



Recomanacions per a un reglament de participació ciutadana

Document estratègic

Direcció Insular de Participació Ciutadana
Consell de Mallorca

Informe elaborat per Dra. Neus Ramis Seguí,
Consultora en participació ciutadana
La Bombeta, iniciatives participatives
Mallorca, juny 2019



Índex

1. PRESENTACIÓ	5
2. EL PROCÉS PARTICIPATIU	7
2.1 Metodologia emprada	7
2.2 Fites del procés participatiu	9
3. RECOMANACIONS PER A L'ELABORACIÓ D'UN REGLAMENT EN PARTICIPACIÓ CIUTADANA DEL CONSELL DE MALLORCA	11
3.1 Principals reptes, potencialitats i oportunitats del CIM per a impulsar polítiques participatives.....	11
3.1.1 Potencialitats	11
3.1.2 Oportunitats	12
3.1.3 Reptes	12
3.2 Com ha de ser el reglament?	14
3.2.1 Facilitador de la participació	14
3.2.2 Llenguatge adaptat a la comprensió de tothom	14
3.2.3 La participació com a concepte transformador	14
3.2.4 Els dos tipus de figures normatives	19
3.2.5 Les formes de participar	20
3.2.6 Els efectes de la participació	21
3.3 Estratègia per a la confecció de l'arquitectura institucional en participació ciutadana del CIM	22
3.3.1 El sistema de participació	22
3.3.2 Pla estratègic de participació ciutadana del CIM 2020-2024.....	23
3.3.3 Direcció Insular de Participació Ciutadana: incidència transversal	24
3.3.4 Consell de participació ciutadana.....	27
3.3.5 Cap a un major suport al municipalisme	27
3.3.6 Consells sectorials i/o territorials	28
3.3.7 Impulsar determinats processos de participació.....	29
3.4 Tenim el reglament...i ara què?	29

3.4.1 La participació: ben estructurada, amb mètode, rigor i sistema de treball	29
3.4.2 Persona responsable de la coordinació de les actuacions participatives	30
3.4.3 Tot el que es posi a debat, s'ha de poder executar	31
3.4.3 Difusió i apropiació de l'ordenament jurídic insular que reguli la participació.....	31

1. PRESENTACIÓ

La disposició final segona del Reglament Orgànic del Consell de Mallorca (d'ara en endavant CIM), aprovat per acord del Ple de dia 12 d'abril de 2018 (BOIB núm. 89, de 19 de juliol de 2018), estableix que el Departament de Participació Ciutadana i Presidència ha de sotmetre al Ple l'aprovació inicial del Reglament de participació ciutadana i associativa, que ha de desplegar les normes generals de participació ciutadana del Títol IV.¹

Per a elaborar el reglament, el gabinet tècnic, liderat per la directora de la Direcció Insular de Participació Ciutadana Maria Amengual, considerà que era indispensable comptar amb la deliberació prèvia dels actors implicats que, en un futur, seran qui l'empraran. Per això, es va engegar un procés que permetés obtenir, de forma participada, un document estratègic de recomanacions sobre els elements a tenir en compte a l'hora de redactar el contingut del reglament.

El procés per identificar els principals punts d'aquest document ha estat de per sí pedagògic i enriquidor, també i sobretot per a les persones que hi han participat doncs: 1) ha permès un apoderament major dels actors respecte dels drets i beneficis de participar, 2) ha generat expectatives i voluntats a favor d'impulsar la cultura participativa en el sí de la institució i 3) ha aclarit els conceptes, l'ús i l'aplicació de les figures normatives que constituïran el futur reglament. Així mateix, ha posat en evidència la necessitat d'impulsar polítiques en favor d'un treball intersectorial entre departaments que optimitzi els recursos i l'impacte de les actuacions i, també, de

¹ Consell de Mallorca (2018). Reglament orgànic del Consell de Mallorca. (BOIB núm. 89, de 19 de juliol de 2018). En línia:
http://participaciociutadanamallorca.cat/panel/img/PROJECTE/Reglament_org%C3%A0nicConsell_de_Mallorca.pdf (06/06/2019)

potenciar el treball en xarxa amb les entitats i associacions de la societat civil de Mallorca.

Aquest document estratègic és el fruit dels principals consensos al voltant dels reptes, oportunitats i potencialitats que el CIM ha d'afrontar si vol posar en marxa una arquitectura institucional que afavoreixi la participació ciutadana. Aquests han sortit a la llum durant el procés participatiu que ha aglutinat a més de cent quaranta persones dels distints sectors estratègics (polític, tècnic, social i municipal). Té, doncs, la legitimitat suficient per a tenir-lo en compte a l'hora no només de redactar la normativa, sinó també d'impulsar-la posteriorment. Respecte a aquest darrer punt, som conscients de que l'elaboració i futura aprovació d'un reglament de participació ciutadana no activarà *per se* la participació a la institució ni la democratitzarà més. Més bé, fora bo que fos una mesura més dintre d'una estratègia insular més ampla que aspiri a fomentar la participació en tots els nivells.

Estructura del document:

El document té tres seccions: la presentació del projecte, l'explicació del procés participatiu, que conté dos apartats, dels quals el primer es refereix a la metodologia aplicada i l'altre a les fites del procés i, finalment, una tercera secció on es desenvolupen les recomanacions per a l'elaboració d'un reglament en participació ciutadana pel CIM. Aquesta darrera secció es compon d'un primer apartat on es resumeixen els principals reptes, potencialitats i oportunitats que s'han detectat i que poden ajudar o dificultar l'impuls de polítiques participatives en el CIM. En segon lloc, es concreta com hauria de ser el reglament en forma, no tant en contingut. En tercer lloc, s'explica l'estratègia que caldria adoptar pel disseny de l'arquitectura institucional en participació. Finalment, es donen recomanacions sobre què fer un cop el reglament s'hagi aprovat.

