

LA MILLORA DE LA QUALITAT DEMOCRÀTICA A DEBAT

**El compromís dels poders públics
L'energia transformadora de la ciutadania**

Tarragona, 23 de novembre de 2009

PRESENTACIÓ

La Direcció General de Participació Ciutadana està promovent un debat públic sobre el foment de la participació ciutadana per tal d'abordar, entre d'altres temes: Què han de fer els poders públics? Quin ha de ser el seu compromís? Què pot fer la ciutadania per exercir la seva capacitat d'intervenció en els afers col·lectius? Quin paper tenen les organitzacions socials? Hi ha àmbits de decisió directa de la ciutadania?

La finalitat és generar un debat sobre idees i propostes que permetin implementar polítiques més eficaces de participació ciutadana i consegüentment una millora de la qualitat del sistema democràtic. Per fer-ho, s'estan organitzant diferents tipus de formats: cursos, seminaris, jornades, grups de discussió, fòrums que tractaran d'arribar al conjunt del territori.

Aquest document que teniu a les mans correspon a la sessió organitzada a la ciutat de Tarragona el passat dia 23 de novembre de 2009. . Les persones participants es van dividir en dos grups, agrupant-s'hi depenent de si eren persones vinculades al nivell polític; o persones relacionades al món associatiu, tècnic o/i ciutadà.

Com a element facilitador, el debat establia com a punt de partida tres grans blocs, però sense l'obligatorietat de fer aportacions sobre cadascun d'ells:

- De la ciutadania a les institucions. La iniciativa ciutadana.
- De les institucions a la ciutadania. L'acció institucional.
- La decisió ciutadana. Democràcia directa, sense intermediaris.

DEBATS A NIVELL TÈCNIC, ASSOCIATIU I CIUTADÀ

De la ciutadania cap a les institucions. La Iniciativa Ciutadana

La implicació de la ciutadania

- Cal **corresponsabilitzar a la ciutadana** en la presa de decisions. Per això és fonamental que els poders públics cedeixin part del seu poder.
- S'assenyala que existeix una **gran desconfiança** per part de la ciutadania, ja que no es veuen resultats immediats ni pràctics.
- També es valora necessari que la **societat civil demandi informació** a l'administració per exercir un cert control del seu funcionament i de la presa de decisions.

El paper de les associacions

- Es considera fonamental promoure la **conducta ètica de les associacions** i la societat civil per millorar la qualitat democràtica partint de la iniciativa ciutadana.
- S'assenyala que les associacions i entitats han de promoure les **conductes democràtiques i ser més obertes**, facilitant la incorporació de nous membres i la participació activa de tots els seus membres, facilitant espais de trobada i el traspàs d'informació.
- S'haurien d'impulsar **iniciatives com les "obres de saldo pedagògic"**. Es tracta d'una iniciativa realitzada en alguns països de Sudamèrica, consistent en que les entitats i col·lectius fan un diagnòstic del seu barri, fan propostes de millora i prioritzen les obres que s'han de fer destinant una part del pressupost. Entre les diferents comunitats o barris es visiten per veure quines necessitats tenen i a partir d'aquí decideixen de manera participada.
- També es considera que les associacions haurien de ser **més independents de l'administració**. Per això s'assenyala que les entitats no haurien de dependre tant de les subvencions públiques. En tot cas, hi ha acord en que les associacions han de poder rebre subvencions públiques, però la seva subsistència no pot dependre només d'aquestes.
- Es valora necessari capacitar la ciutadania perquè pugui participar. En aquest sentit es proposa impulsar **escoles de ciutadania** perquè aprenguin a participar. Aquesta formació i capacitatció també l'haurien de fer els responsables polítics i acreditar-ne la seva capacitatció.

L'estructura i l'organització de la societat civil

- Es valora necessari fomentar la **creació de plataformes i xarxa de relació cíviques** per a objectius pròxims (compartits). S'opina que caldria estructurar la societat civil posant en relació aquells col·lectius i entitats d'un mateix àmbit i que a través d'aquestes plataformes hi hagués una interlocució amb els responsables públics de cada àmbit.
- Es valora que **existeixen mecanismes de participació de la ciutadania que no son reconeguts** per les institucions.
- Es destaca que cal **tenir en compte els usos del temps per a poder participar**. És a dir, donar facilitats per poder compatibilitzar la vida laboral, la personal i familiar i la participació ciutadana. No tothom pot participar i per tant cal vetllar per a que la participació sigui efectiva i eficient.

