

La Agenda 2030 y la participación de las entidades del tercer sector social en la implementación de los ODS en Cataluña.

Preliminary version. Do not quote without authors' authorization

Francisco J. Granados

Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)

fgranados@ibei.org

Andrea Noferini

CEI International Affairs (CEI, Universitat de Barcelona) y Universitat Pompeu Fabra

andrea.noferini@ceibcn.com

andrea.noferini@upf.edu

La Agenda 2030 de Naciones Unidas aspira a producir una transformación en la forma de definir las políticas públicas que implementen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En este sentido, destaca el acento que la Agenda 2030 pone en la necesidad de abrir las políticas públicas a la participación de la sociedad civil para fortalecer la efectividad, la legitimidad y la transparencia de las acciones de los gobiernos.

El estudio considera el efecto que la Agenda 2030 está teniendo sobre la participación de las entidades del tercer sector social en la formulación de la agenda del Govern de la Generalitat de Catalunya. Se analiza el uso de la Agenda 2030 por parte de las entidades como argumento para pedir una mayor participación en la formulación de las acciones de gobierno, y si la administración está tomando medidas para favorecer que esto se produzca. La investigación valora los cambios que se han producido en los procesos de participación formal y en la incidencia de éstos en la definición de las acciones de gobierno. También se consideran un conjunto de factores que podrían estar incidiendo en la voluntad, tanto de las entidades como de la administración, en fomentar cambios en los procesos de participación. La información en que se basa los resultados del estudio se obtuvo durante 2021 a partir de más de 20 de entrevistas en profundidad y grupos de discusión con miembros de asociaciones del tercer sector social y de la administración pública.

La investigación se financió mediante la Convocatoria sobre calidad democrática (DEMOC-2019) de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación (AGAUR), y ha contado con la colaboración de la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya.

Índex

1. Introducció

2. Marc Analític

2.1 Agenda 2030, localització i participació: cap a una nova forma d'entendre les polítiques públiques

2.2 Participació i qualitat de la participació

2.3 Motivacions i desmotivacions: factors pel canvi en les formules de participació.

2.4. L'implementació dels ODS a Catalunya: implicacions per la participació de les entitats del tercer sector social.

3. Metodologia

4. Resultats

4.1 L'efecte de l'Agenda 2030 en la participació de les entitats socials a la formulació d'accions de govern

4.1.1 Resultats relatius a la variable independent

4.1.2 Resultats relatius a l'efecte causal de la variable independent sobre la dependent

4.2 Factors que poden facilitar / motivar la participació

4.2.1. Motivacions de l'administració pública

4.2.2. Motivacions de les entitats del tercer sector social

4.3. Factors que poden dificultar / desmotivar la participació

4.3.1. Desmotivacions de l'administració pública

4.3.2. Desmotivacions de les entitats del tercer sector social

5. Conclusions

6. Bibliografia

1. Introducció

L'Agenda 2030 per al Desenvolupament Sostenible de les Nacions Unides i els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) que s'hi recullen aspiren a produir una transformació en la manera de fer polítiques públiques pel desenvolupament sostenible. Aquesta transformació promou un model de co-creació de les intervencions públiques amb atenció especial a la participació de la societat civil en la definició de les prioritats, en la implementació de les intervencions i en l'avaluació dels resultats aconseguits. El present estudi es centra en uns de aquestes aspectes: l'impacte de la Agenda 2030 sobre la participació de les entitats del tercer sector social en la formulació de l'agenda política del Govern de la Generalitat de Catalunya. El estudi es pregunta si - en el procés de implementació dels ODS a Catalunya - la narrativa de la Agenda 2030 envers la co-creació d'intervencions ha produït un canvi en les formes de participació entre l'administració pública autonòmica i les entitats del tercer sector social. En a dir: es participa ara més que abans? Han canviat les formes de participació? I si ha hagut canvi, s'ha produït degut a l'Agenda 2030?

L'Agenda 2030 té un caràcter universal, ambiciós i, sobre tot, participatiu¹. Recuperant un debat ja present des de fa dècades, l'Agenda 2030 ha posat de nou l'accent sobre la necessitat d'obrir les distintes fases de les polítiques públiques a la participació dels actors de la societat civil. En aquest context, la participació esdevé un element fonamental de la presa de decisió perquè contribueix a dissenyar i implementar polítiques públiques més efectives i legítimes i perquè fomenta la transparència i el rendiment de comptes. A més, la participació es conjuga perfectament amb altres elements fonamentals de l'Agenda 2030, como el principi de subsidiarietat, de localització i de apropiació.

La capacitat transformadora de l'Agenda 2030 dependrà de la seva capacitat per: (a) implicar els governs més propers a les comunitats locals que són objecte de les polítiques, la qual cosa requereix establir processos de localització; (b) fomentar l'eficàcia, transparència i el rendiment de comptes (ODS 16.6); (c) promoure la creació d'aliances inclusives de les diferents parts interessades en la consecució dels ODS (ODS 17); i (d) garantir que les persones destinatàries de les polítiques pel desenvolupament sostenible participin de la manera més àmplia possible en els processos de presa de decisions (ODS 16.7).

El present estudi considera, fonamentalment, aquest darrer aspecte, focalitzant l'anàlisi en la participació de les entitats del tercer sector social en la implementació dels ODS a Catalunya, a partir del 2019 amb la creació del Grup Motor, la posterior aprovació del "Pla nacional per a la implementació de l'Agenda 2030 a Catalunya" i, finalment, la creació de l'Aliança 2030. La principal hipòtesis operativa del estudi considera que la presència de la Agenda 2030 (i el seu èmfasis sobre la participació) hauria de produir un canvi en les formes de participació de les entitats del tercer sector social en les polítiques promogudes pel Govern de la Generalitat.

¹ Cal recordar que la formulació dels ODS va sorgir d'un dels més àmplis processos participatius que desenvolupat per Nacions Unides que s'associa al principi transversal de l'Agenda 2030 de «no deixar ningú enrere» (*leaving no one behind*) per tal de combatre les arrels de l'exclusió i la marginació, qualsevol que sigui el seu origen.

Per tant, el estudi analitza si, durant el període considerat, (a) les entitats socials han començat a utilitzar l'Agenda 2030 com argument per demanar una major participació en la formulació d'accions de govern, i (b) si l'administració ha pres mesures per afavorir que això es produís. El estudi recava evidència empírica sobre dos aspectes concrets. El primer consisteix en constatar els possibles canvis en les formes de participació de les entitats en la formulació de l'acció de govern. El segon objectiu es centra en analitzar i comprendre els mecanismes causals del canvi, observant un conjunt de factors que poden haver incidit – motivant o desmotivant – en la voluntat de l'administració i les entitats socials de fer-ne ús de la narrativa de l'Agenda 2030 per millorar la qualitat de la participació.

Finalment, sobre la pertinència de escollir Catalunya com territori objecte de la nostra recerca, l'escenari internacional i estatal comparat justifica la elecció del cas, ja que Catalunya – i el Govern de la Generalitat en particular – s'ha posicionat entre les experiències capdavanteres en el procés de localització dels ODS. Al marge de les valoracions sobre els resultats aconseguits, la predisposició cap a la implementació dels ODS per part de l'administració pública catalana i de les entitats del tercer sector social es inequívoca. Per això els resultats del present estudi poden servir per entendre què funciona i no funciona del model de participació impulsats per la Agenda 2030 també en altres contextos i territoris que han iniciat el camí de la seva implementació.

2. Marc Analític

2.1 Agenda 2030, localització i participació: cap a una nova forma d'entendre les polítiques públiques

El caràcter transformador de l'Agenda 2030 suposa importants reptes per a la seva implementació. Transició verda, modernització digital, mobilitat sostenible, economia circular, polítiques socials inclusives que no deixin ningú al darrer – tan sols per citar alguns àmbits fonamentals dels ODS – són actuacions complexes, transversals i políticament costoses. Sovint, les reformes solen trobar resistència i suscitar enfrontaments entre grups socials i actors polítics que, d'alguna manera, es veuen afectats o amenaçats negativament per ells. Per tant, aconseguir el necessari suport polític per aquestes transformacions esdevé un aspecte central en la implementació dels ODS.

Això és encara més cert en el context de l'Agenda 2030 que – cal recordar-lo – no és legalment vinculant. De fet – i a diferència d'anteriors experiències de governança global basats fonamentalment en plantejaments “*top-down*” – l'Agenda 2030 assumeix una governança per objectius (“*governance through goals*”; Biermann et al 2017, Kanie i Biermann 2017) caracteritzada per estructures de coordinació institucionals febles, l'establiment de fites (“*benchmarks*”) que els governs es comprometen aconseguir i l'absència d'obligatorietat legal d'aquests compromisos. Amb la falta d'obligacions legals, aquest tipus de governança es basa fonamentalment en la voluntat política i en els incentius dels actors involucrats en assolir els compromisos dels ODS.

En un recent estudi,² encarregat per la Generalitat de Catalunya (a través de la seva Agència de Cooperació al Desenvolupament) i el Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD), hem abordat l'anterior qüestió defenent la idea que, per garantir un constant i continuat suport polític al procés de implementació dels ODS, es necessari enfortir la legitimitat i la efectivitat de les polítiques públiques de desenvolupament sostenible. La localització de l'Agenda 2030 – es a dir, la participació dels govern regional i locals en la implementació dels ODS – es la forma adequada per reforçar l'eficàcia i la legitimitat de les polítiques públiques a escala local, generant així el suport polític necessari per a una implementació reeixida dels ODS.

En l'esmentat estudi argumentem que la localització incideix de forma positiva sobre tres aspectes clau de l'Agenda 2030: (a) la coordinació institucional entre governs i administracions públiques a diferents escales territorials i sectorials; (b) la participació de les parts interessades; i (c) la presència de sistemes d'avaluació que contribueixin al rendiment de comptes de les autoritats polítiques responsables de la implementació dels ODS. Localitzant es possible dissenyar polítiques públiques més adients a les necessitats dels territoris; conèixer amb més detall les preferències dels actors locals i establir models de participació més efectius; i finalment, enfortir el rendiment de comptes.

² “*Subnational governments and the 2030 Agenda: Strengthening policy effectiveness and legitimacy with the localization of the Sustainable Development Goals*” L'informe considera literatura de l'anàlisi de polítiques públiques i governança (destacant estudis sobre els nivells sub-estats) i presenta un marc analític per analitzar com la localització territorial a nivell sub-estatal d'aspectes relatius a la coordinació institucional, la participació de agents socials i el monitoratge de polítiques pot enfortir la eficàcia i la legitimitat de polítiques que implementen els ODS.

La major proximitat dels governs sub-estats (regions, municipis) amb els agents socials (associacions i ciutadans individuals) del seu territori permet que les noves dinàmiques polítiques impulsades per l'Agenda 2030 s'aprofitin per millorar els processos de participació ciutadana (inclusió d'iniciatives i preferències a la agenda política, presa de decisions, col·laboració en la definició i implementació de polítiques) i la qualitat dels processos democràtics (transparència, inclusió, rendiment de comptes). En definitiva, al generar polítiques més legítimes i efectives, la localització permetria mantenir un compromís persistent amb la implementació a llarg termini de l'Agenda 2030, condició necessària i fonamental pel seu èxit degut a la manca de obligacions legals referents a la seva implementació.

