



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

crisi (Blanco i Subirats, 2012). Així ho evidenciava un regidor d'un municipi amb una tradició industrial important:

«Al nostre municipi, la pèrdua de llocs de treball i el tancament d'empreses s'està produint de manera molt accentuada. Això ha fet que els serveis socials de l'ajuntament es vegin molt «apurats» i ens fa falta la col·laboració de la gent per poder donar resposta a les demandes que ens arriben.»

Càrrec electe, capital de comarca

Els efectes de la crisi són múltiples i devastadors: afecta el deute dels poders públics, de les famílies i de les empreses; provoca el tancament de l'aixeta del crèdit; dispara l'atur (especialment el juvenil) a uns índexs sense precedents; origina nous processos migratoris; incrementa les desigualtats socials; generalitza els desnonaments hipotecaris; ensorra petites i mitjanes empreses; crea noves situacions de pobresa alimentària i energètica; desprotegeix moltes persones d'unes garanties socials que fins ara eren inqüestionables, i converteix una part molt majoritària de la població en vulnerable davant de tots aquests efectes.

Sense dubte, però, un dels elements de canvi més importants dels darrers anys és que les administracions locals han vist com es reduïen dràsticament els seus recursos i la seva capacitat per fer front als problemes de la comunitat.

1.3. Canvi tecnològic

Internet és un factor revolucionari per entendre el canvi en la nostra societat. Fa que moltes de les estructures tradicionals d'intermediació puguin ser prescindibles: des de les agències de viatges fins als mitjans de comunicació de masses o els partits polítics.

D'altra banda, ha permès que es produeixi una multiplicació i una diversificació dels actors polítics. I, al mateix temps, ha aconseguit reduir de manera molt significativa els costos de l'acció col·lectiva (Subirats i Parés, 2014). La ciutadania té avui menys costos d'organització i mobilització (capacitat d'identificar interessos comuns i de difondre missatges; capacitat de comunicació, decisió i lideratge mitjançant processos d'intel·ligència col·lectiva i coordinació...), així com una menor necessitat o dependència de recursos monetaris, d'accés als mitjans de comunicació de masses i de grans inversions de capital per organitzar-se.

Amb Internet, el recurs principal passa a ser la connectivitat i la capacitat de relacionar-se amb altres a través de la Xarxa, mentre que altres recursos que tradicionalment eren molt rellevants (com ara la disponibilitat de temps o de diners) avui passen a un segon terme (Bennett i Segerberg, 2012).

«Les noves tecnologies han permès que molts ciutadans que abans no estaven ni mobilitzats ni polititzats ara puguin connectar-se molt fàcilment els uns amb els altres. Les noves tecnologies, sens dubte, faciliten noves formes d'organització social.»

Albert Padró-Solanet, UOC

1.4. Canvi polític

La crisi econòmica i social ha vingut acompanyada d'una crisi politicoinstitucional:

«El desenvolupament institucional al nostre país després de la recuperació de la democràcia no ha anat bé i ara tot està qüestionat: els partits, els polítics, els sindicats, els tribunals... S'ha produït un clar augment de la desconfiança de la ciutadania envers les institucions públiques, en general, i envers els partits polítics, en particular.»

Albert Serra, ESADE

No és que la ciutadania no tingui interès per la política, com podia passar fa uns anys quan es parlava del problema de la desafecció. Estem davant d'un nou escenari en què la ciutadania ha recuperat l'interès per la cosa pública, però, al mateix temps, ha perdut la seva confiança en les institucions públiques i els partits polítics.

La mobilització ciutadana del 15-M així com altres mobilitzacions que hem viscut en els darrers anys, sumades a les múltiples pràctiques d'innovació social que des de la societat civil busquen implementar solucions creatives als problemes col·lectius, posen en relleu el fet que el que estem vivint no és un moment de desafecció política, sinó un moment de deslegitimació de la política de les institucions. És a dir, el problema no és que la ciutadania no tingui interès per la política o no es preocupi pels afers col·lectius; el problema és que tant les institucions públiques com els agents de representació principals (partits polítics, sindicats, etc.) han perdut legitimitat.

«Crec que hi ha un distanciament entre la ciutadania i les institucions públiques, una gran desconfiança i una manca d'expectatives. Al mateix temps, però, l'Administració local està agafant molt de protagonisme, perquè és la més propera als ciutadans i és la primera a la qual s'adrecen. A més, malgrat aquesta desconfiança generalitzada amb les institucions públiques, de tots els nivells d'administració, la local és la que continua generant més confiança.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit metropolità

Al mateix temps, però, sembla que la ciutadania s'ha tornat més exigent envers les institucions públiques, reclama uns serveis públics de qualitat i entén que els ajuntaments, com a administració de proximitat, han de resoldre els seus problemes més quotidians.

«La relació que tenim els ajuntaments avui en dia amb la ciutadania és una relació d'una gran exigència. Volen que els serveis públics funcionin bé i reclamen que l'Administració local resolgui els seus problemes concrets.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit metropolità

«Constatem que hi ha moltes resistències de la ciutadania envers l'ajuntament, moltes vegades des de la queixa individual i sovint vinculades a necessitats molt bàsiques.»

Càrrec electe, petit municipi

2. L'evolució de la participació al món local

Des de la restauració de la democràcia fins als nostres dies hem viscut una evolució a través de la qual el paper de la ciutadania en les polítiques locals ha estat cada cop més significatiu, passant de les tradicionals formes de govern representatives a les noves formes de governança participativa, per arribar, finalment, a les noves pràctiques d'innovació social (Subirats i Parés, 2014; Bonet-Martí, 2014). Tot i que és cert que aquestes tres lògiques de govern (representativa-participativa-autogestionada) responen a diferents etapes històriques al llarg d'aquests trenta-cinc anys, la realitat és que s'han anat entremesclant i relacionant i, actualment, totes elles conviuen en el temps i en l'espai.

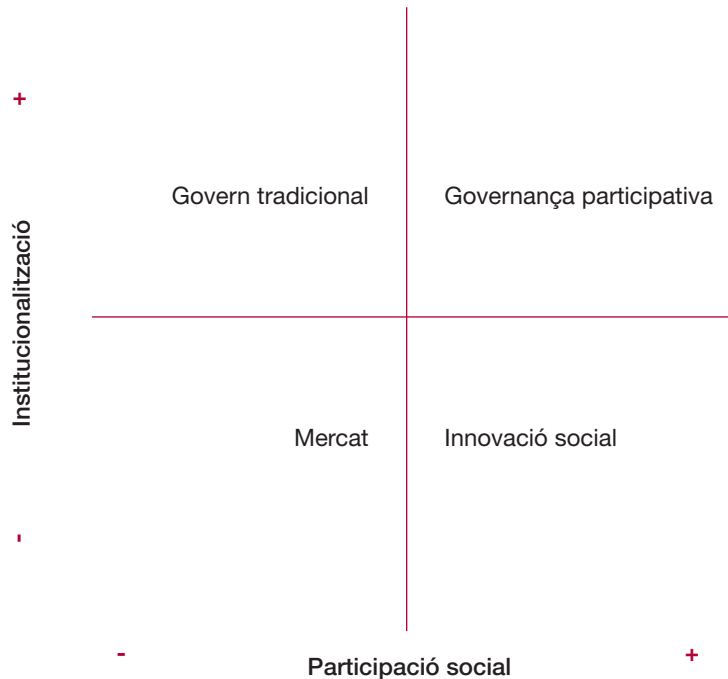
Podem identificar dos grans eixos analítics a través dels quals interpretar les diferents formes d'intervenció de l'Administració local. En primer lloc, distingim entre les pràctiques més intervencionistes, on el paper de les institucions públiques ha estat fort i de gran rellevància, i altres pràctiques en les quals el seu paper ha estat més limitat, la qual cosa ha donat peu a la intervenció d'altres agents (del mercat o de la comunitat) en la provisió de serveis de naturalesa pública.

En segon lloc, podem distingir també entre experiències en les quals s'ha buscat una participació activa de la ciutadania en el disseny i/o l'execució de les polítiques locals, i altres experiències on la societat civil no ha estat convidada a ser-hi, i ha restat oblidada o menystinguda.

Com a resultat¹ de l'encreuament d'aquests dos eixos analítics (més o menys intervenció de les institucions públiques i més o menys participació de la societat civil), podem classificar les formes de relació entre la ciutadania i les institucions públiques en quatre grans categories (figura 1):

- a) Pràctiques de govern tradicional: governs forts basats en la representació.
- b) Pràctiques de govern relacional: governs forts que incorporen la participació.
- c) Pràctiques dominades pel sector privat: governs que cedeixen espai al mercat.
- d) Pràctiques d'innovació social: governs que cedeixen espai a la societat civil.

1. Es tracta d'una agrupació simplificada i en la realitat les categories no són tan nítides. Moltes de les pràctiques concretes sobre el territori poden estar a cavall de diferents caselles i poden saltar d'una a l'altra en funció del moment o de la geografia.

Figura 1. Institucionalització i participació en el govern local

Font: Elaboració pròpia.

2.1. La governança participativa

A mitjan dècada dels anys noranta i sobretot durant els primers anys del segle XXI, la Diputació de Barcelona va promoure la participació com a pràctica habitual als ajuntaments. Es varen multiplicar els òrgans estables de participació als ajuntaments, es va iniciar la redacció de reglaments municipals de participació ciutadana, es varen impulsar una gran quantitat de processos participatius i es varen crear, a molts ajuntaments, regidories, departaments i unitats de participació ciutadana. Així va anar guanyant força una nova manera de governar el territori basada en l'articulació de xarxes d'actors de naturalesa diversa, els poders públics deixaven de ser els decisors únics i executors privilegiats i s'incorporaven altres actors en l'elaboració de les polítiques locals (Kooiman, 2003). Les agendes 21, els plans locals d'inclusió, els plans locals de joventut o els projectes educatius d'entorn són només alguns exemples dels múltiples instruments de planificació de les polítiques locals que varen incorporar la participació de la ciutadania com un element intrínsec a la seva elaboració.

«En aquesta època teníem un dèficit de legitimitat en les polítiques públiques i començava a haver-hi un descrèdit de la política. Es va pensar que aquests instruments de participació promoguts per les institucions ens ajudarien a prendre millors decisions.»

Joan Subirats, UAB

Les experiències impulsades durant aquests anys són moltes i molt diverses. Generalitzant, en podríem destacar diversos elements:

Participació per invitació: els governs invitaven a participar la ciutadania, ja fos amb mecanismes adreçats a la ciutadania a títol individual, a la ciutadania organitzada o amb mecanismes mixtos.

«Els que participen són els quatre de sempre, amb vinculacions polítiques molt evidents.»

Càrrec electe, petit municipi

Consulta: en la majoria dels casos es tractava de mecanismes consultius i els seus acords no acostumaven a ser directament vinculants.

«S'havien fet molts processos participatius i s'havien activat consells. Ara molts d'aquests processos han quedat en un calaix i no han creat una cultura democràtica. Als consells hi va poca gent i tenen poc contingut. Ningú no sap gaire per a què serveixen aquests espais.»

Tècnic municipal, vila d'àmbit metropolità

Veu: un dels seus objectius era donar veu a les organitzacions socials i a la ciutadania, escoltar-les i generar un cert debat. Tot i que hi ha algunes experiències de participació amb votació, la gran majoria dels casos responien més a un model de democràcia deliberativa que no pas a un model de democràcia directa (agregativa).

«Abans, als espais participatius de la ciutat érem molt pocs, però és que ara ja no ve ningú. La relació de la ciutadania amb l'administració és totalment d'apatia.»

Tècnic municipal, capital de comarca

Sistematització metodològica: les avaluacions d'alguns d'aquests processos posen en evidència que, moltes vegades, els processos van estar ben implementats, però els resultats no han tingut l'impacte desitjat. Aquest fet posa en relleu que bona part dels processos participatius han estat ben dissenyats i ben dinamitzats, però la principal debilitat han estat els objectius i els seus resultats. Al mateix temps que s'oferien unes certes garanties de qualitat metodològica, però, també és cert que hi va haver una estandardització de les principals metodologies emprades, i això va limitar tant la innovació com la capacitat d'adaptació dels instruments participatius a cada territori.

«En alguns municipis hi ha massa estructures de participació i no acaben de funcionar. El format dels consells participatius és massa jeràrquic, amb uns rituals massa similars als de les institucions: el polític presideix, l'ajuntament és qui convoca i controla l'agenda, etc.»

Joan Subirats, UAB

Manca de cultura participativa: a l'hora de participar en els espais de governança participativa hi ha hagut una manca de cultura participativa tant a escala ciutadana, com a escala tècnica i política. A escala tècnica, sovint s'ha percebut la participació com una amenaça; a escala política, freqüentment ha mancat compromís amb els resultats sorgits dels instruments participatius, i a escala ciutadana, s'ha tendit a defensar els interessos particulars per sobre dels interessos generals.

«No hem après a participar. Anàvem sempre a veure «qué hay de lo mío.»

Tècnic municipal, capital de comarca

Dèficits de qualitat: podem trobar experiències de tot tipus i, segurament, la qualitat de la participació en aquests darrers anys ha estat molt variable. Tanmateix, hi ha una sensació bastant generalitzada que moltes de les experiències impulsades varen partir dèficits importants: processos amb els objectius poc clars, espais únicament informatius, poca quantitat de participants, poca pluralitat, insatisfacció amb els resultats, manca de seguiment o no-implementació dels acords, etc. De nou, que aquesta sigui una percepció més o menys generalitzada no exclou el fet que es duguessin a terme algunes experiències que realment van tenir molt d'èxit.

