

Del Aquí no al Así SÍ

ORIENTACIONES PARA
PLANIFICAR POLÍTICAS
DE IMPACTO TERRITORIAL



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

© Generalitat de Catalunya
Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación
Dirección General de Participación Ciudadana

Noviembre de 2007

Ejemplares:

Depósito legal:

Diseño: OPAC, taller creatiu

Impresión:

Impreso en papel ecológico

Del
Aquí
no al
Así sí

Del Aquí no al Así Sí

ORIENTACIONES PARA
PLANIFICAR POLÍTICAS
DE IMPACTO TERRITORIAL

Índice

¿Por qué una guía para políticas de impacto territorial?	06
¿De dónde viene esta guía?	07
Los contenidos de la guía: orientaciones para el “Así, sí”	08
1. Principios de partida	09
2. Los dos pilares: planificación y proximidad	10
3. Los resultados	16
4. Un ejemplo: los equipamientos penitenciarios en el territorio	17

¿POR QUÉ UNA GUÍA PARA POLÍTICAS DE IMPACTO TERRITORIAL?

Nuestra sociedad es cada vez más compleja. La ciudadanía es más exigente y posee conocimientos y capacidades para plantear sus puntos de vista. No recibe las políticas públicas pasivamente, sino que es capaz de entender sus impactos y valorarlos en función de sus intereses y preferencias.

Disponer de una ciudadanía activa y comprometida es, evidentemente una buena noticia, una tendencia que habría que celebrar e impulsar. Es, también, un reto para los gobernantes, ya que les exige que hagan las cosas de otra manera. Y esta es una segunda buena noticia.

En Cataluña, este reto se ha dejado sentir de manera especial en todas las políticas que tienen impacto en el territorio. Está claro que cada vez hay más intervenciones públicas que provocan resistencias, reacciones y situaciones conflictivas. Muchos de estos conflictos han paralizado acciones gubernamentales o, como mínimo, las han complicado. Otros no han conseguido influir en la política pública, pero han generado insatisfacciones, frustraciones y desconfianzas entre los responsables públicos y partes importantes de la ciudadanía.

Algunos han percibido estos conflictos como el resultado de la llamada “**cultura del no**” y, por consiguiente, han lamentado la falta de madurez de determinados sectores sociales, incapaces de aceptar que hay que avanzar y no se puede detener la máquina del progreso. No compartimos ni estas opiniones ni esta manera de abordar la cuestión. Pensamos que la ciudadanía es cada vez más activa y madura, no lo contrario. Y consideramos que esta noticia es excelente.

Las posiciones de una ciudadanía cada vez más *resistente* no son solo gratuitas o simplemente egoístas, sino que expresan malestares que no encuentran un espacio en el que manifestarse. De hecho, estamos convencidos de que no nos están lanzando solo el mensaje simple y negativo del “**Aquí, no**”, sino el más complejo y sofisticado del “**No de esta manera**”.

Nos parece evidente que tenemos que superar la asimetría que existe hoy en día entre una sociedad nueva y una política vieja, entre la aparición de problemas nuevos y la vieja manera de abordarlos. Tenemos que aprender a gobernar de otra manera. Por esta razón, la Dirección General de Participación Ciudadana quiere proponer unas recomendaciones que nos ayuden a construir esta nueva política. No se trata, como se verá a continuación, de un protocolo cerrado y detallado, sino de algunas orientaciones que tienen por objetivo tanto reconocer el papel de una ciudadanía más activa como facilitar a los responsables públicos una guía para tomar mejores decisiones y desplegarlas con más eficiencia.

No se trata de buscar la manera de evitar el conflicto, sino de gestionarlo adecuadamente. Los conflictos son inherentes a la diversidad de puntos de vista e intereses de nuestra sociedad. Por lo tanto, no pretendemos superarlos con consensos artificiales o imposibles, sino aprovechar el potencial creativo y transformador que contienen.

Los contenidos de esta guía se han madurado durante los últimos dos años y son el resultado de varios proyectos y experiencias:

- En primer lugar, en el año 2005 la Dirección General de Participación Ciudadana convocó a un grupo de personas interesadas por las políticas de impacto territorial o protagonistas de ellas o ambas cosas a la vez. Este grupo –formado por académicos, técnicos y personas con responsabilidades públicas– ha sido el germen principal de esta guía.
- En segundo lugar, una de las actividades promovidas por este grupo fue precisamente la elaboración de una metodología de actuaciones públicas en el territorio desde la perspectiva de los actores y los propios movimientos sociales. Se encargó la tarea a Desenvolupament Comunitari (Desarrollo Comunitario), que entrevistó a varias personas que tenían liderazgo dentro de los movimientos sociales y también organizó cinco encuentros territoriales para discutir con estos actores una posible metodología que satisficiera sus expectativas.