2.2 Participació i qualitat de la participació

Si, per una banda, es cert que la Agenda 2030 destaca el paper clau dels actors de la societat civil en la implementació dels ODS, per altra banda, ja fa temps que la qüestió de la participació és patent al debat sobre les polítiques públiques. Des de perspectives diferents, per exemple, els marcs de la bona governança³ (Grindle, 2004), de la quàdruple hèlix (Carayannis i Campbell, 2009), o el més recent èmfasi sobre el concepte de govern obert⁴ (Güemes, De La Fuente y Cruz-Rubio, 2018), tots recolzen la necessitat de obrir la presa de decisió als actors de la societat civil organitzada, a les empreses i als centres de recerca i a la ciutadania més en general. En la mateixa línia, aproximacions analítiques més amplies – com les de la governança multinivell (Piattoni, 2010; 2018), de xarxa (Scharpf, 1999) o col·laborativa (Ansell y Gash, 2007) – qüestionen la actual centralitat dels governs per donar resposta a la complexitat i transversalitat dels reptes contemporanis.

Totes aquestes reflexions posen el accent sobre la participació argumentant els beneficis en termes d'efectivitat i legitimitat que aquesta pot aportar en el disseny i la implementació de les polítiques públiques pel desenvolupament sostenible (Bohunovsky et al. 2011; Vervoort et al. 2014). En el primer cas, la participació millora l'efectivitat de les polítiques gràcies al millor disseny de les intervencions. També, la participació millora les dinàmiques dels processos d'implementació incorporant el coneixement dels agents socials d'àmbit local (Irvin i Stansbury 2004) i mitjançant l'aprenentatge social ("*social learning*") que resulta de la integració del coneixements i la experiència dels agents socials amb coneixements científic-acadèmics (Kő et al. 2013; Muro and Jeffrey 2008, Kanter et al. 2016). En el segon àmbit, la literatura sobre

³ Per una revisió crítica del concepte de bona governança, vegeu Grindle, 2004. Avui, aquest paradigma ha evolucionat posant al centre del debat el concepte de coherència de polítiques com un dels motors per millorar les activitats d'anàlisi de polítiques (Grindle, 2004). La coherència de les polítiques també és una de les directrius que conté l'Agenda 2030, amb l'objectiu de produir polítiques públiques més democràtiques, sostenibles i efectives.

⁴ No obstant el concepte present des dels anys setanta del segle XX, la història recent del Govern Obert ha reprès impuls a partir del 2009 quan, després d'una campanya electoral en què l'ús de les noves tecnologies es va convertir en un element clau per garantir la seva elecció, el llavors President dels Estats Units, Barack Obama, començava la seva tasca aprovant una directiva del Govern Obert (*Open Government Directive*). Hi establí el seu compromís per restaurar la confiança pública i establir un sistema de transparència, participació ciutadana i col·laboració. Una obertura que, en paraules seues, enfortiria la democràcia i milloraria l'eficàcia del seu govern. (Güemes, De La Fuente y Cruz-Rubio, 2018)

participació ciutadana indica els beneficis de legitimació política en forma d'una major confiança envers les decisions polítiques (OECD, 2001) pel fet d'incloure una diversitat d'interessos i opinions (Luyet et al. 2012) i per la major acceptació pública de decisions polítiques que integren coneixements dels agents socials i coneixements científics (Reed, 2008; Tippet et al. 2007). En definitiva, la participació dels agents socials⁵ en la definició de les polítiques públiques afavoriria la producció de decisions polítiques amb forta "legitimació de resultats" ja que aquestes decisions solen ser més apropiats pels interessos dels agents socials que hi participen (Scharpf 1999).

Si ja existeix cert consens sobre els avantatges i els efectes positius de la participació, el debat sobre les formules de participació és molt més obert i emergent. Evidentment, no totes les formules de participació son iguals, ni totes condueixen als mateixos resultats. A més a més, al ser els territoris i les comunitats diferents en termes de recursos, capacitats i característiques dels actors (tant públics com privats), és sempre necessari adaptar les formules de participació a les possibilitats/limitacions del cada context. Això és encara més rellevant en el marc de l'Agenda 2030, la qual parteix d'una sèrie de principis que, encara que universalment compartits, tenen que ser adaptats a escala territorial⁶

Una manera per analitzar i valorar els espais de participació entre administracions públiques i agents socials és preguntar-se sobre la qualitat de la participació. La qualitat de la participació es pot mesurar a partir de dos dimensions: l'accessibilitat i les regles/processos que determinen el funcionament de la participació mateixa (UNDP i UNDESA, 2021).

L'accessibilitat fa referència a com es defineix l'accés als espais de participació en termes de no discriminació, ubicació e informació disponible. A part d'implicar als actors de forma equitativa y justa – per exemple, sense discriminació per motius d'edat, raça, sexe, llengua, religió, opinió política– el principi de no discriminació vela perquè es presti una particular atenció als grups socials generalment exclosos dels processos de presa de decisió. En aquest sentit, com es garanteix l'accés a un espai de participació en termes d'ubicació i com es presenta la informació, determina el grau d'accessibilitat per determinat col·lectius (persones amb discapacitats, gent gran, persones que parlen una altra llengua). L'evidència mostra resultats molt diferents. Des de propostes que no consideren possibles barreres a la participació (per exemple, accessibilitat física, conciliació laboral i familiar, disponibilitat d'informació, dades oberts) a espais participatius més actuals que, per exemple, contemplen la presència de serveis d'acollida per les persones que volen participar i tenen fills menors de edat.

La transparència, les finalitats i el rendiment de comptes configuren la segona dimensió de la qualitat de la participació: les regles de participació. La transparència fa referència tant a la informació i les dades sobre el problema a debatre com a la informació sobre els processos de la participació mateixa. En tots dos casos, l'administració pública pot determinar a qui i de quina manera distribuir la informació de que disposa. La informació pot ser pública i complerta o, en canvi, restringida i parcial. Es pot enviar prèvia sol·licitud o establir una plataforma online on publicar de forma regular la informació disponible. Sobre els processos de participació, els actors poden

⁵ Sobre la literatura acadèmica en matèria de participació, vegeu també: Stenseke, 2009; Abelson et al. 2007; Van Asselt et al, 2001; Asthana et al. 2002; Blackstock et al, 2007; Sintomer et al. 2013; Bueno de Mesquita 2016)

⁶ Vegeu, per exemple, el principi de '*common but differentiated governance*' (Meuleman, 2018; Meuleman i Niestroy, 2015).

desconèixer el ús que es farà de les seves contribucions i, fins i tot, no estar informats sobre el calendari de les trobades.

Amb respecte a les finalitats de la participació, el espectre de les opcions considera un escenari de mínim en el qual el objectiu del procés de participació és simplement informar i, per tant, els agents invitats no participen a la veritable presa de decisió sobre el problema; i un escenari de màxim en el qual la participació compta amb la col·laboració efectiva dels invitats a la presa de decisió i permet conèixer com les contribucions rebudes han incidit en la decisió final.

Finalment, la mesura en la qual els espais de participació son transparent i receptius defineix el tercer i últim element de las regles de participació: la rendició de comptes. Això implica garantir que es disposa de la informació necessària sobre el funcionament de la participació i preveure la possibilitat d'expressar comentaris, incloses queixes, sobre com el procés de participació reflecteix e incorpora els principis basics d'inclusió, no discriminació, representativitat, transparència i equitat.

Taula 1 – La qualitat de la participació

		Escenari de mínim	Escenari de màxim
Accessibilitat a la participació	No discriminació	L'administració pública invita tan sols als actors tradicionals (per exemple, sindicats, patronals,)	L'administració pública inclou a tots els actors interessat al problema a partir d'un mapa consensuat i que inclou els grups menys representats
	Ubicació	No hi ha reflexions sobre qüestions com la accessibilitat física, la conciliació, les barreres digitals i de llengua	Hi ha un sistema que detecta les necessitats de accessibilitat tenint en compte els actors intervinents i que disposa de recursos per reduir els obstacles
	Informació	L'administració pública no facilita informació oficial i no hi ha dades públiques al respecte	L'administració pública posa a disposició tota la informació i les dades de que disposa
Processos de la participació	Transparència	L'administració pública no difon informació del procés, ni tampoc el calendari i una llista dels actors invitats	L'administració pública difon la informació relativa al procés i la finalitat de la participació; també es fa un seguiment del procés i es fa explícit com es resoldran les divergències
	Finalitats	L'administració pública informa simplement i no hi ha manera de intervenir	Les contribucions es utilitzen per co-crear les intervencions i l'administració pública compta amb mecanismes de negociació que aborden

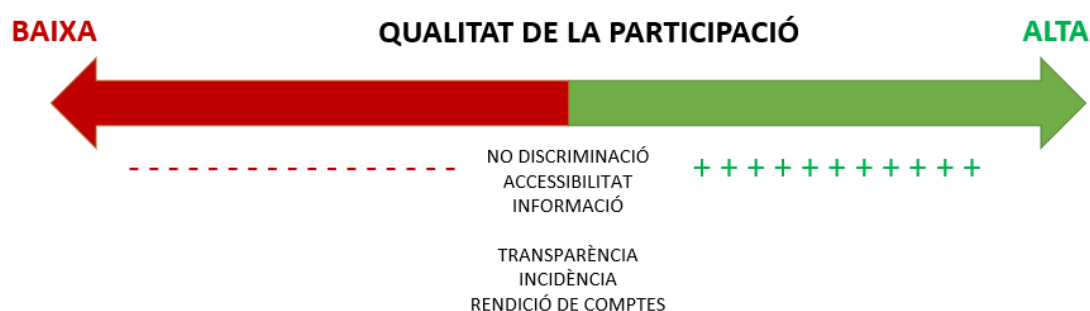
			els desequilibris de poder e de competències;
	Rendició de compte	L'administració pública no explica com utilitzarà la informació i les contribucions rebudes.	La informació sobre la participació es fa pública i es fa un seguiment del procés participatiu. Hi ha mecanismes que expliquen de quina manera s'han utilitzat les contribucions recollides durant la participació

Font: els autors a partir de UNDP i UNDESA, 2021

2.3 Motivacions i desmotivacions: factors pel canvi en les formules de participació.

Combinant les diferents variables que defineixen la qualitat de la participació (no discriminació, accessibilitat, informació, transparència, incidència i rendició de comptes) es possible obtenir formules de participació molt diferents. Evidentment, l'Agenda 2030 proposa una transformació dels espais de participació cap uns models oberts, inclusivament i en els quals les entitats del tercer sector – i als agents socials, més en general – tinguin la oportunitat d'incidir significativament en el procés de presa de decisió.

Figura 1 – La qualitat de la participació



Aquesta transformació en els processos de participació requereix abandonar els esquemes de participació merament informatius, excessivament dominats per l'administració pública – que invita de forma selectiva als agents tradicionals – en favor d'un nou model de participació que senti les bases per una veritable coproducció de les polítiques públiques. En definitiva, els principis de l'Agenda 2030 inviten a millorar considerablement la qualitat de la participació en els processos de implementació dels ODS.