2. EL PROCÉS PARTICIPATIU

2.1 Metodologia emprada

El procés participatiu per obtenir aquest document estratègic ha volgut permetre la deliberació dels distints elements que el configuren i que en resulti un document més plural i consensuat. S'ha basat en els següents punts que el justifiquen:

1. *Que s'ha fet? S'han facilitat canals per a què les persones i entitats identificades prèviament com a potencials participants, i que pertanyen als quatre sectors abans esmentats (polític, social, tècnic i municipal), puguin incidir en el reglament insular.*
2. *Per què s'ha fet?*
 - a. *Per fer pedagogia de la participació, tant pel que fa al contingut com a la pràctica. Això és, per formar persones més implicades i que aprenguin a interactuar a partir dels canals participatius, des d'una empatia major respecte a les necessitats i límits de cada interlocutor.*
 - b. *Per afavorir la inclusivitat i diversitat entre els i les participants que hi han intervingut.*
 - c. *Per potenciar el treball transversal en el sí del CIM que faciliti la cooperació i el treball conjunt entre departaments.*
 - d. *Per plantejar i desplegar tots els mitjans que estiguin a l'abast per aconseguir que més gent participi.²*

² *Veure Quim Brugué (2017). Guia per dissenyar i executar processos participatius en l'àmbit municipal. Generalitat de Catalunya. Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència. Direcció General de Transparència, Dades Obertes i Qualitat Democràtica, pàg. 38-39.*

Hi ha hagut dos moments crucials: la part de diagnosi i la part formativa-propositiva que han contingut, a la vegada, tres elements indispensables: explicar, escoltar i respondre.

A continuació, s'expliquen totes les parts.

En primer lloc, una de les *primeres fases* que calia portar a terme havia de ser *l'elaboració d'una diagnosi* que ens aportés una fotografia fixa de la situació actual en participació ciutadana a l'administració insular. Això és: qui participa, com es participa, quan, amb quina freqüència i a on. Aquesta diagnosi s'havia de basar en els punts següents:

1. El grau de sensibilització del personal tècnic i polític del Consell de Mallorca respecte de la participació ciutadana.
2. La identificació dels principals agents socials del context, rellevants per a la promoció de la participació ciutadana.
3. La identificació de les principals necessitats, dificultats i fortaleses de l'Administració i de les necessitats socials en relació a la promoció de polítiques participatives.
4. Detectar els principals obstacles per a la consecució de la participació ciutadana (institucionals, humans i socials).

No obstant això, i sabent que seria recomanable, no va ser possible fer aquesta diagnosi per manca de temps disponible. A falta d'això, s'aplicaren tècniques d'investigació basades en l'enquesta que varen permetre abordar els elements comentats, tot i que no en la profunditat que requeria l'assumpte. Les enquestes anaven dirigides a quatre perfils de persones destinatàries:

1. Persones representants polítiques.
2. Personal tècnic del Consell de Mallorca.

3. Batles i batllesses o bé personal tècnic de les àrees de participació dels municipis.
4. Entitats i/o associacions.

Tenien l'objectiu d'obtenir unes línies de reflexió sobre què entenien els diferents actors per participació, quina era la importància estratègica que se li atorgava a aquesta matèria així com el grau de predisposició a implicar-se en canals participatius, quin era el tipus de participació que es duia a terme des del Consell i finalment, les possibles línies de treball a desenvolupar.

La segona fase del procés va ser constituir dos espais de treball participatiu puntuals: un primer amb representants dels distints partits polítics amb representació al CIM i amb personal tècnic, i un segon amb persones representants de les entitats i associacions de l'illa de Mallorca. El propòsit d'aquests dos espais va ser deliberar sobre la importància de la cultura participativa i establir unes possibles línies sobre com hauria de configurar-se un reglament que la regulés. Així doncs, pretenien consensuar definicions, objectius, visions i maneres de fer que es reflectiran a la normativa.

A cada fase es va preparar un document inicial d'explicació on es detallava el per què de tot plegat, la fase en la qual s'estava treballant i quins serien els efectes de la participació (explicar). A continuació se'ls convidava a participar a partir del canal previst (escoltar). Finalment, s'analitzaven els resultats i es penjaven al web <http://participaciociutadanamallorca.cat> o s'enviaven els informes d'anàlisi (devolució) per correu electrònic.

2.2 Fites del procés participatiu

En total s'han fet tres enquestes i dos tallers participatius, que sumen un total de cinc canals a través dels quals les persones han pogut participar.

Taula 1. Xifres de participació

Enquestes	Nombre de participants
Perfil polític	21
Perfil tècnic	18
Perfil social	66
Perfil municipal	9
Tallers	
Polític-tècnic	22
Social	7
TOTAL	143

Font: elaboració pròpia

Els resultats de la participació són positius excepte en dos casos: en primer lloc, en els municipis, tant en el seu nivell tècnic com polític. S'ha observat poca implicació i resposta per part d'aquest sector que pot ser degut a diverses raons que requereixen d'un estudi més detallat. El fet que les actuacions coincidissin amb el període electoral podria influir en aquesta poca implicació. En segon lloc, hi va haver poca participació de la societat civil en el taller participatiu, fet que, com s'especifica a l'informe, és un indicatiu important a tenir en compte a l'hora d'analitzar el grau de proximitat del CIM que, a primera vista, sembla ser escàs. Tot i que caldria un estudi més exhaustiu, podríem apuntar alguns motius per explicar aquest fet:

1. Des de la Direcció Insular de Participació Ciutadana es contacta amb les entitats i associacions per matèria de subvencions però no es fa cap altra feina d'implicació i co-decisió en assumptes d'interès general. Això fa que les relacions de confiança amb aquestes siguin limitades i que els costi implicar-se quan s'organitza algun taller.
2. Caldria haver treballat més de forma intersectorial amb altres departaments de manera que cadascun convencés a les entitats i associacions amb les quals

treballa de la importància de participar en un taller com aquest i formar part del procés.

