

NURIA FONT

**Democràcia
i Participació
Ciutadana:
Algunes
Experiències
Innovadores**



Polítiques 22

Democràcia i participació ciutadana:
algunes experiències innovadores

La col·lecció *Polítiques* publica informes que analitzen quina política es fa actualment sobre una qüestió rellevant de la nostra societat.

Edició amb la col·laboració del Centre d'Investigació de la Comunicació de la Generalitat de Catalunya.

La reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment, compresos la reprografia i el tractament informàtic, resta rigorosament prohibida sense l'autorització dels propietaris del «copyright», i estarà sotmesa a les sancions establertes a la llei.

Primera edició: febrer del 1998

© Fundació Jaume Bofill, 1998

Provença, 324, 1r.

08037 Barcelona

© d'aquesta edició: Editorial Mediterrània, S. L.

Guillem Tell, 15, entl.

08006 Barcelona

Tel. 218 34 58 - Fax 237 22 10

Disseny de la coberta: Narcís Comadira

ISBN: 84-8334-000-3

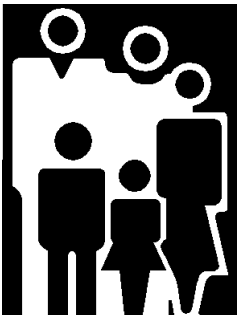
DL: B-8753-1998

Impressió Romanyà Valls, Capellades (Anoia)

Imprès a Catalunya - *Printed in Catalonia*

Nuria Font

Democràcia i participació
ciutadana:
algunes experiències
innovadores



Polítiques 22



Editorial Mediterrània

PRESENTACIÓ

El treball que teniu entre les mans és un recull de diverses experiències innovadores en l'àmbit de la participació democràtica. Totes elles estan analitzades des d'una visió crítica i la seva lectura permet fer-se una idea molt aproximada d'algunes de les tendències en països democràtics del nostre entorn sociocultural pel que fa a la creació i la pràctica d'instruments de democràcia participativa. El resultat no és un recull exhaustiu d'aquestes pràctiques, aquesta no era la pretensió de la Fundació Jaume Bofill quan va fer l'encàrrec a Nuria Font. Un treball amb voluntat d'exhaustivitat hagués comportat un temps molt superior per a la seva redacció i sempre hagués corregut el risc de deixar alguna experiència al marge. El nostre interès en el moment de fer l'encàrrec se centrava sobretot a conèixer algunes respostes de les que s'estaven donant en països amb sistemes democràtics similars al nostre pel que fa als problemes i dèficits de funcionament i legitimació democràtica.

Una primera i ràpida conclusió és que malgrat no falta raó a aquells que parlen de la crisi dels sistemes democràtics contemporanis, manifestada per convulsions diverses que l'opinió pública tradueix en descrèdit i desinterès sobre tot allò que és polític, el treball de Nuria Font mostra l'existència de voluntats ciutadanes per assolir una major implicació i penetració en l'esfera politico-institucional i més concretament per la consecució de processos deliberatius a través dels quals fer sentir les seves veus i opinions.

La rigidesa moltes vegades expressada en el funcionament rutinari de la democràcia representativa liberal es pot veure corri-

da per mecanismes i estructures d'allò que en podríem dir democràcia participativa o directa. Sovint trobem en escrits i intervencions d'analistes i polítics un intent de desacreditar la participació ciutadana a través de ridiculitzar i menystenir alguns mecanismes de democràcia directa. Aquest llibre evidencia com les nostres societats comencen a trobar mecanismes de participació ciutadana que van molt més enllà de la ja clàssica institució del referèndum i l'assemblearisme, mecanismes aquests que sovint han esdevingut objecte de desqualificacions.

La democràcia participativa comença a ser entesa també com una porta a la deliberació ciutadana. Com es mostra en l'anàlisi de les diverses experiències la rigorositat en el plantejament i funcionament d'aquests mecanismes confereix als processos de deliberació seriositat i solvència. Una deliberació entesa com un complement, mai com una substitució, d'aquelles institucions pròpies de les democràcies representatives que han de fer front a demandes socials cada cop més complexes.

La nostra societat no hauria de quedar al marge de les tendències que comencen a apuntar-se a països com els Estats Units, el Regne Unit o Alemanya, pel que fa a la innovació democràtica. La relativa joventut de les nostres institucions de govern (Parlament, Govern de la Generalitat i Ajuntaments) conviden a evitar el seu progressiu enquistament. És cert que en tot el que fa referència a la democràcia participativa ens trobem en una fase experimental, però precisament això hauria de permetre l'aparició a Catalunya d'experiències des d'on anar millorant instruments de participació que tot just comencen a funcionar.

Sense anar molt enllà en el temps cal dir que l'any 1997 hem pogut viure a Catalunya experiències satisfactòries a dos municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, Rubí i St. Quirze del Vallès. Aquestes experiències, totes dues inspirades en variants del mecanisme de jurats ciutadans (apartat 2.2 del llibre), han resultat enriquidores no només com a espais experimentals, sinó sobretot pels seus participants i per les institucions que han permès la seva realització, els respectius Ajuntaments.

Des de la Fundació Jaume Bofill volem contribuir a l'impuls de noves experiències en aquest terreny. Estem convençuts que aquest

llibre aportarà idees útils a institucions, càrrecs electes i ciutadania en general. Més enllà del seu valor acadèmic, que el té, pensem que aquest llibre hauria de desvetllar les ganes per realitzar noves experiències de participació ciutadana. Des de la pròpia Fundació estem disposats a ajudar a la seva realització. En aquest sentit estem ben oberts a qualsevol tipus de col·laboració que en el camí de la innovació democràtica ens sigui sol·licitada.

Jordi Sànchez

CAPÍTOL 1

REFLEXIONS SOBRE LA DEMOCRÀCIA PARTICIPATIVA

La participació política és un element central de democràcia. Podria definir-se com el conjunt d'activitats a través de les quals els ciutadans influeixen en la vida política, ja sigui per elegir els seus representants, com per orientar, directament o indirecta, els processos de formulació, decisió i implementació de les polítiques públiques. La participació política fa referència a totes aquelles relacions entre els ciutadans i les institucions polítiques (Putnam, 1995), cobrint tant les formes de participació convencionals, com ara el vot o la militància partidista, com totes aquelles formes de democràcia directa, clàssiques o innovadores, que donen als ciutadans cert grau de penetració en l'esfera politicoinstitucional.

Des del punt de vista de la teoria democràtica, ambdues formes de participació es corresponen amb dos corrents de pensament tradicionalment contraposats. D'una banda, la teoria de la democràcia representativa s'ha ocupat d'estudiar les institucions de democràcia representatives i la participació electoral, mostrant una actitud desinteressada i fins i tot crítica envers les formes de participació no electoral. D'altra banda, la teoria de la democràcia participativa, sovint construïda a partir d'una crítica a la democràcia liberal, ha posat l'accent en els instruments de participació directa, ja siguin aquells més tradicionals, com ara el referèndum, la iniciativa legislativa o la iniciativa popular,¹ com en aquells més innovadors que promouen

1. Per a una anàlisi detallada sobre els instruments tradicionals de democràcia directa, vegeu Zimmerman (1988).

la deliberació ciutadana i permeten als ciutadans comuns accedir als centres de poder.

Dins del corrent de la democràcia representativa més crític amb la democràcia participativa se situen les aportacions d'alguns autors clàssics, com ara Schumpeter (1942), Berelson (1954), Huntington (1975) o Wildawsky (1992). Schumpeter, en una de les frases més citades en contra de la democràcia participativa, afirma que "l'home comú es torna primitiu quan entra en l'arena política". Amb una visió menys alarmista, Berelson considera que les democràcies funcionen millor amb nivells baixos de participació ciutadana. Per la seva banda, Huntington creu que la participació provoca una sobrecàrrega de demandes adreçades als governs que, no podent satisfer-les, generen frustració i desconfiança entre els ciutadans. L'autor alerta que l'excés de democràcia està danyant les institucions nord-americanes i creu que és desitjable cert grau d'apatia i no participació dels ciutadans i grups d'interès en la política. Més recentment, en aquesta línia se situa també el pensament de Wildawsky, qui es mostra crític amb els instruments tradicionals de democràcia directa i planteja la necessitat de reforçar les institucions de democràcia representativa. En definitiva, aquests autors centren la seva crítica a la democràcia participativa en el que ells consideren efectes perversos de la participació ciutadana en la política i en la percepció que la no-participació és un indicador de satisfacció.

La teoria de la democràcia participativa es construeix primerament a partir de la crítica de la democràcia liberal, en considerar-la com a una estructura massa rígida i allunyada dels interessos reals dels ciutadans. Des d'aquesta perspectiva, aquestes estructures estan desprovistes de mecanismes que permetin als governs conèixer i tenir en compte els interessos dels ciutadans o dels propis afectats per les decisions públiques. Per tant, la no-participació no només no es considera un indicador de satisfacció sinó un indicador d'impotència i insatisfacció ciutadana envers uns polítics que no són capaços de donar respostes als problemes socials (Kweit, 1987). Davant de la necessitat de trobar noves formes del procés democràtic i de satisfer les demandes socials, la participació i deliberació ciutadana es perfilen com a una via complementària als mecanismes de democràcia convencionals per fer front als reptes que plantegen

les societats modernes i corregir la crisi de legitimitat que pateixen els sistemes democràtics.

Les aportacions a la literatura sobre democràcia participativa són moltes i molt diverses. Destaquen els treballs de Barber (1984) i Pateman (1970). Barber parteix de la idea que la democràcia liberal és una democràcia feble que deixa poc espai per a la ciutadania, ja que la participació ciutadana es limita a la pràctica electoral. L'autor contraposa aquesta idea de democràcia feble amb la idea de democràcia forta, idea compatible amb les institucions representatives, però que ve associada amb una cultura cívica propera a conceptes de participació, ciutadania i activisme polític. Per la seva banda, Pateman (1970) creu que la participació ciutadana té una funció educativa, ja que permet als ciutadans comuns guanyar experiència democràtica i desenvolupar un sentiment de comunitat.

Per als partidaris de la democràcia participativa, els mecanismes convencionals de democràcia limiten la capacitat dels sistemes polítics a l'hora de fer front als nous reptes de les societats modernes. Reptes derivats de l'aparició de nous problemes socials i el seu canvi d'escala, la globalitat econòmica i social, els desequilibris territorials, la incertesa científica que presideix molts processos decisoris, el domini dels experts en moltes àrees d'intervenció pública, la multiplicació dels nivells de govern, el creixement de les burocràcies, la sobrecàrrega de demandes i la manca de transparència democràtica. Davant d'aquest escenari d'alta complexitat, la capacitat de resposta de les institucions representatives és sovint molt limitada. La frustració i manca de confiança dels ciutadans envers els seus representants que se'n deriva nodreix una crisi de legitimitat.

Aquesta crisi de legitimitat ha vingut acompanyada d'un doble fenomen participatiu que, a primera vista, sembla paradoxal. D'una banda, sembla bastant evident que els ciutadans mostren unes actituds cada cop més crítiques envers els seus representants i que els sistemes democràtics no gaudeixen de bona salut. El baix índex de participació electoral o les actituds crítiques que els ciutadans expressen en les enquestes d'opinió en molts països occidentals en són bons indicadors. D'altra banda, en la majoria de països democràtics estem assistint a un procés de revitalització de la societat civil que s'expressa en l'aparició de noves formes de participació

ciutadana, ja sigui a través d'ONGs, treball voluntari o afiliació a associacions de diversa índole. Aquests dos fenòmens, en realitat, no són antitètics sinó que són les dues cares d'una mateixa moneda. És a dir, l'apatia política i la manca de confiança dels ciutadans envers les institucions representatives tradicionals poden ser factors reactivadors d'una ciutadania que cerca noves formes d'accés a l'esfera politicoinstitucional.

La revitalització de la societat civil fruit de l'aparició de nous interessos organitzats i del reforçament del teixit associatiu ha redefinit el nombre, tipus i rol dels grups en l'arena política. Salvant les distàncies que separen els diferents sistemes polítics pel que fa a la relació entre govern i grups d'interès, podria afirmar-se que aquestes transformacions segueixen el camí del model pluralista. Aquest model, que no deixa de ser una variant del liberalisme (Laird, 1993), presenta alguns elements comuns amb la idea de participació ciutadana. Ambdós corrents teòrics assumeixen que, perquè la democràcia funcioni adequadament, és necessari que la participació dels ciutadans vagi més enllà de la participació electoral (Laird, 1993). Les formes de participació i les finalitats, però, varien. Pel que fa a les formes de participació, des de la perspectiva pluralista la competència entre grups organitzats que representen els interessos dels seus membres és una condició essencial per al funcionament de la democràcia. En canvi, des de la perspectiva de la democràcia participativa, la intervenció dels ciutadans comuns en els processos decisoris esdevé un element clau de legitimitat i educació democràtica. Pel que fa a la finalitat, la participació dels grups és clarament instrumental, ja que pretén que els interessos dels membres quedin representats en les decisions públiques. En canvi, la participació ciutadana té, a més, un caràcter finalista al ser un objectiu en si mateixa.

Més enllà de les similituds i distincions entre ambdós models participatius, les formes de participació articulada al voltant de grups organitzats no sempre permeten canalitzar els interessos dels ciutadans envers el sistema polític. És més, els models pluralistes premien aquells grups amb més capacitat organitzativa i de mobilització de recursos, com ara els grups industrials, que no pas grups que defensen interessos més col·lectius, com ara els grups ecologistes o els de defensa dels consumidors. Però, a més, caldria

preguntar-se fins a quin punt aquests darrers representen els interessos dels ciutadans comuns. Per no mencionar el risc de captura de les agències governamentals (*agency capture*) per part dels seus clients. En aquest sentit, les estructures pluralistes presenten deficiències ja que donen lloc a polítiques elitistes (Fischer, 1993) i, per tant, no garanteixen la igualtat política (Fishkin, 1995a; 1995b).

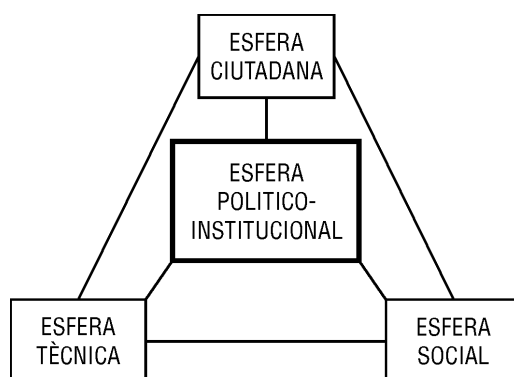
Davant de la desigual capacitat d'accés i difícil comunió d'interessos entre grups i ciutadans, els instruments de democràcia directa apareixen com a vies que faciliten l'accés igualitari. La idea de crear estructures de democràcia directa, inspirada en el model de democràcia de l'antiga Grècia, va ser recuperada per Tocqueville, en *Democràcia a Amèrica*, on va descriure com els ciutadans que participaven en reunions locals de Nova Anglaterra guanyaven protagonisme polític i un sentit de responsabilitat (Berry, Portney, Thomson, 1993). Aquest protagonisme ciutadà, traslladat a les democràcies de gran escala actuals, es vehicula a través de l'enfortiment dels instruments de democràcia directa. Les experiències de democràcia directa en sistemes polítics on aquesta ha esdevingut una pràctica comú, com Suïssa o Califòrnia, ofereixen resultats decebedors ja que aquests instruments poden tenir efectes rutinaris i saturar el sistema polític. Resulta curiós com tant els defensors com els detractors de la participació ciutadana, com ara Fishkin (1995b) o Wildawsky (1992), respectivament, coincideixen a fer valoracions crítiques de la majoria d'instruments tradicionals de democràcia directa. Ara bé, al llarg de les darreres dècades cada cop són més els politòlegs que, des de molts fronts de la ciència política, que van des de la teoria democràtica fins a l'anàlisi de polítiques públiques, fan una crida a la necessitat de dissenyar noves estructures de participació que incorporin l'esfera ciutadana, com a categoria diferenciada de l'esfera social, en els processos decisoris (Boham, 1996). Aquestes estructures reforcen la legitimitat de les decisions públiques al donar als ciutadans l'oportunitat de discutir cara a cara sobre qüestions d'interès polític i d'acostar-se als seus representants.

Malgrat això, els instruments de participació ciutadana plantegen qüestions controvertides a l'hora de determinar qui participa, quanta participació és necessària o quin és l'ús que es fa de les opinions

ciutadanes. O també, qüestions entorn a la relació entre participació ciutadana i eficàcia política, considerada per molts com una relació dicotòmica. En aquest sentit, però, no falten les opinions en contrari. Per exemple, Verba i Almond (1965), al clàssic estudi sobre cultura política, van identificar una relació positiva entre participació i eficàcia política, sobretot en l'àmbit local. Més recentment, Putnam (1995) identifica una correlació entre el que ell anomena capital social, idea molt propera al concepte de participació política, i rendiment institucional. En favor d'aquesta idea resta l'argument que la participació ciutadana no pretén envair espais propis de les esferes tècnica i política, sinó establir línies de diàleg entre unes i altres que permetin als ciutadans tenir opinions més informades sobre qüestions que poden afectar les seves vides o amb una forta càrrega normativa (per exemple, sobre la protecció del medi ambient o sobre la utilització de noves tecnologies mèdiques) i traslladar-les als seus governants.

Els nous instruments de participació ciutadana afegeixen un plus de legitimitat a les decisions públiques, estimulen l'educació democràtica dels ciutadans i poden millorar l'eficàcia política si actuen com a ponts entre les esferes politicoinstitucional, social, tècnica i ciutadana (vegeu Quadre 1). En aquest estudi es presenten vuit models de participació ciutadana molt diversos on aquesta

Quadre 1: Interconnexió entre les esferes Politicoinstitucional, tècnica, social i ciutadana



Font: elaboració pròpia

interconnexió es dona de forma desigual. Lluny de fer una apologia dels nous instruments de participació ciutadana, aquest estudi pretén explorar les seves potencialitats sense estalviar crítiques sobre les deficiències que presenta cada model. Implícitament, també es vol fer una crida a la necessitat d'investigar i experimentar amb fórmules innovadores de participació ciutadana com a possible via per millorar la qualitat de la democràcia.

CAPÍTOL 2

VUIT MODELS DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

Els instruments de participació ciutadana són molts i molt variats. En general, tots ells pretenen promoure la deliberació entre els ciutadans i dotar-los de certa capacitat d'influència en els processos decisoris. Els instruments de democràcia directa tradicionals inclouen el referèndum, la iniciativa legislativa i la iniciativa popular. L'experiència en molts països mostra que aquests instruments són insuficients a l'hora de donar més protagonisme als ciutadans en l'àmbit de la política i, en definitiva, millorar la qualitat de la democràcia. Aquest capítol vol oferir una anàlisi detallada de vuit models de "democràcia directa" alternatius als tradicionals: l'enquesta d'opinió deliberativa, els jurats ciutadans, els comitès consultius ciutadans, les estructures de participació veïnal, els fòrums de discussió, les conferències de consens, la mediació i els instruments de "democràcia electrònica". Aquests models, la majoria dels quals es troben encara en una fase experimental, presenten el comú denominador d'aspirar a millorar l'interès dels ciutadans per la política. Ara bé, més enllà d'aquest interès general, presenten importants diferències pel que fa a finalitat, composició, àmbit d'aplicació o grau d'influència en els processos decisoris. En cadascuna de les vuit seccions que integren el capítol es descriuran les característiques de cada model pel que fa a la seva finalitat, àmbit d'aplicació, criteris de selecció dels participants i funcionament. També s'inclouran exemples que afegixin un ingredient il·lustratiu a les explicacions així com algunes valoracions relatives a la seva idoneïtat, les possibles

deficiències o el seu rendiment en diferents contextos politico-institucionals.

2.1. Enquesta d'opinió deliberativa

L'enquesta d'opinió deliberativa és un instrument de participació i deliberació ciutadana promoguda pel professor J.Fishkin, de la Universitat d'Austin, a Texas, que pretén superar les deficiències de les democràcies dels estats-nació a gran escala. Per entendre millor la filosofia que hi ha darrere d'aquest instrument, cal, doncs, ubicarlo dins d'aquesta crítica.