Per altra banda, l'Agenda 2030 també té associat el concepte de localització territorial de la seva implementació amb el propòsit de que aquesta pugui comptar amb la participació dels agents socials destinataris de les polítiques creades per aquest propòsit. El propi concepte de localització sembla així incloure implícitament la idea de participació (Ayuso, 2017). En aquest sentit, la implementació efectiva dels ODS obliga a fer canvis en els actuals models de producció i consum que són impossibles d'imposar si no hi ha una prèvia conscienciació ciutadana de la necessitat de portar-los a la pràctica pel bé comú i propi. L'apropiació democràtica de l'Agenda 2030 exigeix, per tant, que les polítiques responguin a una agregació de preferències representativa dels diferents interessos, amb especial atenció a incorporar les necessitats i les demandes dels sectors més exclosos. Això suposa la necessitat d'identificar els diferents agents que participen en els diferents nivells de deliberació, clarificar els mecanismes de participació i establir el repartiment de responsabilitats entre els actors participants. En aquest sentit, les administracions locals, supra-locales i autonòmiques constitueixen un espai privilegiat per establir processos participatius molt difícils de gestionar a nivell estatal i encara menys factibles en el pla internacional. Es per això que el present estudi analitza un conjunt de quatre motivacions que poden afectar de manera important la participació dels agents socials en la formulació de la agenda política relativa a la implementació dels ODS a Catalunya.

Dues d'aquestes motivacions es refereixen a les administracions i les altres dues als agents socials. A més, dues d'aquestes motivacions creiem actuarien facilitant la incorporació de les iniciatives de participació a les agendes polítiques i les altres dues creiem dificultarien la seva incorporació. Així, conceptualitzem les motivacions com "positives" o "negatives" segons representin, respectivament, un incentiu o un desincentiu per la participació de les entitats del tercer sector social en la formulació de l'agenda política del Govern de la Generalitat.

Taula 2 – Motivacions / Desmotivacions

	Motivacions que afavoririen la participació		Desmotivacions que dificultarien la participació	
Administració Pública	Inclusió dels agents socials en la formulació de l'acció de govern atorga més legitimitat	Inclusió dels agents socials facilita la col·laboració d'aquests a la posterior implementació de les polítiques	Inclusió dels agents socials augmenta el cost de coordinació del procés de formulació de l'acció del govern (intersectorialitat de l'Agenda 2030)	Inclusió dels agents socials pot implicar un major interès d'aquests als processos de rendiment de comptes (aspecte clau de l'Agenda 2030)
Agents Socials	Els agents socials necessiten que les seves preferències/interessos apareixen a l'agenda de govern	Nous programes i plataformes i alguns canvis organitzatius afavoreixen la participació	La multitud de dianes dels ODS afegeix complexitat a la participació (negociacions amb molts actors amb diferents recursos y objectius)	Els ODS no són l'únic marc d'acció de govern i els agents ja disposen de canals de interlocució amb l'administració pública

Font: els autors

Des de la perspectiva de l'administració pública, considerem una motivació el que la major participació de les entitats del tercer sector social contribueix a millorar l'efectivitat i la legitimitat de les polítiques públiques per implementar els ODS. Incloure les iniciatives dels actors socials a les agendes polítiques permet a les administracions aconseguir una major legitimació democràtica, la qual cosa facilita la justificació de les seves accions i l'acceptació ciutadana d'aquestes. Una segona motivació de l'administració sorgeix de la major participació dels agents socials en la fase de definició de les intervencions, la qual cosa permetria aconseguir la col·laboració dels agents socials en la implementació de les polítiques que es defineixin, sent aquesta col·laboració particularment necessària per la dificultat que representa assolir els ODS.

Tanmateix, poden sorgir resistències de part de les administracions públiques – desmotivacions – a obrir-se a la participació. En aquest sentit, la participació d'un nombre important d'agents socials que garanteixi un bon nivell de representació i inclusió, i que contribueixi a definir accions de govern de caire intersectorial més efectives per la consecució dels ODS implica que la administració ha de assumir un major cost de coordinació dels processos de participació. Per altra banda, fomentar la participació dels agents socials en la definició e implementació de les polítiques públiques podria impulsar un major rendiment de comptes en relació als impactes aconseguits per les polítiques. Particularment considerant que l'Agenda 2030 estimula un procés de rendiment de comptes vinculat a un important sistema d'indicadors creat pel monitoratge dels avanços en la consecució dels ODS. Aquest procés de rendiment de comptes seria, sens dubte, potenciat per la major presència dels agents socials en les polítiques obertes a les seves iniciatives, ja que la seva participació també augmenta el seu interès en l'avaluació de les polítiques i en el rendiment de comptes dels governs responsables. Degut a això, aquelles administracions públiques que encara no han incorporat els principis de transparència, inclusió i accessibilitat podrien desmotivar-les la participació doncs limitant aquesta eviten un major rendició de comptes.

Des de la perspectiva de les entitats del tercer sector social, l'estudi considera com motivacions en favor de la participació dos factors. En primer lloc, les entitats reconeixen la rellevància de la participació perquè necessiten que les seves preferències/interessos apareixin en la agenda governamental. A més a més, involucrar-s'hi en les diferents etapes del cicle de polítiques públiques (formulació, deliberació, implementació i avaluació de les polítiques), permet una acció de lobby més efectiva e implica una major capacitat de controlar que les administracions ofereixen un recolzament suficient i constant per assolir els objectius de les polítiques. En segon lloc, la presència de nous espais de col·laboració i noves plataformes compartides derivades de la implementació dels ODS hauria de facilitar i fomentar la participació.

D'altra banda – i es tractaria en aquest cas de una sèrie de desmotivacions – cal esmentar que la naturalesa mateixa de la Agenda 2030, la seva complexitat i transversalitat podrien constituir uns obstacles que desincentivarien la participació de les entitats del tercer sector social en la formulació de l'agenda governamental. Això degut a (1) la multitud de possibles accions lligades a l'Agenda 2030 i los recursos escassos que disposen certes entitats (en particular, les més petites) per fer el seguiment de totes les intervencions, (2) a la complexitat administrativa que genera la

transversalitat sectorial requerida per la implementació de molts dels ODS, i (3) a la manca d'obligatorietat legal que tenen els governs envers altres institucions per assolir els ODS.

L'estudi analitza en quina mesura aquest conjunt de motivacions i desmotivacions incideixen en el nivell i la qualitat de la participació dels agents socials en la implementació dels ODS a Catalunya.

2.4. L' implementació dels ODS a Catalunya: implicacions per la participació de les entitats del tercer sector social.

Encara que l'objectiu del estudi no sigui analitzar històricament la participació a Catalunya, cal destacar que, des de la restauració de la democràcia, Catalunya ha experimentat una tremenda evolució en relació al paper de la ciutadania en la definició i implementació de les polítiques públiques. Un recorregut en el que les formes de govern representatives més tradicionals han cedit lloc a noves formes de governança participativa i, finalment, a practiques d'innovació social, especialment de caire local (Brugué, Font i Gomà, 2003; Subirats, Ospina i Parés, 2017; Font i Blanco, 2005; Parés, 2015; Parés, Bonet-Martí i Martí-Costa, 2012). Actualment hi ha nombroses iniciatives participatives presencials (també mixtes i en línia). Però, a més, hi ha xarxes per la cooperació i l'intercanvi, així com una estratègia general comuna pel desenvolupament de la participació liderada per les diferents administracions públiques catalanes, recursos financers destinats a la participació, i un consens polític bàsic per mantenir i fomentar les iniciatives participatives (Colino i Del Pino, 2003; Parés, 2015; Taula del Tercer Sector, 2021; Borge, Colombo i Welp, 2008; Peña-Lopez, 2019).

Respecte a la implementació de la Agenda 2030, poc després que Nacions Unides aprovés la Agenda 2030 (setembre de 2015) el Govern de Catalunya, anuncia a l'abril de 2016 l'elaboració d'un pla nacional per a la implementació dels ODS a Catalunya. Mitjançant el Pla de Govern per la XI Legislatura, el Govern es compromet a elaborar un **Pla Nacional d'Objectius de Desenvolupament Sostenible** que assegui la implementació de l'Agenda 2030 a Catalunya. Al mateix 2016 el Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya⁷ (CADS) aprova l'informe "**L'Agenda 2030: transformar Catalunya, millorar el món**", que – amb aportacions d'una seixantena d'experts, institucions acadèmiques i organitzacions de la societat civil – identifica els reptes que Catalunya havia d'abordar per assolir els ODS.

Al 2018, el Parlament de Catalunya insta al Govern de la Generalitat a elaborar el document de base d'un acord nacional per a l'Agenda 2030 a Catalunya. Recollint la obligacions de la Moció 20/XII del Parlament de Catalunya sobre l'Agenda 2030, el Govern va iniciar un procés participatiu per elaborar **l'Acord nacional per a l'Agenda 2030 a Catalunya**. Per fer-ho, va identificar un grup d'actors públics i privats implicats (Grup Motor) en l'assoliment dels ODS a Catalunya, amb visió transversal, voluntat transformadora i des de la comprensió de la complexitat de l'Agenda 2030. Amb el lideratge del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència en

⁷ El CADS, creat al desembre de 1998, és un òrgan assessor del Govern de Catalunya que té entre les seves funcions assessorar-lo sobre la integració de la sostenibilitat en les polítiques, en els instruments de planificació territorial i sectorial, en projectes legislatius i normatius i en projectes o iniciatives estratègiques impulsades pel Govern.

2019 s'organitzen una sèrie de tallers participatius⁸ amb els objectius de construir col·lectivament les bases de com Catalunya ha d'enfrontar els reptes i oportunitats de l'Agenda 2030, recollir les diferents perspectives d'actors clau de la societat civil e implicar aquests actors en l'elaboració de l'Acord nacional per a l'Agenda 2030. Al setembre de 2019, el Govern va aprovar **el Pla nacional per a l'Agenda 2030**, concebut com un instrument dinàmic, que ha d'anar millorant a mesura que es vagi avançant en un procés periòdic d'actualització.

Finalmente, al febrer de 2020, el Govern aprova **l'Acord nacional per a l'Agenda 2030** que proposa una visió compartida sobre com contribuir a avançar en la consecució dels ODS i defineix el rol i el compromís que han d'adquirir els diferents agents socials de Catalunya (sector públic; àmbit empresarial, sindical i professional; universitats i centres de recerca; societat civil organitzada i ciutadania) per crear “un futur que no deixi ningú enrere i no superi la capacitat de càrrega de la natura”, i “fer de Catalunya i el món un lloc millor l'any 2030”. L'Acord va ser signat per un primer conjunt d'organitzacions i està obert al conjunt de la societat civil i la ciutadania per què s'hi puguin adherir i definir com poden contribuir a avançar, des de Catalunya, en la consecució dels ODS.