Finalmente, la Dirección General se ha visto involucrada en diversos proyectos que nos han ayudado a trasladar tanto las reflexiones a la práctica como la práctica a las reflexiones. Quizá la experiencia que se vincula más directamente a las políticas de impacto territorial es el Plan de Equipamientos Penitenciarios, al que dedicaremos el último apartado de esta guía.

¿DE DÓNDE VIENE ESTA GUÍA?

LOS CONTENIDOS DE LA GUÍA: ORIENTACION ES PARA EL “ASÍ, SÍ”

Lo que presentamos ahora, a partir de las experiencias que se han mencionado en el punto anterior, son algunas conclusiones expresadas de manera sintética y en forma de protocolo. No se trata, sin embargo, de un protocolo cerrado, sino, más modestamente, de unas pautas flexibles para orientar las actuaciones. Presentamos estas pautas como una secuencia.

1. PRINCIPIOS DE PARTIDA

- Aceptar el conflicto y el respeto mutuo.
- Claridad en los objetivos y las reglas del juego.

2. LOS DOS PILARES: PLANIFICACIÓN Y PROXIMIDAD

PLANIFICACIÓN GLOBAL

- Explicitar y explicar “los valores, los objetivos y los criterios” de la política.
- Participación y acuerdo sobre “los valores, los objetivos y los criterios” de la política.
- Transparencia e información.

PROXIMIDAD LOCAL

Diálogo y participación

- La planificación global como punto de partida: comunicación y aclaración.
- Garantizar compromisos interdepartamentales.
- Los actores clave: acordar los términos del proceso.
- ¿Quién participa? Mapa de actores.
- ¿Cómo se participa? Reglas claras y ejecución cuidadosa.
- Los recursos para la participación.

Negociación y mediación

- La negociación como suma positiva.
- Aceptar instancias de mediación.

3. LOS RESULTADOS

- 3.1. Demostrar que se escucha.
- 3.2. Hacer visibles los resultados.

4. UN EJEMPLO: LOS EQUIPAMIENTOS PENITENCIARIOS EN EL TERRITORIO

ACEPTAR EL CONFLICTO Y EL RESPETO MUTUO

Tendemos a mitificar el consenso como la mejor manera de abordar las intervenciones públicas, cuando, de hecho, estas intervenciones se basan en la existencia de un conflicto legítimo entre intereses y visiones alternativas. La experiencia nos muestra las consecuencias de esta percepción mítica del consenso: parálisis y desconfianza.

- **Parálisis**, ya que obsesionarse por lograr un consenso a menudo imposible comporta aplazar las decisiones. Las decisiones tienen que tomarse, y no podemos escondernos esperando acuerdos que no llegarán.
- **Desconfianza**: la otra cara de un consenso mitificado es, en primer lugar, la penalización del conflicto y, en segundo lugar, el recelo respecto de todos los que no se muestran de acuerdo con nuestras posiciones.

Para evitar la parálisis y la desconfianza crecientes, necesitamos hacer lo siguiente:

- **Aceptar el conflicto**, ya que no es una fuerza paralizadora, sino dinamizadora. El conflicto siempre ha generado acción, creatividad e innovación. Es necesario aceptarlo y gestionarlo para aprovechar su potencial. El conflicto forma parte del proceso y, como tal, provocará momentos de tensión que habrá que abordar sin dramatizar.
- **Respeto mutuo**: aceptar el conflicto comporta aceptar las razones, los intereses y los puntos de vista de los demás. Hay que respetar la diversidad de opiniones y aceptar visiones críticas o alternativas. Esto, que puede parecer muy obvio, a menudo brilla por su ausencia y, probablemente, es la explicación principal de la desconfianza existente entre el gobierno y la ciudadanía. Es básico, pues, reconocer (sin descalificaciones) las opiniones de los demás y exigir (sin excepciones) respeto por las propias.