Fishkin considera que les democràcies de l'Estat-nació a gran escala han de complir simultàniament tres condicions bàsiques: la igualtat política, la no tirania de la majoria i la deliberació. Aquestes condicions, segons ell, no es donen en les democràcies occidentals simultàniament (Fishkin, 1995a). En primer lloc, la igualtat política es pot veure trastocada per diverses circumstàncies. Per exemple, la desigualtat formal que generen alguns sistemes electorals, el control dels mitjans de comunicació per part d'alguns partits, o les pràctiques clientelars que es donen en determinats contextos on hi ha fortes desigualtats econòmiques i socials. En segon lloc, la democràcia representativa no sempre asoleix la no tirania ja que sovint a alguns grups minoritaris se'ls imposen privacions amb determinades decisions públiques quan decisions alternatives haurien preservat els seus drets i interessos. Finalment, les institucions democràtiques no només han d'ésser representatives sinó també deliberatives. Tot i això, aquesta és una condició que no assoleixen la majoria de les democràcies occidentals. Els ciutadans es mostren apàtics i desinteressats per la política, la qual senten llunyana, i sovint no disposen d'informació suficient sobre les diferents opcions polítiques, els seus candidats o el contingut de les polítiques públiques, ni tan sols durant les campanyes electorals (Fishkin, Luskin, 1996).

Segons Fishkin, difícilment una democràcia assoleix els tres valors conjuntament. D'aquests, l'autor deixa de banda la no tirania adduint la càrrega normativa i subjectivitat que envolta qualsevol

definició de decisió política tirànica, i centra el seu argument en el conflicte entre igualtat política i deliberació. Fishkin, analitzant el sistema polític dels Estats Units, planteja que el dilema que han d'afrontar les democràcies és la tria entre ambdós valors. Als Estats Units, les elits polítiques han assolit nivells de deliberació importants i existeixen forts obstacles per evitar la tirania de la majoria. Malgrat això, els processos de deliberació ciutadana es veuen reduïts a la mínima expressió. D'una banda, els polítics depenen cada cop més de les enquestes d'opinió a l'hora de definir estratègies polítiques, dissenyar campanyes de màrqueting polític i tenir un baròmetre permanent dels canvis de les actituds ciutadanes. D'altra banda, les campanyes electorals estan cada cop més centrades en els líders i menys en missatges i opcions polítiques. Com a resultat d'aquests processos, el sistema polític dels Estats Units s'està desplaçant cap a un model plebiscitari. Fishkin afirma que aquest desplaçament pot afegir un plus de legitimitat democràtica, al convertir les opinions dels ciutadans en un *input* informal dels processos decisoris. Però, segons l'autor, aquest moviment cap a la igualtat política es fa a costa de la deliberació, ja que les enquestes d'opinió tradicionals són representatives però no deliberatives.

Pel que fa a la deliberació, Fishkin valora molt positivament els fòrums ciutadans tradicionals perquè promouen debat cara a cara entre els ciutadans afectats per determinades polítiques i els seus representants. Per exemple, l'autor aplaudeix els esforços fets per la *Kettering Foundation* a l'hora de promoure fòrums deliberatius. No obstant, critica que aquestes i d'altres fórmules participatives vulnereu el principi d'igualtat política perquè es basen en la participació voluntària (Fishkin, Luskin, 1996).

Davant del que Fishkin considera dicotomia tradicionalment irresoluble entre igualtat política i deliberació, l'autor proposa un instrument innovador de democràcia que anomena enquesta d'opinió deliberativa (*deliberative opinion poll*). Aquest instrument pretén conciliar igualtat política i deliberació. L'enquesta deliberativa consisteix a reunir durant uns dies una mostra representativa de ciutadans seleccionats a l'atzar amb la finalitat que discuteixin en petits grups temes de rellevància política i tinguin l'oportunitat de formular preguntes a experts i representants polítics. Segons el propi Fishkin,

l'enquesta d'opinió deliberativa “combina igualtat política i deliberació, ja que permet que tots els ciutadans tinguin la mateixa oportunitat de ser representats a la mostra seleccionada i que els ciutadans que hi participen s'endinsin en un procés de debat intens sobre qüestions polítiques” (Fishkin, 1995b).

Però l'enquesta d'opinió deliberativa no només pretén estimular el debat polític entre ciutadans comuns sinó, més important, té una finalitat prescriptiva, ja que permet a un microcosmos del país fer recomanacions després de sotmetre's a un procés de deliberació. La hipòtesi de Fishkin és que si aquestes opinions fossin diferents a les del conjunt de ciutadans comuns, les quals s'expressen habitualment a través d'enquestes d'opinió, els ciutadans de tot el país arribarien a les mateixes conclusions que els de la mostra si es sotmetessin al procés deliberatiu (Fishkin, 1995a).

Tot i que la hipòtesi de Fishkin és difícilment verificable, ja que no és realista pensar que el conjunt dels ciutadans d'un país participaria en un procés de deliberació política, l'enquesta d'opinió deliberativa s'ha posat en pràctica en dues ocasions, la primera a Gran Bretanya i la segona als Estats Units.

La primera enquesta d'opinió deliberativa es va celebrar a Gran Bretanya durant el mes d'abril de 1994. Dirigida pel professor Fishkin contant amb el suport de la *Kettering Foundation*, va reunir en els estudis de la Granada Television de Manchester a una mostra representativa de ciutadans britànics en un fòrum deliberatiu on es van tractar qüestions de criminalitat a Gran Bretanya. La *Social and Community Planning Research*, centre d'estudis d'opinió independent britànic, es va encarregar de la selecció dels participants. La mostra va ser seleccionada a partir de la tria a l'atzar de quaranta districtes electorals del país. En el procés de selecció es va passar una enquesta a 869 ciutadans triats a l'atzar, dels quals van contestar un 74%. D'aquests, es van seleccionar 300 que fossin representatius en quant a edat, estatus socioeconòmic, sexe, educació, lloc de residència i d'altres categories (Fishkin, 1996d). Els participants van ser informats que rebrien una remuneració, que el procés deliberatiu en el qual participarien seria retransmès per televisió i que participarien en un important experiment de democràcia.

Segons Fishkin, els ciutadans que van assistir a Manchester van canviar i refinar les seves opinions sobre la qüestió plantejada (Fishkin, 1995a). Davant de la pregunta “Creixent Criminalitat: Què podem fer-hi?”, el 38% va contestar, després del procés deliberatiu, que era necessari enviar més processats a la presó. Aquesta xifra contrasta amb la del 57% de ciutadans comuns, no sotmesos al procés de deliberació, que compartia la mateixa opinió. Segons Fishkin, aquesta seria l’opinió a què arribaria tot el país si estigués poblat per ciutadans ideals, és a dir, per persones motivades per implicar-se en qüestions polítiques i que les discutissin durant un determinat període de temps (Fishkin, 1996d).

L’experiment de Manchester va servir com a precedent per a la primera enquesta d’opinió deliberativa celebrada als Estats Units. També dirigida pel professor Fishkin i patrocinada per la *Kettering Foundation* i la *Public Agenda Foundation*, el gener de 1996 es va posar en marxa la Convenció de Temes Nacionals (*Nacional Issues Convention*) a la ciutat d’Austin, capital de l’Estat de Texas. La Convenció va tenir per finalitat conèixer l’opinió dels participants sobre tres qüestions polítiques: la política exterior del Estats Units, la política econòmica i el rol de la família nord-americana.

El procés de selecció dels participants es va encarregar a la *National Opinion Research Center* (NORC), institut que ha acumulat una llarga experiència en l’elaboració d’enquestes. La NORC va seleccionar 600 persones que fossin representatives dels ciutadans nord-americans. D’aquests, 141 van declinar participar-hi mentre que els 459 restants (el 75%) van ser entrevistats per la NORC. Aquesta els va passar un qüestionari en el qual es feien preguntes sobre els tres temes inclosos a l’agenda de la Convenció. Després de respondre el qüestionari, se’ls va invitar a assistir a Austin. També se’ls va informar que anirien amb despeses pagades i que se’ls remuneraria amb 300 dòlars. Abans de desplaçar-se a Austin, la *Public Agenda Foundation* va preparar uns materials que va fer arribar a tots els participants perquè comencessin a familiaritzar-se amb els temes a tractar.

Els 459 participants van estar reunits a Austin durant un cap de setmana, en el decurs del qual van debatre les qüestions plantejades en petits grups i van tenir l’oportunitat de fer pregun-

tes a experts i a representants del Partit Demòcrata i del Partit Republicà. Pel Partit Demòcrata va assistir-hi Al Gore, vicepresident dels Estats Units, mentre que pel Partit Republicà va assistir-hi Richard Lugar. El president Bill Clinton i els candidats Bob Dole i Pat Buchanan van declinar l'assistència. La Convenció va despertar un gran interès entre els mitjans de comunicació i va ser retransmesa per la cadena de televisió CBS. Un cop finalitzat el procés de deliberació, als assistents se'ls va passar el mateix qüestionari a fi i efecte de contrastar els resultats obtinguts amb els de la primera enquesta i, per tant, poder avaluar en quina mesura el procés de deliberació havia canviat les opinions dels assistents. Els resultats van mostrar que les opinions dels ciutadans assistents a Austin van canviar sensiblement en la segona enquesta, tot i que amb importants diferències entre preguntes. La variació en les respostes va oscil·lar entre el 0% i el 19%.

Segons Fishkin, la Convenció de Temes Nacionals demostra com quan el públic és sotmès a un procés de deliberació, les seves opinions polítiques canvien. Per tant, donat que la mostra d'Austin és un microcosmos del país, les opinions de la mostra són aquelles a què arribaria tot el país si se sotmetés a un procés deliberatiu.

L'enquesta d'opinió deliberativa en general, i la Convenció d'Austin en particular, han provocat tot tipus de reaccions. Molts autors valoren positivament l'enquesta d'opinió deliberativa, ja que és un vehicle de participació que genera un procés d'informació i discussió política entre ciutadans comuns (vegeu Stewart, 1996a; Crosby, 1996; Subirats, 1996). Referint-se a la Convenció d'Austin en concret, Flavin i Dougherty (1996) valoren molt positivament l'alta qualitat de la discussió, la bona capacitat dels participants per comprendre temes complexos i el progressiu interès per qüestions col·lectives. Tot i això, alguns autors no han estalviat dures crítiques tant pel que fa a la metodologia utilitzada com pel que fa a la filosofia de l'enquesta d'opinió deliberativa.

Ladd (1996), Trigali (1996), Mitofsky (1996), Flavin i Dougherty (1996) i Kay (1996), entre d'altres, consideren que l'enquesta d'opinió deliberativa i, en general, la Convenció de Temes Nacionals d'Austin, és un experiment artificial de democràcia. El principal argument de la crítica és la manca de representativitat dels 459 ciutadans de la mostra

i, per tant, la impossibilitat de generalitzar les seves opinions a les dels ciutadans de tot el país. Segons Ladd (1996) i Mitofsky (1996), Fishkin comet un error metodològic en assumir que els ciutadans de la mostra són representatius dels ciutadans americans. A la mostra van participar-hi 75% dels ciutadans seleccionats inicialment, quedant el 25% restant no representat. A més, segons els crítics, l'experiment perd de vista que quan els ciutadans de la mostra són informats, deixen de ser representatius de la població.

Mitofsky (1996) també identifica un segon error metodològic en l'experiment d'Austin quan Fishkin arriba a la conclusió que el canvi opinió dels ciutadans participants obeeix al fet que aquests s'han endinsat en un procés deliberatiu. Mitofski suggereix que per aïllar les raons del canvi d'opinió dels ciutadans de la mostra hagués estat necessari tenir un grup de control format pel mateix nombre de participants que no assistís a Austin. És més, la majoria dels crítics creuen que no es pot saber si el canvi opinió respon a la informació que aprenen els participants o a l'anomenat efecte "Hawthorne". Aquest efecte, conegut entre investigadors socials, es refereix al canvi de comportament de persones respecte al seu comportament habitual pel fet de participar en un experiment i saber que són observats. Segons Adair (1996), l'experiment d'Austin reproduïx tres components d'aquest efecte. En primer lloc, els participants han estat separats del seu entorn quotidià. En segon lloc, se senten especialment protagonistes ja que saben que són observats per milions de ciutadans a través de la televisió. Finalment, saben que l'èxit de l'experiment depèn del seu comportament.

Alguns crítics de l'experiment d'Austin afirmen que a l'hora d'analitzar el canvi d'opinions dels ciutadans no es pot perdre de vista que els participants a l'enquesta deliberativa es reuneixen en petits grups, i que això presenta els inconvenients de les dinàmiques de grup, com ara la presència de fortes personalitats, la discussió desviada cap a una o altra direcció, etc. Per Tindale (1996), la literatura sobre dinàmica de grups petits no pot corroborar la hipòtesi de Fishkin. En general, els detractors de l'enquesta d'opinió deliberativa creuen que els canvis d'opinió no es produeixen pel fet de conversar durant una hora amb un polític sobre política exterior, sinó que són processos evolutius en els quals hi ha una forta influència de

l'entorn familiar i social, experiència pròpia i els mitjans de comunicació (Mitofsky, 1996).

D'altra banda, segons altres crítics, els canvis d'opinió dels ciutadans participants a l'enquesta deliberativa no són rellevants. Pel que fa a l'experiment de Manchester, Newport (1996) assenyala que el fet que un 19% de ciutadans de la mostra canviés d'opinió respecte a les emeses pel conjunt de ciutadans comuns (57% els darrers davant dels 36% de la mostra que van contestar idènticament a la pregunta), no és significatiu. El 36% de la mostra representa l'estat utòpic en què tots els ciutadans s'endinsen en processos deliberatius, mentre que el 57% és molt més útil ja que expressa les impressions, temors i interessos dels ciutadans en la "vida real". I és en la vida real, assenyala l'autor, on ha de funcionar i ha de valorar-se la democràcia (Newport, 1996). L'autor afirma que, davant de les limitacions de l'enquesta d'opinió deliberativa, l'enquesta tradicional captura i medeix l'opinió dels ciutadans comuns dins de l'ambient i circumstàncies que els envolten diàriament.

En general, els crítics de l'enquesta deliberativa la qualifiquen d'artefacte social, al considerar-la un experiment de laboratori que podria tenir conseqüències perilloses. Per exemple, Ladd i Trigali critiquen que la tria de les tres qüestions a tractar és esbiaixada. Creuen que els tres temes són altament selectius i gairebé no es corresponen amb els temes de la campanya presidencial de 1996, quan altres qüestions més rellevants queden fora de l'agenda. Per exemple, no s'inclouen temes candents com ara educació, la sanitat, la pena de mort o la política antidroga. També critiquen que el material enviat als participants està altament esbiaixat. Kay (1996), per la seva banda, considera que el qüestionari es podria haver millorat introduint noves preguntes i més opcions en les respostes. A totes aquestes crítiques s'afegeix una altra ineludible: el seu cost. L'experiment d'Austin va costar gairebé quatre milions de dòlars. Va ser, sens dubte, l'enquesta d'opinió més costosa realitzada als Estats Units.

Més enllà dels possibles errors metodològics i del possible biaix del procediment, els detractors de l'enquesta d'opinió deliberativa critiquen la filosofia subjacent. Per ells, Fishkin parteix del supòsit que hi ha un consens entre politòlegs que els ciutadans dels Estats

Units tenen poc interès i coneixements de la vida política. Els crítics de l'enquesta d'opinió deliberativa fan referència a autors clàssics, com a Nie i Verba, per qüestionar aquest supòsit. Però, més enllà del dissens, els crítics de Fishkin li retreuen que per a ell sigui un problema que els ciutadans votin amb informació inadequada. Segons Trigali (1996), Fishkin fa un judici de valor sobre la democràcia en assumir que els ciutadans voten amb un coneixement insuficient de les alternatives polítiques i que les opinions menys informades són menys vàlides que les informades en el procés polític. L'autor es pregunta si els votants necessiten rebre informació perfecta, si això és un requisit de democràcia i si les opinions menys informades són menys importants en el procés democràtic. En resum, per a l'autor, la pròpia definició de la democràcia inclou el dret a triar opcions polítiques amb informació limitada. Altres valoracions negatives inclouen la de Mitofski, per qui l'enquesta d'opinió deliberativa està creada per Fishkin i els seus col·legues per discutir els seus temes i els seus criteris de deliberació, o la de Ladd, que creu que es tracta d'un aconteixement molt artificial emmascarat com a exemple de pràctica democràtica. En definitiva, si per una banda l'enquesta d'opinió deliberativa és aplaudida perquè és un intent de reunir ciutadans perquè discuteixin sobre qüestions polítiques, alhora és molt criticada per la seva ambició prescriptiva.

2.2. Els jurats ciutadans

Els jurats participats per ciutadans —d'ara en endavant, per raons de simplificació, jurats— són instruments de participació que, basats en la tècnica del jurat tradicional, reuneixen durant uns dies un grup reduït de ciutadans triats a l'atzar perquè, sota la guia d'un moderador neutral, discuteixin sobre determinades qüestions polítiques i expressin les seves opinions. Tot i estar inspirats en la figura del jurat tradicional, els jurats es diferencien d'aquesta en tres sentits. En primer lloc, no estan integrats en el sistema judicial penal, com als Estats Units o Espanya, sinó que s'impulsen lliurement per conèixer les opinions ciutadanes. En segon lloc, els jurats funcionen sota la guia d'un moderador neutral, que juga un

rol totalment diferenciat al del jutge. Finalment, els jurats no han d'emetre un veredicta vinculant sobre la culpabilitat o innocència del processat, sinó que expressen opinions no vinculants sobre qüestions d'interès polític un cop discutides les alternatives possibles. En general, els jurats tenen per finalitat vincular els ciutadans en els processos de decisió política (Dienel, Renn, 1995), promoure la deliberació ciutadana sobre qüestions complexes, millorar i legitimar les decisions públiques (Crosby, 1996) i complementar els processos decisoris tradicionals (Dienel, Renn, 1995). Els jurats són instruments innovadors de democràcia que pretenen afrontar tant la complexitat de la societat actual com la crisi de legitimitat política.

Durant els últims anys s'han impulsat experiències de jurats a Alemanya, Estats Units, Gran Bretanya, Suïssa i Espanya. Tot i que els models són molt semblants, cadascun d'ells presenta un seguit de característiques pròpies. La primera d'elles és la seva denominació. Tot i que en aquest estudi s'utilitzarà la categoria genèrica "jurats", cal fer, però, una aclaració per evitar confusió terminològica. El primer jurat participat per ciutadans va néixer a Alemanya l'any 1969. El seu inventor, el professor P. Dienel, de l'Institut de Recerca sobre Participació Ciutadana de la Universitat de Wuppertal, el va batejar com a cèl·lules de planificació (*Plannungszelle*). Aquest model també s'ha aplicat a Suïssa i Espanya, concretament al País Basc i a Catalunya, tot i que amb noms diferents (Nucli d'Intervenció Participativa i Consell Ciutadà en el cas de Rubí). Poc després, l'any 1971, i amb independència del procés alemany, al *Jefferson Center for New Democratic Processes*, de Minneapolis, el professor N. Crosby va desenvolupar una tècnica molt semblant anomenada procés de jurats ciutadans (*Citizens Juries process*). Aquest model també s'ha aplicat a Austràlia. Recentment, s'han impulsat jurats a Gran Bretanya, on reben el nom de jurats de ciutadans (*Citizen's Juries*). Seguidament es presentarà una breu descripció d'alguns aspectes tècnics característics de cada model. Posteriorment, tenint en compte que els models són molt semblants tant pel que fa a filosofia com a procediment, es farà una valoració global.

2.2.1. El model alemany (*Planungszelle*)

Les cèl·lules de planificació (*Planungszelle*) alemanyes són un tipus de jurat que pretén oferir als ciutadans l'oportunitat d'aprendre sobre els aspectes polítics i tècnics de les decisions públiques. Poden ser impulsades per administracions locals, regionals i nacionals per tractar, normalment, qüestions relatives a la planificació del territori. Quan els processos són més complexos o tenen un caràcter supra-local, es poden organitzar diverses cèl·lules simultàniament. Fins avui dia, aquest model s'ha impulsat a més de 26 ciutats o comunitats alemanyes en els processos de planificació local (Dienel, Renn, 1995).