3. En el moment de fer el taller ens trobàvem en plena campanya electoral, en conseqüència, les agendes de les persones convocades tal volta es solapaven amb actes electorals.

3. RECOMANACIONS PER A L'ELABORACIÓ D'UN REGLAMENT EN PARTICIPACIÓ CIUTADANA DEL CONSELL DE MALLORCA

3.1 Principals reptes, potencialitats i oportunitats del CIM per a impulsar polítiques participatives.

3.1.1 Potencialitats

Tant *algunes entitats com certes àrees tècniques dels departaments* admeten tenir un *contacte freqüent*. Això ajudarà a l'hora de teixir unes relacions més sistemàtiques i ordenades que possibilitaran anar més enllà de les reunions bilaterals que ara mateix es fan, per fer un pas més cap a la multilateralitat i la presa de decisions col·lectiva.

En segon lloc, s'admet tenir *espais de treball o contacte freqüent* entre el CIM i els *municipis*, la qual cosa també pot afavorir un treball en xarxa a nivell local més estructurat i dinàmic que possibiliti determinades decisions de forma conjunta.

En tercer lloc, el CIM ha iniciat una *política en favor de la transparència* i una estratègia de comunicació que tal volta caldria potenciar de manera que millorés la percepció actual de que el CIM és una institució llunyana que comunica poc les actuacions que duu a terme.

3.1.2 Oportunitats

La *importància estratègica* que se li atorga a la participació com a metodologia que complementa la democràcia representativa i que fomenta la qualitat democràtica és encoratjadora. Tots els actors consultats amb distints perfils ens han fet arribar la idea que cal promoure la cultura participativa de manera que es permeti integrar la pluralitat de visions en el sí de les decisions insulars i que les mesures adoptades siguin més consensuades i acceptades per tothom. Això és important ja que, perquè hi hagi participació, es necessita una voluntat que ha de venir tant de la part política, indispensablement, però també de la part tècnica i també social (recordar que des de la societat civil també es pot i és recomanable que s'impulsi la participació).

La *predisposició a implicar-se* en canals participatius també és elevada per part de tots els actors, cosa que demostra que les condicions, a priori, serien favorables al desplegament dels mecanismes participatius.

Les *tecnologies de la informació* i la imminent transformació de *l'administració digital* del CIM suposen un gran avantatge a l'hora de plantejar l'arquitectura participativa i són valorades de forma positiva pels actors consultats. Permeten complementar la participació presencial amb la virtual i poden ajudar a fer més pròxima la institució establint plataformes que aproximïn relacions. Cal tenir-les en compte en el reglament.

3.1.3 Reptes

Un dels principals reptes que cal abordar és la *manca de pràctica participativa*, que és la manera com la participació ciutadana s'aprèn. Això es reflecteix en un desconeixement general per part dels actors consultats quant a conceptes bàsics de la participació i als canals actius de que ara mateix disposa el CIM per participar. Així doncs, a dia d'avui i

en termes generals, el CIM no té una arquitectura institucional que convidi a la implicació.

En aquest sentit, cal que el Consell aposti per una estratègia impulsora de mecanismes propis de la democràcia deliberativa i directa en els departaments on sigui convenient (com per exemple: Cultura, Patrimoni, Esports, Benestar i Drets Socials, Medi Ambient...), que permetin una transformació de l'entorn o del sector a partir d'una mirada plural i integradora. Aquests mecanismes han de permetre la implicació de col·lectius, entitats i associacions i, en nombrosos casos, de ciutadania no associada que estigui interessada en l'assumpte tractat.

Un segon repte identificat és la *manca de sensibilització envers la participació ciutadana*, que constitueix el pilar de la democràcia. Així doncs, els actors consultats opinen que caldria que es fes més incidència sobre la necessitat de desplegar els instruments participatius que permetin millorar la qualitat de la gestió. Això es podria traduir en l'impuls de la pràctica participativa de forma estratègica que es podria complementar amb formacions sobre com executar-la de forma rigorosa.

Un tercer repte esmentat es refereix al *treball intersectorial*, gairebé inexistent, en el sí del CIM. Cal treballar en aquest sentit, preveient una estructura que permeti en primer lloc, establir connexions i relacions entre àrees (segons les fons consultades, algunes no coneixen el treball de les altres) i en segon lloc, establir una interacció que podria millorar la participació interna i fomentar una cultura organitzativa més transversal.

Un últim repte identificat té a veure amb la necessitat de que existeixi un *lideratge* convençut de la necessitat de fer participació a nivell polític, en primer terme, i després tècnic. El lideratge és quelcom que un reglament no pot estipular perquè depèn de

voluntats. Però l'aprovació del reglament en aquesta matèria pot instigar a que l'assumpte entri en l'agenda política del nou equip de govern insular i es generi un lideratge adequat per a impulsar polítiques participatives.

3.2 Com ha de ser el reglament?

3.2.1 Facilitador de la participació

Cal apostar per un reglament obert, que faciliti la participació, que no constrenyi a la institució a seguir procediments de treball massa estructurats, tancats, fins i tot asfixiants, sinó que permeti que els mecanismes participatius previstos puguin adaptar-se a la realitat canviant. Això és, si cal fer més trobades participatives perquè la realitat ho imposa, s'han de poder fer gràcies a la regulació del mecanisme més flexible o, si s'han de prendre certes decisions, aquest procediment s'ha de poder fer amb la celeritat i agilitat adequades, evitant traves burocràtiques que facin encara més lent el seu funcionament.

