

---

## SOSTENIBILITAT, PARTICIPACIÓ I DEMOCRÀCIA: EL CAS DE SITGES.

---

### Pròleg

---

Des d'inicis de l'any 2001 està funcionant a Sitges un sistema innovador de decisió pública: el Sistema de Gestió per a la Sostenibilitat de Sitges (SGS), que combina la gestió ambiental i la democràcia participativa a través de dos mecanismes que s'entrelliguen i complementen: el Reglament Europeu de Gestió i Auditoria Ambientals (EMAS 76/2001, que integra la norma internacional ISO 14001) i l'Agenda 21 Local (A21L), amb una estructura participativa assembleària i multinivell que té l'objectiu de superar les mancances de les A21L realitzades fins avui: en general baixa participació, en molts casos baixa aplicació efectiva dels programes ambientals i baixa transformació social i ambiental profunda. L'experiència té els seus punts forts i febles, però en conjunt aporta elements d'innovació i d'experimentació que de ben segur enceten una nova via per reformular les actuals democràcies representatives, cada dia més qüestionades, apel·lant a una nova cultura, la del diàleg i el consens, en aquest cas a partir dels aspectes relacionats amb la sostenibilitat ambiental. En els dos primers cicles temàtics tractats a les assemblees veïnals de Sitges hi han participat 11 barris, agrupats en diversos veïnats on s'hi organitzen ja al voltant de 800 llars. Tot i que el SGS té un component de gestió tècnica interna de l'Ajuntament al qual farem referència, en aquest article ens centrarem bàsicament en el mecanismes i en l'estructura de participació.

### 1. Introducció al projecte

---

El desembre de l'any 2000, l'Ajuntament de Sitges va signar un conveni de col·laboració amb l'Escola Universitària de Turisme i Direcció Hotelera adscrita a la Universitat Autònoma de Barcelona i amb el Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya per iniciar un novedós pla integral amb l'objectiu de planificar el futur desenvolupament del municipi i gestionar els aspectes ambientals, socials i econòmics del seu territori i activitats de manera altament participada. El projecte ha comptat també amb la col·laboració de la Fundació Jaume Bofill a través de la dotació d'una beca de suport al sistema de participació. En el marc d'aquest SGS es pretén assolir el Registre al Reglament Europeu EMAS i redactar el document de l'A21L. El sistema s'estructura en tres grans eixos, que consten de múltiples fases i tasques:

- I. **Anàlisi ambiental inicial.** Estudi de la situació (anàlisi tècnica) dels diferents aspectes ambientals locals: serveis i instal·lacions municipals i també aspectes socials, culturals i econòmics.
- II. Disseny i implantació d'un **sistema de gestió ambiental certificat segons el Reglament EMAS** a la totalitat dels centres i serveis de l'Ajuntament de Sitges.
- III. Obertura d'un **procés de participació extensiu a tota la població**, tant a nivell sectorial (entitats, sectors econòmics i associacions de tots els àmbits) com a nivell veïnal (barris, carrers i llars) per definir *Com volem Sitges?* Les aportacions de tots sobre *què pot fer cadascú* constituiran l'**A21L de Sitges**, document que recull el pla d'accions futures del municipi per anar fent un poble de més qualitat amb respecte al patrimoni natural i cultural local i global.

## 1.1. Els mecanismes de gestió: l'EMAS i l'A21L

---

El Reglament Europeu EMAS és un sistema de gestió voluntari per a la millora contínua del comportament ambiental de qualsevol organització, verificat externament de manera periòdica<sup>1</sup>. Aquesta millora es garanteix mitjançant estàndards europeus que estableixen uns requisits concrets: 1) diagnòsi ambiental inicial, 2) disseny i planificació d'objectius, programes i actuacions, 3) disseny i implantació dels procediments generals i operatius per a tots els processos i serveis, 4) formació del personal de l'empresa, 5) control i seguiment dels indicadors i auditoria interna, 6) declaració ambiental pública anual que recull les principals dades i actuacions de l'organització, 7) auditoria externa (després de la qual s'atorga el certificat, que es revisa periòdicament). La certificació, doncs, garanteix l'eficàcia i augmenta l'eficiència de la gestió.

Tot i que aquesta metodologia fou pensada inicialment per a l'àmbit empresarial, en la darrera versió de la normativa s'amplia a tot tipus d'organitzacions. Actualment encara no hi ha cap municipi català certificat en la seva totalitat, i desconeixem si n'hi ha cap a nivell europeu.

Quan l'organització és un ajuntament, el procés pren una dimensió molt més complexa. Podem distingir els *aspectes interns* (l'ajuntament, com a *empresa*, ha de procedimentar tots els seus comportaments i activitats que tenen incidència real o potencial en el medi ambient) i els *aspectes externs* (que es donen en el cas dels ajuntaments i que engloben la gestió del territori i la influència en les activitats que s'hi desenvolupen i en els seus habitants).

Cal remarcar que l'EMAS requereix explícitament en el seu annex 1 un pla de participació i implicació oberta de totes les parts afectades pel comportament ambiental de l'organització que vulgui assolir el registre. Això comporta ineludiblement l'establiment d'espais de *participació pública*, punt comú amb les A21L.

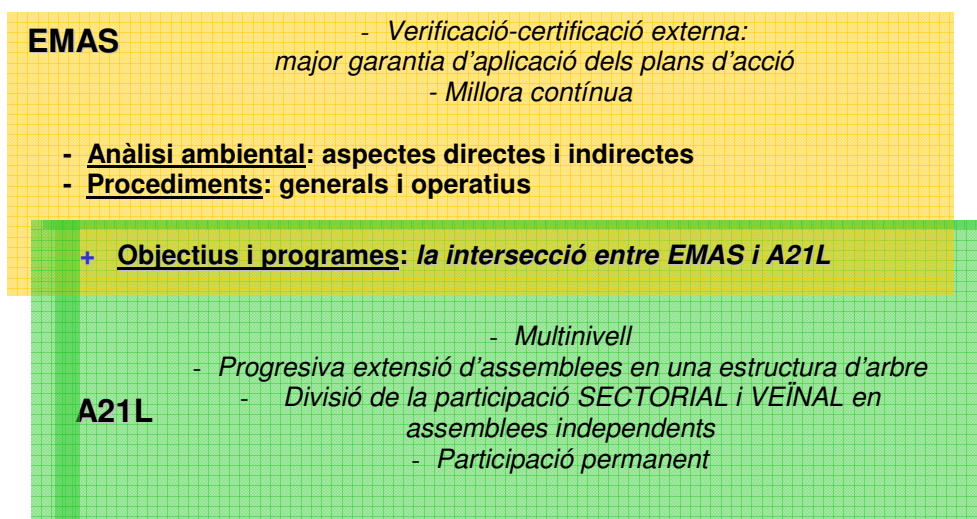
D'altra banda, la Conferència de les N.U. sobre Medi ambient i Desenvolupament (CNUMAD o Cimera de la Terra) celebrada a Rio de Janeiro el 1992, es va saldar amb una voluntat internacional per promoure el desenvolupament sostenible. Un dels documents de més transcendència fou l'*A21L* per la seva filosofia participativa i el seu "pensament global amb actuació local". La inexistència de metodologies concretes va fer necessari un nou impuls resumit a la Carta d'Aalborg (Dinamarca 1994) com també una guia metodològica (1997), quelcom que s'ha anat concretant a diferents municipis europeus amb ritmes i resultats diferents i que s'ha anat desenvolupant en posteriors trobades europees (Lisboa, Hannover, etc.).