3. Metodologia

El estudi ha utilitzat la metodologia qualitativa mitjançant un treball de camp a partir d'entrevistes en profunditat i grups de discussió amb membres d'associacions del tercer sector social i de l'administració pública. La col·laboració de la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya ha estat cabdal en el procés d'identificació i apropament a l'estudi de les entitats socials seleccionades. El nombre d'entrevistes a membres d'entitats socials (un total de tretze) ha permès assolir una àmplia representativitat del tercer sector social a Catalunya. S'han entrevistat entitats que treballen als àmbits de l'educació, el lleure, la cohesió social, l'assistència social, la integració de persones amb addiccions, la discapacitat física i mental, la salut mental, la igualtat de gènere, la participació ciutadana, el voluntariat o la conservació de la natura. Aquestes entitats proporcionen serveis assistencials i representen davant l'administració a col·lectius de gent gran, d'infància i joventut, de malalts crònics, de famílies amb dificultats socioeconòmiques, o persones LGTBI+. Dins el conjunt d'entitats socials que han participat a l'estudi mitjançant una entrevista s'inclouen alguna federació i xarxa d'entitats que aglutinen els interessos i representació de les seves entitats associades, el que és un factor addicional en la representativitat del tercer sector social assolida a la recerca.

⁸ Les sessions van comptar amb la participació, entre altres, de l'Associació Catalana d'Universitats Públiques, l'Associació de Municipis de Catalunya, l'Associació per a les Nacions Unides a Espanya, el Centre Unesco de Catalunya, el CIDOB, Comissions Obreres de Catalunya, el CADS, el Consell de Cooperació per al Desenvolupament, el Consell Interuniversitari de Catalunya, el Consell Nacional de les Dones de Catalunya, el Consell Nacional d'Infants i Adolescents de Catalunya, el Consell Nacional LGBTI, Comissions Obreres, el Consell Interuniversitari de Catalunya la Diputació de Barcelona, la Diputació de Girona (a través del DIPSALUT), la Federació de Municipis de Catalunya, la Fundació PIMEC, l'Institut Internacional Català per la Pau, Respon.cat, UGT de Catalunya, UNICEF Comitè Catalunya, SCiTech DiploHub, la Xarxa de Ciutats i Pobles per a la Sostenibilitat, la Xarxa per a la Conservació de la Natura, i la Xarxa Regional Grups d'Acció Local LEADER de Catalunya.

Les entrevistes realitzades a membres de l'administració pública (un total de vuit) també proporcionen un bon nivell de representació de l'actor clau en la creació de polítiques públiques per la implementació de l'Agenda 2030 a Catalunya. Els organismes de l'administració dels que els entrevistats són membres principals (Directors Generals, Secretaris Generals) han estat seleccionats per la seva vinculació sectorial amb els ODS més relacionats amb el tercer sector social o per ser-hi actors claus en la implementació de l'Agenda 2030 a Catalunya.

Totes les entrevistes s'han realitzat en format remot durant el període de març a octubre del 2021. Les entrevistes van tenir una durada mínima d'una hora i la majoria van arribar als 90 minuts, bastant més temps del que s'havia previst. Les entrevistes es van desenvolupar seguint uns protocols elaborats amb l'objectiu de tractar durant les entrevistes tots els temes considerats a l'estudi. Es va elaborar un protocol pels entrevistats d'entitats socials i altre pels entrevistats d'organismes de l'administració pública.

Finalment, les conclusions preliminars obtingudes mitjançant l'anàlisi de la informació obtinguda a partir de les entrevistes van ser plantejades dins *dos grups de discussió* realitzats per aquesta recerca. L'objectiu principal dels grups de discussió va ser que els participants valoressin algunes conclusions fonamentals resultat de l'anàlisi de les entrevistes i, a més, que comentessin críticament algunes de les informacions que altres entrevistats havien proporcionat. Els participants als grups de discussió van ser una selecció de les persones que havien estat entrevistades en la fase anterior de l'estudi.

4. Resultats

4.1 L'efecte de l'Agenda 2030 en la participació de les entitats socials a la formulació d'accions de govern

L'estudi considera en quina mesura la implementació de l'Agenda 2030 a Catalunya afavoreix que es garanteixi que les persones destinatàries de les accions de govern pel desenvolupament sostenible participin de la manera més amplia possible en els processos de presa de decisions públiques corresponents (ODS 16.7). L'anàlisi es centra en el paper de les entitats del tercer sector social que actuen representant els interessos de col·lectius destinataris d'accions de govern per la consecució dels ODS.

La variable independent del nostre estudi fa referència al nivell d'assumpció, per part tant de l'administració com de les entitats socials, del fet que la implementació de l'Agenda 2030 hauria de fer-se amb la participació d'aquestes en el procés de formulació de les accions de govern destinades a aconseguir ODS relatius al seu objectiu social (ex., polítiques per atendre les necessitats o drets dels col·lectius que representen). Per tant, hem analitzat si, durant el període considerat a l'estudi, (a) les entitats socials han començat a utilitzar aquest aspecte de l'Agenda 2030 com argument per demanar una major participació en la formulació d'accions de govern, i (b) si l'administració a pres mesures per afavorir que això es produís. Es tracta doncs d'observar el nivell de conscienciació ("awareness") de fer-ne ús de la narrativa de l'Agenda 2030 sobre la participació de la societat civil a les accions de govern preses

per la seva implementació. Aquest aspecte de l'anàlisi és fonamental en el sentit metodològic de que el nivell de canvi d'actitud de les entitats socials i l'administració observat condiona el que s'hagi pogut produir durant el període considerat algun efecte sobre la variable dependent de l'estudi.

La variable dependent del nostre estudi fa referència al canvi en el nivell de participació formal i en la incidència d'aquesta participació en l'acció de govern per implementar els ODS. L'anàlisi d'aquest canvi de nivell ha considerat en quina mesura s'ha produït i, en can d'haver-se produït, si el canvi de nivell en participació i incidència ha estat com a resultat d'una (hipotètica) assumpció per part de l'administració i les entitats socials de la narrativa de l'Agenda 2030 sobre participació. Es a dir, per efecte de la variable independent de l'estudi en comptes d'altres factors estructurals com seria la inèrcia d'una tendència de major participació no relacionada amb l'Agenda 2030 o factors conjunturals com seria el condicionament de l'activitat política que ha produït la pandèmia que començà a principis del 2020 (en aquest darrer cas fent, més probablement, que la participació i la incidència no haguessin augmentat to i la predisposició per part dels actors involucrats a que això es produís).

Una part important de l'estudi consisteix en analitzar un conjunt de variables intervinents referents a factors que poden haver incidit en que l'assumpció/conscienciació de entitats socials i l'administració pública de la promoció que l'Agenda 2030 fa de la participació hagi genera un efecte de canvi en el nivell de participació formal i en la incidència real de les entitats socials en l'acció de govern. Ens referim, per una banda, a un conjunt d'elements motivadors i desmotivacions que afectarien la voluntat de l'administració i les entitats socials de fer-ne ús de la narrativa de l'Agenda 2030 per aconseguir la major participació d'aquestes. Per altra banda, també considerem si els canvis institucionals engegats arrel de la implementació de l'Agenda 2030 han incidit d'alguna manera sobre l'efecte principal que es valora a l'estudi.

4.1.1 Resultats relatius a la variable independent

En general, les entitats socials no han utilitzat l'Agenda 2030 com instrument per reclamar un canvi en la quantitat i forma de participar en la formulació de l'acció de govern de la Generalitat de Catalunya. Les entitats socials consideren que la generació d'aquest canvi està a les mans de l'administració (independentment de si es vincula o no a l'Agenda 2030). A més opinen que el procés de participació formal vinculat a institucions associades a la implementació de l'Agenda 2030 es, actualment, insuficient. A continuació es detallen aspectes específics sobre aquesta qüestió.

- El nivell de coneixement específic de l'Agenda 2030 que tenen les entitats socials és variat. Algunes entitats considerades a l'estudi utilitzen l'Agenda 2030 com instrument de comunicació de la seva activitat, altres entitats tan sols indiquen que estan en procés de fer-ho. Una minoria de les entitats socials analitzades, en particular aquelles amb vincles internacionals rellevants, destaquen per un major nivell d'adopció de l'Agenda 2030 a nivell organitzatiu. Algun entrevistat

considera que les entitats socials poden fer arribar l'Agenda 2030 a la gent millor que la pròpia administració pública, degut al contacte directe que tenen amb els seus associats o els col·lectius als que presten serveis.

- La majoria de les entitats socials considerades a l'estudi consideren l'Agenda 2030 tan sols com una referència més per legitimar les seves demandes a l'administració de legislació o de finançament dels serveis que present als col·lectius de persones que representen. Algunes entitats basen principalment aquestes demandes en altres acords internacionals (ex., Carta de les Nacions Unides per les persones amb discapacitat) o en lleis ja aprovades pel Parlament de Catalunya.
- La majoria de les entitats socials analitzades mostren poca assumpció de la promoció que l'Agenda 2030 fa de la participació de la societat civil ens les accions de govern. Qüestionats sobre l'aspecte de la participació, algunes mostren una actitud quelcom passiva, assumint que ha de ser l'administració la que els ofereixi canvis en els processos de participació. Les entitats socials no han utilitzat l'Agenda 2030 com instrument argumental per reclamar canvis en aquest sentit. Algunes entitats delegen el lideratge d'aquest tipus de petició en entitats de segon nivell a les que estan federades.
- Les entitats socials valoren com incomplerta la tasca de implementació de l'Agenda 2030 feta pel Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CASDS), l'òrgan de la Generalitat de Catalunya que ho gestiona. La pandèmia es considera un factor conjuntural que pot haver afectat el progrés de la estructura de participació que ha creat l'administració per implementar l'Agenda 2030.
- L'administració no va convocar explícitament les entitats socials a les primeres reunions del Grup motor de l'Aliança Catalunya 2030 (fetes a principis del 2019). Algunes entitats socials rellevants de Catalunya han participat a reunions posteriors després de sol·licitat ser-hi membre del Grup motor (ex. Cruz Roja Catalunya, Fundesplai, indicar totes les que hi participen ara). Participar dins el grup motor és un procés factible per les entitats que ho sol·liciten (actualment hi ha algunes entitat petites al Grup motor).
- Les reunions del Grup motor de l'Aliança Catalunya 2030 van finalitzar quan es va aprovar el Pla nacional per la implementació de l'Agenda 2030 a Catalunya (setembre de 2019). La pandèmia s'inicia uns mesos després (març de 2020) i va estressar l'activitat a curt termini de l'administració (sobretot durant els primers mesos d'aquesta). Alguna entitat social considerada a l'estudi considera que la resposta a la crisis sociosanitària provocada per la pandèmia podria haver estat una oportunitat per demostrar el benefici de cooperació entre administració i entitats socials establint el tipus d'aliances proposat al l'ODS 17. Algunes entitats socials valoren molt positivament aquest tipus d'aliances i consideren que son una tasca pendent que l'administració hauria de promoure més activament.

