

POLÍTIQUES PÚBLIQUES DELS MUNICIPIS CATALANS (Edició 2012)

Capítol 5 Canvi de cicle en les polítiques municipals de participació ciutadana

Leonardo Díaz

Informe Pi i Sunyer

ÍNDEX

1	Introducció	2
2	La dimensió estratègica	5
2.1	Objectius i prioritats	5
2.2	El suport a la participació	8
2.3	Transparència i informació	10
3	La dimensió organitzativa	13
3.1	Els organismes tècnicoadministratius	13
3.2	Els canvis en les estructures organitzatives	14
3.3	Els àmbits d'actuació de les OTAS	15
3.4	La coordinació entre les OTAS i altres àrees governamentals .	17
3.5	Treballadors	18
4	La dimensió relacional	21
4.1	Les relacions amb els organismes governamentals	21
4.2	Les valoracions sobre les interaccions i serveis de les entitats governamentals	23
4.3	Les relacions amb organismes no-governamentals	24
5	La dimensió instrumental	27
5.1	L'evolució dels instruments de participació	28
5.2	Els processos participatius	29
5.3	Els òrgans de participació	32
5.4	Els mecanismes participatius i Internet	33
5.5	L'avaluació dels instruments d'innovació demo-cràtica	33
6	Conclusions	36

CAPÍTOL 1

INTRODUCCIÓ

L'any 2011 es va realitzar la tercera edició del Panel de Polítiques Públiques Locals de Participació Ciutadana en els municipis de més de 10.000 habitants de Catalunya. Un dels objectius fonamentals d'aquest projecte és recollir, sistematitzar i analitzar aquelles experiències municipals que busquen promoure i garantir la incidència dels ciutadans en les decisions públiques. En l'informe del Panel 2012 s'analitzen els principals resultats d'aquest estudi i s'ofereixen línies interpretatives sobre l'evolució d'aquestes polítiques en un context de canvis marcat per una greu crisi econòmica¹.

Quan es parla de polítiques de participació ciutadana es fa referència a aquelles estratègies que busquen, d'una banda, enfortir i complementar les institucions representatives, i de l'altra, millorar l'eficàcia i eficiència de les polítiques públiques. Aquesta última concepció, més orientada als resultats de la gestió pública, es visualitza en els dissenys institucionals i programes d'actuació de diferents polítiques sectorials que impulsen una governança horitzontal amb un protagonisme central dels ciutadans. Des de la implementació de les Agendes 21, en els anys 90, la governança democràtica s'ha estès com a paradigma de gestió que orienta diferents polítiques com l'educació, serveis socials, salut pública, habitatge, etc.

Però, la participació no només és un pilar fonamental d'altres polítiques, sinó que és un àmbit específic que requereix coneixements, recursos i estratègies que garanteixin la qualitat en els processos i resultats. Aquest nivell d'especialització defineix un sistema de política pública diferenciat amb actuacions intencionalment coherents que busquen millorar la qualitat en la gestió. A Catalunya aquestes polítiques han tingut diferents etapes o cicles caracteritzats per les estratègies o instruments predominants amb un

¹Cal recordar que l'any de recollida de la informació és, sempre i per tots els diferents Panels, l'any anterior a l'edició de l'informe. En aquest cas per tant la informació fa referència a l'any 2011. Per més informació sobre els objectius generals del Panel i la metodologia de recerca, veure la Introducció general d'aquest llibre.

rol actiu d'entitats promotores i un protagonista central dels municipis.²

El municipi disposa d'un conjunt de condicions -proximitat, escala i tipus de problemes- que el transformen en el nivell de govern més apropiat per al desenvolupament d'aquestes estratègies. En els últims anys aquestes administracions han impulsat diferents línies d'actuació -reglaments, òrgans i processos participatius, formació, etc.- per millorar i enfortir la intervenció ciutadana en els assumptes públics. Els resultats dels Panels 2008 i 2010 posaren de manifest la institucionalització d'aquestes polítiques i l'extensió dels instruments innovadors en tot el territori de Catalunya. En l'Informe 2010 s'assenyalaven alguns símptomes de canvi, com la disminució dels processos participatius, les noves preferències dels municipis, els canvis en les entitats promotores o l'impacte de la crisi, que auguraven un canvi de cicle.³ L'agudització de la crisi econòmica, els canvis en les coalicions governamentals i els nous problemes socials -conflictes creixents, desafecció ciutadana, reclams de transparència i de major democràcia participativa, etc.-, plantejaven escenaris en forta tensió amb les estratègies impulsades els últims anys en aquest àmbit.

Els resultats del Panel 2012 ofereixen una versió actualitzada i longitudinal d'aquestes polítiques. L'estructura d'aquesta publicació s'organitza a partir de l'anàlisi de les diferents dimensions de les polítiques de participació -estratègica, relacional, organitzativa i instrumental- i es centra en els instruments d'innovació democràtica: òrgans, processos, mecanismes, canals i xarxes. Tenint en compte que la mida del municipi és un factor explicatiu rellevant en les polítiques de participació, es consideren quatre trams de municipis d'acord a la grandària de la població: el tram A de 10.000 a 20.000 habitants, el tram B de més de 20.000 a 50.000 habitants, el tram C de més de 50.000 a 100.000 habitants, i el tram d de més de 100.000 habitants.

Per a l'anàlisi comparativa dels diferents Panels -2008, 2010 i 2012- només s'han considerat les dades dels municipis que van participar en les tres edicions, en total 71. S'ha optat aquest tractament perquè, en un univers tan petit, les variacions en la quantitat i tipus de municipis participants de les diferents edicions afecten de forma significativa els resultats. Cal assenyalar que l'edició del Panel 2012 ha tingut més dificultats per a la recollida d'informació, fet que es reflecteix en una caiguda d'un 10% dels municipis participants. La raó fonamental per la qual els municipis han excusat la seva participació ha estat que la reestructuració de serveis i dedicació del

²Font, J. i Galais, C. *Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: un mapa analític*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Direcció General de Participació Ciutadana, 2009.

³Díaz L. 'La participació Ciutadana en temps de crisi'. En L. Díaz (ed.) *Polítiques públiques dels municipis catalans*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2011.

personal dels últims anys ha afectat seriosament les àrees dedicades a la participació i, en molts casos, ja no existeixen referents tècnics que puguin respondre aquestes enquestes.

Finalment, en l'apartat de conclusions es reflexiona sobre l'estat de les estratègies d'innovació democràtica i de les perspectives futures d'aquestes polítiques. Com a contribució al debat es proposen diferents escenaris i línies d'actuació que busquen respondre a alguns dels interrogants que es plantegen a nivell local.

CAPÍTOL 2

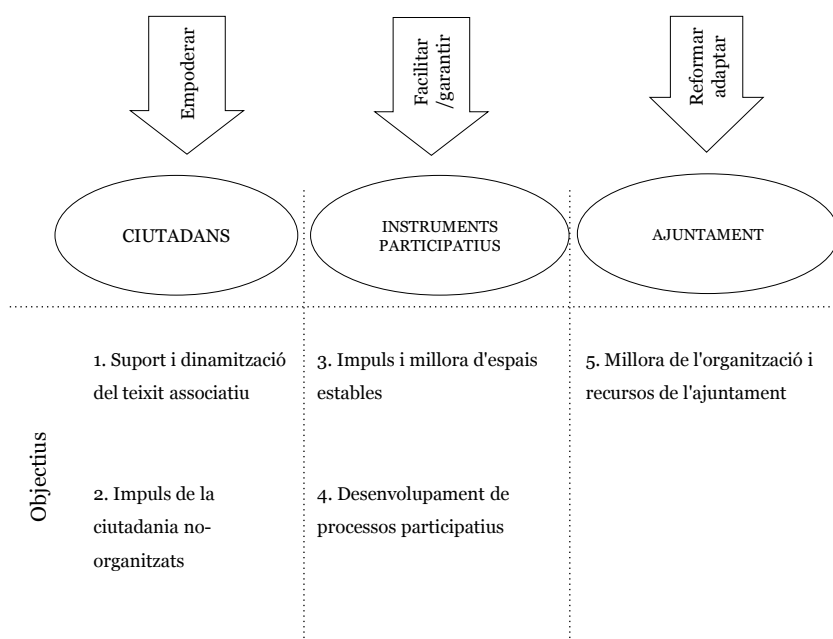
LA DIMENSIÓ ESTRATÈGICA

2.1 OBJECTIUS I PRIORITATS

Els tres Panels de participació ciutadana realitzats des de l'any 2007 mostren tendències de canvi en les preferències sobre objectius i prioritats de les polítiques públiques municipals. En Panel 2008, es va consultar als municipis sobre els objectius i prioritats de les polítiques participatives municipals. La recodificació d'aquesta pregunta oberta va permetre distingir tres grans línies estratègiques d'actuació que es materialitzen en cinc objectius.

La primera estratègia és facilitar o garantir la incidència dels ciutadans en les decisions públiques a través de l'impuls d'instruments de participació tant estables com dinàmics. La segona, està centrada a enfortir el capital social a través de l'empoderament i dinamització dels ciutadans a títol individual i/o organitzat. La tercera es refereix a l'adaptació de les estructures organitzatives del municipi als requeriments de la participació.

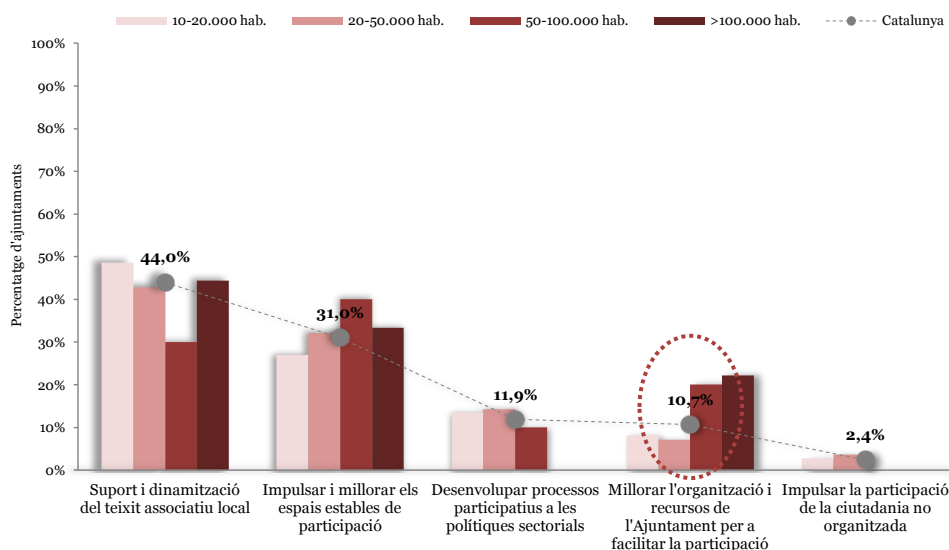
Figura 2.1: Estratègies i objectius de les polítiques de participació ciutadana.



Font: Elaboració pròpia.

En els Panels 2010 i 2012 es va repetir aquesta pregunta i es va sol·licitar als municipis que prioritzessin fins a tres dels cinc objectius proposats. Els resultats de Panel 2012 mostren que les preferències dels municipis són donar suport i dinamitzar a la ciutadania organitzada (44 % dels casos), impulsar els instruments estables (31,3%), desenvolupar processos participatius (11,9%), millorar i organitzar els recursos de l'ajuntament (10,7%) i, finalment, només el 2,4% dels municipis ha seleccionat com a primera prioritat l'impuls de la ciutadania no organitzada. Si es contrasten les preferències segons la grandària del municipi, les dades que criden més l'atenció apareixen als municipis més grans, sobretot els de més de 100.000 habitants, que destaquen perquè, d'una banda, són els que més prioritzen les estratègies de millora de les estructures de l'ajuntament, i d'altra, no han assenyalat com a primera prioritat ni els processos participatius en les polítiques sectorials ni el foment de la ciutadania no organitzada.

Figura 2.2: Percentatge d'ajuntaments segons els objectius de treball escollits com a primera opció per el 2011. [n=84]



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Panel de participació 2012.