Les cèl·lules de planificació reuneixen uns 25 ciutadans triats a l'atzar que, durant un període que varia entre tres i cinc dies, actuen com a consultors públics per pensar solucions (Dienel, 1989). Els participants reben una remuneració per tal de compensar les pèrdues econòmiques per la no assistència a la seva feina habitual i per les hores invertides en el procés. Al llarg d'aquest, els participants es reuneixen en sessions plenàries i en grups de cinc persones, on els membres hi participen en alternància. En el decurs d'aquestes reunions, els ciutadans atenen a presentacions i conferències i participen en discussions. A les reunions assisteixen testimonis (grups d'interès, afectats) i experts que siguin representatius de tots els camps. Això permet als ciutadans explorar les alternatives, intercanviar punts de vista i avaluar les conseqüències de les diferents opcions plantejades (Dienel, Renn, 1995). Les discussions són guiades per un moderador neutral. Al final de les sessions, l'equip del projecte, normalment una institució universitària, elabora un informe escrit que és validat pels participants. Aquest inclou les recomanacions dels participants, que es canalitzen en un procés decisorí institucional. En alguns casos, aquestes han estat contràries a les preferències inicials de les autoritats promotores.

Els dos exemples de cèl·lules de planificació més interessants es refereixen als impulsats per l'Ajuntament de Colònia i pel Ministeri de Recerca i Desenvolupament alemany. L'Ajuntament de Colònia volia conèixer les opinions dels ciutadans respecte a com remodelar una plaça pública, raó per la qual l'any 1992 es va organitzar una Cèl·lula de Planificació. Els ciutadans van rebutjar

les alternatives presentades pels arquitectes i van decidir que volien un espai verd obert als vianants. L'Ajuntament de Colònia va tenir en compte les recomanacions dels ciutadans en la reestructuració urbana del districte (Dienel, Renn, 1995). Per la seva banda, l'any 1982 el Ministeri de Recerca i Desenvolupament va iniciar un projecte de recerca per conèixer les preferències dels ciutadans alemanys sobre la política energètica. Per tal motiu, es van organitzar vint-i-quatre Cèl·lules de Planificació en set comunitats. Els ciutadans van rebutjar per unanimitat la utilització intensiva d'energia i van expressar les seves preferències per l'estalvi i l'ús eficient de l'energia (Dienel, Renn, 1995).

El model alemany s'ha aplicat a Suïssa i a Espanya. A Suïssa, el Departament d'Urbanisme del Canton Aargau va demanar l'organització de Cèl·lules de Planificació per decidir la ubicació d'uns abocadors. Es van formar quatre panels, cadascun dels quals va estar constituït per dos representants de cadascuna de les comunitats afectades. Els resultats de cada panel van ser molt semblants, tot i que per arribar a una posició comú es va constituir un superpanel que va emetre la seva recomanació sobre la ciutat triada per instal·lar l'abocador. Donat que aquesta no coincidia amb la triada pel Departament, aquest va triar la que més s'apropés a ambdós interessos (Dienel, Renn, 1995).

L'experiència de jurats a Espanya és recent i limitada. De moment, s'han organitzat quatre Nuclis d'Intervenció Participativa (NIPs), tres al País Basc i un a Catalunya, al municipi de Sant Quirze del Vallès, així com un Consell Ciutadà, també a Catalunya, al municipi de Rubí. Malgrat la semblança tècnica entre els NIP i els consells ciutadans, cal esmentar que els consells ciutadans de Rubí no només van tenir per finalitat implementar un mecanisme de participació ciutadana, sinó posar a prova el model i ensenar una reflexió sobre la metodologia utilitzada i les implicacions per a la participació ciutadana.

Els nuclis d'intervenció participativa organitzats al País Basc, tots tres a la província de Guipúscoa, van tenir lloc entre 1992 i 1994.²

2. Per a una anàlisi detallada sobre les experiències dels NIPs al País Basc, vegeu Font (1996).

Dos d'ells es van organitzar per tractar qüestions estrictament municipals, un per trobar l'emplaçament del camp de futbol al municipi d'Idiazabal i l'altre per construir nous equipaments esportius al municipi d'Astigarraga. El tercer, d'àmbit supralocal, es va organitzar per tractar la construcció d'una carretera a l'eix Maltzaga-Urbina.

El NIP de Sant Quirze del Vallès i el Consell Ciutadà de Rubí constitueixen les primeres experiències de jurats a Catalunya. El primer es va organitzar per debatre aspectes del Pla general d'ordenació del municipi. Van participar-hi uns cent ciutadans majors de setze anys triats a l'atzar a partir del padró municipal. Els participants van emetre un dictamen que reflectia un alt grau de consens pel que fa a la necessitat de promoure un creixement controlat del municipi, la tipologia d'habitatge desitjada i la necessitat de revitalitzar el centre i de centralitzar els equipaments. Els participants només van expressar opinions divergents en un punt, la possibilitat d'urbanitzar el barri de Castellet. Cal destacar que durant el procés, malgrat la insistència dels organitzadors, va ser impossible comptar amb la col·laboració del grup ecologista ADENC.

El Consell Ciutadà de Rubí va ser impulsat per la Fundació Jaume Bofill i el Departament de Ciència Política i Dret Públic de la UAB, ambdues institucions interessades a aprofundir en l'estudi d'iniciatives de participació ciutadana a Catalunya. El Consell Ciutadà de Rubí es va organitzar per conèixer les opinions ciutadanes sobre l'ús d'unes finques de titularitat municipals que havien estat un camp de futbol. L'experiència de Rubí presenta la particularitat que tant la institució impulsora com l'organitzadora van aconseguir que la iniciativa no fos de l'equip de govern municipal, sinó consensuada per totes les forces polítiques presents en el Ple municipal (UAB, 1997). Es van organitzar tres consells, cadascun dels quals reuní a uns vint-i-cinc ciutadans durant tres dies. Aquests es van seleccionar a partir d'una tria aleatòria de tres-centes persones a partir del padró municipal. Mitjançant trucades telefòniques i visites a domicili, se'ls va citar per tenir una entrevista de caràcter informatiu. Els participants van rebre una remuneració per compensar les despeses de dedicar-hi tres dies a participar al Consell. Durant el procés, els ciutadans van tenir la

possibilitat d'escoltar i fer preguntes a tècnics, experts independents, representants de les forces polítiques locals i associacions de comerciants. Malgrat els esforços de l'equip organitzador, les associacions veïnals van negar-se a participar. Després d'avaluar les possibles opcions, els ciutadans van contestar un qüestionari que va ser la base per a la realització d'un dictamen final. Els ciutadans van donar un suport majoritari a la construcció d'un aparcament i d'una zona verda, rebutjant l'opció d'instal·lació d'un centre comercial i una benzina, opció que semblava gaudir del suport de l'Alcaldia. L'alcalde de Rubí es va comprometre a respectar les opinions dels ciutadans.

La limitada experiència de l'aplicació del NIP i consells ciutadans no fa possible extreure grans conclusions respecte al seu funcionament i efectivitat com a instruments d'innovació democràtica. L'estudi dels jurats del País Basc permet apuntar algunes condicions que poden conduir a l'èxit o al fracàs d'aquests instruments. Segons Font (1996), aquestes condicions inclouen el tipus i visibilitat del problema a tractar, el potencial de conflicte i l'actitud de la institució promotora. Respecte al tipus i visibilitat del problema a tractar, sembla que els NIP són més idonis quan es tracta de trobar solucions a qüestions molt acotades i territorialment localitzades que no pas per resoldre qüestions no massa específiques o que tinguin impactes supralocals. Respecte al potencial de conflicte, els NIP tenen més possibilitats d'ésser operatius quan tracten de temes que encara no són objecte de debat públic i, per tant, les posicions no estan polaritzades. Aquestes circumstàncies possibiliten que s'explori un ventall d'alternatives i facilita el diàleg. Finalment, pel que fa a l'actitud de la institució impulsora, és preferible que la institució que promou i finança el NIP no sigui un actor implicat en el procés i, per tant, no defensi la seva opció. La seva neutralitat evitarà suspicàcies sobre les seves veritables intencions i la seva voluntat real d'escoltar la veu dels ciutadans (Font, 1996).

La valoració global del Consell Ciutadà de Rubí és molt positiva, tant pels ciutadans participants com per l'equip organitzador. Els primers es van mostrar satisfets pel que fa al fet de participar-hi, les aportacions dels ponents i la neutralitat de l'equip organitzador. Els

segons van valorar com molt satisfactori el creixent interès dels ciutadans pels afers públics, el bon nivell de diàleg entre els sectors ciutadans, tècnic i polític, i la col·laboració entre les forces polítiques locals a l'hora de donar suport a l'experiència participativa (UAB, 1997).

2.2.2. El model nord-americà (Citizens Juries process)

El model nord-americà de jurats, anomenat jurats ciutadans (*Citizens Juries process*), ha estat impulsat pel *Jefferson Center of New Democratic Processes*, de Minneapolis. Es va introduir a Minnesota l'any 1971 i, des de llavors, s'han organitzat més d'una vintena. El model, desenvolupat sota la direcció de N. Crosby, pretén introduir un instrument de deliberació i participació ciutadana i obrir els processos decisoris als ciutadans comuns. Segons Crosby, aquest instrument ha de complir cinc criteris: primer, la societat ha de considerar que el grup de ciutadans que hi participen és legítim; segon, el grup ha d'estar ben informat; tercer, el grup ha de disposar de temps per poder entendre el problema a tractar; quart, s'ha de crear un bon clima de deliberació; i finalment, el grup ha de ser de confiança (Crosby, 1996). Els jurats ciutadans són un mètode que permet involucrar els ciutadans en un diàleg sobre qüestions públiques que aspira a satisfer aquests cinc criteris.

Des del punt de vista del procediment, el model desenvolupat pel Jefferson Center consisteix a reunir un grup d'entre dotze i vint-i-quatre persones durant un mínim de quatre dies per tal que estudiïn qüestions específiques de polítiques públiques o valorin els candidats en unes eleccions (Crosby, 1995). Per seleccionar els participants es fa una primera mostra mitjançant trucades telefòniques a l'atzar. Després, es tria un grup d'entre dotze i vint-i-quatre jurats que siguin representatius de la població en termes d'edat, nivell d'instrucció, sexe, raça i procedència. Els participants reben una remuneració per la seva assistència. Als jurats se'ls planteja una pregunta-tema (*charge*), que ve donada pel patrocinador del projecte. La pregunta-tema pot presentar-se sota diferents formats. Per exemple, es pot demanar als ciutadans que opinin sobre un pla únic o sobre diferents alternatives, se'ls pot demanar que construeixin la seva pròpia alter-

nativa, que expressin el seu grau d'adhesió a certs principis o que contestin un nombre reduït de preguntes claus. Un cop informats de la pregunta-tema, els jurats reben informació de les parts implicades en el procés i poden demanar la presència de testimonis. Tot el procés està moderat per un conductor neutral. Després d'un període de deliberacions, que poden ser a porta tancada, formulen una recomanació que conté les respostes a la pregunta-tema.

Els jurats ciutadans poden tenir un àmbit local, estatal o nacional. També poden cobrir un ventall de temes molt variat que inclou qüestions de política econòmica, sanitària, agrícola o ambiental. Tal vegada, els dos jurats ciutadans que van tenir més ressò van ser els organitzats a escala nacional l'any 1993 per analitzar el pressupost federal i el pla de sanitat del president Clinton. D'ambdós es poden extreure conclusions interessants pel que fa al canvi d'opinió dels jurats i a la formulació de la pregunta-tema.

El primer jurat va reunir vint-i-quatre ciutadans de tot el país durant quatre dies. En aquest cas, es va utilitzar un criteri de selecció dels participants que garantís que aquests fossin representatius no només demogràficament sinó, més significatiu, ideològicament. És a dir, es volia que els membres del jurat reproduïssin les opinions de la primera mostra seleccionada. Com que un 46% d'aquesta volia reduir els impostos i la despesa pública, onze dels vint-i-quatre jurats tenien aquesta actitud inicial (Crosby, 1996). En el procés informatiu i deliberatiu, els membres del jurat van descobrir que no era possible retallar la despesa tant com ells volien inicialment. Com a resultat, disset dels vint-i-quatre participants van votar a favor d'un augment dels impostos (Crosby, 1996).

El segon jurat va ser força controvertit. Durant cinc dies, els membres del jurat van tenir l'oportunitat d'escoltar les opinions de representants tant del Partit Demòcrata com del Partit Republicà, experts i acadèmics. Després d'aquestes presentacions, els jurats van tenir la possibilitat de deliberar entre ells. Després que els jurats rebessin informació sobre el pla de sanitat de Clinton i els plans de l'oposició, els jurats van expressar el seu desig de conèixer altres alternatives no incloses a la pregunta-tema. Llavors, durant el procés, es va decidir que es presentarien altres propostes (Crosby, 1995). El resultat del procés deliberatiu va ser significatiu ja que

mentre el primer dia un 29% dels participants (molt a prop del 27% de la mitjana nacional) considerava que el pla de Clinton tindria conseqüències negatives per al país, al cinquè dia ho pensava un 54% dels participants (Walt Whitman Center, 1997).

La influència dels jurats ciutadans nord-americans en els processos decisoris és pràcticament nul·la. Això obeeix principalment a dos factors interrelacionats. En primer lloc, els jurats ciutadans normalment són impulsats per institucions privades, tot i que recentment s'han donat casos d'iniciativa pública. En segon lloc, sembla que el creador dels jurats ciutadans tenia la intenció inicial de desafiar les formes de democràcia nord-americana mostrant a les institucions que els ciutadans comuns podien participar en els processos decisoris (Cotte i Mattinson, 1997). Això explica en bona part la difícil acceptació dels jurats en el marc nord-americà.

2.2.3. El model britànic (Citizen's Juries)

Els jurats de ciutadans (*Citizen's Juries*) s'han començat a implantar a Gran Bretanya a mitjans dels anys noranta. L'any 1996 es van impulsar al voltant d'una vintena de jurats de ciutadans. Aquests van ser promoguts per la *Opinion Leader Research* i l'*Institute for Public Policy Research* conjuntament, la *King's Fund* i la *Local Government Management Board*. La tècnica dels jurats de ciutadans britànics té molt en comú amb la del *Jefferson Center of New Democratic Processes*. Els jurats de ciutadans poden ser locals o nacionals, i tracten una o diverses qüestions d'interès polític, la majoria relacionades amb la política sanitària. Alguns exemples inclouen l'orientació global de la política sanitària (on van abordar-se qüestions com ara la importància de criteris qualitatius o quantitius a l'hora de fixar prioritats o la participació del públic en els processos decisoris), els models d'assistència pal·liativa (es van valorar quatre models), els sistemes de salut mental i la drogoaddicció (Cotte, Mattinson, 1997).

Els jurats de ciutadans estan integrats per un nombre de ciutadans que oscil·la entre els dotze i setze. Aquests són seleccionats d'una mostra més àmplia triada a l'atzar per tal que siguin

representatius de la comunitat. Els participants es reuneixen durant quatre dies en el decurs dels quals, sota la guia d'un moderador, reben informació i debaten els temes a tractar en parelles, petits grups o sessions plenàries. També escolten i poden interrogar representants d'interessos afectats (autoritats, grups d'afectats, usuaris, residents) així com els seus propis testimonis. L'últim dia presenten unes conclusions que es compilen en un informe on fan recomanacions. L'informe es presenta a la institució impulsora del jurat, la qual ha de donar una resposta (Coote, Mattinson, 1997).

En general, els jurats de ciutadans han rebut una atenció important tant per part dels mitjans de comunicació (vegeu *The Economist*, 16 setembre 1994) com pel Partit Laborista, que ha inclòs aquesta figura en el seu programa electoral. En l'àmbit acadèmic, Coote i Mattinson (1997) opinen que, tot i que el desenvolupament dels jurats de ciutadans a Gran Bretanya ha estat molt espontani, presenten un gran potencial ja que permeten conduir un diàleg informat amb el públic, milloren la responsabilitat democràtica de les institucions i milloren la qualitat de les decisions públiques.

2.2.4. Valoració global

L'experiència dels jurats ha estat diferent en cada país. Mentre que a Alemanya funcionen des de fa més de vint-i-cinc anys, en d'altres indrets com el País Basc i Catalunya s'ha començat a experimentar amb ells recentment. La majoria d'analistes fan una valoració positiva d'aquesta figura, en considerar-los instruments de deliberació i participació ciutadana que milloren la qualitat i la legitimitat de les decisions públiques. Tot i que la figura dels jurats ha despertat molt interès durant els últims anys, també han estat objecte de crítica. En aquest apartat, lluny de qüestionar les potencialitats que presenten aquests instruments de participació, es presentaran algunes de les qüestions que conviden a la reflexió. Aquestes fan referència al rigor del procediment, la representativitat del jurat i la legitimitat del procés.

En primer lloc, hi ha un acord unànimement tant entre els promotors com entre els detractors dels jurats que aquests han de garantir el rigor i la neutralitat del procediment per tal de reduir al màxim el

biaix. Crosby (1996), en avaluar els jurats ciutadans, creu que hi ha biaixos detectables a l'hora d'organitzar un jurat participat per ciutadans. Per exemple, quan es dona més temps a un testimoni que no pas a un altre, quan es criden a participar a testimonis més carismàtics i àgils que no pas altres, o quan un moderador somriu i simpatitza més amb un testimoni que amb altre. En aquest sentit, Crosby ha observat com de vegades un candidat amb magnetisme personal pot fer riure més el moderador i, aquest, pot influir més en el jurat. L'autor creu que aquest tipus de biaix es pot evitar fàcilment si l'organització està compromesa amb el procés i pot garantir-se la neutralitat del personal organitzador. Per millorar la qualitat del procediment, el Jefferson Center va crear l'any 1993 un "comitè de revisió" (*oversight committee*) format per ciutadans que han participat en jurats ciutadans. Tot i això, Armour (1995) lamenta que el Jefferson Center no disposi de recursos per implementar-lo i ajudar als jurats ciutadans a millorar els seus procediments.

Més enllà dels biaixos detectables, per Crosby (1996) hi ha d'altres biaixos que són més difícils d'evitar, per exemple, en la formulació tant de la pregunta-tema o qüestionari com en la programació de l'agenda. A més, Coote i Mattinson (1997) creuen que si la pregunta està correctament formulada i l'agenda ben construïda, els ciutadans poden assumir millor la informació. En aquest sentit, Crosby (1996) reconeix que quan va celebrar-se el jurat ciutadà nacional sobre el Pla sanitari de Clinton, la pregunta-tema estava construïda amb molta rigidesa i massa poques alternatives. De tota manera, Crosby admet que l'única manera que un jurat funcioni quan els sponsors són els decisors polítics és que aquests gaudeixin de cert espai d'autonomia a l'hora de programar l'agenda. És per aquesta raó que Armour (1995), en la seva crítica al model nord-americà, creu que la neutralitat només s'assoleix parcialment, ja que el jurat de ciutadans no té cap possibilitat d'influir en la definició de l'agenda o de les regles del procés.

Però els jurats poden presentar un segon biaix quan no són suficientment representatius. La manca de representativitat pot ser fruit del reduït nombre de persones que hi participen, de les tècniques de selecció utilitzades i, és clar, del fet que la decisió de participar-hi depèn, en última instància, dels propis ciutadans.

Pel que fa a la dimensió dels jurats, és bastant obvi que quan més nombrosa sigui la mostra, també serà més representativa. Per Fishkin (1995b), per exemple, aquest és un dels problemes que presenten els jurats. Des d'un punt de vista comparat, el model alemany hauria de ser més representatiu que el britànic, ja que aquell està integrat per vint-i-cinc ciutadans mentre que aquest per uns dotze. Malgrat les diferències numèriques, no cal perdre de vista que tenir un nombre de participants reduït és quelcom inherent a la pròpia figura del jurat. Coote i Mattison (1997), en analitzar els jurats de ciutadans britànics, creuen que el jurat ideal no pot tenir més de setze membres per tal de possibilitar un bon nivell de discussió. Malgrat que reconeixen que el nombre és massa reduït per fer res que no sigui anàlisi qualitativa, també afirmen que no hi ha cap raó que impedeixi organitzar un seguit de jurats simultàniament per tractar el mateix tema.