3.2.2 Llenguatge adaptat a la comprensió de tothom

Fóra bo que el reglament estigui escrit en llenguatge humà i comprensible per a tothom de manera que la seva interpretació sigui fàcil i àgil. De totes maneres i com s'especificarà més endavant, seria recomanable que estigués acompanyat de guies d'utilització, processos formatius, explicacions contínues i, sobretot, praxi.

3.2.3 La participació com a concepte transformador

El reglament ha d'integrar una definició transformadora del concepte "participació" com a "prendre part de les decisions", anant més enllà del fet "d'informar" o de deixar "opinar". Segons la *Guia pràctica per a l'elaboració d'un reglament en participació ciutadana*, podríem definir la participació com l'escenari on trobem uns i unes representants electes que són els responsables finals de les polítiques públiques, però

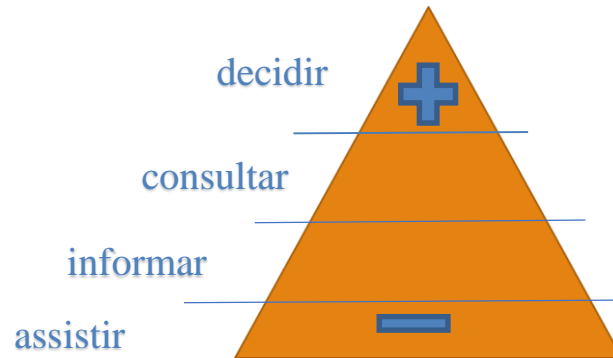
que incorpora mètodes propis de la democràcia directa (espais, processos i mètodes formals) on la ciutadania, a partir de la deliberació, pot intervenir i construir de manera col·lectiva projectes comunitaris”³.

Segons aquesta definició, per exemple, el dret a ser informades (portal de la transparència, assistir a un ple ordinari, conèixer el procediment normatiu per a accedir a una subvenció...), sol·licitar informació respecte d'un assumpte o un pressupost (dret de petició) o respondre a una enquesta (opinar), constituïrien un nivell força bàsic de “participar”. En canvi, un taller participatiu amb ciutadania i perfils tècnics i polítics, una iniciativa ciutadana o un consell sectorial correspondrien a mesures pròpies de la democràcia deliberativa que permetrien debatre, consensuar, escoltar i decidir de forma conjunta certes qüestions

Així doncs, *un reglament ha d'integrar tots aquests mecanismes*, tant els que serveixen per informar i recollir opinions, que correspondrien a una forma bàsica de participar, com els que suposen l'impuls d'altres mitjans participatius més profunds que generen transformacions o permeten, si més no, que les persones influeixin en les distintes fases de les polítiques públiques (veure gràfic 1).

³ Ramis, Neus (2019). *Guia Pràctica per a l'elaboració d'un reglament en participació ciutadana*. Consell de Mallorca. En línia: http://participaciociutadanamallorca.cat/panel/img/PROJECTE/Guia_pr%C3%A0ctica.pdf (30/04/2019), pàg.12.

Gràfic 1. Nivells de “participació ciutadana”



- Nivell 4: Decidir (el de més responsabilitat)
- Nivell 3: Consultar
- Nivell 2: Informar
- Nivell 1: Assistir (el de menys responsabilitat)

Això és bé en la definició del problema, bé en el disseny de la política pública que permeti abordar-lo, bé en la seva implementació o bé en la seva avaluació (veure gràfic 2 on apareix el cicle d'una política pública). Per exemple, la capacitat d'intervenir en el Ple insular per part de la ciutadania no associada i/o entitats a partir de la figura del dret d'intervenció pot fer que *s'identifiqui un problema* que abans no es tenia en compte. Fins i tot pot contribuir a que s'introdueixi *dintre de l'agenda política* ja que exigeix una resposta o justificació per part de l'equip de govern davant la ciutadania i l'oposició, que pot fer que el tema entri dintre dels assumptes a abordar (veure gràfic 2).

Un procés participatiu, per exemple, per definir els usos d'una possessió històrica de Mallorca que és patrimoni del CIM, on s'hi convidaria entitats i/o ciutadania no associada, permetria *dissenyar aquesta actuació política*. Concretament, la *formulació d'alternatives* que caldria valorar a través un comitè tècnic del CIM i la *decisió final*, que seria el moment en que finalitzaria el procés participatiu (veure gràfic 2).

Un consell sectorial en medi ambient pot ajudar a fer el *seguiment* i la rendició de comptes d'un assumpte mediambiental que es porti a terme, fins i tot contribuint a la seva millora.

Les audiències públiques ciutadanes permeten l'*avaluació* de la implementació d'un assumpte insular ja que es genera un espai per a l'explicació d'aquest procés d'implementació i per respondre a preguntes en clau d'avaluació que poden introduir elements de millora a tenir en compte en futures edicions.

