



Cliqueu aquí
per accedir a la
versió completa
de la publicació



Repensant la participació de la ciutadania al món local

Col·lecció_ **Documents de Treball**

La Diputació de Barcelona és una institució de govern local que treballa conjuntament amb els ajuntaments per impulsar el progrés i el benestar de la ciutadania.

La col·lecció **Documents de Treball** facilita als agents del món local documentació actualitzada per contribuir a millorar la gestió de les polítiques públiques locals.

Aquest volum recull les reflexions, les propostes i les conclusions dels dos grups de treball formats per experts del món local, tècnics i electes, i del món acadèmic en el marc del projecte Repensant la participació de la ciutadania al món local, impulsat per la Diputació de Barcelona.

L'objectiu és revisar el concepte de participació ciutadana en les administracions locals per tal de cercar noves formes de relació entre l'administració i la ciutadania que s'adaptin als temps actuals, i identificar els reptes que poden contribuir, de manera significativa, a fer de la participació un element central en la recerca de respostes per a les necessitats de la societat.



**Diputació
Barcelona**

Àrea d'Atenció
a les Persones



Mancomunitat
de Catalunya

Gerència de Serveis d'Igualtat i Ciutadania
**Servei de Polítiques d'Acció Comunitària
i Participació Ciutadana**

Passeig de la Vall d'Hebron, 171
Recinte Mundet. Edifici Migjorn, 3a planta
08035 Barcelona. Tel. 934 022 713

www.diba.cat/web/aic/acció-comunitaria-i-participació

Consulteu altres publicacions al web
de la Llibreria de la Diputació de Barcelona:

www.diba.cat/libreria

Repensant la participació de la ciutadania al món local

Col·lecció **Documents de Treball**

Sèrie_Igualtat i Ciutadania, 21



**Diputació
Barcelona**

Coordinació

Marc Parés, investigador Marie Curie de la Unió Europea
a la Universitat de Nova York
Carola Castellà i Maria Garcia Brugada,
Servei de Polítiques d'Acció Comunitària i Participació Ciutadana

Grup de treball

Teresa Puig, Ajuntament de Badalona
Marga Bernárdez, Ajuntament de Montornès del Vallès
Salvador Casas, Ajuntament d'Argentona
Ramon Mora, Ajuntament de Molins de Rei
Jordi Serra, Ajuntament de Roda de Ter
Joan Torras, Ajuntament d'Igualada
Montserrat Balaguer, Ajuntament de Mataró
Josep M. Freixanet, Ajuntament d'Olost
Betlem Parés, Ajuntament de Manlleu
Montserrat Gibert, Ajuntament de Manresa
Isaac Comas, Ajuntament de Cerdanyola del Vallès
Lluís Carol, Ajuntament de Barberà del Vallès

Joan Subirats, UAB
Albert Padró-Solanet, UOC
Albert Serra, ESADE
Miquel Salvador, UPF

Anna Busqué, Jaume Gatell, Isabel-la Martínez, Pere Rodríguez i Margarita Carulla,
Servei de Polítiques d'Acció Comunitària i Participació Ciutadana

© del text: els autors

© de l'edició: Diputació de Barcelona

Març de 2015

Edició i coordinació: Gabinet de Premsa i Comunicació de la Diputació de Barcelona

Impressió: Departament de Reproducció Gràfica de la Diputació de Barcelona

ISBN: 978-84-9803-710-4

Dipòsit legal: B 8304-2015

Índex

Introducció	7
La nova realitat de la participació al món local	9
1. Una nova època	9
1.1. Canvi social	10
1.2. Canvi econòmic	10
1.3. Canvi tecnològic	11
1.4. Canvi polític	12
2. L'evolució de la participació al món local	13
2.1. La governança participativa	14
2.2. Les noves pràctiques d'innovació social	16
Pensant escenaris de futur	19
1. La necessitat de redefinir el concepte de participació ciutadana	19
1.1. El nou paradigma de la participació institucional	20
1.2. La participació més enllà de l'ajuntament	21
1.3. El repte de redefinir la participació	21
2. Coproducció de polítiques públiques	22
2.1. Què vol dir <i>coproduir</i> en el context actual?	23
2.2. Amb qui coproduïm?	24
2.3. Diferents formats de coproducció	26
2.4. Quan coproduïm?	27
2.5. Posar en valor les iniciatives de la comunitat	27
2.6. Els riscos de la coproducció	28
2.7. La garantia de la responsabilitat pública	29
2.8. El rol estratègic de l'acció pública	30