Pel que fa a les tècniques de selecció utilitzades, les diferències entre models són significatives. Les tècniques utilitzades inclouen bàsicament la selecció a l'atzar, utilitzada pel model alemany i els Consells Ciutadans, i l'elecció per quota, utilitzada pel model nord-americà. Tot i això, el model nord-americà també fa una primera selecció a través de trucades telefòniques a l'atzar. Aquesta fórmula planteja problemes, ja que margina automàticament els ciutadans que no disposen de telèfon. Si bé sembla que avui dia aquest aparell forma part de la vida quotidiana de tothom, l'experiència de Rubí va mostrar que alguns no en disposaven. A més, podrien afegir-se dues observacions en contra d'aquesta tècnica. En primer lloc, sota un mateix número de telèfon normalment conviu una unitat familiar, sovint composta per més d'una persona. Llavors, quin criteri s'utilitza per seleccionar el possible participant? El titular del telèfon? El que contesta? En segon lloc, molts números de telèfon pertanyen a empreses i organitzacions. La pregunta que es planteja és si aquests números de telèfon es tenen en consideració o no. En aquest sentit, la pràctica del Consell Ciutadà de Rubí intenta resoldre aquest problema a través d'una selecció a l'atzar realitzada a partir del padró municipal, fent, quan els primers seleccionats no disposaven de telèfon, visites a domicili. Aquesta pràctica, però, sembla molt costosa quan s'organitzen jurats d'àmbit supralocal.

El sistema de quotes també presenta algunes limitacions. Armour (1995) creu que els resultats poden variar molt en funció del criteri per definir les característiques demogràfiques o actitudinals utilitzades. Més enllà dels criteris utilitzats, no cal perdre de vista que l'assistència als jurats és voluntària. És indicatiu que, com assenyala Garbe (1986), només al voltant d'un 30% dels convidats als jurats inicialment decideixin assistir-hi, quedant l'altre 70% no representats. Això pot ocasionar una sobrerepresentació de determinats grups, com ara estudiants, aturats, mestresses de casa, i una infrarepresentació d'altres, per exemple treballadors que no puguin absentar-se de la seva feina durant tres dies consecutius.

També relacionada amb la qüestió de la representativitat, una de les qüestions que es plantegen al voltant de la legitimitat dels jurats és que no resolen sinó que agreugen el conflicte entre l'interès general i l'interès particular (Seiler, 1995). Els jurats estan cridats a defensar l'interès general, ja que estan formats per ciutadans comuns sense interessos específics en la qüestió debatuda. Si bé la recerca de l'interès general és una de les fites de tot sistema democràtic, aquesta xoca amb els sistemes polítics de tradició pluralista, com el dels Estats Units, on la participació dels grups d'afectats (*stakeholders*) està institucionalitzada en els processos decisoris i aquests estan basats en la competència i interacció entre grups d'interès organitzats.

Des del punt de vista de la teoria democràtica, es pot plantejar la qüestió de qui està més legitimat per influir en les decisions públiques, si els ciutadans comuns o els que estan directament afectats per aquestes. És cert que els jurats permeten als grups afectats i testimonis expressar els seus punts de vista. Tot i això, la seva influència sobre els ciutadans depèn principalment de la seva capacitat persuasiva. A més, els grups d'interès poden no trobar incentius suficients per participar-hi. Adduint desconfiança en el procés o creient-se amb el monopoli de la representació d'interessos, podrien decidir no participar-hi, tot i ser-hi convidats, per temor a perdre credibilitat si els ciutadans formulen opinions contràries als seus propis interessos. El rebuig de les associacions veïnals a participar en els Consells Ciutadans de Rubí n'és un clar exemple. Fins a quin punt la negativa dels grups a participar resta legitimat al procés

és una qüestió que no queda resolta, no només perquè hi hagi informació rellevant que no arribi al ciutadà, sinó perquè una “estratègia de boicot” massiva podria restar credibilitat i “deslluir” els jurats.

Malgrat que els grups d'interès sovint poden tenir motius per no prendre part en un jurat, Renn et al (1995) identifiquen quatre incentius perquè ho facin. En primer lloc, quan perceben que el conflicte no es pot resoldre per altra via i això provoca paràlisi política. En segon lloc, quan estan convençuts que els seus arguments influiran en les opinions dels jurats. En tercer lloc, quan els grups perceben que no participant-hi poden perdre credibilitat en l'arena política. Finalment, quan perceben que la instància decisòria té capacitat per forçar-los a participar. A més, Seiler (1995) creu que a mesura que els jurats vagin guanyant acceptació entre polítics i ciutadans, els grups d'interès progressivament intentaran influir en els jurats (Seiler, 1995).

Una de les qüestions centrals que planteja la figura dels jurats és si aquests efectivament canvien les opinions dels ciutadans. Tal i com estan dissenyats els models de jurats analitzats, difícilment es pot conèixer si les opinions del jurat canvien si no es coneixen aquestes abans que s'iniciï el procés. La manera de saber-ho seria fent que el jurat respongués al mateix qüestionari al començament del procés. Però tot i que els jurats introduïssin aquest mecanisme de control, seria complicat aïllar el factor que explica un canvi d'opinions, ja que en el procés intervenen moltes variables: la informació que rep el jurat, la dinàmica del grup (existència de líders dins del grup), la composició del grup, etc. Podria ser temptador afirmar que, si les opinions no canvien, llavors el procediment no afegeix res de nou al procés de decisió. Però aquest argument sembla erroni. Tal vegada el manteniment de les opinions no afegiria res de nou al procés decisorí des del punt de vista substantiu, però sí afegeix un plus de legitimitat. En aquest sentit, cal no perdre de vista que els jurats no pretenen canviar les opinions dels ciutadans sinó conèixer-les després de donar-los l'oportunitat d'informar-se i discutir. El que és rellevant des del punt de vista de les opinions no és si aquestes canvien sinó el valor i l'ús que els decisors públics en fan.

Des del punt de vista del valor de les opinions, Armour (1995) suggereix que, a causa de la manca de representativitat dels jurats, les seves opinions necessiten un reforç de legitimitat. Aquest podria donar-se en un procés de ratificació en seminaris públics on els membres del jurat expliquessin als altres ciutadans com i per què van fer les seves eleccions. Aquest mecanisme de ratificació, però, sembla costós i, més important, no resol el problema de la representativitat.

L'ús que es fa de les opinions dels ciutadans, és a dir, la seva influència en les decisions públiques, és en canvi una qüestió central. L'estudi comparat d'aquestes experiències no permet fer valoracions unívokes. Els jurats nord-americans tenen una influència gairebé nul·la en els processos decisoris. Això es deu, sobretot, al fet que tradicionalment els jurats del *Jefferson Center* no s'han impulsat tant per influir en processos decisoris substantius sinó més aviat per utilitzar-los com a plataforma de denúncia del sistema polític nord-americà. Això ha impedit que es generés el grau de confiança necessària en l'àmbit institucional i que aquest tipus d'experiències anés guanyant acceptació. En canvi, els jurats europeus tenen una vocació més explícita d'influir en processos de presa de decisions específics. Les cèl·lules de planificació alemanyes són, per la seva llarga tradició, el cas més clar. Les experiències a Catalunya (Sant Quirze del Vallès i Rubí), també.

Un altre dels elements que explica les diferències entre el model nord-americà i els europeus és que mentre els primers s'impulsen sobre tot per iniciativa de fundacions privades (tot i que recentment s'ha impulsat algun des d'instàncies públiques), als segons la iniciativa se situa a nivell institucional, incloent l'àmbit local, regional i l'estatal. Aquesta diferència sembla fonamental. Als Estats Units els jurats no han trobat un espai en l'àmbit institucional. En canvi, a Europa, pel fet de ser iniciatives permanentment institucionals, han gaudit de la voluntat dels poders públics d'assumir cert grau de compromís amb les opinions ciutadanes resultants. Els jurats organitzats a Colònia i a Rubí en són bons exemples. L'Ajuntament de Colònia va haver de rectificar un projecte urbà, mentre que l'alcalde de Rubí es va comprometre a incloure les opinions dels jurats, tot i ser contràries a la seva opció inicial. En ambdós casos, l'eficàcia i legitimitat de l'experiència sembla inqüestionable.

L'últim factor que influeix decisivament en la desigual capacitat d'influència entre els jurats nord-americans i els europeus és la diferent tradició de representació d'interessos i participació ciutadana en ambdós entorns. Als Estats Units, les estructures d'articulació d'interessos i els estils de presa de decisions fan que els poders públics se sentin poc atrets per instruments de participació ciutadana que trenquen amb una tradició pluralista molt arrelada. Aquesta situació contrasta amb l'europea on, en general, les diferents formes d'articulació d'interessos possibiliten l'impuls d'aquests instruments en l'àmbit institucional.

Tot i les diferències a l'hora de situar els diferents models de jurats en les seves realitats polítiques, els crítics consideren que l'impacte real dels jurats en els processos decisoris és poc evident. Per Seiler (1995) i Armour (1995), la influència de les recomanacions dels jurats en els processos decisoris és molt diluïda. Seiler (1995), referint-se a les Cèl·lules de Planificació alemanyes, creu que és poc probable que el governant accepti la recomanació. A més, creu que si ho fa és perquè aquesta coincideix amb la seva pròpia opció, amb la qual cosa guanya un plus de legitimitat. Però l'autor també creu que el governant pot desatendre les recomanacions dels jurats quan no coincideixen amb les seves, aduint que els jurats no són un cos democràtic representatiu. En aquest sentit, Manning, Matisone i Romslo (1997), del *Jefferson Center*, consideren un avantatge que els jurats de ciutadans britànic exigeixin una resposta per part de la institució promotora.

Es poden donar altres situacions en què es qüestionari la legitimitat dels jurats. Per exemple, si per dilucidar una qüestió s'ha organitzat més d'un jurat i aquests no arriben a les mateixes conclusions, el problema de legitimitat, segons Seiler (1995), no queda resolt. A més de situar els decisors públics en una difícil tessitura. Imagineu, per exemple, jurats organitzats per resoldre qüestions molt controvertides, com ara la instal·lació d'una planta incineradora, on els posicionaments entre municipis veïns o els interessos locals estiguin molt polaritzats.

Això fa pensar que els jurats poden adreçar millor determinat tipus de problemes. Com apunta Font (1996), en estudiar les experiències de Nuclis d'Intervenció Participativa al País Basc, o com

mostra l'experiència de Colònia, els jurats semblen més adients quan tracten problemes d'àmbit municipal. A mesura que augmenta l'escala del problema, augmenta la seva complexitat, el nombre d'interessos afectats, les possibles alternatives i el potencial de conflicte. El jurat organitzat als Estats Units per analitzar el Pla sanitari de Clinton va presentar l'inconvenient de tractar un tema molt poc acotat i massa complex que feia impossible contemplar totes les alternatives.

A part de l'escala, els jurats semblen més adequats quan tracten de qüestions "vives" que interessin els ciutadans comuns, però on no hi ha valors fonamentals en joc ni es contemplen alternatives irreconciliables (Coote, Mattinson, 1997; Seiler, 1995). A més, hi ha d'altres problemes que són difícilment tractables pels jurats. Per exemple, aquells que no es poden resoldre amb una sola decisió (Seiler, 1995), aquells que afecten a grups específics de la comunitat (Coote, Mattinson, 1997), aquells que tenen un alt contingut tècnic, ja que difícilment els governants faran cas de les recomanacions de no experts (Renn et al, 1993), o aquelles molt complexes on els temes a tractar queden massa aïllats del seu context (Seiler, 1995).

Ara bé, la qüestió de la implementació de les decisions preses pels poders públics després d'escoltar les opinions d'un jurat també pot plantejar algun problema de legitimitat. A qui s'imputa la responsabilitat política durant la fase d'implementació, quan ja s'ha dissolt el jurat? Aquesta qüestió justifica que les opinions dels jurats tinguin només un caràcter consultiu, ja que la responsabilitat política sempre està en mans dels decisors públics, que són les institucions legitimades per prendre decisions públiques.

Una altra de les qüestions que conviden a la reflexió és la manca de control democràtic dels jurats. Ens trobem amb diferències substantives entre països i, a cada país, amb unes regles del joc que s'han anat redefinint al llarg del temps. Tot fa pensar que, malgrat que en alguns països tenen una experiència de més de dues dècades, el seu funcionament es troba encara en una fase experimental. Aquest aspecte podria generar suspicàcies i sentiments d'incertesa entre els més escèptics. Però, si s'accepta la necessitat d'anar experimentant amb mecanismes innovadors de participació ciutadana amb la voluntat de millorar la qualitat de la democràcia i s'entén aquesta

experimentació com un procediment d'aprenentatge social i institucional, llavors sembla justificada la variabilitat i redefinició dels models.

Més enllà de la variabilitat quant a les regles de joc, els jurats poden generar dubtes pel que fa a la manca de control democràtic del procediment. Ens trobem que els jurats són instruments dissenyats per entitats privades que ofereixen un servei a les institucions públiques. Aquests serveis tenen per finalitat millorar la qualitat del diàleg entre les instàncies públiques i els ciutadans, afegir un plus de legitimitat als processos decisoris i, eventualment, resoldre conflictes. Però, seguint amb la interpretació mercantilista que concep el jurat com un servei ofert a uns clients, aquests procediments poden ser susceptibles de ser utilitzats amb finalitats instrumentals (i.e. "vendre" una opció prèviament decidida) si no presenten garanties de neutralitat. Això deriva en el problema de la manca de control democràtic formalitzat dels jurats. Davant d'aquesta mancança, la publicitat del procediment probablement sigui la millor forma de control democràtic, ja que, entre d'altres, dissuadiria els impulsors d'intentar utilitzar els jurats per satisfer interessos propis. En aquest sentit, Coote i Mattinson (1997) recomanen que la institució impulsora faci pública la decisió d'organitzar un jurat, els temes que abordarà, les opinions dels ciutadans que hi participen i les raons per les quals aquesta institució pren en consideració o no aquestes opinions. La necessitat de transparència i publicitat del procediment es perfil·len com a possibles factors de control democràtic. L'inconvenient, però, és que la publicitat del procediment podria tenir l'efecte de pressionar els membres del jurat.

Quines són les regles del joc, qui les defineix o com es controla democràticament el procediment són qüestions que no queden resoltes. Aquestes i altres qüestions fan que alguns autors es preguntin si els resultats dels jurats són millors que els que resultarien dels processos participatius tradicionals (Seiler, 1995) i si els ciutadans prenen les decisions correctes (Burton, Duncan, 1996). Probablement els jurats encara han de recórrer un llarg camí tant pel que fa a la millora del procediment com pel que fa a la seva integració en els processos de presa de decisions. Tot i això, cal

tenir en compte que els jurats no pretenen substituir els processos participatius tradicionals sinó complementar-los.

Finalment, abans de tancar aquest capítol valoratiu, no es pot menysprear la qüestió dels costos econòmics dels jurats. El cost dels Consells Ciutadans de Rubí no va sobrepassar els quatre milions de pessetes (UAB, 1997). Els jurats britànics tenen un cost semblant, unes 20.000 lliures esterlines (al voltant d'uns quatre milions de pessetes). A Gran Bretanya hi ha hagut experiències on el cost de jurats locals no ha sobrepassat les 5.000 lliures (al voltant d'un milió de pessetes) (Coote, Mattinson, 1997). En aquest darrer cas, la reducció de costos s'ha aconseguit limitant la durada del jurat a dos dies, no retribuint els assistents o convidant testimonis perquè participin voluntàriament. Aquesta reducció de costos, però, pot plantejar problemes de representativitat i manca de neutralitat del procediment.

Tot i que no es disposen de dades, el cost d'altres experiències semblen superar de bon grau aquestes xifres. Alguns crítics consideren que els costos econòmics dels jurats són massa elevats i, per tant, no queda justificada la seva utilització. Resulta difícil corroborar o rebatre aquest argument ja que els beneficis dels jurats (millorar la legitimitat de les decisions públiques, acostar els ciutadans a les esferes decisòries o estimular la seva educació democràtica) no són quantificables. Ara b) I cost del jurat esdevé excessiu quan aquest pretén simplement corroborar una decisió ja presa pels poders públics.

2.3. Comitès consultius ciutadans

Durant els anys vuitanta i noranta, als Estats Units, Canadà i Europa s'han creat un seguit de comitès consultius ciutadans amb la finalitat que els ciutadans afectats per polítiques de planificació del territori puguin participar en l'elaboració de legislació, orientar les autoritats públiques i assessorar en els processos de planificació (Vari, 1995). Als Estats Units s'han creat comitès en l'àmbit local, regional i estatal. Els comitès estan integrats per un nombre indefinit de representants d'organitzacions ciutadanes, grups ecologistes, grups

industrials i poders públics. Sota la coordinació d'un moderador que guia les discussions, a les quals pot assistir el públic en general, els comitès estan cridats a trobar punts de consens entre interessos contraposats. Les seves resolucions tenen un caràcter consultiu. Els comitès consultius no constitueixen un model predefinit de participació ciutadana. Ans al contrari, presenten especificitats quant a composició i funcionament que els permet adaptar-se a les característiques del territori i del problema a tractar. Seguidament es presentaran dues experiències significatives impulsades per la regió metropolitana d'Austin i el comtat d'Itaca-Tompkins.

El Comitè Consultiu de Ciutadans de la regió metropolitana d'Austin és un cas il·lustratiu de participació ciutadana activa en el disseny d'un pla metropolità. Wulkan (1986) ho descriu. L'any 1983 es va crear l'autoritat de Transport de la Capital Metropolitana (la Capital Metro) sota l'impuls de la ciutat d'Austin, el comtat de Travis i la ciutat de Round Rock. El seu objectiu va ser dissenyar un pla per resoldre els problemes de trànsit i les deficiències dels serveis de transport. Des del primer moment, la Capital Metro va voler promoure la participació ciutadana en l'elaboració del pla, raó per la qual va crear un Comitè Consultiu Ciutadà que potenciés les reunions públiques. Amb aquest instrument, l'òrgan impulsor volia adoptar un enfoc contrari al tradicional, basat en audiències públiques, per tal de contrarestar els sentiments de rebuig que aquestes havien generat entre el públic. El comitè estava integrat per uns cent trenta membres representants de governs locals, organitzacions cíviques i grups empresarials, així com els principals líders d'opinió. Al llarg dels set mesos que va durar el procés de planificació, el comitè va celebrar sis reunions, tant abans que es prenguessin decisions importants, com després d'una sèrie de reunions públiques. El comitè estava format per tres subcomitès (desenvolupament del pla, afers financers i informació pública), cadascun dels quals va cooperar estretament amb la Capital Metro. El comitè va donar suport al pla tant a l'única audiència pública que es va celebrar com durant la campanya del referèndum. En aquest, el 59% dels ciutadans van donar suport al pla (Wulkan, 1986).

