

# Polítiques públiques dels municipis catalans

Leonardo Díaz, ed.

Informe Pi *i* Sunyer







POLÍTIQUES PÚBLIQUES DELS  
MUNICIPIS CATALANS



LEONARDO DÍAZ  
(EDITOR)

POLÍTIQUES PÚBLIQUES DELS  
MUNICIPIS CATALANS

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER

BARCELONA 2012

Primera edició, 2012

El Panel de Polítiques Públiques Locals ha comptat amb el suport i finançament de:



També ha comptat amb la col·laboració de:



No és permesa la reproducció total o parcial d'aquest llibre, ni el seu tractament informàtic, ni la transmissió sota qualsevol forma o per qualsevol mitjà, ja sigui electrònic, mecànic, fotocòpia o registre, ni el seu préstec, lloguer o qualsevol altra forma de cessió d'ús de l'exemplar, sense el permís previ i per escrit dels titulars del *copyright*.

Copyright © 2011, by Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals  
ISBN: 978-84-95417-98-5

Imprès a: ARTES GRÁFICAS TORRES, S.L.

Huelva, 9 - 08940 Cornellà de Llobregat



## AUTORS

Bernat Albaigés  
balbaiges@hotmail.com

Toni Rivero  
Institut de l'Envel·liment  
Universitat Autònoma de Barcelona  
antonio.rivero@uab.es

Leonardo Díaz  
Fundació Carles Pi i Sunyer  
ldiaz@pisunyer.org

Joaquim Brugué  
Institut de Govern i Polítiques  
Públiques  
Universitat Autònoma de Barcelona  
qbrugue@uab.es

Ramon Canal  
Institut de Govern i Polítiques  
Públiques  
Universitat Autònoma de Barcelona  
rcanal@uab.es

Miquel Salvador  
Departament de Ciències Polítiques i  
Socials  
Universitat Pompeu Fabra  
miquel.salvador@upf.edu

Blanca Igual  
Fundació Carles Pi i Sunyer  
bigual@pisunyer.org

Marta Roig  
Fundació Carles Pi i Sunyer  
mroig@pisunyer.org

Ismael Martin  
Centre per a la Innovació Local  
Diputació de Barcelona  
martinei@diba.cat

Marta Jofra  
Ent Medi Ambient i Gestió  
mjofra@ent.cat

Ignasi Puig  
Ent Medi Ambient i Gestió  
ipuig@ent.cat

Juanjo Iraegui  
Ent Medi Ambient i Gestió  
jiraegui@ent.cat



# Índex

<b>Introducció</b> .....	15
<b>Desigualtats territorials i corresponsabilitat dels ajuntaments en el desplegament de polítiques educatives</b> .....	19
<i>Bernat Albaigés</i>	
1. Introducció .....	19
2. Àmbits d'actuació dels ajuntaments en matèria d'educació .....	20
3. Factors de diferenciació territorial en el desplegament de polítiques educatives locals .....	25
3.1 Posició dels ajuntaments davant l'educació .....	25
3.2 Factors de context .....	31
4. Anàlisi de les polítiques educatives locals .....	34
4.1 Admissió d'alumnat .....	34
4.2 Programació i provisió de l'oferta (reglada) .....	45
4.3 Programació i gestió de recursos .....	63
4.4 Acompanyament de l'escolaritat .....	70
4.5 Coordinació de les actuacions .....	82
4.6 Governació .....	90
5. Conclusions .....	98
Bibliografia .....	105

**Estratègies i reptes de les polítiques  
públiques locals de gent gran** ..... 107

*Toni Rivero*

1. Introducció .....	107
2. Anàlisi de les dades del panel .....	112
2.1 Presentació .....	112
2.2 Les actuacions municipals en gent gran .....	114
2.3 Servei d'atenció domiciliària .....	122
2.4 Casals de gent gran .....	127
2.5 Associacionisme i participació social .....	129
2.6 Recolzament i xarxes .....	131
2.7 Estructura organitzativa .....	135
2.8 Sistemes d'informació i detecció de necessitats socials .....	137
2.9 Disseny i avaluació de les actuacions .....	139
2.10 La valoració professional de les actuacions .....	145
3. Discussió .....	149
3.1 La incorporació de l'envel·liment actiu a les actuacions municipals en matèria de gent gran .....	150
3.2 La implicació dels ajuntaments en el desplegament del Sistema Català d'Autonomia i Atenció a la Dependència .....	154
3.3 La gestió de les altres actuacions municipals en matèria de gent gran .....	158
Bibliografia .....	162

**La participació ciutadana en temps de crisi** ..... 165

*Leonardo Díaz*

1. Introducció .....	165
1.1 Polítiques públiques i participació ciutadana .....	166
1.2 L'estat de la situació de la participació a Catalunya .....	169
2. Anàlisi de les polítiques de participació ciutadana .....	172
2.1 La dimensió estratègica .....	172
2.2 La dimensió organitzativa .....	175
2.3 La dimensió relacional .....	182
2.4 La dimensió instrumental .....	194
3. Reflexions finals .....	217

3.1 L'extensió dels instruments d'innovació democràtica .....	217
3.2 Un nou cicle en les polítiques de participació? .....	219
3.3 Vells problemes i nous reptes .....	222
Bibliografia .....	225

**Informe del panel de polítiques  
públiques de medi ambient .....** 229

*Marta Jofra, Ignasi Puig i Juanjo Iraegui*

1. Introducció i objectiu .....	229
2. Estat de la qüestió .....	230
2.1 El paradigma de la sostenibilitat .....	230
2.2 El paper dels Ajuntaments .....	231
2.3 La integració del paradigma de la sostenibilitat en els Ajuntaments ...	231
2.4 El desenvolupament de les actuacions per vectors ambientals .....	233
3. Una anàlisi transversal dels factors que afecten a la gestió sostenible ...	233
3.1 Les Agendes 21 i els nous instruments de planificació sectorial en la gestió ambiental local .....	234
3.2 La intensitat de l'activitat ambiental dels ajuntaments .....	238
3.3 El grau d'innovació dels ajuntaments en matèria ambiental .....	240
3.4 L'organització de la gestió ambiental dins dels ajuntaments .....	242
3.5 El suport institucional .....	244
4. Les actuacions municipals per vectors .....	248
4.1 Residus, un problema creixent i costós .....	249
4.2 Aigua. El desenvolupament d'una nova cultura .....	252
4.3 Energia. Un vector de rellevància creixent .....	254
4.4 Mobilitat. Orientant esforços a la gestió de la demanda .....	257
4.5 Territori .....	260
4.6 Soroll .....	261
4.7 Fauna i flora .....	262
4.8 Atmosfera .....	263
5. Conclusions .....	265
5.1 Conclusions generals .....	265
5.2 Conclusions per vectors i propostes de futur .....	267
Bibliografia .....	270
Annex: Marcs normatius dels diferents vectors .....	272
Residus .....	272

Aigua .....	273
Energia .....	274
Mobilitat .....	275
Territori .....	275
Soroll .....	275
Fauna i flora .....	276
Atmosfera .....	277
<b>Govern multi-nivell: dependència, independència o interdependència?</b> .....	279
<i>Joaquim Brugué i Ramon Canal</i>	
1. Introducció .....	279
2. Els orígens i la dimensió del problema .....	279
3. Idees i conceptes per abordar-lo .....	281
4. Dades que il·lustren la complexitat del cas català .....	284
5. Un exemple: les subvencions com espai de relació .....	290
5.1 Les subvencions com instruments generadors de dependència .....	291
5.2 Les subvencions com a instruments per a la interdependència .....	293
6. Podem fer alguna cosa de cara al futur? .....	296
6.1 Reconèixer les interdependències: de l'excepcionalitat a la norma- litat .....	296
6.2 Gestionar les interdependències: de la teoria a la pràctica .....	297
6.3 Aprofundir en les interdependències: del suport financer a l'aprenentatge compartit .....	298
6.4 Ampliar les interdependències: de les verticals a les horitzontals .....	298
Bibliografia .....	299
<b>Disseny institucional: organització i ocupació pública per al desenvolupament de polítiques públiques</b> .....	301
<i>Miquel Salvador</i>	
1. Introducció .....	301
2. Les configuracions institucionals .....	302
2.1 Les variables per considerar les configuracions institucionals .....	302
2.2 Apuntant les configuracions institucionals .....	303

3. Configuracions institucionals i activitats de planificació .....	315
4. Algunes reflexions finals a tall de conclusions provisionals .....	319
Bibliografia .....	321
<b>La innovació en les polítiques públiques locals. Aprenentatges de les bones pràctiques</b> .....	<b>323</b>
<i>Blanca Igual, Marta Roig i Ismael Martín</i>	
1. Introducció .....	323
2. La proposta d'anàlisi .....	324
3. Una aproximació des del Panel .....	326
4. La innovació des de les bones pràctiques .....	329
4.1 Recursos econòmics destinats a les BP .....	330
4.2 Les xarxes de les BP .....	332
4.3 Valoració de tècnics i avaluadors .....	333
5. Conclusions .....	334
Bibliografia .....	337
<b>Annex A. Municipis participants als panels</b> .....	<b>339</b>
<b>Annex B. Taules polítiques educatives</b> .....	<b>342</b>





## Introducció

El treball que teniu a les vostres mans comprèn diferents estudis sobre les polítiques dels municipis catalans majors de 10.000 habitants realitzats per especialistes en base als resultats del Panel de Polítiques Públiques Locals promogut per la Fundació Carles Pi i Sunyer. Creiem que l'interès d'aquests assajos cobra especial rellevància en la difícil conjuntura econòmica i social en la qual ens trobem. Davant un escenari de futur incert, amb retallades pressupostàries i agreujament dels problemes socials, es reclama als governs locals un rol protagonista en les estratègies per afrontar la crisi. Aquesta difícil tasca, fer més amb menys recursos, exigeix repensar les fórmules que s'han vingut utilitzant fins ara, entenent que la crisi pot ser una bona oportunitat per encarar els canvis postergats.

Sabem que no existeixen fórmules úniques i que les respostes s'han d'ajustar tant a les capacitats com a les necessitats específiques de cada territori. També sabem que és molt el que es fa a nivell local encara que desconeixem gran part d'aquestes experiències i la seva evolució al llarg del temps. El Panel pretén, modestament, millorar el coneixement del món local així com aportar eines que ajudin a la gestió i el govern dels assumptes públics. L'aposta pels estudis comparatius i de caràcter longitudinal, amb dades que permetin construir sèries temporals, és una empresa atractiva i imprescindible a l'hora de diagnosticar problemes o projectar solucions. Les dues edicions del Panel, realitzades l'any 2008 i 2010, han comptat amb una àmplia col·laboració dels municipis i de diferents entitats i especialistes que han aportat propostes i reflexions en diferents etapes d'aquest projecte. Aquest elevat nivell de resposta mostra l'interès que existeix per aprofundir en el coneixement d'una realitat complexa, canviant i diversa com és la que presenten les diferents polítiques públiques dels municipis catalans.

Des que es va iniciar aquest projecte, s'han produït informes particularitzats per als municipis participants i uns altres de caràcter general amb dades agregades

que es troben disponibles a la pàgina web de la Fundació. Aquests serveis s'han complementat amb reunions i contactes permanents amb tècnics i responsables municipals per conèixer l'impacte del projecte i millorar les seves funcionalitats. En aquest intercanvi de propostes i valoracions, sorgeix la necessitat d'incorporar línies interpretatives que enriqueixin el debat i aportin noves perspectives d'anàlisi sobre cada política pública.

Per a aquesta comesa es va convocar un grup d'especialistes a qui se'ls va encomanar l'elaboració d'un paper que resumís i interpretés amb esperit crític els resultats més rellevants del Panel. Entre aquests treballs es distingeixen informes especialitzats en les polítiques públiques estudiades en el Panel –educació, medi ambient, participació ciutadana i gent gran– i informes que aborden temàtiques transversals que afecten a totes aquestes polítiques –governos multinivells, estructures organitzatives i innovació local.

En el treball de Bernat Albaigés s'aborden els factors que expliquen les desigualtats territorials que existeixen entre els municipis en matèria de polítiques educatives. A més de les dades del Panel, l'anàlisi recorre a altres fonts d'informació que permeten contrastar dades del context educatiu amb les actuacions municipals. En l'estudi, es revela que els processos de descentralització i desconcentració política a escala local han generat diferents tipus de respostes per part dels ajuntaments. Aquestes diferències, que es donen en contextos socioeconòmics contrastants, demostren que la política és important en la generació de les oportunitats d'educació, però la descentralització de competències també suposa riscos quan es dona en condicions de desigual coresponsabilitat. Enfront d'aquestes irracionalitats del sistema, els acords de coresponsabilitat apareixen com a oportunitats per garantir una programació més racional a nivell local.

Sobre les polítiques de gent gran, Toni Rivero realitza una exhaustiva anàlisi de les actuacions municipals en un context de profunds canvis sociodemogràfics i institucionals. En la introducció presenta un suggeridor índex prospectiu d'evolució demogràfica que planteja escenaris futurs molt diferents d'envelliment i sobreenvelliment entre els municipis catalans. En aquest marc, el paradigma de l'envelliment actiu apareix com una opció estratègica àmpliament acceptada, encara que en el moment de la seva implementació poden aplicar-se criteris diferents. L'acompanyament i orientació de diferents nivells de govern ha estat clau i es destaca la necessitat d'estratègies globals de coordinació i seguiment. L'altra gran línia d'actuació, l'àmbit de la dependència, ha estat determinada pel fort impacte que ha tingut la Llei de la Dependència en les agendes locals. El

col·lapse dels serveis, les insuficiències financeres i el caràcter reactiu d'aquestes polítiques, són reptes als quals s'han d'adaptar estructures organitzatives poc transversals i de caràcter vertical.

El tercer capítol analitza les polítiques de participació ciutadana en un context de canvi en les coalicions de govern, crisi econòmica i debat sobre el contingut i impacte de les mateixes. L'estudi elaborat per Leonardo Díaz realitza una exploració per les diferents dimensions d'aquestes polítiques centrant-se en els aspectes instrumentals. El contrast entre les dades dels Panels 2008 i 2010 permet detectar un subsistema d'òrgans participatius molt vigorós i un subsistema de processos que ha tingut una forta retracció en l'últim període. Aquests canvis poden indicar un punt d'inflexió en aquestes polítiques en què existeix la possibilitat certa de desfer camí recorregut en els últims anys. Davant aquesta possibilitat, es recorda que la intervenció directa dels ciutadans en els assumptes públics és un dels temes més vigents de les agendes polítiques. Per tant, no s'hauria de descuidar l'experiència i aprenentatges acumulats durant anys que poden ajudar a enfortir noves mirades i estratègies necessàries.