Els resultats comparatius entre els Panels 2010 i 2012 mostren algunes continuïtats i tendències de canvi en les preferències locals, en relació als 71 municipis sobre els quals es disposa sèrie temporal. Destaca el descens en les preferències cap als processos participatius, amb un creixement de les estratègies vinculades al teixit associatiu i als espais estables. Les opcions de millores en les estructures organitzatives i la promoció de la ciutadania no organitzada mantenen tendències similars.

Els municipis que van seleccionar com a primera prioritat els processos participatius van baixar del 28% al 12% i els que seleccionen la millora de les estructures de l'ajuntament, del 13% al 7%. Pràcticament es va mantenir igual la promoció de la ciutadania no organitzada, del 4% al 3%. En canvi, van pujar significativament les prioritats vinculades al teixit associatiu, del 30% al 44%, i la promoció d'espais estables de participació que va passar del 25% al 34%.

A partir d'aquestes tendències s'adverteix que els temes que poden ser considerats com més innovadors i amb més qualitat democràtica -processos, millora en les administracions o participació de la ciutadania individual- han perdut pes en les estratègies locals. En canvi, els espais estables i la promoció del teixit associatiu, que són matèries més vinculades a les prime-

res onades participatives, concentren la major quantitat de preferències¹.

2.2 EL SUPORT A LA PARTICIPACIÓ

Hi ha un ampli consens en què les polítiques participatives requereixen un suport decidit per part dels actors polítics per poder-se implementar i ser efectives². En aquest sentit la consolidació d'estructures organitzatives estables amb personal tècnic dedicat a aquestes matèries es un bon indicador del suport institucional que ofereixen els municipis. Com ja s'ha explicat a la introducció, alguns dels municipis que havien participat en altres edicions del Panel van excusar la seva col·laboració en aquesta última edició perquè ja no tenien referents o responsables dedicats a aquests temes. Aquesta és una primera senyal de devaluació institucional que han patit les polítiques participatives els últims anys. No obstant això, si ens atenem a les dades recollides en el Panel 2012, respecte al nombre de personal o de l'existència d'organismes tècnics no s'observen grans transformacions. Altres indicadors, en canvi, reafirmen de manera més clara i específica aquesta pèrdua de pes de la participació ciutadana en les preferències dels actors polítics.

El primer d'aquests indicadors fa referència als canvis en els pressupostos municipals de participació ciutadana durant el període 2010-2011 i a l'estimació comparativa d'aquestes variacions en relació a altres polítiques. L'anàlisi d'aquesta informació té especial interès perquè dona una idea de l'impacte que ha tingut la crisi econòmica en aquestes polítiques. El supòsit és que els ajustos pressupostaris s'apliquen segons l'ordre de prioritats polítiques de les agendes municipals. Per tant, aquells temes menys importants o prescindibles, són els que patiran més reduccions en els pressupostos.

Les dades del Panel 2012 revelen que en el 64,3% dels municipis s'han produït reduccions en les assignacions pressupostàries de participació i només el 3,6% ha augmentat les seves partides. Entre els que han reduït els seus pressupostos, una quarta part ha disminuït fins a un 10% i el 66% dels casos ha reduït els seus pressupostos a partir d'un 20%.

A la taula 2.1 es poden observar les dades comparades sobre les modificacions pressupostàries de cinc polítiques públiques estudiades, el nivell de reducció i la relació comparativa d'aquesta reducció amb altres polítiques. L'àmbit de la participació ciutadana és el que té major quantitat de municipis que han reduït el pressupost, en una proporció més alta i en relació a

¹Díaz, Op.cit.

²Parés, M. *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, 2009.

altres polítiques, són els que perceben majors nivells d'ajust.

Taula 2.1: Variacions en les assignacions pressupostàries en participació i altres polítiques durant el 2010-2011.

		Participació ciutadana	Educació	Salut Pública	Gent Gran	Habitatge
Modificacions pressupostàries	Reducció	64,3	51,5	54,5	21,1	34,7
	Augment	3,6	4	8,9	24,2	4
	Sense canvis	32,1	44,4	36,6	54,7	61,4
Nivell de reducció	10%	25,9	56,9	60	30	28,6
	20%	27,8	19,6	18,2	25	17,1
	30%	24,1	3,9	7,3	25	8,6
	Més 30%	14,8	5,9	3,6	15	20
	No sap	7,4	13,7	10,9	5	25,7
	Similar	55,6	54,9	50,9	70	51,4
Reducció comparativa	Major	24,1	5,9	7,3	10	17,1
	Menor	9,3	21,6	14,5	20	0
	No sap	11,1	17,6	27,3	0	31,4

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades dels Panel de participació, educació, gent gran, salut pública i habitatge 2012.

Un segon indicador que mostra l'actual situació de l'àmbit de la participació és el de la inclusió en les agendes polítiques dels temes rellevants de participació ciutadana. Si comparem la sèrie temporal dels tres Panels (2008, 2010 i 2012) sobre aquest indicador, detectem enguany un canvi significatiu. En aquesta última edició han baixat més de 15 punts percentuals, respecte el 2010, els municipis que estaven "molt o bastant d'acord" en què els reptes plantejats per aquest àmbit formen part de l'agenda municipal (Veure Taula 2.2).

Taula 2.2: Evolució del grau d'acord sobre la continuïtat i l'inclusió a l'agenda política dels temes de participació ciutadana. [n=70]

	Molt o bastant d'acord		
	2008	2010	2012
L'Ajuntament té un acord polític que dona continuïtat a la política de participació	61,4	59,7	49,3
Els reptes mes importants que planteja la participació estan inclosos en l'agenda política	57,1	62,3	46,5

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades dels Panels de participació 2012, 2010 i 2008.

Quelcom semblant passa amb el tercer indicador, referent a la continuïtat que es dona a les polítiques de participació a través acords polítics. El 2012 les respostes positives han disminuït en més de 10 punts percentuals respecte

del 2010 i més de 12 respecte el 2008.

En síntesi, aquests indicadors mostren una pèrdua de pes de les polítiques participatives en les agendes polítiques municipals. Més endavant, s'analitza si aquesta pèrdua de pes polític es trasllada als recursos organitzatius i en la implementació de diferents instruments d'innovació democràtica. A continuació, es tractarà el tercer element estratègic referit a la transparència i la informació.

2.3 TRANSPARÈNCIA I INFORMACIÓ

L'accessibilitat, disponibilitat i qualitat de la informació són factors fonamentals en el desenvolupament de polítiques participatives de qualitat. Al seu torn, informació i participació, estan estretament vinculades al fenomen de la transparència, repte que cada vegada té més importància en les agendes públiques locals³. La transparència és un concepte paraigua que inclou diferents dimensions com ara el comportament ètic, l'obertura i el control ciutadà de la gestió pública i la qualitat en la informació. Deixant de banda l'aspecte ètico-normatiu del problema de la corrupció política, una de les línies d'actuació més importants dels programes de transparència és la vinculada a l'obertura i accés a la informació pública. Aquesta és la línia de treball que segueix el rànquing de transparència dels municipis espanyols que elabora Transparència Internacional amb la Federació Espanyola de Municipis (<http://www.transparencia.org.es/>).

Des d'aquesta perspectiva, la relació participació-transparència té un caràcter complementari i interdependent ja que ambdues es potencien qualitativament. La participació ajuda a l'obertura de processos, millora els canals de comunicació així com els mecanismes de control i rendició de comptes. Al seu torn, la veracitat, la comprensivitat, l'accessibilitat i la consistència de la informació faciliten la confiança i l'empoderament participatiu dels ciutadans. Per tant, les accions vinculades a la transparència estan estretament relacionades a les que promouen la participació ciutadana.

Al Panel 2012 es va incloure una pregunta sobre l'aplicació de mesures per part dels ajuntaments per garantir la transparència i la informació als ciutadans. El 30% dels municipis consultats van respondre que disposaven d'algun mecanisme de transparència. Les proporcions de casos entre els di-

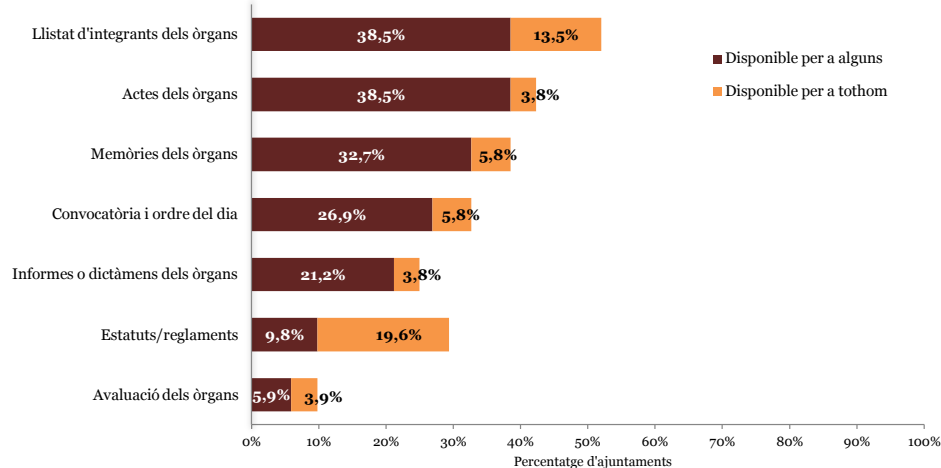
³Díaz L. *La transparència i la participació ciutadana. Un marc teòric d'anàlisi*. Dins "La Gestió de la Comunicació en entorns participatius", Jornades organitzades per la Diputació de Barcelona, Cerdanyola del Vallès, 17 de setembre de 2008. <http://www.diba.es/documentos>.

ferents trams de població són similars, destacant els municipis de més de 50.000 habitants amb un 50% d'ajuntaments que han aplicat aquestes mesures. La dada és molt significativa ja que en molts casos s'assumeixen compromisos institucionals que garanteixen la continuïtat d'aquestes accions. A més, segons l'Índex de Transparència dels Ajuntaments d'Espanya, alguns municipis catalans es troben entre els que tenen índexs més alts de transparència.

No obstant això, la disponibilitat i accessibilitat d'informació bàsica sobre els propis espais participatius va ser un dels dèficits recurrents dels Panels 2008 i 2010. Des del Panel 2012 novament s'han inclòs preguntes sobre disponibilitat i accessibilitat de la informació sobre els òrgans, els processos participatius i les entitats i associacions.

Els resultats mostren que, en més del 90% de casos, els processos participatius tenen documentació disponible per als ciutadans al lloc web. En canvi, la informació disponible sobre òrgans participatius dona resultats similars al 2010: el 31,1% dels municipis amb òrgans de participació no disposa d'informació sobre aquests en la pàgina web. Per a la major part dels municipis la informació només està disponible per a alguns òrgans, i són pocs els municipis que tenen informació de qualitat com memòries, informes o avaluació dels òrgans (Veure figura 2.3).

Figura 2.3: Percentatge d'ajuntaments segons tipus i abast de la informació sobre òrgans de participació ciutadana al lloc web municipal. [n=52]



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Panel de participació 2012.

En relació a la informació sobre entitats i associacions, el 58,3% dels municipis disposa d'un portal web amb informació i serveis d'interès pel movi-

ment associatiu. Sobre la informació disponible al web municipal, les convocatòries a subvencions estan disponibles en el 81% dels municipis, les guies d'entitats en el 71,4%, mentre que el 32,1% dels municipis disposen de guies de gestió d'entitats i el 20,2% informa sobre els resultats de les subvencions.

Els resultats pràcticament no han variat en relació a les edicions de 2008 i 2010, en què s'advertia sobre aquests dèficits de transparència que dificulten la participació ciutadana i el seguiment i avaluació d'aquests instruments. Un exemple destacable és el de les subvencions a les entitats i associacions que realitza el 81% dels municipis que han participat en el Panel però només el 20% posa a disposició a la web els resultats d'aquestes assignacions.

Per tant, si bé un de cada tres municipis ha incorporat programes de transparència a les agendes locals, s'observen dèficits en la disponibilitat i accessibilitat de la informació dels propis mecanismes participatius.