Les dues metodologies aplicades conjuntament al municipi de Sitges a través del SGS es reforcen i es complementen mútuament. Ambdues pretenen una planificació i una gestió per a la sostenibilitat. Parteixen d'una diagnòsi inicial i tenen com a objectiu redactar un programa ambiental. Requereixen, a més, de la participació dels agents implicats, en aquest cas, el gruix de la població de Sitges. La diferència radica en que l'EMAS es basa en una metodologia molt més sistemàtica i subjecta a un procés de registre extern que obliga, a més, a introduir canvis reals i profunds a l'autoritat local en el seu comportament ambiental (això afavoreix el treball a llarg termini enfront dels terminis de legislatura als quals estan sotmesos els governs municipals), mentre que l'A21L recull aspectes més amplis que els estrictament ambientals, alhora que un dels seus pilars bàsics és la participació pública. Per tant, l'EMAS i l'A21L es poden contemplar com a processos complementaris i amb punts d'intersecció (vegeu figura 1).

---

<sup>1</sup> Es pot trobar a [www.gencat.net/mediamb/emas/inici.htm](http://www.gencat.net/mediamb/emas/inici.htm)

**Figura 1: EMAS + AGENDA 21**



Hi ha un matís important a fer: no podem parlar d'una veritable A21L si, tant la identificació de problemàtiques i prioritats (diagnosi) com la definició de models, objectius i actuacions, no és formulada per la majoria dels agents locals i de la població (*de baix a dalt*). El que avui moltes administracions anomenen A21L són en realitat estudis tècnics, normalment de gran qualitat tècnica, exposats en fòrums o sessions informatives on es recullen aportacions o esmenes puntuals dels assistents (*de dalt a baix*).

És important diferenciar entre els clàssics mecanismes de *participació o consulta ciutadana*, normalment puntuals, molt dirigits, amb poca participació i normalment nul·la continuïtat, i *democràcia* (redundantment anomenada *participativa*) amb una participació extensiva, autònoma i permanent de la població.

El pla de participació proposat, que parteix necessàriament de tècniques de participació ciutadana dirigida, vol estimular i encetar un camí vers aquesta democràcia més participativa i autoorganitzada, entenent que és l'única via possible pel canvi de consciència i de comportaments que ens permeti avançar col·lectivament vers la sostenibilitat ambiental i cultural i vers la justícia social. Aquest mètode, per tant, garanteix els quatre requisits per a una vera democràcia: permetre potencialment la participació de tota la població, garantir informació plural i independent, permetre un procés de diàleg i una presa de decisions per consens.

## 1.2. Per què sostenibilitat i participació?

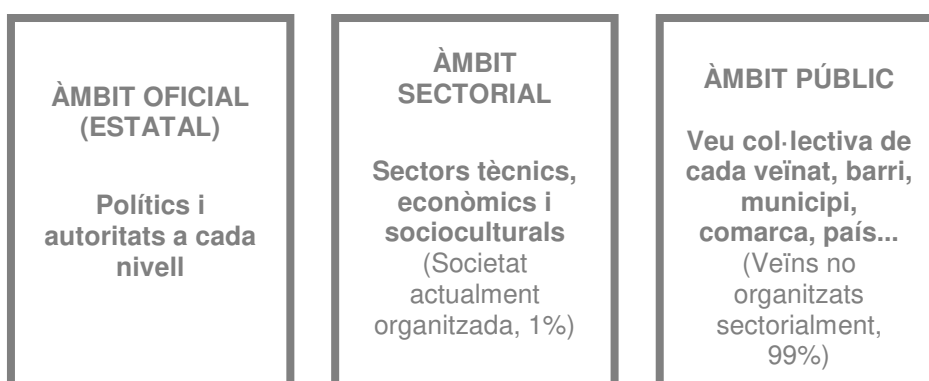
La sostenibilitat<sup>2</sup> fa referència a un desenvolupament que comporta un augment del benestar social i la qualitat de vida, una distribució equitativa de la riquesa (també entre generacions presents i futures) i una utilització racional dels recursos per garantir la seva durabilitat. És la forma de desenvolupament econòmic i social que permet la diversitat i l'evolució natural de tot el patrimoni ambiental i cultural existents. La

<sup>2</sup> Terme impulsat formalment a l'Informe Brundtland de Nacions Unides que sortí a la llum el 1987 sota el nom de El Nostre Futur Comú: "el desenvolupament sostenible és el desenvolupament que satisfà les necessitats presents sense perjudicar la capacitat de les generacions futures per satisfer les seves pròpies necessitats". Podeu trobar aquesta i més definicions a [www.sdgateway.net/introsd/es\\_definitions.htm](http://www.sdgateway.net/introsd/es_definitions.htm).

degradació ambiental, social i cultural actual és el fruit de la suma dels comportaments individuals i col·lectius; per tant, la sostenibilitat és cosa de tots i només s'assolirà amb la progressiva participació de tothom. La consciència que generarà el canvi d'hàbits necessari només pot arribar fruit de la informació de qualitat (plural, comprensible, objectiva, comparable) i del diàleg.

Distingim tres àmbits socials: l'oficial, el sectorial i el veïnal. La sostenibilitat està a les mans de cadascun d'aquests àmbits, essent el darrer el més important estratègicament, principalment per la seva dimensió numèrica: les persones, a través dels nostres hàbits, "votem cada dia". Totes i cadascuna de les mesures endegades pel sector oficial (en aquest cas l'Ajuntament), si bé poden ser mesures significatives i fonamentals, esdevenen parcials i bàsicament finalistes i, per tant, insuficients si no compten amb la col·laboració de la població i dels diferents sectors de la societat (vegeu figura 2).

**Figura 2: els tres àmbits**



L'afirmació de que la sostenibilitat no és possible sense la implicació de tots és fàcilment constatable a partir d'una senzilla anàlisi sobre els aspectes de sostenibilitat que depenen de cada un d'aquests tres àmbits:

- Oficial: ajuntaments i estaments oficials: el planejament, les infraestructures (tractament, recollida, energia, etc.), els serveis (transport públic, aigua, energia, residus, assistència,...), els incentius a la població i als sectors per a la sostenibilitat i per a la participació, informació, etc., a més de la seva pròpia activitat interna.
- Sectorial: sectors socials, culturals i econòmics: quantitat, procedència i criteris ambientals i ètics en els consums de productes, d'energia, d'aigua i d'altres recursos, gestió dels productes residuals, comportament social, cultural i lingüístic, certificacions de qualitat ambiental, oferta de productes al consumidor, etc.
- Veïnal: la població (que inclou els dos anteriors com a veïns): criteris de compra, hàbits de mobilitat, tipus d'electrodomèstics, consums domèstics d'energia i d'aigua, reducció de residus i reciclatge, reutilització, llengua i cultura d'ús, acolliment d'immigrants, destí dels estalvis, veïnatge, solidaritat, etc. Segons els principis de democràcia, a cada comunitat li pertoca decidir el model econòmic, territorial, energètic, cultural, de mobilitat, urbanístic, de cooperació i solidaritat, pressupostari, etc., propis i vetllar pel veritable interès públic per sobre del privat o de l'oficial.