«El fenomen de la no-participació ve de lluny. A principis dels anys vuitanta a Barcelona ja ens preguntàvem per què la gent no participava en les estructures que s'havien creat. Unes estructures que, d'altra banda, han evolucionat cap a una lògica de clientelisme i corporativisme. Ara la situació ha canviat: si la qüestió és «vingui a demanar que jo li ho donaré tot», és evident que ara això ja no funciona.»

Albert Serra, ESADE

Tot i que podríem pensar que els instruments de governança participativa poden ser unes bones eines per fer front a l'actual situació de crisi –on la complexitat creix i, més que mai, cal prioritzar cap a on es focalitza la despesa pública–, la realitat és que la gran majoria d'ajuntaments han deixat d'utilitzar mecanismes de participació institucional o han reduït molt significativament la freqüència amb què els utilitzen. La desconfiança creixent de la ciutadania envers les institucions que comentàvem anteriorment, d'altra banda, suposa una gran dificultat a l'hora d'impulsar aquest tipus d'instruments.

Al mateix temps que veiem com es redueixen aquest tipus d'iniciatives participatives i com està minvant la capacitat de les administracions públiques per fer front als problemes col·lectius, observem, també, que estan emergint des de la ciutadania, des de la societat civil organitzada, noves formes de resolució dels problemes col·lectius a través de la col·laboració, la solidaritat, el voluntariat, l'autoorganització i l'autogestió.

2.2. Les noves pràctiques d'innovació social

Apareixen, en aquest context, noves veus que aposten per un model de democràcia més radical, més directa, més real, entenent la participació ciutadana com una pràctica quotidiana a través de la qual transformar les nostres vides i el nostre entorn. Des d'aquesta perspectiva, es contraposa l'interès general (defensat tradicionalment per les institucions públiques) als interessos col·lectius, argumentant que aquests últims, tot i que no són majoritaris, són també interessos comuns, compartits entre diversos ciutadans que poden col·laborar entre ells pensant amb una lògica col·lectiva i no merament individual. Emergeixen, així, valors alternatius als dominants en l'època precedent: es comença a parlar de l'interès comú i col·lectiu en lloc de l'interès individual, de col·laborar en lloc de competir, de l'accés als recursos en lloc del seu simple ús i apropiació...

«Estem davant d'un procés de desintermediació, es qüestiona que les institucions siguin intermediaris capaços o necessaris. L'exemple més clar és el dels «Som» (Som Energia, Som Connexió,

Som lo que Sembrem...), noves organitzacions que el que fan és buscar alternatives. La participació cada vegada s'ha d'entendre més des de la lògica del «participar és fer», la participació ha de provocar que passin coses....»

Joan Subirats, UAB

Per definir aquestes pràctiques participatives, diversos autors estan utilitzant el concepte *innovació social*, que la mateixa Comissió Europea defineix com a «noves idees (productes, serveis i models) que satisfan les necessitats socials (amb més eficiència que les seves alternatives) i que, al seu torn, creen noves relacions socials i col·laboratives.» En termes generals, doncs, la innovació social fa referència a processos i pràctiques cooperatives, de base ciutadana, amb un marcat caràcter de servei públic que milloren les anteriors solucions als problemes socials (Chambon *et al.*, 1982; Phills *et al.*, 2008). Es tracta, per tant, de formes de participació que sorgeixen des de la ciutadania amb la voluntat de donar respostes a qüestions de naturalesa col·lectiva (Moulaert *et al.*, 2013).

Aquestes noves pràctiques participatives noves tenen les característiques següents:

Participació per mobilització: aquestes «noves» formes de participació política des de baix es fonamenten en una determinada visió del món, comparteixen preocupacions i objectius i, en conseqüència, busquen tenir una incidència sobre l'esfera pública. Moltes d'aquestes pràctiques de participació política busquen pressionar els poders públics i incidir en l'agenda política i en les polítiques públiques.

«Les lògiques d'incidència, resistència i dissidència no s'han de frivoltzar. Les mareas i plataformes són un bon instrument, però compte, perquè la seva virginitat no existeix. A qui representen? Si ho hem de qüestionar, qüestionem-ho tot.»

Càrrec electe, petit municipi

Participació acció: al mateix temps, moltes tenen una lògica clarament implementativa i busquen resoldre els problemes col·lectius que les administracions públiques no són capaces de solucionar. Es tracta, per tant, de formes de participació orientades a l'acció, habitualment a través de projectes i pràctiques concretes.

«Al nostre municipi ha sorgit un gran potencial de gent solidària, amb sentit de comunitat i amb molta voluntat de col·laborar.»

Tècnic municipal, vila d'àmbit metropolità

Iniciativa ciutadana: les pràctiques d'innovació social sorgeixen de la iniciativa de la ciutadania, prèviament organitzada o que s'organitza al voltant d'un objectiu compartit. Tot i que algunes d'aquestes pràctiques es desenvolupen al marge dels poders públics o contestant-los, moltes vegades busquen (o necessiten) la seva col·laboració.

«Entendre la participació com un esforç col·lectiu per fomentar la cohesió de poble i el bé comú fa que la gent doni molt més de si.»

Càrrec electe, petit municipi

Col·laboració: aquestes noves formes de participació política fugen de la jerarquia i tenen un caràcter horitzontal i compartit. No obstant això, el factor més característic és que s'estructuren a partir de la col·laboració entre ciutadans que comparteixen preocupacions, visions, objectius... Parlem d'actors i ciutadans que es relacionen i col·laboren entre ells perquè tenen un objectiu comú (la gestió d'un espai buit, la producció d'aliments en horts urbans, la comercialització d'energia verda, la satisfacció de necessitats alimentàries de la població més desfavorida o la lluita contra els desnonaments).

«La ciutadania a la nostra ciutat és cada cop més autònoma. Ara, més que protestar, s'ho maneuen. Els bancs d'aliments en són un exemple, però n'hi ha d'altres, com ara els horts urbans. Si l'ajuntament no els cedeix un espai, doncs el busquen i troben propietaris privats que els el cedeixen. El voluntariat o les cooperatives estan esdevenint elements molt importants.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit metropolità

Apoderament: una de les característiques d'aquestes pràctiques d'innovació social és que de vegades aconseguen apoderar la ciutadania i, en conseqüència, poden promoure canvis en les relacions de poder preexistents. Això succeeix quan, més enllà d'assumir responsabilitats implementatives, les pràctiques innovadores tenen a veure amb la presa de decisions col·lectives i tenen una incidència significativa en la gestió dels afers col·lectius.

«Els nous problemes s'han d'abordar des de la coresponsabilització i no des de la culpabilització.»

Càrrec electe, petit municipi

Alguns petits municipis, però, ens adverteixen que la innovació social no es produeix a tot arreu. De fet, tampoc en els municipis més grans les pràctiques d'innovació sorgeixen de la mateixa manera en tots els barris. Així, hi ha determinades condicions, com poden ser els impactes de la crisi en els diferents territoris o l'existència d'un teixit associatiu previ, que poden facilitar o dificultar el sorgiment d'aquestes iniciatives.

«Al meu poble, no hi veig innovació social per enlloc. Els col·lectius que s'organitzen per participar són els de sempre i tenen al darrere una organització política que vol obtenir més regidors al consistori.»

Càrrec electe, petit municipi

Aquest fet posa en relleu el debat sobre l'abast de la innovació social i evidencia que sovint són pràctiques micro, a petita escala, que no tenen capacitat per garantir un servei per a tota la població, sinó únicament per a aquells que tenen la capacitat per organitzar-se i mobilitzar-se.

«Tinc molts dubtes sobre les capacitats d'institucionalització d'aquestes noves iniciatives, més enllà de la seva resposta estrictament conjuntural. No podem perdre de vista que l'ajuntament ha de garantir uns serveis per a tothom i no només per als que tenen la capacitat per organitzar-se o mobilitzar-se.»

Miquel Salvador, UPF

Pensant escenaris de futur

A partir de l'anàlisi de la situació de la participació al món local, hem identificat cinc grans reptes i necessitats que, al nostre entendre, podrien contribuir significativament a fer de la participació ciutadana un element central en la cerca de noves respostes per als nous problemes de la societat actual. Són els següents:

- La necessitat de redefinir el concepte de participació ciutadana
- El repte d'adoptar noves pràctiques de coproducció de polítiques públiques
- El repte d'incorporar les tecnologies de la informació i la comunicació
- La necessitat de reformular les arquitectures institucionals de participació actuals
- La necessitat i el repte de reorganitzar internament l'Administració local

Recollim, a continuació, les aportacions principals fetes en els diferents grups de treball amb experts del món local (tècnics i electes) i del món acadèmic, amb l'objectiu d'avançar cap a una nova manera d'entendre les relacions entre l'administració i la ciutadania en l'actual context de canvi.

1. La necessitat de redefinir el concepte de participació ciutadana

Repensar la participació ciutadana al món local en el context actual ens porta a revisar el concepte d'acord amb les característiques i les necessitats del moment que estem vivint. La «participació ciutadana», entesa com les pràctiques socials i polítiques que pretenen incidir sobre alguna dimensió d'allò que és públic (col·lectiu), sempre ha estat un concepte molt ampli que ha englobat tant pràctiques institucionals com no institucionals (Parés, 2009). En aquest sentit, la necessitat de revisió del concepte no fa referència tant a la seva definició com a l'ús que se n'ha fet des dels governs locals.

«Cal aclarir a què ens referim quan parlem de participació. Participem com a usuaris de serveis públics, participem quan formulem demandes socials, participem quan legitimem les polítiques públiques o els serveis que ofereix un govern o participem quan ens autoorganitzem? Si parlem de participació institucional, aleshores hem de veure fins a quin punt la cobertura pública de la participació és un element central de la definició.»

Albert Serra, ESADE

1.1. El nou paradigma de la participació institucional

S'ha tendit a associar la participació ciutadana a un tipus d'espais de participació molt concrets (òrgans estables de participació i processos participatius) que han reproduït unes metodologies i unes maneres de fer també molt específiques. Les noves experiències participatives que estan començant a impulsar alguns ajuntaments, però, no responen a les lògiques d'aquests instruments, i, al mateix temps, les pràctiques d'innovació social que hem descrit més amunt tampoc no acaben d'encaixar amb aquestes dinàmiques (Bonet-Martí, 2014).

Ampliar el ventall de pràctiques participatives que els ajuntaments cataloguin com a tals ajudaria a aconseguir una major confluència entre aquelles dinàmiques pròpies de la institució i aquelles que són pròpies de la societat civil. De fet, en alguns casos pot ser que estiguem parlant de pràctiques que fa temps que alguns ajuntaments estan impulsant (com ara la cogestió d'equipaments municipals o la col·laboració amb organitzacions socials en la prestació de determinats serveis), però que fins ara no sempre entraven dins del catàleg de pràctiques municipals de participació ciutadana. Una perspectiva més àmplia del concepte, a més, facilitaria l'aparició de fórmules innovadores i permetria que la societat civil pogués tenir un rol de major centralitat en aquestes experiències.

«Cada cop més participar té a veure amb fer coses. Podem participar en l'esfera pública cada dia a través dels nostres actes quotidians. D'altra banda, la nova concepció de la participació ja no situa les institucions públiques i els polítics al centre de la resolució dels problemes col·lectius, sinó que tendeix a situar tots els actors en condicions d'igualtat, en una relació de tu a tu.»

Joan Subirats, UAB

Aquest element és de gran rellevància perquè suposa un canvi de paradigma. El nou paradigma participatiu, en canvi, sense haver de renunciar a les pràctiques de participació institucional pròpies del vell model, preveuria nous formats de participació en què la ciutadania i les organitzacions de la societat civil es coresponsabilitzarien de la provisió de solucions als problemes col·lectius, assumirien un rol implementatiu i, al mateix temps, es relacionarien en condicions d'igualtat entre ells i amb l'Administració pública. D'aquesta manera, es difuminaria la frontera entre la participació institucional i la participació no institucional. Les administracions públiques, doncs, incorporarien dins el seu catàleg de pràctiques participatives les diverses formes de col·laboració amb pràctiques participatives sorgides i/o desenvolupades fora de les institucions públiques. Es passaria, així, d'una participació basada en el «demani'm, que jo, com a govern, ja proveiré» a un nou model de participació basat en la lògica del «com ho podem fer, junts, per donar respostes als problemes del nostre municipi.»

Més enllà de definir les pràctiques de participació institucional des d'aquest nou paradigma, no podem obviar els riscos i els reptes que planteja un nou escenari en el qual s'assumeix que els poders públics perden el seu rol de centralitat.

«El futur no hauria de ser un procés de desinstitucionalització. Amb un progressiu replegament del sector públic no està gens clar qui el reemplaçarà, i això pot ser perillós. No hem d'oblidar que

l'Administració pública gaudeix d'una legitimitat electoral; té la responsabilitat de vetllar per l'interès general. En qualsevol cas, és evident que cal pensar noves maneres de fer des del sector públic.»

Miquel Salvador, UPF

1.2. La participació més enllà de l'ajuntament

Una manera d'avançar en aquest nou paradigma de la participació institucional seria concebre la participació com el conjunt de pràctiques d'implicació ciutadana en els afers públics que es produeixen en el conjunt d'un determinat territori, no només en el si de l'ajuntament (MacCallum *et al.*, 2009). S'assumiria, així, que és el conjunt de la comunitat qui ha d'abordar la resolució dels problemes col·lectius, i els ajuntaments han de passar a tenir un rol de promotors i facilitadors.

«En aquest nou escenari, l'ajuntament no hauria de liderar totes les polítiques i totes les accions. L'ajuntament hauria de ser capaç d'escoltar i promoure l'articulació de xarxes de treball amb els agents del territori, facilitar les iniciatives socialment innovadores, fer que les coses flueixin i construir les seves polítiques conjuntament amb la comunitat.»