CAPÍTOL 3

LA DIMENSIÓ ORGANITZATIVA

La dimensió organitzativa s'analitza a partir d'algunes característiques de les estructures organitzatives i dels treballadors. Des del Panel es va consultar la disponibilitat, dependència jeràrquica i especialització d'un òrgan tècnicoadministratiu (OTA d'ara en endavant) dedicat a la participació ciutadana. En relació al personal, es va consultar sobre la disponibilitat de personal tècnic o amb funcions similars i la existència d'un responsable tècnic. També sobre vincles laborals i nivell de dedicació. En ambdós temes s'han inclòs preguntes, similars a les realitzades en els Panels 2008 i 2010, sobre la percepció dels municipis respecte de les capacitats organitzatives. També se n'han afegit altres que atenen als efectes de la crisi, tant en les estructures organitzatives com de personal, a les instàncies de coordinació entre la participació, a altres àrees municipals i a la vinculació de les OTAS amb diferents espais participatius.

Els resultats del Panel 2012 són similars als obtinguts el 2008 i el 2010: dues tercers parts dels municipis disposen de OTAS i de personal tècnic dedicat a temes de participació. Aquestes dades mostren que les polítiques participatives tenen un nivell d'institucionalització que afavoreix l'especialització i continuïtat de les mateixes. També s'observa que no hi ha massa canvis en la modalitat i intensitat de la implantació d'aquests recursos. A continuació s'aprofundeix en l'anàlisi de les estructures participatives i dels recursos humans dedicats a la participació.

3.1 ELS ORGANISMES TÈCNICODMINISTRATIUS

Més de tres quartes parts dels municipis tenen OTAS de participació ciutadana i el 25% d'aquestes gestionen exclusivament temes de participació. La seva implantació està més estesa en els municipis més grans, sobretot en els de 50.000 a 100.000 habitants (Veure Taula 3.1).

La majoria de les OTAS depenen d'una regidoria i s'observa una disminució

en la vinculació amb alcaldia: el 2010 representava el 22% dels municipis i el 2012 només el 13%.

Taula 3.1: Percentatge d'ajuntaments segons l'existència d'estructures de gestió en l'àmbit de participació ciutadana. [n=84]

	Menys 10.000 h. (Tram A)	De 20 a 50.000 h (Tram B)	De 50 a 100.000 h (Tram C)	Més de 100.000 h (Tram D)	Catalunya	
Existència d'OTAS	62,2	75,0	100,0	88,9	73,8	
Existència d'un responsable tècnic	64,9	75,0	100,0	88,9	75,0	
OTAS amb gestió compartida	82,6	85,7	80,0	25,0	75,0	
Dependència OTAS	Alcaldia	13,0	14,3	20,0	0,0	12,9
	Regidoria	73,9	61,9	80,0	87,5	72,6
	Un altre àmbit	13,0	23,8	0,0	12,5	14,5

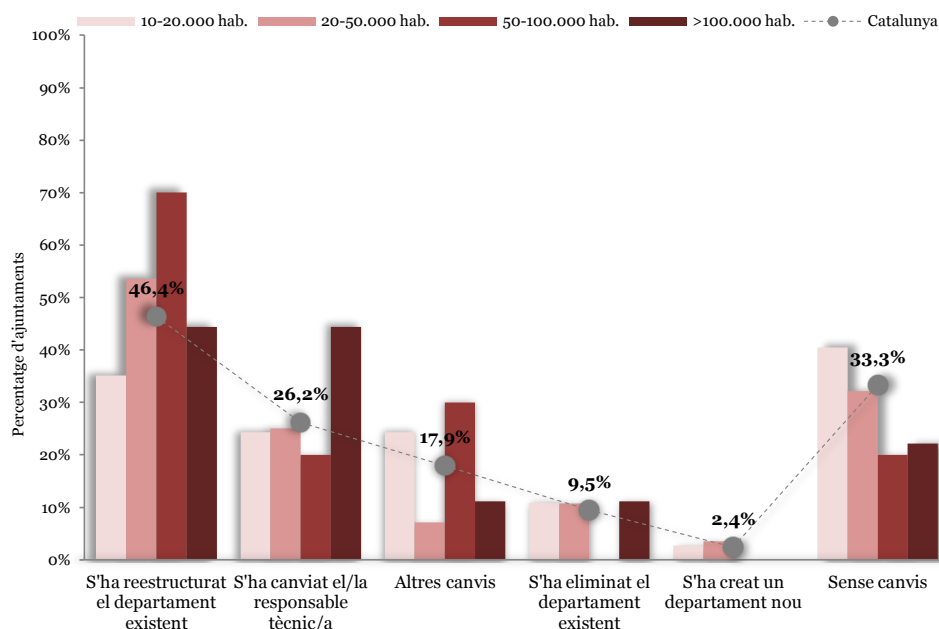
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Panel de participació 2012.

3.2 ELS CANVIS EN LES ESTRUCTURES ORGANITZATI- VES

Com s'ha assenyalat, les estructures organitzatives especialitzades en participació s'han mantingut en el temps, el que és una senyal de certa institucionalització de les polítiques participatives. No obstant això, en el seu interior aquest és un mapa molt dinàmic ja que gairebé el 70% reconeix alguna transformació significativa en el període 2010-2011. La més habitual, un 46% de casos, és la reestructuració del departament existent, seguida pel canvi del responsable tècnic (26,2%), altres canvis (17,9%), l'eliminació departament existent (9,5%) i en últim terme només el 2% dels municipis ha creat un nou departament (Veure figura 3.1).

Els factors que expliquen aquests canvis tenen a veure, possiblement, amb els canvis en els elencs governamentals dels municipis i amb els ajustos presupostaris produïts per la crisi econòmica.

Figura 3.1: Percentatge d'ajuntaments segons els canvis realitzats en les estructures teconicoadministratives de participació. [n=84]



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Panel de participació 2012.

3.3 ELS ÀMBITS D'ACTUACIÓ DE LES OTAS

En relació al nivell d'especialització de les OTAS el 25% es dediquen exclusivament a temes de participació i la resta comparteixen competències amb altres matèries. En termes comparatius amb els Panels anteriors, s'observa que la proporció de OTAS dedicades exclusivament a participació ha baixat substancialment: del 47,4% el 2010 al 26% el 2012, fet que les situa a nivells de 2008.

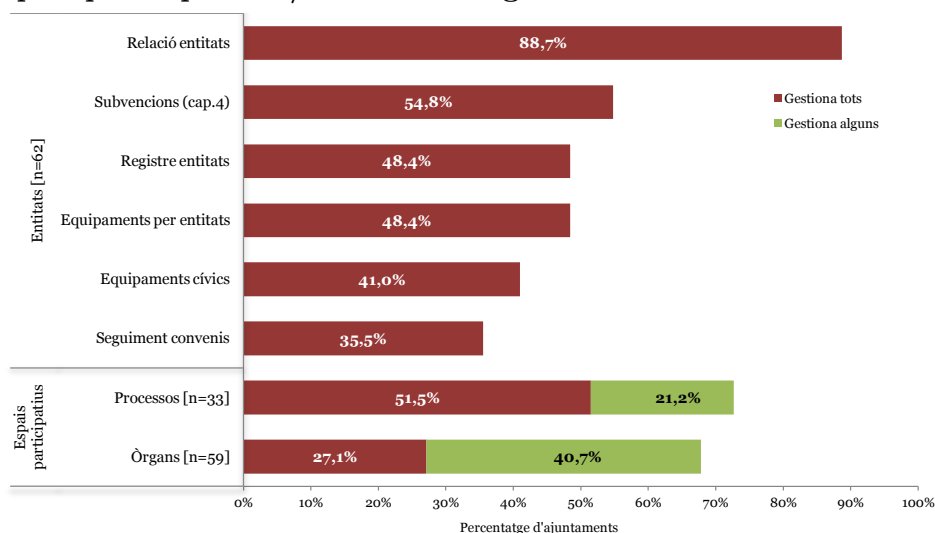
Entre les OTAS que comparteixen competències amb altres matèries, les temàtiques compartides són diverses i variables en el temps, encara que els vincles més freqüents es donen en cultura, joventut i cooperació.

Des del Panel 2012 s'ha aprofundit l'anàlisi sobre les relacions i funcions (gestió, coordinació i assessorament) que desenvolupen les OTAS respecte els òrgans i processos participatius i de les entitats no governamentals. L'objectiu és detectar l'abast i intensitat d'aquestes relacions d'acord amb la funció de gestió.

En relació als òrgans i els processos, la primera observació destacable és que al voltant d'un 30% de les OTAS no gestiona cap d'aquests espais. En segon lloc, l'abast de la gestió és més ampli en els processos que en els òrgans ja que un 51,5% d'OTAS gestionen tots els processos i només el 27,1% gestionen tots els òrgans (Veure figura 3.2).

Pel que fa a les entitats, gairebé el 90% de les OTAS gestiona la relació amb entitats, però aquest paper és més limitat en temes més concrets com les subvencions (54,8%), el registre i equipament per entitats (48%); la gestió d'equipaments cívics (41%), i el seguiment de convenis (36%). Aproximadament una tercera part de les OTAS no realitza cap d'aquestes funcions de gestió més específiques.

Figura 3.2: Percentatge d'ajuntaments amb OTAS que gestionen espais participatius i/o entitats no governamentals.



*Les n fan referència al nombre d'ajuntaments segons àmbit.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Panel de participació 2012.

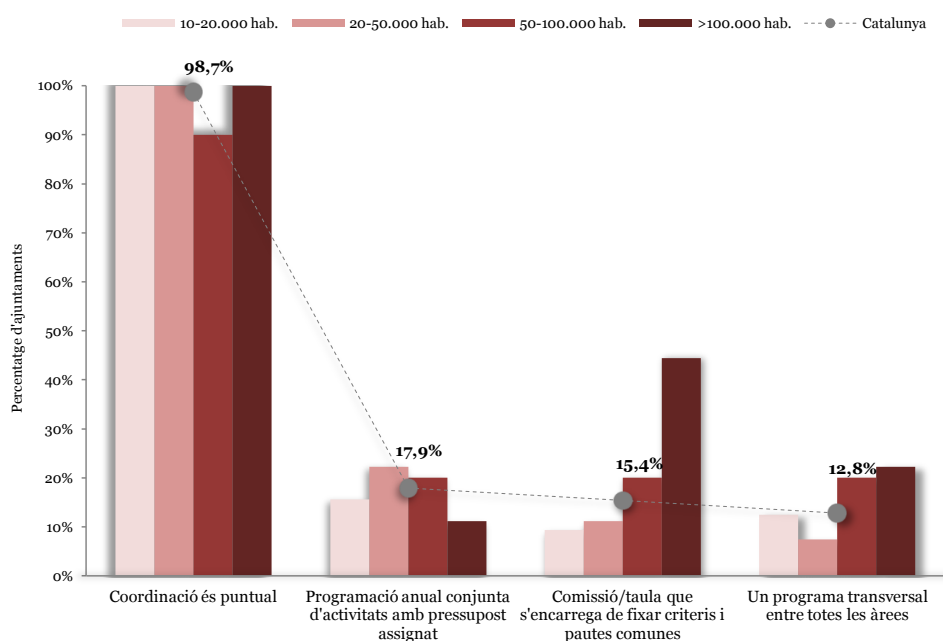
Sabem que aquesta descripció general és limitada però ens permet, d'una banda, reconèixer que les OTAS no centralitzen totes les actuacions vinculades a les polítiques de participació. D'altra banda, podem inferir que moltes d'aquestes actuacions estan gestionades per altres àmbits administratius que construeixen xarxes de relació diferents a les promogudes per les OTAS. Aquest fet i el caràcter eminentment transversal de la participació, plantegen el tema de la coordinació intermunicipal que es desenvoluparà en l'apartat següent.

