en un clima de confiança i col·laboració.
- ii. El lideratge relacional, en segon terme, ha de ser fort. Encara que sembli una paradoxa, un lideratge que no reivindiqui el monopoli del coneixement i que no es col·loqui en el vèrtex de la piràmide organitzativa necessita de molta fortalesa. Reconèixer les aportacions dels altres i, sobretot, articular les aportacions diverses dotant-les de coherència i traduint-les en accions concretes necessita d'una força política molt rellevant.

LA PROVA DEL COTÓ: ELS ATRIBUTS D'UNA POLÍTICA AMB QUALITAT DEMOCRÀTICA

Finalment, la qualitat democràtica d'una política s'ha d'expressar en les pròpies característiques que defineixen la política. És a dir, una política que ha estat prou dotada de qualitat democràtica hauria de presentar uns atributs diferents d'aquella que ha patit un dèficit en aquest aspecte. Parlem en aquest punt de "la prova de cotó", ja que és en aquest àmbit on finalment hem de *demonstrar* la importància i la utilitat de preocupar-nos per la qualitat democràtica de les polítiques públiques.

En aquest terreny, la teoria deliberativa ens suggereix que la qualitat democràtica d'una política pública consistiria, finalment, en la capacitat d'aquesta política per a fer front a quatre reptes (Gutman i Thompson, 200-):

- i. En primer lloc, atès que els recursos són escassos i obliguen a prendre decisions delicades, la qualitat democràtica d'una política pública hauria d'incrementar la legitimitat de les decisions col·lectives.
- ii. En segon lloc, atès que la generositat dels participants és limitada, la qualitat democràtica d'una política pública hauria d'afavorir l'aparició d'una òptica col·lectiva que defensés l'interès públic.
- iii. En tercer lloc, atesa la inevitable incompatibilitat entre valors morals, la qualitat democràtica d'una política pública hauria de reconèixer les virtuts de cada posició i estimular el respecte mutu a l'hora de prendre decisions.

- iv. En quart lloc, atesa la incapacitat d'un coneixement complet sobre temes creixentment complexos, la qualitat democràtica d'una política pública hauria de generar aprenentatge i una millor comprensió de la realitat.

L'ANÀLISI DE TRES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

Tal com hem indicat, el Seminari ha examinat tres polítiques elaborades per la Generalitat de Catalunya que incorporen elements normatius, pressupostaris i executius o administratius. L'examen de cada política s'ha iniciat amb una presentació del ponent que es pot trobar en els annexes, i ha seguit amb un debat general entre els participants.

Per tal de facilitar la presentació i ordenar la discussió, es va distribuir prèviament una guia amb els punts principals a examinar, amb els quals es pretenia obrir-nos les portes d'una reflexió entorn de la qualitat democràtica de les polítiques públiques. Aquesta guia recollia els següents punts:

- Identificar els trets bàsics de la política i el seu enquadrament en les coordenades – socials, temporals- en les que sorgeix com a resposta a determinats reptes col·lectius.
- Proporcionar una definició de la política i la seva visibilitat.
- Identificar el lideratge promotor en cada política.
- Explicar el grau i la forma de comunicació i difusió de la política i dels processos de la seva elaboració i aplicació.
- Definir les relacions del promotor de la política amb altres actors públics de la Generalitat i amb altres nivells governamentals (europeus, estatals, locals) i amb el conjunt de la ciutadania.
- Valorar l'existència de mecanisme de bon govern i de rendició de comptes.

Tots aquests aspectes estan recollits en els annexes. En aquest apartat ens limitarem a oferir una lectura analítica de cada cas a partir dels condicionants de qualitat democràtica identificats anteriorment. A continuació, compararem les tres experiències per tal de deduir-ne algunes conclusions i aportar alguns suggeriments per a la continuació de la recerca. És una exposició elaborada pels autors de l'informe a partir de les aportacions dels participants en el Seminari, però sense pretensió de ser-ne una acta exacta i objectiva de les mateixes.

LA DESCRIPCIÓ DE LES TRES POLÍTIQUES

Una política per a la regeneració de barris urbans en situació de risc

La Llei de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen atenció espacial va ser aprovada al Parlament el maig de 2004, mentre que uns mesos després, al setembre, el Govern aprovava el reglament que havia de vehicular el seu desplegament. Entre el 2004 i el 2009 s'han efectuat cinc convocatòries d'ajuts, s'han iniciat processos de millora a 92 barris, on viu el 10% de la població de Catalunya i s'han produït inversions per valor de 1.000 milions d'euros. Aquesta activitat ha estat promoguda des de la Secretaria de Política Territorial de Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, comptant amb la implicació coprotagonista del diferents municipis on es produeixen les intervencions.

Al marge del detall dels seus continguts -que es poden trobar en el document annex i, de manera més exhaustiva en un interessant informe del propi Departament (PTOP, 2009)- voldríem ara destacar dues característiques d'aquesta política pública:

- La seva naturalesa de **política innovadora**, que s'observa en l'existència de components de novetat en els seus continguts i en les seves formes a l'hora d'abordar una qüestió percebuda des de feia temps com a conflictiva, però que no havia rebut un tractament decidit, sistemàtic i de conjunt per part dels responsables públics.
- La percepció -estesa entre els observadors- que es tracta d'una **política d'èxit** pel que fa a l'acollida positiva rebuda per part dels actors públics implicats, dels seus eventuals beneficiaris i dels mitjans de comunicació, fins i tot abans de disposar d'una avaluació d'impacte sobre els seus efectes.

Per tant, aquesta experiència pot tenir un interessant potencial d'aprenentatge i de capacitat de transferència per a d'altres casos. Les preguntes que ens podem fer, doncs, fan referència a: ¿què explica l'èxit d'una política innovadora com aquesta? ¿quins factors expliquen per què, malgrat la seva elevada complexitat (multiplicitat d'actors, treball en xarxa, etc.), no ha caigut en els paranyos on la majoria d'aquesta mena d'iniciatives acaben atrapades? Proposem anticipar una resposta a aquests interrogants a partir dels condicionants de qualitat democràtica identificats anteriorment.

LA DEFINICIÓ DE LA POLÍTICA EN UN ENTORN DE COMPLEXITAT

En el cas de la coneguda com a Llei de barris, els participants en el Seminari van destacar el nivell de qualitat en la definició de la política: s'ha fet un diagnòstic acurat de la realitat, es proposa una resposta precisa d'intervenció i es dota el conjunt de la política d'una forta coherència des dels moments inicials.

La solidesa d'aquest punt de partida sembla ser un dels condicionants del seu èxit posterior. Dos aspectes ajuden a subratllar aquesta percepció. D'una banda, quan la complexitat amb que s'ha de treballar és elevada, aquesta coherència inicial es converteix en el “ciment” de la política, en allò que li permet conservar la coherència i mantenir el rumb en tot moment. La política de regeneració de barris sembla haver seguit amb claredat i precisió el seu full de ruta, satisfent així una de les condicions de partida per la qualitat democràtica de les polítiques públiques.

Per altra banda, en el cas de la Llei de barris, aquest definició precisa i de conjunt és especialment present i manifesta. Es tracta d'una política molt pensada, preparada amb temps (des de l'oposició i no des del govern) i que ha emergit oportunament amb consens sobre les seves premisses bàsiques. Ens podem preguntar, en aquest sentit, si el fet de tractar-se d'una política definida i preparada abans d'arribar al govern i plantejada en els primers moments del seu exercici ha estat un factor clau a l'hora d'esquivar algunes de les constriccions i pressions que carreguen sobre els governs en fases més avançades del seu exercici i que sovint fan perdre coherència i definició a les polítiques.

LA COMUNICACIÓ: ACCESSIBILITAT, VISIBILITAT I INTEL·LIGIBILITAT

La difusió i la comunicació de la política ha estat efectiva i positiva, situant-la en un escenari més favorable per al seu desplegament. A diferència de moltes altres polítiques, la Llei de barris ha disposat (en termes generals) de “bona premsa”. Alhora, aquesta “bona premsa” ha influït favorablement en generar una acceptació social pràcticament unànime. Es tracta d'una situació força excepcional, ja que són pocs els casos de polítiques públiques que no comptin, d'entrada, amb algun tipus d'oposició significativa, ja sigui a nivell polític, mediàtic, social o econòmic.

¿Quins són els factors que ho han fet possible? ¿La substància de la política? ¿El moment del seu llançament, en el mateix inici de la legislatura i del govern? ¿L'habilitat comunicativa dels seus líders i gestors? No tenim una resposta definitiva a aquests interrogants discutits durant el Seminari.

Probablement, però, l'aspecte comunicatiu que s'ha destacat amb més claredat es refereix a la visibilitat i la tangibilitat de la política. La Llei de barris es concreta en un conjunt d'intervencions molt concretes i fàcilment apreciables pel teixit social. En aquest sentit, destacaríem alguns dels aspectes que van ser subratllats durant el decurs del Seminari:

- La política pública, en aquest cas, es concreta des del seu inici en una sèrie d'actuacions diverses que connecten diversos actors i que serveixen per relligar una actuació complexa.
- Sense entrar ara a valorar l'impacte futur d'aquestes intervencions, la política pública ha servit de punt d'ancoratge per al treball compartit entre actors, reforçant la percepció d'una política integrada i evitant el risc d'una percepció fragmentària de la mateixa.
- En aquesta percepció integrada, els actors han fet un càlcul cost-benefici positiu i, per tant, han considerat la política pública com un factor de generació de situacions guanyadores per a tothom (*win-win situations*), estimulants així la seva participació.
- Igualment, l'èmfasi en l'avaluació i el rendiment de comptes ha donat un impuls addicional a la visibilització dels resultats i ha superat la temptació de renunciar a participar en la política o de dificultar la seva aplicació.
- Finalment, es van manifestar també algunes incògnites sobre els resultats finals de la política, atesa la fase inicial de la implementació i el caràcter de política de llarga durada i maduració per la seva mateixa complexitat. D'aquesta valoració a llarg termini en poden dependre les opcions de continuïtat o correcció de la política.

EL BON GOVERN: INFORMACIÓ, TRANSPARÈNCIA I RENDICIÓ DE COMPTES

La informació sobre la política ha estat accessible i s'ha comunicat, ja ho hem esmentat, de manera adequada. La transparència també ha estat una bandera de la política, tot i que la forma d'atorgar els ajuts i de triar els barris on assignar els recursos ha despertat alguns dubtes i ha estat objecte d'algunes crítiques per part d'alguns actors polítics, socials i, especialment, mediàtics.

Per altra banda, és remarcable l'esforç de seguiment, avaluació i rendició de comptes que ha acompanyat el desplegament de la política. Des de la Secretaria de Política Territorial s'han dedicat recursos i s'ha posat en marxa un pla de seguiment i avaluació que no només ha permet comunicar-ne els resultats sinó que, sobretot, ha propiciat un exercici de responsabilitat i de rendiment de comptes. El mateix informe de PTOP (2009) inclou un seguit d'estudis realitzat en aquesta direcció:

- *Quatre anys d'aplicació de la llei de barris* (Oficina de barris, PTOP)
- *La incidència social de la llei de barris* (Fundació CIREM)
- *La inversió pública induïda per l'aplicació del programa de barris* (Incasol / Reursa)
- *La llei de barris i la revitalització urbana. Els efectes sobre la construcció i la rehabilitació d'habitatges* (UAB)
- *La renovació del parc residencial i els processos de remodelació urbana en el marc de la llei de barris* (Incasol / Reursa)
- *La transversalitat en el model de gestió del programa d'intervenció integral als barris* (D'Aleph)
- *La cooperació: la xarxa de barris amb projectes i la projecció internacional del projecte de barris* (Oficina de barris, PTOP i Institut d'Estudis Territorials).

ELS ASPECTES RELACIONALS: PARTICIPACIÓ, TRANSVERSALITAT I GOVERN MULTINIVELL

En quart lloc, cal subratllar l'aposta realitzada per l'enfocament relacional en el plantejament de la política de regeneració de barris, promovent la intervenció coordinada d'ajuntaments (govern multinivell), de diferents Departaments del Govern de la Generalitat (transversalitat) i de la ciutadania (participació).

Aquest plantejament respon a les exigències de qualsevol política complexa com aquesta. Per tant, haver-la concebuda des del principi amb aquesta perspectiva satisfà una condició necessària des de les perspectives teòriques sobre polítiques públiques.

Resta pendent, però, una valoració de la seva aplicació pràctica, amb un balanç acurat dels resultats assolits en cadascuna de les facetes: transversalitat entre departaments, caràcter multinivell (amb ajuntaments), participació social. Només una anàlisi més detallada permetria avaluar el grau de realització dels objectius inicials en cadascuna de les facetes i quina d'elles ha estat més decisiva o influent per a la consolidació i bon resultat de la política.

EL LIDERATGE RELACIONAL

En el cas de la Llei de barris, s'ha disposat d'un lideratge clar i reconegut. Aquesta política ha comptat des de l'inici amb l'impuls d'un lideratge polític-simbòlic i d'un lideratge operatiu, ben identificats i adequadament exercits. No hi ha hagut contestació a aquest lideratge.

- D'una banda, la política “de barris” ha tingut un lloc preferent en l'agenda política del president Maragall, que l'havia incorporada al seu programa electoral com a prioritat i senyal d'identitat de les seves propostes de canvi. Sota aquest *lideratge polític-simbòlic*, la política de barris es converteix en una de les actuacions *estrella* del govern Maragall i en la concreció d'una de les principals “promeses” electorals.
- Per altra part, la política compta amb un clar *lideratge operatiu* –el departament de PTOP i la seva Secretaria de Política territorial i Urbanisme- amb capacitat i recursos suficients per arrossegar els altres actors necessaris (altres departaments, governs locals, agents socials).

Cal preguntar en quina mesura és necessària i en quin grau la combinació d'aquest doble lideratge. Probablement l'un sense l'altre no seria suficient per aconseguir l'impuls adequat per fer avançar la política i superar els obstacles. Pel que fa al lideratge operatiu es pot intuir també que els recursos econòmics i tècnics no són suficients si no van acompanyats de qualitats d'autoritat moral, capacitat d'escoltar i de persuadir, capacitat de fer participar, etc.

ELS ATRIBUTS FINALS DE LA POLÍTICA

En darrer terme, la qualitat democràtica de la política de regeneració de barris s'ha de traduir en determinades qualitats substantives de la pròpia política. Tal com hem establert en l'apartat anterior, aquestes qualitats –almenys a tall d'hipòtesis- farien de la política pública una iniciativa percebuda com a legítima per part de la ciutadania, capaç de suscitar l'interès públic, generadora de respecte entre actors amb interessos legítimament diferents i, finalment, dotada de tots els aprenentatges i els coneixement adquirits a través del diàleg democràtic.

No hem realitzat una anàlisi que permeti arribar a conclusions definitives sobre aquests aspectes, però sí que podem usar el debat promogut en el marc del Seminari per apuntar algunes idees, encara que sigui de forma temptativa.

- El grau d'acceptació que ha generat la política, fins i tot quan s'han generat les lògiques reticències entorn la distribució dels recursos, pot ser interpretat en termes de legitimitat de la política.
- Bona part de la legitimitat d'aquesta política troba el seu origen en la percepció del caràcter d'interès públic d'una iniciativa que també s'observa com la resposta a una necessitat social clara i reconeguda pel conjunt de la població. La dimensió relacional de la política, tanmateix, ha compensat protagonismes i biaixos, permeten una presentació eminentment equilibrada de la política pública.
- Els diversos actors locals, autonòmics, socials o sectorials no sempre han tingut les mateixes prioritats ni han coincidit en els continguts que hauria d'adoptar la política de barris. Aquestes discrepàncies, però, no semblen haver impedit la capacitat de treballar plegats. Probablement, la bona definició de la política, el lideratge que l'ha acompanyada i les mesures de bon govern poden haver contribuït a generar aquesta situació.
- Finalment, cada projecte ha comptat amb un marc de referència de partida, dissenyat des de PTOP, però que s'ha modelat en funció de les necessitats i les aportacions dels diversos actors locals. L'èmfasi en la dimensió relacional, tot i algunes crítiques, ha suposat una important font d'enriquiment per la política pública.

Una política per a la gestió i l'acollida de la immigració

Des de la Secretaria d'Immigració, al Departament d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya es dissenya i es posa en marxa una de les polítiques més complexes i socialment rellevant dels darrers anys. Una política que ha de facilitar la integració de l'1,2 milions de persones estrangeres que han arribat a Catalunya, canviant la fisonomia de la seva societat i generant nous reptes i oportunitats.

Des de la Secretaria s'ha impulsat el Pacte Nacional de la Immigració (PNI), un marc de referència signat l'any 2008 amb el suport de més de 200 entitats i que, amb l'horitzó 2020, presenta més d'un centenar de mesures per garantir la cohesió de la societat catalana. El PNI s'articula a través d'una planificació més concreta, el Pla de Ciutadania 2009-2012. Aquest és el quart pla de caràcter interdepartamental que aprova el Govern de la Generalitat i defineix tres grans eixos d'actuació:

Eix 1. Gestió dels fluxos migratoris i accés al mercat de treball

Eix 2. Adaptació dels serveis públics a una societat diversa

Eix 3. Integració en una cultura pública comuna

Al costat d'aquestes dos grans eines de planificació –Pacte i Pla-, la política pública que impulsa la Secretaria ha promogut una llei d'acollida (aprovada el 28 d'abril de 2010) i s'ha dotat d'una Taula de Ciutadania que articula la participació dels agents socials, ofereix suport i subvencions a entitats, ajuntaments i professionals i, finalment, desplega una àmplia activitat de sensibilització.

A partir d'aquest bagatge, l'anàlisi d'aquesta política ha de tenir en compte algunes de les seves característiques bàsiques: complexitat aguda, condicionament per variables importants no localment controlables, realització en fase inicial, dificultats per articular una acollida efectiva de la població estrangera, etc. En concret, la intensa complexitat de la política d'immigració s'explica per factors diversos, entre els que en destaquem els que semblen més rellevants:

- És prou conegut que la política d'immigració tracta de regular un fenomen amb múltiples dimensions i amb impactes molt profunds, no sols de caràcter objectivable sinó també de caràcter simbòlic i emocional.

- El fenomen a regular, a més a més, és resultat de dinàmiques induïdes per factors no territorialment controlables: situacions en els països d'origen, cicles econòmics mundials, posicions geoestratègiques, competències legislatives i executives en mans del govern estatal, etc.
- La política elaborada des de la Generalitat es troba en una fase inicial pel que fa a la seva execució, amb limitació de recursos econòmics i amb dificultats per poder visualitzar resultats.
- Finalment, es tracta d'una política pública rebuda amb reserva, desconfiança o fins i tot hostilitat per part de sectors polítics, econòmics, mediàtics i ciutadans, que poden convertir el fenomen de la immigració en instrument de confrontació amb finalitat diverses.

Cal, doncs, tenir en compte aquest entorn en el moment de relacionar aquesta política amb les variables o factors utilitzats per explicar el seu grau de progrés i d'èxit.

LA DEFINICIÓ DE LA POLÍTICA EN UN ENTORN DE COMPLEXITAT

La definició i el perfil de la política són encara imprecisos i poc determinats, perquè el judici polític i social sobre el fenomen de la immigració i el seu impacte és ambivalent i fins i tot contradictori. La societat, en el seu conjunt, no disposa d'un diagnòstic compartit ni d'una lectura generalment acceptada sobre la immigració, la seva naturalesa i els seus efectes. Això ha provocat tant la incomoditat dels actors polítics *mainstream* com la seva resistència a encarar l'assumpte amb determinació i amb un plantejament integrat que contingui una resposta política prou intel·ligible.

Aquesta situació, malgrat els esforços esmerçats, priva de potència la política definida i encetada per la Secretaria d'Immigració, malgrat que compta amb una definició prou completa i coherent. Aquesta pèrdua de potència pel desajust descrit dificulta una acollida més positiva per una part substantiva de la ciutadania, a la que arriben elements fragmentaris sense una interpretació de conjunt.