CLARIDAD EN LOS OBJETIVOS Y LAS REGLAS DEL JUEGO

Gestionar el conflicto en un entorno de reconocimiento y respeto mutuo exige un marco en el que tanto los objetivos como las reglas del juego estén claramente definidos.

- Claridad en los objetivos, ya que una de las principales fuentes de desconfianza radica en la creencia de que detrás de determinadas intervenciones hay intenciones ocultas e intereses no declarados. Hay que ser especialmente drásticos en este aspecto y mostrar con transparencia, claridad y honradez máximas los objetivos de la política.
- Claridad en las reglas del juego, ya que, junto a los objetivos, una política suele presentarse acompañada de un proceso de discusión y debate con los diversos actores

1

PRINCIPIOS DE PARTIDA

Este primer punto no tiene la misma vocación operativa que el resto. Con todo, nos ha parecido fundamental recordar algunos principios de partida sin los cuales nada de lo que sigue llegaría a buen puerto.

2 LOS DOS PILARES: PLANIFICACIÓN Y PROXIMIDAD

A partir de los principios mencionados, las recomendaciones que siguen se sustentan en dos grandes pilares: la planificación global y la proximidad local.

implicados. Sin entrar ahora en las condiciones y las características de este proceso, sí es capital que esté definido con claridad y transparencia. La relación entre las distintas partes de un conflicto tiene que regirse por unas reglas que eviten la arbitrariedad y la opacidad del proceso.

- Esta claridad en los objetivos y las reglas es fundamental tanto a corto plazo como a largo plazo. A corto, porque facilita que se aborde el conflicto concreto con ciertas garantías, y a largo, porque permite ir construyendo confianzas que serán básicas en relaciones futuras.

Se trata de combinar las visiones que, desde arriba, asumen la necesidad de tomar decisiones estratégicas que respondan a una visión conjunta del territorio con aquellas otras que, desde abajo, expresan las perspectivas, las observaciones, los miedos y los conocimientos de la proximidad.

El primer pilar nos mantiene anclados en la democracia representativa y el ejercicio de la responsabilidad por parte de los poderes públicos, mientras que el segundo nos dota de la democracia participativa como una manera de mejorar tanto el contenido como la eficiencia de las intervenciones.

Se desea combinar quién toma las decisiones de planificación (los responsables públicos) con mejoras en cómo se toman estas decisiones (escuchando y siendo sensible a las aportaciones que se hacen desde la proximidad).

PLANIFICACIÓN GLOBAL

Quien toma las decisiones y planifica lo hace en función de unos valores, unos objetivos y unos criterios. Todos ellos conforman la visión del territorio y, tal como exponemos en los tres puntos siguientes, se tienen que explicitar, acordar y comunicar.

Explicitar y explicar “los valores, los objetivos y los criterios” de la política

- A menudo, las resistencias que provocan determinadas intervenciones se alimentan de la falta de claridad respecto del modelo general que se propone. Así, más que el “Aquí, no” aparece el “¿Por qué siempre aquí?” o el “Si fuéramos más o votáramos de otra manera, no lo haríais”.
- Hay que evitar estas derivaciones, y la única manera de hacerlo es razonando de manera global el porqué de las decisiones que tienen impacto local. Hay que demostrar que las decisiones no son ni gratuitas ni perversas, sino que responden a una planificación. Una planificación que se podrá discutir, pero que existe y es coherente.

Participación y acuerdo sobre “los valores, los objetivos y los criterios” de la política

- La planificación tiene que debatirse, y, de hecho, habría que llegar a consensuarla (tanto como sea posible). En esta fase no se trata de discutir sobre sensibilidades o resistencias locales o las dos cosas, sino de poner encima de la mesa valores, objetivos y criterios. Hay que abrir un debate sobre modelos, no sobre impactos territoriales concretos.
- El acuerdo, por lo tanto, no se tiene que buscar con movimientos o grupos concretos (que, de hecho, todavía no se habrán formado), sino con entidades generalistas u organizaciones paraguas con presencia continuada.

Transparencia e información

- Este debate tiene que ser público, y hay que darle publicidad, lo que ayudará a visualizar las posiciones de cada cual y hacer que, más tarde, estas posiciones no se modifiquen en función de lógicas estrictamente locales.
- La transparencia y la información serán clave, ya que permitirán construir un punto de partida sólido y conjurar los recelos que pueden viciar el despliegue posterior de la política.