Quim Brugué aborda la relació entre diferents nivells governamentals assumint les dificultats que comporta el treball conjunt en una realitat cada vegada més complexa. Enfront de tipologies de relacions en les quals habitualment s'aposta per la dependència o independència intergovernamental, el text ens proposa una reflexió sobre fórmules pensades des de la interdependència. Aquest nou model, fàcil de reconèixer però difícil de gestionar, apareix com una necessitat impostergradable en la gestió de polítiques públiques. Les dades del Panel mostren un entramat de relacions intens, sobretot en els nivells superiors, que s'assenta, principalment, en els suports econòmics. Precisament, els suports econòmics canalitzats a través de subvencions són un bon exemple per reflexionar sobre una bona gestió de la interdependència. Al final del text se suggereixen algunes línies d'actuació que passen per reconèixer la interdependència com una normalitat, gestionar-la de forma adequada, enfortir els aprenentatges mutus i ampliar les relacions horitzontals.

El treball de Miquel Salvador també explora dades comparatives dels diferents Panels per analitzar l'efecte dels dissenys institucionals en la gestió estratègica de les polítiques. Les dades del Panel mostren diferents models de desplegaments institucionals entre les polítiques analitzades. Aquesta anàlisi, centrada en les estructures organitzatives i de personal, mostra que els municipis més grans tenen major consolidació institucional. Finalment, l'estudi destaca

l'impacte positiu que tenen aquells amb major capacitat institucional en les actuacions de planificació.

L'últim treball de caràcter transversal es refereix a les condicions de la innovació en les polítiques públiques locals. La innovació es planteja com un dels principals reptes que han d'afrontar els municipis per donar resposta a les demandes complexes i canviants. L'anàlisi comparativa dels resultats del Panel i del Banc de Bones Pràctiques aporta conclusions rellevants sobre la importància dels recursos organitzatius i les xarxes de suport. Les bones pràctiques mostren que el treball en xarxa aporta qualitat en la gestió i al seu torn és un recurs fonamental per a la gestació i sostenibilitat de la innovació. La promoció de xarxes horitzontals, obertes i de contingut divers és una aposta amb un gran potencial de desenvolupament.

Finalment volem agrair la col·laboració de les institucions i especialistes que han intervingut en la realització d'aquest projecte. El nostre agraïment especial als tècnics i responsables municipals que han aportat la informació bàsica del Panel i han col·laborat amb els seus suggeriments i propostes en els informes que avui presentem. Hem de fer extensible el nostre agraïment a la Diputació de Barcelona, a la Generalitat de Catalunya, l'Institut de l'Envel·liment de la Universitat Autònoma de Barcelona i a la Fundació Jaume Bofill que han col·laborat activament en diferents fases de la investigació. En últim terme, volem destacar el treball de l'equip d'investigació que va participar en el projecte –Maria Aran, Blanca Igual, Miguel Santamaría i Marta Roig– així com el suport tècnic de Néstor García i Joan-Manel García. L'entusiasme i la generositat que ens han ofert tots aquests actors són un senyal promissori per al futur d'aquest projecte, i ens comprometem a seguir treballant per a millorar la qualitat en el govern i la gestió dels assumptes públics.

# **Desigualtats territorials i corresponsabilitat dels ajuntaments en el desplegament de polítiques educatives**

*Bernat Albaigés*

## **1. Introducció**

El procés de descentralització i desconcentració política que ha experimentat l'educació al nostre país ha anat consolidant un paper cada cop més protagonista dels ajuntaments en el desplegament de polítiques educatives a escala local. La mateixa aprovació de la Llei d'Educació de Catalunya l'any 2009, reconeix els ajuntaments com a Administració educativa, a l'igual que el Departament d'Ensenyament, i consolida la política educativa com a servei de proximitat.

Aquest procés d'assumpció de marges de corresponsabilitat més gran per part dels ajuntaments coincideix amb un canvi en la concepció de l'educació, cada cop més àmplia, no només centrada en l'àmbit escolar propi de l'etapa de formació inicial, i que busca reforçar més la relació de l'escola amb la resta d'àmbits educatius (família, entorn, formació al llarg de la vida, etc). Al marge de l'assumpció de noves competències, doncs, també es revaloren els àmbits educatius en els que històricament els ajuntaments havien assumit un protagonisme més gran (escolarització de la primera infància, educació no formal, formació d'adults, etc).

En aquest escenari, doncs, les oportunitats educatives de la població estan cada cop més condicionades pel paper que assumeixen els ajuntaments en els seus respectius territoris.

En la pràctica, val a dir que existeixen elevades desigualtats en el desplegament de polítiques educatives a escala local. La revaloració creixent del paper dels ajuntaments en l'educació, de fet, es produeix en un context de debilitat en el seu finançament, de precarietat en els recursos que molts ajuntaments disposen per desenvolupar polítiques. La desigual composició social dels municipis, els diferents graus de concentració de problemàtiques socials o les diferents tradicions polítiques acumulades en les darreres dècades en matèria d'educació, per posar alguns exemples, situen els ajuntaments en diferents posicions a l'hora de desplegar polítiques educatives.

Precisament, aquest treball es proposa conèixer quines desigualtats existeixen entre municipis en l'àmbit de la política educativa i quins factors contribueixen a explicar aquestes desigualtats. Entre d'altres aspectes, es tracta de valorar fins a quin punt el paper que assumeixen els ajuntaments és determinant per entendre avui la igualtat d'oportunitats en educació.

Amb aquest propòsit, l'anàlisi se centra en cinc grans àmbits d'actuació en matèria d'educació, en els que els ajuntaments tenen competències i en els que, més enllà de l'abast d'aquestes competències, tendeixen a desenvolupar polítiques educatives locals. Els àmbits d'actuació, exposats en l'apartat 2n, són els següents: l'admissió d'alumnat, la programació de l'oferta, la programació de recursos, l'acompanyament a l'escolaritat i la coordinació d'actuacions.

Per a cadascun d'aquests àmbits d'actuació, aquest treball analitza quins són els factors que contribueixen a explicar les desigualtats territorials existents entre municipis. Bàsicament, com a factors de diferenciació, tal com s'exposa en l'apartat 3r, s'identifiquen aspectes relacionats amb la posició dels ajuntaments davant l'educació (mirades sobre l'educació, grau de corresponsabilitat i finançament de l'educació) i aspectes relacionats amb el context demogràfic, geopolític, econòmic, social i educatiu.

L'anàlisi, recollida en l'apartat 4t, es realitza a partir de diverses fonts de dades estadístiques, entre les que destaca el Panel de polítiques públiques locals de la Fundació Carles Pi i Sunyer, que és una enquesta adreçada als tècnics i/o responsables dels ajuntaments de Catalunya, que es repeteix cada any, i que l'any 2009 va aportar informació rellevant i actualitzada de les actuacions en l'àmbit de l'educació dels municipis catalans de més de 10.000 habitants (amb una mostra de 101 municipis, sobre un total de 121 de més de 10.000 habitants).

Finalment, en el punt 5è, s'exposen les principals conclusions derivades de l'anàlisi.

## **2. Àmbits d'actuació dels ajuntaments en matèria d'educació**

En les darreres dècades, nombrosos ajuntaments han tendit a desenvolupar polítiques educatives més enllà de les competències que l'ordenament jurídic els atorgava. Aquest ordenament jurídic, però, encara que sigui a remolc de la implicació mostrada per molts ajuntaments en aquest àmbit, a més d'una creixent voluntat de descentralització i desconcentració política a escala territorial, ha anat dotant les administracions locals de més capacitat d'intervenció en el

desplegament de polítiques. En general, les competències dels ens locals en l'àmbit educatiu han tendit, i tendeixen, a ser complementàries o compartides amb les que té el Departament d'Ensenyament, o delegades per ell, i ben sovint, la participació dels ajuntaments en la presa de decisions polítiques està supeditada a l'aprovació final que en faci aquesta administració educativa. No obstant això, convé reconèixer que la capacitat d'incidència dels ajuntaments no és menyspreable en els àmbits d'actuació que a continuació es detallen, i que ha augmentat en els darrers temps.<sup>1</sup>

Els cinc grans àmbits d'actuació que han estat objecte d'anàlisi en aquest treball són:

- **Admissió d'alumnat.** El progressiu establiment i ampliació d'atribucions d'instruments i procediments de participació i consulta, com ara les comissions de garanties d'admissió o les oficines municipals d'escolarització, han contribuït a institucionalitzar el paper dels ajuntaments en la planificació i gestió del procés d'admissió d'alumnat. Les atribucions inicialment assignades d'informació i orientació de l'alumnat i les seves famílies han anat ampliant-se en el camp de l'ordenació i planificació del procés d'admissió, com passa amb la programació de l'oferta inicial de llocs escolars en cada centre, amb l'establiment de la zonificació escolar, de les adscripcions entre centres o de la reserva de places per a alumnat amb necessitats educatives específiques o amb la formulació de mesures que garanteixin la distribució adequada i equilibrada dels alumnes amb necessitats específiques de suport educatiu entre tots els centres, àmbits en els quals els ajuntaments hi participen (encara que sigui a mode de consulta). Aquest procés de descentralització i desconcentració de competències cap a l'àmbit local es fa evident, per exemple, en l'admissió a les escoles bressol.
- **Programació de l'oferta.** Des de fa anys, els ajuntaments han exercit un paper actiu en la provisió d'ofertes pròpies en el camp de l'educació infantil de primer cicle, de la formació ocupacional, de la formació d'adults, dels ensenyaments artístics o dels programes de transició escola-treball, i també en la creació, la construcció i el manteniment dels centres educatius

---

<sup>1</sup> Bonal, X. i Albaigés, B. *Les zones educatives com a espais de coresponsabilitat*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2010.

públics, en coordinació amb el Departament d'Ensenyament. L'aprovació de la Llei 12/2009, d'educació, i el progressiu desplegament de les zones educatives, a més, han de contribuir a consolidar encara més la participació dels ajuntaments en la programació general de l'ensenyament i en la determinació de l'oferta educativa de l'àmbit territorial corresponent (per exemple, la formació professional inicial, els programes de qualificació professional inicial, els programes de diversificació curricular, etc).

- **Programació de recursos.** El funcionament dels serveis i recursos educatius tendeix cada cop més a superar la fragmentació administrativa i a desenvolupar-se en xarxa, de manera coordinada i integrada amb la resta d'actors implicats en l'àmbit educatiu. Davant d'aquest nou escenari, els ajuntaments, responsables de la provisió de determinats serveis i recursos socials i socioeducatius a escala local, han tendit a vincular i coordinar més la seva activitat amb els serveis i recursos propis del sistema educatiu. La proximitat que mantenen els ajuntaments amb les necessitats educatives del territori, a més de la seva participació més gran en la programació de l'oferta educativa, han afavorit la seva implicació, en coordinació amb el Departament d'Ensenyament, en la programació i gestió dels recursos i serveis educatius. El desplegament de les zones educatives, a més, afavorirà en el futur encara més aquesta implicació. En aquesta mateixa línia, cal destacar que el Departament d'Ensenyament pot establir convenis i acords amb els ajuntaments en diversos camps, i també per prestar serveis educatius específics, i que els centres escolars, alhora, en exercici de l'autonomia de què gaudeixen, també poden establir acords de corresponsabilitat amb els ajuntaments amb l'objectiu de desenvolupar l'aplicació del projecte educatiu.
- **Acompanyament a l'escolaritat.** Tradicionalment, en el camp de l'acompanyament a l'escolaritat, el paper que l'ordenament jurídic reservava als ajuntaments anava molt lligat a la seva competència de vigilància del compliment de l'escolarització obligatòria i a la gestió de l'ús social dels centres. En els darrers temps, però, s'ha ampliat la concepció de l'escolaritat més enllà dels límits físics dels centres, s'ha concebut com a més necessària la relació entre escola i fora-escola i ha



augmentat la valoració del caràcter educatiu d'aquest darrer àmbit. De fet, la mateixa Llei 12/2009, d'educació, estableix la importància dels recursos educatius del territori, i en especial dels programes i plans socioeducatius, en l'acompanyament a l'escolaritat, i conseqüentment també dels ajuntaments que vetllen per la seva dinamització. Així mateix, la Llei 12/2009, d'educació, també concedeix als ajuntaments un paper rellevant en l'establiment de programes i altres fórmules de col·laboració amb les associacions de mares i pares d'alumnes per a estimular i donar suport a les famílies en el compromís amb el procés educatiu dels fills, o també en l'establiment de mesures que permetin als centres, portar a terme activitats extraescolars promogudes per l'Administració educativa, i en la coordinació d'aquestes activitats.

- **Coordinació d'actuacions.** La Llei 12/2009, d'educació, ha contribuït a consolidar un sistema educatiu que es proposa treballar en xarxa. Si bé el Departament d'Ensenyament conserva a diferents nivells la capacitat per regular i aprovar les decisions adoptades en el territori, àmbits tan diversos com l'admissió d'alumnat, la programació de l'oferta i dels serveis educatius o l'acompanyament a l'escolaritat, requereixen de la col·laboració i coordinació de diferents sectors afectats. D'una banda, aquesta llei contribueix a definir estructures i dinàmiques de participació i coordinació que han de fer possible la governança del sistema educatiu (xarxes sectorials, consells escolars territorials, zones educatives, etc). D'altra banda, la llei, també contribueix a concebre els centres de manera cada cop més autònoma (amb l'impuls de l'anomenada: autonomia de centres), però també com a agents educatius oberts al territori i implicats activament amb el seu entorn. En aquest context, l'ordenament jurídic insta els ajuntaments, no només a assumir determinades competències en la provisió i gestió de l'educació, sinó també a impulsar i dinamitzar aquest treball en xarxa.

Aquests àmbits d'actuació, a més de ser pertinents pel fet d'englobar bona part de les polítiques educatives locals que desenvolupen els ajuntaments, també ho són perquè donen resposta a cinc dels principals reptes que l'educació del nostre país té en l'actualitat.