Tècnic municipal, ciutat d'àmbit metropolità

En aquest cas, entre altres qüestions, la feina dels tècnics de participació hauria d'anar més enllà de coordinar i promoure espais institucionals de participació i s'hauria de centrar a activar, facilitar i col·laborar amb la participació que s'esdevé en el conjunt de la comunitat. Es tractaria, per tant, de donar molta importància a la comunitat i a l'entorn social. Al mateix temps, tota l'estructura productiva del sistema públic (tots els nivells de govern, serveis, agències, etc.) haurien d'implicar-se, amb la comunitat, en la resolució dels problemes col·lectius. Es podria avançar, així, cap a un nou model d'Administració pública més centrada en la resolució dels problemes, menys funcio-naritzada, menys burocratitzada i més implicada amb el conjunt de la comunitat. Més endavant, ens hi referirem amb més detall.

«Venim d'una tradició en la qual hem entès els serveis públics a escala local com a serveis municipals, i hem assimilat allò que és municipal a la tasca i la responsabilitat de l'ajuntament. Hauríem d'avançar cap a un nou escenari en què els serveis no fossin municipals, sinó que fossin locals, és a dir, del conjunt del territori i els seus agents. En aquest sentit, cal treballar en els punts d'intersecció entre l'administració i la societat civil, establint espais d'interrelació i creant nous sistemes de participació local que involucrin tots els actors d'un territori.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit metropolità

1.3. El repte de redefinir la participació

Apuntàvem que hi ha una necessitat de redefinir, concretar o aclarir, en un sentit més ampli, quines són aquelles pràctiques que poden ser enteses per les administracions locals com a pràctiques de participació ciutadana. Potser, en lloc de buscar una nova definició compartida que difícilment satisfarà tothom, cada ajuntament s'hauria d'ubicar en aquest nou context definint la seva pròpia manera d'abordar les relacions entre

l'administració i la ciutadania, i interrogant-se tant sobre els formats com sobre els destinataris de la seva nova estratègia participativa.

Al mateix temps que redefinim la participació al món local ampliant el concepte amb noves pràctiques en el marc d'un nou paradigma participatiu, hem de ser conscients del risc de banalització del concepte. En aquest sentit, hi ha tres elements de la participació ciutadana que són clau. Primer, i molt obvi, per poder parlar de participació ciutadana, la ciutadania, organitzada o a títol individual, hi ha de tenir un rol actiu i rellevant. Segon, la participació es produeix sobre qüestions de caràcter públic, entenent el que és públic com el que és col·lectiu, més enllà del marc institucional. I tercer, a través de la seva participació, les persones incideixen en la resolució d'un problema de naturalesa col·lectiva, incideixen en els resultats, ja sigui aportant elements de diagnosi, fent propostes, prenent decisions o implementant solucions. La participació, per tant, ha de tenir a veure amb «formar part» de la resolució d'un problema col·lectiu. Això es pot materialitzar de moltes maneres. En el context actual, les pràctiques següents podrien ser concebudes, per part de les administracions locals, com a pràctiques de participació ciutadana:

- Òrgans estables de participació
- Processos participatius o altres instruments de participació *ad hoc*
- Mecanismes de democràcia directa
- Pràctiques i xarxes de coproducció de polítiques públiques
- Escolta activa de les xarxes socials
- Millora dels serveis públics a partir dels inputs actius de la ciutadania
- ...

Lògicament, cadascuna d'aquestes pràctiques pot donar resposta a objectius ben diferents i, per tant, a diferents maneres d'entendre la participació: escolta activa, informació, diagnosi, proposta, rendició de comptes, millora de serveis i de polítiques públiques, presa de decisions, votació, deliberació, implementació... A vegades, algunes d'aquestes funcions poden ser contradictòries entre elles i a vegades poden ser complementàries. Precisament per això cada ajuntament ha de definir el seu propi model de democràcia participativa i ha de desplegar aquells instruments que millor responguin a la seva manera d'entendre la participació.

2. Coproducció de polítiques públiques

El paper dels ajuntaments com a simples prestadors de serveis, que havia conduït a concebre la ciutadania com a usuari-client, ha quedat superat per la realitat actual. En un context en què els poders públics estan afeblits i la comunitat s'està activant, la coproducció de polítiques públiques pot esdevenir una nova forma de relació entre les administracions locals i la ciutadania, una nova manera d'abordar les polítiques públiques a partir de la implicació (participació) de la ciutadania orientada a la implementació de solucions, una nova manera de treballar i de relacionar-se que requerirà fór-

mules innovadores i imaginatives, i que ha de servir, sobretot, per fer front a les conseqüències de la crisi al món local.

«El risc de no avançar cap a la coproducció de polítiques públiques és deixar-ho tot en mans del mercat. Això seria molt pervers tant des del punt de vista de les desigualtats socials que es podrien originar com des del punt de vista de la garantia de provisió de determinats serveis.»

Joan Subirats, UAB

2.1. Què vol dir *coproduir* en el context actual?

Contràriament a les dinàmiques del mercat, basades en una lògica de competir, les solucions basades en la coproducció centrarien els seus esforços en la comunitat i posarien l'èmfasi en la lògica de compartir. La col·laboració entre persones, organitzacions, actors i institucions és, per tant, un element clau de la coproducció.

Un segon element central en la coproducció de polítiques públiques és la concepció que es té de la dimensió pública. S'entén, des d'aquesta perspectiva, que allò que és «públic» va més enllà del que és estrictament institucional. Podem pensar, per tant, en solucions a problemes públics (col·lectius) que es produeixen des de la comunitat, però fora de les institucions públiques, o en la participació i col·laboració de les institucions públiques sense que aquestes hi tinguin un rol de centralitat.

El mateix concepte de *coproducció*, doncs, porta implícit un canvi de rol en el paper dels poders públics. S'assumeix que les administracions públiques deixen de ser «el» mecanisme que té el monopoli per resoldre els problemes col·lectius i passen a ser «un més» en el marc d'una xarxa d'actors que, conjuntament, coprodueixen polítiques públiques en condicions d'igualtat. Les institucions públiques, per tant, deixarien de ser un espai d'intermediació entre les demandes ciutadanes i la resolució dels problemes col·lectius i passarien a esdevenir un lloc de coproducció; així es modificarien les estructures de poder actuals.

L'emergència de les noves pràctiques de coproducció, d'altra banda, s'està produint en el marc d'un context específic de canvi, que segurament no és conjuntural, sinó que és estructural. Si això és així, aleshores la coproducció s'hauria d'entendre com una nova forma de produir solucions públiques duradores, a mitjà i llarg termini. És a dir, la coproducció podria convertir-se en un dels elements característics d'una nova manera d'elaborar polítiques públiques.

El relat de la coproducció, tanmateix, no es pot desvincular del moment actual, de com la crisi està afectant el món local i de com els ajuntaments estan veient minvades les seves capacitats d'intervenció. En aquest sentit, hi ha almenys dos arguments que cal tenir en compte. Primer, el relat de la coproducció com a solució davant la manca de recursos de l'Administració pública, com una forma d'eficiència econòmica i de reducció de costos. En el fons, aquest és el relat de la «societat participativa» o de l'anomenada *big society*: com que els poders públics no ho poden fer, doncs que ho faci la societat. Es tracta d'una manera d'entendre la coproducció estrictament implementativa, que no implica ni un apoderament de la societat civil ni un canvi en les relacions

de poder. Sota aquest discurs, els poders públics renunciïn a la seva funció i passen la responsabilitat a una societat civil que s'haurà d'espavilar si vol resoldre els seus problemes. Davant d'això, cal advertir que:

«La coproducció no pot ser una retirada de l'administració de les seves responsabilitats. L'administració no pot defugir la seva responsabilitat en la provisió de serveis públics, ja que això obriria la porta tant a una possible monopolització dels espais de coproducció per part de determinats actors com a l'exclusió de determinats sectors de la població que podrien quedar fora de la provisió d'aquests serveis en no tenir la capacitat per autoorganitzar-se.»

Miquel Salvador, UPF

Hi ha un segon argument, però, que desvincula la coproducció de la lògica eficientista i que la relaciona directament amb l'apoderament de la ciutadania. Coproduir, des d'aquesta perspectiva, vol dir «fem-ho junts.» I aquest «fem-ho junts» implica actuar conjuntament en condicions d'igualtat, i cedir poder i protagonisme a la societat civil.

S'assumeix que l'administració està deixant d'actuar com a proveïdora de serveis universals i que els serveis públics estan evolucionant, cada cop més, cap a una lògica de residualització, per cobrir únicament les necessitats d'aquelles persones, famílies o grups socials que no tenen cap altra alternativa. En aquest escenari, la coproducció es planteja com una resposta al repte que tenim, com a societat, de construir respostes col·lectives que facin front als nous problemes socials. La coproducció, doncs, seria una nova estratègia d'acció pública en què les institucions produïrien les polítiques públiques conjuntament amb altres actors de la societat civil.

L'element central d'aquest relat de la coproducció, doncs, és la resolució col·lectiva dels problemes que estem patint com a societat i als quals l'Administració pública no està tenint capacitat per donar resposta. La coproducció, per tant, s'ha d'entendre com la resposta a la pregunta següent: com resollem els problemes col·lectivament, de manera innovadora i implicant la ciutadania?

«Entendre la coproducció com una manera de guanyar eficiència i reduir costos és matar el missatge. No coproduïm per ser més eficients, o perquè no tenim recursos o perquè volem aplicar una política d'austeritat. El missatge central de la coproducció ha de ser el de la col·laboració entre les institucions públiques i la societat civil, entenent que, només actuant conjuntament, es poden obtenir millors respostes, es pot innovar i es pot evitar que els serveis públics acabin sent residuals.»

Joan Subirats, UAB

2.2. Amb qui coproduïm?

Una de les primeres qüestions que ens planteja la coproducció, com a instrument de política pública, és sobre els actors. És a dir, amb qui poden coproduir les polítiques públiques els governs locals? Si entenem la coproducció com una pràctica de política pública diferenciada tant del monocentrisme estatal com del liberalisme de mercat, aleshores podem pensar que els actors que participen en la coproducció, conjuntament amb les administracions públiques, són actors de la comunitat, en sentit ampli.

La decisió de coproduir amb uns o altres actors ha d'estar més vinculada als projectes concrets i a les estratègies i les realitats de cada municipi. En qualsevol cas, però, per tal que la coproducció tingui èxit requereix, d'una banda, confiança entre els diferents agents que coprodueixen, i de l'altra, apoderament dels actors de la societat civil. Al mateix temps, la coproducció ha de permetre aprofitar el valor afegit que aporten tots els actors, reconeixent que el coneixement i l'expertesa professional existeixen a dins l'Administració local, però també a fora.

«Alguns serveis requereixen un alt grau de professionalitat, especialment en la seva gestió. L'Administració pública, en molts casos, pot aportar aquesta professionalitat i això no s'hauria de perdre.»

Miquel Salvador, UPF

«Hem de partir de la hipòtesi que tothom té coneixement i que la ciutadania sovint sap millor que l'administració quins són els problemes del seu municipi. Certament, cal aprofitar l'expertesa professional que existeix dins l'administració, però també cal reconèixer que hi ha molta expertesa i professionalitat fora de l'administració.»

Joan Subirats, UAB

En la mateixa línia, s'entén que tant poden participar en les pràctiques de coproducció les associacions més tradicionals del municipi, com les organitzacions del tercer sector orientades a la prestació de serveis o els nous activismes que han sorgit en els darrers anys com a conseqüència de l'actual situació de crisi econòmica, social i política. En molts casos, les aliances entre les velles i les noves formes d'organització social poden ser un element fonamental per tal que la coproducció tingui èxit.

És important advertir en aquest punt que els efectes d'adreçar-se a actors de la societat civil o a actors del sector privat no són els mateixos. Les potencialitats d'apoderament, la capacitat de transformació social o l'apropiació de recursos públics per a finalitats col·lectives o per a finalitats lucratives no són iguals en un cas que en l'altre. En aquest sentit, hi ha qui defensa que la coproducció pot dur-se a terme amb qualsevol actor, mentre que hi ha qui argumenta que difícilment els actors del sector privat actuaran amb finalitats col·lectives i generaran dinàmiques d'apoderament de la ciutadania.

«Hem de veure amb quins actors de la ciutat podem produir conjuntament les polítiques públiques, sense ser restrictius. Podem coproduir tant amb associacions de veïns, com amb les noves plataformes, amb Càritas o amb empreses privades.»

Tècnic municipal, ciutat d'àmbit metropolità

«L'element central de la coproducció no és si els actors són públics, socials o privats. L'element central són els seus objectius, si actuen des de la lògica de l'interès col·lectiu i són capaços de generar apoderament. En aquest sentit, hi ha cooperatives o empreses amb responsabilitat social que podrien entrar perfectament en les lògiques de coproducció, i en canvi hi ha fundacions que potser no hi encaixen.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit metropolità

Entenem, per tant, que més enllà de la naturalesa jurídica (pública o privada) dels actors que hi participen, la coproducció s'entén com una forma de col·laboració entre institucions públiques i altres actors, que es relacionen en condicions d'igualtat i ho-

ritzonalitat, amb l'objectiu de produir noves i millors solucions als problemes col·lectius del municipi amb la voluntat de generar apoderament i transformació social.

2.3. Diferents formats de coproducció

La coproducció és un concepte ampli que no només es pot materialitzar amb diferents actors públics i socials, sinó que també pot prendre formes i matisos ben diferents. De fet, es tracta d'un nou recurs per ser utilitzat en les polítiques públiques locals i, com a tal, pot adoptar finalitats i formats específics en cada context i en cada territori.