És possible, per tant, preguntar sobre quins obstacles han tingut més influència per impedir que el Govern –responsable final d'aquesta política- adopti un discurs més contundent en un

tema d'aquesta rellevància social: ¿disparitat de posicions internes, manca de convicció sobre la seva prioritat, impossibilitat de controlar l'agenda per la influència de factors externs?

LA COMUNICACIÓ: ACCESSIBILITAT, VISIBILITAT I INTEL·LIGIBILITAT

En connexió amb les consideracions de l'epígraf anterior, sembla que al voltant de la política pública d'immigració es detecta un dèficit en difusió i comunicació dels seus continguts i objectius. La política, en altres termes, no sembla haver arribat de manera prou efectiva a la percepció social.

En gran part, aquesta situació deriva dels dos factors anteriors i no cal, per tant, repetir el que ja s'ha exposat. Però aquest dèficit pot ser imputada també a una dinàmica mediàtica molt focalitzada en les manifestacions més conflictives del fenomen i menys atenta a les propostes de la seva regulació, a no ser que apostin per la via més contundent de la repressió i el control. Propostes d'intervenció d'una altra naturalesa queden sovint relegades per la seva complexitat i per la manca d'impacte immediat.

Aquesta baixa visibilitat i tangibilitat de la política deixa també en segon terme les situacions guanyadores per als diferents actors socials, econòmics o institucional que s'han d'implicar en la política. Tanmateix, seguint els debats produïts en el marc del Seminari, semblaria que la manca d'un lideratge institucional clar explica part de la baixa visibilitat de la política pública, mentre que la profunditat del tema a tractar dificulta percebre-la d'una forma concreta i tangible.

En definitiva, es tracta d'una política on la comunicació i la presència en l'agenda governamental es troba amb dificultats importants. En aquest sentit, qualsevol política que reclami la implicació de múltiples actors –com és el cas de la política d'immigració– ha de tenir en compte que serà valorada en termes de cost/benefici. Ara per ara, en l'àmbit de la immigració sembla que els costos semblen ser més aparatosos i tangibles que els indiscutibles beneficis, afeblint-se així els incentius per a cooperar en una política de conjunt. El interrogants apareixen, doncs, de manera immediata: ¿com fer visibles i tangibles els resultats, que hi són, de la política d'immigració? ¿com convèncer els diversos actors (alguns ja ho estan) que ens trobem davant d'una situació *win-win* i que cal integrar-se inevitablement i amb esperit de col·laboració en la política d'immigració?

EL BON GOVERN: INFORMACIÓ, TRANSPARÈNCIA I RENDICIÓ DE COMPTES

L'aposta de la Secretaria pel bon govern sembla ferma, tot i que més clara en l'àmbit de la informació i de la transparència que en el de l'avaluació i la rendició de comptes. Aquesta situació, que veurem també en el cas de la política d'aigua, s'explica en part per les pròpies característiques de l'àmbit d'actuació.

- Per una banda, al voltant dels processos participatius s'ha desplegat un esforç informatiu i de publicitat molt significatiu, de manera que la ciutadania –especialment aquella que es troba organitzada en entitats vinculades a aquesta política- han pogut accedir als materials de treball, als debats realitzats i a les conclusions assolides.
- Per altra banda, l'avaluació i el rendiment de comptes –tot i la voluntat d'avançar en aquesta direcció- semblen topar amb les dificultats d'una política on els resultats no són fàcils de mesurar i on, a més a més, no apareixen de forma immediata. Cal, tal com es va comentar en el Seminari, treballar en l'elaboració de mecanismes d'avaluació i rendiment de comptes efectius per aquests tipus de política, ja que sense això serà molt difícil visualitzar-ne els resultats i explicar a la ciutadania els esforços que s'estan realitzant.

ELS ASPECTES RELACIONALS: PARTICIPACIÓ, TRANSVERSALITAT I GOVERN MULTINIVELL

La política d'immigració s'ha plantejat directament de manera relacional, apostant per la participació de la societat civil, insistint en la necessitat de construir-la des de la transversalitat i obrint espais de col·laboració –inexistents fins el moment- amb els governs locals. A més, els resultats d'aquests plantejaments han estat valorats positivament, convertint-se en un dels factors que més han contribuït a la qualitat democràtica de la política.

- Respecte les relacions amb els ajuntaments, claus per a l'acollida i la integració de la població immigrant, la Secretaria les considera satisfactòries i productives. A més, s'afirma que correspon als governs locals un paper principal en l'elaboració i execució d'aquestes polítiques, atesa la seva proximitat a moltes expressions del fenomen migratori. Aquest reconeixement ha facilitat la relació de confiança entre aquests dos nivells de govern.

- Respecte de les relacions transversals amb d'altres departaments destaca el bon funcionament de la comissió interdepartamental, alhora que s'identifiquen factors de lideratge i gestió com a claus del seu èxit. La comissió interdepartamental de la immigració funciona des de la confiança treballada des de ja fa bastants anys i reforçada amb iniciatives com viatges de treball per al conjunt dels seus membres. També utilitza les noves tecnologies per facilitar la circulació de la informació, és convocada amb prou assiduitat i amb ordres del dia clares i rellevants, reconeix el lideratge del Secretari i la feina de suport que es fa des de la Secretaria i, en definitiva, s'ha convertit en un espai constructiu, amb capacitat per elaborar una política del conjunt del Govern en un aspecte tan transversal com el de la immigració.
- Finalment, les relacions amb els ciutadans comporten els habituals interrogants que acompanyen tots els processos de participació, però sense detriment de la satisfacció general amb que es valoren en general. S'han pogut generar i aprofundir innovacions. D'una banda, la transformació del antic Consell de la Immigració en la nova Taula de la Ciutadania ha suposat una aposta per crear un espai de diàleg més efectiu amb les entitats vinculades a la immigració. Per altra banda, els processos de participació que han acompanyat l'elaboració de la Llei d'Acollida i la signatura del Pacte Nacional de la Immigració han suposat una interessant i satisfactòria novetat en el terreny de la participació dels ciutadans en les decisions públiques. La valoració majoritàriament positiva que es fa d'aquests processos permet constatar, per una part, la possibilitat d'activar mecanismes de participació en temes considerats "delicats" i, per altra part, la importància de poder combinar la participació amb un lideratge polític guiat per idees clares.

EL LIDERATGE RELACIONAL

Com a corol·lari del punt anterior, i també de les referències fetes més amunt a les dificultats per a mantenir l'assumpte en l'agenda sense caure en la seva vessant més negativa, podem considerar que el lideratge en la política d'immigració presenta certa asimetria:

- En primer lloc, el lideratge "operatiu" que correspon a la Secretaria és clar i reconegut, mentre que el lideratge institucional-simbòlic és més feble i més difós.

- En segon lloc, la fortalesa del lideratge operatiu serveix per donar forma i impulsar una política coherent i ben definida, mentre la debilitat del segon sembla dificultar que aquesta política emergeixi més clarament.

Aquesta dissonància sembla actuar com factor que pertorba una clara recepció de la política per part de la ciutadania. Ens podem preguntar, per tant: ¿és possible completar el lideratge de la Secretaria amb una adequat lideratge político-institucional? ¿a qui li correspondria exercir aquest lideratge: a la titular del Departament, al cap de l'Executiu? ¿Com s'hauria d'expressar?

ELS ATRIBUTS FINALS DE LA POLÍTICA

Les cinc condicions de qualitat democràtica valorades en l'epígraf anterior haurien de cristal·litzar en una política pública que tingués uns atributs de legitimitat, expressió de l'interès públic, respecte a la pluralitat de valors i aprenentatge compartit. A partir dels debats realitzats en el Seminari ens atrevim a apuntar algunes consideracions al respecte:

- Tot i els esforços “relacionals”, les dificultats d'exercir un lideratge polític fort en un entorn amb tendència a distorsionar l'agenda semblen haver perjudicat la percepció de legitimitat de la política. Sense una forta legitimació pot ser encara més difícil un efectiu desenvolupament d'una política amb un potencial de conflictivitat important, que reclama sovint prendre decisions poc fàcils i on són més freqüents les temptacions a la simplificació i a la manipulació.
- En canvi, semblaria que, combinant la fortalesa i la claredat del lideratge directius amb les aportacions de l'aposta relacional, ens trobem davant d'una política capaç d'equilibrar els diferents punts de vista i de mostrar-se suficientment focalitzada en la defensa de l'interès públic. Les temptacions manipuladores i la facilitat d'esbiaixar els continguts de la política no han trobat, doncs, un caldo de cultiu massa favorable, tal com es va valorar positivament durant el Seminari.
- Existeixen, però, altres zones d'ombra. Les distorsions en la definició i en la difusió/comunicació de la política no han fomentat massa el respecte a les posicions i als valors dels diferents actors. No sembla haver-se “pacificat” suficientment la política, no tant perquè aquesta no pugui acceptar diferents perspectives com perquè –massa sovint-

s'utilitza la política d'immigració com arma per atacar als adversaris. I qui segur que se'n ressent és la pròpia política d'immigració.

- Finalment, les valoracions entorn la capacitat de la política per incorporar punts de vista i enriquir-la a partir d'aquestes aportacions torna a ser positiva. Tant la Llei d'Acollida com el Pacte Nacional de la Immigració semblarien influïts positivament per l'exercici de bon govern i per les experiències de participació que els han acompanyat.

Una política per a la gestió integrada i sostenible de l'aigua

La política de l'aigua ha estat, durant els darrers anys, una de les polítiques claus dels governs de la Generalitat. També una de les polítiques en que més s'ha innovat. Malgrat que la seva presència a l'agenda mediàtica és circumstancial i depenent de conjuntures climàtiques, podríem afirmar sense temor a equivocar-nos que representa un dels reptes centrals de la societat catalana actual (Borràs, Balasch i Urgell, 2009). Hi ha un conjunt de factors que ens permeten visualitzar la seva creixent importància, entre els quals en voldríem destacar quatre:

- En primer lloc, sota l'etiqueta de la *nova política de l'aigua*, ha pres forma en el conjunt de la UE un canvi de paradigma pel que fa a la gestió del cicle de l'aigua. Aquest canvi de paradigma s'expressa de diferents maneres, però es pot resumir com el trànsit d'una gestió concentrada en l'oferta (qui vol l'aigua i com li fem arribar) a una gestió que posa l'èmfasi en la demanda (com fem l'aigua i com fem compatibles els diferents usos industrials, agrícoles, domèstics, ambientals, etc.). Utilitzant els termes d'aquest informe, la nova política de l'aigua es caracteritza per assumir-ne la seva complexitat. La política ja no és només un assumpte d'enginyeria hídrica: també requereix tenir ben presents altres dimensions, com ara les econòmiques, lúdiques, ambientals o energètiques. Cap d'elles es pot deslligar d'una visió integral de l'aigua.
- Aquesta nova política d'aigua ha pres forma en una Directiva marc de l'aigua (DMA), l'instrument jurídic que obliga totes les autoritats hídriques de la UE a dissenyar i aprovar plans de gestió de conca que assumeixin aquesta visió complexa de l'agua. El calendari de la UE estableix que a l'any 2009 aquests plans han d'estar aprovats i, per tant, bona part de la política de l'aigua de l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA) entre el 2003 i el 2010 s'ha concentrat en aquesta tasca. En el moment actual, aquests plans de gestió estan finalitzant el període d'informació pública. Un cop aprovats, la seva

aplicació comporta una despesa prevista de gairebé 10.000 milions d'euros entre 2009 i 2015.

- En aquest marc de complexitat, la política de l'aigua presenta dos reptes de caràcter funcional: la participació i la transversalitat. El primer, tal com queda recollit en el document de l'annex, és un requeriment de la pròpia DMA i s'ha convertit en una experiència potent i innovadora. El segon, en canvi, ha trobat moltes més dificultats i s'expressa en la necessitat que la política de l'aigua deixi de ser de l'ACA i sigui assumida pel conjunt del Govern. Aquest repte té múltiples expressions, però potser la més visible fa referència de la situació financerament insostenible de l'ACA, que sembla trobar-se sola davant d'un problema que desborda les seves capacitats.
- L'episodi de la gravíssima sequera de 2008 va posar sobre la taula tota la complexitat i tota la tensió que acompanya la política de l'aigua. Aquest episodi no descriu un fet puntual i aïllat sinó la situació hídrica d'un país amb una determinada situació geogràfica, unes característiques climàtiques específiques i unes demandes d'aigua que no s'ajusten fàcilment amb aquella geografia i els seus condicionants. En canvi, avui (2010) unes reserves d'aigua excepcionals han fet desaparèixer la qüestió de l'actualitat periodística, en contrast amb l'elevada visibilitat i dramatisme de fa dos anys. Malauradament, la situació es tornarà a repetir i serà llavors quan s'haurà de posar a prova la política dissenyada i desplegada durant aquests anys. En qualsevol cas, la combinació de complexitat, novetat i polèmica han marcat la política d'aigua durant els darrers anys.

LA DEFINICIÓ DE LA POLÍTICA EN UN ENTORN DE COMPLEXITAT

Les circumstàncies comentades han influït en la creació d'un clima polèmic entorn de la política de l'aigua, de la qual s'han destacat més els aspectes conflictius i la confrontació entre actors que no pas els efectes positius de la seva aplicació. Aquests innegables efectes positius sovint passen desapercebuts, com si l'accés a un bé "natural" com l'aigua fos també un procés "natural" i no socialment gestionat.

Estem, doncs, davant d'una política molt ben definida en el marc de la DMA i de la voluntat de l'ACA de desplegar-la de manera ambiciosa. Però és també una política força controvertida, en un entorn marcat per una certa *soledat* de l'ACA i per la polèmica que va acompanyar la gestió

de la sequera de 2008. En altres termes, la DMA compta amb una definició clara de la política d'aigua, basada en un diagnòstic acurat, en l'experiència acumulada i en una posició política que li dona coherència i sentit. La DMA hauria de ser el "ciment" que cohesionés i orientés aquesta política.

Aquest sòlid punt de partida, però, es veu afectat per almenys dues dificultats. Primer, la definició que ofereix la DMA no és assumida plenament per tots els departaments de l'administració responsable, obstaculitzant una traducció *autòctona* de la mateixa amb la necessària coherència. Segon, subsisteixen diferències intenses entre actors socials i econòmics (agricultors, industrials, conservacionistes, usuaris urbans, etc.) sobre l'accés i el consum de l'aigua, amb oposicions potents a les previsions de la DMA.

Aquesta doble dificultat genera tensions i contradiccions que han impedit fer emergir de forma clara una política sistemàtica i articulada com la que s'hauria de derivar de la DMA. Existeix, doncs, una política potencial que no acaba d'aflorar amb força suficient. Les preguntes són, per tant, les següents: ¿com activar aquest potencial? ¿com aconseguir que la solidesa dels plantejaments superi les dificultats o les resistències de diferents actors –institucionals i no institucionals? Aquestes són incògnites que només es poden abordar i resoldre des de la qualitat democràtica de les polítiques.

LA COMUNICACIÓ: ACCESSIBILITAT, VISIBILITAT I INTEL·LIGIBILITAT

La política de l'aigua ha generat des de fa anys iniciatives i actuacions molt diverses i ha produït també resultats rellevants. No és, per tant, ni una política incipient ni una política estèril. Tot i així, no apareix a l'agenda política amb perfil clar ni els seus resultats són percebuts per la majoria de la comunitat. Sembla una política "amagada" a causa del seu potencial de conflicte, una política on bona part dels seus continguts i resultats resten "invisibilitzats".

El motiu principal d'aquesta manca de visibilitat rau, com hem esmentat, en la intensitat i la amplitud de la polèmica (tant interna com externa) en torn de l'aigua. Aquesta circumstància explicaria la tendència a amagar-la per part d'aquells que haurien de promoure-la i impulsar-la. Però aquesta *desaparició* dona més visibilitat als efectes negatius de la política sobre alguns actors i la priva d'una imatge completa i coherent. La converteix en un joc de *losers-losers* (*perdedors-perdedors*), sense exhibir alhora els resultats positius per a la comunitat. Es

perd la capacitat per explicar el conjunt de la política i, d'aquesta manera, se'n ressent la qualitat democràtica de la mateixa. Els dèficits en difusió i comunicació són, doncs, un tret distintiu de la política d'aigua.

EL BON GOVERN: INFORMACIÓ, TRANSPARÈNCIA I RENDICIÓ DE COMPTES

La política d'aigua ha estat històricament ubicada en àmbits de forta especialització disciplinària, on l'expertesa i la tècnica han estat fonamentals. La pròpia complexitat tecnològica de la gestió de l'aigua explica aquesta mena de "reclusió" de la política al voltant d'un selecte grup d'especialistes. En aquesta situació, com no podia ser d'una altra manera, la opacitat i el tancament havien estat la norma.

La ACA, però, ha realitzat un enorme esforç de bon govern en els darrers anys. Entorn als treballs i als debats socials que han acompanyat l'elaboració dels plans de gestió instats per la DMA, l'ACA ha desplegat un seguit d'accions per reforçar l'accessibilitat a la informació i la transparència, mentre que estem encara en una fase molt incipient per valorar la rendició de comptes.

La pàgina web de l'ACA és, en aquest sentit, una mostra de l'esforç per millorar la qualitat democràtica de la seva política:

- En primer lloc i referint-nos de manera específica a la DMA, la web exposa tota la informació referida al diagnòstic de partida, és a dir, a la valoració sobre l'estat de les masses d'aigua a partir de la qual cal dissenyar les intervencions oportunes. Aquesta informació no només és accessible sinó que s'ha fet un esforç de comprensibilitat, facilitant la traducció a llenguatges més planers de documents tècnicament complexos o oferint la possibilitat de focalitzar la informació en zones territorialment molt delimitades. La informació també ha estat molt detallada en la fase d'informació pública dels plans de mesures.
- En segon lloc, el debat públic en torn de la mateixa DMA ha produït una interessant experiència de transparència administrativa. El procés participatiu ha generat molt material: s'han convocat gran quantitat de reunions presencials i s'han documentat les conclusions de 290 actes, s'ha produït material específic per a la discussió i s'han presentat les respostes per escrit a totes les demandes recollides durant el procés. Tot

aquest material és accessible alhora que s'assegura la “traçabilitat” del procés: és a dir, la possibilitat que qualsevol ciutadà accedeixi a tota la informació, amb transparència, sobre tot allò que s'ha fet i discutit durant un procés que ha durat uns 4 anys (2006-2010).

ELS ASPECTES RELACIONALS: PARTICIPACIÓ, TRANSVERSALITAT I GOVERN MULTINIVELL

Com en els altres casos, el format relacional de la política ha estat molt present en la definició i la gestió de la política de l'aigua i ha tingut una influència generalment positiva. En el cas d'aquesta política i com ja hem comentat, el reconeixement de la seva complexitat porta implícit de manera molt diàfana el reconeixement del pluralisme en la seva gestió. No es concebible la política sense la intervenció d'una àmplia i diversa xarxa d'actors socials i econòmics (participació), governamentals (transversalitat) i institucionals (multi nivell).

En l'annex es recullen una sèrie de consideracions sobre aquests aspectes entre els que destaquem aquí tres idees clau:

- L'aposta per la participació de tots els actors implicats ha estat especialment important i, malgrat algunes dificultats, pot ser considerada una experiència d'èxit. Una experiència que ha renovat tant les relacions de l'ACA amb els actors exteriors com el seu propi funcionament intern.
- Les relacions transversals s'han emmarcat dins la comissió interdepartamental per l'aplicació de la DMA (CIDMA), però els seus resultats han estat escassos. Fins i tot, han generat alguns bloquejos importants en la capacitat de resposta a les demandes sorgides durant el procés de participació.
- El mateix ha succeït amb les relacions amb d'altres institucions governamentals i, especialment, amb la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre (CHE). Aquestes relacions han estat poc fluides i no han facilitat de manera suficient l'abordatge plural i relacional que exigeix la qualitat democràtica de les polítiques públiques.