És inqüestionable, però, que aquest profund canvi social requereix d'intenses etapes inicials de pedagogia des de la mateixa pràctica participativa. És per això que la

participació inclusiva<sup>3</sup> es contempla com a requisit indispensable d'aquesta sostenibilitat, que no serà possible sense una democràcia participativa i inclusiva on cada nivell de comunitat humana, llar, carrer, barri, municipi, comarca, país, etc., pugui formar part d'aquest procés. Malauradament, és la població no organitzada la de més difícil accés i la que demana un esforç d'integració que encara no s'ha solucionat del tot metodològicament i que el SGS de Sitges pretén resoldre a través d'un mecanisme permanent i integrador: les assemblees o consells veïnals i els consells sectorials, a través dels quals s'articula la participació de l'A21L i l'EMAS. El sistema de participació es complementa amb la participació política, la tècnica interna de l'Ajuntament i amb la connexió entre tots tres àmbits: el polític, el veïnal i el sectorial.

## **2. El sistema de participació: fonaments teòrics**

---

El plantejament anterior orienta de manera diferent el procés de participació, no amb les clàssiques etapes tècniques (diagnosi, pla d'acció i consultes), sinó per eixos temàtics més espaiats en el temps, en els que es trenca la diagnosi tècnica i la participació sectorial i veïnal. Amb aquest reenfocament es pretén incrementar:

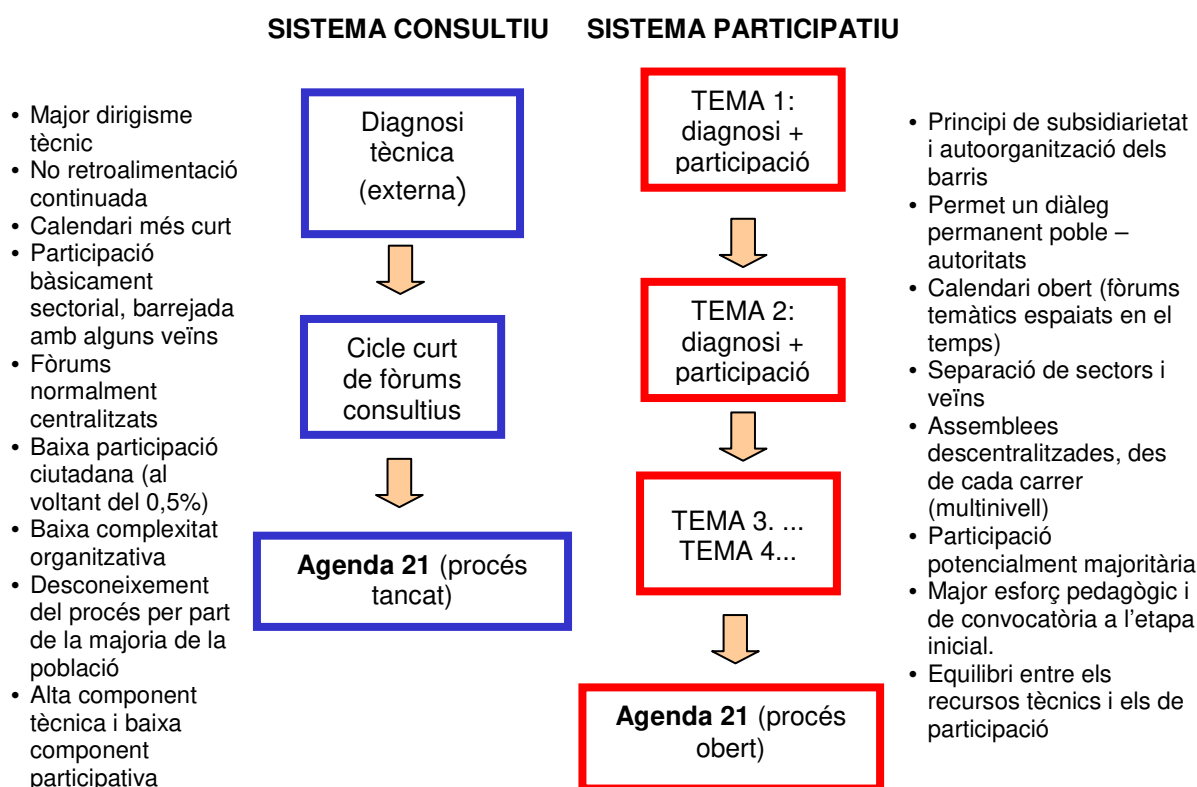
- el rendiment tècnic: implicació transversal de tot el personal tècnic municipal, coordinació interdepartamental i sistematització del treball de l'Ajuntament.
- el rendiment ambiental: es garanteix una major implicació de la població i, per tant, s'incrementen les possibilitats de canvi de comportaments dels actors socials i d'una major implantació del pla d'acció.
- el rendiment social i polític: una major participació normalment comporta una major cohesió social i més coneixement públic envers la política.
- i al capdavall, un millor rendiment dels recursos humans i econòmics invertits en el procés.

El SGS parteix d'una anàlisi crítica del baix nivell de participació a les A21L clàssiques i de la baixa conscienciació i transformació dels comportaments individuals i col·lectius cap a la sostenibilitat que comporten (vegeu figura 3). Del procés de participació que se segueix a Sitges, volem destacar els principals fonaments en el que es basa.

---

<sup>3</sup> La inclusió s'utilitza sovint com a sinònim de representació però no es tracta exactament del mateix; la inclusió pretén la participació directa del conjunt de la societat mentre que la representació recull, en principi, les diferents ideologies i creences socials sense que sigui necessària l'assistència directa. En contra dels que creuen que la representació és més pràctica, hi ha els que posen de relleu que els individus d'un mateix segment socio-demogràfic tenen diferents punts de vista (G. Smith a Saward: 2000) i és necessària la seva participació directa per recollir les seves sensibilitats.

**Figura 3: el sistema clàssic o consultiu versus el sistema seqüencial.**



### 2.1. SEPARACIÓ DE LA PARTICIPACIÓ VEÏNAL I SECTORIAL

Com a entitats sectorials entenem totes aquelles organitzacions amb una estructura més o menys permanent i que busquen objectius especialitzats o concrets. Hi trobem tant les empreses com les entitats, organitzacions, associacions, professionals, tècnics (inclosos els de l'Administració), etc. Aquestes organitzacions són fonamentals en molts processos de participació. En primer lloc perquè són col·lectius fàcilment identificables i, en segon lloc, perquè en treballar sobre objectius i camps molt ben delimitats es converteixen en bons coneixedors de determinades temàtiques i esdevenen un punt de referència alternatiu a les propostes oficials.