En l'àmbit de l'admissió d'alumnat, un dels reptes més importants fa referència a la lluita contra la segregació escolar. Aquest fenomen, que remet

fonamentalment a la distribució no equilibrada de l'alumnat amb necessitats educatives específiques entre els diferents centres escolars, s'ha consolidat en el nostre sistema educatiu a partir de la intensificació dels fluxos migratoris a finals de la dècada dels noranta. La manca de polítiques decidides d'escolarització equilibrada ha provocat que l'alumnat nouvingut d'origen immigrat hagi tendit a concentrar-se en determinats centres, fonamentalment del sector públic, i que l'alumnat d'origen autòcton, eminentment les classes mitjanes, hagi endegat processos de "fugida" cap a altres centres amb menys concentració de necessitats educatives específiques, tot reforçant encara més aquesta segregació.

En l'àmbit de la programació i gestió de l'oferta, els reptes més importants estan relacionats amb la provisió d'oferta d'ensenyaments secundaris obligatoris i postobligatoris, i també amb el desplegament dels programes de qualificació professional inicial, adreçats a l'alumnat que finalitza l'educació secundària obligatòria sense graduació. D'una banda, convé destacar que l'augment de la demanda educativa experimentat en els darrers anys a l'educació infantil i primària per efecte del fet migratori i de l'augment de la natalitat s'anirà traslladant progressivament a l'educació secundària (previsiblement, a finals de la dècada actual, l'oferta d'ensenyaments secundaris obligatoris haurà d'incrementar-se en més d'un 20%). I de l'altra, pel que fa als ensenyaments més enllà de l'escolaritat obligatòria, cal recordar que l'anàlisi comparada conclou que Catalunya presenta baixos nivells de permanència de l'alumnat al sistema educatiu, dificultats d'atracció de la demanda que es gradua a l'ESO cap al batxillerat, i també dificultats per donar respostes formatives a l'alumnat que no es gradua, i també dèficits de provisió de places de formació professional inicial.

En l'àmbit de la programació i gestió de recursos, alguns dels reptes principals fan referència a la millora del finançament públic de l'educació i, conseqüentment també, a la reducció de les desigualtats econòmiques i territorials presents encara en el nostre sistema educatiu. D'entrada, convé recordar que l'anàlisi comparada de la despesa pública en educació situa Catalunya entre els països europeus amb una despesa pública en educació no universitària més baixa. Cal afegir, a més, que, malgrat les millores experimentades en els darrers temps, les polítiques de beques al nostre país compten amb baixos nivells de cobertura, i no sempre són suficients per donar resposta a les necessitats existents. Aquests dèficits de finançament

provoquen dificultats a l'hora de combatre la reproducció de les desigualtats socioeconòmiques al nostre sistema educatiu.

En l'àmbit de l'acompanyament a l'escolaritat, un dels reptes principals fa referència a la millora dels resultats del nostre sistema educatiu. Com ja s'ha esmentat, l'anàlisi comparada evidencia que Catalunya compta amb un dèficit estructural de permanència al sistema educatiu un cop superada l'edat d'escolarització obligatòria. En les dues darreres dècades, el percentatge de població jove que abandona el sistema educatiu sense completar ensenyaments secundaris postobligatoris, s'ha estancat al voltant del 30%, proporció que dobla la mitjana de la Unió Europea, i que situa Catalunya entre els països europeus amb un dels nivells d'abandonament educatiu prematur més elevats. Aquests elevats nivells d'abandonament, venen precedits de resultats no gaire positius en els processos d'adquisició de les competències al llarg de l'educació primària i secundària obligatòria, i també en la graduació en finalitzar els ensenyaments obligatoris.

I finalment, en l'àmbit de la coordinació de les actuacions entre els diferents agents educatius, un dels reptes més significatius té a veure amb el desenvolupament creixent d'espais de corresponsabilitat entre ajuntaments i Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, que obliguen aquestes administracions a imbricar de manera més intensa la seva intervenció.

### **3. Factors de diferenciació territorial en el desplegament de polítiques educatives locals**

#### **3.1 Posició dels ajuntaments davant l'educació**

El grau de desplegament de les polítiques educatives locals als diferents municipis depèn, en part, del posicionament que adopten els ajuntaments en matèria d'educació. En el marc d'aquest treball, s'han analitzat bàsicament tres aspectes principals: el grau de corresponsabilitat educativa dels ajuntaments, les mirades de l'administració local sobre l'educació i el finançament local de l'educació.

### 3.1.1 Corresponsabilitat educativa

Existeixen notables diferències territorials en el desplegament de polítiques educatives locals provocades pel paper que assumeixen els ajuntaments.<sup>2</sup> En aquest cas, els factors de diferenciació territorial intervenen en les tres fases de funcionament de les polítiques públiques: la planificació, la implementació i l'avaluació.

- *Desigualtats territorials en la planificació de polítiques públiques locals.* La formulació correspon a la fase en què es realitza la definició del problema que es vol abordar, es valoren les alternatives d'actuació, es prenen les decisions polítiques necessàries i es dissenyen les estratègies d'intervenció. En aquesta fase, les diferències entre municipis se situen principalment en el *nivell de prioritització política (i de despesa pública)* i en el *nivell de planificació política i tècnica*. No tots els municipis atribueixen la mateixa prioritat a l'educació i inverteixen els mateixos recursos a aquest àmbit, ni tampoc destinen les mateixes energies a diagnosticar el problema que es vol resoldre i a definir les estratègies d'actuació. En general, els dèficits de prioritització i de planificació condicionen negativament les possibilitats posteriors d'implementació de polítiques locals. En altres paraules, aquells municipis que presenten majors dèficits en la fase de formulació, també són els que tenen majors dèficits d'implementació.
- *Desigualtats territorials en la implementació de polítiques públiques locals.* La implementació de polítiques abasta la fase del cicle en la que es duen a terme les accions programades i s'aconsegueix intervenir pròpiament en el problema. En aquesta fase, les diferències entre municipis tenen a veure principalment amb el *nivell de diversificació* de les polítiques desplegadas, amb el seu *nivell de dinamització* i amb el *nivell d'implicació i lideratge polític-tècnic* que assumeix la pròpia administració local. Existeixen diferències en el nombre i en la diversitat d'estratègies desplegadas pels diferents municipis, així com també en la potència que aquestes prenen i en el seguiment i suport que reben per part dels ajuntaments implicats. Els territoris que prioritzen l'educació, acostumen a comptar amb mesures

---

<sup>2</sup> Albaigés, B. (coord.). *Cap a la promoció de polítiques integrades de millora de l'èxit escolar*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2008.

més diverses i actives i amb un lideratge més important de l'administració local.

- *Desigualtats territorials en l'avaluació de polítiques públiques locals.* Finalment, l'avaluació representa la fase en que es valoren els resultats i també les possibilitats de millora de les polítiques desenvolupades. Tot i que en aquest terreny, tal i com veurem més endavant, existeixen dèficits força compartits relacionats amb l'avaluació de les polítiques educatives, les diferències entre municipis fan referència principalment al *nivell de problematització* de la pròpia intervenció i al *nivell d'innovació* que es deriva d'aquesta problematització. Hi ha municipis que intenten analitzar l'impacte aconseguit en les actuacions dutes a terme i que aposten per incorporar millores en la formulació i implementació de polítiques, mentre que altres, semblen deixar-se portar més per la inèrcia.

Des d'aquesta perspectiva doncs, el grau de corresponsabilitat que adopta l'administració local davant de l'educació és fonamental a l'hora d'entendre aquestes diferències territorials. Si prenem com a referència aquests factors de diferenciació, hom pot distingir els següents tipus teòrics de graus de corresponsabilitat de l'administració local.<sup>3</sup>

- *Grau de corresponsabilitat basat en l'omissió.* Correspon a un posicionament que parteix d'un dèficit de corresponsabilitat per part de l'administració local amb el funcionament de l'educació del territori, amb el pretext que aquest és un àmbit de competència que pertoca preferentment a altres administracions públiques. Aquests plantejaments deriven amb una certa despreocupació de l'administració local en la formulació i implementació de polítiques públiques.
- *Grau de corresponsabilitat basat en la delegació o, altrament, en el desenvolupament comunitari.* Es fa present en aquells ajuntaments que prioritzen l'educació i planifiquen polítiques, però que confien en la xarxa d'agents educatius del territori (en els centres escolars, en els serveis educatius, en les entitats locals, etc) la responsabilitat de donar respostes a les necessitats educatives. Aquest posicionament pot deure's a una *estratègia d'externalització de la*

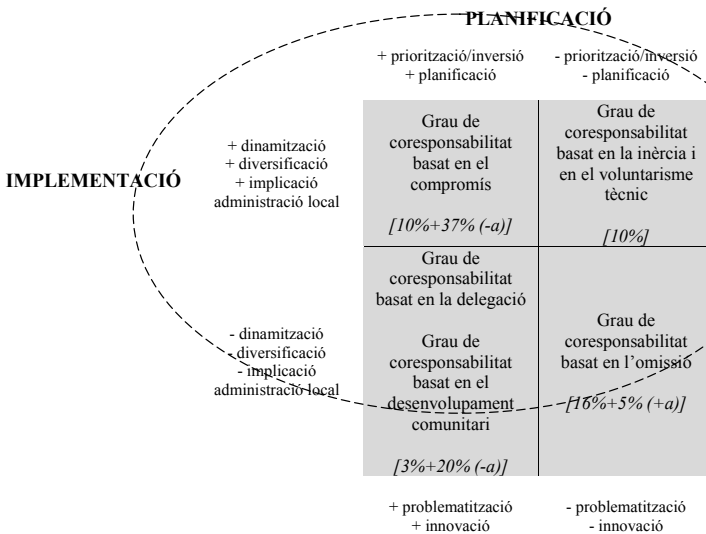
<sup>3</sup> Albaigés, B. (coord.). *Cap a la promoció de polítiques integrades de millora de l'èxit escolar.* Barcelona: Diputació de Barcelona, 2008.

*intervenció en el territori* (per delegació), amb la voluntat de ser present en la presa de decisions polítiques però d'abstenir-se a l'hora d'actuar, o bé a una *estratègia de dinamització de sinèrgies a escala territorial* (per desenvolupament comunitari), tot evitant un excessiu intervencionisme de l'administració local i fomentant la implicació del conjunt d'agents locals. També apareix en aquells casos en que no es disposa del finançament necessari per impulsar determinades polítiques planificades. En qualsevol cas, aquest posicionament parteix d'una inversió d'estratègies en la formulació de polítiques i d'un menor protagonisme en la fase d'implementació.

- *Grau de corresponsabilitat basat en la inèrcia i en el voluntarisme tècnic.* Correspon al posicionament d'aquelles administracions locals que tendeixen a actuar per competència (“perquè toca”), per oportunitat política o per mimetisme amb altres territoris, i no pas perquè hi hagi una prioritització política o un esforç real d'anàlisi de les necessitats educatives del territori i de planificació política. En general, es fa present en municipis que compten amb tècnics implicats en la dinamització d'estratègies, per convicció i voluntarisme a nivell tècnic, però que no compten amb el suport i el dinamisme necessaris a nivell polític. És per aquest motiu que hi ha un esforç de dinamització, sense la corresponent prioritització i planificació polítiques. Aquest posicionament comporta, a la llarga, no tenir incorporats criteris bàsics d'estratègia, d'eficàcia i eficiència política i de millora de les intervencions, de tal forma que no permet articular respostes integrals i complexes a les necessitats educatives del territori.
- *Grau de corresponsabilitat basat en el compromís.* Correspon al posicionament de les administracions locals que assumeixen un paper més dinàmic en l'educació i que es comprometen activament amb les diferents fases del cicle de funcionament de la política educativa local. Són els ajuntaments que donen prioritat política a l'educació, tot invertint els recursos financers necessaris per desplegar polítiques actives i decidides, que planifiquen les estratègies per oferir intervencions integrals i respostes més complexes, que despleguen una major diversitat de polítiques, que s'impliquen en el seu seguiment i en la seva dinamització, i que les innoven a través de l'avaluació dels seus resultats.

El quadre 1 recull de forma esquemàtica aquests *graus de coresponsabilitat*. Val a dir, que en la pràctica ni apareixen de forma aïllada ni poden associar-se de forma inequívoca a cap administració local en particular. De fet, una mateixa administració local pot adoptar en funció de les circumstàncies diversos d'aquests tipus de *graus de coresponsabilitat*.

**Quadre 1. Graus de coresponsabilitat de l'administració local en el cicle de funcionament de les polítiques educatives**



Font: Albaigés, B. (coord.). *Cap a la promoció de polítiques integrades de millora de l'èxit escolar*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2008.

Nota: Els percentatges corresponents als diferents graus de coresponsabilitat s'han obtingut a partir de les dades del Panel de polítiques públiques d'educació de la Fundació Carles Pi i Sunyer (2009). El símbol (+a) correspon al percentatge d'ajuntaments que es mostren actius en la fase d'avaluació, i el símbol (-a), passius en aquesta fase.

### **3.1.2 Mirades sobre l'educació**

Els municipis presenten diferències relacionades amb els àmbits educatius que són objecte de prioritat política per part dels seus ajuntaments. Des de la restauració de la democràcia, la tradicional separació entre ensenyament i resta d'àmbits educatius, entre escola i entorn, va contribuir a reforçar la divisió de responsabilitats en matèria d'educació entre administracions autonòmica i local. Durant temps, el Departament d'Ensenyament tenia responsabilitat sobre l'escola, i els ajuntaments, sobre els processos educatius més enllà de l'escola (transició escola-treball, activitats educatives més enllà de l'horari lectiu, formació al llarg de la vida, etc).

D'ençà dels anys noranta, i de manera creixent, escola i entorn, educació formal i no formal, han tendit a articular-se i a treballar de manera cada cop més integrada i coordinada. És aleshores, quan es comença a promoure una concepció de l'escola vinculada i arrelada al territori, i una concepció del territori com a agent educador. I en aquest procés d'integració, els ajuntaments han anat assumint un major protagonisme i ampliant la seva mirada cap a l'àmbit escolar (més enllà de la vigilància de l'escolarització obligatòria, competència assumida tradicionalment pels ajuntaments). Aquest canvi de paradigma ha estat acompanyat per un procés de descentralització política en l'àmbit educatiu que ha afavorit que els ajuntaments assumissin competències i marges de corresponsabilitat cada cop més grans en aspectes directament relacionats amb el funcionament del sistema educatiu formal, per exemple, en la millora de l'èxit escolar.