3. Noves tecnologies	31
3.1. Una administració intel·ligent	31
3.2. Transparència i dades obertes	32
3.3. Internet com un nou espai per a la producció de polítiques públiques	33
3.4. Una administració que coneix i escolta la Xarxa	33
3.5. Les TIC com a eines de participació: reptes i oportunitats	34
4. Arquitectures institucionals de participació	35
4.1. Racionalització, redefinició i posada en valor de les arquitectures institucionals de participació	36
4.2. Nous formats per als òrgans estables de participació	37
4.3. Reforçar els mecanismes <i>ad hoc</i> orientats a l'acció	37
4.4. La participació institucional en el procés d'elaboració de les polítiques públiques	38
4.5. La iniciativa en la participació institucional i en el seu disseny	39
5. Canvis en l'organització municipal	39
5.1. Una nova cultura per a tota l'organització	40
5.2. Un nou rol estratègic per a les unitats de participació	41
5.3. La gestió per processos i la gestió per projectes	42
5.4. Descentralització i innovació en la participació d'atenció directa	43
5.5. Una organització sistèmica que treballi en xarxa	43
Conclusions	45
Referències bibliogràfiques	48
Annex	50
1. Metodologia	50
1.1. Grup de treball del món local	51
1.2. Grup de treball d'experts del món acadèmic	52
1.3. Grup de contrast	53

Introducció

Ja fa gairebé dues dècades que la Diputació de Barcelona impulsa espais, processos i mecanismes de participació al món local. Durant tot aquest temps, són molts els ajuntaments que han desenvolupat el seu sistema de consells de participació, han aprovat el seu reglament de participació ciutadana, han fet un pla director de participació o han impulsat nombrosos processos participatius: agendes 21, pressupostos participatius, projectes urbanístics, projectes educatius d'entorn, etc.

Quan es varen començar a promoure totes aquestes pràctiques participatives, es partia de la base que ens començàvem a afrontar a unes problemàtiques cada vegada més complexes i a una societat cada cop més diversa i heterogènia (Subirats *et al.*, 2001; Font, 2001). Hi havia el convenciment, aleshores, que unes noves formes de govern relacional, basades en la proximitat i la participació ciutadana, ajudarien els governs locals a oferir respostes millors, que s'ajustarien més a les necessitats de la ciutadania i que, a més, gaudirien d'un major grau de legitimitat (Font i Blanco, 2005).

Fent un cert balanç de totes aquestes experiències, veiem que, si bé han suposat un avenç significatiu en molts àmbits (intensificació de les relacions amb i entre la ciutadania, informació, deliberació, consens, etc.), hi ha la sensació que no s'han acabat d'assolir totes les expectatives que s'havien generat

A aquesta situació, s'hi suma el fet que, des de l'inici de la crisi econòmica l'any 2008, els canvis econòmics, socials i polítics s'han intensificat a un ritme vertiginós. La crisi econòmica ha vingut acompanyada d'una crisi politicoinstitucional que qüestiona, d'arrel, les institucions públiques, en general, i la seva qualitat democràtica, en particular.

A tot això, a més, s'hi afegix que les administracions públiques, en general, i les administracions locals, en particular, estan veient molt minvades les seves capacitats per fer front als nous problemes.