EL LIDERATGE RELACIONAL

La política de l'aigua és gestionada per l'ACA (Agència Catalana de l'Aigua), una figura jurídica creada per facilitar una gestió relativament autònoma de la política de l'aigua. Li corresponen

funcions d'assessorament tècnic, planificació i gestió executiva de les disposicions aprovades pel govern. D'aquesta manera, el lideratge "operatiu" apareix exercit per l'ACA, amb solvència tècnica i administrativa. Però no disposa, per la seva mateixa naturalesa, de la qualitat política –efectiva i percebuda– necessària per impulsar una política especialment complexa, en situacions de conflicte i en circumstàncies de canvi.

Aquesta qualitat política pròpia d'un lideratge simbòlic - institucional no apareix de manera prou eficient, ni en el Departament al qual l'ACA està adscrita (Medi Ambient i Habitatge) ni en el si del propi Govern, on s'han expressat diferències d'aproximació entre diversos Departaments. Aquesta insuficiència de lideratge polític pot explicar tant els ja esmentats dèficits de comunicació com els problemes comentats de transversalitat. De fet, tal com es va discutir en el Seminari, sembla dominar la percepció que ens trobem davant de la "política de l'ACA" i no de la "política del Govern", disminuint així la probabilitat de dotar-la de la legitimitat suficient per a obtenir una acollida prou positiva i fer-la efectiva.

L'exercici del lideratge en el cas de la política d'aigua no afavoreix la seva qualitat democràtica. Aquesta constatació, però, desperta nous interrogants: ¿ens trobem davant d'una situació marcada per circumstàncies contingents relacionades amb les persones? ¿O es pot considerar que l'instrument "agència" no és adequat ni suficient en polítiques de característiques com les referides?

ELS ATRIBUTS FINALS DE LA POLÍTICA

L'acompliment dels requisits o condicions descrites hauria d'assegurar la qualitat democràtica de la política i dels atributs que la caracteritzen, tal com hem intentat definir aquesta qualitat. ¿En quina mesura registrem aquests atributs de qualitat en la política de l'aigua?

- L'acceptació o legitimitat de la política de l'aigua ha xocat amb resistències importants. ¿Podem explicar-ho per l'existència de dèficits comunicatius, feblesa del lideratge polític, imatge de conflictivitat de la política o dificultats per articular les relacions interdepartamentals i interinstitucionals?
- Malgrat les dificultats apuntades en el punt anterior, la intensitat del debat públic propiciat al voltant del desplegament de la DMA ha facilitat –tal com anticipa la teoria

deliberativa- l'emergència d'una política “equilibrada”, perquè sembla construïda a partir d'aportacions molt diverses, però sense quedar capturada per cap interès particular dominant.

- Seguint l'estela del punt anterior i les valoracions que fan els propis protagonistes de la política, semblaria que el diàleg generat ha provocat una millora en les relacions entre els diferents actors. Aquests actors serien més capaços de respectar-se mútuament i, en conseqüència, de treballar plegats. També semblaria, però, que la millora de les relacions es concentraria en allò que anomenem la *policy community*; és a dir, entre aquells actors més directament involucrats i/o interessats en la política. En canvi, aquesta millora de les relacions i del respecte a les posicions dels altres no hauria arribat a la influent arena mediàtica i encara menys al conjunt de la població.
- També és presumible que les condicions de qualitat democràtica (diàleg, informació, transparència) hagin generat dinàmiques d'aprenentatge recíproc i, amb elles, la configuració d'una política amb continguts més rics. La complexitat del procés és inevitable en el tractament d'un problema tan complex: podria ser que la preocupació per la qualitat democràtica d'una política com aquesta facilités uns resultats més positius que els obtinguts amb la intervenció exclusiva o preferent dels experts més rigorosos.

ANÀLISI COMPARADA SEGONS ELS CRITERIS DE QUALITAT DEMOCRÀTICA

Després de l'examen successiu de les tres polítiques, és possible i rellevant contrastar conjuntament les tres experiències i comprovar quina és la seva relació amb les factors seleccionats com a criteris de qualitat democràtica. També és convenient introduir en aquesta comparació entre polítiques les seves específiques condicions conjunturals, ja que entenem que aquestes condicions contextuais també poden afectar la seva qualitat democràtica.

Condicions de qualitat democràtica

Pel que fa a la primera condició, la **definició** de la política, sembla que els tres casos han comptat amb un nivell prou precís d'elaboració política i tècnica en els seus objectius substantius i en la selecció dels instruments per aconseguir-los. A més i en els tres casos, el govern ha recollit aspiracions i iniciatives originades en d'altres àmbits socials, econòmics o institucionals. Es tractava d'aspiracions i iniciatives diverses pel que fa al seu abast i a la seva

realització, a les quals les polítiques han tractat de donar una resposta al més sistemàtica i integrada possible. Sense obviar, però, la complexitat dels temes i la impossibilitat d'articular respostes simplificadors.

En general i en aquesta fase de definició de la política, les experiències han comptat amb una bona relació entre polítics i tècnics, ja fossin de la pròpia administració o de l'exterior. En el cas de la política de barris, la sintonia entre els lideratges directiu i polític, així com el discurs favorable de la *policy community*, han propiciat una definició clara i, sobretot, compartida del problema i de la manera d'abordar-lo. Aquesta coincidència no és tant alta, però, en les polítiques d'immigració i d'aigua. En el primer cas, el lideratge és relativament fort i sintonitza la dimensió política i la operativa, tot i que la *policy community* s'enfronta al tema amb una major diversitat d'opinions i, fins i tot, amb cert nivell de tensió i conflictivitat. En el segon cas, la política d'aigua, el lideratge polític és feble, alhora que la *policy community* s'expressa amb tensions i polèmiques manifestes. En aquests dos casos, per tant, tot i que les polítiques es defineixen amb notable claredat, el nivell de compromís amb aquesta definició és relativament més feble.

Per valorar aquestes diferències, el Seminari va comentar aspectes com el grau de maduració de cada política o la seva capacitat per oferir resultats visibles i a curt termini:

- Podríem considerar que la preparació de la Llei de barris, elaborada de fet quan els membres de l'actual Govern estaven a l'oposició, li confereix un grau de maduració que la situaria en una situació més favorable. Aquesta hipòtesi, però, és discutible. En el cas de la política d'immigració, aquesta ja tenia una "tradició" en l'administració de la Generalitat. La Secretaria d'Immigració ja va ser creada pels Governos de CiU, mentre que la política de regeneració de barris era inexistente. Quant a la política d'aigua, tot i que la seva maduració ha estat efectivament molt "oculta", no es pot negar que s'ha produït de manera molt intensa. En el marc de la UE, la redacció de la DMA va generar un debat intens ja a la dècada dels noranta, mentre que la transposició a l'ordenament jurídic espanyol (2001) ha facilitat una maduració *autòctona* de 10 anys.
- La segona explicació feia referència a la capacitat de la política per mostrar resultats visibles i a curt termini. En aquest sentit, sembla molt clar que la política de regeneració de barris, sobretot en la seva vessant més estrictament urbanística, ha estat capaç de generar

resultats comprensibles pels ciutadans a mig termini. En canvi, donada la pròpia dimensió del plantejament, sembla raonable que la capacitat per visualitzar impactes positius en la incorporació de la població immigrada o en la qualitat de les masses d'aigua a Catalunya sigui més difícil de materialitzar i, fins i tot, d'explicar si no és en el marc d'una òptica a llarg termini.

Respecte del **lideratge** i al seu exercici, la situació en cada política és més desigual, en una gradació que va de més a menys (barris, immigració, aigua) segons la prioritat assignada a cada política en el conjunt de les polítiques del Departament responsable i/o del mateix Govern. Per interpretar aquestes diferències, el Seminari ha discutit diverses explicacions, com ara el *tipus* de política, els canvis en la direcció política dels Departaments o les expectatives de *costos – beneficis* polítics que es poden obtenir en cada cas:

- L'exercici del lideratge polític podria estar més definit en polítiques de *tipus* social, com ara immigració, que en polítiques de *tipus* estructural, com ara l'aigua. El cas de la política de barris seria més complex, ja que bona part de la seva actuació és estructural però es comunica per la seva vocació primordial de cohesió social.
- La relació entre lideratge i *tipus* de política podria estar vinculada a la percepció de costos i beneficis “polítics” que generen cadascuna d'elles. En el cas de les polítiques socials semblen dominar els beneficis, ja que es tracta oferir uns serveis que ajuden uns beneficiaris sense perjudicar altres. En canvi, en el cas de les polítiques estructurals els beneficis serien més difusos, mentre que els costos apareixen com més tangibles i immediats: potser ens ajuden a tots, però de moment allò que es destaca són els perjudicis que provoquen sobre alguns.
- Finalment, es pot considerar també la influència positiva de la continuïtat dels titulars de la direcció en el Departament de Política Territorial i Obres Públiques, en contrast amb els relleus i les substitucions en els Departaments d'Acció Social i Ciutadania i de Medi Ambient i Habitatge durant les dues legislatures darreres.

Quant a la **participació ciutadana**, uns dels ingredients principals d'una administració relacional, les tres polítiques s'hi han aplicat de manera notable. Han considerat que aquesta era una prioritat bàsica a l'hora de desplegar-la. Només aquest aspecte ja és una novetat, ja

que la participació ciutadana ha estat inexistent en polítiques supralocals i en polítiques de certa complexitat i conflictivitat –com les que hem analitzat.

Això no obstant, la intensitat i la qualitat del procés participatiu en cada cas és diferent. Des de la nostra òptica, l'aposta per la participació ha estat especialment rellevant en el cas de la política d'aigua i, a certa distància, en la política d'immigració, mentre que ha mostrat més febleses en el cas de la política de regeneració de barris. Aquestes diferències consistirien sobretot en l'opció per mecanismes més formals que efectius d'articular la participació ciutadana (el cas de la política de barris), en la continuïtat de les experiències en el temps (més perllongades a la política d'aigua) o en l'impacte substantiu del debat sobre el contingut de la política (visible tant a immigració, com a aigua).

En aquest punt, el Seminari va servir per posar sobre la taula un conjunt de reflexions entorn els riscos i les oportunitats de la participació en les polítiques públiques. S'accepta generalment la seva contribució a la qualitat democràtica de les intervencions públiques, però a l'hora se subratllen algunes dificultats o limitacions:

- La participació, s'argumenta, requereix un gran esforç per part dels impulsors de cada política, no solament en el moment de la preparació i el llançament de la política, sinó també en la continuïtat de la seva implantació. El risc resideix en que aquest esforç s'afebleixi un cop s'entra en una etapa d'aparent "rutina", sense l'atractiu de la posta marxa inicial.
- El Seminari va plantejar l'interrogant sobre la capacitat dels ciutadans per intervenir en polítiques tant complexes i sofisticades com les que ens ocupen, com també sobre el rol que han de jugar les seves propostes o intervencions. Els ciutadans desenvolupen un paper clau en la qualitat democràtica de les polítiques, tot i que es destaca en la discussió que aquest paper s'ha de definir amb precisió, també pel que fa als seus límits.

La discussió del Seminari va ressaltar una vegada més el paper central de la participació en les tres polítiques examinades, tot suscitant el debat sobre els seus avantatges i els seus inconvenients, sobre eventuais conflictes de legitimitat entre els ciutadans i els representants polítics o sobre el balanç entre els costos i els beneficis que genera.

Pel que fa a la **transversalitat**, la relació entre els agents institucionals implicats en cada política sembla haver trobat menys dificultats en el cas de les polítiques de regeneració de barris i d'immigració que en el cas de la política de l'aigua. En totes tres experiències, però, és molt present l'aplicació d'eines d'interrelació permanent entre totes les administracions implicades, amb la posta en marxa de noves instàncies o en l'aprofitament de les ja existents.

El potencial de la transversalitat depèn, però, de la capacitat de lideratge de qui sap gestionar-la i activar-la al màxim, i no de la mera existència de taules o instàncies on coincideixin tots els actors institucionals. Aquest lideratge o la seva manca, per tant, hauria influït en la realització efectiva d'aquesta exigència en cada política.

La capacitat de provocar políticament la transversalitat és, doncs, una de les variables crucials per entendre les diferències entre les tres polítiques. Cal reconèixer que la transversalitat és quelcom que va en contra de la cultura de les nostres organitzacions, un plantejament força estrany als seus principis tecnocràtics i que genera per això mateix moltes resistències. Els anticossos que activa la transversalitat fan necessària la resposta d'un lideratge polític potent, però també d'una administració capaç d'entendre els nous reptes que avui té plantejats. Els estils tecnocràtics de molts directius públics, així com el tancament sectorial de les organitzacions, no contribueixen a avançar en aquesta direcció.

El **bon govern** -a través de les referències a la informació, la transparència i la rendició de comptes- és també un factor de qualitat democràtica treballat per les tres polítiques analitzades. Amb les dades disponibles, sembla que en tots tres casos s'ha avançat en l'accés a la informació i en les mesures per garantir la transparència administrativa, mentre que només en el cas de la política de regeneració de barris sembla present una aposta efectiva per l'avaluació i el rendiment de comptes. És cert que aquestes diferències s'explicarien per la persecució d'objectius a curt o llarg termini, però també és cert que una part de l'èxit de la política de barris rau en la seva habilitat per haver mostrat els resultats obtinguts.

- La política de regeneració de barris pot presentar un punt d'inici ben definit i pot exhibir ja uns resultats o outputs identificables i quantificables. Compta, a més a més, amb instruments (comissions de barri, xarxa de barris amb projecte, consell de gestió dels fons) que són responsables d'aquestes avaluacions. També s'ha realitzat una avaluació general (vid. pag.). La llei incorpora com a disposició vinculant l'obligació d'una avaluació al cap

de 4 anys de la seva entrada en vigor, tot i que l'impacte efectiu de cada projecte de renovació només serà detectable a mig termini.

- La política d'immigració, per la seva banda, es troba en una fase d'implementació relativament inicial. Hi ha consciència de la necessitat del rendiment de comptes permanent, tot i que, ara per ara, aquest es limita al seguiment de la política que correspon a les instàncies institucionals i ciutadanes, vinculades també al procés de participació. Un altre tipus d'avaluació externa sembla exclosa en aquest moment per manca de recursos pressupostaris.
- La política de l'aigua és la que presenta un fase d'execució més dilatada en el temps i no és previsible ni pertinent preveure-li un punt final. Per tant, és més clara la necessitat d'un exercici permanent de rendiment de comptes que, segons sembla, encara no està prou formalitzat ni integrat. Sembla molt associat en aquesta fase als mecanismes establerts per a la participació i al propi calendari de seguiment de la política que estableix la DMA.

Finalment, al valorar el factor **comunicació** de cada política hem fixat l'atenció en dos aspectes: la seva difusió i visibilitat entre la ciutadania i la seva recepció en els mitjans de comunicació. Els dos resultats es troben relacionats, però no estan automàticament associats.

- Pel que fa a la visibilitat obtinguda, podem considerar que ha estat força notable si ens fixem en els actors més directament afectats per la política, aquells que conformen la *policy community*. Aquesta visibilitat, en tots tres casos, expressa l'atenció que han dispensat a les propostes de cada política i el seu interès per participar en la preparació i desplegament de les polítiques quan n'han tingut l'oportunitat. La visibilitat de la política de barris pot haver estat afavorida per dos factors ressenyats anteriorment: la claredat en la definició de la política i la presència d'un lideratge identificable. Però potser també ha influït el fet de combinar accions d'inversió directa en equipaments amb accions de dinamització social, mentre que les altres dues s'han hagut de concentrar en una o altra d'aquests dues facetes: la política d'aigua en infraestructures i la d'immigració en la dimensió social. La coparticipació dels governs locals –més propers als ciutadans- en el pla de barris també pot haver reforçat la seva visibilitat directa.

- Quant a la recepció en el sistema de mitjans, cap de les polítiques s'ha constituït en “estrella” de l'agenda mediàtica. Potser ha obtingut més acollida i més positiva la política de barris pels factors ja enunciats. En aquest punt, cal fer notar un aspecte sobre el qual tornarem més endavant. Els gestors principals de l'agenda mediàtica –els mitjans i els seus professionals- han tendit a considerar aquestes polítiques com “externes a la política”, situant-les sovint en pàgines/seccions de “societat” o “economia”. En canvi, solament quan s'han manifestat els aspectes conflictius que aquestes polítiques pretenen regular, han trobat ubicació en les pàgines/seccions de “política”.

La incidència de la conjuntura

Les tres polítiques examinades coincideixen en el temps i han estat elaborades pels mateixos governs durant el període 2004-2009. El fet de compartir aquests context, però, no ens hauria d'amagar que cada política té les seves pròpies circumstàncies o, si es prefereix, la seva pròpia conjuntura. La intensitat de la polèmica política no les afecta a totes per igual, com tampoc pateixen de la mateixa manera les bonances o els dèficits de recursos.

Per tal d'incorporar aquestes conjuntures particulars a l'anàlisi, hem triat els tres aspectes que ens han semblat més rellevants: la disponibilitat de recursos, el grau d'acord o desacord que ha despertat entre els diversos actors i les dinàmiques oposició – govern que s'han desplegat al voltant de cada política.

- En primer lloc, pel que fa als **recursos pressupostaris i de personal** assignats a cada política, es perceben algunes diferències significatives. Així, la política de barris ha disposat d'un tractament financerament suficient per a les dimensions de les operacions que ha realitzat. El volum total és d'una magnitud considerable, fins i tot a escala europea. La política d'immigració, per contra, sembla haver xocat amb limitacions pressupostàries que han causat la renúncia o la reducció d'iniciatives ja previstes, algunes d'elles importants. Finalment, la política de gestió de l'aigua disposa –en termes absoluts- de recursos abundants, però desproporcionats a la magnitud de les actuacions que la configuren. Aquesta insuficiència de recursos han col·locat l'agència responsable en una situació financera delicada i que “estressa” el conjunt de l'organització.
- En segon lloc, quant a les **aliances d'actors** favorables a la política, detectem també diferències significatives. La posició de la política de barris també ressalta per la seva

capacitat d'atreure la conformitat d'altres actors institucionals i socials que veuen aquesta política –com ja s'ha dit- com un joc “win-win”. La política d'immigració té més dificultats perquè el suport ferm i inqüestionable d'instàncies institucionals i ciutadanes es pot veure compensat per la suspicàcia o la resistència d'altres actors col·lectius igualment influents. La política de l'aigua, per la seva banda, presenta novament un balanç més complex: els plantejaments dels diversos actors i, fins i tot, dels actors institucionals del mateix govern de la Generalitat no sempre han produït les coalicions positives que podrien haver donat un impuls més decidit a aquesta política.

- Finalment, cal examinar l'actitud de l'**oposició política al govern**. S'ha de tenir en compte que les polítiques públiques són polítiques promogudes per una majoria parlamentària i dissenyades i executades sota l'impuls del govern. Això significa, per tant, que no es pot comptar a priori amb el suport de l'oposició política. Però les situacions poden ser matisadament diferents. Aquest capteniment diferenciat de l'oposició respon a la seva capacitat per assumir els aspectes positius de la política i també al seu càlcul sobre els beneficis o perjudicis que pot reportar-li el suport o la resistència a la seva aplicació. Cal ressaltar, en primer lloc, que cap de les tres polítiques examinades ha esdevingut tema central en la dialèctica govern – oposició. El seu caràcter transversal –territorialment i institucionalment- ha contribuït probablement a la implicació en les polítiques de tots els partits amb responsabilitats de govern en les diferents esferes d'actuació, difuminant el pes d'una divisòria rotunda entre govern i oposició a escala catalana. Pel que fa a la política d'immigració, la qüestió no s'havia convertit encara en *issue* elegida per a la confrontació, tot i que la situació ha anat evolucionant en els darrers mesos.