La coproducció es pot generar a partir de la col·laboració a diferents plans:

- Individual: entre l'administració i la ciutadania a títol individual.
- Grupal: entre l'administració i organitzacions de la societat civil.
- Comunitari: entre l'administració i una xarxa d'actors de la comunitat.
- Mixt: combinant col·laboracions individuals, grupals i/o comunitàries.

D'altra banda, també és important diferenciar la coproducció, tal com l'estem entenent aquí, d'altres conceptes que s'utilitzen per descriure les xarxes d'actors en les polítiques públiques. Per exemple, cal diferenciar coproducció d'altres conceptes més orientats al mercat, com podrien ser l'externalització, la privatització, la concessió privada amb finalitat lucrativa o la mercantilització. O del concepte de governança, en què hi ha implícit un cert rol de lideratge i/o de predomini dels governs sobre la resta d'actors (del mercat o de la societat civil) que, d'altra banda, també s'incorporen en el procés d'elaboració de les polítiques públiques.

En qualsevol cas, però, l'element que cal destacar és que en la coproducció s'atorga un major protagonisme als actors no institucionals, tant en l'elaboració com en la implementació de solucions de naturalesa pública. En aquest sentit, però, cal apuntar algunes veus crítiques:

«L'Administració pública no hauria de perdre el seu rol de lideratge. L'ajuntament ha de governar per a tothom i no només per als que es mobilitzen. És cert que els ajuntaments han deixat de liderar i ara la ciutadania hi ha perdut la confiança, però si opten per la coproducció haurien de recuperar abans el seu rol proactiu.»

Miquel Salvador, UPF

És important remarcar, d'altra banda, que la coproducció es caracteritza per ser, sobretot, una forma d'implementació de solucions, i així es diferencia d'altres formes de participació per invitació, orientades més a escoltar i deliberar. Tanmateix, la coproducció també pot posar més o menys l'èmfasi en una o diverses de les diferents fases del procés d'elaboració de les polítiques públiques. Així, en el marc de les pràctiques de coproducció podem parlar també de codiagnosticar, codecidir, coplanificar o co-gestionar.

2.4. Quan coproduïm?

Més enllà dels diferents formats de coproducció, podem identificar almenys quatre grans estratègies per part dels governs locals a l'hora de decidir coproduir polítiques públiques amb la societat civil:

Rol promotor: quan el govern té una política pública més o menys decidida i entén que l'ús de pràctiques de coproducció pot contribuir a millorar-la, ja sigui a través d'un millor diagnòstic o una millor implementació. En aquests casos, el govern local pren un rol de lideratge i va a buscar la complicitat de la societat civil, ja sigui a escala individual o a través de determinades organitzacions.

Rol activador: quan el govern té identificat un tema de política pública i vol activar la societat civil per tal de, conjuntament, cercar i implementar solucions. En aquest cas, el govern local també pren la iniciativa, però actua per tal d'articular una xarxa d'actors (individuals o col·lectius) que treballin en condicions d'igualtat i horitzontalitat al voltant d'aquell àmbit.

Rol facilitador: quan és la societat civil la que es mobilitza i pren la iniciativa. En aquest cas, el rol del govern local hauria de ser, si així ho decideix, de facilitador de la iniciativa, i oferir els recursos de què disposi i la seva capacitat normativa per garantir la viabilitat de l'experiència.

Rol relacional: quan al municipi hi ha una determinada problemàtica i tant el govern local com la societat civil prenen la iniciativa per abordar la qüestió. En aquest cas, el govern local pot reconèixer que al municipi hi ha altres actors que volen implicar-se en la resolució de la problemàtica, que poden aportar determinats recursos i, en conseqüència, cercar fórmules de col·laboració en benefici del conjunt de la comunitat.

Cada ajuntament haurà de definir la seva pròpia estratègia de coproducció a partir de la seva realitat municipal i la seva manera d'entendre la participació, en general, i la coproducció, en particular.

2.5. Posar en valor les iniciatives de la comunitat

Una altra de les estratègies que poden adoptar els governs locals en l'àmbit de la coproducció pot ser el simple fet de reconèixer i posar en valor les experiències d'innovació social que existeixen en un determinat territori, més enllà que amb algunes d'aquestes pràctiques s'hi pugui donar una lògica de coproducció més explícita.

«Identificar tots els serveis i totes les respostes que s'estan oferint en el conjunt d'un territori, vinguin de l'Administració local o vinguin de la societat civil, pot ser de gran utilitat i permetria reconèixer la feina que s'està fent des de la societat. Es tractaria de fer com un inventari o un catàleg per donar a conèixer a la ciutadania els serveis i les accions col·lectives des d'una lògica comunitària, territorial, i no únicament des d'una lògica institucional.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit metropolità

El reconeixement és el primer pas per facilitar el desenvolupament d'aquestes experiències, establir posteriorment altres fórmules de relació i, si cal, contribuir a la seva millora.

Conceptualment, però, és important matisar la diferència entre la coproducció i la innovació social. Mentre que en la coproducció de polítiques públiques s'entén que les institucions públiques hi són presents d'una manera o altra (col·laborant, facilitant, cedint un espai, autoritzant, promovent, implementant, proveint recursos, etc.), en les pràctiques d'innovació social la participació de les institucions públiques no és un requisit.

És a dir, podem identificar moltes experiències d'innovació social que es produeixen al marge de les institucions públiques o sense el seu reconeixement. Aquestes experiències són socialment innovadores, milloren serveis o respostes enfront de problemes de naturalesa col·lectiva i poden generar apoderament i transformació social (Moulaert *et al.*, 2013). Tanmateix, sense el reconeixement o la col·laboració de l'Administració pública no podríem parlar de coproducció. El reconeixement de les experiències d'innovació social per part de les institucions públiques, doncs, seria un element indispensable per convertir aquestes experiències en pràctiques de coproducció. En altres paraules, hi pot haver innovació social al marge de les pràctiques de coproducció, però difícilment podem pensar la coproducció de polítiques públiques sense les pràctiques d'innovació social.

2.6. Els riscos de la coproducció

La coproducció, com a instrument de política pública que implica a l'Administració local, té els seus riscos:

«No qualsevol tipus de coproducció és bona per definició i, per tant, els ajuntaments hauran de decidir com, quan i amb quins objectius impulsen experiències de coproducció.»

Miquel Salvador, UPF

Així, per exemple, en alguns serveis la coproducció pot ser molt útil per diagnosticar l'estat de la qüestió al municipi, però, en canvi, la gestió del mateix servei es pot continuar produint des de l'àmbit estrictament municipal perquè es disposa dels recursos i de bons professionals per fer-ho.

Un altre factor de risc en l'àmbit de la coproducció pot tenir a veure amb el marc legal en el qual es duu a terme. En la mesura que estem parlant d'un recurs relativament nou al nostre sistema polític i s'estan plantejant formats més o menys innovadors, es corre el risc de plantejar solucions òptimes des del punt de vista de la seva factibilitat tècnica i social, però no previstes en el marc legal actual.

«Si la coproducció implica que l'Administració pública continua sent la responsable de la prestació d'un servei coproduït o la propietària d'un equipament determinat o s'hi desenvolupen activitats per part d'altres agents, aleshores cal preveure el marc regulador de tot plegat. No podem perdre de vista que, en aquests casos, si passés qualsevol cosa, qui hauria de respondre és l'administració.»

Miquel Salvador, UPF

«Tenim un marc jurídic, amb una legitimitat legal, que no ajuda gens a la coproducció. La realitat del món local és que no és gens fàcil adaptar l'administració als nous temps, constantment ens trobem amb obstacles.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit metropolità

Finalment, un tercer element de risc que cal tenir en compte en les pràctiques de coproducció té a veure amb els impulsors i els beneficiaris de la coproducció. Com veurem a continuació, si l'administració no manté el seu rol de responsabilitat i la seva visió global del municipi, es podria caure tant en una monopolització dels espais de coproducció per part d'alguns agents com en l'exclusió de determinats sectors de la població dels beneficis de la coproducció.

«Quan pensem en qui coprodueix sempre estem exclouent una part de la població. Continuem tenint el repte de com fer participar una part de la població que no ho ha fet mai.»

Tècnic municipal, capital de comarca

2.7. La garantia de la responsabilitat pública

Per fer front a alguns dels riscos que acabem d'esmentar, és important que les administracions locals continuïn oferint la garantia de la responsabilitat pública en les experiències de coproducció. La coproducció no ha d'implicar necessàriament que l'Administració pública renunciï a les seves responsabilitats. Així, no s'hauria de confondre el fet d'atorgar un major protagonisme als actors de la societat civil amb la renúncia de l'administració a exercir la seva responsabilitat i utilitzar els seus recursos.

Com ja hem advertit, és important recordar que en moltes de les pràctiques de coproducció l'Administració local seguirà sent responsable de la producció dels serveis o dels espais i equipaments on es duguin a terme moltes d'aquestes iniciatives. Per tant, l'Administració local haurà de respondre davant de qualsevol incident o irregularitat. L'administració, doncs, haurà d'actuar de manera responsable d'acord amb aquelles atribucions que la legalitat vigent li confereix. El marc legal actual, entre altres qüestions, atribueix a les institucions públiques la potestat per establir normes. Cap altre actor no disposa d'aquest recurs. En aquest sentit, doncs, les administracions podrien utilitzar aquest recurs per establir les bases de les pràctiques de coproducció.

«L'administració ha de vetllar per tothom. Té una responsabilitat superior. Legalment, sempre està per sobre la resta d'actors.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit metropolità

D'altra banda, la coproducció tampoc no implica que l'Administració local defugui les seves responsabilitats a l'hora de proveir, i per tant garantir, determinats serveis públics. La coproducció es pot entendre com un instrument més per a la producció de serveis de naturalesa pública, però l'Administració local continua mantenint tant la responsabilitat com la legitimitat legal i electoral a l'hora de proveir aquests serveis. Es tracta, simplement, de compartir la provisió d'uns serveis públics que abans podien ser proveïts de manera exclusiva per l'administració i que ara, per continuar-los garantint, requereixen noves fórmules d'implementació.

«Tot i que fer créixer el sector públic potser és poc popular o poc realista, cal continuar repensant noves maneres de fer des del sector públic. No podem perdre de vista tot allò que legitima l'acció de l'Administració pública: elecció democràtica, responsabilitat, provisió de serveis...»

Miquel Salvador, UPF

2.8. El rol estratègic de l'acció pública

Mencionàvem anteriorment que, amb la crisi, molts governs locals havien perdut la seva capacitat de lideratge i havien deixat d'actuar de manera estratègica. Si no recuperen aquest rol més estratègic, corren el risc d'utilitzar la coproducció de manera merament reactiva i respondre a cadascuna de les iniciatives que sorgeixin des de la societat civil amb certa arbitrarietat i prenent decisions sobre com i amb qui coproduir que fàcilment podrien ser titllades de clientelistes.

«A què responen les diferents experiències de coproducció? Quins objectius persegueixen? Com garantim que s'orienten a un interès públic de caràcter general, del conjunt del municipi?»

Càrrec electe, petit municipi

És per això que els ajuntaments que decideixin incorporar la coproducció entre els seus instruments de política pública s'haurien de plantejar quina és la seva estratègia d'actuació, i planificar com, en quins casos i amb quins objectius promouen aquest tipus d'experiències de coproducció i amb quins criteris decideixen col·laborar o no amb les diferents iniciatives d'innovació social que puguin sorgir de la ciutadania.

Aquesta estratègia local de coproducció, d'altra banda, podria vincular-se a un exercici de planificació estratègica més ampli que definís els objectius i les prioritats del govern municipal per als propers anys.

«Els ajuntaments haurien de tenir un rol proactiu en la coproducció i decidir quan coprodueixen i amb quins objectius.»

Tècnic municipal, capital de comarca

«La coproducció s'ha de fer a partir de les prioritats polítiques de l'ajuntament. L'ajuntament, per legitimitat democràtica, és qui ha de prioritzar, i això no vol dir que no ho pugui fer participadament o conjuntament amb altres actors. A partir d'aquí, l'administració haurà de buscar i promoure la coproducció en aquells àmbits on, segons les prioritats polítiques predefinides, es consideri que és una necessitat o que pot ajudar a assolir els objectius.»

Tècnic municipal, ciutat d'àmbit metropolità

«És molt important tornar a planificar estratègicament l'acció municipal, amb participació. La coproducció s'ha de convertir en un nou instrument per materialitzar els objectius estratègics que, entre tots, hàgim consensuat prèviament.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit metropolità

3. Noves tecnologies

Les noves tecnologies estan començant a entrar en alguns àmbits on les polítiques públiques ja havien entrat molt abans (educació, sanitat, serveis socials) i obliguen a replantejar no només aquestes polítiques, sinó també el seu punt de partida (la definició que fan dels problemes) i el rol de les institucions públiques (la seva funció d'intermediació entre les demandes socials i les solucions públiques). Si entenem que Internet ens obre la porta a especialitzar molt més les respostes públiques, aleshores podem pensar també en noves lògiques de participació, a través d'Internet, orientades a aquesta finalitat.

«Si l'administració queda al marge d'aquests processos, el seu grau de redundància serà cada cop més gran perquè, a través d'un ús intensiu d'Internet, la gent cada cop més anirà resolent els problemes pel seu compte.»