En el marc d'aquest procés d'integració entre escola i territori, entre educació formal i no formal, entre educació bàsica i educació al llarg de la vida, val a dir que hi ha ajuntaments que han desplaçat el seu àmbit de prioritització política cap a espais pròpiament escolars, com ara la gestió de l'escolarització infantil de primer cicle, la segregació escolar o la promoció de l'èxit escolar. En canvi, hi ha altres ajuntaments que mantenen el seu focus principal en aspectes relacionats amb l'educació no escolar, com ara el treball amb famílies o l'educació fora de l'horari lectiu.



### 3.1.3 Finançament de l'educació

Les diferències existents entre municipis també estan relacionades amb la inversió de recursos financers que els ajuntaments i la resta d'administracions afectades (Departament d'Ensenyament, diputacions, consells comarcals, etc.) destinen a promoure polítiques educatives locals. Òbviament, la *despesa pública* condiciona les possibilitats de dinamitzar polítiques educatives i a fer que aquestes donin respostes integrals, diversificades i estables a les necessitats del territori.

La voluntat d'assumir nous camps d'intervenció per part dels ajuntaments, topa sovint amb la seva escassetat de recursos financers, especialment en l'actual context de crisi econòmica. De fet, la precarietat del finançament dels ajuntaments ha situat l'*eficiència* i el *control de la despesa* en el centre del debat polític. En aquest sentit, les diferències entre municipis no només tenen a veure amb diferents nivells de despesa pública, sinó també amb la diferent prioritització de l'eficiència en la presa de decisions polítiques. En aquest context, val a dir que en ocasions hi ha ajuntaments que situen la contenció de la despesa com un fi polític, més que no pas com un mitjà.

Finalment, les polítiques locals també estan condicionades pels nivells de *despesa privada*. Els municipis amb més renda per càpita tendeixen a comptar amb nivells de despesa privada en educació més elevades, i conseqüentment també, amb més recursos educatius (desenvolupament d'ofertes privades, etc.).

### 3.2 Factors de context

En darrer terme, les polítiques educatives també es diferencien en cada municipi com a conseqüència de les seves diferents característiques demogràfiques, socials i econòmiques. A continuació s'exposen alguns dels principals factors de context:

- *Pes demogràfic del municipi*. La grandària del municipi condiciona la disponibilitat de recursos, l'estabilitat i la professionalització de les estructures i dels serveis, i també els seus nivells de demanda. En general, els municipis més petits compten amb un menor desplegament de polítiques locals, mentre que els municipis més grans presenten una major diversificació, d'acord amb les possibilitats també més grans de garantir una demanda suficient per als diferents serveis que es projecten.

- *Centralitat territorial del municipi.* Hi ha municipis que adquireixen un paper geopolític central i que proveeixen de serveis a la població d'altres municipis de l'entorn, que actuen com a perifèria. En ocasions, les omissions polítiques de determinades administracions locals en la política educativa tenen a veure amb aquestes lògiques de funcionament: la consideració per part dels *municipis perifèrics* pel que fa a la provisió de determinats serveis que queda coberta per l'oferta dels *municipis centrals*, pot servir com a pretext per externalitzar determinades responsabilitats.
- *Permeabilitat del mercat de treball.* El nivell de qualificació de l'ocupació d'un determinat territori acostuma a correlacionar positivament amb el nivell d'instrucció de la seva població.<sup>4</sup> Per a molts joves, la presència d'oportunitats d'ocupació no qualificada actua com a reclam en l'abandonament prematur del sistema educatiu, perquè la formació no esdevé condició necessària per a la seva inserció laboral. A més, convé afegir que la prevalença de fenòmens com la sobrequalificació i la precarietat laboral, també contribueix a desincentivar la inversió en formació, perquè aquesta inversió no garanteix una ocupació de qualificació equiparable al nivell de formació assolit. Les característiques dels mercats de treball locals i l'estructura de l'ocupació, condicionen les polítiques educatives a desenvolupar.
- *Perfil socioeconòmic de la població i concentració de problemàtiques socials.* La composició social del territori condiona la complexitat socioeducativa que els centres educatius i els mateixos poders públics han de gestionar. Els municipis amb una composició socialment menys afavorida (classes socials treballadores, població immigrada, etc) tendeixen a requerir de les administracions públiques intervencions més intenses i integrals per compensar i combatre les desigualtats educatives derivades de l'origen social. Les dinàmiques de reproducció familiar de la desigualtat educativa, i també de reproducció territorial en aquells municipis caracteritzats per la concentració de problemàtiques socials en determinats barris, incorporen encara més complexitat a la política educativa. De fet, quan els centres es troben en territoris amb una elevada concentració de risc educatiu, i quan les condicions del territori no són favorables a l'escolarització, els mateixos

---

<sup>4</sup> Per al cas de Catalunya, vegeu, per exemple, Ferrer, F. i Albaigés, B. (coord.). *Estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006*, Col·lecció Polítiques 61. Barcelona: Ed. Mediterrània, 2008.

centres escolars troben més dificultats a l'hora de desenvolupar la seva tasca, i requereixen suports específics de les administracions afectades.

- *Existència de necessitats educatives específiques.* L'existència de necessitats educatives específiques, obliga les administracions afectades a intensificar els seus esforços i a desplegar respostes específiques. En municipis amb una prevalença més gran d'aquestes necessitats, les polítiques educatives locals poden tendir a focalitzar-se en aquestes necessitats, i deixar altres àmbits educatius més descoberts.
- *Resultats educatius i prevalença dels dèficits relacionats amb la millora de l'èxit escolar.* Existeixen importants diferències relacionades amb la prevalença del fenomen en els diversos territoris i amb la seva localització i concentració social. En general, com més grans i visibles són les necessitats de millora de l'èxit escolar, més prioritat política i més inversió d'estratègies realitza l'administració local en educació.
- *Característiques del mapa de centres, recursos i serveis educatius.* La quantitat de centres existents al municipi i la seva heterogeneïtat (per titularitat, oferta impartida, composició social, etc), o la disponibilitat de determinades ofertes educatives i de "mesures compensatòries" en el territori, entre d'altres, són factors que condicionen la diversitat i la complexitat de les polítiques educatives en l'àmbit local. La implementació de polítiques educatives afavoreix, a més, una major problematització de les actuacions per part de la pròpia administració. L'existència de recursos i serveis, en aquest sentit, alimenta la demanda tant de nous recursos i serveis, com de millora dels recursos i serveis ja existents.
- *Dinamisme dels agents educatius del territori.* Les polítiques educatives necessiten la implicació i la coordinació del conjunt d'agents educatius del territori (centres escolars, AMPA, famílies, entitats, etc). L'equilibri que s'assoleix en aquest treball coordinat i integrat entre els agents educatius, genuí de cada territori, pot fer variar el paper que assumeix l'administració local. De fet, el dinamisme d'altres agents locals, pot condicionar el propi lideratge i dinamisme requerit als poders públics. A més, la tradició a treballar de forma coordinada i integrada entre els agents educatius del

territori, estimula la formulació i implementació de polítiques locals. Els municipis que compten amb una major cultura de treball integrat, acostumen a tenir un major grau de dinamització i de diversificació de polítiques educatives.

## 4. Anàlisi de les polítiques educatives locals

### 4.1 Admissió d'alumnat

**Incidència de les condicions de context en la prevalença de la segregació escolar als diferents municipi.** Nombroses recerques han constatat recentment el fort impacte que té el fenomen de la segregació escolar a Catalunya i com aquest s'ha anat consolidant al llarg dels darrers anys.<sup>5</sup> Aquestes anàlisis, però, també han evidenciat que existeixen importants desigualtats entre municipis, que s'expliquen en part, per factors relacionats amb la seva estructura urbana, social i educativa.

És prou conegut, per exemple, la relació que existeix entre la segregació escolar i la segregació residencial, o entre aquesta segregació residencial i la grandària del municipi. Els municipis més grans tendeixen a configurar estructures urbanes internament més diferenciades per raó de classe social. Òbviament, la composició social del barri condiona la composició social dels seus centres escolars. Així, per exemple, si s'atén a la relació entre grandària del municipi i segregació escolar (Vegi's el gràfic 1), i al coeficient  $R^2$ , tant el nombre d'habitants com el nombre de centres que tenen els diferents municipis expliquen quasi el 25% de les diferències en la prevalença de la segregació escolar (sintetitzada a partir de l'índex de Hutchens). Aquestes dinàmiques, a més, venen reforçades per les pròpies estratègies d'elecció de les famílies en el procés d'admissió, especialment entre les classes mitjanes i benestants, que tendeixen a fugir de les escoles socialment menys prestigiades dels seus respectius barris.

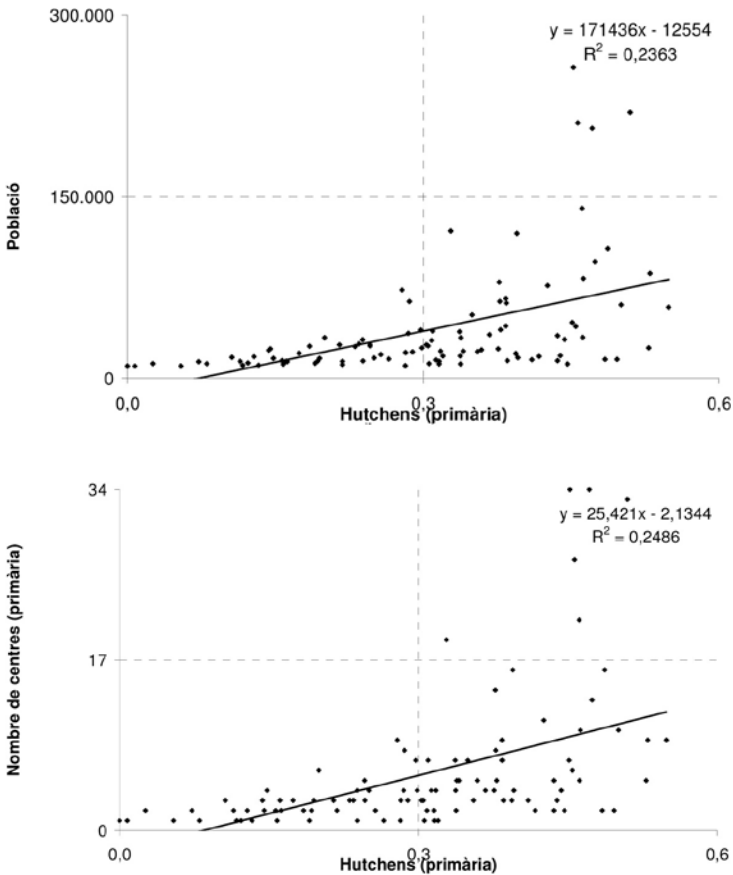
A més, els règims escolars de provisió educativa, més de titularitat pública o privada, també tendeixen a configurar patrons de tria diferenciats en els diversos municipis. De fet, el pes que té el sector concertat en cada municipi, que acostuma a estar relacionat amb factors demogràfics, socioeconòmics i de tradició històrica, contribueix a diferenciar internament la xarxa escolar local i a accentuar els problemes de segregació escolar (Vegi's el gràfic 2). Com més presència té el sector privat en

---

5 Benito, R. i González, I. *Processos de segregació escolar a Catalunya*, Col·lecció Polítiques 59. Barcelona: Ed. Mediterrània, 2007; Síndic de Greuges. *La segregació escolar a Catalunya. Informe extraordinari*. Barcelona: Síndic de Greuges, 2008.

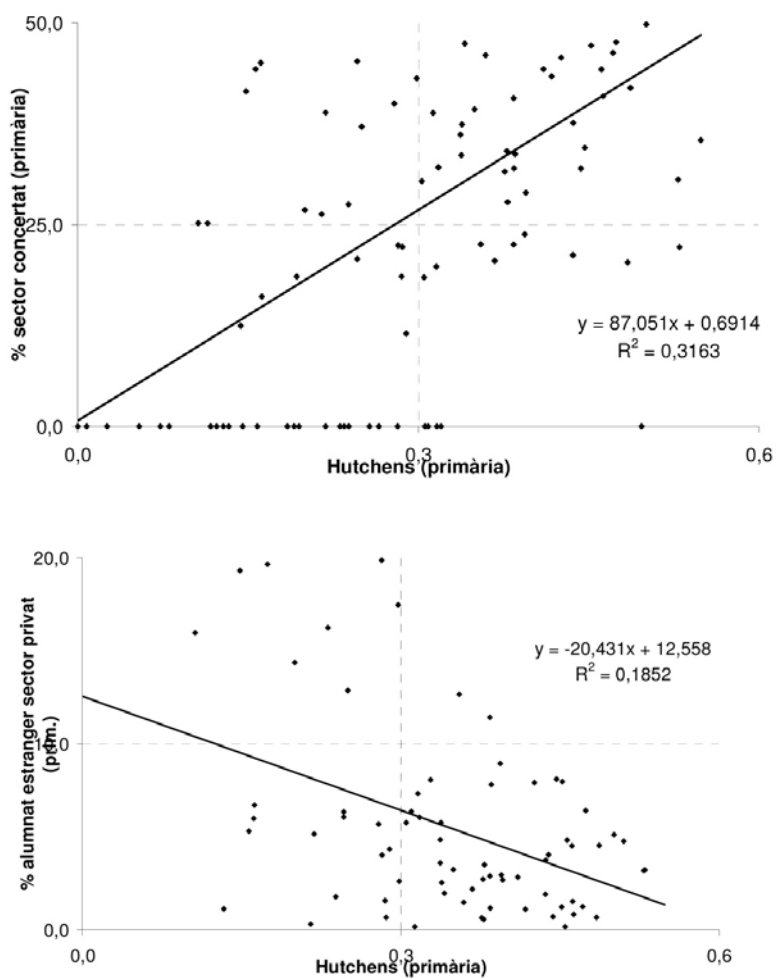
un municipi, més segregada tendeix a estar la seva xarxa escolar. D'acord amb el coeficient  $R^2$ , el 31,6% de les diferències entre municipis en els nivells de segregació escolar s'explica per les diferències en el pes del sector concertat.