Ens podem preguntar per la relació entre aquests factors de conjuntura i el que hem denominat qualitat democràtica de la política. ¿Fins a quin punt condicions favorables de la conjuntura reforcen les característiques definitòries de la qualitat democràtica? I en sentit invers, ¿poden aquestes característiques tenir influència sobre les circumstàncies de la conjuntura?

Les polítiques examinades no permeten arribar a conclusions definitives. Però es poden marcar algunes diferències. En la política de barris, semblen coincidir condicions de conjuntura favorables amb reforçament de característiques de qualitat configurant una mena de “cercle virtuós”. En les altres dues polítiques, en canvi, condicions de conjuntura menys

favorables acompanyen carències en els trets de qualitat democràtica. ¿Són aquestes carències les que dificulten la modificació en un sentit més favorable de les circumstàncies de conjuntura (suficiència de recursos, aliances, oposició política)? Faria falta ampliar aquesta anàlisi a altres polítiques per a poder establir conclusions més sòlides sobre aquesta relació.

Com a resum i en el quadre següent, valorem de manera aproximada i temptativa els diferents factors ressenyats (qualitat democràtica i entorn):

Quadre 1. Condicionants i contextos per la qualitat democràtica de les polítiques
(Font: elaboració pròpia)

CARACTERÍSTIQUES I CONDICIONS	POLÍTICA BARRIS	POLÍTICA IMMIGRACIÓ	POLÍTICA AIGUA
Definició	***	***	***
Lideratge	***	**	*
Participació	*	**	***
Transversalitat institucional	**	***	*
Rendiment de comptes	**	*	*
Visibilitat/percepció social	***	*	*
Difusió (agenda mediàtica)	**	*	*
Maduració política	***	**	**
Recursos (tangibles, intangibles)	***	*	*
Balanç suports/resistències	***	**	*
Col·laboració de l'oposició política	**	*	*

Llegenda: *** Grau elevat ** Grau mig * Grau baix

CONCLUSIONS PROVISIONALS

L'anàlisi i les observacions apuntades en els apartats anteriors permeten formular unes conclusions provisionals amb un doble objectiu:

- **ressaltar la significació positiva d'alguns trets bàsics** de les polítiques examinades i
- **avançar algunes línies de continuïtat** per a la reflexió encetada en aquest treball.

SOBRE LA QUALITAT DE LA DEMOCRÀCIA I LES SEVES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

Quant al primer punt, es poden formular tres idees bàsiques vinculades a les preocupacions inicials del projecte en voler relacionar la qualitat de la democràcia, les seves polítiques i l'efecte legitimador o deslegitimador que poden produir.

Idea 1. Es pot innovar

Les tres polítiques examinades presenten factors d'innovació adreçats al reforçament de la seva qualitat democràtica. Són experiències que demostren la possibilitat de superar una lògica exclusivament tecnocràtica i avançar en plantejaments que incorporin allò que la teoria ha definit com a racionalitat deliberativa. No es tracta, per tant, d'innovacions simplement retòriques. Són innovacions traslladades a la praxi política efectiva. Malgrat dificultats i limitacions, han estat capaces d'abandonar l'àmbit de l'especulació i han esdevingut pràctiques observables.

Cal ressaltar, a més, que aquestes innovacions no s'han produït en polítiques secundàries, de poca repercussió o de baix risc polític. Les tres experiències analitzades s'han aplicat en polítiques rellevants, complexes i potencialment conflictives. La utopia no està, doncs, reservada a espais marginals, sinó que la podem desplegar en el cor de l'acció política.

Idea 2. Es poden generar efectes imitació

A més, una innovació aplicada com les descrites pot produir –i hauria de produir– un efecte imitació. Pot convertir-se en un estímul per avançar en la incorporació d'intervencions

públiques que no solament reforcin la precisió tècnica, sinó també la qualitat democràtica de les polítiques. La repetició d'experiències innovadores amb qualitat democràtica pot acabar generant "rutines" positives amb efecte acumulatiu sobre el conjunt del sistema polític². Avui parlem de polítiques innovadores. Però la qualificació no hauria de limitar-se a una circumstància anecdòtica. Haurien de convertir-se en el punt de partida de la normalitat exigible a tota política generada en el sistema democràtic. Malgrat les inèrcies que ho dificulten, les demostracions fetes a partir d'aquests tres casos animen a pensar en la seva eventual generalització.

Idea 3. L'èxit, però, depèn de moltes coses

Tanmateix, els tres casos analitzats també ens ensenyen que la innovació per ella mateixa no és suficient. Hem fet referència a la importància de les conjuntures i a la necessitat de generar cercles virtuoses. És essencial –des de la nostra perspectiva– que les innovacions no fracassin. Per tant, cal fer possibles aquells cercles virtuoses, reforçant els factors que poden afavorir l'èxit de les innovacions i neutralitzant o mitigant els que poden perjudicar-lo.

Al analitzar aquells cercles virtuoses, les experiències examinades mostren límits importants en algunes circumstàncies de conjuntura, com poden ser la visibilitat de l'acció, la seva rendibilització política i mediàtica o la disponibilitat de recursos adequats. Aquests factors han de convertir-se en condicions de viabilitat per assegurar l'èxit de futurs intents d'innovació en la qualitat democràtica de les polítiques públiques.

APUNTANT LÍNIES DE CONTINUÏTAT EN LA RECERCA (I EN L'ACCIÓ CIUTADANA)

Si les innovacions comentades no aconsegueixen els resultats esperats, es corre el risc de frustrar les expectatives. Aquestes expectatives són les que es trobaven a l'origen del procés de reflexió que ha conduït al projecte d'aquest Seminari. Segons aquesta idea o hipòtesi d'origen, la qualitat de les polítiques públiques podria obrir nous camins, encara no explorats, cap a la recuperació de la confiança en la política i en la democràcia. Davant del descrèdit de la política, les polítiques de qualitat podrien ajudar a recuperar la legitimitat i la reputació del sistema.

² En l'àmbit jurídic s'ha divulgat –sota l'expressió de *soft law*– la idea que l'adopció de pràctiques repetides acaba esdevenint un compromís implícit que dificulta o impossibilita la futura presa de decisions sense satisfer determinades condicions.

Però això no s'aconsegueix si les experiències no són prou positives o si, fins i tot quan ho són, no hi ha capacitat de comunicar-ne adequadament els resultats. Sembla que aquesta situació –resultats positius no percebuts de diverses polítiques i increment del descrèdit de la democràcia- és la que caracteritza el moment actual. Per això mateix, el fracàs dels esforços innovadors podria fins i tot intensificar la desafecció. D'aquesta consideració és possible extreure'n dues conclusions: en la línia de la recerca i en la línia de l'acció ciutadana.

- En la línia de la recerca, es presenten dos camins a explorar:
 - En primer lloc, seria convenient iniciar l'examen d'altres polítiques públiques que permetessin validar o corregir les deduccions obtingues en l'anàlisi dels tres casos utilitzats. En la selecció de les noves polítiques, convindria incloure casos que presentessin a priori característiques menys positives que les examinades.
 - En segon lloc, sembla necessària una anàlisi específica i més aprofundida d'alguns dels factors que hem detectat com a factors definidors de qualitat democràtica –visibilització, lideratge, transversalitat, rendiment de comptes, etc.-, identificar les seves condicions bàsiques de viabilitat, valorar-ne la seva presència en algunes polítiques públiques concretes i considerar la seva possibilitat d'exportació a altres.
- En la línia de l'acció ciutadana, es fa obligat:
 - Insistir en la relació existent entre l'acció del sistema polític institucional i la producció de polítiques públiques específiques, una relació que tendeix a desaparèixer en l'imaginari polític de la ciutadania.
 - Reclamar la introducció en tota política pública dels elements de qualificació democràtica que hem presentat com a peça inseparable de la qualificació tècnica i experta que han d'acreditar.
 - Promoure en paral·lel la reforma i el sanejament de les institucions de la democràcia representativa que han quedat obsoletes o que s'han desviat de les seves funcions legítimes.

Aquesta combinació de línies analítiques i orientades a la praxi ciutadana no es arbitrària ni casual. És deliberada. Correspon a la motivació original –no exclusivament acadèmica- que va portar els coordinadors del Seminari i autors d'aquest Informe a proposar-ne la realització. Seguim confiant en la possibilitat d'avançar en les dues línies sense que el progrés en una d'elles es faci en detriment de l'altra, perquè anàlisi i praxi polítiques es necessiten i es reforcen recíprocament. Si els resultats no ho confirmen, serà únicament per les capacitats limitades dels seus autors.

Bellaterra, juliol de 2010

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- Anduiza, E. (ed.) (2008). *Informe sobre l'Estat de la Democràcia a Catalunya 2007*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- AA.VV. (2005). *Informe sobre l'accés a la informació i la transparència administrativa*. Barcelona: Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya.
- Axelrod, R. & Cohen, M.D. (1999). *Harnessing complexity: organizational implications of a scientific frontier*. New York: Free Press.
- Benhabib, S. (ed.) (1996). *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press.
- Barber, B. (2004). *Democracia Fuerte*. Granada: Almuzara.
- Bovens, M. & Hart, P.Y. (1998). *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick: Transaction.
- Cilliers, P. (2005). "Complexity, deconstruction and relativism. *Theory, Culture & Society*, 22(5), pp. 255-267.
- Dewey, J. (1927). *The public and its problems*. New York: Holt.
- Dryzek, J. (1990). *Discursive democracy: politics, policy and political science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, J. (2000). *Deliberative democracy and beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F. & Forrester, J. (eds.) (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.
- Gutman, A. & Thompson, D. (1996). *Democracy and disagreement*. Cambridge: Belknap.
- Gutman, A. & Thompson, D. (2003). *Why deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, J. (1999). *La Inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- Hajer, M. & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Healy, P. (1997). *Collaborative Planning: shaping places in fragmented societies*. London: Macmillan.
- Heifetz, R.A. (1997) *Liderazgo sin Respuestas Fáciles*. Barcelona.
- Holland, J.H. (1998). *Emergence: from chaos to order*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindblom, C.E. (1977). *Politics and Markets: the world's political-economic systems*. New York: Basic Books.

- PTOP (2009). *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Generalitat de Catalunya.
- Scotte, J.C. (1998). *Seeing like a State. How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.
- Vallès, J.M. i Brugué, Q. (2003). *Polítics Locals: Preparant el Futur*. Barcelona: Ed. Mediterrània.
- Wagenaar, H. (2007) "Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline", *The American Review of Public Administration*, 37, pp. 17-50.
- Waldrop, M. (1992). *Complexity: the emerging science at the edge of order and chaos*. New York: Simon & Schuster.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Brown.

ANNEXOS

ANNEX 1. MÈTODE DE TREBALL

La selecció de polítiques va identificar tres casos per les raons substantives i incidentals ja esmentades:

- política de regeneració urbana (coneguda com a “lleï de barris”)
- política de gestió de l'aigua
- política d'acollida de la immigració

Un cop escollides les polítiques, el treball del Seminari va desplegar-se de la manera següent:

- a) Com a pauta comuna per a l'anàlisi, es va elaborar un document – guió d'anàlisi en forma d'esquema o “inventari” d'interrogants que facilitessin l'examen de cadascuna de les polítiques concretes. Aquest examen havia de permetre ponderar el grau de compliment de les condicions esmentades durant les diferents fases de cada política, des de la seva gènesi fins a la seva avaluació final.
- b) Per a cada política seleccionada, el ponent va elaborar un document de presentació descriptiu de la política a examinar, d'acord amb les línies generals del document – guió esmentat. Aquest document va ser distribuït prèviament entre els participants en el Seminari.
- c) Una sessió monogràfica va ser dedicada a l'examen de cada política. Cada ponent va resumir el seu document i va respondre a les preguntes dels participants. De cada sessió es va elaborar un document de síntesi.
- d) Una sessió final va convocar conjuntament els ponents de les tres polítiques per a establir una comparació entre les respectives experiències i decantar elements compartits i diferències, en diàleg amb els participants amb el Seminari.

ANNEX 2. PARTICIPANTS EN EL SEMINARI I CALENDARI DE LES SESSIONS

Participants en el seminari:

Pere Almeda, assessor en Matèria de Polítiques Institucionals de la Generalitat de Catalunya
Jaume Badia, director d'Anàlisi i Prospectiva de la Generalitat de Catalunya
Xavier Ballart, professor del Departament de Ciència Política i de Dret Públic de la UAB
Carles Barba, president de la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya
Joan Coscubiela, secretari general de les CCOO de Catalunya de 1995 al 2008
Carles Duarte, director de la Fundació Lluís Carulla
Salvador Illa, exdirector general de Gestió d'Infraestructures del Departament de Justícia
Blanca Lázaro, directora de l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques
Narcís Mir, responsable del Gabinet Tècnic de la Secretaria General de Treball de la Generalitat de Catalunya
Jordi Pardo, director del Laboratori de Cultura, Fundació Barcelona Media
Jordi Porta, president d'Òmnium Cultural
Marc Rius, director general de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya
Jordi Sànchez, director de la Fundació Jaume Bofill
Joan Subirats, director de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques de la UAB
Joan Tapia, periodista
Laia Torras, coordinadora de l'àrea de Democràcia, Fundació Jaume Bofill

DATES	TEMES	PONENTS
05/06/09	L'experiència de la "lleï de barris"	Oriol Nel.lo , Secretari de Política Territorial i Urbanisme
26/06/09	Gestió de la immigració	Oriol Amorós , Secretari per a la Immigració
02/10/09	Gestió de la política de l'aigua	Gabriel Borràs , Àrea de Planificació, Agència Catalana de l'Aigua
04/12/09	Sessió conjunta	

ANNEX 3. UNA POLÍTICA PER A LA REGENERACIÓ DE BARRIS EN SITUACIÓ DE RISC

QUALITAT DE LA POLÍTICA DEMOCRÀTICA I QUALITAT DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

L'experiència de la Llei de Barris

Oriol Nel.lo

Secretari per a la Planificació Territorial

Departament de Política Territorial i Obres Públiques

1. Introducció: les coordenades de la política.

A quins grans reptes/necessitats ha de respondre la política analitzada?

En el darrers anys, l'evolució del mercat immobiliari i el tomb de les dinàmiques demogràfiques han comportat un increment dels riscos de segregació social urbana. Com és sabut, aquesta tendència a la separació dels diversos grups socials en el territori per raó de la seva capacitat de licitar en el mercat del sòl i de l'habitatge provoca la concentració de la població amb més baix nivell de renda en aquelles parts de la ciutat on els preus són més baixos o el mercat és més informal. Aquesta concentració sol tenir al seu torn, un efecte negatiu sobre l'evolució dels preus que contribueix a atraure encara més població de baix nivell adquisitiu i així successivament.

Com a resultat d'aquestes dinàmiques, en algunes àrees urbanes (nuclis antics, polígons d'habitatge, àrees nascudes de processos d'urbanització marginal) han reaparegut problemes que semblaven haver quedat definitivament superats arran de les millores urbanístiques i socials del darrer quart de segle, com ara la sobreocupació d'habitatges, la degradació de l'espai públic i les dificultats d'accés als serveis bàsics. De perdurar, aquests problemes es podrien arribar a provocar fractures socials importants en l'interior dels nostres pobles i ciutats que esdevindrien obstacles afegits a la igualtat d'oportunitats entre els ciutadans.

Com definiries el grau de complexitat d'aquests reptes?

De fet, es tracta d'una problemàtica que no és nova, ja que el procés de segregació dels grups socials sobre el territori és un fenomen consubstancial al procés d'urbanització capitalista. El mecanisme a través del qual es genera, la renda diferencial de sòl, ha estat també llargament estudiat des del segle XIX. Tanmateix, fer front a aquesta problemàtica és extraordinàriament difícil per raó dels múltiples aspectes que incideixen en la formació de la renda diferencial. Això fa necessari, com es veurà, actuar alhora sobre una gran diversitat d'aspectes: infraestructurals, urbanístics, econòmics i socials.

Quins són, molt esquemàticament, els objectius/línies d'actuació de la política en qüestió?

L'eix central de la política de Barris consisteix en concentrar un gran volum d'inversió pública en àrees més desfavorides amb l'objectiu de resoldre els dèficits urbanístics, les mancances d'equipaments, els problemes d'habitatge i l'empitjorament de les condicions de vida; és a dir un conjunt de factors que poden contribuir a incrementar la fractura social. Amb això, certament, no es resolen els problemes de la desigualtat de l'accés a la renda, però es vol evitar que els aspectes territorials vinguin a agreujar-los. Així, aquesta inversió massiva té una doble conseqüència: per un costat, millora directament la situació de la població resident i, per l'altre, indueix la inversió privada en aquests àmbits.

Com tot procés col·lectiu, l'aplicació de la Llei de Barris presenta llums i ombres. Tanmateix el fet d'haver aconseguit en tot just cinc anys, impulsar intervencions de rehabilitació integral en 92 barris arreu de Catalunya, amb una inversió total compromesa de 1.000 M i una població beneficiària de més de 800.000 persones (més del 10% de la població catalana) pot considerar-se un resultat raonablement satisfactori. En alguns d'aquests barris les intervencions han estat ràpides i d'alta qualitat i en d'altres més lentes i menys destacades però en tots els casos l'actuació ha significat una millora per a les condicions de vida de la població.

El principal problema ha estat la lentitud en l'aplicació d'alguns programes. Aquesta s'ha derivat, sobretot, de les dificultats administratives de posar-los en marxa i la manca de disponibilitat pressupostària per part d'alguns dels ajuntaments participants. Això ha obligat a allargar, en gairebé tots els casos, el període de quatre anys inicialment previst per a cada programa d'intervenció integral i ha pot haver comportat en algunes ocasions una reducció de l'impacte positiu que s'hauria derivat de la concentració temporal de la inversió en el barri. Les pròrrogues per al període d'execució són d'un o dos anys, segons els casos.

2. Relacions inter- i intra- institucionals

Quin grau de "necessitat" de relació teniu amb altres Departaments o amb d'altres nivells governamentals?

La problemàtica de la segregació urbana s'expressa certament a escala local, ja que els seus efectes es mostren en llocs i barris concrets, (aquells que la Llei ha definit com a mereixedors "d'atenció especial"). Tanmateix l'origen d'aquesta problemàtica rau en dinàmiques de caràcter global com són l'arribada de la immigració, el desigual accés a la renda i la qüestió de l'habitatge. Per això, qualsevol política de rehabilitació de barris requereix de la intervenció simultània de instàncies de govern local i de govern regional o estatal. El primer disposa del coneixement derivat de la proximitat per dissenyar el programa i executar-lo, i el segon disposa dels recursos necessaris per portar-lo a terme. Des d'aquesta perspectiva, les polítiques de rehabilitació de barris han de ser enteses com a programes de transferència territorial de la renda i com a polítiques de redistribució social.

Aquest punt de partida ha condicionat estretament l'aplicació del programa, en la que s'ha volgut conjuminar l'actuació de la Generalitat amb la dels Goversns locals, de manera que la col·laboració interadministrativa esdevé la clau de volta de l'aplicació del programa. Així, d'acord amb la distribució de funcions proposada per la Llei, als ajuntaments els pertoca dissenyar les actuacions, acordar-les amb els veïns, executar-les i finançar-les en part, i a la

Generalitat li correspon impulsar la política, seleccionar els projectes, aportar en finançament necessari i impulsar-ne l'avaluació i l'acompliment.

Quin grau de relació “efectiva” teniu amb d'altres Departaments o nivells governamentals?

Aquesta col·laboració interadministrativa ha anat acompanyada de la voluntat de transversalitat a l'interior de cada un dels nivells de govern, és a dir: l'autonòmic i el local. Així, s'ha volgut implicar en l'execució del programa a tots els àmbits administratius que tenen relació amb la vida de barri, des de serveis urbanístics als socials, de l'habitatge a l'equipament, dels serveis ambientals a polítiques socials o de gènere.