Joan Subirats, UAB

Internet posa sobre la taula la necessitat de reorganitzar l'administració. No només perquè requereix el desenvolupament de noves eines de treball, sinó perquè qüestiona molts dels procediments, provoca una redefinició dels problemes i situa l'administració en una nova posició en relació amb la ciutadania. En aquest sentit, cal fer notar l'evident doble velocitat entre administració i ciutadania: mentre que l'acció col·lectiva a través de la xarxa es mou a un ritme vertiginós, l'administració continua tenint una gran lentitud a l'hora de donar respostes. Només si s'incorpora Internet en la lògica de les administracions locals i en el seu funcionament quotidià, serà possible reduir aquesta gran distància que actualment allunya cada cop més la ciutadania de les institucions.

3.1. Una administració intel·ligent

Un dels reptes més importants de les administracions locals avui en dia és el de saber gestionar la gran quantitat d'informació a la qual poden tenir accés a través de les tecnologies de la informació i la comunicació, i esdevenir així veritables administracions intel·ligents.

«Les tecnologies de la informació i la comunicació permeten als ajuntaments obtenir una gran quantitat d'informació. El repte és saber explotar i utilitzar totes aquestes dades. Una administració intel·ligent és aquella que sap gestionar bé tota la informació que té.»

Albert Padró-Solanet, UOC

Gestionar bé la informació pot ser de gran utilitat per als ajuntaments des del punt de vista intern i pot permetre una millora en les seves respostes passant, per exemple, de la integració de serveis als serveis integrats. Una bona gestió de les dades pot permetre resoldre, en part, una de les mancances que hem identificat en les administracions locals, la manca de transversalitat, ja que fàcilment pot permetre un abordatge més transversal de les problemàtiques del municipi.

«Parlem de la gestió d'una gran quantitat d'informació que tant pot ser utilitzada internament per l'Administració local com es pot posar a disposició de la ciutadania perquè l'utilitzi.»

Albert Padró-Solanet, UOC

Des d'aquest punt de vista, la ciutadania pot contribuir a la millora de les polítiques locals subministrant a l'Administració local tota una sèrie d'informació que podria ser utilitzada, per exemple, per oferir unes respostes que s'ajustessin més a les seves necessitats o que fossin més eficients.

3.2. Transparència i dades obertes

En el moment en què els ajuntaments poden gestionar una gran quantitat de dades, també ens hem d'interrogar sobre la publicitat i l'accessibilitat que donem a aquesta informació. En altres paraules, la mateixa informació que l'ajuntament gestiona de portes endins pot ser també útil de portes enfora. És més, un dels reclams de la ciutadania en els darrers anys és el d'una major transparència.

«Encara que no vulguem, les noves tecnologies obren l'Administració municipal de bat a bat, això no es pot aturar.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit metropolità

Si es vol donar resposta a aquesta demanda, no hi ha cap dubte que Internet obre també noves oportunitats per a la transparència. Des de la lògica dels governs oberts, es planteja que la informació que gestionen les administracions públiques, en la seva qualitat de públiques, hauria d'estar disponible per al seu ús tant internament com per al conjunt de la ciutadania. En aquesta línia, alguns ajuntaments ja estan començant a penjar els data sets a la xarxa per tal que tothom els pugui utilitzar.

«La idea de la transparència al món local s'ha de desenvolupar i Internet és una eina clau. Hem de posar en marxa portals de transparència que garanteixin l'accés a tota la informació municipal, amb dades obertes.»

Tècnic municipal, ciutat d'àmbit metropolità

La transparència a través d'Internet pot ser també un bon mecanisme de control de l'administració i de rendició de comptes. En aquest sentit, algunes iniciatives, com ara les auditories ciutadanes, poden ser útils no només per al control, sinó també per detectar noves demandes.

«Facilitar informació a la ciutadania perquè controlï l'administració pot provocar l'activació ciutadana i, a través d'aquest control, l'ajuntament pot arribar a detectar noves demandes.»

Joan Subirats, UAB

Hi ha la percepció que l'ús que s'ha fet fins ara d'Internet ha estat bàsicament informatiu i amb una lògica selectiva i unidireccional, des de l'ajuntament cap al ciutadà. Per contra, tant les reivindicacions de la ciutadania com les lògiques de desintermediació que es van generalitzant cada cop més ens obliguen a pensar en un ús d'Internet, per part de l'administració, molt més obert i interactiu.

«Hem fet servir les noves tecnologies per difondre informació, però no per participar o per interactuar amb la ciutadania. Hem de fer un canvi de xip i hem d'aprendre a treballar en xarxa, col·laborativament, a través d'Internet.»

Tècnic municipal, vila d'àmbit metropolità

Passa el mateix amb l'ús que els ajuntaments fan de les xarxes socials, habitualment com a mitjans per difondre la seva activitat i sovint de manera poc coordinada entre els diferents departaments. Tenir un paper interactiu a les xarxes socials, doncs, requereix una especialització per part dels ajuntaments i una coordinació i planificació de la seva actuació a la xarxa. Això vol dir conèixer bé el funcionament de la xarxa, establir unes pautes clares d'actuació i anar més enllà de l'ús merament propagandístic.

3.3. Internet com un nou espai per a la producció de polítiques locals

L'ús d'Internet en les polítiques públiques, com s'ha dit, podria permetre produir unes respostes més especialitzades, d'acord amb les necessitats de la població. Internet pot permetre diagnosticar millor i incorporar la ciutadania més fàcilment en la realització d'aquests diagnòstics.

«Les noves tecnologies poden aportar molt a l'hora de personalitzar els serveis públics i apropar-los, adaptar-los, a les necessitats dels seus destinataris.»

Miquel Salvador, UAB

Treballar sobre les dades pot permetre prendre millors decisions. El repte, però, és anar més enllà i avançar en l'ús d'Internet des del punt de vista del govern, amb l'objectiu de produir polítiques públiques més especialitzades.

«La qüestió és si l'administració incorpora Internet en el procediment que ja feia i, per tant, com una nova eina que li pot fer guanyar en eficiència, o si va més enllà i entén que, amb l'aparició d'Internet a les nostres vides, els problemes es redefeixen i això obliga a modificar els procediments, o fins i tot a eliminar-los, perquè ja no tenen sentit.»

Joan Subirats, UAB

Des d'aquesta lògica, doncs, l'ús d'Internet a l'Administració local no implicaria només un canvi en les eines de treball, sinó que provocaria canvis administratius i canvis en la manera de produir les polítiques públiques.

3.4. Una administració que coneix i escolta la Xarxa

El debat sobre el municipi avui en dia es produeix, sobretot, a les xarxes socials. Si l'Administració local vol saber què passa al seu municipi, què opina la gent, quines són les seves preocupacions i quines són les seves demandes i les seves necessitats, ha de tenir la capacitat per escoltar la Xarxa.

Per poder desenvolupar una escolta activa de les xarxes socials, els ajuntaments s'han de dotar de les eines tecnològiques i analítiques que permetin fer aquesta tasca. Es-

coltar les xarxes i gestionar la informació que s'hi genera pot ser de gran utilitat a les administracions per tenir nous inputs sobre l'estat d'opinió de la vila o la ciutat i copsar, així, les demandes de la ciutadania.

«Ens calen eines metodològiques per desenvolupar l'escolta activa a la Xarxa: quins són els temes que més interessin a la ciutadania, com es posicionen, quines són les seves preocupacions, qui opina a la Xarxa, qui són els líders d'opinió. Aquest tipus d'informació s'ha de poder analitzar i ha d'estar a disposició dels responsables polítics.»

Tècnic municipal, ciutat d'àmbit metropolità

L'escolta activa de les xarxes, tanmateix, no està exempta de controvèrsia. Si bé és cert que fer un bon ús d'aquesta informació es pot utilitzar en benefici de les respostes municipals als problemes locals, també es pot fer un mal ús de la informació amb finalitats estratègiques, poc transparents o orientades al control de la ciutadania.

«Si hi ha eines d'interacció de l'ajuntament amb la ciutadania o eines que permetin l'escolta activa i l'anàlisi de la informació de la Xarxa, aleshores aquestes eines han de ser públiques. Cal evitar que aquestes eines s'orientin a concentrar tota la informació en mans del poder polític per tal que la pugui utilitzar de manera estratègica.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit metropolità

A banda d'escoltar activament les xarxes socials, els ajuntaments també s'haurien d'esforçar a conèixer-les (els seus nodes i les seves relacions) i interactuar-hi. Els governs locals han de ser conscients que els referents de la Xarxa són uns altres. En aquest sentit, doncs, els ajuntaments haurien de desenvolupar eines i capacitats per conèixer la seva comunitat d'Internet.

3.5. Les TIC com a eines de participació: reptes i oportunitats

Internet també obre noves oportunitats per a la participació ciutadana de caràcter institucional. Un dels camps on les noves tecnologies poden suposar un avenç significatiu, entre d'altres, és en el de la implicació de la ciutadania no organitzada.

«Tenim el ciutadà individual no organitzat i costa molt implicar-lo en els espais de participació ciutadana. Les noves tecnologies ens permeten arribar a aquests ciutadans perquè no requereixen estructures d'intermediació.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit metropolità

D'altra banda, també permet nous espais d'opinió (xarxes socials), deliberació (delibera) i proposta (*crowdsourcing*). Ho fa amb nous formats, diferents dels presencials, que arriben a altres sectors de la població i que tenen encara un gran marge per a la innovació. I, sobretot, representa també un gran potencial des del punt de vista de la votació electrònica (Agora Voting), la qual cosa facilita la posició de la ciutadania sobre qualsevol qüestió i pot incidir, per tant, en la presa de decisions. En tots aquests àmbits, el camp per recórrer i per innovar des de les administracions locals encara és molt gran.

«Les noves tecnologies no s'han incorporat a l'administració. De fet, molta gent en recela perquè no sabem utilitzar-la col·lectivament.»

Tècnica municipal, capital de comarca

L'ús d'Internet per part de l'Administració pública està subjecte també a riscos que cal tenir en compte i reptes als quals cal fer front: l'exclusió de part de la població per la fractura digital, la pèrdua dels elements positius de la participació presencial o les mancances en qualitat democràtica que podem trobar tant als mecanismes presencials com als virtuals.

«Les noves tecnologies són una eina més per a la participació i tenen una gran potencialitat per a alguns col·lectius, com ara els joves. Cal incorporar-les, però no substitueixen la participació presencial.»

Tècnic municipal, vila d'àmbit metropolità

«Les TIC no ens estalvien elements de la participació que no són substituïbles, com ara l'element emocional, determinades qüestions relacionals i la naturalesa del contacte cara a cara. Hem de tenir la capacitat de combinar l'espai virtual amb la mirada.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit rural

«No podem oblidar que no tothom té accés a les noves tecnologies ni les utilitza habitualment. En determinades parts del territori i en determinats col·lectius, això no és així. La fractura digital existeix i pot convertir-se també en una fractura territorial.»

Càrrec electe, petit municipi

«Internet també pot tenir un efecte paradoxal. En la mesura que pots tenir accés a tot des de casa, això pot acabar provocant una disminució de la participació.»

Albert Padró-Solanet, UOC

4. Arquitectures institucionals de participació

En els apartats precedents hem aprofundit en les noves maneres d'entendre la participació en el món local, tant amb les lògiques de coproducció com a través de les noves tecnologies. Ara bé, què haurien de fer els ajuntaments amb les arquitectures institucionals de participació actuals? Han de mantenir els òrgans estables de participació? Han de continuar impulsant processos participatius com els hem entès fins ara o estan condemnats al fracàs per la creixent desconfiança ciutadana envers tot allò que prové de l'Administració pública?

Tant els acadèmics com els tècnics i els electes tendeixen a valorar que sempre és millor que hi hagi estructures d'aquest tipus que no pas que desapareguin. En qualsevol cas, però, hi ha un consens generalitzat sobre el fet que cal repensar les maneres com s'impulsen aquests espais de participació des de les institucions públiques. Al mateix temps, també hi ha consens sobre el fet que, en aquest nou escenari, els espais institucionals de participació tradicionals podrien ser útils i necessaris, però no suficients.

«Fins a quin punt allò que s'havia construït és estable o simplement era conjuntural? Si volem que la participació institucional es mantingui, que sigui sostenible, ha de passar a formar part de l'ADN de la mateixa administració.»

Miquel Salvador, UPF

4.1. Racionalització, redefinició i posada en valor de les arquitectures institucionals de participació

La forta tradició participativa d'alguns ajuntaments i la implicació d'alguns actors en els espais de participació institucional tradicionals fan pensar que difícilment es podrien desmantellar les arquitectures institucionals de participació actuals.

Des de diversos punts de vista, a més, es pot considerar que aquest tipus d'instruments poden tenir encara avui una certa utilitat. Per als governs locals, la participació institucional representa un espai d'interlocució amb els principals agents de la ciutat i pot ser útil a l'hora de copsar l'opinió de la ciutadania, diagnosticar i planificar les polítiques locals. Per a les entitats que hi participen, són espais en els quals reben informació de l'actuació municipal, poden formular les seves demandes i poden incidir en la política local. Donar continuïtat a aquest tipus d'instruments de participació presencial, com hem vist, també pot ser necessari per cobrir les limitacions de les noves formes de participació virtual.

«Els òrgans de participació no han funcionat bé, però no només per l'ús que se n'ha fet des de l'administració, sinó també pels continguts que se'ls ha donat, a qui han representat... És millor que hi siguin que no que desapareguin, però és evident que no són suficients.»

Joan Subirats, UAB

Sense negar les mancances i les limitacions de les formes actuals de participació institucional, si es volen mantenir aquest tipus de pràctiques participatives, els ajuntaments no només s'haurien d'interrogar sobre les seves funcions i els seus formats, sinó que també haurien de posar en valor algunes de les funcions que sí que compleixen satisfactòriament i que potser han estat menystingudes: la funció informativa, la funció relacional, la funció deliberativa, la rendició de comptes, la capacitat propositiva o la millora de les polítiques públiques en són alguns exemples.