El model d'Itaca és un tipus de Comitè Consultiu Ciutadà que va ser impulsat per les autoritats planificadores del comtat d'Itaca-

Tompkins, a l'Estat de Nova York, l'any 1994. L'Organització de Planificació Metropolitana del Comtat d'Itaca-Tompkins (ITCTC), creada l'any 1992, va haver d'afrontar el repte d'elaborar un pla de transport a llarg termini. En l'elaboració d'aquest pla, seguint les instruccions del Departament de Transports, havia de procurar assolir un alt nivell de participació ciutadana. La ITCTC va decidir elaborar un pla estratègic que involucrés activament els ciutadans a través d'un mecanisme de participació que es va anomenar Model d'Itaca. Boyd i Gronlund (1995) el descriuen detalladament. El Model d'Itaca va consistir a interconnectar dos mecanismes de participació paral·lels: set equips de discussió ciutadana (*task teams*) amb audiències públiques tradicionals. Cada equip de discussió estava format per un nombre d'entre cinc i set ciutadans que van participar voluntàriament. Per la seva selecció, la ITCTC va demanar voluntaris a través d'anuncis en la premsa local, ràdio i televisió. També es va posar en contacte amb grups cívics. Un cop obtingudes les respostes, l'organització va assignar un grup a cada voluntari. Els grups es van reunir quinzenalment durant un període de cinc mesos (entre febrer i juny de 1994), celebrant-se un total de setanta reunions. L'organització va donar suport tècnic als grups, va organitzar les agendes de treball i va facilitar informació i els materials adients. Coincidint amb les reunions dels grups, es van celebrar tres audiències públiques (el mes de gener, juliol i octubre del mateix any, respectivament). La primera per conèixer les opinions dels ciutadans, la segona per donar a conèixer els informes dels grups. Un cop la ITCTC va conèixer aquesta opinió, va elaborar el Pla de transports a llarg termini 2015, que va ser presentat a la tercera audiència pública. Segons Boyd i Gronlund (1995), les recomanacions i discussions dels set grups van quedar reflectides en el pla.

Les experiències d'Austin i Itaca són exemples il·lustratius de com els comitès consultius ciutadans faciliten la interpenetració entre l'esfera ciutadana, tècnica i política en el disseny de polítiques de planificació del territori. A efectes analítics, resulta significatiu com en ambdós casos s'arriba a solucions exitoses a través de tècniques de participació diferenciades. Mentre el comitè d'Austin està obert a la participació i, com a conseqüència, està integrat per un nombre elevat de participants, el nombre de participants als grups

d'Itaca és molt reduït i la seva designació ve decidida per la institució promotora. Una altra diferència estriba en que, mentre al model d'Austin els comitès constitueixen un enfocament alternatiu a les audiències públiques tradicionals, al model d'Itaca es pretén interconnectar ambdós tipus de processos. Malgrat les diferències tècniques, en ambdós models s'observen dos elements comuns que van influir en el resultat final: en primer lloc, el procés d'elaboració dels plans va tenir lloc en un clima on no hi havia posicionaments de partida irreconciliables; en segon lloc, les institucions planificadores van adoptar un enfocament proactiu que va permetre dissenyar plans complexos en un període de temps molt reduït; i finalment, es va assolir un alt nivell d'interpenetració i cooperació entre els poders públics i els òrgans de representació ciutadana. Utilitzant l'expressió de McDowell (1986), en ambdós casos els poders públics van adoptar la filosofia de concebre els ciutadans com a experts en els processos decisoris.

Malgrat els avantatges descrits, els comitès consultius ciutadans poden presentar algunes deficiències. A l'igual d'altres instruments on la selecció i participació és voluntària, presenten problemes de representativitat (Vari, 1995). Les mostres de participants no són estadísticament representatives de la població, la qual cosa pot fer que les recomanacions dels comitès siguin qüestionables (Boyd, Gronlund, 1995). A més, donat que la participació és voluntària, no es pot evitar la presència organitzada de grups d'interès que tinguin una clara influència en les recomanacions (Boyd, Gronlund, 1995). Al mateix temps, la presència d'individus amb posicionaments molt definits i amb forta personalitat poden inhibir la participació d'altres membres (McDowell, 1986). En definitiva, sembla que la composició —o percepció de composició— esbiaixada dels comitès pot restar-los credibilitat (McDowell, 1986).

Al costat dels problemes derivats de la manca de representativitat, els comitès presenten el risc de restar com a òrgans inoperants. Per exemple, quan les seves recomanacions no són tingudes en compte, quan són cooptats pels poders públics (McDowell, 1986) o quan aquests els utilitzen per demorar decisions o amb finalitat simbòlica (Lynn, Kartez, 1995; Boyd, Gronlund, 1995). Finalment, l'últim inconvenient que plantegen els comitès consultius ciutadans és el

seu cost, especialment si són molt nombrosos i es reuneixen durant un llarg període de temps.

2.4. Estructures de participació veïnal

Els instruments de participació veïnal als governs locals són, probablement, els instruments de participació i deliberació ciutadana més estudiats. El ventall de mecanismes de participació veïnal existents és molt extens. Poden variar quant a composició, finalitat, funcionament o grau d'influència. En aquest apartat no es farà una anàlisi dels diferents mecanismes de participació veïnal als governs municipals, ja que això ultrapassaria l'objecte d'aquest estudi. Malgrat això, donat que aquestes estructures constitueixen una clara expressió de democràcia participativa, sembla adient fer-ne una breu referència.

L'obra *The Rebirth of Urban Democracy*, de Berry, Portney i Thomson (1993), és probablement una de les contribucions recents més interessants a la literatura sobre "democràcia urbana". Els autors fan un estudi empíric de les diferents estructures de participació veïnal en cinc ciutats nord-americanes (Birmingham, Dayton, Saint Paul, San Antonio i Portland). Totes cinc ciutats han creat estructures de participació veïnal que han permès posar en marxa sistemes de comunicació bidireccional entre els ciutadans i els seus representants consistorials. Berry, Portney i Thomson (1993) els descriuen. A Birmingham s'ha creat un sistema de participació veïnal format per representants de noranta-cinc barris elegits en les eleccions. Aquest sistema presenta una estructura a tres nivells. En la base d'aquesta estructura se situen les associacions veïnals. Aquestes s'agrupen en comunitats que, a la seva vegada, integren un Panel Consultiu Ciutadà. Dayton té un sistema de Panels Prioritaris. Els seus membres són elegits a través d'una votació per correu i representen un seguit de barris. El sistema funciona com un canal de comunicació bidireccional entre el consistori i els ciutadans. Portland té set Panels de Coalicions de Districte que integren representants de més de noranta barris. Cadascun d'ells té un contracte amb la ciutat per oferir serveis de participació ciutadana a la seva comunitat. Saint

Paul està dividida en disset Consells de Districte, cadascun d'ells elegit per residents de l'àrea del consell. Cada consell té una oficina veïnal, tot i que hi ha iniciatives financeres i treballs voluntaris addicionals. Finalment, a San Antonio, la *Communities Organized for Public Service*, una organització que representa el 53% de la població hispana, ha guanyat una gran influència en la política local (Thomson, 1987). Algunes de les pautes observades en l'estudi revelen que les associacions veïnals han guanyat influència en la política local, gràcies sobretot al desenvolupament de mecanismes informals d'actuació i al finançament municipal. També s'observa que la participació veïnal sovint ha permès atenuar el conflicte local i millorar la confiança dels ciutadans envers els seus representants locals (Berry, Portney, Thomson, 1993; Thomson, 1987).

Una altra experiència interessant d'estructura de participació veïnal han estat les comissions veïnals consultives (*Advisory Neighborhood Commissions*). Les comissions són microunitats de política urbana que, a través d'uns representants elegits localment, permeten canalitzar els interessos veïnals a través de l'Ajuntament. Un exemple d'aquest tipus de comissió ho constitueix la que es va crear al districte de Columbia l'any 1975. Aquestes comissions tenen la doble funció d'articular els interessos dels ciutadans al temps que els permet l'adquisició de coneixements tècnics sobre qüestions de política fiscal, ambiental, sanitària o urbana, entre d'altres. També serveixen als polítics locals per difondre i legitimar les seves preferències (Henderson, 1989). Malgrat les relacions de doble dependència entre els interessos veïnals i els poders públics locals, les comissions presenten algunes deficiències pel que fa al seu funcionament: s'observa un creixent desinterès dels comissaris, sovint les comissions no representen clarament els interessos veïnals i no sempre tenen accés als representants clau (Henderson, 1989).

No podria tancar-se el capítol dedicat a la participació veïnal en les polítiques municipals sense fer una referència al cas de Barcelona. Gomà i Brugué (1994) analitzen el procés de descentralització municipal de Barcelona i avaluen els diferents mecanismes de participació ciutadana creats. El procés de descentralització municipal de Barcelona a través de la creació dels districtes que es va iniciar als vuitanta ha tingut l'objectiu de millorar les formes de participació ciutadana en els afers

municipals (Gomà, Brugué, 1994). Cada districte ha creat diferents mecanismes de participació, com ara els punts d'atenció als ciutadans (PAC), els centres d'informació sobre serveis socials, les commissions de treball o els centres cívics, entre d'altres. Mentre els tres primers tenen una finalitat més aviat informativa o consultiva, per tant la capacitat d'influència dels ciutadans en els processos decisoris és minsa, els centres cívics els permeten jugar un paper participatiu molt més actiu. Aquests centres són edificis de titularitat municipal utilitzats i gestionats informalment per associacions amb la finalitat de promoure activitats culturals i la participació social. Així, els ciutadans poden participar tant per expressar les seves opinions com per proveir serveis culturals, tot i que els mitjans resten en mans de les autoritats de districte (Gomà, Brugué, 1994). Alguns districtes, a més, han creat instruments específics de participació ciutadana. Per exemple, el districte de Ciutat Vella ha creat una Comissió de Veïns que participa formalment en la política de planificació urbanística. Aquesta comissió té funcions consultives i informatives (Gomà, Brugué, 1994).

2.5. Fòrums de discussió

Els fòrums de discussió és una categoria d'instruments de participació ciutadana consistents a reunir ciutadans que decideixen participar voluntàriament en processos deliberatius estructurats. Per tant, no pretenen influir en els processos de presa de decisions. Els fòrums de temes nacionals (*Nacional Issues Forums*) i els cercles d'estudis (*Study Circles*) són els més extensos als Estats Units.

2.5.1. Fòrums de temes nacionals (National Issues Forums)

Els fòrums de temes nacionals és un tipus de fòrum de discussió que es crea com a expressió d'una crítica contra alguns trets del sistema polític nord-americà. Aquest, segons els crítics, està capturat per grups d'interès que ja no representen a uns ciutadans cada cop més insatisfets amb la política. Els promotors dels fòrums de temes nacionals plantegen la necessitat de crear nous instruments de

participació ciutadana on els ciutadans comuns puguin expressar les seves opinions polítiques. A més, els impulsors d'aquests fòrums addueixen que aquests instruments milloren les enquestes d'opinió tradicionals, ja que permeten als ciutadans que hi participen formular preguntes no definides prèviament, discutir sobre qüestions polítiques i adquirir nova informació (Matthews, 1995).

Els fòrums de temes nacionals s'articulen al voltant d'una xarxa d'unes tres-centes organitzacions educatives i cíviques —universitats, escoles, biblioteques, esglésies, entre d'altres— nord-americanes que, l'any 1981, van decidir coordinar els seus fòrums i tractar els mateixos temes en l'àmbit nacional. Des de llavors, als Estats Units se celebren cada any al voltant de 3.200 fòrums per tractar tres temes d'interès nacional prèviament seleccionats. Les organitzacions locals aporten suport financer i la *Public Agenda Foundation* i la *Kettering Foundation* donen suport financer i preparen llibres guia sobre els temes a tractar i mètodes de moderació.

L'objectiu dels fòrums és obrir pas a la deliberació entre ciutadans comuns mitjançant un tipus de fòrum on es tractin els temes des del punt de vista dels ciutadans i que intentin anar més enllà dels posicionaments tècnics, ideològics i polítics (Mathews, 1994). En definitiva, els fòrums pretenen promoure l'educació ciutadana i ajudar els ciutadans perquè aprenguin a definir l'interès públic.

Els fòrums funcionen seguint la tècnica del *focus group*.³ Aquesta consisteix reunir durant dues o tres hores un grup de persones en petits grups perquè, sota la guia d'un moderador, analitzin a fons les tres qüestions a debatre. Una de les premisses de la tècnica de grups és que els participants aprendran més sobre les qüestions polítiques pel fet de prendre decisions conjuntament. Abans que comenci el fòrum, els participants reben els materials preparats per la *Public Agenda Foundation* i contesten un qüestionari. A l'inici del fòrum, sovint es projecta un vídeo que resumeix i il·lustra els punts a tractar i les diferents alternatives. Alguns experts i polítics poden assistir-hi. Un cop acabat el procés de deliberació, els participants poden contestar un qüestionari. També se selecciona un grup de persones que assistiran

3. Per a una anàlisi detallada sobre la tècnica de *focus group*, vegeu Krueger, R. (1994) *Focus Groups*, London: Sage.

a un fòrum nacional on es debaten els diferents punts tractats en els fòrums locals. Els informes resultants s'envien cada any a representants polítics locals, estatals i nacionals.

Per organitzar els fòrums de temes nacionals, cada any se seleccionen els tres temes d'interès nacional. Per cadascun d'aquests temes, la *Kettering Foundation* i la *Public Agenda Foundation* preparen uns llibres guia, disponibles en anglès i castellà, en què s'analitzen i detallen tres o quatre alternatives. Per exemple, els temes tractats l'any 1996 van incloure la família nord-americana, l'economia domèstica i el rol global dels Estats Units (vegeu, per exemple, que els tres temes coincideixen amb els que es van tractar a la Convenció de Temes Nacionals d'Austin). L'any 1997 es van organitzar fòrums que van tractar la seguretat social, les polítiques d'Acció Positiva (*Affirmative Action*)⁴ o la reforma del sistema judicial civil.

El Fòrum sobre la reforma del sistema judicial civil es va celebrar el juny de 1997 a la ciutat d'El Paso, a l'Estat de Texas. D'acord amb l'estudi realitzat pel *Walt Whitman Center* (1997), el fòrum d'El Paso va presentar una diferència respecte als que s'havien celebrat anteriorment, ja que va ser el primer on els deu ciutadans que hi participaven van tenir l'oportunitat de deliberar cara a cara amb un representant polític (un senador de l'Estat de Texas) i amb un jutge local. La presència d'aquests dos "experts" va facilitar un bon nivell de discussió. Seguidament, els participants van contestar una enquesta on se'ls demanava que valoressin diferents arguments sobre l'accés, la frivolitat i la millora del sistema judicial. En general, el *Walt Whitman Center* va valorar l'experiència d'El Paso com molt positiva pels seus efectes educatius, ja que va donar l'oportunitat als ciutadans d'adquirir coneixements de justícia civil i d'expressar opinions i explorar idees sense estar sotmesos a la influència dels grups d'interès.

Seguint la línia dels fòrums de temes nacionals, l'any 1990 la *Kettering Foundation* va encarregar al *Harwook Group* que organitzés uns fòrums de recerca. Aquest fòrums, utilitzant la mateixa metodologia que els fòrums de temes nacionals, van tenir l'objectiu

4. *Affirmative Action* és una política que es va adoptar als Estats Units als anys setanta per afavorir la contractació, admissió o promoció de minories ètniques, dones o discapacitats físics en feines o organitzacions educatives.

de conèixer les opinions de la gent sobre l'erosió de la legitimitat política. Per realitzar l'estudi, es van organitzar sis fòrums formats per uns dotze ciutadans representatius en termes d'edat, raça, ingressos i educació en sis ciutats nord-americanes (Richmond, Philadelphia, Des Moines, Dallas, Los Angeles i Seattle). L'any següent es van organitzar quatre més de suport (a Memphis, Denver, Boston i Indianapolis). Als participants se'ls va donar un qüestionari curt abans de començar les discussions. Aquestes, guiades per un moderador, van durar unes dues o tres hores. Després, van contestar voluntàriament el qüestionari. Els participants van fer unes valoracions que expressaven forts sentiments de frustració, impotència i desencís envers la política (Harwood Group, 1991). Aquesta valoració corrobora i justifica els supòsits sobre els que es fonamenten els fòrums de temes nacionals.

Les valoracions generals dels fòrums de temes nacionals són positives, donat que aquests instruments promouen la participació ciutadana en discussions organitzades sobre qüestions d'interès polític. Tot i això, no falten els crítics. Crosby (1996), per exemple, critica que els grups no es reuneixen el temps suficient, ja que dues o tres hores de discussió no semblen suficients perquè els ciutadans s'endinsin en una temàtica i analitzin en profunditat els pros i contres de tres o quatre alternatives de política. Creu que perquè els ciutadans entenguin les qüestions polítiques modernes, la quantitat de temps ha d'ésser almenys de tres dies complets, o bé unes quantes hores durant uns mesos (Crosby, 1996).

Crosby també critica que els promotors no intentin seleccionar els seus participants de manera que legitimin el públic en general. Donat que l'assistència és voluntària, probablement només participaran aquells que estan més interessats en la política. Fishkin (1995b), per la seva banda, critica la manca de representativitat dels fòrums, sobre tot dels nacionals, on els assistents se seleccionen d'entre els participants dels fòrums locals. Segons l'autor, els fòrums de temes nacionals són deliberatius però no representatius. Aquesta crítica és compartida pels propis promotors dels fòrums, tot i que addueixen que aquests instruments de deliberació no pretenen ser representatius de tota la població, sinó que simplement pretenen que la discussió tingui lloc amb gent sociodemogràficament i

geogràficament diversa. Un dels problemes que sí reconeixen els impulsors dels fòrums és que els participants decideixen si contesten o no el formulari després de la reunió. Això fa que molts d'ells no contestin, tal vegada els menys interessats per la política, i que les respostes estiguin esbiaixades.

Finalment, Crosby critica el fet que els fòrums no utilitzin testimonis. Si bé Crosby no va més enllà quan llença aquesta crítica, es podria afegir que la manca de testimonis limita els *inputs* que reben els participants. Crosby (1996) creu que teòricament es pot informar un grup amb material escrit, però un examen en profunditat d'un tema requereix la presència de testimonis. Des d'aquest punt de vista, tant la definició de l'agenda com la valoració que fan els ciutadans de les diferents alternatives proposades poden presentar cert biaix.

2.5.2. Cercles d'estudi (Study Circles)

Des de principis dels anys noranta, la *Topsfield Foundation*, organització independent nord-americana, ha posat en marxa, a través del *Study Circles Resource Center*, connectat amb aquella, una sèrie de panels de discussió, els cercles d'estudi, semblants als fòrums de la *Kettering Foundation*. La finalitat dels cercles d'estudi és, segons els seus promotors, avançar en la democràcia deliberativa i millorar la qualitat de la vida pública als Estats Units promovent el diàleg entre ciutadans (Topsfield Foundation, 1993). Per Leighninger, director del programa del centre, els centres d'estudi són fòrums idonis per reforçar la vida pública ja que creen un clima de diàleg, promouen el desenvolupament de xarxes de comunitats fomentant les relacions interpersonals, i ajuden als ciutadans a resoldre problemes i a pensar en ells mateixos com a part d'una comunitat capaç de resoldre els seus problemes (Leighninger, 1996).

La iniciativa de crear cercles d'estudis pot recaure sobre organitzacions públiques, privades o socials. Aquestes s'encarreguen de reunir un grup d'entre cinc i vint persones que, voluntàriament, acorden reunir-se regularment per debatre qüestions d'interès polític i social. L'organització s'encarrega de distribuir material escrit i

audiovisual. A més, ha de triar un líder o moderador que s'ocupa d'orientar les discussions, encoratjar la participació de tothom, reduir possibles enfrontaments verbals i agilitar el debat (Topsfield Foundation, 1993). Sovint, els moderadors han estat instruïts pel *Study Circles Research Center*. Un cop iniciada la discussió, els participants tenen l'opció d'intervenir per torns. Poden assistir-hi ONGs, grups locals o polítics per expressar els seus punts de vista. A diferència dels fòrums de la *Kettering Foundation*, es poden celebrar diverses sessions sobre un mateix tema.

Fins ara, al voltant de cent comunitats han seguit el model dels cercles d'estudis als Estats Units (Aicher, 1997). Els principals temes tractats fan referència al crim i la violència ciutadana, l'educació o les relacions interracials. Una de les iniciatives dels cercles d'estudis més interessants va tenir lloc a Los Angeles l'any 1995. Poc després que esclatés el brot de violència ciutadana que va succeir al veredict del judici contra O. J. Simpson, l'Ajuntament de Los Angeles va aprovar unànimement una moció per celebrar un Dia del Diàleg sobre les Relacions Racials. Al voltant d'un centenar d'organitzacions públiques, privades i socials (esglésies, escoles, empreses) de la ciutat van organitzar petits grups de discussió durant aquell dia. Milers de ciutadans de diferents ètnies van participar en les discussions sota la guia de moderadors entrenats per a l'ocasió. Segons els organitzadors, el clima de diàleg i enteniment que es va crear va encoratjar l'Ajuntament de Los Angeles a llençar una iniciativa per regularitzar el Programa de cercles d'estudi mitjançant la creació d'una fundació anomenada *Dialogue Now* (Newsletter of the SCRC, 1996).