3.4 LA COORDINACIÓ ENTRE LES OTAS I ALTRES ÀREES GOVERNAMENTALS

Un dels problemes que es va detectar en els Panels 2008 i 2010 és el de la manca de coordinació entre les estructures internes dels ajuntaments. En el Panel 2012 la resposta envers aquesta problemàtica ha estat similar: el 77,4% dels municipis està poc o gens d'acord amb l'afirmació que "les estructures de l'ajuntament treballen de forma transversal i coordinada en tems de participació".

En aquesta edició del Panel s'ha aprofundit en aquesta matèria i s'ha consultat als municipis sobre l'existència de diferents mecanismes de coordinació quan es tracten temes vinculats a la participació. El 93% dels casos té algun espai transversal de coordinació, però gairebé en tots aquests casos (98,7%) són espais de coordinació puntual (Veure figura 3.3).

Figura 3.3: Percentatges d'ajuntaments segons espais transversals de coordinació existents. [n=84]



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Panel de participació 2012.

En canvi, els espais de coordinació més sistemàtics són minoritaris: el 12,8% té un programa transversal de coordinació entre totes les àrees, el 15,4% té una comissió o taula que estableix criteris o pautes comunes, i el 17,9% programa les activitats anuals de forma conjunta i amb assignació pressupostària. No es detecten grans diferències entre els diferents trams pobla-

cionals, amb excepció del tram de més de 100.000 habitants en el que més del 40% dels municipis té una comissió coordinadora.

En resum, la transversalitat és un dèficit percebut per la majoria dels municipis, però són pocs els que disposen de mecanismes de coordinació interdepartamental més sistemàtics.

3.5 TREBALLADORS

Les dades del Panel 2012 segueixen en la línia dels Panels 2008 i 2010 amb resultats similars en relació a la quantitat, vincles laborals i nivell de dedicació dels treballadors de l'àmbit de la participació. El 89,3% dels municipis afirma tenir treballadors (tècnics o similars) dedicats a temes de participació, amb una mitjana de 2,7 treballadors per municipi. La disponibilitat i quantitat de treballadors augmenta progressivament a mesura que creix la grandària del municipi.

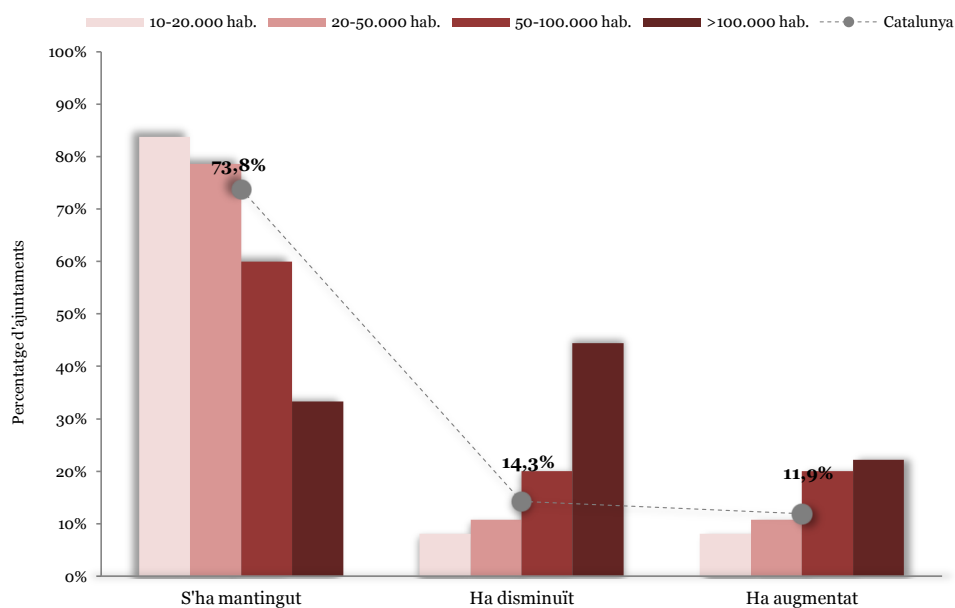
En relació als vincles laborals, la proporció de funcionaris i laborals sobre el total de treballadors és del 42% per cadascun dels tipus, i la resta, un 16%, són treballadors que tenen un altre tipus de contracte. Respecte la dedicació, més de la meitat dels treballadors té una dedicació alta en temes de participació, de més de 30 hores setmanals, el 27% té dedicació mitjana, entre 10 i 30 hores setmanals, i el 20% amb una dedicació baixa de menys de 10 hores setmanals. També, l'estabilitat laboral i la intensitat de treball augmenten a mesura que creix el tram de població.

En síntesi, les dades del Panel 2012 confirmen els resultats dels Panels anteriors sobre la consolidació de plantilles de personal professionalitzades en temes de participació. En els últims sis anys, un bloc majoritari de més del 70% dels casos, ha confirmat la presència de personal amb dedicació i vincles laborals consolidats en la gestió de la participació ciutadana.

L'estabilitat que s'aprecia quan es comparen les plantilles de personal de diferents períodes, és ratificada pels propis municipis quan se'ls consulta sobre els canvis que han tingut en el període 2010-2011 (Veure figura 3.4). En aquesta etapa de crisi i canvi en les coalicions de govern de molts municipis, pràcticament tres quartes parts dels municipis indiquen no tenir canvis significatius en el nombre de treballadors. En els casos en què sí que ha variat el nombre de treballadors, els augments (12%) es compensen pels casos en què hi ha hagut disminucions (14%). La disminució de personal, s'ha fet sentir de manera més sensible als municipis de més de 100.000 habitants (44% de casos), proporció que està molt per sobre de la mitjana de Catalunya.

Tampoc s'observen grans canvis en la dedicació horària del personal, encara que en aquest cas, és major la proporció de municipis que han disminuït les hores de dedicació (20,5%) sobre els quals les han augmentat (14,5%).

Figura 3.4: Percentatge d'ajuntaments segons canvis en les plantilles de personal vinculades a temes de participació, respecte l'any 2010. [n=84]



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Panel de participació 2012.

Finalment, la valoració de les capacitats tècniques en formació i innovació mostren algunes dades que criden l'atenció. Pel que fa a la innovació, les percepcions positives sobre l'existència d'idees innovadores per afrontar els reptes de la participació mostren un descens de més de 20 punts en el Panel 2012 respecte dels Panels 2008 i 2010. En aquests últims, les percepcions positives, molt o bastant d'acord amb l'existència d'idees innovadores, superaven el 55% dels casos. En el Panel 2012 aquest percentatge només arriba al 31% dels municipis. Aquest descens pot ser un símptoma de l'afebliment o pèrdua de vigor de les estratègies participatives que no s'han revisat o actualitzat degudament.

Referent a la formació dels recursos humans, en el Panel 2012 es reformulava una pregunta dels Panels anteriors sobre capacitats formatives dels recursos humans dedicats a la participació. Les respostes positives, molt o bastant d'acord, superaven el 80% dels casos. En el Panel 2012, en canvi, es preguntava sobre les capacitats formatives en participació del personal municipal

que no estan vinculats a aquestes tasques. Les respostes s'han invertit totalment ja que només el 9,5% dels municipis en té una valoració positiva. Això vol dir que el coneixement d'eines i tècniques participatives no s'ha estès a la resta d'àrees municipals. Aquesta situació pot afectar la qualitat de la participació ja que el caràcter eminentment transversal de la mateixa requereix que la major part dels recursos humans del municipi siguin substancials amb els principis i metodologies participatives.

CAPÍTOL 4

LA DIMENSIÓ RELACIONAL

La dimensió relacional tracta sobre els vincles entre els municipis i entitats governamentals i no governamentals. Aquest “capital relacional” pot considerar-se un recurs fonamental per a les polítiques participatives ja que a través d’aquest s’accedeix a recursos econòmics, formatius, informatius, noves idees, etc. Des del Panel s’han considerat les xarxes de suport que tenen els municipis com ara les entitats governamentals, els ens referència als que recorren quan necessiten assessorament i la pertinença a xarxes especialitzades en participació. Finalment, s’analitzen les percepcions que tenen els ajuntaments sobre el funcionament i paper d’aquestes xarxes governamentals en les polítiques participatives.

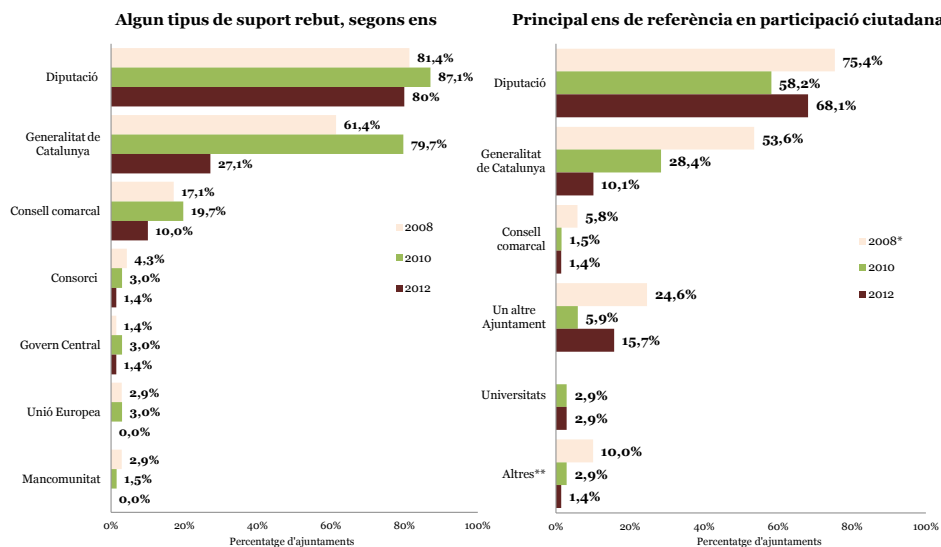
4.1 LES RELACIONS AMB ELS ORGANISMES GOVERNAMENTALS

A nivell governamental el Panel 2012 mostra un canvi substancial en l’estructuració de xarxes multinivell detectades en els Panels 2008 i 2010. Aquests mostraven xarxes jeràrquiques, amb un predomini de relacions centrades en dues institucions: les Diputacions i la Direcció General de Participació de la Generalitat de Catalunya. La major part dels recursos de suport a la participació o les preferències en temes com ara l’assessorament es concentren en aquestes dues institucions. La Generalitat ofereix principalment finançament, mentre que la Diputació ofereix més varietat de serveis, però sobretot assessorament i formació. En aquest àmbit també tenien certa presència els Consells Comarcals, concretament en els municipis més petits. Les relacions més horitzontals amb institucions més properes, com altres municipis o els Consells Comarcals, eren més febles i poc variades.

En el Panel 2012, s’observa com les xarxes de suport s’han debilitat, sobretot i de manera accentuada en el cas de la Generalitat i els Consells Comarcals,

i ha canviat el mapa de les referències que tenen els tècnics en participació. La figura 4.1 mostra les variacions dels principals ens de suport i de referència dels mateixos municipis que han respost els tres Panels. Sobre els suports, es destaca la gran devallada de municipis que han rebut algun tipus de suport per part de la Generalitat (del 79,7% al 27,1%), sobretot en temes de finançament, mentre que la Diputació manté estables diferents tipus de suport. En el pla de les preferències, els municipis segueixen triant a la Diputació com a primera entitat de referència quan necessiten assessorament, mentre que “un altre ajuntament” és la segona entitat en importància. En aquest apartat destaca també la pèrdua de pes de la Generalitat com a ens de referència en temes d’assessorament (tan sols un 10% el cita en primera opció).

Figura 4.1: Percentatge d’ajuntaments segons algun suport rebut per part d’altres ens i segons el principal ens de referència en temes de participació. [n=71]



*En aquesta edició la pregunta es formulava com a multiresposta i no es demanava que es triés un principal ens de referència.

**En el Panel 2008 no es disposava de la categoria “universitats”.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Panel de participació 2008, 2010 i 2012.

En relació a les xarxes especialitzades en participació, que són espais que faciliten el coneixement i l’intercanvi d’experiències, no s’observen variacions respecte al que s’ha observat en els altres Panels. Només un 27,4% de municipis formen part d’aquest tipus de xarxes entre les quals destaca, novament, l’Observatori Internacional de la Democràcia Participativa (43,5%).