**Gràfic 1. Relació entre el nivell de segregació escolar i la grandària del municipi als municipis catalans més grans de 10.000 habitants (2008)**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament i Idescat.

**Gràfic 2. Relació entre el nivell de segregació escolar i règim de provisió als municipis catalans més grans de 10.000 habitants (2008)**



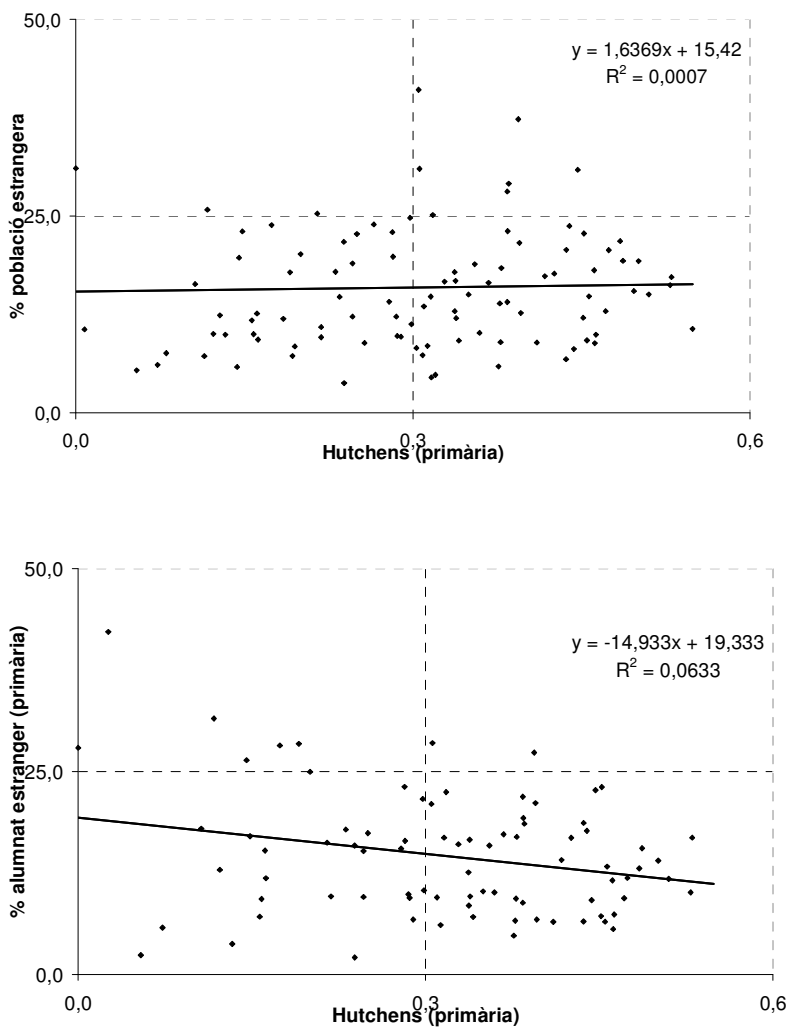
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament i Idescat.

No obstant això, la corresponsabilitat que mostra el sector privat concertat en l'escolarització de l'alumnat socialment menys afavorit, molt desigual entre municipis, i més present en aquells municipis amb una presència del fet migratori extern més important (població de nacionalitat estrangera) i amb una presència del fet migratori interior menys important (població de nacionalitat espanyola nascuda a la resta de l'Estat) (Vegi's taula 1 de l'Annex), també resulta determinant. Com més proporció d'alumnat estranger escolaritza el sector concertat, menys segregació escolar presenta el municipi (Vegi's el gràfic 2). D'acord amb el coeficient  $R^2$ , aquest factor explica el 18,5% de les diferències entre municipis.

Finalment, convé posar de manifest que la segregació escolar no manté una relació directa amb la composició social del municipi (Vegi's taula 1 de l'Annex) o, en tot cas, aquesta és negativa. Per exemple, la segregació escolar no està necessàriament més present en aquells municipis amb una presència de població estrangera proporcionalment més important (Vegi's el gràfic 3). A diferència del que sovint es diu, l'impacte més o menys important del fet migratori en un municipi, no explica la prevalença de la segregació escolar. Fins i tot, la segregació tendeix a ser més baixa en aquells municipis amb una presència d'alumnat estranger més alta. Aquesta paradoxa s'explica, en part, per la presència de polítiques d'escolarització equilibrada més actives entre els municipis amb més incidència del fet migratori.

**Desigualtats en el desplegament de polítiques per combatre la segregació escolar.** Les recerques anteriorment esmentades també constaten que les administracions educatives no sempre mostren un grau de corresponsabilitat elevat a l'hora de promoure l'equitat en el procés d'admissió. D'acord amb les dades del Panel de polítiques públiques locals d'educació de la Fundació Carles Pi i Sunyer (2009), el 18,8% dels municipis més grans de 10.000 habitants no desenvolupa polítiques per combatre la segregació escolar en el procés d'admissió d'alumnat (Vegi's gràfic 4).

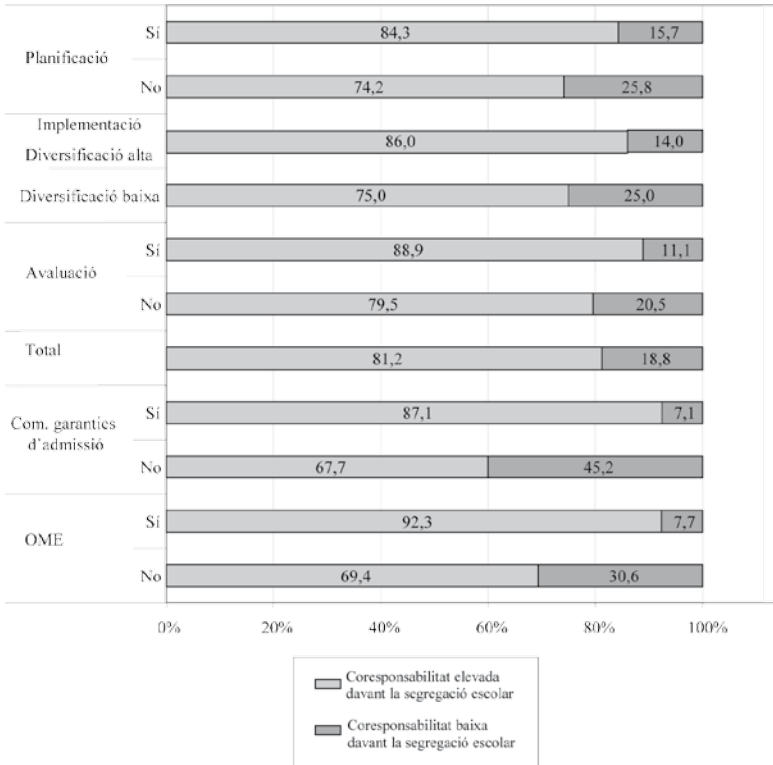
**Gràfic 3. Relació entre el nivell de segregació escolar i el fet migratori als municipis catalans més grans de 10.000 habitants (2008)**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament i Idescat.



**Gràfic 4. Grau de coresponsabilitat dels ajuntaments davant la segregació escolar en funció del seu grau de coresponsabilitat en les diferents fases de la política educativa dels municipis catalans més grans de 10.000 habitants (2009)**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010, Fundació Carles Pi i Sunyer. Dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

En termes generals, i encara que amb diferències estadísticament no significatives provocades per l'enorme disparitat interna (Vegi's la taula 2 de l'Annex), els municipis políticament menys actius davant d'aquest fenomen tendeixen a tenir una grandària més reduïda, una presència del sector concertat menys elevada, un pes menys important del fet migratori en el municipi (població de nacionalitat estrangera i població procedent de la resta de l'Estat) i en els centres escolars (percentatge d'alumnat estranger), i també menor segregació de la seva xarxa escolar (Hutchens o dissimilitud). No obstant això, aquesta enorme diversitat interna fa que, entre els municipis menys actius també hi trobem municipis de grandària superior a la mitjana, que tenen un impacte del fet migratori també superior a la mitjana, amb una presència del sector concertat també superior a la mitjana, i una segregació escolar comparativament també més elevada. De fet, els ajuntaments que no desenvolupen polítiques per combatre la segregació en el procés d'admissió d'alumnat, presenten una dispersió més gran en els nivells de segregació escolar.

El desplegament de polítiques per combatre la segregació escolar en el procés d'admissió, també manté una clara relació amb el grau de corresponsabilitat que els ajuntaments presenten envers l'àmbit educatiu. Els ajuntaments que desenvolupen polítiques per combatre la segregació escolar són aquells que també presenten un grau de corresponsabilitat més elevat en les fases de planificació, implementació i avaluació de polítiques educatives en general (Vegi's el gràfic 4). Els ajuntaments que desenvolupen plans educatius, diversifiquen més les seves polítiques educatives i les avaluen tendeixen més a desenvolupar estratègies per combatre la segregació escolar. La presència d'instruments per gestionar el procés d'admissió, com ara Oficines Municipals d'Escolarització o Comissions de garanties d'admissió o d'escolarització, també faciliten que els ajuntaments despleguin estratègies.

Amb tot, el grau de diversificació d'estratègies és molt desigual. Si hom analitza el grau de desplegament dels diferents instruments de política d'admissió d'alumnat, previstos en l'ordenament jurídic, per garantir l'escolarització equilibrada d'alumnat entre centres, d'acord amb les dades que ens aporta el Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, només el 39,6% dels ajuntaments desenvolupa estratègies de zonificació, de modificació de ràtios en funció de la matrícula viva, de reserva de places i de repartiment d'alumnat (Vegi's taula 1).

L'anàlisi de la gestió dels processos d'admissió constata que les administracions educatives no sempre aprofiten el marge d'actuació que tenen al seu abast a l'hora de promoure amb major intensitat l'equitat del sistema.<sup>6</sup> Les omissions polítiques acostumen a aparèixer sovint per manca de problematització del fenomen de la segregació escolar per part de les administracions afectades, o també per la pressió que exerceixen els grups socials que reclamen majors marges de llibertat d'elecció escolar per tal de poder accedir a les escoles desitjades, que al seu torn és més elevada que la pressió que exerceixen els grups socials que són segregats en determinades escoles, que generalment no perceben aquesta situació com una vulneració de drets. Per evitar conflictes, doncs, les administracions tendeixen a satisfer la governabilitat del procés d'admissió per sobre de l'equitat.

L'experiència demostra que no hi ha solucions màgiques i estandaritzades que permetin assolir una escolarització realment equilibrada, i també que la capacitat de reproducció que presenta la segregació escolar i les dificultats de combatre-la, un cop ja s'ha consolidat, són molt elevades. A Catalunya, per exemple, en els darrers temps s'han promogut polítiques que, des de la planificació o intervenció educatives, han intentat combatre el fenomen (les comissions d'escolarització, les reserves de places per alumnat amb necessitats educatives específiques, la limitació de les ampliacions de ràtios quan encara existeixen centres amb vacants, la distribució equitativa de la "matrícula viva", la zonificació escolar, etc). La realitat però, és que aquestes mesures, quan s'han implementat, no sempre han generat resultats positius, o encara plausibles. És més, hi ha recerques que constaten que, tot i aquestes mesures, el nivell de segregació escolar dels territoris es manté, i molts dels centres segregats anys enrera encara ho estan passats els anys. En darrer terme, la forta resistència per part de les famílies dels grups socialment més afavorits a escolaritzar els seus fills als centres amb una composició social menys afavorida, limita l'impacte de les polítiques de distribució equitativa de l'alumnat entre centres escolars.

De fet, per tipus, l'estratègia més utilitzada és la de la zonificació, en un 83,2% dels casos. Respecte a la zonificació en concret, el 40,6% dels ajuntaments desenvolupa estratègies a partir de la zona única, un 9,9%, a partir d'un model basat en àrees-escola i un 32,7%, a partir d'un model basat en zones múltiples. L'estratègia menys utilitzada, en canvi, és la reserva de places per a alumnat amb necessitats educatives específiques, amb un 60,4% dels casos. Paradoxalment,

---

<sup>6</sup> Síndic de Greuges (2008). Ídem.

aquest és l'instrument més específic, i també un dels més efectius, que conté la normativa per promoure l'escolarització equilibrada d'alumnat. La sensació que amb l'aplicació d'aquesta reserva es discrimina positivament un determinat tipus d'alumnat que, com el d'origen immigrant, està socialment més estigmatitzat i és menys actiu en la defensa de la seva tria escolar, i que al mateix temps es limiten les oportunitats d'accés al centre de les famílies que han mostrat aquesta preferència en el procés de preinscripció, provoca que les administracions infrautilitzin aquesta estratègia en molts territoris. En positiu, en canvi, és prou conegut que municipis com Mataró, Vic o Olot, amb un pes del fet migratori molt important, basen bona part de la seva estratègia per combatre la segregació escolar dels centres a partir d'acompanyaments dels alumnes amb necessitats educatives específiques d'uns centres a uns altres, per garantir la seva escolarització equilibrada. Precisament, aquests són municipis amb un nivell comparativament baix de segregació escolar.

**Taula 1. Grau de desplegament de polítiques per combatre la segregació escolar en el procés d'admissió d'alumnat pels ajuntaments de municipis més grans de 10.000 habitants per tipus d'estratègia (2009)**

Repartiment de l'alumnat	Reserva de places	Modificació de les ratios en funció de la matrícula viva	Zonificació	n	%
Sí (68,3%)	Sí (60,4%)	Sí (63,4%)	Sí (83,2%)	40	39,6
		No (36,6%)	No (16,8%)	3	3,0
		No (36,6%)	Sí (83,2%)	11	10,9
	No (39,6%)	Sí (63,4%)	No (16,8%)	1	1,0
		No (36,6%)	Sí (83,2%)	13	12,9
		No (36,6%)	No (16,8%)	0	0,0
No (31,7%)	Sí (60,4%)	Sí (63,4%)	Sí (83,2%)	4	4,0
		No (36,6%)	No (16,8%)	0	0,0
		No (36,6%)	Sí (83,2%)	2	2,0
	No (39,6%)	Sí (63,4%)	No (16,8%)	0	0,0
		No (36,6%)	Sí (83,2%)	4	4,0
		No (36,6%)	No (16,8%)	0	0,0
Total (100,0%)				19	18,8
				101	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Nota: Entre parèntesi, el percentatge d'ajuntaments que desenvolupen o no, un determinat tipus d'estratègia, independentment de la resta. En el cas dels instruments de zonificació, el 40,6% dels ajuntaments desenvolupa estratègies a partir de la zona única, un 9,9%, a partir d'un model basat en àrees-escola i un 32,7%, a partir d'un model basat en zones múltiples.