Normalment, els diferents sectors organitzats, cadascun amb els seus interessos i àrees especialitzades, es barregen en els processos de participació amb una minoria de veïns que tenen un interès més transversal. A més, les aportacions d'aquests sectors acostumen a tenir un elevat contingut tècnic, més propi d'assemblees sectorials que no pas de fòrums de formulació de models de ciutat (més propis aquests dels veïns de cada comunitat humana). S'entén així la necessitat d'establir mecanismes diferents per als veïns i per als sectors, aconseguint també una major eficiència en aprofitar millor les potencialitats de cada àmbit. L'obstacle, i per tant el repte, rau en trobar vies prou motivadores per aconseguir la fins avui quasi inexistent organització d'ambdós àmbits, especialment la veïnal, organització dèbil o inexistent en la majoria de mecanismes de participació. Si, a més, creiem que és el poble qui té la sobirania, entendrem que la prioritat de decisió rau en els consells veïnals. Es tracta d'un sistema de presa de decisions de base, talment el desaparegut "sistema nerviós de la societat".

Per a una transformació social radical, l'activitat de les entitats sectorials és fonamental, però no suficient. Això no exclou ningú del procés de participació: tothom

és veí d'algun lloc i, per tant, els militants d'entitats o els representants d'organitzacions sindicals i empresarials, així com els mateixos polítics, poden participar amb ple dret en les consells veïnals en tant que veïns d'allà on viuen i treballen.

## 2.2. PERSONES (SUBJECTES) COL·LECTIVES

---

Democràcia ve del mot grec *demos* (poble) i *cràcia* (força), la veu del conjunt d'una comunitat humana a qualsevol nivell (llar, municipi, comarca, país, nació, etc.). La democràcia és la veu i decisió de persones col·lectives, fruit del consens de tots els seus integrants que n'assumeixen la responsabilitat, no pas d'una part (vot de la majoria) de veus individuals. Es tracta, doncs, de recuperar la dimensió col·lectiva que restableixi els llaços de solidaritat trencats en les societats actuals en que la població és, sobretot, una massa desorganitzada i individualitzada.

Des d'aquest punt de vista, s'intenta articular una participació de qualitat més que no pas de quantitat: una assemblea o consell a nivell municipal, per exemple, no està compostat per individus, sinó per barris (persones col·lectives); el consell de barri està compostat per carrers, aquests per llars, i només el consell de llar està format d'individus. La idea del portaveu com a persona col·lectiva és fonamental i facilita la no personalització de la funció: és per a cada cicle temàtic que s'estableix el portaveu *ad hoc*.

## 2.3. DIÀLEG I CONSENS

---

El consens és la voluntat de posar-se d'acord<sup>4</sup> d'un conjunt de persones que malgrat puguin partir d'opinions diferents busquen allò que beneficiï al conjunt. És la solució a l'agregació simple de preferències, la possibilitat de que u més u faci tres i aquest tercer sigui una construcció conjunta, un punt de vista comú entre individus que anteriorment defensaven posicions contràries. Només a través del diàleg (que no regateig) hom pot posar-se en el lloc de l'altre per arribar a acords d'interès per a tots i això s'aconsegueix col·lectivament quan s'escolten veus normalment marginades de la vida política, en contra dels qui creuen, com Saward (2000), que la deliberació pot ser únicament individual.

El diàleg permet la formació d'opinions i criteris col·lectius, quelcom que no s'aconsegueix només mitjançant la recepció passiva d'informació i el vot. L'esforç per poder defensar i argumentar un punt de vista concret en un col·lectiu acaba de consolidar i estructurar tota aquella informació rebuda. És per aquest motiu que es pot defensar el diàleg com l'única via per arribar a decisions racionals (el vot no sempre ho és).

Existeix la possibilitat d'arribar a consensos construïts a partir del disens existent en qualsevol comunitat humana<sup>5</sup> (Sartori: 1980) i superar la dicotomia guanyadors-perdedors de suma zero a la qual ens porta qualsevol votació. El vot, per tant, no és estrictament democràtic ja que imposa la "dictadura de la majoria" i es fonamenta en la cultura de l'enfrontament i de la no acceptació de contradiccions (no dialèctica). Cal

---

<sup>4</sup> El pacte seria el resultat o l'objecte d'aquest consens i susceptible de ser modificat en tot moment.

<sup>5</sup> El disens és, tan sols, la defensa de postures contràries dins d'un marc comú i general acceptat per tots (per exemple els principis constitucionals, els drets individuals i col·lectius, etc.). El conflicte, segons Sartori, és l'oposició maniquea, absoluta i exclouent de dues postures enfrontades. La resolució del conflicte, des d'aquesta perspectiva, només és viable a través de l'eliminació del contrari.

fomentar la cultura dialèctica, reeducar-nos en el veritable diàleg que accepti les contradiccions i diferències, que pugui començar a construir consensos a partir d'allò que uneix. Per aconseguir tot això, aquest procés enceta un camí de maduració individual i col·lectiva: la instauració de la cultura de la concòrdia.

És obvi que davant la necessitat de resolucions ràpides a determinats conflictes es pot arribar a discutir sobre informació que pot no ser neutral ni central i la manipulació a la que es poden veure abocats els debats és molt més fàcil. Estem tot just encetant un nou sistema i cal començar per temes de fons i estratègics. Tot i així, en aquests casos tampoc s'han de deixar de cercar mecanismes que afavoreixin el diàleg i una presa de decisions tan justa com sigui possible. Hi ha mecanismes (com la presència de moderadors externs, l'estructuració de la deliberació, el debat en grups reduïts, la no presència de públic passiu, etc.) que poden facilitar un diàleg de qualitat i l'arribada a una postura de consens en pràcticament tots els casos, com s'està observant en la pràctica d'aquest projecte; això sí, fa falta que hi hagi voluntat per anar per aquest camí.

És obvi també que no hi ha cap fórmula màgica per assolir d'immediat una societat participativa des del diàleg i la concòrdia; el conflicte i la passivitat són avui presents en la nostra societat i cal una important etapa de pedagogia per estimular i fer aflorar de nou aquesta cultura avui quasi oblidada.

#### *2.4. AUTOORGANITZACIÓ I BAIXA DEDICACIÓ*

---

Els consells s'han fonamentat de tal manera que puguin funcionar autònomament, sense el recolzament permanent d'un equip dinamitzador contractat per a tal fi, fora de la fase inicial. Hi ha hagut una incentivació i suport inicial juntament a una crida a l'autoorganització. Sense aquesta autoorganització, el sistema no pot funcionar en tota la seva potencialitat.

Si es pretén construir un espai d'autonomia i democràcia, aquest no pot dependre només de la iniciativa oficial ni de cap altra, sinó que ha de saber funcionar de forma autònoma i sostenible en el temps. Caldrà la consolidació d'un grup de veïns que s'encarreguin d'estendre els consells veïnals pels seus barris i carrers, sobretot al començament, quan la xarxa participativa encara sigui feble. Aquesta resulta ser la principal dificultat per arrancar el sistema, car es tendeix a tancar la participació en els mateixos participants inicials, talment com si hi hagués un abisme entre els consells de barri i la distància que separa cadascú dels seus veïns a l'hora de convidar-los a fer un consell de carrer.

#### *2.5. INDEPENDÈNCIA, ESPAI D'AUTODETERMINACIÓ PERMANENT I SUBSIDIARIETAT*

---

De la mateixa manera que per decidir sobre tots els seus actes una persona adulta s'emancipa o s'autodetermina (esdevé independent), per a la democràcia veritable cal que tots els nivells comunitaris s'emancipin dels altres nivells. Si el poble no és sobirà per decidir sobre tots i cadascun dels afers públics, no pot existir democràcia. La llibertat, des d'aquest punt de vista, és la capacitat d'autodeterminació, entesa com el dret i la capacitat de cada comunitat humana de determinar per sí mateixa tot allò que li és públic. No pot existir en plenitud sense un espai permanent d'autodeterminació col·lectiva: els consells o assemblees veïnals.