PROXIMIDAD LOCAL

La proximidad local no afecta a **quién** toma la decisión, pero influye de modo capital en **cómo** se toma. Esta proximidad representa el núcleo de la nueva política, de una nueva manera de abordar los conflictos complejos, a los que esta debe hacer frente:

- con **diálogo y participación** para enriquecer la decisión o, si procede, modificarla. Escuchando conseguimos dos cosas fundamentales: aprender (el contenido de la política será más rico) y establecer complicidades (la puesta en marcha será más eficiente);
- con **negociación y mediación**, porque es evidente que los conflictos son legítimos y no siempre se llega al consenso. Por lo tanto, hay que gestionar las insatisfacciones que, de manera inevitable, ocasiona cada decisión.

DIÁLOGO Y PARTICIPACIÓN

Cada vez es más amplio el acuerdo sobre la necesidad de abordar el diseño y la puesta en marcha de las políticas con diálogo y participación. Sin embargo, también crece la sensación de que muchos de estos procesos acaban siendo irrelevantes. La ciudadanía reclama diálogo y participación, pero también reclama que se produzca en condiciones determinadas y con garantías de calidad. Exige que no se la manipule con falsos procesos de participación.

A continuación proponemos seis momentos que, con mayor o menor intensidad, tendrían que cubrir todo **proceso de participación de calidad**:

1. La planificación global como punto de partida: comunicación y aclaración

Hay que partir de la planificación acordada (punto 2.1) y tener en cuenta dos criterios fundamentales: pedagogía y honradez.

- **Pedagogía** para explicar planificaciones “globales” a públicos “locales” y “diversos”; es decir, capacidad de adaptar lenguajes y usar medios de comunicación variados para garantizar una comprensión lo más amplia posible de los valores, los objetivos y los criterios de la política.
- **Honradez** para no confundir a los participantes en el debate, explicitando aquello de lo que puede discutirse y aquello que no es discutible. Explicitar los límites y aclarar qué decisiones ya se han tomado no limita la libertad de expresión, sino que refuerza la honradez del proceso. No podemos sembrar expectativas para después recoger frustraciones.

2. Garantizar compromisos interdepartamentales

- Cuando se abre un proceso de debate con la ciudadanía, esta no se expresa teniendo en cuenta la lógica de las divisiones departamentales, sino la complejidad real de los problemas. Hay, pues, que abordar los problemas desde la perspectiva de la gente, no desde la de las divisiones administrativas.
- Por lo tanto, antes de abrir un debate con la ciudadanía, hay, en primer lugar, que valorar la dimensión interdepartamental de la cuestión y, en segundo lugar, buscar los compromisos interdepartamentales gracias a los cuales puede ofrecerse una voz coordinada e integrada ante los planteamientos de la ciudadanía.
- Los espacios de coordinación pueden adoptar varias formas, pero en el caso de las políticas de impacto territorial deben garantizar su continuidad durante el diseño de la política. Una vez que se ha puesto en marcha, no es necesario mantener estructuras estables y formales de coordinación. Hablamos, pues, de una coordinación “blanda” (soft), es decir, poco formalizada y no estable, pero comprometida y efectiva respecto de la política.

Los actores clave: acordar los términos del proceso

Una vez que la administración está preparada para el debate (dispone de un marco de referencia y de los compromisos interdepartamentales necesarios), se puede iniciar el proceso de participación:

- Este proceso, como ya hemos mencionado, tiene que regirse por unas reglas del juego: espacios de participación que se impulsarán, número de reuniones, uso de métodos diversos (Internet, foros, encuestas, etc.), calendarios, recursos disponibles, resultados previstos, compromisos de retorno, etc.

- Estas reglas tienen que ser claras, pero también aceptadas por los participantes. Por eso, antes de iniciar el proceso, hay que pactarlas por lo menos con el núcleo de participantes más relevantes, los que por razones de representatividad o trayectoria expresan una voz especialmente cualificada.
- Hay que reconocer la posición especial de estos actores y darles un papel específico en el proceso de participación: en primer lugar, hay que acordar las reglas del juego antes de iniciar el proceso y, en segundo lugar, invitarlos a formar parte de una comisión de seguimiento que impulse el proceso y al mismo tiempo vele porque se cumplan las condiciones pactadas. El incorporar a estos actores a la definición y el seguimiento del proceso de participación es una condición para que tenga éxito, ya que asegura los apoyos mínimos y ayuda a dar crédito a la iniciativa.