En definitiva, els municipis més grans, els que tenen un pes del sector concertat més elevat i els que tenen un percentatge d'alumnat estranger al sector públic més alt, tendeixen a aprofitar més els marges d'actuació que permet la política educativa i a utilitzar més els instruments que disposa la normativa, especialment pel que fa a la reserva de places i a la modificació de les ràtios en funció de la matrícula viva. Com ja s'ha vist abans, aquests també són els municipis amb una segregació més elevada. És especialment (i estadísticament) significativa aquesta relació en el cas de la reserva de places.

La predisposició a desenvolupar polítiques d'escolarització equilibrada en el procés d'admissió entre els municipis amb una segregació escolar més gran es pot explicar, en part, per la pressió que exerceix la demanda educativa i les tensions associades a aquest fenomen. En efecte, els municipis amb una demanda més gran sobre el procés d'admissió d'alumnat, i amb una problemàtica més gran associada a aquest procés, tendeixen a mostrar-se més actius a l'hora de desenvolupar estratègies per combatre la segregació escolar (Vegi's la taula 2).

Cal tenir present, que l'elecció escolar és un dels processos que introdueixen major tensió entre la demanda educativa (les famílies) i, alhora també, entre l'oferta (les escoles). De fet, d'acord amb les dades que ens proporciona el Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, el procés d'admissió representa l'àmbit de la política educativa que més demanda ciutadana genera als ajuntaments, i que més problemàtica genera dins del municipi. Destaca també, però, que només el 16% dels ajuntaments situen la lluita contra la segregació escolar entre les seves tres principals prioritats polítiques.

**Taula 2. Grau de demanda i de problemàtica del procés d'admissió d'alumnat en funció del grau de corresponsabilitat en el desplegament de polítiques per combatre la segregació escolar als municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

		Grau de corresponsabilitat davant la segregació escolar		Total
		Elevada	Baixa	
El procés d'admissió dels centres (demanda)	Elevada	45,0	26,3	41,4
	Moderada	43,8	47,4	44,4
	Baixa	12,5	21,1	14,1
	Inexistent	1,3	5,3	2,0
El procés d'admissió dels centres (problemàtica)	Elevada	28,8	15,8	26,3
	Moderada	36,3	57,9	40,4
	Baixa	32,5	15,8	29,3
	Inexistent	2,5	10,5	4,0
Total		100,0	100,0	100,0
Total		80	19	99

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

El grau de demanda ciutadana en el procés d'admissió correlaciona amb el nivell de segregació escolar del municipi (Vegi's la taula 3 de l'Annex). La demanda ciutadana és elevada en un grup de municipis (41) que, de mitjana, es caracteritza per ser grans i tenir un elevat pes del sector concertat, i també una elevada segregació escolar. La demanda és moderada, en canvi, en un grup de municipis (44) caracteritzat per ser de dimensions més reduïdes, per tenir un baix pes del sector concertat i també per tenir una segregació escolar menys accentuada. Finalment, hi ha un grup de municipis menys nombrós (14) amb un nivell baix de demanda ciutadana que, com el primer cas, també són grans i presenten una elevada segregació escolar però que també presenten un pes més reduït del sector concertat. De fet, la presència d'escoles concertades incorpora major tensió al procés d'admissió d'alumnat i, conseqüentment també, més demanda ciutadana als ajuntaments relacionada amb aquest àmbit.

## 4.2 Programació i provisió de l'oferta (reglada)

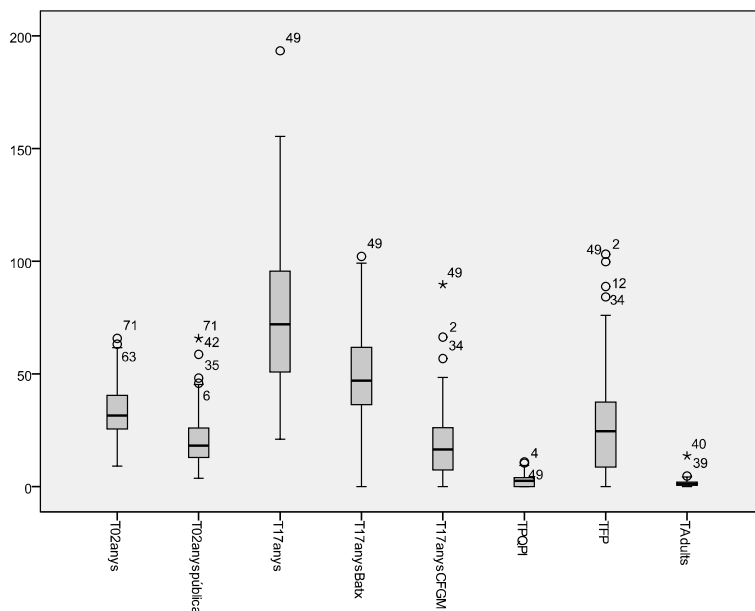
**Desigualtats territorials en els nivells d'escolarització, especialment a la postobligatòria.** En els darrers temps, nombroses recerques s'han ocupat d'evidenciar que l'oferta formativa reglada no es distribueix de forma homogènia en el territori.<sup>7</sup> Des de la provisió d'escoles bressol per a la primera infància fins a la de centres de formació d'adults, les oportunitats educatives de la població, difereixen substancialment en funció del territori de referència, i aquestes diferències no sempre responen a criteris racionals de planificació, com podria ser el nivell de demanda, sinó també a criteris de prioritat o d'oportunitat política, per exemple. En darrer terme, la provisió desigual d'oferta, afavoreix que els municipis presentin desigualtats importants en quant als nivells d'escolarització en els diferents ensenyaments.

En aquest sentit, el gràfic 5, que recull diagrames de caixa<sup>8</sup> i diferents paràmetres estadístics (desviació típica, etc.) sobre la dispersió de les taxes d'escolarització en diferents edats i ensenyaments, posa de manifest com els municipis presenten situacions força diferenciades entre ells. En general, val a dir, que les desigualtats territorials als ensenyaments postobligatoris són més pronunciades que als ensenyaments preobligatoris. Així, per exemple, mentre que, de mitjana, la taxa d'escolarització als 17 anys als municipis de més de 10.000 habitants (75,7%) duplica lleugerament la taxa d'escolarització mitjana dels 0 als 2 anys (33,2%), la desviació típica de la taxa als 17 anys (31,7) pràcticament triplica la desviació típica de la taxa dels 0 als 2 anys (10,9). O així mateix, és també il·lustratiu, per exemple, que les desviacions típiques de les taxes d'escolarització als diferents ensenyaments més enllà de l'escolaritat obligatòria, amb l'excepció del batxillerat, assoleixin valors similars a la mitjana d'aquestes taxes, tant a la formació professional, com als programes de qualificació professional inicial (PQPI) i a la formació d'adults.

<sup>7</sup> Vegeu, per exemple, Bonal, X., Rambla, X. i Ajenjo, M. *Les desigualtats territorials en l'ensenyament a Catalunya*, Col·lecció Polítiques 43. Barcelona: Ed. Mediterrània, 2004, o Ferrer, F. i Albaigés, B. (coord.). *Estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006*, Col·lecció Polítiques 61. Barcelona: Ed. Mediterrània, 2008.

<sup>8</sup> Per a la interpretació dels diagrames de caixa, cal tenir present que el rectangle il·lustra gràficament on se situa el primer quartil (extrem inferior) i el tercer quartil (extrem superior), amb el segon quartil o mediana al mig.

**Gràfic 5. Taxes d'escolarització en diferents edats i ensenyaments (2009/2010)**



	T02 anys	T02anys- pública	T17 anys	T17anys -Batx	T17anys -CFGM	TPQPI	TFP	TAdults
Mitjana	33,172	21,174	75,710	50,493	18,8119	2,791	26,870	1,509
N	101	101	101	101	101	101	101	101
Desv. típ.	10,912	12,142	31,756	19,436	16,366	2,513	23,777	1,635
Variància	119,081	147,436	1008,502	377,767	267,845	6,318	565,357	2,675
Mínim	9,10	3,80	21,10	,00	,00	,00	,00	,00
Màxim	65,80	65,80	193,40	102,20	89,70	11,00	103,20	13,70
Rang	56,70	62,00	172,30	102,20	89,70	11,00	103,20	13,70

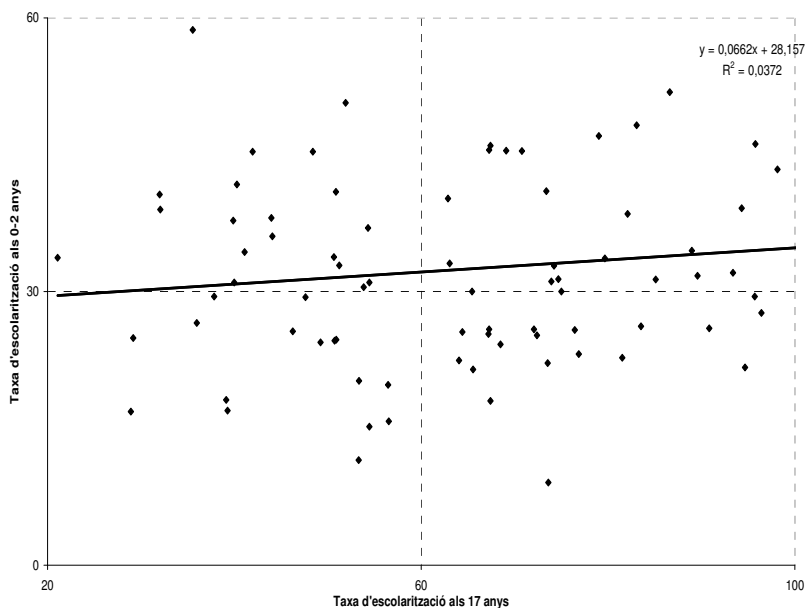
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació (2009/2010).



És especialment destacable la dispersió que es produeix en les taxes d'escolarització a la formació professional (16-19 anys), i particularment també en les taxes d'escolarització als CFGM (17 anys). Mentre que, de mitjana en els municipis observats, la taxa d'escolarització als CFGM (17 anys) és quasi la meitat (18,8%) que la taxa d'escolarització dels 0 als 2 anys (33,2%), o més de la meitat que la taxa d'escolarització al batxillerat (17 anys) (50,5%), la desviació típica (16,4) és més gran que la desviació típica de la taxa de 0 a 2 anys, i quasi equiparable que la desviació típica al batxillerat (19,4).

En part, aquesta dispersió més gran entre municipis pel que fa als nivells d'escolarització a la postobligatòria que a la preobligatòria, es deu a que la provisió de l'oferta segueix pautes diferents, sigui en la seva concepció de servei educatiu, sigui en els sistemes de provisió. La concepció de les escoles bressol com a serveis de proximitat o el fet que la seva provisió pública sigui de competència municipal són factors que afavoreixen la reducció de desigualtats entre municipis. El suport econòmic que han rebut els ajuntaments per part del Departament d'Ensenyament en la promoció de l'oferta d'educació infantil de primer cicle, també explica que les diferències entre municipis en els nivells d'escolarització preobligatòria siguin més petites que en els nivells postobligatoris. De fet, el gràfic 6, que recull la relació entre les taxes d'escolarització als 0-2 anys i als 17 anys (com la taula 4 de l'Annex, que conté les correlacions entre les diferents taxes) posa de manifest que no existeix una relació significativa entre els nivells d'escolarització preobligatoris i postobligatoris.

**Gràfic 6. Relació entre la taxa d'escolarització als 0-2 anys i la taxa d'escolarització als 17 anys (2009/2010)**



Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Educació (2009/2010).

Contràriament, en canvi, la programació dels ensenyaments més enllà de l'escolaritat obligatòria sí que segueix patrons relativament similars. De fet, existeixen correlacions estadísticament significatives entre la taxa d'escolarització al batxillerat i a la formació professional, o entre la formació professional i els programes de qualificació professional inicial (Vegi's la taula 4 de l'Annex). Només l'escolarització a la formació d'adults, on els ajuntaments també tenen un paper destacat en la provisió d'oferta, no segueix una relació directa amb la programació de la resta d'ensenyaments.

Si hom analitza conjuntament les taxes d'escolarització dels diferents ensenyaments preobligatoris i postobligatoris, d'acord amb les dades de la taula 3, s'adona que la provisió de l'oferta a escala local configura un mapa caracteritzat per l'existència de municipis (de més de 10.000 habitants) globalment ben

proveïts d'oferta en tots els ensenyaments (en un 13,9% dels casos), municipis globalment mal proveïts d'oferta en tots els ensenyaments (2,0%) o en algun d'ells (45,5%), i municipis sense provisió d'oferta als ensenyaments més enllà de l'escolaritat obligatòria (38,6%), fins i tot en tots els ensenyaments (7,9%).

**Taula 3. Municipis per taxes d'escolarització als diferents ensenyaments no obligatoris, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009/2010)**

	%
Municipis globalment ben proveïts d'oferta (amb oferta en tots els ensenyaments)	13,9
Municipis globalment mal proveïts d'oferta (amb oferta en tots els ensenyaments)	2,0
Municipis amb provisió desigual d'oferta (amb oferta en tots els ensenyaments)	45,5
<i>ben proveïts a la preobligatòria</i>	8,9
<i>mal proveïts a la preobligatòria</i>	36,6
Municipis sense provisió als ensenyaments postobligatoris, en part (en tots)	38,6
Total	100,0

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Educació.

Nota: en vermell, municipis amb taxes igual a 0. En taronja, municipis amb taxes inferiors a la mitjana del conjunt de municipis més grans de 10.000 habitants. En verd, municipis amb taxes superiors a la mitjana del conjunt de municipis més grans de 10.000 habitants.