4.2 LES VALORACIONS SOBRE LES INTERACCIONS I SERVEIS DE LES ENTITATS GOVERNAMENTALS

Finalment, s'ha consultat sobre les percepcions de la coordinació intergovernamental i sobre la dependència de les polítiques participatives, així com de les estratègies i suports d'entitats supramunicipals. Sobre el primer ítem, en l'últim Panel s'han accentuat les valoracions negatives sobre els nivells de coordinació intergovernamental. Als Panels 2008 i 2010 el percentatge de municipis que estaven molt o bastant d'acord amb que la coordinació multinivell fora adequada, era del 53% i del 59% respectivament, mentre que al Panel 2012 aquesta xifra ha baixat al 21,4%.

D'altra banda, pel 67,9% dels municipis les polítiques de participació no depenen de les estratègies o recursos d'altres entitats governamentals. Això vol dir, que la majoria dels municipis valoren positivament la seva autonomia per gestionar els temes de participació ciutadana. També es va demanar als municipis que valoressin diferents tipus de suport que ofereix la Diputació de Barcelona¹. Es van incloure vuit preguntes valoratives i els municipis podien seleccionar fins a cinc serveis destacats i puntuar-los en un rang d'1 (mínima valoració) a 5 (màxima valoració).

Els resultats d'aquesta explotació mostren que, en general, les actuacions que han estat valorades per un major nombre de municipis, són al seu torn les que tenen puntuacions més altes (Veure figura 4.2). Entre les més valorades destaquen el suport econòmic, la formació als municipis, la col·laboració de la Diputació amb l'equip de govern municipal en el disseny i implementació de la participació i l'organització d'espais conjunts de reflexió amb altres municipis. Aquests serveis han estat seleccionats per més del 60% dels municipis amb una valoració igual o superior a la nota mitjana (3) del rang establert.

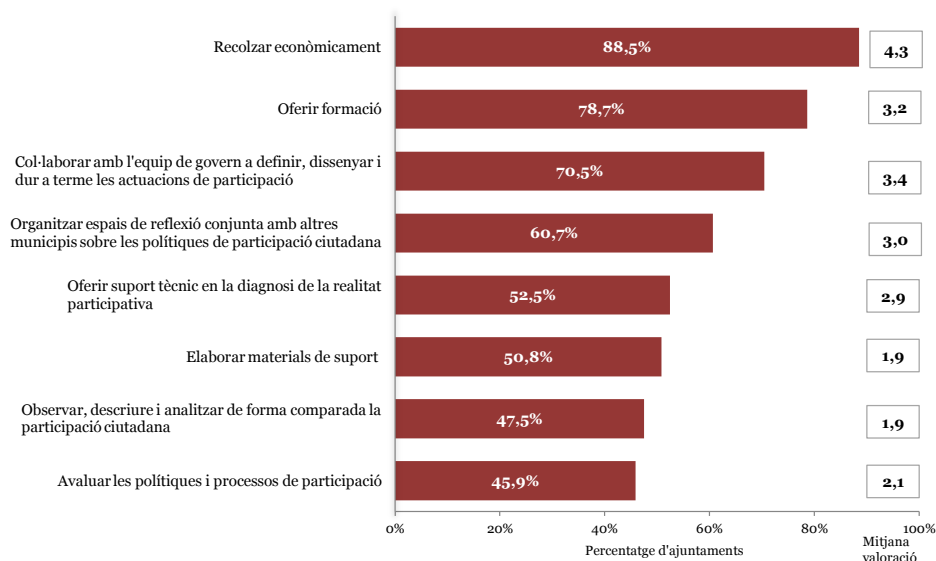
Gairebé el 90% dels municipis ha seleccionat el suport econòmic amb la nota mitjana més alta (4). Aquest alt nivell de preferència assenyala la importància que té pels municipis comptar amb un suport econòmic extern per desenvolupar les polítiques participatives. També és important el suport dels serveis de la Diputació en la definició i implementació de les estratègies participatives municipals així com en les ofertes de formació. Finalment, els espais de reflexió, que ajuden a compartir experiències o avaluar les estratègies més adequades entre especialistes o responsables, són actuacions reconegudes pel 60% dels municipis amb una valoració que se situa en la mitjana del rang (3).

¹Aquesta valoració només es va realitzar pels municipis de la província de Barcelona.

En el bloc d'actuacions menys valorades trobem aquells serveis tècnics desenvolupats per la Diputació per a la diagnosi, l'avaluació o l'anàlisi comparada de les polítiques participatives així com el material de suport que s'ofereix als municipis. Entenem que la diferència fonamental amb el bloc d'actuacions més valorades té a veure amb el nivell de concreció d'aquests serveis així com amb la proximitat o la implicació directa dels propis municipis.

Els municipis valoren més els serveis que els ajuden a resoldre problemes concrets com el finançament, el disseny d'un pla o els cursos de formació a entitats. Alhora, es valoren més les actuacions en què la Diputació i els seus serveis tècnics estan més propers a les necessitats i demandes dels municipis. D'aquí que els municipis valorin més els espais de reflexió conjunta per analitzar o valorar les polítiques participatives que les anàlisis o reflexions produïdes des d'instàncies més allunyades.

Figura 4.2: Valoració del suport de la Diputació de Barcelona. Percentatge d'ajuntaments que han seleccionat les actuacions i mitjana de suport per actuació (escala 1-5, sent 5 la puntuació màxima). [n=61]



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Panel de participació 2012.

4.3 LES RELACIONS AMB ORGANISMES NO-GOVERNAMENTALS

Les estratègies envers al món associatiu constitueixen el nucli principal d'objectius de les polítiques de participació municipal. Des del Panel s'ha recollit

informació sobre un conjunt d'instruments que permeten valorar les modalitats de relació i estratègies que desenvolupen els municipis cap al món associatiu. La informació, el suport econòmic, la formació, la promoció de les seves activitats o la cogestió dels equipaments són alguns dels objectius que persegueixen aquestes actuacions. En les edicions anteriors del Panel es destacava que els municipis més grans ofereien una major varietat de serveis i actuacions a les entitats. Al seu torn, els municipis més petits prioritzaven més les estratègies cap al món associatiu, i en termes relatius, oferien més suport econòmic que els municipis més grans. Aquest mapa d'actuacions es manté en el Panel 2012 tot i que el suport econòmic s'ha debilitat i és escassa la proporció de municipis que realitzen formació a entitats com mostra la Taula 4.1.

Taula 4.1: Mapa d'actuacions municipals al voltant del món associatiu. Percentatge d'ajuntaments. [n=84]

	De 10 a 20.000 h. (Tram A)	De 20 a 50.000 h. (Tram B)	De 50 a 100.000 h. (Tram C)	Més de 100.000 h. (Tram D)	Catalunya
Registre d'entitats	91,9	92,9	100,0	100,0	94,0
Suport econòmic	91,9	89,3	90,0	100,0	91,7
Formació	16,2	21,4	40,0	44,4	23,8
Mostra d'entitats	45,9	53,6	40,0	44,4	47,6
Gestió d'equipaments	37,8	64,3	40,0	77,8	51,2
Portal d'entitats	54,1	50,0	80,0	77,8	58,3

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Panel de participació 2012.

El primer element a destacar d'aquest mapa d'actuacions és el que fa referència al registre municipal d'entitats i associacions. Una de les funcions fonamentals d'aquests registres és comptar amb informació actualitzada sobre l'evolució i característiques del món associatiu. A més, la quantitat d'associacions és un dels indicadors principals per mesurar la fortalesa del capital social d'una comunitat. Gairebé la totalitat de municipis consultats (94%) tenen un registre d'entitats on hi consten un total de 16.227 entitats amb una mitjana de 205 entitats per municipi, lleugerament superior a la registrada pel Panel 2010 que era de 203.

La segona actuació on parar l'atenció és en el suport econòmic directe d'entitats. Més del 90% dels municipis presten aquest tipus de suports en proporcions similars, per grandària de la població, al registrat en altres anys. Però quan es comparen les mitjanes anuals per municipi dels Panels 2010 i 2012, s'observa una caiguda de més de 100.000 euros en les mitjanes de suport a les associacions.

El tercer instrument analitzat es refereix a les actuacions de formació cap al

món associatiu. Aquí també s'observa una tendència decreixent en el nombre de municipis que ofereixen aquest tipus de serveis. En el Panel 2008 el 47% dels municipis oferien formació a entitats, el 2010 va baixar al 32,6% i el 2012 és del 23,8%.

La quarta actuació analitzada es refereix a l'organització de la fira d'entitats que anualment impulsen els municipis per promoure les activitats del món associatiu. La meitat dels municipis desenvolupa aquest tipus d'actuacions en proporcions similars a les registrades en el Panel 2008. Sobre el portal web d'entitats, que ja es va analitzar en l'apartat de transparència, gairebé la meitat dels municipis utilitzen aquests instruments en proporcions similars a les dades recollides en altres anys.

L'última actuació analitzada és la gestió d'equipaments municipals per part d'entitats i associacions. Gairebé la meitat dels municipis tenen aquestes modalitats de gestió que són més comuns entre els municipis de més de 100.000 habitants.

Finalment, s'observa que la valoració que fan els municipis sobre la implicació de les associacions en les polítiques municipals s'ha mantingut en proporcions similars en els diferents Panels. En els Panels 2008 i 2010, les valoracions positives, molt o bastant d'acord, amb la implicació en les polítiques era d'un 55,9% i 54,3% respectivament, mentre que el 2012 ha baixat en 10 punts percentuals, fins a situar-se al 44%.

CAPÍTOL 5

LA DIMENSIÓ INSTRUMENTAL

En els últims anys els municipis catalans han desplegat un conjunt d'eines per promoure, facilitar i garantir la intervenció dels ciutadans en els afers públics de manera eficient. Aquestes eines, que anomenem “pràctiques d'innovació democràtica”, s'utilitzen en diferents etapes de les polítiques públiques i promouen, fonamentalment, formes de participació consultiva i de caràcter associatiu. Podem classificar els instruments com a estables -òrgans i reglaments- o dinàmics -processos i mecanismes-. Els primers busquen garantir, a través d'estructures i marcs estables, la intervenció contínua dels ciutadans en diferents matèries. Els dinàmics, en canvi, estan creats ad hoc i tenen una durada limitada que s'adapta a les característiques específiques de cada situació. Els instruments dinàmics, especialment els processos, són els més valorats en termes de qualitat democràtica. Finalment incloem en aquest apartat els canals virtuals de participació (plataformes de participació via Internet i xarxes socials) i els plans estratègics de participació.

Com es pot observar a la taula 5.1, els instruments estables, específicament els òrgans, són instruments molt estesos entre els municipis. En canvi, els instruments dinàmics com ara els processos participatius els desenvolupen la meitat dels municipis estudiats. Els canals d'Internet, noves eines de participació accessibles a tots els municipis, es troben implementats en poc més del 50% de municipis. Així com les plataformes de participació es troben en la mateixa mesura en els diferents trams de municipis, s'observa com l'ús de xarxes socials com a element de proximitat i relació directa amb la ciutadania està més estès en els municipis de menys de 50.000 habitants.

En aquest mapa s'observa també que la mida del municipi és un factor que afecta a alguns espais (especialment als reglaments) ja que a mesura que augmenta la grandària del municipi major és la proporció de casos que disposen d'aquests instruments. Tot i així, en els altres instruments analitzats no s'observa aquesta correlació.

Taula 5.1: Mapa d'instruments d'innovació democràtica. Percentatge d'ajuntaments. [n=84]

	De 10 a 20.000 h. (Tram A)	De 20 a 50.000 h. (Tram B)	De 50 a 100.000 h. (Tram C)	Més de 100.000 h. (Tram D)	Catalunya	
Instruments estables						
Reglaments	32,4	34,5	60,0	67,0	40,5	
Òrgans de participació	83,8	85,7	100,0	100,0	88,1	
Instruments dinàmics						
Processos participatius	40,5	64,3	60,0	44,4	51,2	
Mecanismes participatius	Audiència	18,9	21,4	20,0	33,3	21,4
	Consulta popular	13,5	7,1	0,0	0,0	8,3
	Iniciativa popular	2,7	7,1	0,0	0,0	3,6
Pla integral de participació	27,0	28,6	60,0	33,3	32,1	
Internet						
Plataformes participació	50,0	53,6	50,0	55,6	50,0	
Xarxes socials (twitter, facebook, etc.)	51,4	57,1	50,0	44,4	52,4	

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Panel de participació 2012.