4. ¿Quién participa? Mapa de actores

En todo proceso de debate, **quién participa** es una pregunta capital. Una pregunta que afecta tanto a la **cantidad** como a la **calidad** de los participantes. ¿Son suficientes las personas que se han involucrado en el proceso? ¿Están todos los que deberían estar? ¿Son bastante representativos?

- Cuando pensamos en quién, es importante distinguir entre la **parte informativa** y la **parte deliberativa** del proceso. Desde la vertiente informativa, la **cantidad** nos interesa especialmente y, por lo tanto, hay que hacer un esfuerzo de comunicación. Se trata de explicarnos y mostrar la transparencia de la actuación administrativa. Una política de difusión es, pues, importante, y al mismo tiempo hay que enfocarla con vocación pedagógica y lenguajes adecuados para la población a la que nos dirigimos.
- Por otro lado, en la **parte deliberativa** del proceso es más importante la **calidad** que la **cantidad**. Cuando hablamos de **calidad**, emerge la clásica tensión entre **representatividad y diversidad**. La representatividad es básica cuando las voces que se escuchan en el proceso tienen que condicionar la decisión de manera vinculante. Este, sin embargo, no es el caso de una participación entendida como una deliberación, como un diálogo. Por lo tanto, hay que garantizar la presencia de los actores más representativos, pero ser consciente a la vez de que en un diálogo lo más importante es la diversidad de las voces. No se trata tanto de *“en nombre de cuántas personas hablas”* como de *“lo interesante y distinta que es tu aportación”*.
- La diversidad de los participantes –de los puntos de vista– es, por lo tanto, el criterio principal en el momento de valorar su calidad. En una deliberación es imprescindible la presencia de todos los que tienen algo que decir, de todas las sensibilidades. Los esfuerzos de los responsables públicos tienen que dirigirse a garantizar esa diversidad. No es un objetivo fácil de alcanzar y, en todo caso, requiere actuaciones proactivas (identificar a quiénes tienen que estar e ir a buscarlos) y desplegar varios espacios de participación y debate (no todo el mundo se siente igualmente invitado o atraído por determinados espacios de participación y, por lo tanto, hay que diversificarlos si queremos atraer actores y perfiles poblacionales diversos).

- Tanto si pensamos basándonos en la cantidad como basándonos en la calidad, hay que abordar quién participa teniendo en cuenta tres variables: la **individual**, la **colectiva** y la **territorial**. Es decir, es preciso que pensemos los instrumentos de participación y los adecuemos al grado de intensidad con el que queramos llegar a las personas a título individual o a las entidades mediante las que integran o canalizan sus intereses. Desde luego, hay que pensar en la escala territorial y acercar la participación al territorio evitando la tendencia a barcelonizar los espacios y momentos de participación.
- Finalmente, en el ámbito operativo, disponemos de una herramienta que nos puede ayudar a diseñar una respuesta adecuada al que participa: los **mapas de actores**. Un mapa de actores es un intento de hacer una lista de la riqueza asociativa de un territorio determinado y analizarla, no solo confeccionando una relación de actores, sino también clasificándolos en función de su diversidad y recogiendo información sobre su representatividad, capacidad de actuación, formas de contacto, etc. Un buen mapa de actores nos permitirá asegurar el acceso a la ciudadanía organizada y garantizar la calidad del proceso de debate.

5. ¿Cómo se participa? Reglas claras y ejecución cuidadosa

Aparte de *quién* participa, es imprescindible una buena planificación y una ejecución cuidadosa de cómo se participa. La participación no se improvisa, sino que, cada vez más, exige unas reglas del juego claras y una ejecución rigurosa. Hay que evitar la banalización de los procesos, así como asegurar criterios de calidad y evaluación que demuestren que la voluntad política va acompañada de profesionalidad.