Al mateix temps, però, existeix també un cert acord sobre el fet que en molts municipis l'estructura de consells de participació és excessiva. En aquest sentit, els ajuntaments s'haurien de plantejar, d'acord amb la seva especificitat, la possibilitat de dur a terme una redefinició de les seves arquitectures institucionals de participació en tres possibles direccions:

Racionalitzar l'estructura: mantenir només aquells espais que siguin necessaris, evitar la duplicitat de funcions, promoure la integració i reforçar la coordinació entre ells.

Valorar les tasques que funcionen: posar en valor i reforçar aquelles funcions que ja estan duent a terme aquests espais i que continuen sent d'utilitat.

Redefinir el model: revisar els objectius i les funcions que es volen atorgar a aquests espais i, a partir d'aquí, revisar-ne també la composició, el format i el funcionament.

«No es tracta de fer un retrocés en els espais institucionals de participació, però sí que és necessari un cert canvi de model.»

Joan Subirats, UAB

4.2. Nous formats per als òrgans estables de participació

Actualment, els òrgans estables de participació municipals tendeixen a ser molt jeràrquics, de caràcter merament informatiu, alguns amb lògiques molt clientelistes o de concertació, amb uns procediments molt formals, ritualitzats i reglamentats, i amb un fort control per part dels governs locals, que solen ser els qui presideixen, convoquen i estableixen l'ordre del dia. Aquests elements, entre d'altres, són susceptibles de ser revisats per tal de fer dels òrgans estables de participació espais realment útils i funcionals per a la nova realitat que estem vivint.

«Caldria desenvolupar estructures més lleugeres, més flexibles en el seu funcionament, obertes a la incorporació de nous actors i menys reglamentades.»

Joan Subirats, UAB

Podem identificar les línies de millora següents en aquest tipus d'espais:

Obertura: incorporar nous actors en aquests espais i/o plantejar un funcionament més obert al conjunt de la ciutadania.

Autonomia: desvincular aquests espais de les institucions i dotar-los de més autonomia en la seva acció i el seu funcionament quotidià en aspectes com ara l'agenda de temes que es tracten, les accions que es desenvolupen, la difusió de la seva activitat, etc.

Flexibilitat metodològica: introduir formats i mètodes de treball i de debat menys rígids, que facilitin una deliberació més activa on tots els participants puguin participar en condicions d'igualtat i que permeti la sistematització dels resultats.

Orientació a l'acció: incorporar entre les funcions d'aquests espais la realització d'accions concretes, ja siguin de caràcter participatiu (impulsar processos participatius, generar debats públics, etc.) com de caràcter implementatiu (executar algunes de les seves propostes, organitzar accions amb el conjunt de la ciutadania, etc.).

Focalització temàtica: focalitzar l'acció de cadascun d'aquests espais a temàtiques com més concretes millor que s'ajustin a les necessitats del municipi en cada moment.

4.3. Reforçar els mecanismes *ad hoc* orientats a l'acció

Al mateix temps, els ajuntaments hauran de decidir si en aquest nou context continuen impulsant processos participatius, en quins casos i amb quins formats. Tenint en comp-

te l'elevat grau de desconfiança de la ciutadania envers les institucions públiques i la poca legitimitat de què gaudeixen les pràctiques institucionals de participació, el més raonable és impulsar la participació institucional en aquells temes on hi hagi una demanda ciutadana i/o on estigui clar que la temàtica interessa i preocupa la ciutadania.

El fet que els processos participatius responguin a un format més flexible, siguin temporals i no permanents i puguin adaptar-se a les característiques de cada problemàtica i de cada moment, els converteix en uns instruments de participació institucional més òptims.

Tot i així, els resultats obtinguts en la majoria dels processos participatius en els darrers anys, en termes de qualitat democràtica, evidencien la necessitat de revisar-ne els formats i el disseny, i cercar un equilibri entre les necessitats de l'ajuntament i les voluntats i la disponibilitat de la ciutadania.

«Encara falta molta educació per a la participació, no tenim cultura de la participació i tendim a defensar els nostres interessos individuals.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit rural

En aquest sentit, els dissenys més simples, acordats amb la societat civil i amb uns objectius clars i uns resultats tangibles, tenen més possibilitats d'èxit.

4.4. La participació institucional en el procés d'elaboració de les polítiques públiques

A banda de la participació de lògica més implementativa, però, els governs locals continuen requerint eines participatives orientades a altres funcions, especialment als processos de planificació i elaboració de les seves polítiques públiques.

D'entre aquestes funcions, en destaquen almenys quatre:

Escoltar: la participació institucional, i especialment els òrgans estables de participació, continuen sent útils com a espais per escoltar la ciutadania, com a espais on rebre inputs que permetin detectar necessitats i copsar l'opinió del municipi. Però caldrà revisar els formats i les funcions d'aquests espais i caldrà complementar l'escolta activa a través de les eines digitals.

Millorar les polítiques públiques locals: més enllà de les estratègies de coproducció i dels espais participatius promoguts per la ciutadania, els ajuntaments també haurien de promoure processos participatius en les seves polítiques públiques. Però caldrà ser molt selectiu a l'hora d'impulsar aquests processos, ser molt curós amb el disseny de la metodologia i, quan convingui, vincular-los a estratègies de coproducció.

Planificar: malgrat l'afebliment que viuen els ajuntaments en el moment actual, la planificació estratègica de la seva acció de govern continua sent essencial, més encara davant del context canviant i l'escassetat de recursos. En l'àmbit de la planificació estratègica municipal, la participació ciutadana de caràcter institucional continua sent rellevant.

Rendir comptes: sovint les administracions locals han tendit a oblidar la rendició de comptes de la seva acció de govern. Aquest és un espai poc desenvolupat fins ara, on la participació institucional pot tenir també un paper significatiu.

Els ajuntaments hauran de valorar i repensar els instruments de participació que poden utilitzar per assolir totes aquestes funcions. En qualsevol cas, però, evidenciem que la participació promoguda per les institucions en els processos d'elaboració de polítiques públiques continua sent necessària i rellevant.

4.5. La iniciativa en la participació institucional i en el seu disseny

Redefinir les funcions i els formats dels òrgans estables i dels processos participatius és, sens dubte, un element necessari si es volen continuar promovent pràctiques participatives des dels ajuntaments. Al mateix temps, com ja hem advertit, també és necessari que els ajuntaments amplii el seu repertori d'eines participatives, per exemple amb noves pràctiques com ara la coproducció, que se situa en la frontera entre la participació institucional i la participació no institucional.

L'enfocament de la coproducció podria aportar, també, un darrer element de canvi a l'hora de repensar les estructures institucionals de participació. Es tractaria de revisar el paper que pot tenir la ciutadania en relació amb la iniciativa i el disseny de les experiències de participació institucional, ja que són dos aspectes que podrien permetre guanyar legitimitat i confiança envers aquests instruments.

Davant del descrèdit de la participació institucional i la mobilització creixent de la ciutadania, el més raonable pot ser intentar implicar la societat civil en el disseny dels instruments participatius, especialment quan es tracti de processos *ad hoc*. Sense oblidar el conjunt de la ciutadania i evitant una fractura participativa a través del format, els governs locals haurien d'escoltar i incorporar les alternatives metodològiques que estan sorgint des de la societat civil organitzada.

«Cal implicar la ciutadania en el disseny i la implementació dels instruments participatius. La participació ja no es pot fer, només, des de la institució. També la participació s'hauria de coproduir, hauria de sorgir de la col·laboració entre l'Administració pública i la ciutadania.»

Joan Subirats, UAB

5. Canvis en l'organització municipal

Els nous reptes que s'obren davant la necessitat de repensar la participació ciutadana al món local condueixen, inevitablement, a una nova necessitat: la transformació de l'organització municipal per fer front a aquest nou escenari.

A continuació s'apunten una sèrie de canvis en l'organització interna de les administracions locals no només orientats a redefinir l'ús de la participació ciutadana al món local, sinó també a convertir la participació en un element central de les noves formes de fer política. Es tracta d'unes transformacions organitzatives, per tant, que no no-

més afecten les unitats o els departaments de participació ciutadana, sinó que afecten el conjunt de l'organització.

«Com ha d'entomar l'Administració local tots aquests canvis? És evident que si no volem prescindir de la màquina l'haurem d'adaptar. Es tracta d'adaptar tota la maquinària i no només alguna peça.»

Miquel Salvador, UPF

«Estem parlant de canvis profunds en la manera de fer política local. Perquè siguin efectius, cal transformar les administracions, però, sobretot, calen nous lideratges polítics amb capacitats i habilitats per dur a terme aquestes transformacions.»

Albert Serra, ESADE

5.1. Una nova cultura per a tota l'organització

L'objectiu final de les transformacions o organitzatives que aquí es proposen és aconseguir que una nova cultura administrativa basada en unes noves maneres de fer, més horitzontals i més obertes a la ciutadania, acabi incidint en tota l'organització. Una nova cultura que, sense renunciar a la responsabilitat i la legitimitat de les administracions locals, els atorgaria un nou rol com a espais de coproducció de polítiques públiques i no només com a espais d'intermediació. Una nova cultura que, al mateix temps, buscaria la complicitat i la col·laboració constant amb la ciutadania a l'hora de fer front als problemes col·lectius del municipi, i atorgaria, així, un major protagonisme a la societat civil.

Es fa necessari, doncs, avançar cap a una administració més flexible, que sigui capaç d'adoptar estratègies innovadores com ara la coproducció i que sigui capaç d'adaptar-se als canvis que suposa la nova era d'Internet. En aquesta nova cultura administrativa, la participació, entesa com una nova forma de relació entre l'administració i la ciutadania, hi hauria de tenir un paper fonamental.

«Cal avançar cap a lògiques més transversals en la resolució de problemes, cal abandonar les pràctiques burocràtiques i cal que els ajuntaments tinguin un nou rol com a coproductors de polítiques públiques.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit metropolità

«La participació i la transversalitat han de passar a ser qüestions centrals del sistema operatiu de l'Administració local. No poden ser elements complementaris o propis d'un determinat departament. Han d'impregnar el funcionament de tota l'organització.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit metropolità

D'altra banda, no es pot desvincular el missatge de la nova cultura en l'administració de la realitat que estem vivint i dels canvis socials i polítics que s'han esdevingut en els darrers anys.

«És molt important fer veure que calen canvis profunds a l'administració perquè la realitat ha canviat, perquè la societat ens ho demana, perquè si no es fan canvis les administracions locals no seran capaces de fer front als nous problemes locals. Les noves maneres de fer política tenen a

veure amb el moment actual, de crisi i de dificultat per donar respostes satisfactòries amb uns instruments que han quedat vells.»

Joan Subirats, UAB

Si es vol una administració més oberta, més transparent i més participativa, cal revisar les seves maneres de fer. Els canvis que requereixen les administracions locals per fer front a aquesta nova època, per tant, no poden afectar només algunes de les seves unitats. Són canvis profunds que han d'afectar el conjunt de l'organització.

5.2. Un nou rol estratègic per a les unitats de participació

Ara bé, qui ha de catalitzar aquests canvis en l'Administració local? Difícilment els canvis es produiran únicament per la pressió externa. Si volem que els canvis en l'administració siguin efectius, cal que algú entomi la responsabilitat i ho lideri políticament i tècnicament des de dins.

«Els canvis en les administracions requereixen una direcció interna, tant tècnicament com políticament, que tingui capacitat per convèncer el conjunt de l'organització. Si desmantellem les unitats o els departaments de participació, estarem perdent un gran actiu que podria liderar aquest procés.»

Miquel Salvador, UPF

Les unitats de participació, per tant, podrien tenir un rol central en aquest procés, però per això caldria assignar-los una posició políticament rellevant dins de l'estructura administrativa i caldria dotar-les per a aquesta funció.

«Ara els departaments de participació estem fent moltes feines que no ens corresponen. Tindria més sentit que ens reinventéssim. Podem contribuir a les tasques de planificació, d'observatori de la ciutat, etc. La nostra tasca hauria de ser més estratègica. Com a unitats sectorials, hem perdut el sentit.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit metropolità

Si les unitats de participació han de tenir un rol de lideratge en aquest procés de canvi, és important posar en valor la funció dels tècnics i les tècniques de participació, reconeixent i legitimant la tasca que han desenvolupat durant tots aquests anys. Al mateix temps, però, també és fonamental que aquests tècnics i tècniques estiguin preparats i formats per a aquest nou escenari.

Això voldria dir ubicar els responsables i tècnics de participació o bé en el gabinet d'alcaldia o bé en els departaments d'organització o gerència, en funció de la realitat i l'estructura organitzativa de cada municipi. D'aquesta manera, es podria transmetre aquesta nova cultura administrativa incidint a través dels processos i dels serveis interns.

«Si volem que alguna cosa aconsegueixi penetrar a tota una organització, és molt important situar la responsabilitat de la seva acció en un àmbit de centralitat, ja sigui a alcaldia, a organització o a gerència.»

Miquel Salvador, UPF

En aquest context, molts dels tècnics municipals es plantegen la possibilitat d'atribuir noves funcions de caràcter estratègic a les unitats de participació i crear unitats cen-

tralizades, amb un rol estratègic, orientades a la planificació de la política municipal i la transmissió d'una determinada manera de fer per al conjunt de l'organització. La centralització de les tasques vinculades a les noves maneres d'entendre la participació, a més, podria contribuir a una major transversalitat de l'administració. Aquestes noves unitats es podrien ocupar de qüestions com ara:

- Obtenció i gestió d'informació a través de les noves tecnologies
- Observatori de la ciutat (anàlisi i provisió de dades al conjunt de l'organització)
- Diagnosi
- Planificació estratègica
- Garantia de transparència al conjunt de l'organització
- Escolta activa de les xarxes socials
- Gestió de la comunicació
- Assessorament i recursos per a altres serveis
- Avaluació de polítiques públiques
- Rendició de comptes
- Dotació d'eines per a la participació i la coproducció
- Protocols de noves formes de treball i de relació amb la ciutadania
- ...