5.1 L'EVOLUCIÓ DELS INSTRUMENTS DE PARTICIPACIÓ

En les edicions anteriors del Panel s'observava que la totalitat dels municipis consultats havien implementat algun instrument d'innovació democràtica, el que implicava que el discurs de la innovació democràtica s'anava estenent de forma progressiva a tot el territori.

No obstant això, en el Panel 2010 s'observaven alguns canvis simptomàtics que podien indicar noves tendències en aquestes orientacions. El canvi fonamental es detectava en els processos participatius amb una disminució significativa tant en el nombre de municipis promotors com del total d'experiències realitzades. Els òrgans i la resta de mecanismes participatius es mantenen més estables encara que amb lleus tendències incrementals.

Els resultats del Panel 2012 mostren un debilitament general de la implantació i intensitat dels instruments d'innovació democràtica (veure Taula 5.2). Els processos participatius i les audiències públiques són les eines més afectades amb un descens molt marcat, tant en els municipis que els promouen com en la intensitat de la seva implementació.

En el cas dels processos participatius, la proporció de municipis impulsors va passar del 97% el 2008, al 81% el 2010, per baixar al 52% el 2012. Res-

pecte la quantitat de processos, es va passar d'un total de 422 processos el 2008, a 204 el 2010, mentre que en el Panel 2012 aquesta xifra va descendir a 74 processos el que suposa un descens de més del 80% respecte del 2008.

Les audiències també han patit un descens accentuat tant en municipis impulsors -43% el 2008%, 32% el 2010 i 25% el 2012-, com en el total d'audiències registrades que han baixat més del 70% en aquests tres períodes -143 audiències el 2008, 116 el 2010 i 36 el 2012.

En els òrgans, en canvi, s'ha mantingut el percentatge d'ajuntaments impulsors, en més del 90% dels casos consultats, però ha baixat el total d'òrgans passant de 711 el 2008, a 626 el 2010 per arribar a 574 el 2012. El descens és més considerable als òrgans creats. El 2008, el 53% dels municipis consultats havia creat algun òrgan, mentre que al 2010 van descendir al 38% i al 2012 sol el 34% ha creat òrgans. D'altra banda, el nombre d'òrgans creats per any, va passar de 69 el 2008, a 63 el 2010 i 36 òrgans creats el 2012.

Taula 5.2: Evolució del nombre absolut i del percentatge dels òrgans, processos i audiències.[n=71]

	Òrgans		Processos		Audiències	
	Total	% municipis	Total	% municipis	Total	% municipis
2008	711	98,6%	422	96,9%	143	43,5%
2010	626	91,5%	204	81,7%	116	32,4%
2012	574	93,0%	74	52,1%	36	25,0%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Panel de participació 2012.

5.2 ELS PROCESSOS PARTICIPATIUS

Els processos participatius són totes aquelles accions seqüencials que s'executen durant un temps determinat per actors organitzacionals, institucionals o socials en coordinació amb un govern municipal o local. El fet que siguin considerats instruments que garanteixen una participació de més qualitat ha propiciat el seu impuls des de diferents entitats promotores i àmbits de polítiques públiques. Alhora, es reconeix que aquestes exigències qualitatives demanden una major disponibilitat de recursos econòmics o organitzatius. La crisi econòmica i la reducció del suport d'entitats promotores, podrien explicar la progressiva disminució d'aquests instruments en els últims anys.

El 51,2% dels municipis de Catalunya consultats en el Panel 2012 van implementar algun procés participatiu. Aquests instruments estan més estesos entre els municipis dels trams mitjans de població -64,3% en el tram B i

60% en el tram C-, que en els trams extrems -40,5% en el tram A i 44,4% en el tram D-. Aquestes tendències, similars a les recollides en el Panel 2010, mostren que l'escala de població no és la variable que explica l'impuls d'aquests instruments. La dada és especialment destacable entre els municipis més grans amb menys processos i més recursos de personal i d'estructures organitzatives especialitzades. En aquest cas, l'implementació dels processos no es pot relacionar ni amb l'escala ni amb els problemes econòmics sinó amb les preferències d'aquests municipis. Cal recordar que els municipis de més de 100.000 habitants, en cap cas van seleccionar com a primera prioritat de la política participativa l'impuls dels processos participatius.

Altres temes a destacar del Panel 2012, són les tipologies de processos, les temàtiques que tracten, les formes de gestió i l'etapa en què s'implementen. En relació a les tipologies, en el Panel es diferencien els processos vinculats a un pla general, que podríem anomenar "plans sectorials amb participació", d'aquells que tenen un caràcter puntual. Els primers són experiències integrades en una estratègia d'intervenció que preveu actuacions de més abast i permanència en alguna temàtica determinada com pot ser el pla d'educació, el pla de joventut, etc. Els puntuals, en canvi, atenen requeriments específics amb un abast temporal i temàtic més limitat com per exemple una consulta sobre la remodelació d'una plaça. Els processos vinculats a plans sectorials estan més estesos entre els municipis -74,4%- que els puntuals -44,2%-. D'un total de 88 processos detectats, 60 són plans sectorials i 28 processos puntuals.

La inclusió de les pràctiques participatives als plans sectorials de diferents polítiques públiques pot tenir un caràcter prescriptiu -com als Plans d'habitatge o als Projectes d'Intervenció Integral- o pot respondre a les tradicions participatives de determinats àmbits -com ara joventut o medi ambient- o a l'afuència dels nous paradigmes de gestió -com als plans educatius de ciutat o de gent gran. Les temàtiques vinculades a aquests plans s'han mantingut constants als diferents Panels amb un 50% dels plans vinculats a temes de benestar social i un altre 50% a temes d'urbanisme i de planificació estratègica general. Els processos més desenvolupats pels municipis han estat: els Projectes d'Intervenció Integral (25%), els Plans de Joventut (22%) i els POUM (15,6%).

Les matèries vinculades als processos puntuals han tingut grans variacions entre els diferents Panels. Al 2012, destaquen els temes vinculats a benestar social com ara: discapacitat (42%), immigració (36,8%), cultura (31,6%) i esports (26,3%).

Pel que fa a les formes de gestió, es mantenen les tendències observades en el Panel 2010: la proporció de processos promoguts per la iniciativa ciutadana

és mínima, no arriba al 10%; la majoria dels processos estan gestionats pel mateix ajuntament; les empreses o consultores tenen una participació destacable sobretot en els plans sectorials; altres actors, com les associacions o entitats, tenen una participació mínima (Veure Taula 5.3).

Les metodologies participatives presencials (reunions i tallers participatius) són predominants mentre que les de caràcter virtual (Internet) només s'utilitzen en una cinquena part dels processos. Un 20% del total de processos utilitzen mètodes sistemàtics de recollida d'informació (grups de discussió o enquestes) i només en el 5% dels processos s'han produït votacions ciutadanes.

Finalment, les etapes en què s'han desenvolupat els processos mostren diferències remarcables entre els puntuals i els sectorials. Els processos puntuals destaquen més en les etapes d'implementació i disseny, mentre que els plans sectorials destaquen més en l'etapa de diagnosi.

Taula 5.3: Percentatge de processos participatius segons gestors, metodologies utilitzades i etapa en què s'han desenvolupat (possibilitat de més d'una resposta).

	Processos Puntuals [n=28]	Processos vinculats a plans [n=60]
Tipus d'actors que gestionen processos		
El propi Ajuntament	100,0	68,4
Una empresa o consultoria	10,7	40,4
Associació/entitat sense ànim de lucre	3,6	5,3
Altres	3,6	5,3
Metodologies utilitzades		
Reunions amb entitats/agents socials	46,4	63,2
Tallers participatius	53,6	57,9
Reunions obertes a la ciutadania	39,3	33,3
Votacions	21,4	3,5
Mecanismes participatius via Internet	21,4	15,8
Enquestes	14,3	24,6
Altres	10,7	10,5
Entrevistes/grups de discussió	10,7	42,1
Etapa en que s'han fet els processos participatius		
Diagnòstic	42,9	75,4
Disseny	46,4	49,1
Implementació	71,4	31,6
Avaluació	21,4	3,5

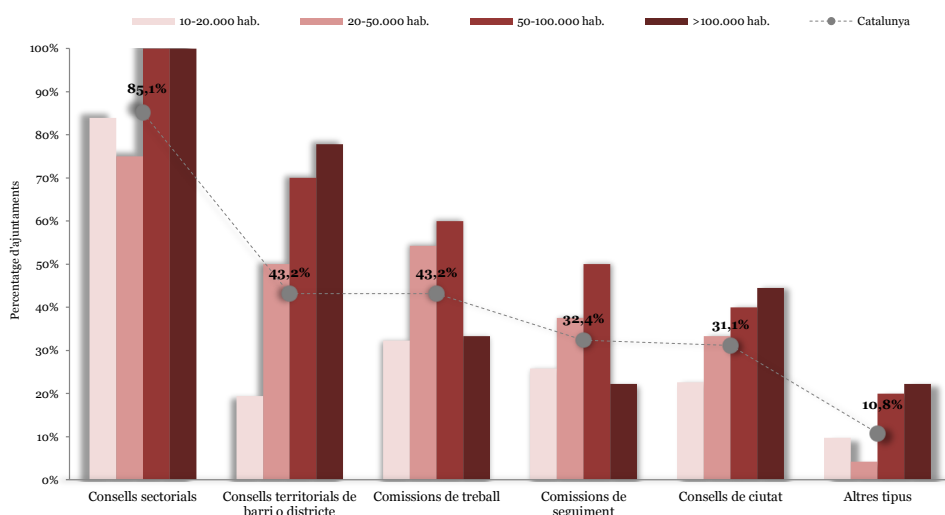
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Panel de participació 2012.

5.3 ELS ÒRGANS DE PARTICIPACIÓ

El desplegament territorial dels òrgans participatius ha mantingut característiques similars a les recollides a altres Panels. La major concentració dels òrgans es dona en els trams de població més alts: una mitjana de 4 en el tram A, 7,5 al B, 14,8 al C i 18,5 al D.

Com es mostra a la figura 5.1 els consells sectorials són els espais més estesos entre els municipis amb òrgans (85,1%), seguits a força distància per els consells territorials i les comissions de treball (ambdós amb 43,2%), les comissions de seguiment (32,4%) i finalment els consells de ciutat promoguts per un 31% dels municipis.

Figura 5.1: Percentatge d'ajuntaments amb òrgans, segons els tipus d'òrgans vigents (possibilitat de més d'una resposta). [n=74]



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Panel de participació 2012.

Pel que fa al nombre d'òrgans per municipi, els consells sectorials representen un 60% dels òrgans existents, les comissions de treball i els consells territorials un 15,5% i un 12,8% respectivament i la resta d'òrgans al voltant d'un 5% del total. Com s'ha dit, l'extensió i intensitat en l'ús d'òrgans participatius és similar a la registrada altres anys i amb els mateixos problemes apuntats: inflació orgànica i predomini d'òrgans sectorials que genera una fragmentació temàtica.

Com ja s'ha esmentat en l'anàlisi evolutiva dels òrgans, cada vegada són menys els òrgans existents i cada vegada és menor la proporció de municipis que els creen. Gairebé la meitat dels 38 òrgans creats el 2011 van ser consells sectorials, i la resta es va repartir, en proporcions similars, entre

comissions de treball i de seguiment i consells territorials, mentre que només un municipi creà un consell de ciutat. Els àmbits més esmentats als quals es dediquen els òrgans creats són: temes generals (21,7%), serveis socials i cultura (17,4%), joventut, urbanisme i gent gran (13%).