Els consells són autònoms en allò que els afecta i de la mateixa manera que políticament es tendeix cap a una resolució dels conflictes tan localment com sigui possible, que no faci la comunitat alta allò que pot fer la més bàsica (principi de subsidiarietat).



Si es concep la comunitat<sup>6</sup> més enllà del subjecte receptor de béns i serveis, és a dir, com a subjecte participant en la presa de decisions, necessàriament caldrà delimitar ben bé quina és la comunitat legítima per participar (Crouch, 1999). Les úniques condicions per exercir el dret a decidir sobre els aspectes públics de la comunitat, des d'aquest punt de vista són: conèixer la realitat natural, social i cultural i la llengua local, el compromís amb la defensa d'aquest patrimoni i bé comú i la voluntat de la recerca del consens. És l'assumpció d'aquests deures globals que dóna drets globals a tota persona i comunitat humana. D'aquí que s'anomenin *comunitats troncal*s, no només especialitzades en temàtiques determinades com les *sectorials*.

## 2.7. ESTRUCTURA ARBORESCENT DE PROGRESSIVA RAMIFICACIÓ

---

Per garantir tots els requisits abans esmentats de les assemblees veïnals s'ha implantat una estructura arborescent: molts consells, sempre de pocs membres, que es connecten a través de portaveus i que es van estenent progressivament per tots els barris i carrers del municipi, talment una llavor d'un arbre que es va ramificant progressivament. No es tracta, doncs, d'una experiència puntual ni massiva que es pugui valorar quantitativament.

## 2.6. CICLES TEMÀTICS

---

La decisió pública ha de tocar tots els afers que afecten una determinada comunitat. No s'esgoten mai perquè constantment hi ha temàtiques d'interès comú. Els cicles temàtics són el conjunt de reunions organitzades entorn a cada tema concret que es planteja periòdicament (cada dos o tres mesos) per a la reflexió de la població i determinació de decisions consensuades.

L'establiment dels cicles temàtics pot venir determinat per tres camins: des de l'Ajuntament (quan calgui posar a consulta pública temes d'interès general i estratègic), des dels tècnics i sectors (per la conveniència d'establir temes relacionats en aquest cas amb la sostenibilitat) o pels mateixos veïns a partir d'un llistat de prioritats o programa del poble que s'ha configurat com a cicle inicial. Així, es poden arribar a tractar temes de territori, urbanisme, mobilitat, immigració, model econòmic, residus, lleure, sostenibilitat cultural i lingüística, etc. Si bé les sectorials tracten els temes a un nivell més tècnic, els consells veïnals es centren més aviat en definir models a partir d'una informació plural i pedagògica inicial.

## 3. El sistema de participació: organització i funcionament

---

L'organització del SGS s'estructura a dos nivells, l'intern i l'extern, per tal de facilitar la relació entre consistori i veïns. En nexa d'unió és l'Oficina de Sostenibilitat Municipal (OSM)<sup>7</sup>, amb la tècnica del Departament de Medi Ambient de l'Ajuntament com a responsable.

---

<sup>6</sup> Diem comunitat perquè designa veïnatge natural enlloc de ciutadania que designa una relació individual i jurídica de pertinença a un estat. Per això parlem de consells veïnals enlloc de consells ciutadans.

<sup>7</sup> L'OSM té una pàgina web que serveix de plafó informatiu permanent. La seva adreça és: [www.sitges.org/comvolemsitges](http://www.sitges.org/comvolemsitges).

### 3.1. PARTICIPACIÓ INTERNA DE L'AJUNTAMENT: TÈCNICA I POLÍTICA

---

A nivell intern existeixen dos mecanismes de comunicació i desenvolupament del sistema. D'una banda s'ha constituït una *Taula Tècnica Interna* que integra la totalitat dels tècnics municipals i, temporalment, els tècnics i assessors externs del SGS. Es tracta bàsicament d'un organisme de coordinació per portar endavant les mesures tant de l'EMAS com de l'A21L i de revisió i actualització de la diagnosi que afectin cada departament de l'Ajuntament.

D'altra banda, existeix una *Comissió Política Informativa* sobre el SGS, figura regulada per la Llei de règim local, constituïda per un nombre proporcional de representants del Ple Municipal, amb possibilitat de convidar-hi també els grups polítics locals sense representació. A banda de la seva funció informativa, la comissió té un component simbòlic legitimador molt important ja que és el reflex del pacte de consens al qual arribaren tots els grups polítics per portar endavant el SGS i la política de sostenibilitat que se'n derivés. Això és fonamental per dotar de continuïtat el SGS més enllà de la temporalitat legislativa.