De les institucions a la ciutadania. L'acció institucional

El foment actiu de la participació de tothom

- Cal **fomentar la participació activa de tothom**. Per una banda, aconseguint que els nouvinguts, minories cultural i ètniques puguin participar en les eleccions i els processos participatius del seu municipi (per exemple, mitjançant quotes o canals específics). Això, en el primer cas, implica atorgar el dret al vot dels nouvinguts. Tot i això, no tots els membres del grup estan d'acord, ja que hi ha qui considera que cal garantir uns mínims de temps i d'integració al territori per poder participar activament. Per una altra banda, fomentant la participació dels agents econòmics en els espais que els afectin.

L'establiment dels mecanismes de control i transparència

- Cal disposar de **mecanismes de control de la gestió** i les pràctiques administratives, de manera que es donin explicacions de les decisions i actuacions que es prenen des dels poders públics. Cal evitar l'arbitrarietat en les pràctiques administratives. Per exemple, es destaca que no pot ser que una al·legació es contesti de qualsevol manera i això ja sigui vàlid. De la mateixa manera, si un equip de govern s'allunya del programa electoral amb el que va guanyar unes eleccions, hauria de donar explicacions de perquè ha pres aquelles decisions.
- L'administració ha de **facilitar la informació necessària** a la ciutadania i ser transparent amb la informació que disposa i en els arguments que hi ha darrere d'una decisió política.
- Per facilitar la transparència anteriorment citada, s'apunta que caldria **potenciar les Cartes de Servei**, amb informació dels drets i deures dels usuaris respecte a cada servei perquè així seria més fàcil exigir una certa responsabilitat i compromís dels diferents serveis que ofereix l'administració.

Donar a conèixer els mecanismes de participació existents

- Respecte al foment de la participació ciutadana, en primer lloc, s'assenyala que cal **garantir la difusió dels mecanismes de participació ciutadana**, perquè per a què la gent participi primer s'ha d'assabentar de que existeixen uns canals i uns mecanismes de participació. Per això cal difondre els projectes participatius que es fomenten entre la ciutadania.

Les actituds de les institucions

- Per altra banda, es constata que hi ha una certa **por a la participació ciutadana no controlada**. Això provoca que els poders públics tinguin certs recels vers el foment de la participació ciutadana, i sempre que l'impulsen és en temes i àmbits molt acotats. Aquesta por genera que els processos només siguin consultius. Però, es considera que haurien de ser vinculants, o si més no que es garantís que hi ha una certa influència de la participació ciutadana en la presa de decisions dels poders públics, i que no es tracta només de legitimar les actuacions que el govern ja ha decidit realitzar.
- En la mateixa línia que l'aportació anterior, es destaca que **l'administració hauria de ser més receptiva a les iniciatives ciutadanes**. És a dir, hauria de ser més permeable a les demandes ciutadanes i no només fomentar la participació ciutadana quan la iniciativa sorgeix de la institució, sinó escoltar i facilitar la deliberació en temes i àmbits on la societat civil manifesta voluntat de debat.

Els objectius de la participació versus la qualitat democràtica

- Per millorar la qualitat democràtica també es proposa **establir uns indicadors mínims de qualitat democràtica** que permetin fer un control i seguiment del funcionament de l'administració. El dubte està en si això s'ha d'establir mitjançant una llei o hi ha algun altre mecanisme per a realitzar aquest seguiment. En tot cas, hi ha acord en que és necessari establir aquests indicadors per objectivar d'alguna manera el funcionament democràtic dels

poders públics. Aquesta proposta es vincula al comportament ètic, tant de l'administració com de la societat civil.