- Establir el Grup motor de l'Aliança Catalunya 2030 com plataforma que centralitzi la participació de les entitats referida a la implementació de l'Agenda 2030 pot ser por eficaç per involucrar les entitats en aquest objectiu. La seva participació podria ser més factible i eficaç si aquesta fos establerta de manera descentralitzada als àmbits de l'administració on les entitats ja es relacionen amb l'administració (conselleries, direccions generals). Si bé, això implica transformar múltiples àmbits de participació amb formes de actuar específiques en comptes de crear un espai nou que neix lliure d'inèrcies que puguin ser un entrebanc per la major participació i incidència en l'acció de govern que proposa l'Agenda 2030. En aquest sentit, la Subdirecció General de Participació Ciutadana té, entre altres, la funció de “Coordinar i avaluar els mecanismes de participació ciutadana que desenvolupin els departaments de la Generalitat i el sector públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.”

4.1.2 Resultats relatius a l'efecte causal de la variable independent sobre la dependent

En general, les entitats consideren que l'Agenda 2030 no ha tingut un efecte sobre una major participació o un canvi en el tipus de participació. La Agenda 2030 es considera un element més d'una tendència ja existent d'obrir formalment els processos polítics. El Grup motor de l'Aliança Catalunya 2030 es considera una plataforma de participació generalista que encara no està suficientment desenvolupada per poder obtenir, participant en ella, avanços en els objectius principals de les entitats. Les entitats han continuat establint la seva participació política mitjançant la via de participació que han utilitzat en el passat, consistent en mantenir reunions individuals amb els representants de l'administració de les conselleries més relacionades amb la seva activitat. Troben aquesta forma de participar més efectiva per elles que processos de participació públics que es puguin establir i que siguin oberts a tota la ciutadania, dels quals consideren es poden aprofitar especialment ciutadans que vulguin participar individualment.

La incidència de la participació de les entitats en l'acció de govern es considera escassa, tant abans com després de l'Agenda 2030. Les entitats expressen cansament en quant a dedicar temps i recursos organitzatius en processos de participació que no són efectius per incidir en l'acció de govern. Això pot fer que contemplin amb desinterès els processos participatius establerts en relació a l'Agenda 2030.

Alguns membres de l'administració tenen una visió quelcom positiva de l'efecte de l'Agenda 2030 sobre la participació. Altres membres de l'administració no veuen una relació causal que vinculi l'Agenda 2030 amb l'increment de processos participatius dins l'administració. Alguns entrevistats consideren que l'Agenda 2030 pot ser una oportunitat per afavorir tendències de canvi que ja s'estan produint en l'àmbit de la participació a Catalunya però que no creuen són conseqüència d'aquesta, com la inclusió de més diversitat d'actors en els processos participatius o la tendència cap a la localització dels processos de participació.

4.2 Factors que poden facilitar / motivar la participació

L'estudi defineix un conjunt de facilitadors / motivacions, referents tant a l'administració com les entitats socials, que poden fomentar un canvi en les formes de la participació i en la inclusió de les demandes de les entitats del tercer sector social en la formulació de l'agenda del Govern.

4.2.1. Motivacions de l'administració pública

Les entrevistes realitzades confirmen que l'administració pública, ha fet propi el "relat institucional" sobre la participació com element que millora el disseny i la implementació de les polítiques públiques. Es tracta d'una narrativa bastant consolidada, ja que – des d'abans de l'Agenda 2030 – la necessitat i urgència d'incorporar les preferències dels actors socials ja havien entrat al debat de la governança de les polítiques públiques. De fet, existeixen alguns marcs legals – i fins i tot constitucionals i estatutaris – que obliguen les administracions a obrir i garantir espais de participació accessibles, transparents i inclusius. Dins d'aquest context, les entrevistes confirmen que l'Agenda 2030 i la implementació dels ODS estan tenint un cert efecte dinamitzador en impulsar, enfortir i legitimar la participació.

De totes maneres, les entitats del tercer sector social es mostren relativament insatisfetes amb la qualitat de la participació que ofereix generalment l'administració pública. Consideren que l'administració estableix canals formals de participació per adquirir certa legitimitació, però encara és reticent a incorporar les seves propostes. Es tractaria doncs d'una participació de caire formal i informativa, amb l'objectiu fonamental de que es produís la participació en sí mateixa, encara que d'aquesta no sempre resulti la incorporació de les preferències de les entitats a les accions de govern.

Aquestes conclusions s'emmarquen en un context més ampli de canvi generalitzat de les formules tradicionals i institucionalitzades de participació. Amb el sorgiment de nous moviments ciutadans (ex., grups d'acció, plataformes de pares i mares, consells comunitaris), i amb l'acceleració de la digitalització fruit de la pandèmia, els costos d'acció col·lectiva s'han rebaixat molt, modificant el paper d'intermediació que feien abans les entitats socials formals. Això contribueix a configurar una nova manera d'entendre la participació. Evidentment, encara que continuï havent una relació bidireccional entre administració pública i el tercer sector social institucionalitzat, aquest ja no és ni l'únic ni el principal canal per vehicular la participació.

Abans hem presentat un conjunt de factors que poden motivar l'administració a obrir la participació a les entitats i a millorar la qualitat d'aquesta. Fan referència a la legitimitat i efectivitat de les polítiques públiques pel desenvolupament. La informació que proporcionen les entrevistes realitzades corrobora parcialment les nostres hipòtesis. Hem trobat evidència a favor de l'argument segons el qual l'administració afavoriria la participació de les entitats socials per aconseguir una major legitimitat de les seves accions i una major acceptació d'aquestes per part de les entitats i els col·lectius que aquestes representen.

Aquests efectes es produirien per la inclusió, dins la formació de les accions de govern, de les preferències dels col·lectius destinataris d'aquestes. Amb la inclusió dels diferents punts de vista i interessos provinents del tercer sector social, l'administració pública vol garantir que, si més no, les principals posicions dels agents socials s'incloguin en el procés de negociació i definició de les intervencions. Evidentment, al tenir les entitats interessos i prioritats diferents, no totes les contribucions poden rebre el mateix suport i sols algunes – probablement les que aglutinen interessos compartits – s'incorporen en la formulació de l'agenda governamental. Aquesta forma de participació tindria un efecte positiu sobre el grau d'apropiació de les intervencions per part de les entitats socials i sobre la legitimitat de les polítiques públiques.

Per altra banda, les entrevistes confirmen que l'administració té un incentiu clar en obrir la participació als agents socials per millorar la implementació de les intervencions. Al mantenir una relació més propera i directa amb els destinataris de les polítiques, les entitats del tercer sector social poden contribuir a millorar el disseny de les polítiques públiques. Això cobra encara més sentit en els casos en els quals els agents socials són també els executors de les intervencions. En aquest sentit, quan les entitats són actives a la fase d'implementació solen ser interpel·lades amb més freqüència per les administracions públiques, millorant així l'efectivitat de les polítiques públiques pel desenvolupament sostenible.

Encara que l'administració ha entès fa temps – i no exclusivament, ni principalment, per efecte de l'Agenda 2030 – que ha de contar amb els agents socials per conèixer la realitat i definir les propostes de manera més adequada a les seves necessitats, les entrevistes fan evident l'existència de dificultats i resistència al canvi. En alguns casos, per exemple, les entitats del tercer sector social consideren que l'administració desaprofita les aportacions que elles poden oferir per millorar les polítiques. Les entrevistes indiquen que l'actitud més o menys col·laboradora de l'administració depèn encara de factors personals lligats a característiques dels decisors públics i dels perfils polítics al capdavant dels departaments (en particular, al nivell dels directors generals).

Altra consideració rellevant sorgida a les entrevistes fa referència al grau de politització de la participació. Algunes entitats mencionen la diversitat dins l'administració en quant a voluntat real d'assimilar les seves propostes dins els processos de participació. En aquest sentit, alguns entrevistats consideren que la voluntat de trobar consensos amb la societat civil depèn de posicionaments ideològics dins l'administració relatius a com s'ha de gestionar el sector públic, a la idiosincràsia del personal tècnic i directiu de l'administració, i al grau de corporativisme dels membres del sector públic. La inestabilitat política d'aquests últims anys a Catalunya ha suposat una càrrega addicional ja que la major freqüència de canvis de govern dificulta establir una relació amb referents polítics i directius de l'administració pública.

4.2.2. Motivacions de les entitats del tercer sector social

Al fomentar de manera explícita la participació, el procés d'implementació dels ODS hauria d'incentivar les entitats del tercer sector social en demanar una millora de la qualitat de la participació, amb particular atenció al grau d'incidència de les seves

accions. La narrativa de l'Agenda 2030 enforteix la legitimitat de les demandes de les entitats, les quals, ara, poden exigir una millora del funcionament dels canals tradicionals de participació utilitzant el argumentari posat a disposició per la mateixa Agenda 2030. L'Agenda 2030 també pot crear dinàmiques positives (“enveja positiva” o “rivalitat sana”) entre entitats: per exemple, si un consell nacional s’ha reunit per parlar dels ODS i un altre consell encara no ho ha fet es pot estimular el debat i l’acció de les entitats al respecte.

El procés d’implementació dels ODS a Catalunya també ha generat modificacions, tant a l’administració pública com a les entitats, que podrien impulsar la participació. Es tracta de canvis organitzatius interns a les entitats i la creació de nous espais de participació associats a la localització de l’Agenda 2030 a Catalunya.

Les entrevistes mostren amb claredat que el tercer sector social a Catalunya coneix i utilitza els canals institucionals de participació formal existents. En molts casos, els/les entrevistats fan referència als consells nacionals sectorials com les principals plataformes de consulta pública on poden dirigir les seves peticions a l’administració pública. No obstant, encara que les entitats hagin assumit la centralitat de participar en aquests organismes per fer arribar les seves preferències als decisors públics – cal recordar son de caràcter consultius – algunes són crítiques amb el funcionament d’aquest espais de participació. La principal queixa fa referència a que moltes plataformes participatives tenen un caràcter poc vinculants i merament informatiu. Per aquest motiu, les entitats segueixen creient que la incidència en la formulació de l’agenda política no es fa dins els consells, sinó mitjançant canals informals o directament als despatxos del seus referents polítics.

Respecte als canvis organitzatius promoguts per la implementació dels ODS – els quals podrien facilitar la participació de les entitats socials – la informació obtinguda en la nostra recerca indica certa variació. Si bé el tercer sector social mostra una ampla sensibilitat cap a la incorporació formal dels principis de la Agenda 203, la velocitat i la intensitat d’aquest procés de adaptació és dispar. Algunes entitats han afegit els ODS en la programació de les seves activitats, establint noves estructures o comissions transversals per coordinar de forma efectiva les pròpies accions cap a l’assoliment dels ODS. En canvi, altres entitats han fet un simple exercici d’alineació de les seves activitats amb els ODS – atenent a la vessant comunicativa de l’organització – sense fer cap modificació organitzativa substancial.

Aquest retràs o falta de canvi organitzacional es deu bàsicament a dos tipus de raons: per una banda, com que les entitats ja treballaven des de fa temps aspectes dels ODS no han considerat necessari modificar la seva forma de treballar i participar; per altra banda, la urgència d’intervencions i creixent demanda assistencial – especialment amb la pandèmia generada pel Covid 19 – ha absorbit els recursos i energies de les entitats que, en el millor dels casos, han decidit simplement re-ordenar les pròpies activitats sota el esquema dels ODS.