5.3. La gestió per processos i la gestió per projectes

La visió de l'organització des de departaments estancs provoca problemes com ara duplicar activitats, fer activitats de poc valor afegit per a la mateixa organització i manca d'implicació i motivació de les persones perquè desconeixen la missió de l'organització, entre d'altres.

Un camp per desenvolupar en l'Administració local que podria facilitar aquesta nova orientació dels ajuntaments és la gestió per processos. Fer el pas d'una organització a partir de funcions a una organització basada en la gestió per processos permetria que les noves maneres de fer s'incorporessin en el conjunt de l'administració a través de nous projectes que tinguessin en compte aquesta nova cultura administrativa. El propòsit de la gestió per processos és assegurar que totes les activitats d'una organització es desenvolupen de manera coordinada atenent la seva aportació de valor per a la realització de les finalitats de l'organització.

«La gestió per processos pot ajudar a transmetre una determinada manera de fer al conjunt d'una organització amb certes garanties que s'assoliran els objectius que es persegueixen.»

Miquel Salvador, UPF

D'altra banda, per facilitar una aproximació a les problemàtiques des de la integralitat i a partir d'una lògica de transversalitat administrativa, pot ser útil fer-ho organitzant l'administració *ad hoc* al voltant de determinats projectes concrets en els quals diferents unitats treballin conjuntament i despleguin noves maneres de fer.

Hem vist que impulsar la transversalitat en termes genèrics i sobre el buit és molt difícil i no ens n'hem acabat de sortir. Potser seria millor fer-ho a partir de projectes concrets, on podríem treballar plegats i innovar també amb nous formats participatius com ara la coproducció.»

Tècnic municipal, vila d'àmbit metropolità

Per tant, sense ser incompatibles, emergeixen dues possibles alternatives en l'àmbit de la gestió de les polítiques locals i de l'organització dels ajuntaments que podrien contribuir a fer efectiu el canvi de cultura administrativa.

5.4. Descentralització i innovació en la participació d'atenció directa

Més enllà del rol estratègic que podria adquirir la participació dins l'organització, hi continuaria havent una sèrie de tasques i instruments d'intervenció directa amb la ciutadania que requereixen recursos humans per part dels ajuntaments (per exemple, la gestió dels diferents òrgans estables de participació, l'organització i dinamització dels processos participatius, l'aplicació de pràctiques concretes de coproducció, la mediació comunitària, etc). Es dibuixa, així, una doble dimensió de la participació dins l'Administració local: una de caràcter més estratègic i una altra vinculada a l'atenció directa.

«Hi ha tota una sèrie de feines que fem els tècnics de participació vinculades a la relació directa amb les persones, el contacte amb les entitats, la mediació, etc., que no podem deixar de fer. O, si les deixem de fer, hem de preveure que algú altre les haurà de fer per nosaltres.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit rural

Es distingirien, així, dos perfils tècnics al voltant de la nova concepció de la participació al món local: un perfil més estratègic que s'ubicaria en una posició de centralitat i un perfil més d'atenció directa, vinculat a departaments o projectes, orientat al disseny d'instruments per a projectes concrets, la dinamització i la mediació.

De nou, les diferents realitats fan que no totes les propostes siguin viables, realistes i adequades per a tots als municipis. Finalment, doncs, cada municipi haurà de trobar la forma organitzativa que millor s'adapti a la seva realitat, les seves necessitats i les seves possibilitats.

5.5. Una organització sistèmica que treballi en xarxa

Finalment, no hem de perdre de vista que els canvis interns que es proposen per a les administracions locals persegueixen, sobretot, reformular les relacions entre l'administració i la ciutadania, i promoure i facilitar una nova manera de fer política on la societat civil tingui un paper molt més destacat del que ha tingut fins ara.

L'objectiu final dels canvis que aquí s'han proposat, per tant, no són únicament transformar l'administració de portes endins. L'objectiu final és també orientar els canvis cap enfora, és a dir, en les relacions que l'administració estableix amb la ciutadania i amb la societat civil. En aquest sentit, la noció de les organitzacions sistèmiques pot

ser de gran utilitat. Organitzacions, per tant, que s'articulin i s'integrin en el seu entorn i que siguin capaces de teixir relacions de treball quotidià i permanent amb els diferents actors de la comunitat. Organitzacions que apostin pel treball en xarxa amb la comunitat.

«El treball en xarxa és el mecanisme que ens pot permetre avançar cap a una administració més flexible que es relacioni permanentment amb tots els actors de la comunitat amb unes condicions de major igualtat. Cal, però, que aprenguem a treballar en xarxa.»

Tècnic municipal, ciutat mitjana d'àmbit metropolità

Conclusions

En aquest document hem reflexionat sobre els reptes que es dibuixen en la participació ciutadana en el món local, en el marc d'un nou context de canvi d'època.

Una de les primeres conclusions a les quals hem arribat ha estat el fet que actualment no podem parlar d'una època de canvis, sinó d'un canvi d'època. I aquesta nova realitat l'hem concretat en quatre aspectes de rellevant importància: canvis socials, canvis econòmics, canvis tecnològics i canvis polítics.

És evident que estem davant d'una societat cada vegada més heterogènia, diversificada i individualitzada que planteja unes problemàtiques socials més complexes i que, alhora, necessita unes respostes més específiques. Davant d'aquesta nova realitat, la participació ciutadana es presenta com una oportunitat per poder plantejar millor solucions a aquestes societats cada vegada més diverses.

Però aquest canvi social no es pot entendre si no és en el marc de la crisi econòmica financera que esclatà l'any 2008. Crisi que, tot i ser d'origen global, té uns efectes a escala local que no només es tradueixen en l'emergència de noves problemàtiques com a conseqüència de la nova realitat, sinó també en la reducció dels recursos de les administracions locals i de la seva capacitat per fer front als problemes de la comunitat.

Així mateix, en aquest context, Internet irromp en l'esfera política no només com un canvi tecnològic, en les «eines», sinó també en les «regles de joc.» I, per tant, comporta l'aparició d'una nova arena política, un nou espai on les tradicionals estructures d'intermediació (els partits polítics, per exemple) deixen de ser imprescindibles, i augmenten les possibilitats de l'acció col·lectiva, se'n rebaixen els costos d'organització i mobilització, i s'incrementa la capacitat de connectivitat (més actors i més diversos).

Finalment, parlem d'un canvi polític fruit d'una crisi política i institucional que arriba al seu punt de màxima visibilització a l'Estat espanyol en la mobilització ciutadana del 15-M. Aquest fet posa en evidència que la ciutadania ha recuperat el seu interès per la cosa pública, però ha perdut la seva confiança en les institucions públiques i els partits polítics. I això comporta una intensificació de les formes no convencionals de participació política i l'aparició de noves formes d'acció col·lectiva i noves formes de relació entre la societat civil i els poders públics.

Per tant, són canvis en l'esfera social, econòmica, tecnològica i política que permeten parlar d'un canvi d'època. I aquest canvi d'època també té una traducció en el grau d'implicació de la ciutadania en les polítiques locals. I, per tant, ens interpel·la a repensar la participació ciutadana per donar resposta a aquest nou escenari.

Una segona conclusió fa referència a l'evolució de la participació al món local. Concretament al fet que el nou context sorgit de la crisi social, econòmica i política facilita l'emergència de noves formes de resolució dels problemes col·lectius a través de la col·laboració, la solidaritat, el voluntariat, l'autoorganització i l'autogestió. És a dir, els mecanismes propis de la governança participativa, que a mitjan anys noranta i els primers anys del segle XXI havien estat àmpliament promoguts des dels governs locals, es veuen dràsticament reduïts. Els motius són diversos: la desconfiança creixent de la ciutadania envers les institucions, la reducció d'ingressos per part dels ajuntaments, que dificulta l'impuls d'aquest tipus de projectes, els dèficits de qualitat participativa d'algunes d'aquestes experiències o la manca de cultura participativa.

En aquest context, doncs, apareixen noves pràctiques participatives, «d'innovació social», que es caracteritzen perquè són experiències cooperatives, de base ciutadana, amb un marcat caràcter de servei públic i amb voluntat de donar respostes a qüestions de naturalesa col·lectiva.

A partir de l'anàlisi de la situació de la participació al món local en el marc del canvi d'època, hem identificat cinc grans reptes que creiem que poden contribuir a fer de la participació ciutadana un element central en la recerca de noves respostes per a problemes cada vegada més complexos.

En primer lloc, la necessitat de redefinir el concepte de participació ciutadana d'acord amb les característiques i les necessitats del context actual. En aquest sentit, es proposa un nou paradigma en la definició de la participació institucional, que amplii el ventall de pràctiques participatives municipals i faciliti la incorporació de nous formats en els quals la ciutadania i les organitzacions de la societat civil es coresponsabilitzin de la provisió de solucions als problemes col·lectius. D'aquesta manera, la línia divisòria entre la participació institucional i la no institucional queda difuminada. I, per tant, cal que cada ajuntament defineixi la seva manera de plantejar-se les relacions entre l'administració i la ciutadania.

En segon lloc, el repte d'adoptar noves pràctiques de coproducció de polítiques públiques, que poden esdevenir una nova forma de relació entre les administracions locals i la ciutadania. Una nova manera d'abordar les polítiques públiques a partir de la implicació de la ciutadania en la recerca i implementació de solucions i on allò que és «públic» va més enllà del que és estrictament institucional. Per tant, la coproducció s'entendria com una forma de col·laboració entre institucions públiques i altres actors, que es relacionen en condicions d'igualtat i horitzontalitat, amb l'objectiu de produir noves i millors solucions als problemes col·lectius del municipi, amb la voluntat de generar apoderament i transformació social.

Tot això tenint en compte, però, que la coproducció no ha d'implicar necessàriament que l'Administració pública renunciï a les seves responsabilitats o possibilitats, ans al contrari. És important que les administracions locals continuïn oferint la garantia de la responsabilitat pública en les experiències de coproducció, tant pel que fa a les atribucions que la legalitat vigent atribueix als ajuntaments com pel que fa a les seves responsabilitats a l'hora de proveir i garantir determinats serveis públics.

En tercer lloc, el repte d'incorporar les tecnologies de la informació i la comunicació tenint en compte que Internet, més enllà d'una nova eina de treball, qüestiona molts dels procediments, provoca una redefinició dels problemes i situa l'administració en una nova posició en relació amb la ciutadania. En aquest sentit, la incorporació de les tecnologies de la informació i la comunicació per part de les administracions locals possibilita, en l'àmbit intern, una millor gestió de la informació i un abordatge més transversal de les problemàtiques del municipi. I, en l'àmbit extern, un increment de la transparència envers la ciutadania i, alhora, un bon mecanisme de control de l'administració i de rendició de comptes.

Les noves tecnologies no només possibiliten que l'Administració local pugui desenvolupar una escolta activa a les xarxes socials (coneixent els seus nodes i les seves relacions, i interactuant-hi), sinó que també obren noves oportunitats a la participació ciutadana de caràcter institucional (mitjançant nous espais d'opinió, deliberació i proposta o a través del vot electrònic, per exemple).

En quart lloc, la necessitat de reformular les arquitectures institucionals de participació actuals i adaptar-les al nou paradigma de la participació ciutadana al món local que estem proposant. D'una banda, posant en valor algunes de les seves funcions que potser han estat menystingudes, com són: la funció informativa, la funció relacional, la funció deliberativa, la rendició de comptes, la capacitat prepositiva o la millora de les polítiques públiques. I de l'altra, proposant nous formats per als òrgans estables de participació i fer-los més oberts, autònoms, flexibles i orientats a accions concretes. I, finalment, reforçant mecanismes *ad hoc* orientats a l'acció en aquells temes on hi hagi una demanda ciutadana i/o on estigui clar que la temàtica és d'interès per a la ciutadania.

Perquè, de fet, partim de la hipòtesi que els governs locals continuen necessitant eines participatives orientades no només a la implementació, sinó també als processos de planificació i elaboració de les seves polítiques públiques. I, per tant, és aquest el marc en el qual han de valorar i repensar els seus instruments de participació.

I, finalment, la necessitat i el repte de reorganitzar internament l'Administració local; és a dir, plantejar una transformació de l'organització municipal per fer front a aquest nou escenari. Aquesta transformació comportaria la implementació d'una nova cultura administrativa basada en noves maneres de fer, més horitzontals, flexibles i més obertes a la ciutadania, que vegin l'administració no només com un espai d'intermediació, sinó com un espai de coproducció de polítiques públiques, i, per tant, com una nova forma de relació entre l'administració i la ciutadania. Però, per tal que aquests canvis en l'Administració local siguin efectius, cal que hi hagi un lideratge polític i tècnic des de dins que en prengui la responsabilitat. Només en aquest cas es podran implementar noves formes d'organització i treball, com per exemple la gestió per processos i/o una organització sistèmica que treballi en xarxa.