Tot plegat ens porta a reflexionar sobre quin sentit tenen les velles architectures institucionals de participació i, sobretot, com podem repensar la participació ciutadana per donar respostes a aquest nou escenari. En altres paraules, ens plantejem revisar el concepte de participació ciutadana en les administracions locals per tal de cercar noves formes de relació entre l'administració i la ciutadania que s'adaptin als nous temps.

Per aquests motius, des de la Diputació de Barcelona s'han constituït dos grups de treball formats per experts del món local (tècnics i electes) i del món acadèmic per tal de debatre i reflexionar sobre els reptes que es dibuixen amb aquest nou escenari i,

sobretot, fer propostes que ens ajudin a redefinir el rol de la participació als ajuntaments. En aquest document es recullen les reflexions, les propostes i les conclusions a les quals s'ha arribat a partir d'aquests dos grups de treball.

Després d'haver treballat i debatut a fons sobre les relacions entre l'administració i la ciutadania al món local en el context actual, hem arribat a una primera conclusió de consens: repensar la participació ciutadana al món local no és una quimera que respongui al desig d'unes quantes persones interessades en aquest tema; és una necessitat real a la qual s'han d'afrontar els ajuntaments si volen donar respostes efectives a les noves demandes de la societat.

El document s'estructura en dos grans blocs. En el primer, es pretenen assentar les bases de la nova realitat de la participació al món local. Per aquest motiu, ens endinsem a identificar quins han estat els canvis que s'han produït a escala social, econòmica, tecnològica i política, i que ens permeten afirmar que, efectivament, estem en una nova època. I és justament aquest canvi d'època el que justifica la necessitat de revisar el model de participació ciutadana que, majoritàriament, s'ha estat impulsant fins ara en el marc del govern local. Un model de participació ciutadana que ha anat evolucionant i que, actualment, ens permet parlar de dos models que, en alguns municipis, conviuen; en d'altres, malviuen, o senzillament no hi són presents alhora: la governança participativa i les noves pràctiques d'innovació social.

En el segon gran bloc, s'identifiquen els que, a priori, són els cinc grans reptes que poden contribuir significativament a fer de la participació ciutadana un element central en la recerca de noves respostes per als nous problemes de la societat actual. Aquests cinc reptes són els següents: 1) la necessitat de redefinir el concepte de participació ciutadana; 2) el repte d'adoptar noves pràctiques de coproducció de polítiques públiques; 3) el repte d'incorporar les tecnologies de la informació i la comunicació; 4) la necessitat de reformular les arquitectures institucionals de participació actuals, i 5) la necessitat i el repte de reorganitzar internament l'Administració local.

Finalment, presentem unes conclusions i l'explicació metodològica de com s'ha dut a terme aquest procés.

La nova realitat de la participació al món local

En aquest apartat no pretenem fer una revisió exhaustiva de tots els elements de canvi que justificarien la necessitat de revisar el model de participació ciutadana que, en termes generals, s'ha impulsat als ajuntaments de la província de Barcelona al llarg de les dues darreres dècades. Tanmateix, sí que volem apuntar aquelles qüestions que, al nostre entendre, són més rellevants. No només per evidenciar que cal repensar les relacions entre l'administració i la ciutadania, en tots els àmbits, però molt especialment al món local, sinó també per poder identificar aquells punts clau a partir dels quals poder proposar tot un seguit de canvis institucionals, línies estratègiques i accions de millora per tal de fer front als nous reptes que s'obren per als ajuntaments.

1. Una nova època

Resulta evident que ens trobem davant d'una societat ben diferent de la de fa uns anys. L'inici de la crisi economicofinancera marca un punt d'inflexió en molts aspectes, no només a escala econòmica, sinó també a escala social i política. Existeix un ampli consens a l'hora de valorar, primer, que la crisi no és únicament econòmica, sinó que té una dimensió social important i que ha esdevingut, també, una crisi política, a partir d'un distanciament creixent entre la ciutadania i les institucions públiques. I, segon, el procés de canvi que estem vivint no és una situació conjuntural, transitòria, sinó que és una qüestió estructural que requereix canvis profunds en les maneres de fer de les institucions públiques (Subirats, 2011). Així s'hi referien els quatre experts de l'àmbit acadèmic que han participat en el projecte:

«Hem d'assumir que ja res no tornarà a ser com abans. Els canvis que s'estan produint en la societat no són una cosa passatgera, han vingut per quedar-s'hi. Estem entrant en una nova època on moltes coses seran diferents i, per tant, les administracions públiques hauran d'adaptar-se o de repensar-se per fer front a aquest nou escenari.»