5.4 ELS MECANISMES PARTICIPATIUS I INTERNET

Entre els mecanismes consultats al Panel -audiències, consultes i iniciatives populars i referèndums- els més utilitzats són les audiències públiques impulsades en el 21,4% dels municipis. Els altres mecanismes tenen una menor implantació: les consultes populars en el 8,3% dels municipis, les iniciatives populars en el 3,6% i els referèndums en el 1,2%. Cal aclarir que, amb excepció de les audiències, aquests mecanismes requereixen un conjunt de procediments prescriptius per a la seva aprovació i implementació. No s'ha constatat que s'hagin complert aquests requeriments pel que s'ha d'entendre que, com ha succeït en els altres Panels, es tracti de pràctiques informals encara responguin a l'esperit i les característiques establertes en la legislació.

Finalment, en relació a l'ús dels canals participatius virtuals, el 50,0% dels municipis han utilitzat Internet per a promoure la participació ciutadana durant l'any 2011. Dels municipis amb plataformes virtuals, un 53,7% ha utilitzat Consensus mentre que un 46,3% va emprar altres plataformes. A més d'aquestes plataformes participatives el 52,4% dels municipis va utilitzar les xarxes socials (Twitter, Facebook, etc.) per canalitzar la participació. Aquestes proporcions, similars a les registrades en els Panels 2008 i 2010, indiquen que Internet continua sent un espai poc utilitzat en les polítiques participatives.

5.5 L'AVALUACIÓ DELS INSTRUMENTS D'INNOVACIÓ DEMOCRÀTICA

Des del Panel 2012 es va sol·licitar als municipis que valoressin quatre espais participatius que tenen diferents característiques: òrgans, processos, audiències i Internet. Cada espai es va avaluar tenint en compte cinc criteris d'interès: l'impacte, el dinamisme, l'aportació a la cultura participativa, la valoració dels ciutadans i entitats, i la valoració de diferents àrees de l'Ajuntament.

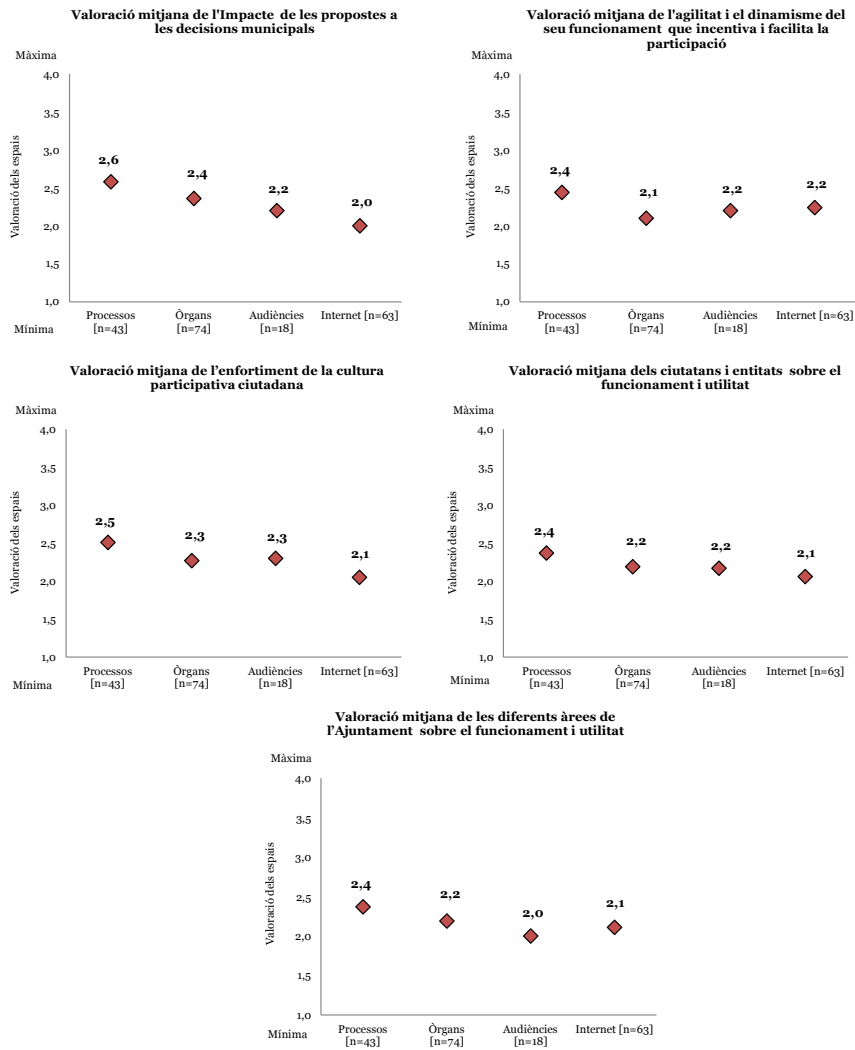
Els resultats d'aquesta ponderació, en el qual 1 era la nota mínima i la màxima 4, revelen que, amb excepció dels processos, la valoració mitjana de tots els espais participatius és inferior a la nota mitjana d'aquest rang

(2,5). En general, les valoracions varien segons el criteri analitzat, encara que els processos participatius tenen les puntuacions més altes en tots els ítems (Veure figura 5.2).

Internet apareix com l'espai menys valorat en tres ítems -impacte, aportació a la cultura participativa i funcionament i utilitat-, les audiències són les menys valorades per altres àrees de l'ajuntament, i els òrgans són els espais menys valorats en relació a l'agilitat/dinamisme. Les mitjanes ponderades més baixes són les que corresponen a la valoració de ciutadans/entitats i de les altres àrees de l'ajuntament.

Amb aquestes valoracions tan baixes, es pot inferir un escàs interès o entusiasme sobre les virtuts d'aquests espais. D'altra banda, algunes respostes es corresponen amb altres reflexions en la matèria. Per exemple, diferents estudis assenyalen que els processos són els espais de més qualitat democràtica, els òrgans són considerats molt estructurats i poc dinàmics i respecte de les entitats, la seva reticència a intervenir en aquest tipus d'espais és un dels "handicaps" de les polítiques participatives. Finalment, la baixa valoració que tenen les audiències i sobretot Internet, es correspon a la poca utilització que fan els municipis d'aquests espais.

Figura 5.2: Valoració mitjana del funcionament dels espais participatius utilitzats pels ajuntaments durant el 2011.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Panel de participació 2012.

CAPÍTOL 6

CONCLUSIONS

UN CANVI DE CICLE

La primera reflexió que sorgeix de l'anàlisi dels resultats del Panel 2012 és que els instruments d'innovació democràtica han anat perdent vigor en les estratègies participatives dels municipis. La informació comparativa dels tres Panels realitzats, mostren un descens progressiu tant en la quantitat de municipis promotors com en la intensitat de la utilització de diferents instruments participatius. Aquesta situació s'evidencia en els espais de més qualitat, com els processos participatius, que són els que han estat més afectats en aquesta retracció.

Entre les causes es destaquen la crisi econòmica i la disminució de suports econòmics dels promotors externs. Respecte de la crisi, les fortes retallades pressupostàries obliguen els municipis a prioritzar els serveis mínims i les necessitats bàsiques de la població i a retallar despeses en aquelles actuacions menys prioritàries. En aquest sentit, les respostes del Panel confirmen que els municipis han realitzat fortes reduccions en els pressupostos de participació ciutadana i en una proporció major que en altres polítiques. Aquestes retallades no s'han fet sentir en les estructures organitzatives o de personal dels municipis que han respost l'enquesta. No obstant això, cal tenir en compte que la disminució de municipis participants en el Panel, de més del 10% respecte del 2010, es deu fonamentalment al fet que aquests municipis han deixat de tenir personal o organismes dedicats a la participació.

En relació als suports externs, les dades més significatives són la manca de suport econòmic a les polítiques de participació local per part de la Generalitat de Catalunya i la reducció significativa dels mateixos per part de les Diputacions. Aquests canvis es deuen no només a la crisi econòmica, sinó també a les estratègies de noves coalicions de govern que han reestructurat els espais de participació i proposen nous estils de gestió.

No obstant això, la crisi en les fórmules d'innovació democràtica no pot reduir-se als problemes econòmics o als canvis en les coalicions de govern. En els informes dels Panels 2008 i 2010 s'advertia sobre altres aspectes que afectaven les tendències de canvi en les polítiques participatives. Alguns indicis s'observaven en el canvi de preferències de les entitats promotores -institucions polítiques, associatives o de recerca-, i en les reflexions d'especialistes que plantegen canvis d'acord amb els dèficits detectats. També, les prioritats dels propis municipis, sobretot dels més grans, indicaven que els instruments d'innovació democràtica anaven perdent pes en les preferències locals.

Al Panel 2012 s'adverteix una clara transformació en les prioritats estratègiques de les polítiques participatives. D'una banda, han disminuït les preferències cap a les estratègies de caràcter més qualitatiu vinculades a l'última onada de la innovació democràtica, com la promoció de processos participatius o la millora en l'organització i la gestió municipal. De l'altra, han augmentat les prioritats cap a opcions vinculades a la promoció del teixit associatiu i d'altres instruments, com els òrgans de participació, de menor valor qualitatiu.

Aquest baix interès cap a fórmules d'innovació democràtica es correspon amb la baixa valoració que fan els municipis sobre diferents espais participatius. Els processos participatius, que són els espais més valorats, tot just superen la nota mitjana en les categories consultades. Els òrgans, les audiències i internet, estan valorats per sota d'aquesta mitjana.

Aquesta caiguda en les preferències de les estratègies d'innovació democràtica i la baixa valoració dels espais participatius, es donen en un clima de major pessimisme sobre diferents factors i condicions que afecten les polítiques participatives. Per exemple, "l'existència d'un acord polític que dona continuïtat a les polítiques de participació", va passar del 33,4% de municipis en desacord el 2010 al 53,6% el 2012; la "inclusió dels reptes polítics a l'agenda" del 32,7% al 57,1%; la "capacitat d'innovació de l'Ajuntament en matèria de participació" del 37,7% al 72,6%; "la coordinació entre les estructures de l'Ajuntament", del 64,2% al 77,4%, etc.

Aquest creixement en les disposicions negatives pot haver estat influït per la conjuntura en què es va fer l'enquesta. No obstant això, quan analitzem les respostes dels Panels d'altres polítiques, a les quals se'ls va fer les mateixes preguntes en la mateixa època, les respostes de participació són les que experimenten tendències més negatives.

REPTES I PROPOSTES

Escenaris més polititzats poden donar més interès als mecanismes participatius

Aquest escenari de crisi de les estratègies d'innovació democràtica contrasta amb l'incremento de les reivindicacions per una major participació ciutadana proposades per agrupacions polítiques i socials a Catalunya. De fet, una enquesta recent indica que la participació en les decisions de govern es l'objectiu més importat senyalat pels ciutadans catalans. A més, aquest estudi destaca que si bé la participació en mecanismes proposats pels governs es relativament baix -menys del 10%-, l'intervenció ciutadana en actes polítics o manifestacions de protesta, supera el 30% de la població.¹

Aquesta manca d'encaix entre l'increment de la reivindicació participativa i el decreixement de les pràctiques d'innovació democràtica té a veure amb les diferències d'objectius i enfocaments. La reivindicació participativa té un caràcter eminentment polític i es dona en contextos de conflicte, es refereix a temes substancials i té una implicació directa dels actors polítics. En canvi, les polítiques d'innovació democràtica han apostat per mecanismes neutrals, temes no conflictius, una gestió professionalitzada i una intervenció mínima dels actors polítics.

Però el fet que aquestes tendències no coincideixin no vol dir que no es puguin compatibilitzar. La politització de la participació pot donar un nou vigor a pràctiques participatives que en els últims anys han anat perdent interès. Per exemple, l'impuls polític a formes de participació directa, com les consultes o iniciatives populars, poden propiciar un major ús d'aquestes en diferents polítiques sectorials. Al seu torn, els equips i especialistes dedicats a la participació ciutadana, poden oferir alternatives i propostes viables i eficients als que demanen més participació. En aquesta combinació de factors polítics i tècnics pot sortir enfortit un estil de participació que atengui problemes substancials, amb implicació directa d'actors polítics i metodologies i procediments tècnics de qualitat provada.