Gràfic 2. Exemple del cicle d'una política pública



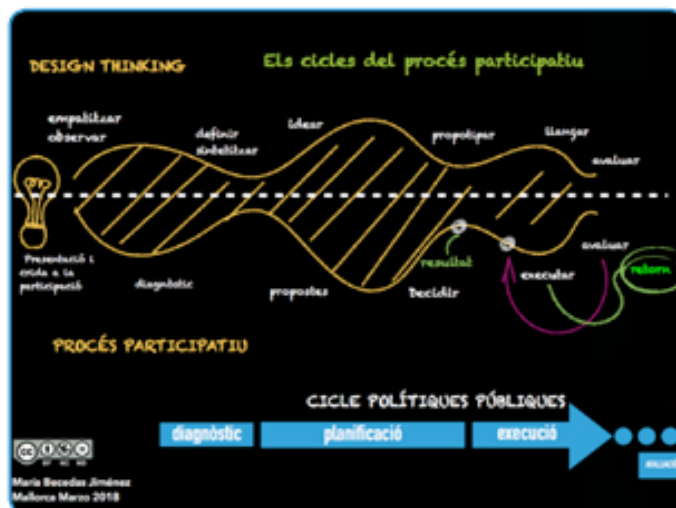
Font: Daniel Català, Evaluación integral wordpress (en línia:

<https://totaleval.wordpress.com/2015/02/11/las-politicas-publicas-y-su-ciclo/>)

És important tenir en compte que la participació no es pot aplicar en tots els moments del cicle de les polítiques públiques. En el gràfic 3, Maria Becedas explica com incorporar processos participatius en el cicle d'una mesura política a partir del mètode *design thinking* que té a veure amb les pràctiques productives i comercials. En aquest esquema que presenta es veu perfectament com hi ha moments del cicle de la política pública en que s'obre el debat a la participació. Com ella especifica, “no me imagino las necesidades en torno a un tema, sinó que ahondo en ellas con las personas afectadas, estudio los matices colectivos y las subjetividades; lo hago a través de la incorporación de un espacio participativo”.⁴

Hi haurà després altres moments en que caldrà fer un treball més intern, tancat, que permeti l'anàlisi, la sistematització i l'avaluació dels resultats obtinguts a la fase participativa per ajustar la mesura política, sempre tenint en compte els factors tècnics i econòmics.

Gràfic 3. Els cicles del procés participatiu



Font: Maria Becedas

⁴ Maria Becedas, *Transversalitzar la participació ciutadana a través de la evaluació de servicis municipals. Jornades sobre innovació democràtica i pràctiques participatives, Consell de Mallorca (abril 2019, Sineu)*

3.2.4 Els dos tipus de figures normatives

Cal distingir entre dos tipus de mecanismes normatius: els espais i els processos.

Entenem un *espai participatiu* com un mecanisme estable de deliberació i proposta.

Orienta a un treball continuat sobre un tema concret: l'elaboració d'idees, el seguiment d'un tema determinat, el control de la seva execució i resultats i/o la seva avaluació.

Pot ser formal o informal i es pot produir:

1. Comptant només amb la participació interna del personal tècnic i representants polítics de l'ajuntament (considerant que s'està fent participació interna)
2. Incloent-hi també la participació de la societat civil o
3. Només ser constituït per membres de la societat civil organitzada i/o no organitzada.

Concebríem un *procés participatiu* com una seqüència de fases que es plantegen de forma conjuntural (en un espai definit de temps), constituïdes per mecanismes participatius que permeten deliberar i prendre una decisió sobre un tema incloent-hi el màxim de sensibilitats possibles. Un cop les decisions o prioritats són identificades i canalitzades als responsables polítics, el procés sol acabar. Per tant, no es tracta d'espais estables sinó de dinàmiques que tenen un moment inicial i un final.

Finalment, cal afegir una figura més que sol estar inclosa en un espai o en un procés, que seria un *mecanisme, canal o instrument* entesos com a eina metodològica que permet fer participació. Per exemple, una enquesta, un taller participatiu, una diagnosi participada, una instància per queixes i suggeriments... Normalment els processos i espais requereixen de l'aplicació de diversos mecanismes participatius per recollir les demandes de la gent.

3.2.5 Les formes de participar

La classificació que proposa Fernando Pindado⁵ respecte de les formes de participar, és la següent (veure gràfic 4):

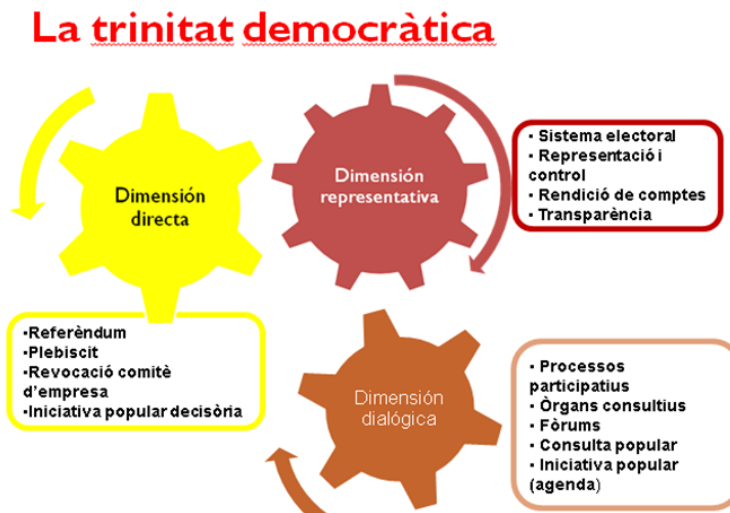
A partir de la *dimensió representativa*, en que s'escullen persones que representin les nostres idees en les institucions democràtiques. Aquí englobaríem la participació en el seu nivell més bàsic ja que no permet influir en les decisions sinó que el/la ciutadà/na es mantingui en un rol "d'observador/a". Són, si més no, "condicions necessàries" que permeten desenvolupar la participació. Per exemple: dret de petició, dret a la informació, transparència... No obstant, per a, veritablement, permetre avançar en la qualitat democràtica, cal que vagin acompanyades d'altres que comentam a continuació.

A partir de la *democràcia directa*, que té a veure amb referèndums i consultes vinculants directes per decidir assumptes d'interès general.

La *democràcia participativa o dialògica* que es basa en la participació de les persones a partir de processos i espais que permeten el debat, la deliberació i el consens, desenvolupen l'empatia i permeten influir en els assumptes d'interès comú.