2.6. Conferències de consens

Les conferències de consens són instruments innovadors de participació ciutadana que permeten a ciutadans expressar la seva opinió sobre qüestions relacionades amb la política tecnològica. Joss i Durant (1994) les defineixen com a fòrums en els quals un grup de ciutadans comuns plantegen preguntes sobre temes científics i tècnics d'interès polític i social, escolten experts i arriben a un consens, tot això amb l'ajuda d'un moderador. Les conferències de

consens són originàries de Dinamarca on, des de 1987, s'han organitzat al voltant d'una dotzena. Aquestes han tractat un seguit de qüestions relacionades amb la ingenieria genètica, la contaminació atmosfèrica, la infertilitat i l'agricultura sostenible, entre d'altres (Sclove, 1996). Les conferències de consens també s'han impulsat als Estats Units, Gran Bretanya i Països Baixos.

Les conferències de consens daneses estan promogudes pel Panel de Tecnologia, una agència parlamentària amb funcions d'avaluació de tecnologies. Consisteixen a reunir en un fòrum deliberatiu uns quinze ciutadans que no tinguin coneixements tècnics. Per seleccionar-los, el Panel de Tecnologia publica un anunci en els diaris locals demanant voluntaris. Aquests han d'escriure una carta explicant les raons per les que volen participar-hi. Un cop rebudes les respostes, el Panel de Tecnologia selecciona quinze voluntaris que siguin representatius demogràficament de la població danesa (Sclove, 1996).

Les conferències de consens reuneixen els participants en tres moments diferenciats: dues reunions preparatòries i un fòrum públic. Les reunions preparatòries se celebren durant dos caps de setmana, en el decurs dels quals els participants discuteixen sobre aspectes generals de la qüestió a tractar i plantegen possibles preguntes a adreçar en el fòrum públic. A més, fan suggeriments als organitzadors sobre els aspectes que més els preocupen i sobre canvis pel que fa als participants al fòrum públic. Durant aquest fòrum, que té una durada d'uns quatre dies, els participants tenen la possibilitat d'escoltar i fer preguntes a experts, acadèmics i representants de grups d'interès. Pot assistir-hi públic i es permet l'accés dels mitjans de comunicació. Després de deliberar, els participants elaboren un dictamen que es fa públic l'últim dia en una conferència de premsa d'àmbit nacional. El dictamen i, en general, tot el procediment, suscita molt interès en els mitjans d'informació. El dictamen sovint es presenta al Parlament (Sclove, 1996).

A diferència de les conferències daneses, l'experiència amb les conferències de consens als Estats Units, on reben el nom de panels ciutadans (*citizen's panels*), es troba encara en una fase experimental. Fins al moment, només s'ha organitzat una experiència pilot. Aquesta, celebrada entre els mesos de febrer i

abril de 1997, va tractar la qüestió de les telecomunicacions i el futur de la democràcia. Els organitzadors, l'Institut Loka de la Universitat de Tufts de Massachussets així com d'altres institucions, van seguir predominantment el model danès descrit per Joss i Durant. Però, a diferència de les conferències de consens daneses, els participants no van ser triats a través d'anuncis als diaris locals, sinó mitjançant un sistema de trucades telefòniques a l'atzar amb una selecció complementària per fer la mostra més representativa. Durant dos caps de setmana preparatius, quinze participants de l'àrea metropolitana de Boston van estar reunits per deliberar sobre les qüestions plantejades, mentre que l'últim cap de setmana van presentar una declaració de consens. Aquesta feia una crida al dret a la intimitat a Internet (www.amherst.edu).

Les experiències britàniques amb les conferències de consens són molt recents. La primera va estar patrocinada pel Consell de Recerca en Ciències Biològiques i Biotecnològiques i va estar organitzada pel Museu de la Ciència de Londres. Va tractar la qüestió de la biotecnologia vegetal. Una posterior conferència, organitzada l'any 1996 per l'Institut de Recerca Alimentària i la Maiden Erlegh School de Reading, va tractar qüestions de biotecnologia alimentària. La principal diferència amb el model danès és que a Gran Bretanya el nombre de participants és superior, ja que oscil·la al voltant dels vint-i-cinc.

En general es pot afirmar que les conferències de consens operen com a instruments de pont entre l'arena política, tècnica, social i ciutadana. Els dos caps de setmana preparatius permeten als participants familiaritzar-se amb les qüestions de política tecnològica. D'altra banda, durant el fòrum final assisteixen a presentacions per part de grups d'interès, experts i d'altres actors, així com treballar a fons una declaració que es farà pública i, probablement, es presentarà al Parlament (en el cas danès).

Les conferències de consens presenten alguns punts febles. Burton i Duncan (1996) creuen que aquests instruments de participació ciutadana presenten les mateixes debilitats que els jurats pel que fa a la representativitat, però amb el problema afegit al cas danès que els participants siguin seleccionats a través d'anuncis als diaris. El fet que la primera selecció sigui voluntària fa que

probablement participin aquells ciutadans que estiguin més interessats en la política i tinguin disponibilitat de dedicar-hi tres caps de setmana. El procediment de selecció dels participants als Estats Units intenta corregir el possible biaix danès en adoptar un criteri on la primera selecció es fa mitjançant trucades telefòniques a l'atzar. El caràcter experimental d'aquesta iniciativa impedeix fer valoracions sobre com aquests instruments incideixen en els processos decisoris en aquest país.

Les principals crítiques contra les conferències de consens no giren en torn a la manca de representativitat, ja que, en definitiva, tampoc ho pretenen. La principal crítica qüestiona si els ciutadans, mancats de coneixements tècnics, són capaços, després de tres caps de setmana, de donar opinions raonades sobre qüestions de política tecnològica, quan l'incertesa científica envaeix la majoria de processos decisoris i els científics sovint troben dificultats per posar-se d'acord després de molts anys de recerca. En aquest sentit, els resultats de la conferència de consens danesa organitzada el 1989 per debatre la recerca del gen humà invaliden aquesta crítica. La conferència en qüestió es va organitzar un any després que l'Oficina d'Avaluació Tecnològica danesa emetés un informe sobre el mateix tema. Mentre que aquest informe va considerar que la principal qüestió a tractar era com assolir una assignació de recursos equilibrada entre diferents línies de recerca tecnològica, el dictamen del panel va posar l'accent en la necessitat de destinar més recursos a estudiar les conseqüències socials de la ciència i les interrelacions entre els factors ambientals i la genètica. A més, el dictamen dels participants va incloure alguns aspectes ètics que no va considerar l'informe, com per exemple, la necessitat de promoure l'educació i informació ciutadana sobre aspectes tecnològics. O fins i tot qüestions més específiques, com ara la necessitat que la legislació limités els diagnòstics fetals en fases inicials de l'embaràs per detectar determinats "defectes genètics" (per exemple, ser esquerrà). Segons els participants, aquesta pràctica entranyaria el risc que es multipliquessin les decisions de practicar avortaments quan els pares reben aquesta informació genètica (Sclove, 1996). L'exemple és significatiu de com ciutadans sense coneixements tècnics ni experiència en qüestions de política tecnològica estan perfectament

capacitats per articular opinions fonamentades sobre aspectes que tradicionalment han estat monopoli d'experts i polítics.

2.7. Mediació

La mediació no és estrictament un instrument de participació ciutadana sinó més aviat un instrument de resolució de conflictes entre actors afectats per decisions públiques. Malgrat això, s'ha inclòs en aquest estudi per dues raons. Primera, no exclou la participació o representació d'interessos ciutadans no organitzats, per exemple, un grup de veïns afectats per una decisió pública. I segona, s'ha utilitzat en alguns països amb èxit en la resolució de conflictes on altres formes de negociació prèvia han resultat inefectives. La mediació és un mètode col·laboratiu de resolució de conflictes on les parts implicades, sota la direcció d'un mediador neutral, arriben a solucions operatives. Dues definicions han esdevingut clàssiques. Per Cornik (1980), la mediació és un procediment voluntari on els participants en una disputa exploren i reconcilien conjuntament les seves diferències. Per Ozawa i Susskind (1985), la mediació és un procediment voluntari que es diferencia de la negociació per la inclusió d'un conductor neutral que està al servei dels participants. La mediació és un instrument de resolució de conflictes molt comú al Japó, Estats Units i Canadà. Aquesta pràctica es va començar a utilitzar al Japó als anys seixanta com a tècnica informal de resolució de conflictes. Posteriorment, a partir dels anys setanta, ha esdevingut un instrument alternatiu de resolució de conflictes comú als Estats Units (*alternative dispute resolution procedure*). Recentment, també s'ha utilitzat a Alemanya, Àustria, Suïssa i Holanda. Tant a Estats Units com a Canadà, la mediació s'ha utilitzat a tots els nivells de govern (federal, estatal, regional i local) i s'ha aplicat sobretot a conflictes mediambientals i relacionats amb la planificació del territori.

Com s'ha apuntat, la mediació està basada en la participació voluntària i recerca de solucions consensuades. Per tant, aquesta tècnica abandona l'estructura jeràrquica d'altres procediments tradicionals de resolució de conflictes (com a cas extrem, la via judi-

cial). És a dir, els poders públics ja no ocupen una posició dominant sinó que són una de les parts implicades en la negociació. En la mediació participen departaments administratius, grups d'interès i grups d'afectats (*stakeholders*), els quals normalment estan assistits per experts. Malgrat això, no tots els afectats poden participar directament en el procés de mediació. Normalment, els propis grups interessats trien els seus portaveus perquè els representin en el procés negociador. Per tant, no tots els afectats tenen l'oportunitat de participar en la negociació, però sí tenen capacitat d'incloure temes en l'agenda i convertir-se en codecisors (Baughman, 1995). Com a contrapunt crític, es podria dir que els processos de mediació reproduïxen la distribució asimètrica de recursos de la societat, afavorint, per exemple, més a la indústria que als grups ecologistes quan es tracta de resoldre disputes ambientals (Weidner, 1995).

Dos dels requisits bàsics dels processos de mediació són la tria d'un moderador neutral i l'intercanvi d'informació. A l'igual de molts instruments alternatius de resolució de conflictes, la mediació es basa en la negociació assistida, ja que un moderador neutral, el mediador, organitza i guia les negociacions. El mediador ha d'ésser una persona acceptada per totes les parts implicades i ha de jugar un rol actiu. La seva funció no només consisteix a organitzar els aspectes tècnics del procediment (i.e. planificació de les reunions), sinó també a assegurar l'enteniment comú dels aspectes tècnics de les postures dels participants, organitzar reunions amb les parts implicades, corregir la falta de comunicació, suggerir actuacions per ajudar a resoldre qüestions controvertides i proposar acords alternatius (Ozawa, Susskind, 1985). Totes les fórmules que ajudin a millorar la quantitat i qualitat d'informació que reben els participants són vàlides: l'assistència d'experts externs, el treball amb grups individuals o la discussió col·lectiva, entre d'altres. A pesar que el moderador organitza els processos de distribució d'informació, aquest no té autoritat per imposar el seu criteri. La seva força es basa en la seva capacitat per promoure formes de discussió per tal de reduir la desigual distribució de potencial informatiu dels participants, ajudar a les parts a resoldre les seves diferències i arribar a produir solucions consensuals per tots els participants.

Els processos de mediació poden regir-se sota regles de joc molt diferenciades pel que fa al nombre de participants, periodicitat de les reunions, definició de l'agenda, etc. Però sembla que, més enllà de diferències procedimentals, el que veritablement cal analitzar és la capacitat i limitacions dels processos de mediació a l'hora de construir consens sobre qüestions controvertides. El següent exemple permetrà il·lustrar un procés de mediació on les parts implicades en una disputa van trobar una solució satisfactòria per tothom. Edgar (1990) analitza un cas en què un procediment de mediació permet adoptar una solució a un problema d'abastament i potabilitat d'aigües urbanes a Fitchburg, un suburbi de Madison, als Estats Units. Els principals actors implicats en la disputa inclouen: el Departament Federal de Wisconsin de Recursos Naturals, responsable del control i supervisió de les instal·lacions de provisió d'aigua potable; el consistori municipal, responsable de garantir el subministrament i potabilitat de l'aigua; associacions de veïns, que reclamen la reparació o substitució de l'actual sistema d'abastament d'aigua; i el constructor de les instal·lacions. El problema d'abastament i potabilitat de l'aigua a Fitchburg es començà a definir a finals dels anys setanta. Les associacions de veïns i alguns ciutadans actius van començar a queixar-se a les instàncies públiques i van forçar a l'agència estatal a esdevenir "propietària" del problema. Com a resposta, aquesta va iniciar un procés de control i seguiment dels pous. Un cop detectats els problemes de l'aigua, l'agència estatal va contemplar dues alternatives. La primera consistia a demanar al promotor que reparés o substituís les instal·lacions, mentre que la segona consistia a adreçar-se al consistori. Ambdues alternatives presentaven problemes. D'una banda, hi havia certa ambigüïtat legal sobre l'obligació del promotor. D'altra, el consistori va negar-se adduint que no disposava de recursos financers suficients i que no estava resolt el debat sobre la serietat del problema. Donat que l'agència estatal no volia que els ciutadans haguessin de patir retards en l'abastament d'aigua, entre 1980 i 1981 va decidir encetar un procés de mediació per tal que el consistori municipal i el promotor, amb assistència dels veïns, treballessin plegats en la recerca d'una solució. El procés de mediació va durar un any, en el decurs del

qual es van celebrar quatre reunions. El moderador va ser un membre d'una organització privada sense ànim de lucre (el *Wisconsin Center of Public Policy*). Després de reunions conjuntes i individuals amb el mediador, es va arribar a l'acord que el consistori municipal assumiria una important inversió per substituir el sistema de proveïment d'aigua a canvi que el promotor cedís terrenys per augmentar l'extensió d'un parc adjacent. L'acord ja s'ha implementat (Edgard, 1990).

El cas de Fitchburg és un exemple de com actors amb interessos contraposats exploren alternatives que reporten beneficis per tothom: les associacions de veïns es van beneficiar de la substitució del sistema de proveïment d'aigua i l'extensió del parc, l'agència federal s'estalvià els costos de demanda judicial, el consistori va rebre terrenys del promotor, i aquest va estalviar-se una part del cost, ja que el cost de les terres era menor que el de substituir o reparar el sistema de proveïment d'aigua. Aquest cas reproduïx alguns dels elements comuns als processos de mediació: el procés acostuma a produir-se després de negociacions infructuoses, està dirigit per un moderador neutral acceptat per totes les parts, no hi ha una relació jeràrquica entre els participants, els poders públics són una part més en el procés negociador, els participants es reuneixen i discuteixen col·lectivament i individual amb el moderador, i els resultats són consensuats i satisfactoris per tothom.

Els processos de mediació, però, presenten alguns inconvenients. En primer lloc, la mediació resulta un instrument de resolució de conflictes poc efectiu en aquells casos on hi ha valors fonamentals en joc (Weidner, 1995). L'experiència mostra que difícilment els processos de mediació arriben a conciliar posicions dicotòmiques. En segon lloc, els processos de mediació acostumen a ser molt llargs. Això pot fer que molts grups d'afectats puguin sentir-se "pressionats" pel procediment, especialment quan es tracta de resoldre disputes amb solucions no immediates o de caràcter supralocal (Weidner, 1995). Finalment, els processos de mediació poden quedar desvirtuats quan els interessos afectats no queden adequadament representats, quan no tots els actors representats tenen voluntat participativa i no abandonen l'enfocament confrontacional, o quan el mediador juga un rol actiu i no s'assegura que els participants

coneguin el llenguatge utilitzat (Ozawa, Susskind, 1985). Tot i reconèixer aquestes limitacions, Weidner (1995) considera que la mediació presenta l'avantatge de produir resultats més justos, efectius, eficients i ràpids que altres instruments d'implementació de polítiques.

2.8. Democràcia i telecomunicacions

L'aparició de les noves tecnologies i la seva creixent utilització en processos de participació i deliberació ciutadana planteja noves potencialitats, reptes i incerteses als sistemes democràtics. Durant les dècades dels vuitanta i, sobretot, noranta, s'han dissenyat i posat en pràctica tècniques innovadores que incorporen les telecomunicacions als processos de participació ciutadana. El concepte de "democràcia electrònica", cada cop més en voga, fa referència a tot un seguit d'instruments que vehiculen la participació dels ciutadans a través del telèfon, la televisió o la xarxa Internet. Les noves propostes i experiments de democràcia electrònica són molts i molt variats, tant pel que fa al mètode utilitzat com a la seva finalitat. Així, per exemple, alguns pretenen millorar la qualitat de les enquestes d'opinió tradicionals, altres millorar els sistemes d'informació ciutadana, mentre que d'altres són veritables sistemes de votació. Seguidament es descriurà un seguit d'experiències participatives que, amb finalitats molt diverses, presenten el comú denominador d'haver-se vehiculat a través de tecnologies de comunicació.

Un dels mètodes de participació ciutadana que entra dins d'aquest concepte-paraigüa anomenat democràcia electrònica està impulsat per l'*American Talk Issue Foundation*. A mitjans dels anys vuitanta, aquesta fundació nord-americana va posar en marxa un sistema d'entrevistes per telèfon anomenat *American Talk Issue*. Consisteix a fer un seguit d'entrevistes telefòniques a un nombre considerable de ciutadans triats a l'atzar. Les entrevistes tenen l'objectiu de tractar en profunditat qüestions d'interès polític que inclouen des de la política exterior fins a la reforma del sistema polític nord-americà. Durant l'entrevista, que té una durada d'uns trenta minuts, els entrevistats responen unes preguntes i expressen

les seves opinions obertament. Amb les respostes obtingudes, la Fundació fa una anàlisi de les opinions més consensuades ("*Consensus Location*") i elabora informes que, eventualment, es fan arribar a experts i a les institucions públiques interessades. La principal diferència entre l'*America Talk Issue* i les enquestes d'opinió tradicionals és que, en les primeres, els entrevistadors no utilitzen qüestionaris tancats sinó oberts, deixant que els entrevistats expressin amb llibertat els seus punts de vista (www.auburn.edu).

Algunes experiències dutes a Estats Units i Gran Bretanya incorporen de forma més explícita tècniques de participació electrònica. *America on the Line* va ser un experiment dut a terme per la cadena de televisió nord-americana CBS a principis dels noranta. Aquesta cadena de televisió va tabular les opinions d'uns 300.000 nord-americans emeses telefònicament immediatament després de la retransmissió del missatge del president G. Bush. Segons Fishkin (1992), *America on the Line* va presentar tres problemes fonamentals: en primer lloc, la manca de representativitat dels participants (ja que els resultats van ser molt diferents als obtinguts en una mostra representativa); en segon lloc, el caràcter espontani i no reflexiu de les respostes; finalment, la manca de debat cara a cara entre els ciutadans i els representants polítics.

La cadena de televisió britànica Granada Television va organitzar un seguit d'experiments de característiques semblants anomenats Granada 500. Fishkin (1995b) descriu les seves característiques. Amb motiu de les eleccions nacionals de 1974, 1979, 1983, 1987 i 1992, la cadena de televisió Granada Television va seleccionar una mostra d'uns cinc-cents ciutadans d'una circumscripció on el comportament electoral fos estadísticament representatiu del conjunt del país. Durant dues setmanes, aquests ciutadans es van reunir per tal d'estudiar a fons els programes electorals dels partits polítics i consultar a experts. Posteriorment, aquests ciutadans van participar en un programa de televisió, el Granada 500, emès immediatament abans de la celebració de les eleccions, on van interrogar els líders polítics durant un espai de vint minuts. En dues ocasions aquest experiment es va acompanyar d'un mecanisme de votació electrònica per part dels teleespectadors a fi i efecte de comparar les seves opinions irreflexives amb les opinions informades dels cinc-cents

participants de la mostra, tot i que aquestes es van fer públiques un cop celebrades les eleccions (Fishkin, 1995). A diferència de l'experiència *America on the Line*, que va ser una forma d'enquesta d'opinió, l'experiment Granada 500 va incorporar un element deliberatiu.