En definitiva, el treball de camp fet mostra tres estratègies que les entitats han pogut assumir amb respecte a la incorporació dels ODS: una estratègia continuista que ha consistit exclusivament en alinear formalment amb l’Agenda 2030 les activitats que ja feien; una estratègia de nous projectes centrada en elaborar alguna intervenció nova dins el marc dels ODS; una estratègia transformadora – encara bastant minoritària – consistent en interpretar de forma rupturista les interaccions entre administració pública y entitats, reclamant una millora substancial de la qualitat de la participació.

El Govern de la Generalitat – mitjançant el CADS – ha impulsat la creació de nous espais i moments de participació al voltant de l'Agenda 2030, com per exemple el Grup Motor que, a partir de 2019, ha servit per dotar de contingut i incloure la visió de les entitats socials al Pla Nacional per la implementació dels ODS a Catalunya. Encara que avaluats positivament, aquest nous espais no han servit per impulsar un veritable canvi en la qualitat de la participació, considerant que – segons la visió de les entitats – s'han caracteritzat per ser espais de consulta i no de veritable negociació o posat en comú dels diferents interessos.

El Grup Motor és la principal novetat en matèria d'ODS a Catalunya. Les entitats el perceben com una iniciativa 'top-down' liderada per l'administració pública que ha seleccionat de manera autònoma i discrecional les entitats convidades a participar-hi. Les entitats que han participat a les tres jornades celebrades al 2019 valoren de forma positiva la iniciativa, reconeixent la voluntat i la bona actitud del Govern de la Generalitat en voler preparar el terreny per un procés compartit de definició de prioritats en matèria de ODS a Catalunya. Tot i així, no sembla que el Grup Motor hagi servit per alterar les clàssiques dinàmiques de participació referides a l'accessibilitat, inclusió, incidència i transparència. D'aquesta iniciativa, les entitats critiquen que el l'administració pública tingui un paper excessivament passiu, doncs encara que sí ha donat un primer impuls a la iniciativa, no s'ha planificat el seguiment i rendiment de comptes de les propostes fetes a les reunions.

Cal destacar que l'escenari polític dels anys 2016-2019 no ha estat particularment favorable per fer una reflexió assossegada sobre com enfortir la participació del tercer sector social en la formulació de l'agenda del Govern. Al 2017 la prioritat política era sortir amb un pla d'implementació dels ODS i l'element de la participació, tot i ser important, estava en un segon pla. L'administració pública no havia integrat (amb molt poques excepcions) els ODS a les seves estructures orgàniques, la qual cosa dificultava el poder oferir més i millor participació. Alguns membres de l'administració pública involucrats en primera línia d'aquest procés, admeten a les entrevistes – amb to d'autocrítica – que, tot i complir formalment amb l'exigència d'incloure les idees dels principals actors territorials (entitats socials, administracions i empreses), la participació en el context del Grup Motor ha estat feble, no del tot inclusiva i – sobretot – de naturalesa més informativa que estratègica.

4.3. Factors que poden dificultar / desmotivar la participació

L'estudi defineix també un conjunt de dificultats / desmotivacions, referents tant a l'administració com les entitats socials, que poden obstaculitzar el canvi cap una major participació i inclusió de les demandes de les entitats del tercer sector social en la formulació de l'acció de govern.

4.3.1. Desmotivacions de l'administració pública

A l'administració pública – i mes, en general a les organitzacions complexes – qualsevol canvi pot ser difícil pel fet de trobar resistències de diferent tipus. Les entrevistes de l'estudi han indagat sobre factors que podrien desmotivar l'administració pública en fer una millora de la qualitat dels processos de participació segons els

critèris de l'Agenda 2030. S'han tingut en compte dos elements: major cost de coordinació i efecte sobre el rendiment de comptes que aquest canvi implicaria.

El caràcter transversal, integratiu i intersectorial dels 17 ODS fomenta un model de participació amb presència de molts actors de diferents sectors, augmentant els costos de coordinació de la participació. Aquesta major transversalitat i coordinació entre sectors podria produir uns processos de participació deficitaris si la administració pública no disposa de suficients recursos (administratius, financers, de personal), i sobretot – de la voluntat i compromís amb el canvi de model de participació. En segon lloc, una major nivell de participació – per exemple, contant a les entitats des de l'inici del procés de definició de les polítiques públiques – probablement impliqui una major voluntat de seguiment de la política per part de les entitats socials, generant una major atenció al processos de rendiment de comptes sobre la participació mateixa i sobre les decisions i les intervencions finalment aprovades.

Les entrevistes indiquen un escenari dinàmic caracteritzat per la presència d'una tensió estructural entre, per una banda, una inexorable tendència cap a una major transparència, rendiment de comptes i avaluació de l'acció de govern i, per altra banda, la presència de certa resistència al canvi. En aquest sentit, l'Agenda 2030 interpel·la les administracions públiques a abandonar una visió unidireccional (de d'alt a baix) de les polítiques públiques en favor de una visió multi-dimensional, i fa èmfasis en que una major proximitat a la ciutadania augmenta el seu interès en els processos participatius. Demana, doncs, combinar dues dimensions aparentment contradictòries: les respostes als problemes han de ser complexes e integrals perquè el desenvolupament sostenible es complex i afecta més d' un sector o grup social; la efectivitat dels espais de participació requereix que aquests siguin propers als agents locals.

Combinar aquestes dues qüestions – perspectiva multidimensional i proximitat en la presa de decisió – no és fàcil, havent-hi tres factors principals que poden desmotivar l'administració pública en afrontar el repte del canvi: a) tradicional inèrcia de les dinàmiques del sector públic, que assumeix de manera lenta i complexa qualsevol canvi en els processos administratius; b) un compromís encara parcial envers una veritable cultura de l'avaluació; i c) dificultats de tipus informatiu i tècnic a l'hora de definir mesures i indicadors que puguin ajudar a fer un millor seguiment del avanços de les intervencions. Les entrevistes confirmen l'existència d'una relació positiva entre participació i rendiment de comptes: més participació condueix a més apropiació i, per tant, a més atenció als processos de rendiment de comptes. Si les entitats s'involucren des dels primers moments del procés de definició de les polítiques públiques és molt probable que tinguin un clar interès en vigilar i observar el que es fa de les seves contribucions.

Alguns avanços als darrers anys en qüestions de transparència, govern obert, bon govern, coherència de les polítiques i altres paradigmes similars han preparat l'administració pública per assumir majors cotes d'obertura i transparència. Per tant, sigui de forma voluntària o obligatòria, l'administració s'ha adaptat a la demanda de major qualitat democràtica de les polítiques públiques. Si més no, la narrativa oficial suggereix que la presència de més actors als processos de participació no constitueix un obstacle rellevant perquè l'administració pública assumeixi una major inclusió,

accessibilitat i transparència. Havent-hi diferències importants en estils i efectivitat, l'administració ha anat incorporant la cultura de la transparència i rendiment de comptes. Vàries entrevistes recorden la existència d'una Llei de Transparència que ha canviat favorablement la regles del joc, millorant els processos de presa de decisió.

Tot i això, les entitats es mostren descontentes amb respecte a la qualitat de les activitats relacionades amb el rendiment de comptes. Hi ha moltes crítiques a la manera que l'administració implementa els acords signats, presenta informació sobre com els acords s'executen, i explica el seu impacte. Fomentar la participació sense oferir un retorn de com ha funcionat aquesta desmotiva a les entitats socials, i segons algunes entrevistes constitueix el "gran frau" de la participació actual.

La informació obtinguda a les entrevistes de l'estudi evidencia proporciona reflexions interessants sobre l'educació per la participació i l'absència d'una veritable cultura de l'avaluació que podrien desmotivar la administració pública. En primer lloc, cal conèixer les dinàmiques i les possibilitats de la participació. L'administració pública preferiria dialogar amb entitats que tinguin un cert pragmatisme a l'hora d'avançar les seves peticions. Alguns entrevistats apunten a una certa falta de 'preparació' per part d'algunes entitats a l'hora de demanar actuacions que siguin realitzables, atès el context actual i les limitacions administratives, regulatòries, i legals que poden constrènyer el marge de maniobra de l'administració. Per exemple, apunten a que els agents socials han de conèixer i ser conscients de quins són els condicionants d'un pressupost públic (ex., límits de despesa, no generació de dèficit) per tal de demanar accions que l'administració pugui realitzar dins la legalitat. És important fer un esforç pedagògic d'aquest tipus amb la ciutadania que vulgui participar en definir una política pública.

En segon lloc, les entrevistes confirmen un escenari actual encara poc predisposat a la inclusió d'una veritable cultura de l'avaluació, la qual cosa obstaculitza de forma rellevant la millora dels processos de rendiment de comptes. Són molt poques les entitats que demanen un veritable rendiment de comptes basat en indicadors, tal i com suggereix l'Agenda 2030. A les mencionades reticències de la administració pública a introduir e institucionalitzar les avaluacions de les polítiques como exercici de qualitat democràtica, es suma l'actitud de les entitats del tercer sector social i, més en general, de la ciutadania. Els resultats del nostre estudi indiquen que, ara per ara, la ciutadania en general no es conscient de com s'ha de mesurar l'activitat pública i que són molt pocs els agents socials suficientment especialitzats per articular una demanda de processos d'avaluació basats en indicadors mesurables. Un baix coneixement de qué és l'avaluació de les polítiques públiques també genera un baix nivell d'expectatives del com ha de ser el rendiment de comptes.

4.3.2. Desmotivacions de les entitats del tercer sector social

La promoció que fa l'Agenda 2030 d'un model integrador de diversos actors i sectors en la coproducció de polítiques públiques genera un sèrie de reptes a les entitats del tercer sector social que vulguin incidir en l'acció de govern per implementar els ODS. La transversalitat i la multitud de dianes dels ODS afegeix complexitat a la participació. Amb més agents per escoltar en cada procés participatiu, que es tingui en compte les

aportacions pròpies de cada entitat esdevé més difícil i requereix d'una major experiència, credibilitat i capacitat professional. A part de això, l'èxit de la negociació es fa més incert i les renúncies que s'han d'assumir respecte la posició inicial poden ser més altes. La manca de resultats concrets producte de la participació a aquest tipus de processos transversals podria desembocar en un desgast i la pèrdua d'incentius clars de les entitats mantenir la seva participació.