### 3.2. PARTICIPACIÓ PÚBLICA: VEÏNAL I SECTORIAL

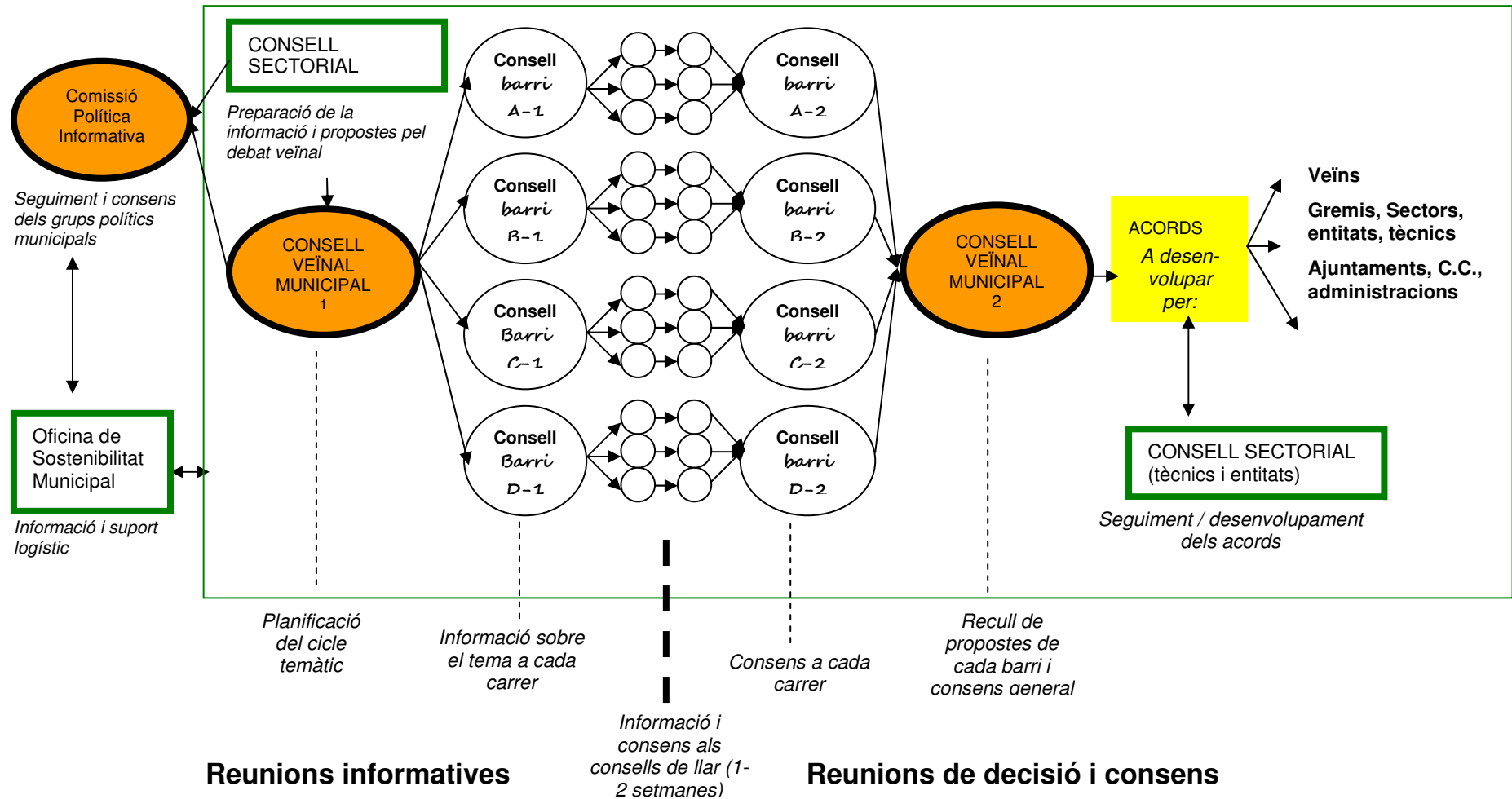
---

Es diferencia la participació sectorial de la veïnal (vegeu la figura 4). Els *Consells Sectorials* reuneixen els sectors econòmics, culturals i socials d'un determinat tema. La seva funció és preparar la informació i les propostes de millora inicials que circularan per l'arbre de consells veïnals, dotant-les d'un format senzill i entenedor. Un cop els Consells Veïnals han consensuat les decisions, el Consell Sectorial es torna a reunir per dur-les a terme i fer el seguiment del seu desenvolupament.

La participació veïnal s'articula com una *estructura arborescent*: el tronc és el *Consell Veïnal Municipal*, fet d'un portaveu (anomenat també *enllaç*) de cadascun dels 11 *consells de barri* de Sitges que fins avui hi participen. Cadascun d'aquests 11 consells de barri o branques principals està integrat pels portaveus dels *consells dels seus carrers* (branques), formats, al seu torn, pels portaveus de les *llars* de cada carrer (branquillons), fins arribar a les persones que integren cada llar participant (les fulles).

Cada cicle temàtic es divideix en dues fases: la primera merament informativa en la que es reparteix la informació elaborada pel Consell Sectorial i s'acaba d'enriquir i, passada una o dues setmanes, una segona de resolutiva, amb prou temps per facilitar que la informació s'estengui cap avall en l'arbre de consells i que s'afavoreixi una reflexió i diàleg en profunditat a tots els nivells. Es busca una implicació progressiva i creixent de la població, no tant en quant a recursos personals (bàsicament temps) sinó pel que fa a l'extensió: potencialment, el sistema permet la participació de tothom sense massificació.

Figura 4: Organització de la participació per a cada cycle temàtic.



Les sessions no duren més d'una hora i mitja per no esgotar la gent que participa i, pel mateix motiu, inicialment es planteja un cicle cada dos o tres mesos. És fonamental per a l'agilitat del sistema i per garantir la participació de tots, el nombre reduït d'assistents de cada consell de manera que no superi les 7 o 10 persones, per facilitar l'autoorganització, la proximitat, un clima de confiança, que els participants es facin corresponsables de les decisions preses i que es limiti una mica més l'efecte del lideratge de determinats veïns. Ho facilita molt el senzill procediment de funcionament que s'aplica (vegeu punt 3.5 i també [www.sitges.org/comvolemssitges](http://www.sitges.org/comvolemssitges)).

En les primeres fases cal una pedagogia contant en recordar que les decisions es prenen per consens i que es busca el "sentir comú" per sobre dels interessos particulars i dels partidismes. Per facilitar el consens es llegeixen uns principis que reflecteixen l'atmosfera que es pretén crear (principi de cordialitat, principi d'expressió i brevetat, principi de disciplina per respectar els torns de paraula, de diàleg constructiu, d'obertura, d'ètica de l'interès general i de tancament de les sessions amb conclusions de consens).

Fins a la seva consolidació, aquest component pedagògic és tan o més important en sí mateix que els resultats finals, com també ho són els resultats no tangibles: el restabliment dels llaços de veïnatge, la potencial integració dels immigrants de cada carrer, la possibilitat de rebre informació rellevant per al municipi, la conscienciació dels problemes ambientals i socials que afecten el poble, la corresponsabilització en els afers públics, etc., i, en definitiva, la reinstauració de la cultura de la concòrdia. Probablement, aquests efectes esmentats només seran plenament visibles a llarg termini, però sens dubte ja justifiquen la posada en pràctica de qualsevol procés participatiu. El major efecte a curt termini ha estat la connexió d'una xarxa ciutadana que ha comportat, en situacions de conflicte, mobilitzacions puntuals de més de 3.000 persones. Inicialment es consideren un èxit més important que les decisions consensuades, però com tota manifestació puntual, massiva i de naturalesa coactiva, no permet fàcilment la continuïtat i la retroalimentació. És llavors quan els consells s'han vist com espais a alimentar perquè sí que permeten aquesta continuïtat. A banda d'això, volem reflexionar sobre les debilitats i fortaleces del sistema explicat (punt 4).

### *3.3. COMPROMÍS POLÍTIC DE PARTIDA*

---

Existeix el compromís polític de partida de que totes aquelles decisions consensuades a nivell veïnal puguin ser integrades a la gestió municipal un cop s'estudiï la seva viabilitat tècnica i econòmica i sempre que s'estimuli permanentment una participació extensiva. Altrament no quedaria garantit que els consensos fossin prou generals.

Cal tenir en compte que moltes de les decisions preses no demanen una resposta tècnica municipal o de govern. En les sessions resolutives es fa un esforç per determinar la responsabilitat de cada part en un assumpte concret: què hi poden fer els veïns? Què hi poden fer les empreses? Què hi poden fer les ONG's i les associacions? Quin rol hi té l'Ajuntament i les altres administracions? També és important l'establiment de prioritats per la incompatibilitat de maximitzar totes les opcions alhora.

### *3.4. CONNEXIÓ ENTRE ELS TRES ÀMBITS: SECTORIAL, VEÏNAL I POLÍTIC*

---

La connexió entre les assemblees veïnals, els consells sectorials i els responsables polítics es fa formalment a la Comissió Informativa Política relativa a cada tema tractat que, per primer cop a Sitges, integra un representant del Consell Veïnal Municipal i un del Consell Sectorial del tema en qüestió, en aquest cas d'urbanisme, sense detriment

que els portaveus dels consells veïnals puguin demanar altres trobades amb els polítics que convingui.