- Una primera recomendación es evitar la **fascinación metodológica**. Hay muchas herramientas de participación, pero es importante entender que ni son finalidades en sí mismas ni hay soluciones mágicas que se pueden aplicar simplemente siguiendo la última moda metodológica. Hay que usar los instrumentos adecuados para cada caso (y las opciones son, en efecto, muy variadas), pero, sobre todo, hay que planificarlos y ejecutarlos con cuidado.
- La participación no puede improvisarse, sino que necesita **reglas claras** que establezcan los objetivos perseguidos, el calendario de trabajo, el número y el tipo de sesiones que se llevarán a cabo, los materiales que se usarán, los diversos espacios e instrumentos que se pondrán a disposición de los participantes, los recursos que se dedicarán, cómo se recogerán las aportaciones, cómo se dará cuenta de su impacto, etc. Los debates pueden eternizarse o truncarse precipitadamente, y, por lo tanto, se necesitan reglas que fijen tanto los límites como las garantías del proceso. Puede suceder que no todo el mundo esté de acuerdo con las reglas, pero hay que evitar que alguien pueda pensar que las reglas se han incumplido y, de esta manera, han sesgado de un modo u otro el proceso de diálogo y participación.
- Una vez que se han explicitado las reglas, hay que ser muy riguroso en su ejecución. Los procesos de participación han tendido a abordarse con una laxitud excesiva, como si eso no tuviera importancia. Los procesos de participación puede que no comporten grandes complejidades tecnológicas, pero son piezas delicadas. Despiertan expectativas entre la

ciudadanía, y, por lo tanto, reclamamos mucha sensibilidad y mucho cuidado en una ejecución que fácilmente puede frustrar esas expectativas. En definitiva, hay que actuar con rigor, prestar atención a los detalles, cuidar las formas, dotarse de instrumentos de evaluación y ser muy exigente en la calidad en todo el proceso.

6. Los recursos para la participación

- A menudo se ha considerado que la participación perjudica la eficiencia de las políticas, mientras que hoy en día se reconoce que pasa lo contrario. La participación reclama unos recursos iniciales, pero estos recursos sirven para tejer las complicidades y construir las colaboraciones que posteriormente incrementarán la eficiencia en la puesta en marcha de las políticas.
- La participación genera eficiencia, pero también exige que se dediquen los recursos necesarios para desplegarla con garantías. Al planificar el proceso de participación es imprescindible, pues, valorar los recursos económicos, humanos, temporales o de conocimiento que se necesitarán. Y, por el contrario, los recursos disponibles tienen que servir para dar forma a la ambición del proceso que se pretende abrir. Cuando no hay coherencia entre los objetivos previstos y los recursos disponibles, el fracaso está asegurado.
- En este ámbito, la Dirección General de Participación Ciudadana puede dar apoyo al resto de los departamentos de la Generalitat, poniendo a su alcance recursos económicos y humanos, ofreciendo asesoramiento y conocimientos. La Dirección General, desde luego, tiene que saber adaptar el proyecto de participación a los tiempos y los proyectos de cada departamento, buscando el equilibrio más adecuado entre voluntades políticas, criterios profesionales y recursos disponibles.

NEGOCIACIÓN Y MEDIACIÓN

Los procesos de debate y participación están pensados para enriquecer las decisiones y generar complicidades, pero no siempre generan consenso. De hecho, es lógico y legítimo que los conflictos de intereses y visiones persistan. Por esta razón, se necesitan también instrumentos de negociación y mediación que permitan abordarlos.

La negociación como suma positiva

- A menudo se entiende la negociación como “un reparto del pastel”, en el que lo que gana uno lo pierde el otro. Esta es la negociación suma cero que debería evitarse, ya que niega el carácter creativo y transformador del conflicto.
- Hay múltiples técnicas y métodos de negociación, en los que no entraremos ahora. Solo quisiéramos destacar la importancia de una estrategia que fije los acuerdos y pacte los desacuerdos, una estrategia que acepte el conflicto y se base en el respeto y el reconocimiento mutuo.

3

LOS RESULTADOS

Hasta ahora hemos explicado a la ciudadanía de qué queríamos hablar y hemos establecido canales y espacios para escuchar sus aportaciones. No podemos olvidar, sin embargo, que es imprescindible concluir este proceso con dos elementos: demostrar que se ha escuchado y hacer visible la utilidad de todo el conjunto.

Aceptar instancias de mediación

- En toda negociación es fundamental facilitar su desenlace, y, en este sentido, las instancias de mediación suponen una vía para evitar el bloqueo y la parálisis de los procesos.

Es preciso que la Generalitat, con la complicidad de los actores territoriales, promueva la creación de un espacio y unos profesionales de la mediación.