Un segon factor que podria desmotivar la voluntat de participar de les entitats del tercer sector es el solapament de l'Agenda 2030 amb altres iniciatives i regulacions tant nacionals com internacionals. A més de que l'Agenda es un marc polític legalment no vinculant que pot macar dels suficient estímuls perquè les entitats modifiquin les seves formes de actuar, participar e incidir en el les polítiques públiques – especialment les entitats dedicades a un sols sector específic. La informació proporcionada per les entrevistes del nostre estudi confirmen aquesta primera qüestió i permet rebutjar la segona. Efectivament, les entitats assumeixen que la transversalitat – i la cerca de coherència de les polítiques (*policy coherence*) – promogudes per l'Agenda 2030 fan la participació més costosa i complexa, sense que aquest major cost i complexitat incideixi de forma positiva sobre la probabilitat d'èxit del seu procés d'incidència en la política. Les entitats indiquen que participar en espais transversals els implica invertir més recursos i les probabilitats d'obtenir algun resultat concret s'han reduït. Per altra banda, la no obligatorietat dels ODS no sembla representar una desmotivació rellevant que redueixi el compromís de les entitats en demanar més i millor participació.

En definitiva, la transversalitat – que hauria de ser un dels motors del canvi en les polítiques públiques impulsats per l'Agenda 2030 – més que millorar la qualitat de la participació fa aquesta més complexa i costosa. Son pocs els casos d'entitats que han participat en processos transversals i reporten un benefici resultant de aquesta forma més horitzontal de fer polítiques públiques (principalment aquelles que, com les de la defensen la igualtat de gènere, tracten una qüestió procliu a ser implementada transversalment). Algunes d'aquestes entitats defenen la idea que amb plataformes horitzontals es podrien generar mecanismes més àgils i més eficients dins les plataformes horitzontals, també per tal de reduir costos de participació. Però són més les entitats que apunten que, en qualsevol tipus de procés de participació, totes tenen l'objectiu de maximitzar el seu interès particular. Assumir la transversalitat es difícil per diverses raons: a) cal aprendre a treballar en xarxa; b) la diversitat d'actors amb diferents interessos dificulta la trobada de consens; c) encara falta una veritable cultura de col·laboració entre administració pública i entitats i entre les entitats mateixes.

Hi ha una tensió evident entre espais de participació generalistes i espais sectorials. És un qüestió àmpliament analitzada a la literatura sobre l'arquitectura institucional de la participació. En el marc de la implementació dels ODS s'han creats òrgans transversals de participació que tracten la definició i/o la implementació de les prioritats de les intervencions pel desenvolupament sostenible. Però el pes polític i de decisió recau – gairebé sempre – en òrgans sectorials més tradicionals (ex., consells nacionals, comissions inter-departamentals) on es troben les administracions públiques competents (ex., ministeris, conselleries sectorials). Les entitats socials es queixen del fet que la transversalitat, de vegades, es redueix a crear plataformes horitzontals que són més una façana/una moda/un instrument que 'fa quedar bé'

l'administració però que realment són poc efectives (o menys efectives que els òrgans sectorials ja existents). Si això fos el cas, es possible que un excés de transversalitat pugui reduir la participació en aquest tipus de plataforma degut a que les entitats anticipen que influiran més si s'adrecen als òrgans sectorials.

Les entrevistes proporcionen dos reflexions interessants sobre mecanismes que podrien reduir els costos de la transversalitat en el context de la implementació dels ODS. La primera es centra en el paper de les associacions de associacions; la segona en el lideratge de l'administració pública impulsant plataformes més horitzontals. Com s'aprecia en el apartat metodològic del nostre estudi, dins el grup d'entitats socials que han participat al nostre estudi inclou federacions que aglutinen altes – a vegades centenars – entitats al voltant d'un sector o temàtica social concreta. El prisma ampli que proporcionen aquestes federacions ens ha permès reflexionar sobre el que poden proporcionar als seus afiliats: aglutinar interessos, intermediació amb l'administració en relació a qüestions genèriques que poden no ser d'interès per les entitats afiliades més petites o especialitzades.

Les entrevistes realitzades a les entitats i l'administració pública coincideixen en la conveniència d'assignar a aquesta segona el lideratge en matèria d'impuls de la transversalitat, facilitant la interseccionalitat dels ODS, doncs, per motu proprio, les entitats individuals difícilment ho faran. Aquestes estan habituades a tractar una qüestió específica i defensar els seus interessos particulars sense tenir gaire en compte els de les altres. L'administració ha de promoure la creació de vincles entre entitats de diferents sectors per tal de crear la base de la intersectorialitat.

5. Conclusions

El principal resultat de la nostra recerca, basat en la informació obtinguda a les entrevistes realitzades, es la constatació d'un efecte reduït de l'Agenda 2030 sobre la participació de les entitats del tercer sector social a Catalunya en la definició de la acció de govern de l'administració de la Generalitat. En general, ni l'administració pública ha modificat de manera apreciable els processos de participació ni les entitats socials han utilitzat l'Agenda 2030 com instrument per reclamar un canvi en el nivell i la qualitat de la participació.

En referència a les variables que defineixen la qualitat de la participació (no discriminació, accessibilitat, informació, transparència, incidència i rendició de comptes), recordem que l'Agenda 2030 proposa una transformació dels espais de participació cap a uns models oberts, inclusius i en els quals les entitats del tercer sector – i, més en general, als agents socials – tinguin la oportunitat d'incidir significativament en la presa de decisió dels processos de polítiques públiques destinades a la implementació dels ODS. Malgrat això, hi ha certs indicis que mostren un cert moviment cap a la direcció correcta, encara que aquesta transformació es ara per ara incipient, sent els actuals processos de participació referits a la implementació dels ODS lluny dels models de coproducció de les polítiques públiques.

La Taula 3 ofereix unes valoracions qualitatives de síntesis respecte a la percepció de la qualitat de la participació que s'expressa a les entrevistes. La Taula utilitza un

sistema de semàfor on els colors indiquen de forma heurística la qualitat de la participació: el color vermell indica situació crítica; el groc defineix una situació millorable que, tot i això, mostra lleugers avanços; i el verd indica la presència de avanços considerables cap a una millora de la qualitat de la participació.

Taula 3 – Valoració de la qualitat de la participació (Resultats de les entrevistes)

Accessibilitat a la participació	No discriminació		Es nota un procés de millora. Per exemple, els membres del Grup Motor havien estat escollits per el Govern. Ara, en canvi, la participació a la Aliança 2030 es oberta.
	Ubicació		Es nota un procés de millora degut a que hi ha més espais de participació que contemplen – i en alguns casos donen resposta – als obstacles (accessibilitat física, conciliació, etc.)
	Informació		El sistema d'indicadors i dades del Govern en matèria d'ODS permet recavar informació rellevant.
Processos de participació	Transparència		La presència de la Llei de Transparència ha ajudat a que l'administració pública faci pública la informació i aquesta informació es rellevant
	Finalitats		L'administració pública permet intervenir en les reunions i recull les contribucions de les entitats però, en molt poc casos, es pot parlar de coproducció de les polítiques.
	Rendició de comptes		La informació sobre la participació no sempre es fa pública i no existeixen mecanismes clars que expliquin de quina manera s'han utilitzat les contribucions recollides durant la participació

Fins al moment, les entrevistes no aporten suficient evidència per poder afirmar que l'Agenda 2030 ha afavorit una millora substancial en la qualitat de la participació. Informació i transparència son les dues dimensions que han avançat més, però no tant per l'efecte de l'Agenda 2030 si no per les tendències normatives que, des de ja fa temps, procuren millorar les estructures de governança i els processos de les polítiques públiques. El mateix es pot concloure en relació al rendiment de comptes – uns dels aspectes fonamentals lligats a la idea de govern obert i per el qual existeixen algunes millores. Tot i així, son molt poc freqüents els espais de participació que contemplen un procés de seguiment de les contribucions aportades per les entitats i que incorporen mecanismes per el rendiment de comptes.

El punt més crític fa referència a les finalitats de la participació. En aquest àmbit no es registren canvis substancials cap a una major incidència de la participació. De fet, les entrevistes indiquen clarament que, gairebé sempre, l'actitud de l'administració pública consisteix en promoure una participació de caràcter eminentment informatiu i amb poca marge per la incidència sobre els resultats de les polítiques.

E1. "Les plataformes realment participatives són percebudes com una nosa per a l'administració pública, que prefereix espais de consulta on presentar les seves iniciatives a espais més col·laboratius de codecisió de les polítiques públiques. Aquests espais més participatius des de baix, al final, molesten la tasca de l'administració pública."

Respecte als resultats específics de l'anàlisi de les entrevistes, la primera consideració clau fa referència a l'efecte de la variable independent sobre la dependent de la hipòtesi fonamental de la nostra recerca. En línia amb la visió de síntesis que hem esbotzat al principi de aquest epígraf, es conclou que les entitats socials no han utilitzat l'Agenda 2030 com instrument per reclamar un canvi en la quantitat i forma de participar en la formulació de l'acció de govern de la Generalitat de Catalunya.

Hi ha diferents factors que han limitat el ús de la narrativa de l'Agenda 2030 sobre la participació com argument per demanar una substancial millora dels processos de participació. A nivell més ample, les entrevistes realitzades fan evident que hi un descontent ampli i una certa desconfiança amb respecte l'ús que la administració pública fa dels espais de participació. Per altra banda, les entitats expressen un cert cansament en quant a dedicar temps i recursos organitzatius en processos de participació que no són efectius per incidir en l'acció de govern. En conclusió, la incidència de la participació de les entitats socials en l'acció de govern es considera escassa, tant abans com després de l'Agenda 2030.

Respecte a l'impuls que l'Agenda 2030 hauria de haver donat als processos de participació a Catalunya, cal mencionar que, en primer lloc, el nivell de coneixement específic de l'Agenda 2030 que tenen les entitats socials és variat; en segon lloc, que la majoria de les entitats consideren l'Agenda 2030 tan sols com una referència més per legitimar les seves demandes a l'administració; i en tercer lloc, que no totes les entitats socials no ha fet un veritable exercici d'apropiació de la promoció que l'Agenda 2030 fa de la participació de la societat civil ens les accions de govern.

En definitiva: les entitats socials no han utilitzat l'Agenda 2030 com instrument argumental per reclamar canvis en la participació. Les entitats han adoptat, gairebé en tots els casos, una estratègia continuista consistent, exclusivament, en alinear formalment sota el paraigua de l'Agenda 2030 les activitats que ja estaven fent prèviament. En molt pocs casos han apostat per una estratègia transformadora centrada en interpretar de forma rupturista les interaccions entre administració pública i entitats, reclamant una millora substancial de la qualitat de la participació.

Un segon aspecte constatat per la informació proporcionada per les entrevistes realitzades és que, efectivament, la transversalitat i la multitud de dianes dels ODS afegeix complexitat e incertesa a la participació amb un possible efecte final desmotivant. Amb més agents involucrats en un mateix procés de participació resulta més difícil fers-e escoltar, i també, l'èxit de la negociació es fa més incert. Es per això que un excés de transversalitat podria resultar en un desgast de la participació amb la

conseqüent pèrdua d'incentius per part de les entitats a participar en espais i plataformes de tipus horitzontals..

Des de la perspectiva de l'administració pública, les entrevistes suggereixen que aquesta té una visió quelcom positiva de l'efecte de l'Agenda 2030 sobre la participació, i consideren – o esperen en el futur– que l'Agenda 2030 pugui ser una oportunitat per afavorir tendències de canvi que ja s'estan produint en l'àmbit de la participació. Per una banda, s'evidencia que l'administració pública ha fet propi el 'relat institucional' sobre la participació i que l'Agenda 2030 podria tenir un cert efecte dinamitzador en impulsar, enfortir i legitimar la participació. De fet, hem trobat evidència que recolza l'argument segons el qual l'administració afavoriria la participació de les entitats socials per aconseguir una major legitimitat de les seves accions i per millorar la implementació de les intervencions.