Referències bibliogràfiques

- BAUMAN, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BECK, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Editorial Paidós.
- (2002). *Libertad o capitalismo*. Barcelona: Editorial Paidós.
- BENNETT, W. L.; SEGERBERG, A. (2012). *The Logic of Connective Action Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BLANCO, I.; LEON, M. (2013). «Who's the containment dike? The Spanish Mortgage Victims Platform (Plataforma de Afectados por la Hipoteca - PAH) as a driver of social innovation.» *Interrogating Urban Crisis: Governance, Contestation and Critique*. Leicester: De Montfort University.
- BLANCO, I.; SUBIRATS, J. (2012). «Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis.» *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 3, núm. 1, p. 15-33.
- BONET-MARTÍ, J. (2014). «La participació ciutadana en l'urbanisme: potencials i límits.» *Revista Papers. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona*, núm. 57, p. 63-70.
- CHAMBON, J. L.; DAVID, A.; DEVEVEY, J. M. (1982). *Les Innovations Sociales*. París: PUF.
- CHATTERTON, P. (2010). «Seeking the urban common: Furthering the debate on spatial justice.» *City*, 14(6), p. 625-628.
- FONT, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- FONT, J.; BLANCO, I. (2005). «¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación.» *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, núm. 31, p. 163-188.
- GIDDENS, A. (1999). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- (2000). *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- KOOIMAN, J. (2003). *Governing as governance*. Londres: SAGE.
- MACCALLUM, D. [et al.] (2009). *Social innovation and territorial development*. Farnham: Ashgate.

- MCCARTHY, J. (2005). «Commons as counterhegemonic projects.» *Capitalism Nature Socialism*, 16(1), p. 9-24.
- MOULAERT, F. [et al.] (2013). *The International Handbook On Social Innovation*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- OSTROM, E. (1990). *Governing the Commons. The evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PARÉS, M. (2009). *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- PHILLS, J. A.; DEIGLMEIER, K.; MILLER, D. T. (2008). «Rediscovering Social Innovation.» *Stanford Social Innovation Review*, (Fall 2008).
- DELLA PORTA, D. (2013). *Can Democracy be Saved?: participation, deliberation and social movements*. Londres: Wiley.
- DELLA PORTA, D.; MATTONI, A. (2014). *Spreading Protest: Social Movements in Times of Crisis*. Colchester: ECPR Press.
- SUBIRATS, J. (2011). *Otra Sociedad. ¿Otra política?* Barcelona: Editorial Icària.
- SUBIRATS, J.; BLANCO, I.; BRUGUÉ, Q. (2001). *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: EAPC.
- SUBIRATS, J.; PARÉS, M. (2014). «Cambios sociales y estructuras de poder ¿Nuevas ciudades, nueva ciudadanía?.» *Interdisciplina*, 2(2), p. 97-118.

Annex

1. Metodologia

Per tal de dur a terme aquest projecte, s'ha constituït un equip de coordinació format per una part de l'equip tècnic del Servei d'Acció Comunitària i Participació Ciutadana i d'una persona externa (que alhora ha estat l'encarregada d'elaborar els continguts de les diferents sessions, dinamitzar els grups de treball i elaborar el document final).

El projecte ha constatat de dos grups de treball: d'una banda, electes i tècnics de municipis de la província de Barcelona amb una trajectòria rellevant en projectes i experiències d'implicació de la ciutadania en el govern local, i de l'altra, experts del món acadèmic que, pel seu àmbit de recerca i/o formació, estan especialitzats i han reflexionat al voltant de temàtiques directament vinculades al nostre àmbit d'actuació. Així mateix, s'ha creat un grup de contrast del projecte amb l'equip tècnic expert en participació ciutadana del Servei de Polítiques d'Acció Comunitària i Participació Ciutadana.

Les diferents sessions de treball es van portar a terme entre els mesos d'abril i juliol de 2014.

Figura 2. Esquema del procés

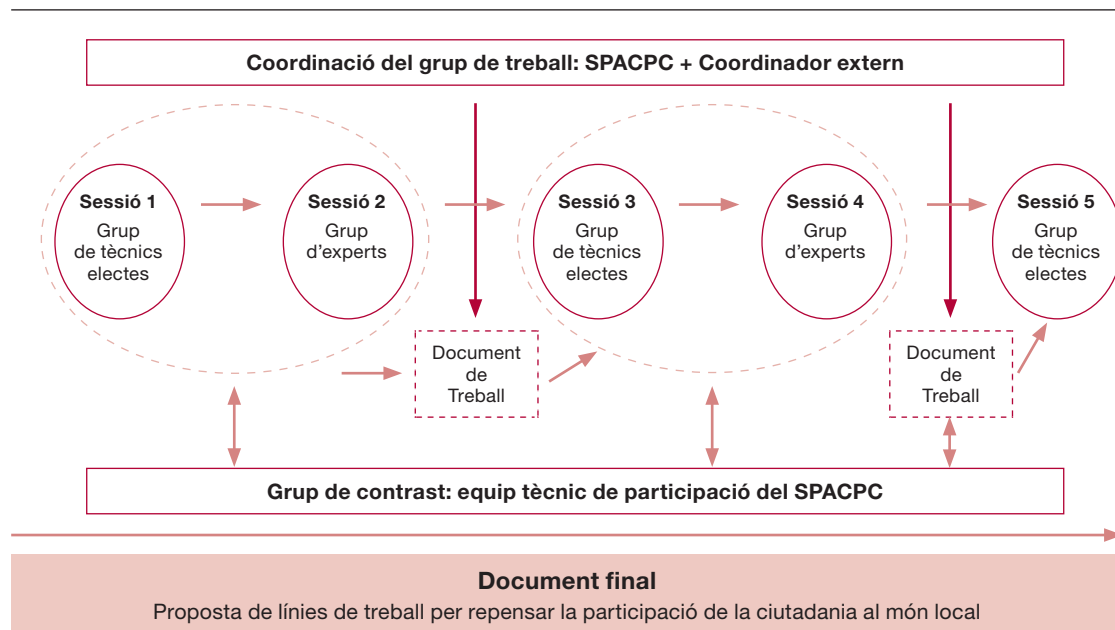
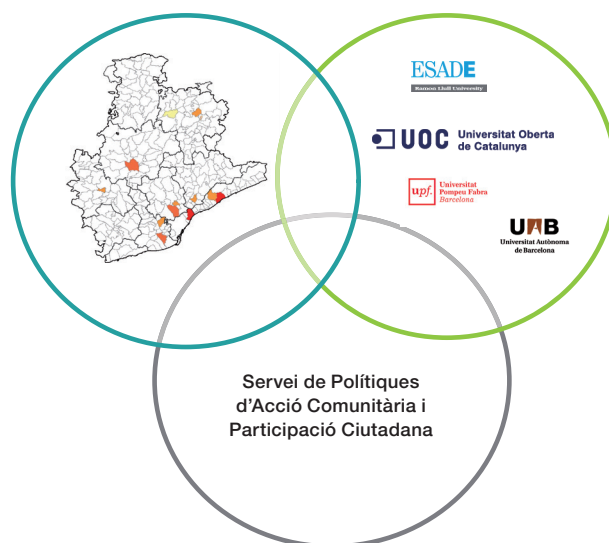


Figura 3. Construcció compartida de coneixement



1.1. Grup de treball del món local

El grup de treball l'han format dotze membres de diferents municipis (electe i/o tècnic, segons el cas) que s'ha reunit tres vegades, amb una freqüència bimensual. La selecció dels municipis s'ha fet tenint en compte:

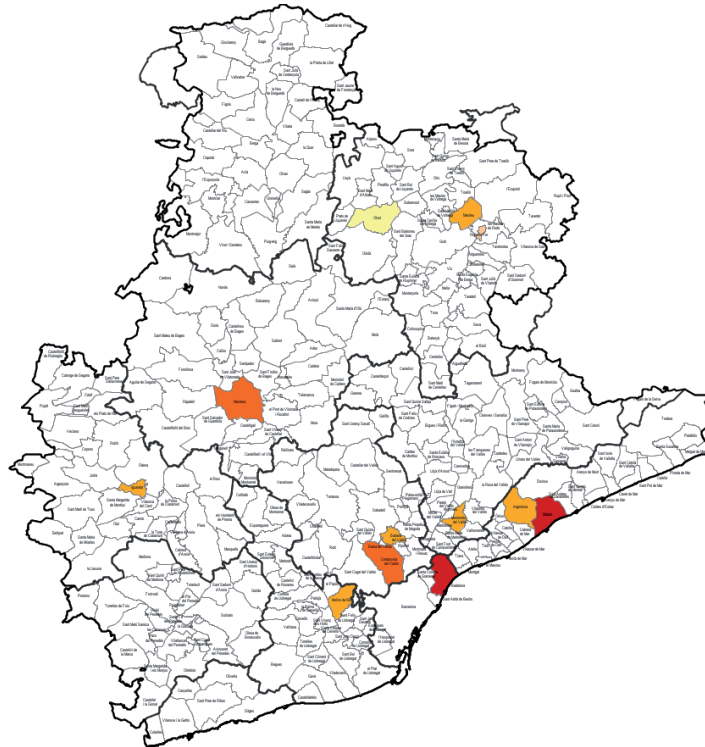
- El nombre d'habitants del municipi (des de municipis petits, de menys de 5.000 habitants, fins a municipis molt grans, de més de 100.000 habitants).
- La distribució territorial (s'ha buscat la màxima representativitat del territori de la província de Barcelona).
- L'equip de govern (s'ha cercat diversitat en els partits polítics que formen part dels equips de govern).
- L'experiència participativa (s'han tingut en compte tant aquells municipis que tenen una dilatada experiència en projectes de participació ciutadana com aquells que han manifestat la seva voluntat d'iniciar experiències en aquesta línia).

Concretament, han format part d'aquest grup de treball les persones dels municipis següents:

- Ramon Mora, Ajuntament de Molins de Rei
- Salvador Casas, Ajuntament d'Argentona
- Josep Freixanet, Ajuntament d'Olost
- Betlem Parés, Ajuntament de Manlleu
- Jordi Serra, Ajuntament de Roda de Ter
- Joan Torras, Ajuntament d'Igualada
- Montse Balaguer, Ajuntament de Mataró
- Montserrat Gibert, Ajuntament de Manresa

- Teresa Puig, Ajuntament de Badalona
- Marga Bernárdez, Ajuntament de Montornès del Vallès
- Isaac Comas, Ajuntament de Cerdanyola del Vallès
- Lluís Carol, Ajuntament de Barberà del Vallès

Figura 4. Distribució per comarques



1.2. Grup de treball d'experts del món acadèmic

Així mateix, s'ha constituït un grup d'experts del món acadèmic format per quatre persones, que s'ha reunit dues vegades, amb una freqüència bimensual.

L'objectiu d'aquest grup de treball ha estat contrastar i consensuar un document marc a partir de les necessitats detectades en el món local.

Concretament, han format part d'aquest grup:

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

1.3. Grup de contrast

Per tal d'enriquir les reflexions i les propostes realitzades en el marc dels dos grups de treball, s'ha constituït un grup de contrast, que s'ha reunit dues vegades, format per cinc tècnics del Servei de Polítiques d'Acció Comunitària i Participació Ciutadana:

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

Altres publicacions sobre igualtat i ciutadania

Documents de Treball

Sèrie Igualtat i Ciutadania

- 1 Centres d'informació i recursos per a dones: Una proposta de model funcional i de gestió
- 2 Agents d'igualtat de gènere: Una nova professió
- 3 Elements per a una actuació municipal de promoció del civisme
- 4 Drets i deures de les persones estrangeres: Manual pràctic per a la convivència ciutadana adreçat a professionals del món local
- 5 El disseny institucional de l'àmbit de la participació ciutadana a les corporacions locals
- 6 Bibliografia bàsica sobre diversitat i ciutadania: Edició 2007
- 7 Els drets humans a la ciutat: Adaptació de les normatives municipals a la Carta Europea
- 8 La mediació ciutadana als ajuntaments: Estudi de casos
- 9 Joventut i polítiques de joventut: 25 aportacions
- 10 Síndics defensors de la ciutadania: Apunts per a la seva implementació
- 11 Condicions de vida i hàbits de la població jove de la província de Barcelona: Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya 2006
- 12 La mediació ciutadana: una nova política pública: Bases d'implantació
- 13 Marc conceptual i bones pràctiques en ciutadania i convivència als barris europeus. INTI-CIEN

- 14 L'ús social del temps a la província de Barcelona: Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya 2006
- 15 Condicions de vida i hàbits de les dones de la província de Barcelona: Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya 2006
- 16 Dinamització i informació als centres de secundària, una eina educativa
- 17 Coeducar des de l'àmbit local: Una aproximació al concepte de ciutats coeducadores
- 18 Les polítiques dels nous usos del temps en els municipis petits de la província de Barcelona
- 19 Tècniques participatives per al debat grupal
- 20 Eines per a la formació política de les dones

Estudis

Sèrie Igualtat i Ciutadania

- 1 Construint els drets de les dones: Dels conceptes a les polítiques locals
- 2 Desenvolupant els drets de les dones: Àmbits d'intervenció de les polítiques de gènere
- 3 Les polítiques locals de civisme a Europa: Exemples de convivència i d'implicació ciutadana
- 4 Polítiques locals de joventut: Criteris, eines i recursos

Altres publicacions sobre igualtat i ciutadania

- 5 Polítiques de ciutadania: Discurs públic sobre la gestió local de la diversitat
- 6 Les polítiques locals de civisme a Espanya
- 7 Polítiques urbanes del temps

Documentos de Trabajo

Serie Igualdad y Ciudadanía

- 13 Marco conceptual y buenas prácticas en ciudadanía y convivencia en barrios europeos. INTI-CIEN

Estudios

Serie Igualdad y Ciudadanía

- 4 Políticas locales de juventud: Criterios, herramientas y recursos
- 5 Políticas de ciudadanía: Discurso público sobre la gestión local de la diversidad

Publicacions disponibles a www.diba.cat/llibreria