Les propostes de participació electrònica més innovadores són aquelles on els ciutadans tenen un accés directe a les instàncies decisòries. Percy-Smith (1996) en descriu algunes. Per exemple, la Teleconferència Legislativa impulsada per l'Estat d'Alaska. Es tracta d'una audiència pública d'àmbit estatal que permet als ciutadans plantejar preguntes i expressar opinions electrònicament, superant doncs la barrera física de la distància (Percy-Smith, 1996). Una altra experiència de participació telefònica és la impulsada per l'Ajuntament d'Amsterdam juntament amb el Govern holandès. La seva finalitat és facilitar l'accés dels ciutadans a les discussions públiques i a la informació sobre afers de política municipal i nacional (Percy-Smith, 1996).

Les experiències d'Alaska i Amsterdam fan possible que, mitjançant les noves tecnologies, els ciutadans puguin expressar opinions sobre qüestions d'interès polític i apropar-se als seus representants. Altres experiències de democràcia electrònica van més enllà en incorporar un sistema de televotació que no només pretengui expressar opinions ciutadanes, sinó influir en els processos decisoris. La "televotació" és un instrument innovador d'enquesta que utilitza la xarxa telefònica per promoure la deliberació i participació dels ciutadans, integrant els principis d'aleatorietat, interactivitat i probabilitat (Slaton 1992). La televotació consisteix a seleccionar una mostra d'entre quatre-cents i mil ciutadans contactats mitjançant trucades telefòniques realitzades aleatòriament. Hi participen els que accepten rebre informació per correu i comprometre's a deliberar amb persones del seu entorn familiar o social sobre una qüestió d'interès polític. Després d'aquest procés d'informació i deliberació, els entrevistats responen per telèfon un qüestionari. Amb els resultats, els organitzadors elaboren informes que són tramesos a les instàncies públiques interessades en el tema i als mitjans d'informació.

Hi ha hagut algunes experiències de televotació als Estats Units, Holanda i Nova Zelanda. En algunes ocasions, la televotació s'ha

integrat en audiències públiques d'àmbit municipal.⁵ Un dels casos més significatius va tenir lloc a Honolulu, a l'Estat de Hawaii, a principis dels anys noranta. L'Ajuntament de Honolulu va impulsar una experiència que incorporava un sistema de televotació a un procés d'audiència pública municipal. La institució promotora volia conèixer què pensaven els ciutadans de la iniciativa de l'Ajuntament de construir un amfiteatre a l'àrea de Waikiki Shell. L'audiència pública es va retransmetre per televisió, de manera que es podien alternar les opinions de ciutadans que van assistir-hi amb les d'aquells que trucaven per telèfon. A més, qualsevol espectador va tenir l'oportunitat de votar a favor o en contra de la proposta mitjançant un telèfon que va sortir sobreimprès en pantalla. Els resultats es van fer públics l'últim dia. Es calcula que el nombre d'espectadors va ser d'uns 10.000 (100 cops més que els que van assistir a l'audiència municipal), gairebé 7.500 dels quals va emetre el seu vot. El projecte va ser rebutjat per dues tercers parts dels votants (www.auburn.edu).

Algunes propostes incorporen les noves tecnologies a nous instruments de participació i deliberació ciutadana. Així, per exemple, el *Jefferson Center for New Democratic Processes* ha impulsat recentment una nova iniciativa que combina el procés de jurats ciutadans amb un sistema de televotació. L'objectiu d'aquesta iniciativa és connectar les opinions especialitzades dels jurats amb les del públic en general. Segons una proposta feta a l'Oficina de Planificació del Comtat de Dakota (Jefferson Center, no publicat), per dur a terme el sistema de televotació seria necessari seleccionar una mostra d'uns cinc-cents ciutadans que es comprometessin a llegir uns materials bàsics sobre les qüestions a tractar. El dia anterior a les deliberacions finals dels jurats ciutadans, aquests explicarien les recomanacions probables en un programa de televisió d'una hora i mitja de durada. Després del programa, els cinc-cents ciutadans serien enquestats. D'aquesta manera, els jurats podrien conèixer les reaccions del públic en general abans de fer les seves recomanacions finals. Aquesta experiència, hores d'ara, encara no s'ha implementat.

5. El sistema "d'audiència municipal electrònica" va ser un dels temes inclosos en el programa electoral de R. Perot, candidat en les eleccions presidencials nord-americanes de 1992.

L'aplicació de les noves tecnologies a instruments de participació i deliberació ciutadanes es limita a experiències molt recents i aïllades. A primera vista, el seu potencial sembla indiscutible, ja que aspiren a augmentar la difusió d'informació sobre qüestions polítiques, incentivar l'interès ciutadà per la política i acostar-lo als seus representants i, finalment, promoure l'educació democràtica dels ciutadans. Al mateix temps, la novetat dels instruments de participació electrònica i la incertesa respecte als seus possibles usos i conseqüències obliga a ser prudents a l'hora de valorar-los. Percy-Smith (1996) planteja algunes qüestions en aquest sentit. Per exemple, qui fixa l'agenda i qui té el dret d'iniciar un procediment de consulta o referèndum; qui formula la pregunta i com aquesta pot afectar la resposta dels ciutadans (per tant, si la consulta pot tenir finalitats plebiscitàries); a través de quins mitjans es distribueix la informació; quan s'ha d'encoratjar el màxim de participació; i finalment, quina ha de ser la natura dels resultats, consultius o vinculants.

Molt recentment s'han començat a posar en funcionament experiències de democràcia electrònica que utilitzen la xarxa Internet. Sobretot als Estats Units, però també a alguns països europeus, organitzacions i institucions han volgut aprofitar la facilitat d'accés i la capacitat d'interacció que ofereix la xarxa Internet per a fomentar la informació i participació ciutadana.

Les experiències en aquest sentit tenen característiques i objectius molt diversos. En primer lloc, cal diferenciar les que es basen exclusivament en la difusió d'informació de les que tenen voluntat participativa. Moltes institucions públiques, inicialment dels Estats Units però actualment també a molts països d'Europa, han aprofitat la xarxa Internet per posar a l'abast del ciutadà grans quantitats d'informació sobre l'activitat pública. Si bé és cert que un element indispensable per al funcionament correcte d'una democràcia és la transparència informativa, aquests serveis d'informació institucionals no es poden inscriure dins el corrent de l'anomenada democràcia electrònica; en aquests casos, les institucions se serveixen a la perfecció de la facilitat i la potencial universalitat de l'accés a Internet, però en canvi no aprofiten la interactivitat que ofereix el mitjà. I aquesta és la característica d'Internet que volen potenciar altres experiències, de tipus participatiu, provinents en la gran majoria de la iniciativa privada.

Les experiències participatives són molt diverses tant en l'abast —local, regional, estatal— com en els mecanismes de participació que utilitzen —debats, consultes ciutadanes, comunicació ciutadà-polític—, però comparteixen la vocació experimental, l'objectiu bàsic de fomentar l'interès i la participació ciutadana en la política i la consciència que cap experiència de participació que utilitzi exclusivament la xarxa Internet pot aspirar, almenys de moment, a ser representativa.

Una de les experiències pioneres en aquest sentit és la posada en pràctica per Steven L. Clift a l'Estat nord-americà de Minnesota. *Minnesota E-Democracy* (<http://www.e-democracy.org/>) promou el debat ciutadà a través de la xarxa. L'experiència va néixer el 1994, coincidint amb les eleccions a governador i al Senat federal, amb l'objectiu d'oferir informació sobre els candidats i els seus programes. El sistema ha anat evolucionant i actualment *Minnesota E-Democracy* funciona a través d'una llista de distribució on els ciutadans que es registren poden donar la seva opinió i debatre amb altres ciutadans sobre temes de política local. En períodes d'eleccions també s'ofereixen debats entre polítics i conferències *online* de representants d'organitzacions polítiques i cíviques.

Seguint l'exemple de l'experiència de Minnesota, al Regne Unit neix *UK Citizens Online Democracy (UKCOD)* (<http://www.democracy.org.uk/>). Aquesta experiència es basa, com l'anterior, en proveir informació als ciutadans i potenciar el debat informat sobre temes que els afecten. *UKCOD* manté diversos debats simultanis, sempre acompanyats de documentació sobre la temàtica en discussió; alguns dels debats, a més, poden complementar-se amb un debat paral·lel entre polítics o entre representants d'organitzacions socials —debats d'accés restringit, on els ciutadans poden seguir les argumentacions dels convidats però no poden participar—. Aquesta experiència té un abast més ampli que el projecte de Minnesota: se centra en política general de l'Estat i compta amb més recolzament financer i institucional. La Cambra dels Comuns britànica i el Parlament Europeu, per exemple, li han donat suport. Alguns dels temes debatuts fins ara són el futur de la Constitució del Regne Unit, la possible integració britànica a la Moneda Única Europea o el transport.

Dins de les pàgines de *UK Citizens Online Democracy* també s'hi allotja un projecte de participació ciutadana local, el projecte *Online Democracy in Brent*. El govern del districte londinenc de Brent va posar en marxa un sistema de consulta ciutadana a través d'Internet el gener de 1997. En la primera consulta es demanava l'opinió dels ciutadans sobre el pressupost per l'any financer 1997/98. El consistori va repartir còpies impreses del document de consulta a 70.000 cases del districte i 10.000 més estaven a disposició dels ciutadans a les biblioteques de Brent i a algunes botigues, on també hi havia urnes per dipositar les respostes. La pàgina *web* permetia als ciutadans participar en la consulta a través d'Internet seguint un formulari de resposta preestablert, i oferia documentació complementària i la possibilitat d'entrar en debats *online* sobre el mateix tema. El consistori també va posar a disposició dels ciutadans la connexió gratuïta a Internet en tres biblioteques de Brent. Una vegada es va tancar el termini de respostes, tant les paperetes com les respostes a través de la xarxa es van analitzar i es van fer arribar els resultats als regidors. El resultat de la consulta no era vinculant, però havia de servir per guiar els representants locals en la discussió sobre el pressupost d'aquell any. A finals de 1997 es va posar en marxa una segona consulta, aquesta vegada sobre les mesures ambientals que s'haurien de prendre al districte de cara al canvi de mil·lenni.

Una experiència molt diferent de les anteriorment descrites però potencialment molt interessant és la que es porta a terme al Congrés dels Estats Units. *Democracy.net* (<http://www.democracy.net/>), un projecte del *Center for Democracy and Technology* i *Voters Telecommunications Watch*, es basa en la transmissió en directe a través de la xarxa —per àudio i per vídeo— de les comissions informatives o audiències públiques (*bearings*) del Congrés nord-americà que tracten algun tema relacionat amb Internet o amb les noves tecnologies. Els ciutadans poden, entre d'altres possibilitats, seguir les audiències en directe, debatre-les simultàniament amb altres ciutadans o fer preguntes que es fan arribar als congressistes durant els descansos de la sessió. Tot i que ara per ara es limita a la temàtica d'Internet, els organitzadors preveuen ampliar l'experiència a altres àrees.

Les potencialitats de les anomenades noves tecnologies de la comunicació, i en especial de la xarxa Internet, en el camp de la participació ciutadana són molt grans. Les característiques d'aquests nous instruments —facilitat d'accés, capacitat d'interacció, velocitat, baix cost— faciliten i abarateixen enormement la difusió d'informació, l'organització de debats, les consultes ciutadanes o la comunicació entre ciutadà i polític. Malgrat això, la novetat fa que aquests instruments encara no estiguin a l'abast de qualsevol ciutadà i que, per tant, la participació a través seu sigui baixa i no representativa de la població. Caldrà esperar un més gran desenvolupament d'aquestes noves tecnologies, que tindran un major impacte en la pràctica democràtica com més àmpliament estiguin establertes i com més familiar sigui el seu ús pels ciutadans (Stewart, 1996b).

CAPÍTOL 3

ELS VUIT MODELS COMPARATS

Aquest capítol ofereix una anàlisi horitzontal dels vuit models de participació ciutadana descrits en els apartats anteriors. Es tracta de valorar cada model respecte als altres tenint en compte un seguit de variables que es poden agrupar en tres grups: variables de “contingut i orientació”, variables “de procediment”, i variables “d’entorn”. Les variables de contingut i orientació inclouen la finalitat, l’escala i el tipus de temes adreçats pels instruments de participació. Les variables de procediment inclouen el nombre de participants, el criteri de selecció, el grau de representativitat i la dimensió temporal associada a la capacitat de reflexió ciutadana. Finalment, les variables d’entorn inclouen la Interconnexió entre l’esfera ciutadana i les esferes social, tècnica i política (aquesta última s’entén com a variable de resultat ja que fa referència al grau d’influència dels ciutadans en els processos decisoris).

a) Variables de contingut i orientació

Els vuit models analitzats presenten importants diferències pel que fa a finalitat, escala i qüestions adreçades. Pel que fa a la primera variable, podem identificar categories generals de finalitats, com ara la deliberativa, la consultiva o la resolutiva. La deliberativa es dóna quan l’instrument de participació pretén generar discussió entre els ciutadans prèviament a conèixer les seves opinions. La consultiva es dóna quan els impulsors de l’experiència participativa volen exclusivament conèixer

les opinions dels ciutadans. Finalment, la resolutiva es dóna quan la participació pretén construir consens sobre qüestions controvertides. Aquesta classificació presenta la dificultat analítica que les categories no són tancades i que un mateix model pot tenir més d'una finalitat. Malgrat el risc de simplificació, també permet fer una primera distinció entre els diferents models de participació ciutadana. En general, dels vuit models analitzats, dos, l'enquesta d'opinió deliberativa i els fòrums de discussió tenen una finalitat clarament deliberativa. Cal matisar, però, que l'enquesta d'opinió deliberativa pretén, col·lateralment, demostrar la tesi que la deliberació canvia les opinions dels ciutadans. Les conferències de consens, les estructures veïnals i la majoria d'instruments de participació electrònica tenen una funció clarament consultiva, mentre que els jurats i els comitès consultius ciutadans combinen aquesta funció amb la resolutiva. Dels vuit instruments, la mediació és el que té una finalitat resolutiva més clara.

Un altre dels factors on apareixen diferències substantives entre els vuit models i que influeix en l'èxit de la participació fa referència a l'escala territorial on operen i al tipus de problema adreçat. Pel que fa a l'escala, i després d'analitzar tots els models, només les estructures veïnals operen tant sols a escala local. Els jurats, els comitès consultius ciutadans, els fòrums de discussió i la mediació poden operar tan a escala local, regional com estatal. No cal oblidar, però, que els mateixos models presenten especificitats a cada país. Per exemple, dins de la categoria de jurats, ens trobem que els consells ciutadans operen, com a mínim fins ara, a escala local o comarcal, mentre que les Cèl·lules de Planificació alemanyes poden operar a escala nacional. El mateix pot succeir amb la mediació. Les conferències de consens, almenys en el cas danès, són aquelles que normalment operen a escala estatal.

L'escala on opera l'experiència participativa és una dimensió estretament lligada al tipus de qüestions adreçades. Normalment, quan aquests instruments tracten de problemes molt acotats i delimitats territorialment, les probabilitats d'èxit són més altes. Algunes experiències amb les cèl·lules de planificació alemanyes, alguns nuclis d'intervenció participativa, consells ciutadans o comitès consultius ciutadans ho corroboren. Les conferències de consens daneses són, però, una clara excepció.

Taula 1: Variables de contingut i orientació

FINALITAT	ÀMBIT	TEMES	ADREÇATS
ENQUESTA D'OPINIÓ DELIBERATIVA	deliberativa	estatal	qüestions de política general
JURATS	consultiva	local regional estatal	qüestions de política general
COMITÈS CONSULTIUS CIUTADANS	consultiva / resolutiva	local / regional	gestió del territori
ESTRUCTURES VEÏNALS	consultiva	local	política local
FÒRUMS DE DISCUSSIÓ	deliberativa	local / estatal	qüestions de política general
CONFERÈNCIA DE CONSENS	consultiva	estatal	política tecnològica
MEDIACIÓ	resolutiva	local regional estatal	gestió del territori
TELEDEMOCRÀCIA	variable	local regional estatal	variable

Font: elaboració pròpia.

b) Variables de procediment

Els aspectes procedimentals són aquells on les diferències entre els vuit models són més acusades. En aquest apartat s'han triat quatre variables significatives, tres referents a la composició dels participants i una referent a la dimensió temporal. Les tres primeres inclouen el nombre de participants, el criteri de selecció i el grau de representativitat, mentre que la dimensió temporal posa l'accent en com la durada i periodicitat del procediment permet als ciutadans emetre opinions reflexives.

El nombre de participants és possiblement el factor diferenciador més clar. Dels vuit models analitzats, només un, els comitès consultius ciutadans, presenta una variabilitat notable, ja que si bé normalment és baix, també s'han impulsat experiències on ha participat un nombre elevat de ciutadans. Dels altres set models, l'enquesta d'opinió deliberativa i els instruments de participació electrònica són els que admeten un nombre més elevat de participants. En tots els altres, el nombre de participants és baix. Val la pena assenyalar, un cop més, les diferències que presenta un mateix model en diferents països.

Per exemple, els jurats britànics tenen una composició d'entre dotze i setze membres, mentre que les Cèl·lules de Planificació Alemanyes i els Consells Ciutadans estan integrats per uns vint-i-cinc participants. De tots els instruments analitzats, els fòrums de discussió presenten la participació més baixa.

Pel que fa als criteris de selecció, les diferències entre models també són acusades. En general, els principals criteris utilitzats són la selecció aleatòria, la participació oberta i la designació. Els jurats i l'enquesta d'opinió deliberativa són els únics models que utilitzen la selecció aleatòria com a criteri. Els membres dels jurats se seleccionen a l'atzar, ja sigui a través de trucades telefòniques (jurats nord-americans) o a través del padró municipal (consells ciutadans). Pel que fa a l'enquesta d'opinió deliberativa, es fa una primera selecció a través de trucades telefòniques a l'atzar (cas nord-americà), tot i que després se selecciona una mostra representativa. Les conferències de consens apliquen un criteri relativament semblant, ja que se selecciona una mostra de voluntaris un cop han contestat a anuncis en els diaris (cas danès) o a trucades telefòniques realitzades a l'atzar. En ambdós casos, s'intenta que la mostra sigui el més representativa possible. Dos dels vuit models, els fòrums de discussió i algunes modalitats de teleparticipació, estan oberts a la participació del públic en general. En casos excepcionals, els comitès consultius ciutadans també ho poden estar, tot i que sovint les autoritats públiques designen els participants que s'han presentat com a voluntaris. També varien els criteris de selecció dels participants a les estructures veïnals, ja que inclouen l'elecció per votació i la designació. Finalment, la presència de l'autoritat pública en els processos de mediació és molt explícita.

Tant el nombre de participants com el criteri de selecció són dues variables que influeixen en el grau de representativitat de cada model. Si es pogués construir una escala de representativitat, tot i que molts models no la busquen, els models que se situarien en els esglaons més alts semblen ser els jurats i, dins d'aquests, els consells ciutadans (donat que l'univers que es pren és el padró, no la guia telefònica). L'enquesta d'opinió deliberativa també presenta un alt grau de representativitat. En esglaons intermedis se situarien les conferències de consens i les estructures veïnals. Finalment, els

fòrums de discussió i la mediació es presenten com els models menys representatius. Tot i això, no es pot perdre de vista que el caràcter voluntari de la participació afecta negativament el grau de representativitat en tots ells.

Taula 2: Variables de procediment

	NOMBRE DE PARTICIPANTS	CRITERI DE SELECCIÓ	TEMPS/REFLEXIÓ
ENQUESTA D'OPINIÓ DELIBERATIVA	alt (600)	mostra representativa	3 dies / reflexió
JURATS	baix (12-25)	aleatòria	3-5 dies / reflexió
COMITÈS CONSULTIUS CIUTADANS	variable (7-130)	invitació (excepció: oberta)	reunions periòdiques / reflexió
ESTRUCTURES VEÏNALS	variable	nomenament / elecció	reflexió / (estructures permanents)
FÒRUMS DE DISCUSSIÓ	baix (5-15)	oberta	variable
CONFERÈNCIA DE CONSENS	baix (uns 15)	selecció de voluntaris	reflexió / (3 caps de setmana)
MEDIACIÓ	baix	invitació a grups interessats	no predeterminat (mesos, anys)
TELEDEMOCRÀCIA	alt	preferentment oberta	variable

Font: elaboració pròpia.