Els resultats de les entrevistes plantegen un escenari dinàmic caracteritzat per la presència d'una tensió estructural dins l'administració pública entre, per una banda, una inexorable tendència cap a una major transparència, rendiment de comptes i participació i, per l'altra banda, la persistència de certa resistència al canvi. Tot i que l'administració hagi incorporat la necessitat de millorar els processos de participació, els efectes són encara escassos i les dinàmiques pateixen d'un excés de variació segons factors ideològics, polítics, personals i d'actitud dins de l'administració pública. Entre els principals factors que obstaculitzen la millora dels processos de participació, les entrevistes recullen els següent tres: a) la tradicional inèrcia de les dinàmiques del sector públic que assumeix de manera lenta i complexa qualsevol canvi en els processos administratius; b) un compromís encara parcial cap a una veritable cultura de l'avaluació; i c) dificultats de caràcter informatiu i tècnic a l'hora de definir mesures i indicadors que puguin ajudar els actors públics i del sector social a fer un millor seguiment del avanços de les intervencions.

Des del punt de vista de les possibles millores respecte a l'actual estat de la participació al context de la implementació dels ODS, un primer punt a considerar és que existeix un cert reconeixement, tant per part de l'administració pública com de les entitats, del ampli espai de millora que encara queda per recórrer. Aquest element d'autocrítica ha sorgit insistentment al llarg de les entrevistes i demostra certa maduresa per part del conjunt dels actors polítics (dins l'administració pública i el tercer sector social) de la societat catalana.

Hi ha cert consens sobre el fet que, per exemple, crear noves plataformes horitzontals no sempre és necessari ni tampoc és l'opció més efectiva per assolir els ODS. Establir òrgans que centralitzen la participació pot ser poc atractiu per involucrar les entitats, especialment quan ja existeixen molts espais sectorials que funcionen des de fa temps i que són políticament més rellevants que els que s'hagin pogut crear. Una manera alternativa per garantir una participació més inclusiva, efectiva i transparents podria ser mitjançant la introducció de transversalitat en aquests òrgans sectorials. De fet, ja existeixen alguns consells nacionals que han incorporat els ODS en els seus àmbits sectorials, promovent una participació més horitzontal. La participació de les entitats socials pot ser més factible i eficaç si s'estableix de manera descentralitzada als àmbits de l'administració on les entitats ja es relacionen amb aquesta.

La percepció indicada per les entrevistes realitzades és de haver-hi massa espais de participació de baixa qualitat. L'administració pública és conscient que perdrà credibilitat si continua apostant per obrir nous espais que repeteixen les debilitats dels anteriors. Les entitats socials es poden cansar de participar en plataformes que són més informatives que estratègiques i que no serveixen per prendre decisions. És per tant necessari implementar fórmules més efectives de participació. Cal veure si l'Aliança 2030 és, per exemple, l'espai idoni per la definició compartida de les prioritats en el context de la implementació dels ODS a Catalunya. Perquè això passi és important un canvi cap a un model de participació que sigui més orientat a l'acció i menys a la definició de principis o estratègies que no necessàriament passen de plasmar-se sobre paper. Idealment, l'Aliança 2030 hauria de servir per activar un cercle virtuos on les entitats, de la mà de l'administració pública, seleccionin una sèrie de macro-projectes prioritaris per la consecució dels ODS. Amb la participació de les entitats socials, aquesta llista d'intervencions adquiriria una legitimitat més gran de cara als òrgans de governs encarregats d'implementar i executar les accions.

6. Bibliografia

- Ansell, Chris; Gash, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 2008, vol. 18, no 4, p. 543-571.
- Abelson, J., Forset, P.G., Eyles, J., Casebeer, A., Martin, E., Mackean, G. 2007. Examining the role of context in the implementation of a deliberative public participation experiment: results from a Canadian comparative study. *Social Science & Medicine* 64, 2115-2128.
- Ayuso, Anna, 2017, *Participación y rendición de cuentas en la localización de la Agenda 2030*. Cidob, Barcelona
- Asthana, S., Richardson, S., Halliday, J. 2002. Partnership working in public policy provision: a framework for evaluation. *Social Policy and Administration* 36, 780-795.
- Biermann, F., Kanie N., Kim R.E. 2017. "Global Governance by Goal-Setting: The Novel Approach of the UN Sustainable Development Goals." *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 26:26-31
- Blackstock, K.L., Kelly, G.J., Horsey, B.I. 2007. Developing and applying a framework to evaluate participatory research for sustainability. *Ecological Economics* 60, 726-742.
- Bohunovsky, L. , Jäger, J. , Omann, I. 2011. Participatory scenario development for integrated sustainability assessment. *Regional Environmental Change*, 11(2), 271–284.
- Borge, Rosa; Colombo, Clelia; Welp, Yanina. Análisis explicativo de la participación ciudadana electrónica y presencial en el ámbito municipal de Cataluña. IDP. *Revista de Internet, Derecho y Política*, 2008, no 6, p. 13-31.
- Brugué, J.; Font, J., Gomà, R. 2003. "Participación y democracia. Asociaciones y poder local". M. J. Funes i A. Adell eds. *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid, UNED, Madrid.
- Bueno de Mesquita, E. 2016. *Political Economy for Public Policy*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Carayannis, Elias G.; Campbell, David F.J. (2009). "'Mode 3' and 'Quadruple Helix': toward a 21st century fractal innovation ecosystem". *International Journal of Technology Management*. 46 (3/4): 201. doi:10.1504/IJTM.2009.023374. ISSN 0267-5730.
- Del Pino, Eloisa; Colina, César. *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*. Fundación Alternativas, 2003.
- Font, Joan; Blanco, Ismael. *¿ Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación*. *Revista del clad Reforma y Democracia*, 2005, no 31, p. 1-17.
- Granados F.J., Noferini A, 2021, *Subnational governments and the 2030 Agenda: Strengthening policy effectiveness and legitimacy with the localization of the Sustainable Development Goals*, Generalitat de Catalunya and United Nations

Development Program, disponible aquí:

http://cooperaciocatalana.gencat.cat/web/.content/continguts/01accd/publicacions/04informes_estudis_quies/doc-catalonia-undp-study.pdf

- Grindle, M. (2004) 'Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries', *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 17: 525–48.
- Güemes, María Cecilia; De La Fuente, Jorge Resina; Cruz-Rubio, César (ed.). *Participación ciudadana: experiencias inspiradoras en España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.
- Irvin, R.A., Stansbury, J. 2004. Citizen participation in decision making: is it worth the effort? *Public Administration Review* 64 (1), 55-65.
- Kanie, N., Biermann, F. (Eds.). 2017. *Governing through goals: Sustainable development goals as governance innovation*. MIT Press.
- Kanter, D.R., et al. 2016. Translating the Sustainable Development Goals into action: A participatory backcasting approach for developing national agricultural transformation pathways. *Global Food Security*, 10, 71-79.
- Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M.B., Buttler, A. 2012. A framework to implement stakeholder participation in environmental projects. *Journal of environmental management*, 111, 213-219.
- Meuleman, Louis; Niestroy, Ingeborg. Common but differentiated governance: A metagovernance approach to make the SDGs work. *Sustainability*, 2015, vol. 7, no 9, p. 12295-12321.
- Meuleman, Louis. *Metagovernance for sustainability: A framework for implementing the sustainable development goals*. Routledge, 2018.
- Muro, M., Jeffrey, P. 2008. A critical review of the theory and application of social learning in participatory natural resource management processes. *Journal of environmental planning and management*, 51(3), pp.325-344.
- OECD, 2001. *Citizen as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. OECD Publishing, Paris.
<http://www.eldis.org/static/DOC11520.htm>.
- Parés, Marc; Ospina, Sonia M.; Subirats, Joan (ed.). *Social innovation and democratic leadership: communities and social change from below*. Edward Elgar Publishing, 2017.
- Parés, Marc, 2015, *Repensant la participació de la ciutadania al món local*, Diputació de Barcelona, Document de Treball, disponible aquí
<https://xarxanet.org/sites/default/files/repensarparticipaciociudadana.pdf>
- Parés, Marc; Bonet-Martí, Jordi; Martí-Costa, Marc. Does participation really matter in urban regeneration policies? Exploring governance networks in Catalonia (Spain). *Urban Affairs Review*, 2012, vol. 48, no 2, p. 238-271.
- Peña-López, Ismael, 2019, *Convirtiendo participación en soberanía: el caso de decidim.barcelona*. Huygens Editorial, Barcelona

- Peris-Ortiz, Marta; Ferreira, João; Farinha, Luís; Fernandes, Nuno (2016-05-27). "Introduction to Multiple Helix Ecosystems for Sustainable Competitiveness". Multiple helix ecosystems for sustainable competitiveness. Cham: Springer. pp. 1–14. doi:10.1007/978-3-319-29677-7. ISBN 978-3-319-29677-7. OCLC 950971633.
- Piattoni, Simona. *The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford University Press, 2010.
- Piattoni, Simona. Multilevel governance. En *Handbook of territorial politics*. Edward Elgar Publishing, 2018.
- Reed, M.S., 2008. Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological Conservation* 141, 2417-2431.
- Scharpf, F. W. 1999. *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., Röcke, A., & Alves, M. L. (2013). Participatory budgeting worldwide. *Dialog Global*, (25), 1-93.
- Stenseke, M., 2009. Local participation in cultural landscape maintenance: lessons from Sweden. *Land Use Policy* 26, 214-223.
- Taula del Tercer Sector Social, 2021, Les barreres a la participació política: una qüestió de democràcia i cohesió, Numero 6, Junio 2021, disponible aquí <https://xarxanet.org/biblioteca/les-barreres-la-participacio-politica-una-questio-de-democracia-i-cohesio>
- Tippett, J., Handley, J.F., Ravetz, J., 2007. Meeting the challenges of sustainable development e a conceptual appraisal of a new methodology for participatory ecological planning. *Progress in Planning* 67, 9-98.
- UNDP I UNDESA, 2021, What is a 'Good Practice ?', A framework to analyse the Quality of Stakeholder Engagement in implementation and follow-up of the 2030 Agenda, United Nations Development Programme, Oslo Governance Centre, disponible aquí <https://sdgs.un.org/sites/default/files/2021-11/UNDP-UNDESA-Stakeholder-Engagement-en.pdf>
- Van Asselt, M., Mellors, J., Rijkens-Klomp, N., Greeuw, S., Molendijk, K., Jelle Beers, P., Van Notten, P., 2001. *Building Blocks for Participation in Integrated Assessment: A Review of Participatory Methods*. ICIS, Maastricht.
- Vervoort, J.M., et al. 2014. Challenges to scenario-guided adaptive action on food security under climate change. *Global Environmental Change*, 28, 383–394.