3.1. DEMOSTRAR QUE SE ESCUCHA

Cuando se hace hablar a los ciudadanos, estos pueden entender que no todas sus propuestas se acepten, pero no toleran que sean ninguneadas. Entienden un no razonado como respuesta, pero se sienten decepcionados y engañados si lo que dicen no obtiene ninguna respuesta. Es básico demostrar que se ha escuchado, tomando nota con cuidado de todo lo que se dice en el proceso, leyendo y analizando sus contenidos, recogidos en un documento de conclusiones y haciendo que este documento llegue a los participantes a fin de dar validez a los contenidos de lo que se ha recogido.

3.2. HACER VISIBLES LOS RESULTADOS

Tan importante como demostrar que se ha escuchado es enseñar la utilidad del proceso. No podemos caer en el error de considerar el proceso de diálogo y participación un objetivo en sí mismo, ya que su justificación radica en su capacidad para mejorar el contenido y la forma de las políticas. Es preciso, por lo tanto, que seamos capaces de mostrar a la ciudadanía cómo ha afectado el proceso a la decisión que se ha tomado. De esta manera, mostraremos tanto la capacidad de enriquecer las decisiones que tiene el proceso deliberativo como la verdadera asunción del poder de la ciudadanía que debe acompañar a cualquier proceso de participación.

4 UN EJEMPLO: LOS EQUIPAMIENTOS PENITENCIARIOS EN EL TERRITORIO

La planificación y la ejecución de un plan de equipamientos penitenciarios es una buena muestra de lo complejas que son nuestra sociedad y las decisiones que hay que tomar para solucionar sus problemas: somos conscientes de que necesitamos establecimientos penitenciarios, pero al mismo tiempo exigimos que sean cuidadosamente respetuosos tanto con el difícil equilibrio entre castigo y reinserción como con el máximo consenso respecto de su ubicación territorial. A los responsables públicos, por lo tanto, se les pide que tomen decisiones complejas, y que lo hagan con sensibilidad, teniendo en cuenta las aportaciones y la implicación de la ciudadanía.

En este contexto, la Secretaría de Servicios Penitenciarios, Rehabilitación y Justicia Juvenil puso en marcha una iniciativa que, por un lado, reconocía la dimensión estratégica de las decisiones que había que tomar en materia de equipamientos penitenciarios y, por otro, consideraba que para abordar esta dificultad no bastaba con encerrarse en el despacho, sino que había que discutirla con el conjunto de actores implicados. Este diálogo se materializaba en dos fases:

- En la primera se sometió a discusión el Plan de Equipamientos Penitenciarios, en el que se establecían las necesidades para los próximos años y los criterios que se utilizarían para decidir dónde ubicar las instalaciones. Se trataba de pactar la planificación, y, de esta manera, hacer visibles y transparentes los motivos de las decisiones públicas a fin de alejar posibles interpretaciones posteriores en el sentido de desigualdades o agravios territoriales.
- Una vez hecha la planificación, se decidió la ubicación de las futuras prisiones. Esta decisión no se delegaba, ya que era una responsabilidad pública que era preciso asumir pese a las dificultades y los conflictos que pudiera ocasionar. En cambio, sí se abrió un segundo debate en el que se hablaba con los actores locales sobre sus reticencias, miedos, demandas y expectativas. Se quería ser sensible a los argumentos locales e intentar darles respuesta.

En esta segunda fase, la Dirección General de Participación ofreció su colaboración a la Secretaría de Servicios Penitenciarios para organizar el **Foro Prisiones y Territorio**, un espacio de diálogo en el que se quería tanto escuchar las distintas voces y opiniones sobre la cuestión como recogerlas de manera ordenada y sistemática. Solo así nos servirían para identificar las actuaciones que podían facilitar que los equipamientos penitenciarios se integraran mejor en el territorio.

La sesión –que tuvo lugar el 8 de octubre de 2005– materializaba, por lo tanto, la voluntad de abordar un asunto complejo con participación y diálogo. La metodología de la sesión estaba pensada específicamente tanto para provocar el debate entre posiciones diferentes como para facilitar la identificación de los espacios de consenso principales. Se estructuró en tres momentos:

- En el primero se quería captar la visión que tenían los participantes sobre el tema. Se trataba de identificar el “mapa mental colectivo”, es decir, las percepciones de las dificultades y las oportunidades principales en torno a la integración territorial de las prisiones.
- En el segundo se proyectaba el debate hacia el futuro. Los participantes tenían que imaginar un escenario de futuro que sirviera para identificar los rasgos que definirían un modelo ideal de integración de las prisiones en el territorio.
- Finalmente, el tercer momento pretendía convertir las ideas propuestas en un plan de acción. Este último paso era fundamental como aportación concreta a las políticas que los responsables públicos tenían que planificar y ejecutar.