- **La participació no assegura** que la presa de decisions sigui veritablement democràtica. Cal anar molt amb compte amb com es porten a terme aquests processos i qui participa en ells. És necessari vetllar per a que es faci bé.
- De la mateixa manera, també s'assenyala que els responsables polítics haurien de **diferenciar millor entre els seus càrrec institucional i la seva representació política**. Una cosa és el càrrec institucional que ostenten i un altre el partit polític al que pertanyen. Cal evitar la patrimonialització dels càrrecs polítics de l'administració pública.
- Existeix el **risc de que s'utilitzi la participació com a legitimació** de les elits polítiques, quan el que caldria buscar és una participació transformadora i no legitimadora.
- Caldria impulsar **auditories de participació per avaluar** de quina manera s'han fet els processos i establir mesures per garantir una supervisió externa a qui ha impulsat o desenvolupat el procés.

Les metodologies

- S'hauria de fomentar la participació ciutadana a partir de la **proximitat territorial**. Per exemple, els municipis grans haurien de fomentar la participació a través de districtes o barris per facilitar la participació ciutadana des de la proximitat.
- També es proposa **fomentar la e-governança** per facilitar a la ciutadania la participació activa en els afers públics. Es considera que l'ús de les noves tecnologies pot fer més àgil la participació de la ciutadania, però a més pot millorar la gestió quotidiana de l'administració facilitant la relació entre la ciutadania i l'administració.
- Per millorar la qualitat democràtica dels municipis es proposa **facilitar la participació de la ciutadania en els plens municipals**, en tant que és el màxim òrgan de representació i decisió municipal. S'apunta que els plens municipals haurien de ser oberts a la participació ciutadana de manera que es garantis que la ciutadania pot intervenir i que això no depèn de l'existència d'un reglament municipal que ho estableixi o de la benevolència política de cada cas.
- Respecte a la relació entre l'administració i la societat civil, i en especial el teixit associatiu i als col·lectius no organitzats però amb un interès comú, s'assenyala que s'hauria de **facilitar els espais físics** per les associacions i els col·lectius informals, **promovent la gestió cívica**, ja sigui a través de l'autogestió o la cogestió, i realitzar els **plans d'usos dels equipaments de forma participada**. L'objectiu final, seria afavorir les agrupacions de base i promoure el funcionament democràtic des de la proximitat i amb persones amb un interès compartit.
- És necessari garantir el **retorn dels resultats** de la participació i ser transparent amb les regles del joc.

Les temàtiques obertes a la participació de la ciutadania

- Respecte els àmbits on s'hauria de potenciar la participació ciutadana, s'assenyala la necessitat de **fomentar els pressupostos participatius** per garantir que es potencia la participació en aquells temes més importants i estratègics dels municipis i de les administracions. Perquè si no hi ha el risc de només fomentar la participació en temes simbòlics o sense massa incidència real.
- La participació s'hauria d'impulsar en **temàtiques o decisions estratègiques dels municipis** no només per decidir qüestions poc rellevants. Per tant és important també dissenyar i **incorporar la participació ciutadana des de l'inici del procés** i no quan ja està tot dissenyat.

La regulació de la participació

- Es valora necessària una llei de participació que reguli o forci en certa manera als ajuntaments perquè siguin més participatius. Ara bé, aquesta llei **pot ser contraproductiva si no es fa bé**, i no es posen **els recursos necessaris**, ja que la llei per si sola no garanteix res, com s'ha demostrat en l'àmbit urbanístic on sovint la participació es tracta tan sols d'un tràmit burocràtic. A l'hora de fer aquesta llei, **caldria fer-la amb participació ciutadana** i podria servir per visualitzar i canviar la cultura política.
- D'altra banda la regulació s'hauria de fer a **tots els nivells de l'administració**, món local, CCAA i estat.
- Respecte a la relació entre teixit associatiu i administració també s'observa que caldria **regular millor l'atorgament de subvencions i establir criteris objectius i transparents**, així com generar sistemes de control per a garantir i objectivitzar les relacions entre la xarxa pública i les associacions. Es considera que l'administració realitza un tracte de favor amb aquelles entitats que són afins al seu color polític, i no es facilita la tasca d'aquelles que poden ser més crítiques o "molestes" pels poders públics. Aquest tracte diferencial i discrecional és un clar exemple de mala qualitat democràtica.