Una i altra relació – la interadministrativa i la intraadministrativa- són necessàries i han estat aplicades efectivament. Tanmateix, la cooperació intraadministrativa s'ha mostrat en ocasions més difícil que la cooperació entre diversos nivells de Govern.

Com afecten aquestes relacions els resultats de la política?

L'aplicació estricta del principi de subsidiarietat ha estat clau en el desenvolupament de la política, fins el punt que s'ha pogut afirmar que l'aplicació de la Llei de Barris representa una forma novedosa de la relació entre la Generalitat i els Ajuntaments. Un nou tipus de relació en que la Generalitat ha tractat de posar-se al costat dels governs locals per tal d'impulsar plegats polítiques de proximitat, tot renunciant però a qualsevol veleïtat de protagonisme i assumint que qui té millor coneixement per tractar problemes de barri és el respectiu Ajuntament.

Pel que fa a la transversalitat de les polítiques, és essencial, com s'ha dit, per aconseguir els objectius previstos i és aquí segurament, on hi ha encara camp per córrer, tant a nivell autonòmic com a nivell local.

Com es formalitzen els instruments de coordinació i/o col·laboració? Comissions intergovernamentals? Taules sectorials?

A nivell general, la coordinació s'estableix a través de la Comissió per a la Gestió del Fons per a la Millora dels barris que requereixen d'atenció especial. Es tracta d'una comissió de 30 persones en la que seuen tots els departaments de la Generalitat implicats en la iniciativa, les entitats municipalistes i una representació dels col·legis professionals. Aquesta comissió té com a funció principal seleccionar els projectes i fer la proposta d'adjudicació al conseller de Política Territorial i Obres Públiques. Cal fer notar que després de cinc convocatòries en les que s'han compromès 1000 M d'inversió pública, aquesta Comissió ha pres sempre les seves decisions per unanimitat.

A escala local l'instrument a través del qual s'ha assegurat la col·laboració interadministrativa i intraadministrativa és el Comitè d'Avaluació i Seguiment que es constitueix en cada un dels barris adherits al programa. Es tracta d'un òrgan en el que s'aplega l'administració de la Generalitat (amb tots els departaments implicats) l'Ajuntament (igualment amb tots els serveis relatius al barri) i una representació dels veïns. Aquests Comitès tenen essencialment quatre funcions:

- a) Fer el seguiment de les actuacions previstes;
- b) Comprovar la utilització dels recursos aportats per les Administracions.

- c) Promoure la participació ciutadana, i
- d) Avaluar el programa durant la seva execució i en el moment que aquesta finalitza.

Quin paper juguen aquests instruments? Insignificant? Pertorbador? De ratificació/legitimació? Impulsor? Creatiu?

La funció dels Comitès ha estat essencial per assegurar la coordinació interadministrativa, però el programa compta amb d'altres mecanismes complementaris. Així, una vegada s'ha assignat l'ajuda a un programa concret, l'Ajuntament corresponent i la Generalitat signen un conveni que regula les obligacions de les parts i conté un programa econòmicofinancer quadriennal en el que figuren les aportacions que any a any ambdues administracions hauran de fer per tal de subvenir els costos de les actuacions previstes. És a partir d'aquest compromís, o full de ruta, que el Comitè pot anar exercint la seva funció de control i avaluació de resultats.

Pel que fa a l'impuls de la transversalitat, el paper del Comitè és també de gran rellevància ja que permet visualitzar el compromís de tots els departaments de la Generalitat i dels serveis municipals en el programa. De nou, però, per concretar la transversalitat de manera efectiva calen actuacions i esforços que van molt més enllà de la presència de diversos departaments i serveis en els Comitès, com són l'adopció d'estructures de gestió específiques en els Ajuntaments i el disseny de polítiques específiques de cada departament per a ser aplicades en els barris acollits a la Llei. Alguns Departaments de la Generalitat –Treball, Salut, Habitatge, Relacions Institucionals- han creat aquestes polítiques específiques, en d'altres casos – Educació, Governació, Acció Social- els avenços han estat més tímids.

De la vostra experiència i en general, quin és el grau de necessitat de mantenir aquests instruments? Aporten valor? Fan perdre eficiència?

Són del tot necessaris i aporten un alt valor de legitimitat i eficiència. Tanmateix, per augmentar la seva utilitat caldria encara incrementar el funcionament i la freqüència de les reunions dels Comitès que ara tenen una periodicitat anual. Això, però, resulta molt difícil, ja que pel seu caràcter molt ampli i la dedicació que requereixen, és molt costós reunir els Comitès amb una més alta freqüència (cal tenir en compte que ja en les circumstàncies actuals el règim de reunions implica l'obligació pel responsables del programa d'assistir gairebé a un centenar de sessions a l'any).

Si és important, des de la vostra experiència concreta, com es podria millorar? Amb quins canvis organitzatius si calen?

L'aplicació de la Llei de Barris comporta el canvi de plantejament assenyalat en el funcionament ordinari de les nostres administracions. Com és sabut, normalment, aquestes tenen, una estructura *sectorial*, actuen sovint de manera *no territorialitzada* i a través de *pressupostos anuals*. La Llei de Barris muda aquesta perspectiva i proposa d'intervenir de forma *transversal*, en *àrees determinades* i amb *pressupostos vinculats a Programes*. Això obliga, necessàriament, a transformacions de l'estructura administrativa, tant pel que fa a relacions interadministratives com intraadministratives.

Així, pel que fa a l'execució de les actuacions, veiem que els municipis que han tingut uns resultats més positius són els que s'han dotat d'algun tipus d'òrgan o forma de gestió específica (comissionat de l'alcalde, gerent, oficina de gestió, institut) que ha permès trencar les barreres sectorials entre les regidories i serveis municipals i gestionar de forma unitària

actuacions i recursos. Més dificultats han tingut, en canvi, aquells que han tractat d'executar el programa a partir de les estructures administratives ja existents, sense modificar-les. El corollari és obvi: resulta gairebé impossible aplicar polítiques transversals, programàtiques i d'àrea a partir d'estructures sectorials, genèriques i no territorialitzades.

3. Relacions amb la ciutadania

Quins són els principals actors (socials, econòmics, culturals, etc) involucrats en la política?

En termes generals, per tal d'aconseguir els objectius proposats en un projecte de rehabilitació integral urbana cal comptar no només amb la participació dels veïns, sinó també amb la seva implicació directa. És a dir, no n'hi ha prou en que els veïns se sentin cridats a opinar sobre polítiques de les quals són destinataris, sinó que cal que se sentin implicats en el seu disseny i en la seva aplicació com a protagonistes. Això és així perquè els processos de rehabilitació urbana tenen a veure, en bona mesura, amb la dinàmica social i amb l'autoestima dels veïns respecte del seu barri.

En l'aplicació de la Llei de Barris aquesta implicació s'ha tractat d'aconseguir a través de la incorporació en els òrgans de gestió del projecte de representants de les associacions de veïns i entitats del barri, així com a través de processos específics de seguiment de les actuacions o de disseny d'algunes intervencions concretes, propiciades directament pels mateixos ajuntaments.

Quin paper juguen en la definició de la política? Quin paper haurien de jugar? Són tots necessaris en el mateix grau? Per què?

Tal com es deia, en l'aplicació de la Llei de Barris cal distingir entre tres nivells en la implicació dels veïns:

- a) En relació amb el disseny, seguiment i avaluació del projecte d'intervenció integral, a través del Comitè d'Avaluació i Seguiment.
- b) En relació amb als processos específics de participació establerts pels Ajuntaments en cada cas (taula de barri, comissions d'entitats, etc.) i,
- c) En relació amb els processos de participació específica per el debat d'actuacions concretes (disseny d'una plaça, disseny d'un carrer, configuració de les activitats del centre cívic, etc.)

Tots tres nivells són necessaris i convenients, però, a excepció del primer, no tots s'han aplicat en cada un dels casos.

Heu intentat explícitament articular espais i mecanismes de participació ciutadana? Què n'esperàveu i que n'heu aconseguit? Com ho heu fet i com ho faríeu si poguéssiu repetir-ho?

Com es deia més amunt, la participació dels veïns en els mecanismes de seguiment i avaluació del programa s'ha vehiculat a través dels Comitès de cada projecte de barri. Així mateix, un bon nombre de municipis han articular altres espais específics de participació. En els casos en que això s'ha fet, els resultats han estat, en termes generals, positius, ja que la participació en els Comitès, per la seva temporalitat i format, no pot donar resposta completa a la necessitat de la implicació veïnal. Des de la Generalitat, per tal d'incentivar l'adopció

d'instruments d'aquest tipus per part dels ajuntaments s'ha establert com a requisit per accedir a les convocatòries la incorporació en la sol·licitud una memòria sobre com es preveu desenvolupar el procés participatiu durant l'execució del programa. D'altra banda, la Direcció General de Participació Ciutadana facilita ajuts específics per promoure processos de participació en els barris aollits al programa.

Si ara fóssim a fer, potser preveuríem la necessitat d'articular un procediment de participació ciutadana anterior a la demanda del projecte, en el que els veïns poguessin intervenir no només en el seguiment i avaluació del programa sinó també per suggerir les actuacions a portar a terme.

Això requeriria iniciar la participació com a mínim un any abans de l'inici del programa. Tanmateix, alguns ajuntaments han fet notar que l'existència d'aquest "any 0" en l'aplicació del pla, podria tenir el problema d'aixecar expectatives que si després el programa no fos seleccionat, no es podrien complir, per falta d'assignació. Potser un camí alternatiu podria ser propiciar un procés de participació específic entre l'assignació de les ajudes, que sol fer-se a mitjans d'any, i la signatura del conveni en el que es detallen i regulen de manera definitiva les actuacions que se sol fer a finals d'exercici.

Com s'integra la participació ciutadana en la dinàmica de les administracions? De forma problemàtica? De forma ben articulada? De forma rutinària? No s'integra?

La integració de la participació ciutadana en la dinàmica de les administracions depèn molt de la realitat de cada municipi així com de la voluntat de l'Ajuntament d'oferir un marc permanent d'interrelació amb associacions i entitats veïnals. L'experiència de l'aplicació de la Llei mostra que tot i els avenços aconseguits en aquest camp, cal encara introduir millores importants.

Tanmateix, cal assenyalar que, si bé els canvis en l'administració són necessaris no resulten de cap manera suficients i que calen també modificacions importants pel que fa a la organització ciutadana. En aquest sentit els barris on s'han produït millors resultats han estat aquells amb una bona disposició municipal i una alta organització veïnal.

Els participants en el procés. Quins rols i quines actituds adopten? Es poden fer distincions?

De nou, es dona una gran diversitat de situacions segons els casos. En general l'actitud dels representants veïnals en els Comitès, és molt constructiva i les seves aportacions contribueixen de manera positiva al seguiment i avaluació de les polítiques. Això mateix pot dir-se dels processos de participació directa en el disseny d'espais públics.

Quin futur preveieu per la incorporació ordinària de la ciutadania en l'elaboració de polítiques públiques?

Avui, arreu d'Europa occidental, una de les característiques dominants dels molts moviments veïnals és el seu caràcter eminentment *reactiu, defensiu, monotemàtic i a-institucional*. La implicació veïnal en processos com els que s'han esmentat pot afavorir la progressiva articulació de moviments ciutadans tan crítics com calgui, però dotats *d'un caràcter més proactiu, una actitud més propositiva, una visió més general i que no renunciïn a les pràctiques institucionals* per tal d'obtenir millores per a la col·lectivitat.

4. Comunicació i transparència

És important que la societat conegui el que s'està fent? Per què?

Com tota política de redistribució de la renda és fonamental donar a conèixer els seus objectius al conjunt de la societat i cercar el màxim suport possible per prevenir reaccions contràries. En el cas de la llei de Barris aquestes han estat escasses i han consistit, sobretot, en crítiques a una excessiva concentració de la inversió en un sol barri de la ciutat, crítiques que a vegades han estat utilitzades de manera oportunista per grups polítics. Quan això ocorre resulta important explicar que els programes de rehabilitació integrals responen certament a un imperatiu d'equitat social, però que són també un mitjà per requalificar la ciutat a través de l'equitat social en el sentit que la ciutat socialment cohesionada és un espai més atractiu, amigable i de bon viure per al conjunt de la seva població.

En general, quin nivell de coneixement té la ciutadania sobre el problema i la política que vol fer-hi front?

El problema de la degradació d'algunes àrees urbanes és prou visible i conegut per els habitants dels municipis en el que té lloc. Tanmateix, les seves causes són sovint poc analitzades o interpretades d'acord amb simplificacions o estereotips.

Pel que fa a la política de barris ha tingut, d'ençà que va iniciar-se ara fa 5 anys, una alta cobertura en els mitjans, que en termes generals l'han presentat de forma favorable.

Com es concreta l'esforç per facilitar la informació entorn d'aquesta política? Aquesta informació, és prou assequible i comprensible? Quin nivell d'ús efectiu de la informació disponible s'ha donat?

Hi ha almenys tres nivells d'informació:

- a) *Informació al públic en general.* S'ha tractat de cobrir a través dels serveis de premsa de la Generalitat i dels ajuntaments, als quals donen de manera periòdica informació sobre les convocatòries, els seus resultats, les sessions dels Comitès d'Avaluació i Seguiment i les actuacions realitzades.
- b) *Informació per als ajuntaments i entitats dels barris acollits als beneficis de la Llei.* S'ha constituït una xarxa amb l'objectiu específic de compartir informació, identificar bones pràctiques i promoure millores en les actuacions. (Xarxa de Barris amb Projectes). La xarxa, que funciona des de fa tres anys, disposa d'un web d'accés restringit i celebra sessions i seminaris de caràcter temàtic.
- c) *Informació administrativa en l'interior del Govern de la Generalitat.* Aquesta ha estat organitzada a través dels canals administratius i de la Comissió per a la Gestió del Fons.

S'ha articulat una estratègia comunicativa dintre de la mateixa política? Quines característiques presenta?

Com s'ha dit, l'estratègia comunicativa específica del Programa de Barris és la que s'ha establert a través de la Xarxa de Barris amb Projectes, que té una utilització i freqüentació força alta per part de regidors, tècnics, membres dels comitès, departaments de la Generalitat i experts implicats en el desenvolupament del programa.

Quin paper han jugat els mitjans de comunicació públics i privats en aquesta estratègia? Quin efecte ha tingut la seva intervenció?

Els mitjans de comunicació públics i privats han donat una alta cobertura informativa al Programa. Aquesta cobertura ha estat en la majoria dels casos, com s'ha dit de caràcter positiu i constructiu.

Quines serien les principals raons – si així ho consideres- per millorar la comunicació i la transparència en l'elaboració i aplicació de la política?

Segurament l'esforç més gran d'informació hauria de fer-se, no tant a través dels mitjans d'informació públics ni dels canals específics per als qui ja participen i coneixen el Programa, sinó envers els veïns del barri que són objecte d'intervenció. És aquí on, malgrat els esforços dels ajuntaments, es dona, sens dubte, el dèficit d'informació més acusat, que hauria de ser resolt a través de mitjans específics.

Des de la teva experiència concreta quina/es proposta/es faries en aquesta direcció?

La millor forma d'augmentar la informació a la població dels barris afectats seria incrementar prèviament el nivell d'organització i articulació veïnal, que en bona mesura és el requisit previ perquè funcionin els mecanismes d'informació.

5. Rendició de comptes**La política aprovada, incorpora mecanismes d'avaluació? De caràcter periòdic? De caràcter final? Com ha funcionat?**

La Llei de Barris preveu dos mecanismes específics d'avaluació formal:

- a) En primer lloc, els Comitès d'Avaluació i Seguiment de nivell local, als que ja hem fet referència. Aquests tenen la comesa de realitzar de manera periòdica l'avaluació del projecte durant la seva execució i en acabar-se.
- b) En segon lloc, la mateixa Llei, a través d'una disposició final, estableix que als quatre anys de la seva vigència, cal fer un balanç general respecte els resultats de la seva aplicació.

D'altra banda, a través de la Xarxa de Barris amb Projectes s'ha creat una mena d'avaluació informal a través del contrast d'experiències i la identificació de bones pràctiques entre els ajuntaments participants, que han donat resultats molt interessants i que vindria a constituir un exemple de "peer evaluation"

Aquests mecanismes –si han existit o existeixen- són administrats per la mateixa administració gestora de la política? S'han encarregat a agents externs? Quina seria la fórmula més útil?

L'avaluació final que correspon als Comitès d'Avaluació i Seguiment és feta pels mateixos Comitès a partir d'un informe presentat per l'Ajuntament. L'índex de l'informe és suggerit per l'administració de la Generalitat i la seva compleció és requisit per obtenir nous recursos per intervenir en el barri una vegada acabat el projecte d'intervenció integral a través de l'anomenat Contracte de Barri.

L'avaluació general ha estat realitzada per primera vegada l'any 2009 a través d'una combinació d'agents interns i externs. Així, els aspectes financers i administratius han estat objecte d'avaluació interna de l'administració de la Generalitat. Al mateix temps s'han encarregat sis avaluacions parcials externes a consultors privats, experts, empreses públiques i universitats. Aquestes avaluacions parcials han versat sobre els temes següents:

- a) La transversalitat en l'aplicació de les polítiques.
- b) Els efectes socials de l'aplicació del programa.
- c) Els efectes urbanístics de l'aplicació del programa.
- d) La inversió pública induïda.
- e) La xarxa d'informació i la cooperació internacional.
- f) Els programes complementaris.

S'han de fer públiques les avaluacions? Han de tenir només una circulació interna? Quins motius hi ha per a cada fórmula?

Les avaluacions dels Comitès es fan públiques en la reunió del mateix Comitè i després són presentades a la Comissió de Gestió de Fons del Programa, integrada per representants de la Generalitat i de les entitats municipalistes. En els dos casos en que s'han realitzat informes d'avaluació final, han estat així mateix presentats a la premsa.

Pel que fa a l'avaluació general ha estat objecte de les presentacions següents:

- a) Compareixença, a petició pròpia, del conseller de Política Territorial i Obres Públiques davant el Parlament de Catalunya.
- b) Publicació dels informes d'avaluació en un volum. (*La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, 2009)
- c) Realització de una exposició itinerant sobre la marxa de la Llei de Barris. (*Per un barri digne!*)
- d) Realització de jornades de debat a diverses ciutats catalanes.

S'han assumit responsabilitats individuals o de grup per la manca de resultats en l'assoliment d'objectius?

L'avaluació ha permès adaptar el Programa a les noves necessitats i modificar aquells aspectes de la seva aplicació que no havien funcionat prou bé, en particular per la manca de recursos econòmics per part dels Ajuntaments. Així a partir de l'avaluació s'han introduït les modificacions següents en la sisena convocatòria del Programa, corresponent a l'any 2009:

- a) Limitació del nombre total de projectes d'intervenció integral en curs d'execució a un màxim de 100. A partir d'aquesta xifra els projectes s'aniran incorporant a partir que d'altr's vagin acabant.
- b) Establiment d'un percentatge d'aportació econòmica diferenciada, en funció de la grandària del municipi, de manera que els municipis més petits de 10.000 habitants, poden rebre fins el 75% de l'import total de les actuacions.
- c) Establiment d'un Contracte de Barri per a la continuïtat de les actuacions en els barris que ja han culminat el projecte.

Quina importància adjudiqueu a l'existència d'instruments d'avaluació periòdica o ex post? Quins instruments considereu més útils per al bon èxit de la política?

Els instruments d'avaluació que hem adoptat han estat decisius a l'hora d'orientar la política, tant a escala local com general tot i les limitacions pròpies dels processos administratius. Una part dels resultats globalment positius es deuen, segurament, al fet de combinar l'avaluació periòdica amb la final.

Com es pot traslladar als ciutadans la voluntat de rendir comptes? Com es pot explicar allò que hem aconseguit i allò que no hem aconseguit?