Joan Subirats, UAB

«L'impacte de la crisi havia de ser una cosa conjuntural i no ho està sent. Està clar que deixarà empremta. Tots els canvis que estem vivint ens han de fer buscar noves solucions, tant des de les institucions públiques com pel que fa a les formes de participació.»

Miquel Salvador, UPF

«La situació de crisi, tanmateix, pot donar lloc a una nova oportunitat, a noves i genuïnes formes d'organització de la ciutadania.»

Albert Padró-Solanet, UOC

«Per fer front a aquest nou escenari, però, no podem perdre de vista el nostre passat polític i institucional, on el règim dictatorial queda encara molt a prop. Hem d'interpretar el cas català des de la seva peculiaritat, gens comparable al que pot estar passant en altres països de major tradició democràtica.»

Albert Serra, ESADE

Tot i que la configuració d'aquesta nova realitat fa més d'una dècada que s'està gestant (Bauman, 1999; Beck, 1998; Giddens, 1999), amb la crisi econòmica aquest procés s'accelera, les diferències i les desigualtats s'accentuen, i s'intensifiquen enormement múltiples situacions d'exclusió social (Blanco i León, 2013). Com a mínim, i resumint, podem parlar de quatre grans elements de canvi: el canvi social, el canvi econòmic, el canvi tecnològic i el canvi polític. A continuació, exposarem aquests quatre canvis amb una mica més de detall.

1.1. Canvi social

Durant les darreres dècades del segle xx, ja es va començar a constatar un fort procés d'individualització i de reestructuració dels espais de socialització (Giddens, 2000; Beck, 2002). Les diferents formes d'articulació social del moment, més pròpies d'una societat del benestar (famílies, llocs de treball, organitzacions polítiques i sindicals, barris i comunitats...), es varen anar debilitant i van anar perdent capacitat de canalització i gestió dels conflictes socials. Va anar emergint, així, una nova societat més individualitzada i més heterogènia, on les trajectòries vitals cada cop són més complexes i més diverses i demanen, per tant, respostes més específiques.

«Vivim amb un grau de molta més individualització i heterogeneïtat. Les trajectòries vitals de la gent ja no són tan previsible com abans, no estan gens clares des del punt de vista de la seva continuïtat. I els agregats socials tampoc: la classe, l'estructura familiar, etc. Hi ha un procés de desinstitucionalització de la societat, les seves formes d'articulació i agregació són molt més disperses. En aquest sentit, les categories que fan servir les administracions per classificar la gent (ciutadania, joventut, gent gran...) ja no funcionen perquè dins de cadascuna d'aquestes categories la diversitat és enorme.»

Joan Subirats, UAB

Aquesta qüestió és significativa des del punt de vista de la participació ciutadana. Ens hem de qüestionar com podem, amb pràctiques participatives, donar millors respostes a una societat molt més diversa i, al mateix temps, ens hem de preguntar a qui volem adreçar la participació, ja que això en determinarà els formats.

1.2. Canvi econòmic

Resulta evident que l'àmbit econòmic és el que ha patit una sotragada més important i, de fet, és en gran manera la causa de molts dels altres canvis. Tot i que la crisi economicofinancera és d'origen global, els seus efectes són clarament locals i, com veurem, obliguen també a repensar la finalitat de la participació al món local, que haurà d'orientar-se a les noves problemàtiques que emergeixen com a conseqüència de la