La decisió ciutadana. Democràcia directa, sense intermediaris

- Es valora necessari **fomentar els referèndums vinculants** a tots els nivells de l'administració: municipal, autonòmic, etc. per aprofundir en la qualitat democràtica. Es considera que és un mecanisme que s'hauria de potenciar més per a la presa de decisions importants que afecten a la ciutadania.
- En aquest mateix sentit, es considera que per **no desvirtuar la Iniciativa Legislativa Popular (ILP)** i que després d'un gran esforç important de la ciutadania per introduir un tema en l'agenda del parlament s'hauria de valorar més la proposta ciutadana i no menysprear-la amb tanta facilitat, perquè això desmoralitza i frustra les iniciatives ciutadanes. Per això es proposa que aquestes iniciatives haurien d'acabar amb un referèndum vinculant.
- Caldria establir alguna mena de mecanisme que permetés a la ciutadania exercir **control directe de la classe política** i fer mocions de censura.
- Cal establir **mecanismes de participació directe individual** ja que no sempre les associacions representen el sentir de la gent.

DEBATS A NIVELL POLÍTI

De les institucions a la ciutadania. L'acció institucional

La confiança de les institucions vers la ciutadania.

- A qui convidem a participar en els processos participatius? Hem de passar un filtre sobre **qui participa?** I sobre allò que es diu? Aquestes preguntes sorgeixen davant la reflexió sobre a qui s'ha de convocar, si s'ha d'invocar a tothom, si hem de fer un garbell previ, etc. En tot cas, s'assenyala en els municipis petits tothom es coneix i has de saber qui diu què; val a dir, per atorgar-li un valor a una aportació hi ha que saber d'on prové.

La informació i la utilitat dels canals utilitzats.

- Es coincideix en que la ciutadania desconeix els **canals d'informació**. S'assenyalen diferents elements:
 - L'exposició pública de projectes, per exemple, està establerta per llei, però s'és conscient que únicament mobilitza a qui està afectat el projecte.
 - Les actes dels Plens són públiques, però s'assenyala que la ciutadania no ho sap – com tampoc sap que pot assistir-hi –, i que penjar-la a la web és un canal limitat que no arriba a molta gent. La retransmissió dels plens per ràdio i la televisió, per exemple, poden ser bons mitjans per transmetre i mantenen informada a la població d'un municipi. Alguns municipis presents comencen a fer-ho ara, però no poden emetre encara una valoració sobre l'impacte de l'ús d'aquest mecanisme.
 - Els butlletins municipals es valoren com un instrument a disposició del lluïment de l'equip de govern del moment, més que com veritables instruments d'informació local. Es considera que sempre són un aparell de govern, governi qui governi; i en alguns casos la seva periodicitat s'adapta a disposar de notícies per aconseguir aquest lluïment, per tant, no se li dóna una regularitat en la publicació.

Les dinàmiques dins dels equips de govern.

- Les **actituds d'escolta** dins dels equips de govern són un element important de qualitat democràtica. En aquest sentit, es valora que hi ha casos que la paraula de l'alcalde no pot ser qüestionada per cap regidor del propi govern.

El funcionament dels òrgans estables.

- Sovint l'activitat d'un Consell de participació és aturada per un equip de govern, perquè no s'està d'acord amb la seva composició o no l'interessen els debats que allà es produeixen. Tot i això, s'apunta en ocasions poden ser les entitats que formen part del òrgan de participació les que no vulguin col·laborar amb l'equip de govern del moment i decideixin no participar en les reunions.
- Els consells, en molts casos, únicament funcionen com espais informatius sobre temes municipals.

La regulació de la participació.

- Garantir per llei no implica necessàriament una veritable participació, no garanteix la qualitat. Però sí es valora que cal legislar temes com el transfugisme, el referèndum, etc. Com a exemple, es cita que, tot i que la llei estableix un programa de participació en el POUM, l'experiència assenyala que en alguns municipis els mecanismes no han passat de la informació pública i el període

d'allegacions, aspecte que confirmaria que legislar entorn la participació no garantiria una participació de qualitat de la ciutadania.