⁵ Fernando Pindado, ponència en el marc de la taula rodona "Normativa de participació ciutadana. Perspectives de futur". Jornades sobre innovació democràtica i pràctiques participatives, Consell de Mallorca (abril 2019, Sineu)

Gràfic 4 . La trinitat democràtica



Font: Fernando Pindado

Tenint en compte aquestes formes, caldria proposar un conjunt de figures normatives que podrien posteriorment ser aplicades.

3.2.6 Els efectes de la participació

La *participació pot ser vinculant o no vinculant* i això ha d'estar especificat a les figures normatives que contempli el reglament. La no vinculant és la implementada amb l'objectiu de millorar el procés de presa de decisions dels representants polítics, tenint en compte les demandes ciutadanes. Aquestes són valorades i s'intenten respectar en la mesura del possible però les autoritats no tenen l'obligació d'assumir-les completament.

Poden fer-ho parcialment o no fer-ho si aquesta és la decisió final, però es suposa que si s'engega un procés participatiu o s'obre un espai de deliberació és perquè existeix una voluntat política d'escoltar i incloure les preferències de la gent. A més, amb la participació s'afegeixen més elements de força o de pressió que legitimen decidir

determinats temes de la manera que la gent considera, tot i que siguin contraris al que l'equip de govern planteja.

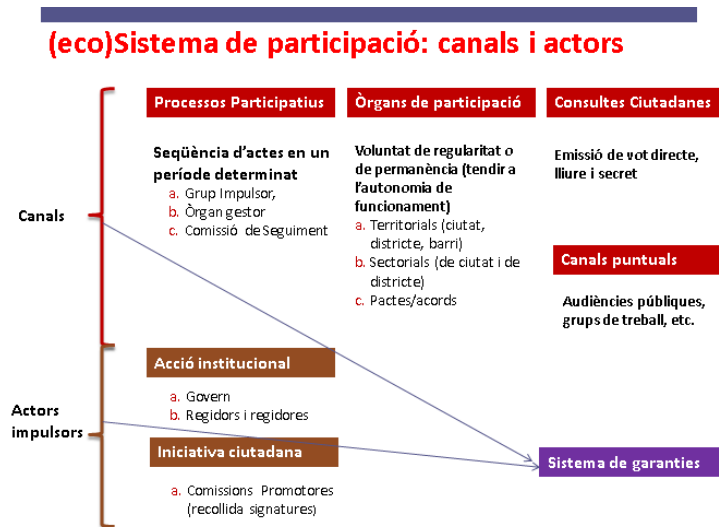
En canvi, la *participació vinculant* és aquella que cal acatar, sigui quin sigui el resultat.

3.3 Estratègia per a la confecció de l'arquitectura institucional en participació ciutadana del CIM

3.3.1 El sistema de participació

Un cop el reglament contempli el concepte de participació, les figures normatives, les formes de participació i els seus efectes, es pot configurar una arquitectura normativa i institucional que reflecteixi un sistema de participació, és a dir, un conjunt de canals i actors que permetin participar. El sistema de participació està constituït per processos, òrgans o espais (permanents i puntuals) i altres mecanismes que tenen assignats uns objectius concrets, una temporalització i unes persones responsables de dinamitzar-los o de garantir la seva realització. Així mateix, existeix normalment una *comissió o consell de participació* que constitueix l'òrgan de màxima autoritat que s'encarrega de vetllar per la qualitat del seu funcionament.

Gràfic 5. Sistema de participació: canals i actors



Font: Fernando Pindado

3.3.2 Pla estratègic de participació ciutadana del CIM 2020-2024

La primera recomanació que caldria fer és que la participació fos realment una decisió estratègica que es gestionàs des de Presidència i que s'integràs de forma transversal a tots els departaments del CIM. Per a què aquesta fos ordenada i tingués una coherència, es recomana fer un Pla estratègic de participació ciutadana 2020-2024 que caldria elaborar de forma "participada", comptant amb la implicació de tots els departaments i de la societat civil. En aquest pla estratègic s'haurien d'especificar els canals participatius que caldria activar, els seus objectius, el pressupost necessari si és el cas, temporalitzar, identificar els departaments responsables i, també, especificar el tipus de seguiment que se'n faria així com l'avaluació de la seva execució.

Es recomana que no s'activin tots els canals de cop ja que podria ser confós i caòtic. Més bé, caldria anar-los desplegant de forma gradual i consistent, sempre garantint-ne la seva qualitat i avaluació. Així, doncs, sol ser més efectiu si en un inici se'n despleguen pocs però ben resolts i controlats, que molts i poc eficients.

3.3.3 Direcció Insular de Participació Ciutadana: incidència transversal

La Direcció Insular de Participació Ciutadana ha de constituir-se en el gabinet tècnic que el posicioni com a peça fonamental que permeti impulsar, coordinar i supervisar les polítiques de participació previstes. Ha de ser, per tant, l'òrgan executor i responsable del Pla estratègic i de la correcta implementació del Reglament de participació ciutadana. La seva posició dintre de l'organigrama hauria de ser transversal (com pugui ser l'àrea d'Igualtat o de Comunicació) ja que cal que estigui coordinada amb tots els departaments del CIM.

Podríem establir les següents línies de treball que estructurarien la seva tasca:

1. *Suport a l'associacionisme/treball en xarxa amb la societat civil*: el treball amb les entitats de Mallorca és fonamental si es volen teixir relacions amb la societat civil que incrementin la confiança, el sentiment de col·lectivitat i la motivació per a una posterior implicació en els canals participatius que es despleguin. Actualment el CIM és vist com una institució llunyana i desconeguda. Cal anar canviant les dinàmiques i situar la societat civil com un actor clau més a tenir en compte quan es prenen decisions. En aquest sentit, es poden plantejar mesures que tinguin a veure amb:
 - a. Configurar un registre d'entitats actualitzat que permeti fer un seguiment de la seva activitat.
 - b. Ser el contacte de referència per a elles. Derivar si cal les peticions i sol·licituds d'informació que es rebin a les persones de referència dels departaments que correspongui. Que les entitats tinguin finestreta única des de la qual es resolguin i derivin les seves preguntes.
 - c. Facilitar els tràmits burocràtics de manera que puguin treballar amb l'Administració de forma àgil.