Tota avaluació, per tal de ser útil i creïble, ha de poder mostrar les llums i les ombres del procés al que es refereix. Això topa com a mínim, amb tres tipus de dificultats:

- a) La renuència de l'administració a presentar els aspectes negatius de les actuacions, per justificables que aquests puguin ser.
- b) La tendència de la utilització en el debat partidista de curt termini dels resultats d'aquests processos d'avaluació, tant per part d'aquells que estan al govern com a l'oposició, i
- c) La suspicàcia amb la que s'observa, per part dels mitjans de comunicació i de sectors importants de la ciutadania, tota informació procedent de l'administració, sobretot si aquesta conté aspectes positius que puguin ser interpretats com propagandístics.

6. Conclusions

Com ha de repercutir sobre cada política sectorial la pretensió de millorar la qualitat de la nostra democràcia?

L'avaluació de les polítiques públiques és un requisit indispensable per incrementar la seva qualitat i eficiència, així com la transparència i el rendiment de comptes. L'aplicació de la Llei de Barris ha permès incorporar alguns mecanismes innovadors que mai havien estat assajats a Catalunya a aquesta escala. La seva aplicació, que en termes generals pot considerar-se raonablement satisfactòria, mostra tanmateix la necessitat de continuar avançant per aprofundir i generalitzar aquestes pràctiques. Això suposa reptes de caràcter polític, administratiu, econòmic, mediàtic i cultural.

Quina importància atribuiu a les dimensions analitzades (comunicació, participació, relacions intergovernamentals, avaluació) per al progrés de la qualitat democràtica? Tenen la mateixa importància? N'hi ha de prescindibles? Cal afegir-ne d'altres?

Totes les categories esmentades tenen importància. En la nostra avaluació hem cregut convenient treballar sobre els deu paràmetres següents:

- a) El marc territorial de referència.
- b) Els criteris de selecció.
- c) La transversalitat de la política.
- d) El paper de la inversió pública.
- e) La cooperació interadministrativa.
- f) La participació ciutadana.
- g) La identificació de bones pràctiques.
- h) La capitalització i difusió de les experiències.
- i) L'avaluació dels resultats i els mètodes.

j) L'adaptació als canvis.

7. Referències

Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial.

Decret 369/2004, de 7 de setembre, pel que es desenvolupa la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial.

Oriol Nel·lo (dir.), *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per a la cohesió social*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2009 (534 pàg.). Inclou els informes d'avaluació i una fitxa per a cada un dels barris participants en el projecte així com un CD amb els materials de l'exposició *Per un barri digne!*.

Web de la Xarxa de Barris amb Projectes:

<http://ecatalunya.gencat.net/portal/faces/public/barris/inici>

ANNEX 4. UNA POLÍTICA PER A LA GESTIÓ I L'ACOLLIDA DE LA IMMIGRACIÓ

QUALITAT DE LA POLÍTICA DEMOCRÀTICA I QUALITAT DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

Governar la Immigració

Oriol Amorós

Secretari per a la Immigració

Departament d'Acció Social i Ciutadania

1. Introducció: les coordenades de la política.

Reptes

Els tres eixos principals del Pacte Nacional per a la Immigració signat el passat 19 de desembre de 2008 són els següents:

1. contribuir a la gestió ordenada dels fluxos migratoris des del model competencial de Catalunya. Inclou polítiques en els àmbits d'estrangeria i treball.
2. adaptar qualitativament i quantitativa els serveis públics a la nova demografia i a la realitat demogràfica. Inclou polítiques d'acollida i integració dels serveis públics.
3. integrar en una cultura pública comuna les persones nouvingudes amb la perspectiva de creació de ciutadania. Inclou polítiques generadores de ciutadania.

La Secretaria per a la Immigració és l'òrgan del Govern encarregat de coordinar l'execució i el seguiment de les polítiques d'immigració, entenent aquestes com polítiques de caràcter transversal i que, per tant, es despleguen:

- en relació amb els actors socials
- en relació amb els ens locals
- en relació amb els diferents departaments de la Generalitat
- en relació amb l'Estat espanyol
- a partir d'algunes actuacions específiques desenvolupades per la pròpia Secretaria per a la Immigració.

Complexitat dels reptes

La seva complexitat s'explica per tres factors:

1. Com ja s'ha dit la immigració és una **matèria transversal**, especialment en la vessant d'integració, i que per tant la seva governança té una vessant interinstitucional i relacional determinant.
2. Bona part d'aquests reptes estan fora de l'abast del Govern de Catalunya per la seva magnitud i el seu **àmbit competencial**.
3. La **velocitat de la transformació social** que hem viscut planteja reptes de canvi per a les administracions, que no sempre són capaces d'assumir. Prova d'aquesta transformació són les dades de la magnitud dels fluxos migratoris a Catalunya ens els últims anys:

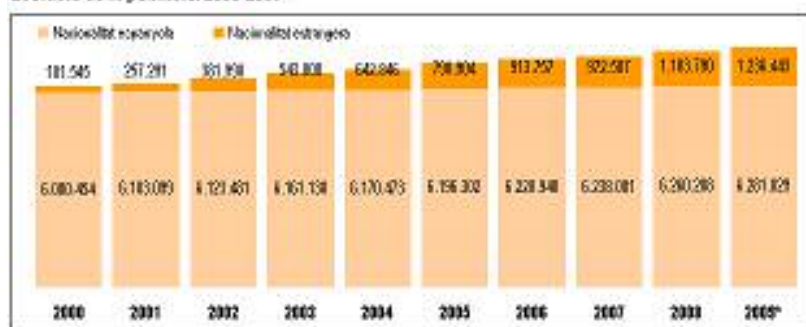
Població estrangera empadronada a Catalunya

Dades provisionals de població a 1 de gener de 2009

		Total		(83,6%) Nacionalitat espanyola		(16,4%) Nacionalitat estrangera	
POBLACIÓ TOTAL		7.518.272	100,0	6.281.829	100,0	1.236.443	100,0
Gènere	Homes	3.743.003	49,8	3.066.938	48,8	676.165	54,7
	Dones	3.775.269	50,2	3.214.891	51,2	560.279	45,3
Edat	0 a 14	1.106.683	14,7	915.413	14,6	191.270	15,5
	15 a 29	1.366.037	18,2	969.926	15,7	377.211	30,5
	30 a 44	1.994.596	26,5	1.525.740	24,3	468.856	37,9
	45 a 59	1.428.180	19,0	1.276.984	20,3	151.316	12,2
	60 a 74	969.533	13,1	960.427	15,1	39.106	3,1
	75 i més	634.243	8,4	624.550	9,9	9.694	0,8

Font: Secretaria per a la Immigració, Generalitat de Catalunya. Dades provisionals a 1 de gener de 2009

Evolució de la població, 2000-2009



Font: INE. Dades oficials a 1 de gener de cada any

(*) 91M. Dades provisionals a 1 de gener de 2009

Nacionalitat	Total	%	Homes	Dones
Marroc	225.133	19,0	141.202	93.931
Romania	56.895	7,8	51.427	45.268
Equador	46.922	7,0	41.434	45.488
Bolívia	63.301	5,1	27.072	36.229
Colòmbia	51.894	4,2	23.894	27.790
Itàlia	46.360	3,9	23.061	20.299
Xina	46.765	3,8	25.012	21.753
Perú	37.345	3,0	17.832	19.463
Argentina	36.844	3,0	18.448	18.196
Frància	36.173	2,9	18.648	17.525
Pakistan	35.394	2,9	31.053	4.341
Brazil	30.289	2,4	13.147	17.142
Alemanya	24.193	2,0	12.439	11.754
República Dominicana	22.281	1,8	9.467	12.794
Regne Unit	21.954	1,8	11.886	9.968
Senegal	19.465	1,6	15.858	3.602
Xile	17.693	1,4	9.020	8.673
Portugal	17.670	1,4	10.586	6.734
Gàmbia	17.190	1,4	13.032	4.148
Urúguai	17.079	1,4	9.841	9.437
Uruguai	16.732	1,4	8.488	8.244
Índia	16.640	1,3	12.850	3.748
Rússia	15.642	1,3	6.318	10.324
Paraguai	15.487	1,3	6.779	9.708
Polònia	14.442	1,2	8.427	6.015
Altres 153 nacionalitats	194.911	15,8	108.667	89.244

Eixos d'actuació

Tenim tres eixos d'actuació i els corresponents reptes que en deriven, tal i com recull el Pacte Nacional per a la Immigració:

Eix 1. Gestió dels fluxos migratoris i accés al mercat de treball

Repte 1. La mobilització necessària dels recursos humans interns per assegurar la qualitat i la competitivitat del teixit productiu

Repte 2. Gestionar els fluxos externs apropant legislació i realitat

Repte 3. Una gestió dels fluxos migratoris responsable i coordinada amb el desenvolupament dels països d'origen

Eix 2. Adaptació dels serveis públics a una societat diversa

Repte 1. Crear un servei universal d'acollida

Repte 2. Dimensionar els serveis públics i garantir-hi l'accés a totes les persones

Repte 3. Reforçar la transversalitat i la coordinació interinstitucionals

Eix 3. Integració en una cultura pública comuna

Repte 1. Fomentar la participació a la vida pública

Repte 2. Fer del català la llengua pública comuna

Repte 3. Conviure en la pluralitat de creences

Repte 4. Assegurar la igualtat d'oportunitats entre homes i dones i incloure la perspectiva de gènere

Repte 5. Reforçar les polítiques adreçades a la infància, la joventut, la gent gran i les famílies

Avenços assolits i mancances detectades

Eix 1. Repte 1. Podem convenir en què s'està començant a canviar positivament la relació entre reagrupament familiar i treball. Tenim molta feina pendent encara en l'àmbit de la formació, en adaptar els recursos humans al mercat de treball. Per exemple, existeix una distància important entre l'oferta i la demanda de mà d'obra del teixit productiu.

Eix 1. Repte 2. Cal valorar l'estabilitat en el nombre de persones irregulars en els últims anys, gràcies sobretot a l'arrelament social que després de tres anys de residència continuada obre les portes al permís de residència.

Es van solucionar molts casos d'irregularitat, però la crisi incrementa el fenomen de la irregularitat sobrevinguda, la que afecta aquelles persones que tenien autorització de residència lligada a un contracte de treball i en perdre'l esgoten les vies per mantenir la regularització.

Eix 1. Repte 3. Estem començant a influir en el canvi de prioritats de les polítiques de cooperació i desenvolupament, però encara queda molt per fer. Emergeixen dinàmiques transnacionals com a elements útils i potents per millorar el desenvolupament des de Catalunya dels països d'origen, però també cal reconèixer que en aquest àmbit estem encara en un moment molt inicial. No existeix una política concertada internacionalment sobre com promoure el codesenvolupament.

Eix 2. Repte 1. Podem dir que existeix una praxis de processos d'acollida consolidada, un consens molt important sobre com abordar polítiques d'acollida i integració (tot i que és un

assumpte de força controvèrsia política en l'eix esquerra-dreta dins de l'àmbit europeu). L'aprovació del projecte de Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya per part del Consell Executiu del passat dos de juny representa un gran impuls en aquest àmbit.

Eix 2. Repte 2. destaca el gran esforç d'adaptació a la nova realitat dut a terme pels diferents serveis públics, especialment pels Serveis Socials, Educació, Sanitat, Justícia, Interior, Treball i Política Lingüística. En tot cas, el canvi demogràfic viscut i les dificultats financeres del Govern són dificultats a superar.

Eix 2. Repte 3. existeix una consolidada relació de cooperació entre ens locals i Generalitat que recentment s'ha reforçat amb la creació d'una comissió mixta Govern – món local per consensuar, entre d'altres, els processos d'acollida.

La creació, alhora, d'una subcomissió bilateral Estat-Generalitat en temes d'estrangeria i immigració és una primera passa, encara que insuficient, en la necessària coordinació de polítiques sectorials amb l'Administració de l'Estat.

Amb l'Estat veiem necessari millorar el finançament de les polítiques d'acollida i integració, participar en la certificació del grau d'integració en els processos d'estrangeria que ho requereixin i millorar l'intercanvi d'informació. Però en referència a la seva actuació com a gestor del flux migratori, aquesta té una especial incidència en procés d'integració, el nostre principal àmbit de treball, tot generant els següents efectes:

- Pes molt important, especialment en el període 1999.2005, de la irregularitat administrativa.
- dificultat per l'accés al treball de les persones que arriben per reagrupament familiar.
- política d'asil excessivament restrictiva.
- model de flux basat únicament en la demanda dels primers contractes, el que comporta:
 1. afavorir perfils poc qualificats, durant el període de creixement econòmic.
 2. una demanda d'uns perfils laborals que no es corresponen amb la feina que finalment acabaran fent les persones immigrades.
 3. desincentiu durant els darrers vuit anys a la millora de la productivitat.
 4. manca de càlcul de l'impacte global de la nova immigració perquè tenim un model desvinculat dels fluxos familiars.

Eix 3. Repte 1. Observem el següent:

- nivell emergent d'un teixit social nou i desigual segons nacionalitats d'origen.
- penetració desigual al teixit social preexistent, tot i que excel·lent voluntat d'adaptació d'aquest a la nova realitat. Exemples de:
 - * Participació de persones migrades: àmbit esportiu, entitats de suport, sindicats, mitjans de comunicació social...
 - * Obertura a la immigració, tot i la baixa participació: AMPA, colles castelleres, cultura popular en general, moviments veïnals, oci en el lleure, partits polítics, organitzacions juvenils...
 - * Indiferència davant la immigració: organitzacions professionals, entitats centenàries...

- destacada participació en l'àmbit sindical, essent un dels àmbits pioners en la participació de la nova ciutadania, com a afiliats, com a electors i com a electes. Aquest és un fet de gran rellevància pel que suposa de prevenció de les actituds xenòfobes per part d'aquells que més podrien percebre la immigració com una amenaça.
- incipient participació política, interès d'obertura per part dels partits polítics i gran barrera a la participació política, a l'exercici del sufragi universal, per les dificultats d'accés a la nacionalitat, és a dir, a la ciutadania plena.

Eix 3. Repte 2. El nivell de coneixement del català encara és molt baix entre la població immigrada, tot i que hem avançat en el nombre de parlants. Hi ha un consens social respecte al català entès com a llengua d'acollida, un increment d'activitat i continuïtat en la formació i l'ensenyament del català, així com perspectives de creixement en els cursos inicials o bàsics gràcies a les previsions de la futura Llei d'acollida. S'ha perdut massa temps en debats sobre la importància de la llengua com a element d'integració.

Eix 3. Repte 3. Hem de reconèixer que l'acceptació de la religió de l'altre és possiblement la dificultat més important que tenim actualment, per aconseguir una convivència positiva en la diversitat. El món i la seva actual deriva, amb l'enfrontament que alguns pretenen entre Islam i Occident, no hi ajuda. Tant debò les paraules del president Obama al Caire aconseguixin l'efecte desitjat.

Eix 3. Repte 4. S'està vivint un moviment emergent de dones migrades que viuen el seu procés migratori com un procés personal des de la igualtat d'oportunitats entre homes i dones. Un moment de canvi no absent de tensions i d'efectes positius en els països d'origen. La crisi econòmica és desigual entre els sectors més masculinitzats i els més feminitzats, el que ocasiona un canvi de rols a les famílies i també tensions importants.

Eix 3. Repte 5. Val a dir que la transversalitat de les polítiques migratòries ha solidificat. És un principi comú de totes les polítiques de l'Administració, però encara cal destacar reptes pendants:

- la problemàtica dels menors no acompanyats. Mencionar el Programa Catalunya-Magrib que promou el Govern de la Generalitat amb el suport de la Unió Europea. Un Programa amb seu a Tànger, punt de partida de molts menors no acompanyats.
- l'èxit escolar
- les dificultats dels fills i filles de les persones immigrades (FPI)
- la tensió futura sobre els serveis socials per l'autonomia personal de les persones dependents.
- les dificultats del procés de reagrupament familiar, tot i l'augment del nombre de projectes d'acompanyament al procés migratori familiar.

2. Comunicació i transparència

Necessitat

Podríem dir que la missió principal d'aquestes polítiques és resoldre la paradoxa que mentre la immigració és un fenomen estructural, irreversible i necessari se'n té una percepció conflictiva.

Dit d'una altra forma, l'objectiu de la política d'integració és la generació de nova ciutadania (o la dissolució de la condició d'immigrant), i aquesta depèn de l'actitud subjectiva de l'immigrant, de la igualtat efectiva en drets i en deures i, en darrer lloc però no menys important, de l'acceptació de la persona immigrant com un igual per part del conjunt de la societat. Dos d'aquests tres factors resideixen, en definitiva, en el terreny de les percepcions.

Les percepcions socials són, així, claus per a l'èxit d'aquestes polítiques.

La transformació de la societat viscuda en els darrers anys té un gran impacte en el dia a dia, han canviat moltes coses: l'escola, els barris, l'escala de veïns, els companys de classe o de treball. Cal explicar els esforços i les actuacions que es promouen per crear vincles i reestructurar el teixit social, a banda de promoure un consens polític per superar els reptes i oportunitats que representa una societat per sempre més diversa. El consens és determinant per a l'èxit d'aquestes polítiques.

Les percepcions socials podrien agrupar-se en tres grups:

1. percepcions respecte el desordre en la gestió dels fluxos
2. percepcions respecte la sensació de competència per als recursos públics.
3. percepcions respecte la convivència entre persones de diferents orígens.

Aquests tres grups han donat origen als tres eixos del Pacte Nacional per a la Immigració.

Percepcions

El darrer baròmetre d'opinió política publicat pel Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat de Catalunya, corresponent al mes de maig, indica la immigració com a quart "problema" més important al nostre país, només darrere de l'atur, el funcionament de l'economia i el sistema de finançament.

Paral·lelament, per altres sondeigs a la població sabem que la majoria no ubica la competència de la gestió del fet migratori a la Generalitat, es percep com un assumpte que pertoca únicament a l'Administració de l'Estat i, en tot cas, a Europa.

Altrament, el missatge que dona Europa i l'Estat espanyol en aquest àmbit conté una contradicció evident, entre la seva agenda política o els seus discursos i la rellevància a efectes reals i quantitatius. Es parla del retorn, de la immigració circular, de les expulsions... quan tot això estadísticament afecta a una minoria de persones. La tònica general, el màxim comú denominador és la integració, perquè la immigració es queda, malgrat la crisi.

Comunicació

Emprenem dues menes d'accions comunicatives:

1. Accions de comunicació relacionades amb els actors d'aquesta política:

- **Processos participatius:** l'esforç es concreta generant consens polític i social quelcom factible amb els processos participatius i negociadors del Pacte Nacional per a la Immigració, del projecte de Llei d'acollida. En aquest darrer cas més de 700 persones entre professionals i responsables municipals i d'entitats del sector de tot Catalunya van fer les seves aportacions al document de bases el 2007. En el cas del Pacte Nacional per a la Immigració, el procés que va tenir lloc a la primavera de l'any

passat va generar més de 2.300 propostes que varen aportar més de 1.500 persones, en total.

- **Taula de Ciutadania i Immigració**, l'òrgan consultiu i assessor del Govern que representa l'eina de relació continuada i de política concertada amb tots els agents implicats (món local, agents socials, entitats de suport, federacions d'AMPA, sindicats agraris i un llarg etcètera).
- Contactes amb opinadors.
- Relació amb els mitjans de comunicació, generalistes o adreçats a població immigrada.
- Col·laboració amb el Col·legi de Periodistes de Catalunya,
- La nostra política comunicativa és de distribuir tota la informació possible, sempre i quan hagi estat prou elaborada i compti amb un consens intern per tal de compartir-la amb les persones interessades.
- Reunions informatives periòdiques amb les treballadores i els treballadors de la Secretaria per a la Immigració.