De la ciutadania cap a les institucions. La Iniciativa Ciutadana

La confiança de la ciutadania vers la institució.

- S'identifica un desencant de la ciutadania davant situacions com un canvi de govern amb la conseqüent aturada de projectes; un canvi de govern provocats per trasfuguisme, situacions de corrupció en l nivell polític, etc. Aquestes situacions provoquen un desencant en la ciutadania tant en relació a la motivació per anar a votar com respecte la confiança en les persones amb càrrec s polítics.

Poc dinamisme dels i les habitants davant els afers locals

- Es coincideix en el poc interès del veïnat en les qüestions col·lectives, a no ser que hi hagi momentàniament un tema que els afecti directament. És a dir, vindria a ser un interès individual vehiculat de manera col·lectiva. Per il·lustrar-ho, s'expliquen un experiència on es va donar una gran afluència de públic a una sessió informativa sobre la reurbanització d'un àrea d'un nucli urbà. Però, un cop el govern municipal va informar que no hi haurien contribucions especials, a les posteriors reunions convocades per informar i fer seguiment de l'estat del projecte no va acudir ninguna persona.
- Respecte a quins sectors es mobilitzen, es destaca per una banda un gruix de persones que sempre hi participen. Entre la ciutadania que no hi participa, el debat es centra en les persones novingudes a un municipi, sense cap lligam, generalment arribades per una qüestió de preu de l'habitatge. Com aconseguir que aquestes persones coneguin la dinàmica, les festes, les entitats, del municipi és un dels reptes que es veu de difícil solució. Es comenta que si aquests novinguts tenen fills i van a l'escola, al menys ja es un punt de lligam amb el municipi en el que resideixen. Quina estratègia han de definir les institucions davant aquest context?

L'estat de salut de les entitats

- Es diferencia entre les entitats tradicionals, aquelles que han existit des de temps enrere a un municipi; i aquelles anomenades joves, de més recent creació. Algunes de les febleses destacades són l'envelliment de les juntes de les entitats i la dificultat per tenir persones que es responsabilitzen del funcionament del dia a dia de l'entitat. Es ressalta que tot i això són les que fan de interlocutors amb l'Ajuntament, i es considera quan sort que existeixin.
- Respecte al finançament de les entitats, s'assenyala que la situació ideal seria que no dependguessin de finançament municipal, ja que pot provocar clientelismes.

La participació de la ciutadania en les entitats

- La participació de les persones s'entén que respon al cicle vital en dos sentits: per una banda, la disponibilitat de temps de dedicació a cada àmbit de la vida d'una persona segons aquests cicles vitals; i per una altra, l'interès sobre els diferents temes al llarg de la vida: cultura, AMPA, lleure, etc.

La capacitat ciutadana d'incidir en l'agenda política

- Com a **propostes de millora**, s'apunten diverses propostes:
 - Es suggereix regular la veu al Ple per part de la ciutadania, ja sigui individual o col·lectiva. Aquesta regulació seria necessària per ordenar i preveure en l'ordre del dia, et.

En aquest sentit, actualment la capacitat de fer arribar una pregunta, demanda d'informació, etc. a l'equip de govern es vehicula a través del grups municipal. Es considera relativament fàcil parlar amb els grups municipals en l'oposició per a que plantegen una pregunta en el Ple.

- També s'apunta la idoneïtat de crear una canal tipus la Iniciativa Legislativa Popular però a nivell de municipis. Sorgeix davant la possibilitat de recollir una nombre de signatures davant un tema concret que mobilitza a les persones d'un mateix municipi, i com aquestes signatures podrien influenciar o tenir algun efecte més enllà de la voluntat política. Es considera important, doncs, la regulació del mecanisme per a tots els municipis de Catalunya.

Tot i això, es mostra preocupació entorn els riscos com poden ser la manipulació o la necessitat d'un tècnic neutral en el procés per evitar una mala implementació del mecanismes, ja que el cos tècnic municipal està a disposició dels successius equips de govern (*responen a qui mana*), i per tant, aquesta responsabilitat hauria de posar-se en un nivell supramunicipal.

Aquest informe ha estat elaborat per
Indic. Iniciatives i Dinàmiques Comunitàries