En síntesis el fet que els mecanismes d'innovació democràtica que es van impulsar en els darrers anys hagin perdut vigor, no vol dir que no es puguin mantenir o millorar en el futur. L'aprenentatge de l'experiència, sobretot a partir d'alguns dèficits d'aquestes estratègies -mimetització administrativa, caràcter "top down", fragmentació de temes no conflictius, preeminència associativa, etc.- pot ajudar a millorar la seva implementació en el futur.

¹Enquesta de Participació política i Ciutadana 2011. Direcció General de Joventut i Direcció General de Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya i Parlament de Catalunya.

En aquest sentit, creiem que la politització d'aquestes pràctiques, aplicades a temes conflictius i procediments amb una implicació directa d'actors polítics, augmentarà la qualitat i interès en la seva utilització.

Cal aprofitar els recursos existents

El segon repte té a veure amb les limitacions econòmiques que s'imposen en un horitzó de crisi perllongada. En un context previsible de conflictivitat creixent, els governs locals tenen la necessitat de trobar fórmules eficients i eficaces per canalitzar les demandes socials. El problema és que a mesura que disminueixen els recursos econòmics, es limiten les possibilitats per implementar instruments de més qualitat. El repte, fer més amb menys, obliga a pensar en les disponibilitats existents i en l'exploració d'altres recursos que es podrien maximitzar.

Respecte dels recursos existents, cal assenyalar que, tot i la crisi, un bon nombre de municipis han mantingut les estructures organitzatives i de personal en matèria de participació ciutadana. Aquest "know how" d'experiència i expertesa acumulat durant anys, està disponible i pot ser aprofitat en la definició d'estratègies futures.

Sabem que hi ha múltiples experiències que constitueixen un capital de coneixement i tecnologia que s'ha de rescatar en un moment en què es demanen noves estratègies participatives. Un exemple d'una experiència reconeguda és "les cartes als regidors" de la plataforma virtual Consensus a la qual estan adherida nombrosos municipis.

A través d'aquesta funcionalitat, els ciutadans poden enviar cartes a l'alcalde i als regidors plantejant propostes, demandes o suggeriments sobre temes d'interès públic. Aquestes cartes es publiquen amb la data que van ser emeses a l'espera d'una resposta, que també es publica i queda a disposició del públic en un període de temps prolongat. A través d'aquest senzill mecanisme l'Ajuntament de Badalona ha registrat més de 4.000 cartes de ciutadans que es poden consultar a la seva pàgina web. Veiem aquí una conjugació viable i efectiva de: un elevat nivell de participació, intervenció de ciutadans individuals, utilització de noves tecnologies, transparència en la informació, implicació dels polítics, control dels actes de govern i economia en l'aplicació d'aquest instrument.

Però, a més d'aquestes experiències contrastades, un 20% dels municipis que van a respondre el Panel 2012 va esmentar que disposaven experiències innovadores sobre participació ciutadana que poden esdevenir referents per a altres ajuntaments.

Una altra alternativa és potenciar un recurs que entenem que no està prou aprofitat i que és estratègic en la resolució de problemes cada vegada més complexos. Parlem concretament de la cooperació institucional entre diferents nivells de govern sobre temes de participació ciutadana. El sistema d'interaccions de les polítiques participatives és eminentment vertical, centrat en poques institucions, amb preeminència de suports econòmics i amb una valoració municipal molt negativa sobre el seu funcionament.

Al seu torn, les valoracions que fan els municipis dels serveis de les Diputacions, indiquen que les actuacions de proximitat i contacte directe amb els equips de govern, són molt ben valorades. És destacable la bona valoració d'aquells serveis que fomenten espais horitzontals de reflexió amb altres municipis. Aquí es podria pensar en potenciar diferents tipus de xarxes, com les d'especialistes, que han tingut molt èxit en altres països.

El torn de la ciutadania organitzada i no organitzada

El tercer repte té a veure amb les estratègies participatives adreçades a potenciar la ciutadania organitzada. La pèrdua de pes dels instruments d'innovació democràtica han reforçat el paper del teixit associatiu com un objectiu prioritari de les polítiques de participació. Aquest canvi es pot entendre com una opció forçada per la conjuntura econòmica que obliga els municipis a retreure cap a aspectes bàsics de la participació com poden ser les relacions amb les entitats. Però, també es pot entendre com una opció estratègica de prioritzar el capital social sobre altres opcions com els mecanismes d'innovació democràtica. En qualsevol cas, són opcions legítimes en les que s'haurien de tenir en compte algunes qüestions. La primera, té a veure amb l'atenció d'alguns dèficits de les relacions cap al món associatiu com la baixa transparència en el suport econòmic, la disminució creixent de les actuacions de formació i els percentatges cada vegada més alts de valoracions negatives sobre la implicació del teixit associatiu en les polítiques municipals.

La segona qüestió que mereix especial atenció és la gestió d'equipaments municipals per part d'entitats i associacions. Més de la meitat dels municipis consultats tenen aquest tipus d'actuacions. No obstant això, tot i la importància que tenen aquests espais, no es compta amb informació global sobre les característiques i dimensions que tenen aquestes formes de participació. Podríem dir que aquí hi ha una veritable caixa negra de política pública que seria molt interessant revelar al moment de plantejar estratègies cap al món associatiu.

En referència a la ciutadania no organitzada cal dir que segueix sent la gran absent en les estratègies de participació ciutadana. Els municipis perceben

una altíssima desafecció ciutadana respecte de les polítiques locals però no es defineixen ni implementen estratègies en aquest sentit. El ciutadà “d’a peu” no està en les agendes municipals de participació i són molt pocs els municipis que preveuen mecanismes d’inclusió individual, com registres ciutadans, o canals de comunicació, com les xarxes socials. Aquest tema, en el qual ja s’ha insistit en altres informes, mostra un desajust entre els models de participació promoguts pels governs i les fórmules participatives més utilitzades en la societat.

Més qualitat i transparència

Un altre repte destacat té a veure amb vells problemes estretament vinculats a la participació ciutadana com la informació i transparència i l’ús de les noves tecnologies. Respecte a la informació i la transparència, només cal insistir en la convicció que aquests temes, ocuparan un lloc cada vegada més important en les agendes públiques. Un pas important en aquesta direcció és el projecte de Llei de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern impulsat pel Govern d’Espanya que prescriu principis, àmbits i mecanismes per garantir l’accés i la disponibilitat de la informació pública per part dels ciutadans. Per tant, aquest nou marc institucional reforça un dels principals instruments de la transparència, la informació pública, que, al seu torn, és una condició bàsica de qualsevol política participativa.

No obstant això la llei no avança en altres dimensions que afecten la transparència i que condicionen la seva implementació. La participació ciutadana és una de les condicions fonamentals de les polítiques de transparència ja que una ciutadania activa que intervé en els assumptes públics des de mecanismes de consulta, deliberació o decisió enforteix la qualitat de la transparència.

Els resultats del Panel 2012 mostren que hi ha un llarg camí a recórrer en aquesta matèria ja que només el 30% dels municipis ha definit estratègies sistemàtiques per garantir o millorar la transparència i la informació.

El mateix cal apuntar sobre l’aplicació de les noves tecnologies que són els altres grans absents de les estratègies participatives. Són pocs els processos participatius que han fet servir aquestes eines i només la meitat dels municipis consultats tenen plataformes interactives de participació ciutadana. Aquests baixos nivells d’implementació es corresponen amb una valoració baixa d’aquests espais per part dels municipis. En un món on els ciutadans prenen diàriament importants decisions des d’espais virtuals, les polítiques de participació ciutadana mantenen una posició recelosa o desconfiada cap a l’ús de les noves tecnologies.

Retalls institucionals i noves oportunitats

L'últim repte de les polítiques participatives té a veure amb les transformacions institucionals que afecten al món local. El projecte de reforma de la llei de bases del règim local (LBRL) impulsat pel govern d'Espanya proposa una àmplia retallada a les competències i recursos dels municipis que disminueix la seva capacitat d'actuació per articular o fomentar estratègies participatives.

Tant la legislació estatal com autonòmica coincideixen que el municipi és la llera immediata de la participació. A més, aquestes normes estableixen una sèrie de mandats als governs locals per facilitar la implicació ciutadana a través de normes, procediments i organismes adequats (art. 70 bis LBRL). Si bé aquest entramat legal ha encorçat les polítiques participatives als "estrets marges de la democràcia representativa"², això no ha impedit la proliferació d'experiències participatives afavorides per les estratègies descentralitzadores i participatives de diferents polítiques públiques. Tot i que el projecte de reforma no modifica cap dels principis i mandats municipals sobre la participació, en canvi estreta el "llit immediat de la participació" ja que limita l'espai d'ingerència real d'un municipi en els assumptes públics. Per tant, s'obre un camí incert per a molts projectes participatius que han implicat als municipis els darrers anys.

Alguns dels aspectes més qüestionats d'aquest projecte tenen a veure amb el biaix tecnocràtic i economicista amb què ha estat concebuda per aconseguir el seu objectiu fonamental que és disminuir la despesa pública. Un altre dels dèficits és la urgència amb què ha estat tractada i la manca de consens i de discussió necessaris per definir un nou model d'organització territorial del poder. Finalment, la seva implementació afectarà el funcionament de la democràcia ja que, parafrasejant Tocqueville, la retallada del poder municipal limita l'exercici de les llibertats individuals i conseqüentment el funcionament mateix de la democràcia.

Però l'aprovació d'aquest projecte de llei no necessàriament implicarà que els municipis deixin d'intervenir o involucrar-se en determinats temes. En primer lloc, perquè els municipis han demostrat una gran capacitat d'adaptació i resistència a contextos institucionals i financers poc favorables. Aquesta capacitat els ha permès construir una institucionalitat basada en les necessitats i demandes ciutadanes que no han tingut resposta des d'altres nivells de govern. Aquestes inèrcies institucionals no es deconstrueixen d'un dia per

²Expósito E. "Participació ciutadana en el govern local. Una anàlisi des de la perspectiva normativa". A Bermejo J.L. i Castel S. eds., *Transparència, participació ciutadana i administració pública al segle XXI*, Monografies de la Revista Aragonesa d'Administració pública. Saragossa: Govern d'Aragó, 2013.

l'altre sobretot quan els seus resultats són valorts o tenen una eficiència provada. En segon lloc, perquè és difícil pensar que moltes de les funcions que han vingut realitzant els municipis puguin executar-se des d'altres nivells de govern. Al seu torn, pot esperar-se que els actors supramunicipals amb competències reconegudes descentralitzin aquestes activitats amb la complexitat i implicació dels governs municipals. En tercer lloc, aquest projecte de llei reafirma l'ampli consens sobre el municipi com a espai natural per la participació ciutadana. Si es considerés a la participació ciutadana com una competència i se li aplicués el principi de la reforma, "una administració, una competència" el municipi seria naturalment l'administració competent. Per tant, qualsevol política pública que fomenti la participació ciutadana haurà de considerar el municipi com un actor clau per al seu desenvolupament.

Finalment, així com es tanquen determinades vies institucionals a la participació s'obren altres finestres d'oportunitat que fomenten la inclusió de la ciutadania en els assumptes públics. Els projectes de llei sobre transparència i bon govern, impulsat pel govern central, o el de consultes populars no referendàries, impulsat pel govern català, són reformes institucionals que aposten per la implicació i el control ciutadà en els assumptes públics. Altres senyals en aquest sentit provenen d'organismes internacionals com la Unió Europea que ha declarat el 2013 "Any europeu de la ciutadania", o del Banc Mundial que aquest mateix any va convocar la "Conferència mundial sobre participació ciutadana per millorar resultats del desenvolupament". Aquestes senyals indiquen que escoltar la veu dels ciutadans no és tema passat de moda ni una preocupació menor per a les agendes públiques. En aquest nou escenari, que exigeix respostes noves i creatives, el municipi està cridat a ser un protagonista principal.