- d. Establir un sistema de comunicació amb les entitats registrades amb informacions del seu interès.
 - e. Coordinar el treball en xarxa entre entitats que pot concretar-se en una plataforma virtual, en trobades participatives, formatives ...
2. *Foment del treball intersectorial*: fomentar la participació interna en el sí del CIM és crucial per esdevenir una institució més participativa. Recomanem constituir una Mesa intersectorial de participació interna que funcioni per comissions de treball que es vagin definint en funció de les necessitats i projectes.
- Aquesta Mesa hauria d'estar coordinada per la Direcció Insular de Participació amb la col·laboració dels caps d'àrea, de manera que se n'assegurés un lideratge continu i clar. Tindria l'objectiu de *fomentar la intersectorialització* de la tasca insular que permetria un abordatge transversal i pluridisciplinar de les qüestions que així ho requereixin, aprofitant recursos i sinergies de totes les persones tècniques.

Per garantir el bon funcionament de la Mesa, és imprescindible que el seu treball vagi més enllà del mer intercanvi d'informació, fomentant la *coordinació i l'avanç cap a metes i resultats comuns*. Cada departament té els seus objectius propis, i no es pretén que deixin de realitzar-se ni que els realitzi un altre departament, sinó que *s'integri una visió conjunta dels aspectes que es puguin intersectorialitzar* i que es *plantegin maneres de treballar conjuntament les accions* en les quals diferents departaments hi estan implicats.

Els principis necessaris que fonamenten el treball de la Mesa són els següents:

- a. Compromís polític: el compromís i la voluntat política són imprescindibles per iniciar qualsevol acció intersectorial ja que, en altre cas, no es disposa de la validació ni dels recursos necessaris.
 - b. Participació i transparència: és clau disposar de tots els actors rellevants del sector, tant els institucionals com els no institucionals per ampliar el màxim el grau de participació i pluralitat.
 - c. Sinergies: es requereix compartir recursos, responsabilitats i actuacions. Cal establir espais de col·laboració seguint metodologies participatives i prendre les decisions per consens.
 - d. Objectius específics: cal fixar uns objectius comuns i consensuats que concordin amb les necessitats detectades i amb la intencionalitat política i tècnica.
 - e. Impacte sobre tot el cicle de política: la intersectorialitat afecta el disseny de les polítiques, però també la seva gestió, implementació (dinàmiques de treball, rols d'equips de treball, comunicació, monitoratge, seguiment i avaluació).⁶
3. *Impulsar el pla estratègic 2020-2024* (coordinar i dinamitzar les actuacions previstes) i donar suport tècnic i logístic als altres departaments quan aquests impulsin els mecanismes de participació prevists. Fer el seguiment de les actuacions i avaluar-ne els resultats, de forma coordinada amb el Consell de participació ciutadana (explicat posteriorment).
4. *Coordinar i dinamitzar l'àrea de suport al municipalisme* (explicat posteriorment).

⁶ Noel Garcia, Roger Barres i Laura Bordera (2016). *L'acció intersectorial en salut: guia pel disseny d'un mètode de treball en l'àmbit municipal*. Diputació de Barcelona, col·lecció Eines, pàg.16.

3.3.4 Consell de participació ciutadana

Es constitueix com a òrgan permanent que actua com a impulsor de la participació i que s'encarrega de garantir que el desplegament dels instruments de participació ciutadana s'estan efectuant sota uns criteris de transparència, neutralitat i qualitat. Els acords del consell seran únicament de forma, no de contingut.

Es proposa que estigui format per:

1. Un representant de cada grup polític del CIM.
2. Presidència.
3. El conseller o consellera i el director o directora insular de Participació Ciutadana.
4. Tres representants de les entitats inscrites en el registre d'entitats i associacions (que en cap cas poden ser membres electes de la institució)
5. Tres representants de tres ajuntaments petits.
6. Tres representants de tres ajuntaments mitjans o grans.
7. Tres representants de la ciutadania (que en cap cas poden ser membres electes).
8. Els i les professionals tècniques oportunes segons la temàtica a tractar.

Les seves funcions són les de:

1. Vetllar per la transparència i neutralitat dels mecanismes participatius,
2. Consensuar-ne la metodologia i estructura organitzativa,
3. Deliberar i validar les bases reguladores que els configuren,
4. Mobilitzar a la ciutadania a participar-hi,
5. Proposar, si així es considera, activar mecanismes participatius.

3.3.5 Cap a un major suport al municipalisme

El model de treball del Consell es basa en bona part en la *xarxa de governs locals*, i es fonamenta en el respecte a l'autonomia local i en el treball en xarxa entre aquests i el Consell.

Per optimitzar aquesta relació de suport, seria recomanable per una banda una *àrea de suport al municipalisme* que podria estar inclosa a la Direcció Insular. Aquesta àrea tindria una persona referent pels municipis que s'encarregaria de:

- Donar suport a la seva tasca diària, derivant si cal les peticions a les persones de referència dels departaments que correspongui.
- Liderar (juntament amb la part política) i coordinar la feina dels espais de participació i de treball en xarxa, com pugui ser l'Assemblea de batles i batlesses.
- Establir un sistema de comunicació amb informacions del seu interès.
- Constituir un Observatori d'estudi del municipalisme que permeti liderar i organitzar estudis d'investigació i recerca dirigits a una millor gestió i innovació en les polítiques municipals. Aquest Observatori també ha de continuar la feina que s'impulsa des del banc de dades i coneixements que recull experiències i bones pràctiques dels diferents municipis.
- Organitzar trobades intermunicipals amb propòsits formatius diversos (en gestió jurídica, en gestió del medi ambient, en desenvolupament local i turisme...).