**Incidència feble dels factors de diferenciació territorial en la generació de desigualtats territorials en l'escolarització.** Per entendre aquestes desigualtats en la provisió d'oferta entre municipis, cal recórrer a diferents factors explicatius. D'entrada, val a dir que existeixen municipis que concentren oferta educativa que té un àmbit d'influència, especialment a la postobligatòria, més enllà del seu terme municipal. Hi ha ofertes i serveis que tenen un abast eminentment municipal o inframunicipal (barris, etc), mentre que n'hi ha altres que compten amb un àmbit d'influència a escala supramunicipal. I de la mateixa manera, hi ha municipis que actuen eminentment d'emissors de demanda formativa envers altres municipis més ben proveïts de polítiques de millora de l'èxit escolar, mentre que hi ha altres municipis que contenen la pròpia demanda formativa i atrauen demanda d'altres territoris perifèrics.

En aquest sentit, la taula 4, constata com la capitalitat de comarca afavoreix els nivells d'escolarització en els diferents ensenyaments, no només perquè concentren més oferta formativa, sinó també perquè atrauen un nombre més gran de demanda de municipis propers. A més, en analitzar les mesures d'associació, és interessant comprovar que la intensitat de la relació de la capitalitat amb l'escolarització és més forta al batxillerat i a la formació

professional (amb uns nivells d'escolarització en aquests ensenyaments que s'expliquen al voltant del 30% per efecte de la capitalitat), i és més reduïda o estadísticament inexistent (no significativa) als programes de qualificació professional inicial, a l'educació infantil de primer cicle i a la formació d'adults, que són les ofertes en les quals les administracions locals adquireixen un protagonisme més gran.

**Taula 4. Mitjana en les taxes d'escolarització de diferents edats i ensenyaments en funció de la capitalitat del municipi, per a municipis majors de 10.000 habitants (2009/2010)**

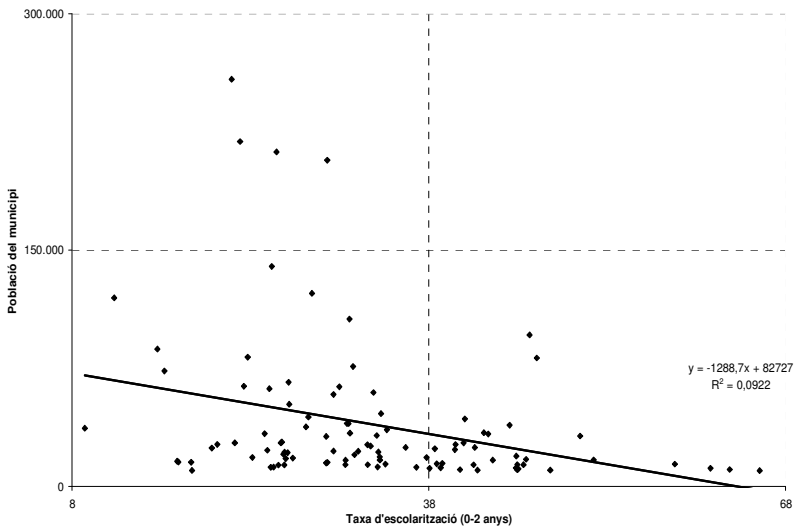
Capitalitat		T02 anys	T02 anys pública	T17 anys	T17 anys Batx	T17 anys CFGM	TPQPI	TFP	T Adults	
Capital	Mitja	35,85	19,4913	112,908	70,6000	35,7130	4,3522	50,3087	1,6739	
	N	23	23	23	23	23	23	23	23	
	Desv. tip.	9,37200	8,56584	27,46998	16,72347	18,09659	2,41433	23,74840	,73868	
No capital	Mitja	32,38	21,6705	64,7423	44,5641	13,8282	2,3308	19,9590	1,4615	
	N	78	78	78	78	78	78	78	78	
	Desv. tip.	11,2595	13,0159	23,6424	15,9477	11,9916	2,3659	18,9897	1,8188	
Total	Mitja	33,17	21,1743	75,7109	50,4931	18,8119	2,7911	26,8703	1,5099	
	N	101	101	101	101	101	101	101	101	
	Desv. tip.	10,91242	12,14231	31,75692	19,43624	16,36598	2,51361	23,77723	1,63563	
Mesures d'associació										
				Eta			Eta quadrat			
T02anys * Capitalitat						,134				,018
T02anyspública * Capitalitat						,076				,006
T17anys * Capitalitat						,639				,409
T17anysBatx * Capitalitat						,565				,319
T17anysCFGM * Capitalitat						,564				,318
TPQPI * Capitalitat						,339				,115
TFP * Capitalitat						,538				,289
TAdults * Capitalitat						,055				,003

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament (2009/2010).

Nota: Caselles fosques, diferències estadísticament no significatives.

La grandària del municipi, en canvi, contràriament al que hom podria pensar per un efecte de suficiència de demanda educativa, o bé no incideix directament en l'escolarització, o bé ho fa de manera negativa, com succeeix amb l'escolarització de 0 a 2 anys (Vegi's el gràfic 7, o també la taula 5 de l'Annex, que conté les correlacions entre les taxes als diferents ensenyaments i edats i les característiques dels municipis).

**Gràfic 7. Relació entre la taxa d'escolarització dels 0 als 2 anys i grandària del municipi, per a municipis majors de 10.000 habitants (2009/2010)**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament (2009/2010) i d'Idescat.

De fet, les característiques socioeconòmiques de la població que compona cadascun dels territoris o les característiques de la seva estructura d'ocupació, a més dels dèficits de cobertura i de desplegament de l'oferta formativa ja esmentats, especialment de la formació professional, semblen tenir un impacte més gran que les característiques demogràfiques del municipi (Vegi's la taula 5 de l'Annex).

Aquesta relació és especialment intensa en l'escolarització de la primera infància i en el batxillerat. Així, per exemple, la renda per càpita de les famílies del municipi o el percentatge de població que sap llegir català correlacionen

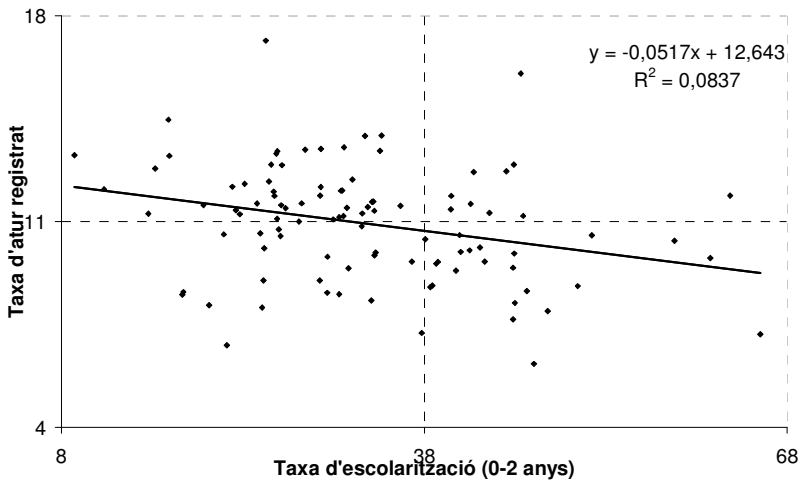
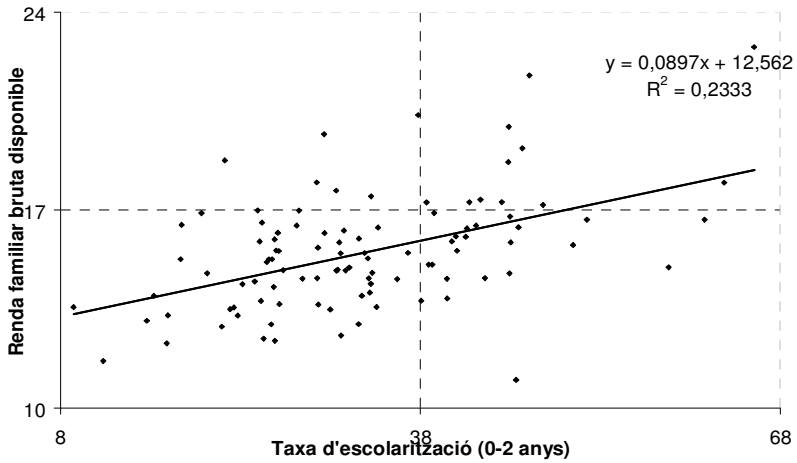
positivament amb la taxa d'escolarització a l'educació infantil de segon cicle i al batxillerat, i el percentatge de població nascuda a la resta de l'Estat ho fa negativament. En general, doncs, com més elevat és el nivell socioeconòmic del municipi, més elevats tendeixen a ser els nivells d'escolarització a la preobligatòria i també al batxillerat.

A l'educació infantil de primer cicle, la recerca sociològica ha posat de manifest que els fills i filles dels grups socials amb més capital econòmic i cultural són els que accedeixen més a aquesta etapa educativa. Els costos d'accés i els dèficits d'oferta pública en determinats municipis condicionen negativament l'accessibilitat dels que menys recursos econòmics tenen. Així s'observa en el gràfic 8, que recull la relació entre la renda per càpita del municipi i la taxa d'escolarització de 0 als 2 anys. Alhora, la poca consistència de les trajectòries escolars dels progenitors i la poca incidència del seu nivell d'estudis a l'hora d'explicar la pròpia posició social i econòmica, no afavoreix l'orientació de les famílies amb menys capital educatiu envers l'escolarització primerenca dels seus fills i filles. L'efecte de l'origen social també es deixa notar en constatar, tal com s'observa al gràfic 8, una relació negativa entre l'escolarització primerenca i la taxa d'atur registrat. De tenir dades, aquesta relació previsiblement també s'observaria amb la taxa d'activitat femenina. A banda de destacar les necessitats més grans de serveis que permetin conciliar la vida laboral i familiar per part de la població que treballa, convé recordar que les persones ocupades i les dones laboralment actives són aquelles que tenen major capital econòmic i educatiu. I a la inversa passa amb les persones que estan laboralment inactives o a l'atur.

En relació amb el batxillerat, la incidència de la composició socioeconòmica del municipi en els seus nivells d'escolarització és conseqüència de les desigualtats socials que també existeixen en la permanència al sistema educatiu dels alumnes, un cop finalitzada l'etapa d'escolarització obligatòria, i en l'accés als ensenyaments postobligatoris. Els fills i filles dels grups socialment menys afavorits (classes treballadores, població estrangera, etc) tendeixen a abandonar abans el sistema educatiu, i a no accedir especialment al batxillerat, de tal forma que els municipis amb una major prevalença d'aquests segments de població tendeixen a tenir taxes d'escolarització al batxillerat més baixes.

Aquesta relació és menys significativa a la formació professional, en part, per la divisió existent entre itineraris formatius professionalitzadors, proporcionalment més seguits pels alumnes de classes treballadores, i els itineraris acadèmics, proporcionalment més seguits per als alumnes de les classes mitjanes.

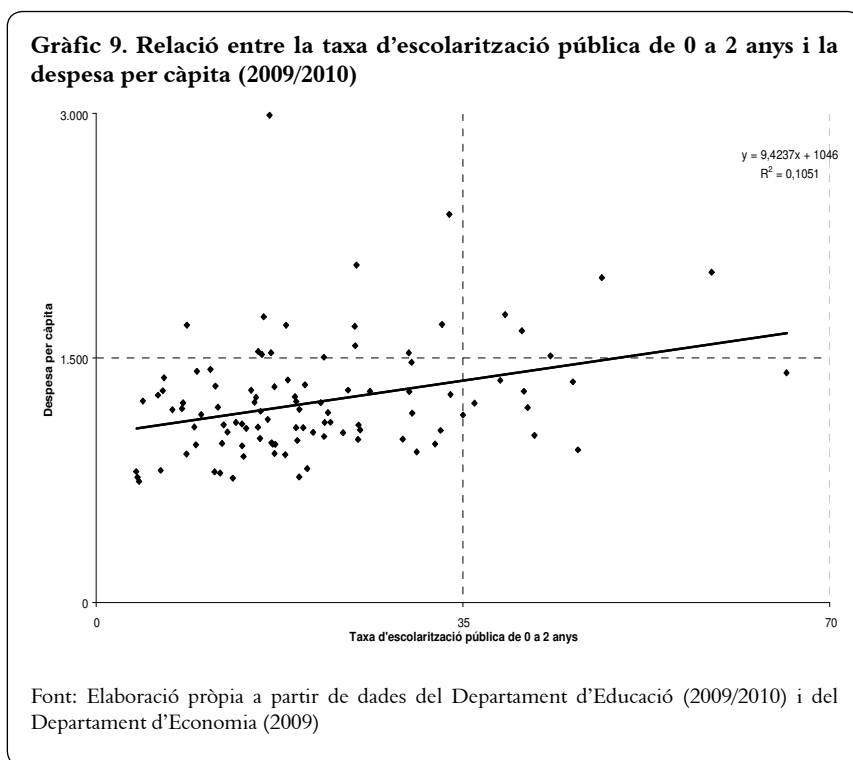
**Gràfic 8. Relació entre la taxa d'escolarització dels 0 als 2 anys i perfil socioeconòmic del municipi, per a municipis majors de 10.000 habitants (2009/2010)**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament (2009/2010) i d'Idescat.

La provisió d'oferta de programes de qualificació professional inicial o de formació d'adults, en canvi, a l'igual com també passa amb la formació professional, tendeixen a tenir una relació més feble amb els factors socioeconòmics. Les diferències en les condicions socioeconòmiques del municipi tendeixen a ser menys determinants a l'hora d'explicar els seus respectius nivells d'escolarització. Com ja hem dit anteriorment, coincideix en que aquests són els ensenyaments sobre els quals els ajuntaments tenen un paper més actiu en la seva programació.

Amb tot, val a dir que la incidència dels factors de caràcter polític propis de l'administració local per a la comprensió dels nivells d'escolarització és força feble. Tal com mostra el gràfic 9, és significativa la relació existent entre la despesa pública dels ajuntaments i la provisió d'oferta de 0 a 2 anys. Com més elevada és la despesa per càpita dels ajuntaments (no només en educació), més elevades són les taxes d'escolarització a la primera infància, especialment en el sector públic. D'acord amb el coeficient  $R^2$ , aquest factor explica el 10,5% de les diferències entre municipis pel que fa als nivells d'escolarització pública a aquestes edats més primerenques.