### 3.5. PROCEDIMENT DE FUNCIONAMENT DE LES ASSEMBLEES I ROLS DELS ENLLAÇOS

---

El mètode de funcionament de cada Consell Veïnal resulta clau per garantir l'èxit del sistema de participació, de manera que permeti unes reunions àgils, breus, equilibrades en les intervencions i que afavoreixin l'assoliment del consens. El mètode integra els factores clau que l'experiència ha anat dictant per a una participació extensiva i de qualitat en uns temps de desencís general:

1. Factor de proximitat: hi ha un major nombre d'assistents quan hi ha un consell veïnal es fa al mateix carrer o a un carrer veí.
2. El nombre de membres per consell: per sobre de set o deu persones es complica l'autoconvocatòria, la logística i s'allarguen les sessions.
3. El consens com a univers mental de partida.
4. La senzillesa del mètode.
5. Garantir una informació plural i general abans de decidir res.

Amb aquestes premisses, s'aplica un senzill procediment de funcionament als consells a l'abast de tothom, perquè permeti l'autonomia i independència de cada assemblea sense dependre de tècnics ni de pressupostos. És el següent:

#### **Primera sessió de cada cicle: informativa**

1. Recordatori del sistema de funcionament (primera reunió informativa i segona resolutiva, cicle temàtic, etc.).
2. 10 minuts per repassar la informació (normalment, preparada pel Consell Sectorial relacionat amb el tema a tractar).
3. Explicació d'aquesta informació per part de l'enllaç (o qui es designi). Aplegament de les possibles noves aportacions d'informació.
4. Distribució de tota la documentació, per tal que els dies posteriors cada enllaç ho faci arribar a la seva respectiva assemblea menor, reproduint la sessió informativa, fins arribar a cada llar, estimulant així la reflexió.

#### **Segona sessió de cada cicle: resolutiva**

1. Breu recordatori de la sessió anterior i lectura dels principis del consens.
2. 10 minuts per a que cada veí repassi o posi per escrit (ni que sigui esquemàticament) les seves propostes.
3. Explicació concisa de cada membre del consell, per torn, de les propostes consensuades al seu respectiu consell veïnal del qual és portaveu.
4. Diàleg sobre les diferents propostes, demanant torn de paraula al conductor de la sessió, que els anotarà i els donarà per ordre, prioritzant qui hagi intervingut menys. Les propostes que no rebin objeccions es consideraran consensuades. Tot acord és sempre revisable en el futur.
5. Consignació escrita i signatura dels acords assolits i de les discrepàncies no resoltes. Distribució dels acords entre els membres (en acabar la reunió o més endavant). Cada enllaç o portaveu transmet els acords de la seva assemblea al següent nivell assembleari (cap amunt) i retornarà als seus membres els acords finals (cap avall), perquè en signin la conformitat, puguin afegir-ne propostes o demanar la revisió d'algun punt.

## **Funcions dels enllaços**

1. Promoure el creixement de la seva assemblea i subdividir-la territorialment, buscant enllaços que es responsabilitzin de les assemblees dels veïnats més petites, sempre de set o deu membres com a molt.
2. Registrar els membres de la pròpia assemblea.
3. Disposar dels documents bàsics: objectius, projectes, mapes, etc. Facilitar-ne còpies a tots els membres.
4. Distribuir les convocatòries, informacions i decisions.
5. Coordinar les reunions de la pròpia assemblea (conducció, assessorament).
6. Posar en comú els acords de la pròpia assemblea amb els enllaços de les assemblees veïnes, tot constituint assemblees de més abast.

## **4. Valoració del procés**

---

### *4.1. PARTICIPACIÓ I REPRESENTATIVITAT*

---

Qualsevol sistema participatiu, tant si vol substituir els mecanismes de presa de decisions de la democràcia representativa com si vol complementar-los, es veurà enfrontat a la qüestió de la representativitat. De bell antuvi, la legitimitat d'opinar és inqüestionable, fins i tot quan el subjecte opinant és una sola persona. En segon lloc, a mesura que un sistema es va fent extensiu i permet la participació de tothom, la representativitat es buida de valor: de la mateixa manera que vota qui vol, participa qui vol. A més, en ser preses les decisions per consens, no és rellevant la quantitat de persones d'un sector sociodemogràfic determinat presents en el diàleg: totes i cadascuna de les veus presents es tenen en compte. És a dir, participa qui vol exercir aquest dret i assumir aquest deure i, en ser obert a tothom, se'n garanteix la legitimitat.

Fets aquests primers aclariments, és important destacar l'elevada participació en el SGS en comparació a d'altres experiències d'A21L. Cal valorar la participació però, de manera qualitativa, no només quantitativa. Al llarg dels cicles temàtics tractats (fins la data de la redacció de l'article en són tres) hi han participat 11 barris, alguns d'ells dividits en consells de veïnat. Encara no s'ha consolidat cap consell de carrer, objectiu que s'espera assolir en els propers cicles, així com tampoc es disposa dels censos detallats de les llars que han participat en les barris i veïnats. En total hi han participat al voltant de 833 veïns en els consells veïnals (sobre 1.133 assistents) només en els dos primers cicles temàtics –un de més general que versava sobre les prioritats de la població i un d'específic sobre els criteris generals del nou Pla d'Ordenació Urbana Municipal (POUM).

Si hi afegim els 54 participants del Consell Sectorial d'Urbanisme, alguns dels quals són representants dels seus respectius sectors, la participació total ascendeix a 887 persones, quelcom que representa un 4,1% de la població de Sitges<sup>8</sup> i un 4,9 de la població major de 18 anys, percentatge que, de continuar ramificant-se els consells de carrer i de continuar creant-se nous consells sectorials (en breu es convocarà el de medi ambient), aviat es podria veure notablement incrementat.

En relació a la representació (només disposem de les xifres diferenciades per sexes), tal i com succeeix en d'altres processos participatius, la majoria de portaveus són homes (44 de 69, que suposa el 63,77% dels portaveus). De forma semblant, la participació sectorial també està majoritàriament representada per homes (un 60%). Però quan mirem les dones que participen als consells veïnals la diferència amb el

---

<sup>8</sup> 21655 habitants censats al municipi de Sitges l'1 de gener de 2002.

conjunt de la població de Sitges és lleugera (un 47% de dones participants respecte d'un 50,2% de dones que hi ha al municipi de Sitges). El repte serà anar incloent joves i persones estrangeres que sovint no s'integren en els processos de participació.

A banda de les dades esmentades, la gran potencialitat del sistema és la possibilitat de que tothom hi participi a través de consells d'un nombre reduït de participants. Normalment, la desmotivació és més present en reunions nombroses on la persona té poques possibilitats de participar i d'incidir en el resultat final: individualment, s'és prescindible. Aquesta gran potencialitat és, alhora, la dificultat més important del desenvolupament del SGS. És molt difícil anar estenent la participació arborescent cap avall, però si no es fa així, pot arribar a passar el mateix que en altres mecanismes de participació permanents: que la participació decreixi i desaparegui en retirar-se l'equip tècnic dinamitzador o la iniciativa de l'Ajuntament. L'estesa del sistema és lenta i està directament relacionada amb la lentitud amb que els veïns assumeixen els consells com a organismes propis i autònoms sense el lideratge inicial exercit per l'equip tècnic del projecte. En funció de la seva extensió futura es podrà parlar de consolidació o no del sistema, ja que aquest és el pilar sobre el qual se sustenta tota la seva filosofia i la seva estructura.