Per una altra, l'elaboració d'un *pla estratègic de treball conjunt*, d'acord amb els principis d'eficiència i d'economia de l'acció pública. Aquest pla estratègic tal volta contribuiria a millorar la qualitat dels serveis prestats, per a la qual cosa la difusió de les bones pràctiques seria un element clau a tenir en compte.

3.3.6 Consells sectorials i/o territorials

És important preveure en el reglament la possible creació de *consells sectorials*, que són òrgans de participació, informació i proposta sobre diferents sectors d'actuació d'interès insular. De la mateixa manera, els *consells territorials* són els òrgans de

participació permanent establerts sobre la base dels criteris que configuren zones territorials on hi participen aquelles entitats i ciutadania no associada de la zona o barri que hi tinguin interès. Són òrgans consultius permanents i tenen per objecte canalitzar la participació, tant de la ciutadania com del món associatiu, en els assumptes insulars.

3.3.7 Impulsar determinats processos de participació

El reglament també ha de tenir en compte la possibilitat d'activar processos de participació que es defineixen com experiències de participació puntuals i concretes per decidir sobre un tema determinat. Permeten que la ciutadania, les associacions i l'administració puguin *co-crear, co-definir, co-implementar o co-avaluar* les decisions i la gestió d'una institució de govern. Normalment, el final d'un procés participatiu coincideix amb la presa d'una decisió relativa a una política determinada. Aquesta decisió ha estat prèviament consensuada a partir de la deliberació pública de la matèria i la incorporació de sensibilitats, demandes i prioritats ciutadanes a la decisió final.

3.4 Tenim el reglament...i ara què?

3.4.1 La participació: ben estructurada, amb mètode, rigor i sistema de treball

Tan important és que hi hagi prevists canals participatius com que aquests es puguin fer servir de forma correcta i rigorosa de manera que la participació sigui real i vàlida. Cal tenir en compte que, en un inici, es solen generar altes expectatives en cada procés participatiu. Aquest fet contribueix a la implicació de la ciutadania i genera il·lusions i motivació. Però, si el procés o l'espai participatiu no s'executa de forma metòdica i no es fa una devolució dels resultats de la participació, o aquests no es poden reflectir en canvis reals, *les persones participants poden frustrar-se i no tornar a implicar-se més en els canals, generant més desafecció i descontentament.*

Així doncs, l'estructura de l'actuació participativa garantirà el seu grau d'èxit o fracàs. És per aquest motiu que és indispensable, abans de cada actuació (ja sigui en el marc d'un espai permanent o puntual) o de l'inici d'un procés, que hi hagi una reflexió sobre:

- Per què és necessari fer aquesta actuació (justificació),
- Què se'n vol obtenir (objectius),
- De quina manera (metodologia),
- Qui hi pot participar (actors/es),
- De quina manera (fases metodològiques),
- Quina serà la devolució que se'n farà,
- Com es distribuiran les responsabilitats a nivell intern per realitzar les decisions consensuades i,
- Quin serà el seguiment i avaluació que se'n farà.

3.4.2 Persona responsable de la coordinació de les actuacions participatives

Un altre element clau per garantir el bon desplegament d'una actuació participativa és la importància de que hi hagi una figura referent que sigui la impulsora, la responsable de reflexionar i vetllar per la correcta execució de les etapes que aquesta actuació comporti. Proposam que hi hagi aquesta figura a cada departament, que estigui coordinada i capacitada per la Direcció Insular de Participació i que sigui la que doni assessorament i suport en tot moment.

Caldria contemplar, en aquest cas, la possibilitat d'activar un espai participatiu en clau tècnica i metodològica amb les diferents figures coordinadores dels departaments i la Direcció Insular de manera que se'n puguin fer valoracions de les experiències practicades i s'aposti per la innovació i l'avanç en aquests tipus de polítiques.

3.4.3 Tot el que es posi a debat, s'ha de poder executar

Un cop els canals estiguin prevists, és clau que el personal tècnic i els i les representants polítiques assumeixin que tot el que surti del debat públic ha de ser executable. Per a què això sigui possible, és important que el debat es limiti i s'acoti, explicant clarament el que es pot negociar i el que no. Aquests criteris normalment venen definits en el principi del procés de debat a partir de consensos entre el personal tècnic i la representació política que ajuden a delimitar el debat. També és útil que el personal tècnic sigui present al llarg del procés per poder anar filtrant i explicant el que és viable tècnicament i econòmicament i el que no.

L'important és controlar que el que es sotmet a consulta es pugui executar. I que, a més, es pugui complementar "la democràcia directa" amb la democràcia participativa o deliberativa, que és on es produeix un procés pedagògic d'escolta, intercanvi d'opinions, empatia, etc.

3.4.3 Difusió i apropiació de l'ordenament jurídic insular que reguli la participació

Com es podria traslladar o humanitzar una ordenació jurídica en participació a la gent perquè aquesta s'apropriï dels drets intrínsecs que comporta? Els documents divulgatius haurien de contenir la informació següent:

- a. Què (en "què" es podrà participar)
- b. Per què (que pretenem assolir, fomentar...)
- c. Qui (actors, àrees)
- d. Com (espais i processos)
- e. De quina manera (periodicitat, mitjans...)
- f. Efectes de la participació (vinculant/no vinculant)
- g. Rol del Consell de Mallorca en el foment d'una cultura participativa.