2. Accions de comunicació i informació al públic en general:

- butlletí electrònic de la Secretaria per a la Immigració.
- portal a Internet en 10 llengües per a facilitar la integració de les persones nouvingudes (www.acollida.gencat.cat)
- edició d'un pack de sis DVD de suport a l'acollida sobre diversos àmbits essencials (també consultables en els mateixos idiomes a Internet)
- publicació de tríptics i opuscles multilingües amb els mateixos objectius.
- Des de finals de 2007, també publiquem un encartat de quatre pàgines de la Secretaria per a la Immigració, titulat "Vivim Junts", a una dotzena de mitjans impresos d'immigració i al gratuït 20 Minutos. Inclou informació de servei, de coneixement del país i d'accions del Govern que puguin ser d'interès als lectors.
- Campanya "Som Catalunya. País de convivència".

Existeix una estratègia comunicativa?

Certament, la Secretaria per a la Immigració no ha articulat com a tal una estratègia comunicativa planificada i plasmada en un document independent, però sí que emmarca totes les seves accions de comunicació dins del programa marc d'informació i comunicació que recull el **Pla de Ciutadania i Immigració**.

S'ha dit que la comunicació de la política és la pròpia política. No comparteixo aquesta afirmació, però en polítiques tan transversals com la d'immigració, on l'actitud dels actors socials més diversos és determinant, aquesta afirmació conté una part important de veritat.

És per aquest motiu que la coherència del conjunt d'actuacions a l'entorn d'un discurs consensuat àmpliament és, per a nosaltres, l'element de comunicació més important.

Mitjans de comunicació

Juguen un paper determinant a l'hora de configurar la percepció social respecte el fet migratori.

La diferència, la singularitat, la novetat, l'excepcionalitat són notícia sempre. La normalitat de bona convivència, no. La tensió entre el que és considerat noticiable i la necessitat de construir empatia amb el que és diferent és ben palesa i té resultats desiguals.

Hem de subratllar iniciatives com la comissió de Periodisme Solidari del Col·legi de Periodistes, la Mesa per a la Diversitat en l'Audiovisual del CAC o la comissió de la diversitat de Televisió de Catalunya així com la línia editorial de la pràctica totalitat dels mitjans de comunicació públics, com a fets que indiquen un bon sentit de la responsabilitat.

Per què cal millorar la comunicació?

El consens social i polític és determinant per a l'èxit de les polítiques. Malgrat una percepció conflictiva (amb aspectes positius i també negatius) de la immigració, la realitat és que la majoria de la immigració té voluntat de quedar-se i, per tant, és necessari ajudar a comprendre el fenomen, el seu caràcter estructural.

Hem incidit en els emissors del discurs i caldria mantenir o millorar les iniciatives per estendre encara més el discurs de l'assumpció del fet migratori com una realitat que caracteritza el nostre país i que no és nou. Una via possible passa per apel·lar a la memòria col·lectiva com a país d'immigració podem ajudar a comprendre millor la transformació social viscuda recentment i adonar-nos que Catalunya ha progressat en el passat en gran part en el passat gràcies a l'arribada de població d'altres zones.

En definitiva, podríem dir que la missió última de la Secretaria per a la Immigració és afavorir el pas de la consideració d'immigrants a la de ciutadans, i que aquesta té tres components, dos dels quals depenen de les percepcions socials:

1. Assolir la igualtat de drets i deures
2. La voluntat d'integració de les persones immigrades
3. La percepció del conjunt de la societat vers les persones immigrades

Des de la teva experiència concreta, quina/es proposta/es faries en aquesta direcció?

La credibilitat és la clau. Tant els falsos estereotips com les bones intencions no rigoroses pesen com una llosa damunt la política comunicativa en matèria d'immigració.

Cal treballar en comunicació per:

1. la comprensió estructural del fenomen. Cal dotar d'elements de comprensió i d'anàlisi a la població perquè entengui el procés migratori i l'assumeixi d'una forma més objectiva, menys estereotipada, més estructural.
2. aprendre a gestionar els aspectes conflictius, reconeixent el conflicte, comprenent les seves causes i mostrant exemples positius de solucions.

3. fer visibles i aprofitar les moltes oportunitats que el fet migratori ens ofereix: enriquiment mutu, connexió al món, creativitat, innovació, empenedoria,...

La comunicació que necessitem en immigració no pot tenir un sol emissor sinó molts: Opinadors, mitjans, actors socials diversos, les persones immigrades, polítics i polítiques, etc. per això la generació de consensos és important, per això optem per comunicar idees a través seu.

També necessitem més pressupost per invertir en campanyes de comunicació.

3. Relacions amb la ciutadania

Principals actors

Distingim tres tipus d'actors:

1. Institucionals: UE, Estat, departaments de la Generalitat, ens locals i partits polítics.
2. Actors econòmics i socials: patronals, sindicats i sindicats agraris.
3. Actors cívics i socials: entitats de suport a la immigració, entitats formades per persones immigrades.

Actors i definició política

Tots els actors institucionals juguen un paper important en la definició de la política tot i que molt condicionat jeràrquicament. El marc legal estatal condiona fortament la capacitat de maniobra de la resta d'actors institucionals, marc que en alguns aspectes és condicionat per la UE.

El rol dels AES és molt diferent segons si parlem de sindicats o de patronals. Mentre que les demandes de les empreses ha condicionat tot el flux, el paper dels sindicats, com s'ha dit més amunt, ha estat molt rellevant en la integració, la participació de les persones migrades i, en aquest cas juntament amb la resta d'actors civils, en la configuració d'una opinió pública positiva envers la immigració.

Encara hi ha agents socials i actors cívics que no s'han adaptat del tot a la nova realitat diversa, estem treballant perquè s'impliquin més i tinguin en compte en les seves actuacions i decisions aquest 16 per cent ja de la població catalana que representen els empadronats de nacionalitat estrangera.

Entenem que tots els actors són necessaris per la necessitat d'establir polítiques consensuades, pactes i on s'involucri el gruix de la societat.

Espais de participació ciutadana

Hem creat la **Taula de Ciutadania i Immigració**, òrgan consultiu del Govern que substitueix l'anterior Consell Assessor de la Immigració. Integrat per desenes d'actors sectorials, ens locals i agents socials ens permet dur a terme una política concertada, de la mà de la societat civil que dona més legitimitat i potencialitat a les actuacions i accions transversals que se'n deriven. Tenim previst que la Taula es desenvolupi també taules territorials. També hem creat

una sèrie de subgrups de treball que formen part de la Taula i que estan centrats en món local, refugi i asil, dones, treball i estrangeria, de moment.

En el que duem de legislatura i en col·laboració amb la Direcció General de Participació hem dut a terme **dos processos participatius** arreu de Catalunya, tal com ja hem explicat.

N'esperàvem el que en varem aconseguir: centenars d'aportacions de persones, ens locals i entitats del sector constructives i proactives que van ajudar a millorar els documents de partida i que posteriorment van esdevenir o esdevindran oficials. També ens van servir per mantenir un contacte directe i proper amb els agents repartits per tot Catalunya i a obtenir un consens de partida que facilita amb escreix, posteriorment, les negociacions finals. De tot plegat n'estem plenament satisfets.

Rol dels actors

Distingim en funció del tipus de participant:

- Departaments de la Generalitat: defensa de l'interès sectorial i competencial. Voluntat clara d'adaptació als canvis, majoritàriament.
- Ens locals: col·laboració oberta i molt positiva amb el 99 per cent dels ens locals. Defensa del marc competencial i financer per part de les entitats municipalistes.
- Agents econòmics i socials:
 - sindicats:
 - obertura a la immigració
 - actitud molt responsable i significativa en construcció. Percepció positiva de la immigració
 - defensa interès organitzatiu
 - patronals:
 - col·laboració amb les administracions
 - certa indiferència vers efectes socials
- Entitats suport a la immigració: obertura, proactivitat, voluntat de col·laboració molt positiva.
- Entitats de persones immigrades: col·laboració positiva en polítiques d'integració. Feblesa organitzativa i fragilitat davant dels poders públics.

D'altra banda, els nostres participants en els dos processos de participació que hem promogut adopten actituds constructives i positives que tendeixen gairebé sempre a millorar els projectes inicials que posem damunt la taula. Agraïxen també la disposició de la Secretaria d'obrir a la societat els processos decisoris de calat i reclamen sovint articular sistemes d'avaluació o observació per garantir que es compleixin els compromisos expressats.

Futur de la participació

A partir del Pacte Nacional per a la Immigració entenem la governança de la immigració com una governança relacional amb pacte i consens continuat. Per això es desplegarà la Taula de

Ciutadania i Immigració sectorialment i territorialment, per això el Pacte preveu una comissió de seguiment i avaluació i així és com volem enllestir el Pla de Ciutadania 2009-2012.

Ens podem fixar amb la nostra Taula de Ciutadania i Immigració, integrada per diversos grups de treball, entre d'altres taules territorials, on entenem que la política d'immigració s'ha de fer amb consens, d'altra banda hem posat en marxa una comissió mixta Generalitat-món local per al desplegament de la futura Llei d'acollida, per a elaborar un manual de bona governança local en immigració i que està consensuant la forma d'aplicar les competències municipals en estrangeria com l'arrelament social, l'empadronament o les condicions mínimes d'habitatge per poder reagrupar familiars.

4. Relacions inter- i intrainstitucionals

Necessitat del treball interdepartamental

La Secretaria per a la Immigració té la funció, entre d'altres, de coordinar les polítiques de cada Departament de la Generalitat pel que fa als serveis i actuacions que afecten o estan afectats per població immigrada, per tant tot o gairebé tot es fa través dels altres departaments (incloure xifres del PCI i % que executa la SIM). A aquests efectes, precisament, existeix la Comissió Interdepartamental en Immigració. El 2005 es va convocar dues vegades, una vegada el 2006, quatre vegades el 2007, quatre el 2008 i el 2009 ja duu dues reunions realitzades. Els principals temes tractats: Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008, distribució del Fons estatal d'acollida, projecte de Llei d'acollida, presentació del Sistema Integral de Dades d'Immigració (SIDIM), situació de la població gitano-romanesa, Pacte Nacional per a la Immigració, Taula de Ciutadania i Immigració o proposta catalana sobre la reforma de la Llei d'estrangeria, entre d'altres.

La relació interdepartamentals són determinants per als resultats d'aquesta política perquè cada Departament és el competent a la seva política sectorial i la política d'immigració és transversal en un 90 per cent.

A més de la Comissió Interdepartamental en Immigració, ja explicada, val la pena les mesures locals de prevenció de les mutilacions genitals femenines, quelcom que sorgeix arran del Protocol de prevenció que promou la Secretaria per a la Immigració i que compta amb dues edicions des de principis dels anys 2.000.

Quin paper juguen aquests instruments? Insignificant? Pertorbador? De ratificació/legitimació? Impulsor? Creatiu?

Juguen un paper de ratificació i legitimació, d'impulsor de noves activitats, tot i que resulten poc creatius.

De la vostra experiència i en general, quin és el grau de necessitat de mantenir aquests instruments? Aporten valor? Fan perdre eficiència?

El grau de necessitat és total. Aporten el valor de l'actuació coherent i coordinada i fan guanyar eficiència.

Si és important, des de la vostra experiència concreta, com es podria millorar? Amb quins canvis organitzatius si calen?

Amb un pressupost propi a decidir i repartir en aquests òrgans de coordinació. Amb implicació al màxim nivell de decisió política.

5. Rendició de comptes

La política aprovada, incorpora mecanismes d'avaluació? De caràcter periòdic? De caràcter final? Com ha funcionat?

Anualment es fa una revisió de compte del Pla de Ciutadania i Immigració de la Generalitat, tant des de la Comissió Interdepartamental com des de la Taula de Ciutadania i Immigració. Amb la futura Llei d'acollida també presentarem els comptes al Parlament.

Aquests mecanismes –si han existit o existeixen- són administrats per la mateixa administració gestora de la política? S'han encarregat a agents externs? Quina seria la fórmula més útil?

Estem estudiant fer-ho, però de moment no s'ha encarregat a agents externs. Tenim pocs recursos. S'ha iniciat un aplicatiu informàtic per al requeriment del Pla de Ciutadania i Immigració, però no s'ha acabat de dur a la pràctica (SIDIM).

S'han de fer públiques les avaluacions? Han de tenir només una circulació interna? Quins motius hi ha per a cada fórmula?

Sí, el caràcter transversal exigeix comunicació oberta i transversal i el nivell d'exigència, respostes completes i honrades. La Llei d'acollida preveu rendir comptes del Pla de Ciutadania i Immigració al Parlament.

S'han assumit responsabilitats individuals o de grup per la manca de resultats en l'assoliment d'objectius?

No.

Quina importància adjudiqueu a l'existència d'instruments d'avaluació periòdica o ex post? Quins instruments considereu més útils per al bon èxit de la política?

Molta perquè el caràcter transversal fa que la resposta de canvi sigui més lenta del desitjable i sovint més determinada per les demandes dels usuaris que per la planificació política.

Rendir comptes als òrgans impulsors de les polítiques, des del Parlament fins a la Taula de Ciutadania i Immigració.

Com es pot traslladar als ciutadans la voluntat de rendir comptes? Com es pot explicar allò que hem aconseguit i allò que no hem aconseguit?

Ho podem fer a través dels instruments que ja estan habilitats com la Taula de Ciutadania i Immigració, el futur informe al Parlament i especialment a través dels mitjans de comunicació. És necessària una bona formació i informació sobre l'element d'anàlisi, un bon anàlisi, formació i informació sobre la realitat de cada sector, existència d'instruments d'anàlisi (creació de l'Observatori de la Immigració), existència d'una recerca més potent, solvent, dotada i orientada a una incidència sobre les polítiques públiques (creació d'un Institut de

Recerca), òrgans d'interrelació més independents (enfortiment del teixit civil, TCI), una opinió pública més formada, més informada. Una opinió pública més participativa.

6. Conclusions

Com ha de repercutir sobre cada política sectorial la pretensió de millorar la qualitat de la nostra democràcia?

Els resultats de la política d'immigració en la seva vessant d'integració estan relacionats en gran mesura amb la qualitat democràtica pel factors claus que determinen el seu èxit:

- la igualtat efectiva en drets i deures
- la participació dels nous ciutadans
- la percepció social del fenomen

Quina importància atribuïu a les dimensions analitzades (comunicació, participació, relacions intergovernamentals, avaluació) per al progrés de la qualitat democràtica? Tenen la mateixa importància? N'hi ha de prescindibles? Cal afegir-ne d'altres?

Les quatre són imprescindibles.

Tenim menys desenvolupada de l'avaluació perquè els nostres instruments són relativament recents i l'urgent sovint passa davant de l'important.

Cap d'elles és prescindible i si n'haguéssim de prioritzar alguna seria el de la participació, perquè les polítiques d'immigració són polítiques de creació de ciutadania, afecten al moll de l'ós de la convivència i on el debat i la generació de consens són determinants.

La comunicació és clau per fer millorar la seva percepció social del fet migratori.

Les relacions intergovernamentals i interdepartamentals són claus per implantar les mesures, doncs són unes polítiques clarament transversals.

L'avaluació és clau perquè sense credibilitat no es poden millorar les percepcions, perquè la implantació dispersa de les mesures necessita eines de coordinació i avaluació.

ANNEX 5. UNA POLÍTICA PER A LA GESTIÓ INTEGRADA I SOSTENIBLE DE L'AIGUA

QUALITAT DE LA POLÍTICA DEMOCRÀTICA I QUALITAT DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

L'experiència de la Llei de Barris

Gabriel Borràs

Director de Planificació de l'Agència Catalana de l'Aigua
Departament de Medi Ambient i Habitatge

1. Les coordenades de la política

- L'aigua sempre ha estat un element clau per la vida i el desenvolupament de la societat. Més a l'actualitat on les reflexions mediambientals ens reforcen i forcen plantejar-nos el model de gestió i planificació d'aquest recurs des de perspectives més sostenibles. La política de l'aigua a tota Europa està immersa, en aquests moments, en un procés de planificació general sota el marc de la implementació de la Directiva Marc de l'Aigua.
- L'aigua és poder i conflicte, és territori i economia, és medi ambient i treball. Parlar de la gestió de l'aigua és parlar de confrontació de moltes visions i diferents interessos, sovint contraposats, o com a mínim, competitiu entre ells. La gestió integrada de les aigües de cada demarcació, i els reptes d'assolir un bon estat ecològic químic i quantitatiu d'aquestes, implica un procés d'acord i de coneixements que sovint parteixen de punts de vista sovint parcials i des de la perspectiva individual, no col·lectiva.
- Aquest sistema integral de gestió i de qualitat mediambiental ens permetran acabar aportant més robustesa a la gestió pública d'un element tan vital com l'aigua i per tant generant una garantia de futur d'aquest recurs.
- El elements bàsics de la DMA són:
 - Aconseguir el bon estat ecològic químic i quantitatiu de les aigües
 - Garantia del sistema en el futur
 - Repercussió de costos
 - Potenciar la participació pública proactiva.

2. Comunicació i transparència

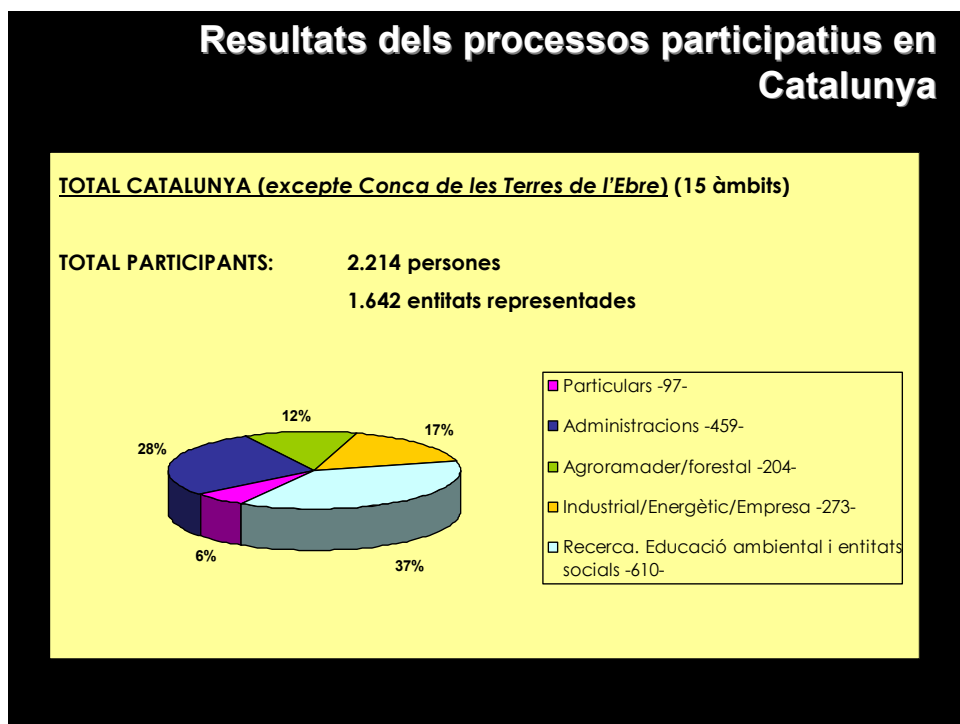
- És vital que la societat conegui el contingut de la planificació de la gestió pública de l'aigua ja que sovint aquestes actuacions que es deriven seran acollides més i millor si la societat compta amb un coneixement de la diagnosi i de les propostes de mesures per a la seva millora.