El foro se concretó en una jornada en la que, durante nueve horas, se discutió y se llegó a acuerdos sobre la integración territorial de las prisiones. Los cincuenta –aproximadamente– participantes eran diversos, como diversas eran sus visiones y opiniones respecto del asunto: representantes de entidades y asociaciones de carácter local o supralocal, de plataformas, de colectivos profesionales, de técnicos de la administración autonómica y de los ayuntamientos implicados, etc.

Los resultados de este proceso fueron muy enriquecedores tanto para los responsables públicos como para los propios participantes. Sin entrar en detalles de contenido, sí podemos afirmar que las conclusiones ayudaron a entender mejor las dificultades y las oportunidades que había para integrar de forma adecuada las prisiones en sus entornos territoriales. Desde luego, esta comprensión más profunda pudo traducirse en mejoras concretas, de manera que se hicieron visibles los impactos del foro. De modo muy resumido, las conclusiones del proceso generaron algunos compromisos:

- Mitigar, con información y comunicación de calidad, la fuerza de los prejuicios. El Plan de Equipamientos Penitenciarios es una pieza clave para proporcionar información clara y transparente sobre las actuaciones previstas para los próximos años y los criterios y las voluntades que las inspiran.
- Mejorar, con diálogo, transparencia y colaboración transversal, la gestión de los proyectos de equipamientos penitenciarios. En esta dirección, la creación de las comisiones de seguimiento de los centros penitenciarios puede tener un papel importante, ya que su objetivo es precisamente que representantes de instituciones, entidades o asociaciones puedan participar en el proceso y disponer de toda la información.
- Potenciar la interrelación entre la prisión y el entorno por medio de la colaboración y el intercambio de servicios y actividades para la reinserción. El Departamento de Justicia, con la ayuda de otras instancias de la Generalitat vinculadas al fomento de la participación y el voluntariado, articulará los mecanismos de apoyo, orientación, formación y acompañamiento necesarios para las entidades y los colectivos que tengan interés en desarrollar actividades de colaboración y voluntariado en los centros penitenciarios.

- Favorecer unos equipamientos integrados social, económica y ambientalmente. El Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Servicios de Ejecución Penal en Cataluña –que en aquellos momentos estaba en fase de elaboración, y se aprobó el 5 de septiembre de 2006 (decreto 329/2006)– dedica un título específico a la colaboración institucional y la participación social en el marco de la ejecución penal e impulsa la transparencia de la actividad penitenciaria y el fomento de los espacios de participación de la sociedad civil.
- Estas conclusiones se explicaron a los participantes en un segundo encuentro. Tuvo lugar en un equipamiento penitenciario y sirvió tanto para mostrar las conclusiones y la utilidad del trabajo que se había hecho (básico para la calidad de cualquier proceso de participación) como para enseñar una prisión desde dentro a todos los actores sociales que, por una u otra razón, desde una u otra posición, estaban interesados en ello.

En definitiva:

- El Plan de Equipamientos Penitenciarios de Cataluña se elaboró y se está ejecutando asumiendo, en primer lugar, que las decisiones complejas no pueden conducirnos ni a la parálisis ni a la cesión de responsabilidades y, en segundo lugar, que la participación y el diálogo social pueden contribuir a mejorar tanto el contenido como las formas de estas decisiones.
- El resultado no ha sido la desaparición del conflicto, sino su gestión. El conflicto es legítimo y expresa la diversidad de intereses que hay en toda sociedad. No se trata, por lo tanto, de superarlo, sino de evitar que nos pare y aprovechar su potencial creativo y transformador. La diversidad de opiniones enfrentadas nos puede paralizar, mientras que si las canalizamos mediante el diálogo, nos puede enriquecer.
- Los servicios de ejecución penal han incorporado la idea de que los procesos complejos y controvertidos, susceptibles de generar conflictos, pueden ser una oportunidad para mejorar la calidad de las decisiones y conseguir la implicación y la participación de la sociedad en el proceso. Además, en el caso de referencia, esta manera de trabajar contribuye a impulsar las finalidades constitucionales de la pena, que hacen hincapié en la rehabilitación y la reinserción social, con el objetivo de favorecer las políticas de cohesión social.



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