Per últim, els models presenten diferències pel que fa a la dimensió temporal, és a dir, pel que fa a la quantitat de temps de què disposen els ciutadans per reflexionar sobre les qüestions tractades. En general, tots els models excepte algunes experiències de participació electrònica (les que combinen la participació telefònica amb les emissions televisives) ofereixen als ciutadans una quantitat de temps suficient per emetre opinions reflexives. La diferència rau, però, en la quantitat i distribució d'aquest temps. Per exemple, mentre que els jurats i l'enquesta d'opinió deliberativa reuneix els participants durant dos o tres dies consecutius a temps complet, els comitès consultius ciutadans reuneixen els participants periòdicament durant un temps indefinit, normalment d'uns mesos. Tant la participació concentrada en el temps com la periòdica presenten avantatges. Mentre la primera permet capturar millor l'atenció dels participants, la segona els dona la possibilitat de rebre

informacions externes al procediment. La mediació, un cop més, presenta especificitats que no coincideixen amb les dels altres models, ja que la durada dels procediments no està predeterminada i pot allargar-se durant mesos i, fins i tot, anys. Aquest “excés” de temps pot acabar generant fatiga entre els participants. Malgrat aquestes diferències, sembla que els set models garanteixen que els ciutadans gaudeixin d’un període de temps de reflexió.

c) Variables d’entorn

Les variables d’entorn fan referència al grau d’interconnexió entre els ciutadans i les esferes social, tècnica i política (es tracta, per tant, d’una variable de resultat que pot traduir-se com grau d’influència en els processos decisoris).

Pel que fa a la interconnexió entre l’esfera ciutadana i la social, és a dir, entre els ciutadans i els grups d’interès, els models presenten diferències substancials. L’enquesta d’opinió deliberativa, els fòrums de discussió i la majoria d’instruments de participació electrònica no preveuen, en general, vies de connexió entre l’esfera ciutadana i la social. Pel que fa a la mediació, seria imprecís creure que hi ha una forta interacció entre l’esfera ciutadana i la social, ja que el fet que els participants siguin representants dels grups d’afectats pot excloure interessos dels públic en general. Els jurats —i probablement també les conferències de consens— presenten el risc que els grups socials es neguin a participar en el procés amb la finalitat de deslegitimar-lo. El grau d’interconnexió entre l’esfera ciutadana i l’esfera social depèn, en bona mesura, de la disposició dels grups d’interès a participar-hi. Però, malgrat aquesta deficiència, els jurats i les conferències de consens són els instruments que assoleixen nivells més alts d’imbricació entre les esferes ciutadana i social sense córrer el risc que aquesta última s’apropii del procés. Aquesta situació es pot donar allà on la participació és oberta o on les institucions impulsores tenen l’última paraula sobre qui participarà. Per exemple, als comitès consultius ciutadans. A les estructures veïnals la interacció entre ciutadans i grups d’interès pot ser directa, sobretot perquè sovint els interessos

s'articulen a través d'associacions de veïns, o indirecta, a través de la influència que puguin exercir els grups d'interès sobre aquestes estructures.

Respecte al grau d'interconnexió entre l'esfera ciutadana i la tècnica, els models també presenten fortes diferències. Dels vuit analitzats, els fòrums de discussió no faciliten aquesta intersecció. L'enquesta d'opinió deliberativa, els comitès consultius ciutadans, els jurats i les estructures veïnals semblen bastant permeables a l'arena tècnica, mentre que allà on es detecta una interpenetració més notable és a les conferències de consens i a la mediació. Pel que fa als instruments de participació electrònica, la interconnexió entre l'esfera ciutadana i la tècnica és incerta. Mentre que als que se sustenten en la via telefònica és inexistent, a les que operen a través d'Internet pot ser notable.

Finalment, també trobem importants diferències pel que fa a la interconnexió entre l'esfera ciutadana i la política. Cal tenir en compte, en primer lloc, quina és la finalitat dels instruments de participació, ja que alguns no pretenen influir en els processos decisoris (almenys directament), sinó simplement generar debat i deliberació entre els ciutadans. En aquests casos, és d'esperar que la seva influència sigui nul·la. Pel que fa als instruments amb finalitats consultiva i resolutiva, la seva capacitat d'influència és desigual. Per exemple, la mediació i les conferències de consens es presenten com a instruments amb forta capacitat d'influència en els processos decisoris, mentre que els jurats, les conferències de consens i els comitès ciutadans presenten un grau d'influència variable. És més, els mateixos models poden presentar graus de rendiment molt diferents. Els jurats n'és un cas molt clar, ja que als Estats Units tenen un impacte molt reduït en comparació amb experiències semblants a Europa. Els diferents contextos politicoinstitucionals on operen aquests instruments expliquen en part aquestes diferències. L'existència de mecanismes d'articulació d'interessos i el caràcter privat on se situa l'impuls de la majoria d'aquestes experiències als Estats Units contrasta amb la situació a Europa, on les iniciatives de participació se situen, sobre tot, a nivell institucional. Aquestes diferències també expliquen en bona mesura que les tècniques de mediació estiguin més arrelades als Estats Units.

Taula 3: Variables d'entorn

	INTERACCIÓ AMB L'ARENA SOCIAL	INTERACCIÓ AMB L'ARENA TÈCNICA	INFLUÈNCIA EN ELS PROCESSOS DECISORIS
ENQUESTA D'OPINIÓ DELIBERATIVA	nul·la	variable	nul·la
JURATS	variable	variable	variable
COMITÈS CONSULTIUS CIUTADANS	indirecta	variable	variable
ESTRUCTURES VEÏNALS	indirecta	variable	baixa
FÒRUMS DE DISCUSSIÓ	nul·la	nul·la	nul·la
CONFERÈNCIA DE CONSENS	alta	alta	alta
MEDIACIÓ	alta	alta	alta
TELEDEMOCRÀCIA	variable	incerta	incerta

Font: elaboració pròpia.

En conclusió, els vuit models analitzats presenten fortes diferències quant a finalitat, selecció dels participants, funcionament o ubicació en el seu entorn. Però més enllà de les diferències i especificitats de cadascun d'ells, aquests assoleixen, amb major o menor mesura, alguns dels objectius de democràcia: promoure la deliberació ciutadana, garantir cert grau d'igualtat política, permetre als ciutadans influir en els processos de presa de decisions, reforçar la legitimitat de les decisions públiques i millorar l'educació democràtica dels ciutadans. Aquesta sembla, doncs, una raó per continuar experimentant i explorant vies innovadores de participació ciutadana.

BIBLIOGRAFIA

- Adair, J. (1996), "The Hawthorne Effect is a Common Artifact in Social Research", *The Public Perspective*, vol. 7, n. 1.
- Aicher, P. (1997), "Study Circles: what's in a word?", Newsletter SCRC.
- Almond, G., Verba, S. (1965), *The Civic Culture*, Boston: Little Brown.
- Armour, A. (1995), "The Citizens' Jury Model of Public Participation: A Critical Evaluation", in Renn, O. et al (eds.).
- Barber, B. (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.
- Baughman, M. (1995), "Mediation", a Renn, O. et al (eds.).
- Berelson, B., Lazarsfeld, P., McPhee, W. (1954) *Voting*, Chicago: University of Chicago Press.
- Berry, J., Portney, K., Thomson, K. (1993), *The Rebirth of Urban Democracy*, Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Boham, J. (1996), *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*, Cambridge / London: The MIT Press.
- Bohman, J., Regh, W. (1996), "Deliberation and Discourse", *Journal of Political Philosophy*, 4: 79-99.
- Boyd, D., Gronlund, A. (1995), The Ithaca Model: A Practical Experience in Community-Based Planning, *Transportation Research Record* 1499.
- Bradburn, N. M. (1996), "How NORC Selected the Deliberative Poll's Respondents", *The Public Perspective*, vol. 7, n. 1.
- Burton, P., Duncan, S. (1996), "Democracy and Accountability in Public Bodies: New Agendas in British Governance", *Policy and Politics*, vol. 24, n. 1: 5-16.
- Coote, A., Mattinson, D. (1997), "Twelve Good Neighbours: The Citizen as Juror", *Local Government Policy Discussion Paper* 31.
- Crosby, N (en premsa), "The Citizens Jury Process and Environmental Decisions", Sexton, K., Burkhardt, T. D. (eds.), *Better Environmental Decisions: strategies for governments, business and communities*.
- Crosby, N. (1996), "Creating an Authentic Voice of the People", paper presentat al Congrés Anual de l'Associació de Ciència Política del Midwest, abril 18-20.
- Crosby, N. (1995), "Citizens Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions, en Renn, O. et al (eds.).

- Crosby, N., Kelly, J. M., Schaefer, P. (1986), "Citizens Panels: A New Approach to Citizen Participation", *Public Administration Review*, vol. 46, n. 1: 170-78.
- Dente, B. (ed.) (1995), *Environmental Policy in Search of New Instruments*, Holanda: Kluwer Academic Publishers.
- Dienel, P., Renn, O. (1995), "Planning Cells: A Gate to 'Fractal' Mediation", in Renn, O. et al (eds.).
- Dienel, P. (1989), "Contributing to Social Decision Methodology: Citizen Reports on Technological Projects", a Vlek, C. Cvetkovich, G. (eds.).
- Edgar, J. (1990), Crowfoot, J., Wondolleck, J. (eds.), *Environmental Disputes Community Involvement in Dispute Resolution*, Whashington: Island Press.
- Fiorino, D. (1995), "Regulatory Negotiation as a Form of Public Participation", en Renn, O. et al (eds.).
- Fisher, F. (1993), "Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases", *Policy Sciences* 26: 165-187.
- Fishkin, J., Luskin, R. (196a), "The Deliberative Poll: A Reply to Our Critics", *The Public Perspective*, vol. 7, n. 6.
- Fishkin, J. (1996b), "The NIC Poll revisited", *The Public Perspective*, vol. 7 n. 3.
- Fishkin, J. (1996c), "The Deliberative Opinion Poll comes to Texas and to Campaign 1996", *The Public Perspective*, vol. 7, n. 1.
- Fishkin, J. (1996d), "Bringing Deliberation to Democracy", *The Public Perspective*, vol. 7, n. 1.
- Fishkin, J. (1995a), *The Voice of the People*, New Haven / London: Yale University Press.
- Fishkin, J. (1995b), *Democracia i deliberación*, Barcelona: Ariel.
- Fishkin, J. (1992), "Beyond Teledemocracy: America on the Line", *The Public Perspective*, vol. 7, n. 1: 13-19.
- Flavin, C., Dougherty, R. (1996), "Science and Citizenship at the NIC", *The Public Perspective*, vol. 7, n. 3.
- Font, J. (1996), "Los Núcleos de Intervención Participativa (NIP): análisis de tres experiencias", *Gestión i Análisis de Políticas Públicas* 5-6: 143-49.
- Garbe, D. (1986), "Planning Cells and Citizen Report: a Report on German Experiments with New Participation Instruments",

- European Journal of Political Research* 14: 221-236.
- Gomà, R., Brugué, J. (1994), *Public Participation in a Dezentralized City: the Case of Barcelona*, Institute de Ciències Polítiques i Socials WP.
- Greenbaun, T. (1993), *The Handbook for Focus Groups Research*, New York: Lexington Books.
- Hadden, S. (1995), "Regulatory Negotiation as Citizen Participation: A Critique", en Renn, O. et al (eds.).
- Harwood Group (1991), *Citizens and Politics*, Dayton: Kettering Foundation.
- Henderson, L. J. (1989), "Neighborhood Power in the Capitol: Advisory Neighborhood Commissions in Washington, DC", *National Civic Review*, vol. 78, n. 3: 209-14.
- Huntington, P. (1975), "The United States", en Crozier, M., Huntington, P., Watanuki, S. (eds.), *The Crisis of Democracy*, New York: NY University Press.
- Ingram, H., Smith, S. R. (eds.), (1993), *Public Policy for Democracy*, Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Joss, S., Durant, J. (eds.), (1995), *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*, London: Science Museum.
- Kay, A. F. (1996), "How the Questionnaire Could have been Improved", *The Public Perspective*, vol. 7, n. 3.
- Keeney, R. (1992), *Value-Focused Thinking*, Cambridge: Harvard University Press.
- Krueger, R. (1994), *Focus Groups*, London: Sage.
- Kweit, M. G., Kweit, R. (1987), "Citizen Participation: Enduring Issues for the Next Century", *National Civic Review*, vol. 76 n. 3: 191-98.
- Ladd, E. C. (1996), "Fishkin's 'Deliberative Poll' is Flawed Science and Dubious Democracy", *The Public Perspective*, vol. 7, n. 6.
- Ladd, E. C. (1996), "Magic Town: Jimmy Stewart Demonstrates the 'Hawthorne Effect'", *The Public Perspective*, vol. 7, n. 3.
- Laird, F. (1993), "Participatory Analysis, Democracy and Technological Decisions Making", *Science, Technology, & Human Values*, vol. 18, n. 3: 341-61.
- Langton, S. (1978), *Citizen Participation in America*, Lexington, Mass.: Lexington Books.

- Leighninger, M. (1996), "Why the sudden interest in dialogue and democracy?... and where do study circles fit in?", *Newsletter SCRC*.
- Lynn, F., Kartzel, J. (1995), "The Redemption of Citizen Advisory Committees: A Perspective from Critical Theory", en Renn, O. et al (eds.).
- Manning, B., Matisone, S., Romslo, J. (1997), "Great Britain embraces the Citizens Jury process", *Citizens Jury UPDATE*, spring 1997.
- Mathews, D. (1994), *Politics for People: Finding a Responsive Public Voice*, Urbana: Illinois Press.
- Mattson, K., Button, M. (no publicado), "A Critical Study of Civic Deliberation and the Political Process", Walt Whitman Center for the culture and Politics of Democracy, New Jersey.
- McDowell, B. D. (1986), "Citizen Participation in the American Federal System", *Transportation Research Board*: 312, núm. desembre.
- Mitofsky, W. J. (1996), "The Emperor has no Clothes", *The Public Perspective*, vol. 7, n. 3.
- Mitofsky, W. J. (1996), "It's not Deliberative and it's not a Poll", *The Public Perspective*, vol. 7, n. 1:
- Newport, F. (1996), "Why Do We Need a Deliberative Poll?", *The Public Perspective*, vol. 7, n. 1.
- Ozawa, C., Susskind, L. (1985), "Mediating Science-Intensive Policy Disputes", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 5 n. 1: 23-39.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Percy-Smith, J. (1996), "Downloading Democracy? Information and Communication Technologies in Local Politics", *Policy and Politics*, vol. 24 n. 1: 43-56.
- Putnam, R. (1995), "Turning In, Turning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", *Political Science and Politics*, vol. XXVIII, n. 4: 664-683.
- Renn, O., Webler, T., Wiedemann, P. (eds.) (1995), *Fairness and Competence in Citizen Participation*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Renn, O., Webler, T., Wiedemann, P. (1995), "The Pursuit of Fair and Competent Citizen Participation", in Renn, O. et al (eds.).

- Renn, O., Webler, T., Rakel, H., Diemel, P. Hohnson, B. (1993), "Public Participation in Decision-Making: A Three-Step Procedure", *Policy Sciences* 26: 189-214.
- Rosener, J. B. (1982), "Making Bureaucrats Responsive: A Study of the Impact of Citizen Participation and Staff Recommendations on Regulatory Decision Making", *Public Administration*, vol. 42: 339-45.
- Schumpeter, J. A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper & Brothers Publishers.
- Sclove, R. E. (1996), "Town Meetings on Technology", *Technology Review*, July 1996.
- Sclove, R. E. (1995), *Democracy and Technology*, New York: Guilford Press.
- Seiler, H. J. (1995), "Review of 'Planning Cells': Problems of Legitimation", Renn, O. et al (eds.).
- Seley, J. (1983), *The Politics of Public Facility-Planning*, Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Slaton, C. (1992), *Televote: Expanding Citizen Participation in the Quantum Age*, New York: Praeger.
- Stewart, J. (1996a), "Innovation in Democratic Practice in Local Government", *Policy and Politics*, vol. 24, n. 1: 29-41.
- Stewart, J. (1996b), *Further Innovation in Democratic Practice*, Institute of Local Government Studies, The University of Birmingham.
- Subirats, J. (1996), "Democracia: Participación i Eficiencia", *Gestión i Análisis de Políticas Públicas* 5-6: 35-44.
- Sussking, L. (1996), *Dealing with an Angry Public*, New York / London: The Free Press.
- Susskind, L., Bacow, L., Wheeler, M. (1983), *Resolving Environmental Regulatory Disputes*, Cambridge, Mass.: Schenkman Publishing Company.
- Topsfield Foundation (1993), *The Study Circle Handbook*.
- Thomson, K. (1987), "Directions for Democracy", *National Civic Review*, vol. 76 n. 3: 199-207.
- Tindale, R. S. (1996), "Groups are Unpredictably Transformed by Their Internal Dynamics", *The Public Perspective*, vol. 7 n. 1.
- Trigali, B. C. (1996), "Experimenting with Artificial Democracy", *The Public Perspective*, vol. 7, n. 1.

- Universitat Autònoma de Barcelona (1997), *Informe General: Consells Ciutadans, Rubí*, no publicat.
- Vari, A. (1995), "Citizens' Advisory Committee as a Model for Public Participation: A Multiple-Criteria Evaluation", Renn et al (eds.).
- Ventris, C. (1985), "Emerging Perspectives on Citizens Participation", *Public Administration Review*, March / April: 433-440.
- Vlek, C., Cvetkovich, G. (eds.), (1989), *Social Decision Methodology for Technological Projects*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Walt Whitman Center (1997), "A Critical Study of Civic Deliberation and the Political Process", final report.
- Webler, T., Renn, O. (1995), "A Brief Primer on Participation: Philosophy and Practice", en Renn, O. et al (eds.)
- Weidner, H. (1995), "Mediation as a Policy Instrument for Resolving Environmental Disputes", Dente, B. (ed.).
- Wildawski, A. (1992), "Representative vs. Direct Democracy: Excessive Initiatives, Too Little Respect for Politics and Politicians, *The Responsive Community*, vol. 2, n. 3: 31-40.
- Wulkan, A. (1986), "Citizen Advisory Committees: Austin, Texas Experience", *Citizen Advisory Committees: Bonus or Boondogle?, Transportation Research Board*, n. 312.
- Zimmerman, J. (1988), "Civic Strategy for Community Empowerment", *National CivicReview*, May / June: 202-12.
- Zolo, D. (1992), *Democracy and Complexity*, Pennsylvania State University Press.
- Zotti, E. (1991), "New Angles on Citizen Participation", *Planning*, vol. 57, n. 1: 19-21.

ÍNDEX

Presentació	5
Capítol 1	9
Reflexions sobre la democràcia participativa	9
Capítol 2	17
Vuit models de participació ciutadana	17
2.1. Enquesta d'opinió deliberativa	18
2.2. Els jurats ciutadans i les seves variants	25
2.2.1. El model alemany (<i>Plannungszelle</i>)	27
2.2.2. El model nord-americà (<i>Citizens Jury process</i>)	31
2.2.3. El model britànic (<i>Citizen's Juries</i>)	33
2.2.4. Valoració global	34
2.3. Comitès consultius ciutadans	43
2.4. Estructures de participació veïnal	47
2.5. Fòrums de discussió	49
2.5.1. Fòrums de temes nacionals (<i>National Issues Forums</i>)	49
2.5.2. Cercles d'estudi (<i>Study Circles</i>)	53
2.6. Conferències de consens	54
2.7. Mediació	58
2.8. Democràcia i telecomunicacions	62
Capítol 3	71
Els vuit models comparats	71
Bibliografia	79