- Justament a través de les pràctiques participatives, especialment les implementades durant aquests tres anys, hem pogut percebre que els diferents actors i encara més la ciutadania en general tenen informació valuosa però també gran desconeixement de les actuacions actuals o d'alguns dels problemes de la gestió de l'aigua.
- Els processos participatius han estat el mitjà a través del qual, a més dels debats i la proposta, l'ACA ha pogut donar a conèixer tant les actuacions actuals com les línies i mesures d'actuacions futures.
- A través de diferents formes hem intentat donar eines d'informació i difusió d'aquesta política i dels processos participatius:
 - Un web amb més de 15.000 visitants, amb documentació de diagnòstic i proposta; edicions de diferent complexitat sobre la diagnosi de l'aigua, el document "L'Aigua a Catalunya", document ETI, on es recull les línies d'actuació més importants, dvds divulgatius de la DMA i el procés participatiu, l'elaboració de mapes d'actors de cadascun dels 16 àmbits de participació amb els que hem treballat tota Catalunya, fulletons de difusió respecte al procés participatiu, convenis amb 4 entitats mediambientals de segon grau i federacions d'entitats veïnals, durant 3 anys per tal de promoure xerrades informatives, notes de premsa, 48 anuncis de diari en premsa local i comarcal, les edicions anuals de la Festa de l'aigua, acte lúdic i amb contingut expositiu, aquesta suma ens han permès fer aquesta difusió durant aquest últim període de 3 anys.
- El paper dels mitjans de comunicació ha estat divers però podríem destacar que s'han fet ressò de les sessions del procés, especialment en l'àmbit de la premsa comarcal i local (més propera als territoris on es realitzaven els processos) sempre de forma breu i secundària, a vegades destil·lant a la notícia un cert grau de desconeixement del context participatiu o del contingut, respecte als diaris locals o comarcals. Respecte als diaris nacionals ha estat molt puntual l'aparició de la notícia malgrat varem realitzar una sessió informativa i formativa amb diferents periodistes dels diversos mitjans de comunicació per tal de poder millorar la comunicació i difusió al respecte.
- Les millores possible estarien basades en campanyes de difusió més intenses i extenses, televisives per exemple, per tal de poder fer una difusió no només entre els sectors implicats sinó també intensiva amb la ciutadania. De tota manera el paper dels mitjans cal relativitzar-ho: la participació no és notícia tret que hi hagi confrontació directa. Cal buscar altres canals més efectius per promoure-la.

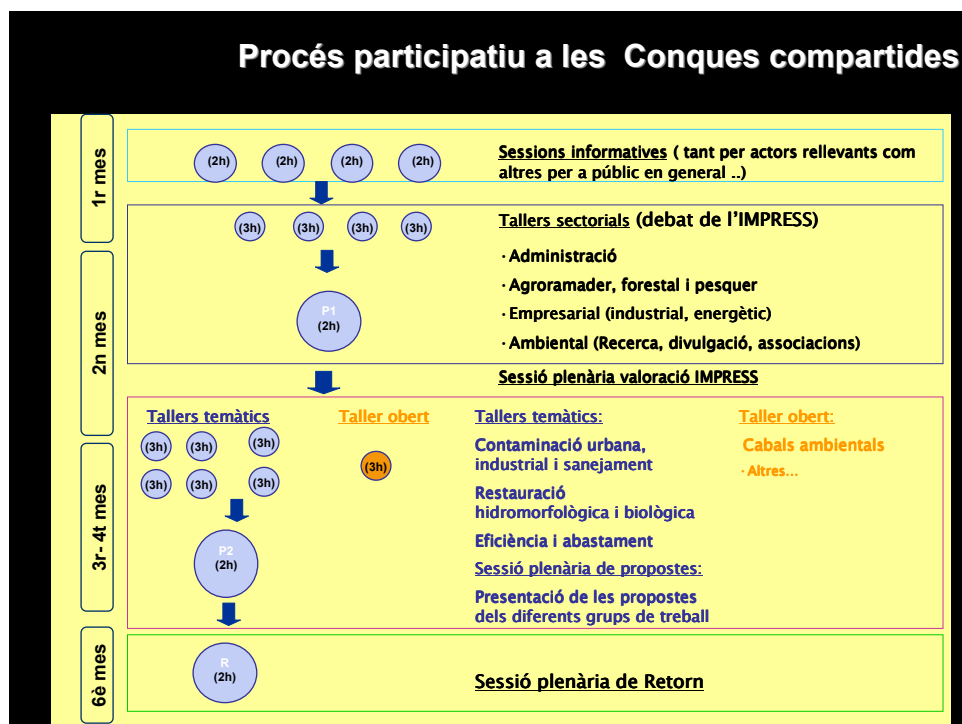
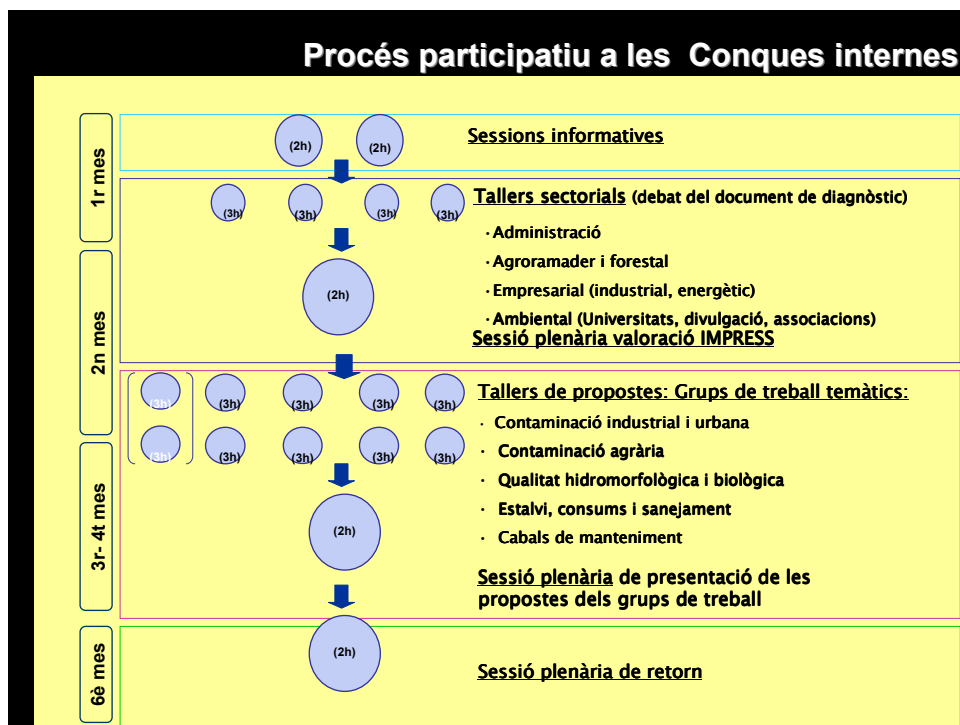
3. Relacions amb la ciutadania

- Els principals actors involucrats serien per sectors: industrial i empresarial, l'Administració pública municipal, comarcal i altres, el sectors mediambiental, de recerca i social, la pagesia, les comunitats de regants, la pesca, les minicentrals elèctriques i els esports d'oci vinculats amb l'aigua.
- Els papers que juguen els diferents actors són molt diferenciats ja que parteixen de relacions amb l'ACA i d'estratègies molt diferenciades però podríem afirmar que la majoria d'entitats mediambientals han jugat un paper molt proactiu i han participat

intensament en els debats, així com els representats de la pagesia i regants o de minicentrals elèctriques petites. Les gran empreses o les empreses d'oci han tingut una assistència puntual i poc proactiva, potser derivada de la novetat per a elles d'aquests espais de debat amb actors diversos quan la seva forma de relació amb l'administració acostuma a ser bilateral i amb clau negociadora. La ciutadania ha participat en un percentatge molt baix, potser degut a la intensitat de reunions i de contingut dels debats. L'Administració Pública ha estat present de forma prou continua i propositiva.



- Tots ells són elements claus per al consens ja sigui per les seves competències en matèria d'abastament, sanejament i altres en el cas d'Ajuntaments, ja sigui el paper dels operadors, com a gestors d'un bé públic, ja sigui l'ostentació d'un dret concessional sobre les aigües, ja sigui per l'interès de millora i preservació ambiental són elements d'influència de les decisions públiques respecte a la gestió de l'aigua.
- Els mecanismes de participació han estat diversos però essencialment els processos participatius han estat la part més intensa de la participació promoguda per l'ACA i liderada conjuntament amb la DG Participació Ciutadana.
- El model participatiu és el següent:



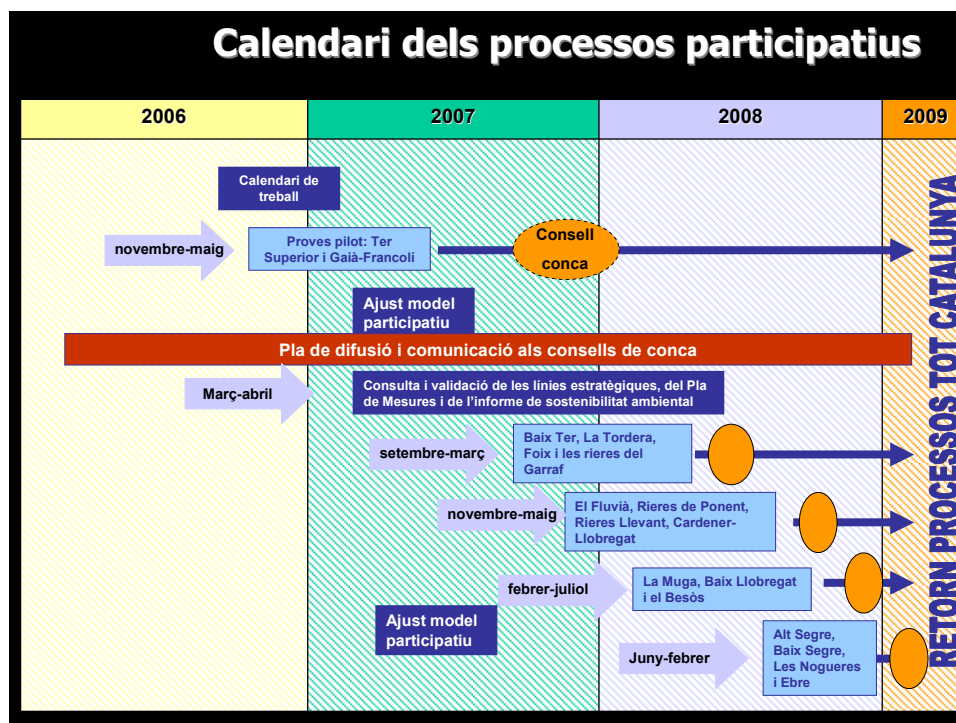
- Ha estat important però l'esforç d'obrir altres línies d'informació i participació com ara:

Altres instruments de participació

1. Consell per a l'Ús Sostenible de l'Aigua de Catalunya
2. Convenis de col·laboració amb entitats (difusió DMA)
3. Taules de participació FNCA
4. Dinamització de la Comissió Sostenibilitat de les Terres de l'Ebre
5. Relació continuada amb entitats (reunions periòdiques per al seguiment de temes d'interès)
6. Recolzament a activitats de sensibilització d'altres institucions i entitats
7. Taula Nacional de la sequera. Debat de l'Aigua
8. Ajuts pel foment d'accions de voluntariat de rius (1,5 M€)

(Reforestació de boscos de ribera amb espècies autòctones // Tales d'espècies vegetals autòctones // Treballs d'estabilització de marges que no impliquin obra civil // Restauració de ramals abandonats // Eliminació d'espècies autòctones // Actuacions encaminades a millorar la qualitat de l'aigua i els hàbitats faunístics)

- La planificació dels processos ha estat un element cabdal amb la consecució d'un objectiu tan ambiciós com ara la participació activa, descentralitzada i territorialitzada que hem portat a terme:



- Al ser processos participatius que han anat succeint-se en el temps hem anat remodelant i ajustant el model per tal de millorar-ho. Aquests processos participatius cal que es repeteixen cada 5 anys aproximadament per tant ara estem analitzant els

resultats per valorar millores. Potser aquestes podrien anar encaminades a comptar amb documentació de suport encara més específica i territorialitzada per donar més cos al debat. Un element central que considerem és el treball inicial per sectors i posteriorment per àrees temàtiques a la fase propositiva, tanmateix com celebrar una campanya més intensa prèvia de difusió dels objectius de la DMA. Caldria dissenyar estratègies d'incorporació de col·lectius que han estat poc representats com ara dones, joves o immigrants.

- La integració de la participació ciutadana va ser una aposta directa de la direcció de l'Agència amb la creació de la Unitat de participació i concertació social, durant aquests 3 anys la consolidació de la unitat a través de pressupost i recursos humans ha estat molt important, avui un equip de 5 persones treballem específicament aquest tema. S'ha consolidat una dinàmica de funcionament transversal especialment amb l'àrea de planificació i la coordinació territorial de l'ACA. Encara així queda estendre aquesta dinàmica de forma més intensa a la resta d'organització. El element pendent és com traspassar aquest debat de parts interessades a la ciutadania en general per tal de que el debat de l'aigua passa a ser un debat social extens i pugui proveir-se de coneixement i d'experiència a l'argumentació i a la construcció del debat de forma propositiva.

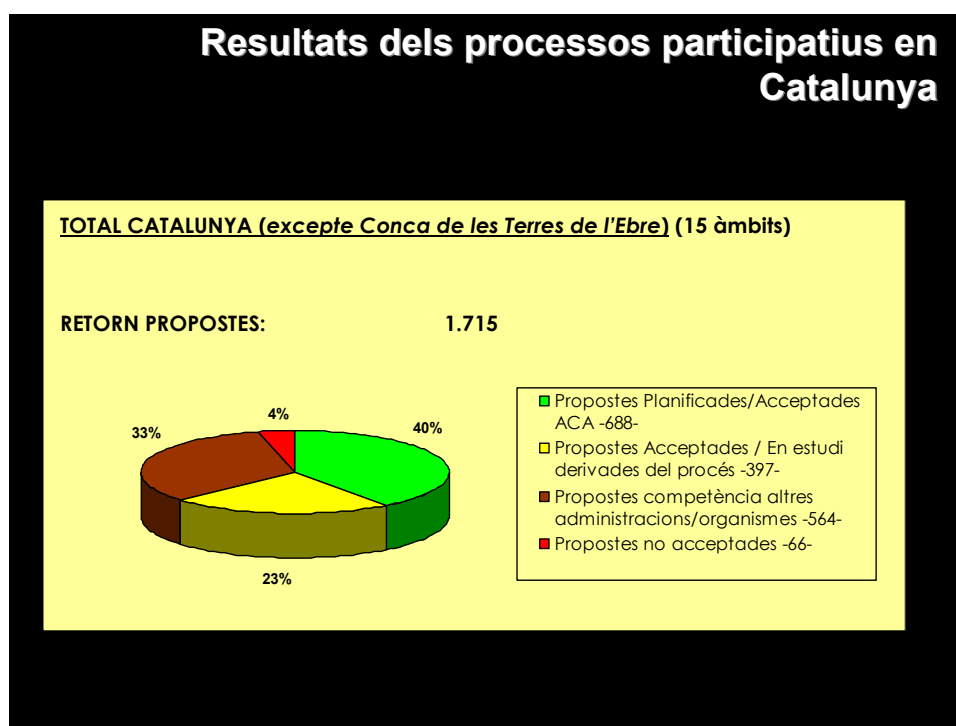
4. Relacions inter i intraistitucionals

- La política d'aigües, la gestió pública d'aquest recurs requereix una visió i un enfocament absolutament transversals ja que incideixen en la qualitat i la quantitat del recurs i en les decisions preses en altres conselleries com ara, Política Territorial, Agricultura, Energia, o altres administracions com la Confederació Hidrogràfica del Ebre, la Demarcació de Costes, els Ajuntaments, els Consells comarcals, etc...
- La transversalitat al nostre govern, com a la resta de governs és una fita del nou segle XXI, per tal de donar cohesió a polítiques transversals claus com ara la política de la gestió integral de l'aigua. Avui és un camí que queda molt per recórrer però un camí imprescindible.
- La ciutadania i els diferents actors vinculats amb l'aigua reclamen aquesta transversalitat com element de coherència, i a la vegada demanen la representació dels diferents Departaments i conselleries al si dels processos participatius de l'aigua per aunar polítiques en una sola direcció. Mentrestant la imatge i percepció recollida és de manca de coordinació i de parcialitat que divideix la força de les actuacions planificades i dels recursos econòmics esmerçats.
- Amb aquesta finalitat es va constituir la CIIDMA, la Comissió Interdepartamental per a la Implementació de la DMA. Aquest espai és un espai de coordinació entre les diverses conselleries de govern amb incidència a la gestió integral de l'aigua. Malgrat posseir aquest instrument caldria avançar en la seva efectivitat avui encara en fase inicial. Aquest espai i altres futurs són INDISPENSABLES per la correcta i eficaç gestió.
- El que també es posa de manifest és que la suma de processos participatius i espais de participació poden arribar a colapsar als actors o a tenir debats parcialitzats o duplicats que caldria coordinar i minimitzar.

- A les conques intercomunitàries la dificultat d'implementar els processos és major ja que el repartiment de competències, ACA i CHE, va generar una certa desorientació, més quan en el territori s'han portat a terme dos processos participatius de l'aigua.

5. Rendició de comptes

- En aquests moments encara no estan definits els mecanismes d'avaluació del contingut dels processos participatius. Hem avaluat els resultats quantitatius dels processos, a més de l'assistència a les sessions dels processos participatius, en referència a la quantitat de propostes recollides i a la seva resposta de compromís per incloure -les, estudiar-les, trametre-les a altres conselleries competents en referència amb les propostes i les propostes descartades. Adjuntem els resultats:



- Considerem i així hem estat treballant que és imprescindible fer pública tota la informació derivada del procés: documents de suport, participants, actes de les sessions, propostes recollides durant el procés, contestes de l'ACA a aquestes propostes, dades de resultats, així com documents de seguiment i avaluació ja que són elements de transparència que fan créixer el nivell de confiança de la ciutadania i els actors amb l'administració pública.
- La previsió de l'ACA per tal de poder donar continuïtat als processos participatius és la creació dels CONSELLS DE CONCA. Aquests són espais de participació permanents que estan recollits a la modificació dels estatuts de l'ACA per tal de poder donar-li oficialitat a la seva creació i funcionament. Aquests seran els espais de seguiment de les propostes, així com l'espai per avaluar des de la seva perspectiva diversa d'actors de diferents sectors l'eficiència de les mesures per tal d'aconseguir el bon estat ecològic químic i quantitatiu de les aigües.

- Seria interessant poder establir fòrums oberts per a rendir comptes de l'evolució de les mesures i per tal de poder recollir percepcions de cara a un futur immediat.

6. Conclusions

1. La repercussió sobre la política d'aigües de millorar i avançar a la democràcia participativa ens facilitarà la gestió ja que reduirà espais de conflicte per a la implementació de diverses actuacions, així com enriquir la visió territorial i la diversitat de visions i l'expertesa del territori a la gestió pública de l'aigua. En generar un debat col·lectiu amb els diferents actors es possibilitarà una visió més global de la conca per tal de poder gestionar sumant interessos i reduint la competència i confrontació. Guanyar amb confiança també significa guanyar amb eficiència, doncs. La pràctica participativa real ens ha de possibilitar el canvi d'estratègia dels actors per tal de canviar d'estratègia de la pressió social exclusivament a una actitud més proactiva que posi sobre de la taula alternatives i que afavoreixi el diàleg, l'argumentació i el consens. La possibilitat d'entrar en un aprenentatge per tal de construir un discurs inclusiu i poder emetre propostes que arribin o s'apropin al consens.
2. La importància de les diverses dimensions analitzades es pot valorar de forma especial per la utilitat del procés per a administració i actors, saber crear dinàmiques que ens aporten propostes creatives i construcció de consensos reals en primer lloc i, en segon, el repte pendent d'avançar amb les relacions i coordinacions intra e interdepartamentals.
3. És cabdal el suport metodològic que Departaments més especialitzats poden aportar ja que la majoria d'Administracions públiques no acumulen una llarga experiència ni personal expert en aquesta matèria. Així mateix és clau el paper desenvolupat per les empreses de dinamització que ajuden a conduir –des de la seva expertesa- i també a generar un espai de confiança des de la seva asèpsia d'interessos específics respecte al vector aigua.