#### 4.2. DIÀLEGS DE QUALITAT

---

Per a un diàleg de qualitat és imprescindible informació de qualitat: plural, entenedora, concisa i que abrasi diverses alternatives entre les quals puguin discutir els veïns. La informació, en el cas de Sitges, és preparada pels consells sectorials on hi són representades sensibilitats força diferents, entre elles els tècnics municipals. És un canal d'informació alternatiu a l'oficial.

D'altra banda, en la mesura que augmenta l'heterogeneïtat d'un grup són més diverses les posicions de partida i, alhora, major la garantia d'un diàleg més plural, com també de més dificultat inicial. Això és cert tant en reunions nombroses com en reunions petites, tot i que, en aquest darrer cas, tal i com es planteja a Sitges, és més fàcil arribar a un acord, sobretot quan s'insisteix en que cal trobar la solució que millor beneficiï el conjunt; d'aquesta manera, els interessos privats queden més al descobert.

D'altra banda, un nombre baix d'assistents i un procediment precís a l'hora d'intervenir, fa que la manipulació per part de líders locals quedi més neutralitzada. En aquest cas, s'ha optat perquè el rol de conductor l'assumís un veí –normalment l'enllaç– per tendir des de l'inici a l'autonomia total dels consells veïnals.

Una decisió presa per consens és inevitablement demòcrata, perquè suma la voluntat d'hom a la de l'altre (no l'assimila ni la venç). Requereix la superació dels particularismes en pro del bé comú. En general, s'han respectat les metodologies i no s'ha pogut observar el que Mansbridge anomena la *tendència natural al consens*<sup>9</sup> (aparent).

En aquests dos primers cicles temàtics experimentals a Sitges, hem observat que s'han assolit consensos als barris i també al Consell Veïnal Municipal amb una sorprenent facilitat, sorprenent, potser, perquè existeix la tendència general a pensar que és molt difícil la concòrdia entre les persones, cosa que l'experiència desmenteix si es garanteixen els factors clau (vegeu punt 3.5). Al final del procés de deliberació s'ha arribat a consensuar el 90% de les propostes sotmeses a diàleg, amb l'afegitó que en el seu transcurs s'anaren annexionant alternatives inicialment no

---

<sup>9</sup> Aquesta tendència és l'altra cara de la moneda de l'espiral del silenci, quan les veus minoritàries no s'atreveixen a dir la seva en un clima en que predomina una determinada opció, assolint-se un aparent consens que no és construït realment per tots.

contemplades. Es potencia, d'aquesta manera, la innovació local a través d'un mecanisme que permet la integració d'alternatives.

#### 4.3. LA POLÍTICA I LA PARTICIPACIÓ

---

Un dels principals efectes negatius del sistema ha estat una certa politització d'alguns consells de barri en crear-se aquests a partir de persones amb mentalitat més partidista que dialogant, fet que ha generat una lògica resposta també polititzada per part del govern local. Els conflictes resultants han desvirtuat, en part, el caràcter apolític inicial del procés en alguns dels barris participants. La quasi inexistència de tradició participativa del sistema avui imperant també ha suposat desconfiança inicial per part de molts participants, sense adonar-se que una participació prou extensiva difícilment pot ésser ignorada per ningú.

D'una banda, un sistema que neix de la iniciativa política ha de bregar molt més amb la desconfiança que aquell que neix de la base; però de l'altra, l'impuls i l'avanç del sistema és molt més extensiu i eficient si es compta amb el suport institucional, sempre que es respecti la veritable independència dels consells. També és imprescindible que els veïns vegin fruits immediats i tangibles de la seva participació i que facin un esforç de confiança i de diàleg des de la concòrdia, tot comproment-se de veritat en l'extensió dels consells de carrer. Altrament, la representativitat queda molt minvada i, lògicament, el compromís polític inicial d'assumir-ne els consensos pot veure's afeblit en segons quines propostes.

El fet és que la mancança d'instruments de participació anteriors ha col·locat el SGS en el punt de mira de totes les parts en un moment electoralment no massa propici car s'acosten les eleccions. El sistema s'ha polititzat en part, sobretot degut a que el darrer cicle tractava d'urbanisme i del nou Pla d'Ordenació Municipal Urbana: aquest, sense dubte, ha estat un tema motivador de la participació, però també conflictiu. Ara, tothom veu que, en tractar nous temes menys conflictius, és necessari consolidar el sistema per l'interès de tots car, altrament, tant el govern local com sobretot la població, perdrien el que molts veïns ja consideren un valuós sistema de democràcia que podria estendre's també, com alguns veïns han posat de manifest, a la resta de municipis de la comarca del Garraf per poder decidir públicament en un futur proper sobre aspectes supramunicipals d'importància.

*Laia Jorba i Lluís Planas.  
Gener de 2003.*

*(Article publicat a l'Anuari de democràcia participativa de la Fundació Catalunya Segle XXI)*



## 5. Referències

---

- CAMPILLO-BESSES, X., PRIESTLEY, G.K. i ROMAGOSA, F. (a premsa), "Using EMAS and Local Agenda 21 as tools towards sustainability: the case of a Catalan coastal resort", a *Journal of Sustainability Tourism*.
- CROUCH, C. (1999), L'ampliació de la ciutadania social i econòmica i la participació, Barcelona.
- FONT, N. i SUBIRATS, J. editors (2000), Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España, Icaria Barcelona.
- KEATING, M. (1996), Agenda 21. Primera versió en llenguatge senzill de l'Agenda 21 i altres acords de la Cimera de la Terra, Mediterrània, Barcelona.
- MORATA, F. (1999), Gestió pública i xarxes de polítiques: la governació del medi ambient a Catalunya, Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- PUTNAM, (1993), Making democracy work, Simon & Schuster, Nova York.
- SÁNCHEZ, J. (2000), "Misèries i grandeses de la participació" a *Revista de Medi ambient, Tecnologia i Cultura* (26: juny 2000) o [www.gencat.es/mediamb/revista/rev26-3.htm](http://www.gencat.es/mediamb/revista/rev26-3.htm).
- SARTORI, G. (1980), Partidos y sistema de partidos, Alianza, Madrid.
- SAWARD, J. editor (2000), Democratic innovation, Routledge-ECPR.
- SUBIRATS, J (1998), Nous mecanismes participatius i democràtics: promeses i amenaces, *Ambits* (gener 1998: 20-24), Col·legi de Doctors i Llicenciats en Ciències Polítiques, Barcelona.
- Diputació de Barcelona, Àrea de Medi Ambient (1999), Plec de prescripcions tècniques generals d'auditories, Barcelona.
- Patronat Català Pro Europa (2000), Marc de cooperació per al desenvolupament sostenible, a [www.gencat.es/pcpe/marcco.htm](http://www.gencat.es/pcpe/marcco.htm).
- XIRINACS, L.M. i PLANAS, L., "Comunitat humana", Fundació Randa i [www.assemblea.org/fonaments](http://www.assemblea.org/fonaments)
- XIRINACS, L.M., "Escrits sobre demòtica", Fundació Randa i a [www.assemblea.org/fonaments](http://www.assemblea.org/fonaments)