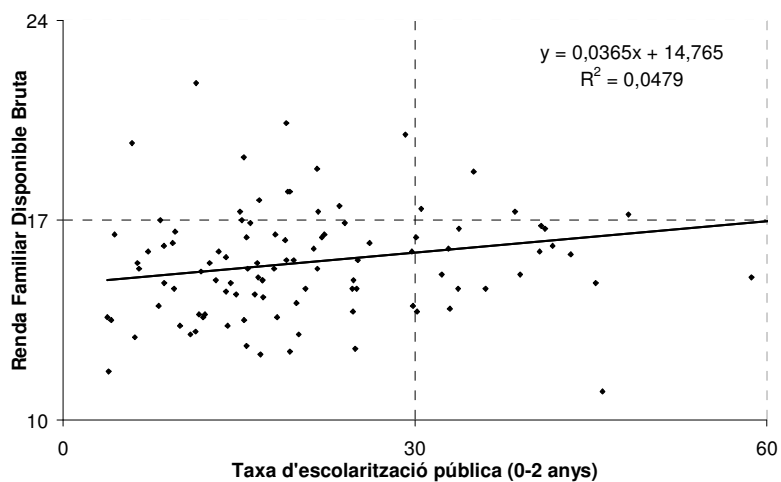
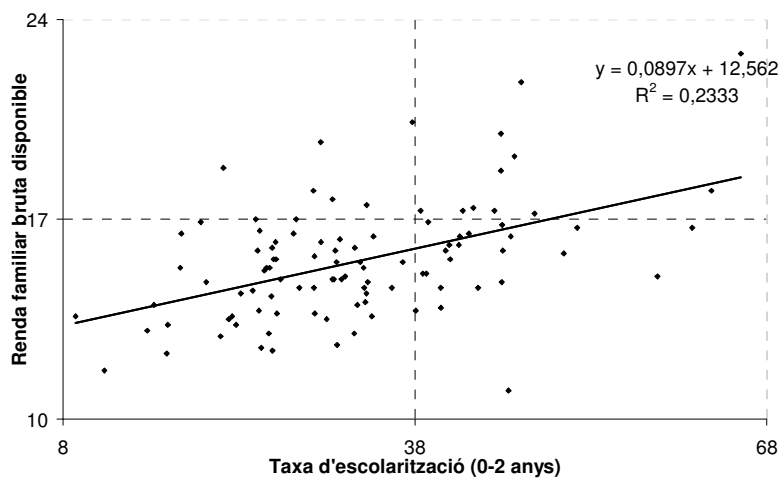
En canvi, la relació entre el grau de coresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació i la taxa d'escolarització pública dels 0 als 2 anys és més feble (vegi's la taula 6 de l'Annex). D'acord amb les dades aportades pel Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Pi i Sunyer, un grau de coresponsabilitat elevat dels ajuntaments en la planificació educativa, en la divesificació de polítiques o en la seva avaluació no es tradueix en taxes d'escolarització a aquestes edats més elevades. Val a dir, però, que, segons aquest mateix panel, l'atenció a la petita infància representa l'objectiu polític més prioritzat pels ajuntaments en matèria d'educació. Un 65,0% dels ajuntaments destaquen que aquesta és la seva principal prioritat en política educativa. El suport econòmic que han rebut els ajuntaments per part del Departament d'Ensenyament a l'hora de crear places d'escola bressol contribueix a que les administracions locals adoptin aquest àmbit educatiu com a prioritari. Això podria explicar, en part, que aquesta sigui una política menys condicionada al grau de coresponsabilitat política dels ajuntaments d'abast més general en l'àmbit educatiu.

Amb tot, les dades del panel (vegi's la taula 6 de l'Annex) sí que constaten una certa relació positiva entre el grau de coresponsabilitat educativa i l'escolarització als programes de qualificació professional inicial i la formació d'adults. Els ajuntaments amb un grau de coresponsabilitat educativa elevat tendeixen a tenir taxes d'escolarització més elevades en aquestes ofertes formatives.

**Importància del paper dels ajuntaments en la programació de l'ensenyament.** D'acord amb algunes de les consideracions exposades en l'epígraf anterior, i en l'àmbit de la programació de l'ensenyament, els ajuntaments desenvolupen un paper clau a l'hora de reduir les desigualtats territorials i socials, de democratitzar i fer més accessible l'accés a l'educació.

Pel que fa a les desigualtats territorials, com ja s'ha esmentat prèviament, les taxes d'escolarització als ensenyaments en els que els ajuntaments tenen competències en la provisió d'oferta són més homogènies entre municipis que les taxes corresponents als ensenyaments on els ajuntaments tenen un paper menys actiu en la seva programació. La incidència de factors de concentració de l'oferta com la capitalitat de comarca o la grandària del municipi, que agafen importància en aquells ensenyaments que es programen des d'àmbits supramunicipals, queden atenuats per la intervenció de les administracions locals.

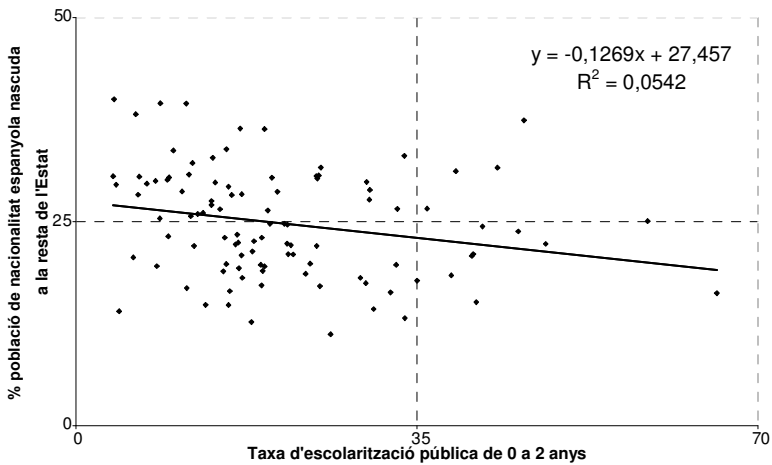
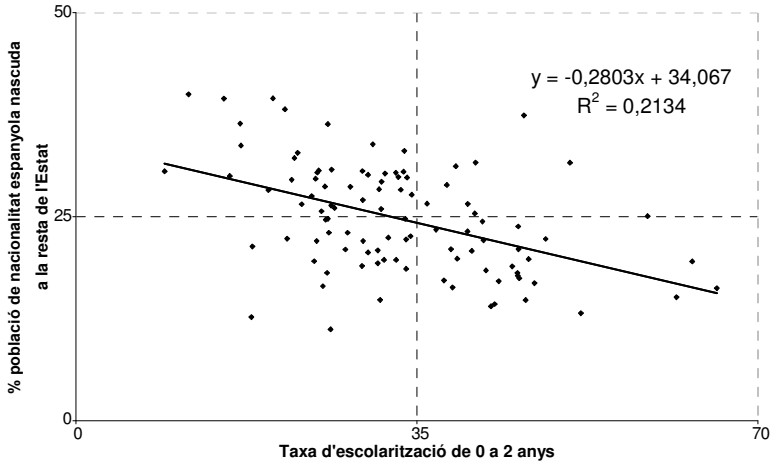
**Gràfic 10. Relació entre la taxa d'escolarització total i pública dels 0 als 2 anys i perfil socioeconòmic del municipi, per a municipis majors de 10.000 habitants (2009/2010)**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament (2009/2010) i d'Idescat

*(Continua a la següent pàgina)*

**Gràfic 10. (CONTINUACIÓ) Relació entre la taxa d'escolarització total i pública dels 0 als 2 anys i perfil socioeconòmic del municipi, per a municipis majors de 10.000 habitants (2009/2010)**

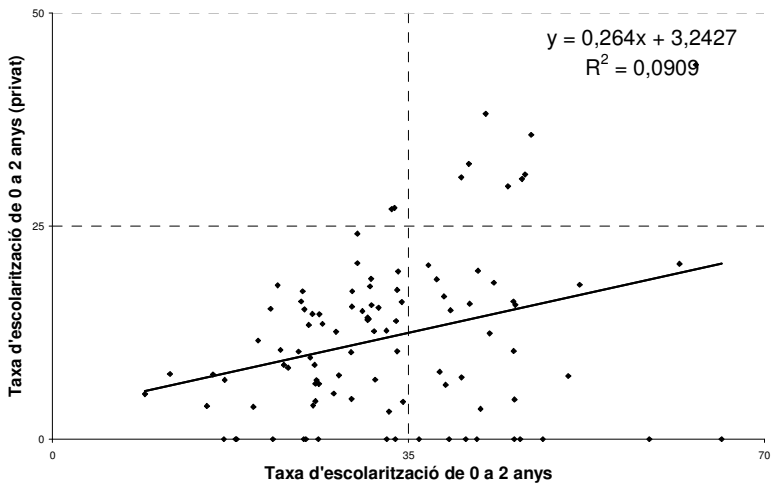
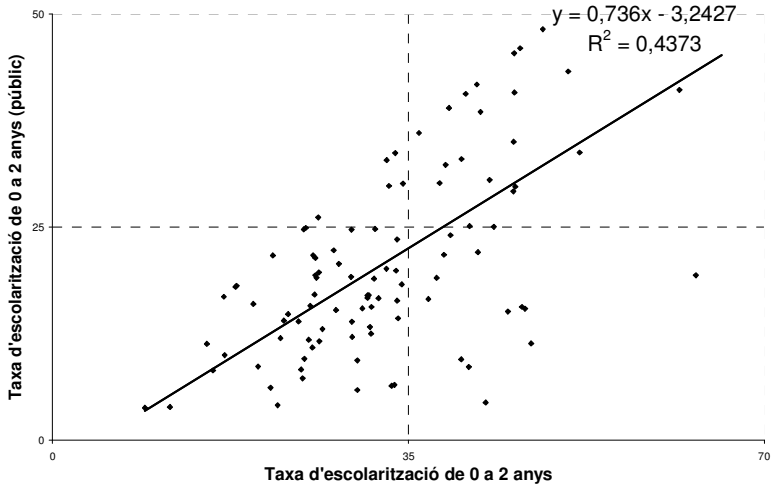


Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament (2009/2010) i d'Idescat

Pel que fa a les desigualtats socials, alhora, la intervenció dels ajuntaments en la provisió d'oferta contribueix a atenuar també l'efecte de l'origen social sobre l'accés a l'educació. A tall il·lustratiu, el gràfic 10 exposa la relació entre les taxes d'escolarització dels 0 als 2 anys, total i pública, i la renda familiar bruta disponible per càpita, i entre aquestes taxes i el percentatge de població de nacionalitat espanyola nascuda a la resta de l'Estat. Anteriorment, s'ha exposat que els municipis amb un perfil socioeconòmic menys afavorit (amb rendes familiars brutes disponibles per càpita més baixes i amb percentatges de població nascuda a la resta de l'Estat més altes) també tendeixen a tenir nivells d'escolarització més baixos. Doncs bé, si hom analitza la mateixa relació en funció de l'escolarització pública (vegi's, per exemple, el coeficient  $R^2$  i la inclinació de la recta de regressió), s'adona que el perfil socioeconòmic esdevé menys determinant.

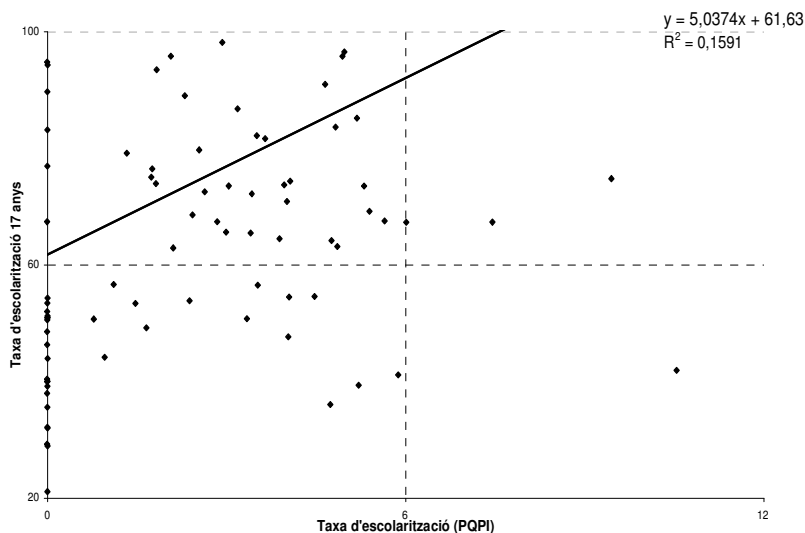
En aquest sentit, i en darrer terme, cal posar de relleu com la inversió que realitzen els ajuntaments en la provisió d'oferta resulta determinant per entendre els seus nivells d'escolarització. Per exemple, el gràfic 11 mostra com les diferències en els nivells d'escolarització de la primera infància s'expliquen més per l'oferta pública ( $R^2=0,44$ ), majoritàriament de titularitat municipal, que per l'oferta privada ( $R^2=0,09$ ). O per exemple, el gràfic 12 mostra com, tot i que la taxa bruta d'escolarització als PQPI en els municipis més grans de 10.000 habitants se situa en el 2,8%, les diferències entre municipis en aquesta taxa expliquen el 15,9% de les diferències en les taxes d'escolarització als 17 anys.

**Gràfic 11. Relació entre les taxes d'escolarització dels 0 als 2 anys per sector de titularitat, per a municipis majors de 10.000 habitants (2009/2010)**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament (2009/2010) i d'Idescat.

**Gràfic 12. Relació entre la taxa d'escolarització als 17 anys i la taxa d'escolarització als PQPI, per a municipis majors de 10.000 habitants (2009/2010)**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament (2009/2010) i d'Idescat.

**Existència d'irracionalitats en la programació de l'oferta per part dels ajuntaments.** En general, els dèficits en la programació de l'oferta poden estar relacionats, principalment, amb la cobertura de la demanda educativa, amb la distribució de l'oferta en el territori o amb la detecció de necessitats formatives i adequació de l'oferta disponible a aquestes necessitats.

Pel que fa a la cobertura, i malgrat no disposar de dades referides als diferents municipis objecte d'observació, convé recordar que existeixen alguns ensenyaments que estan infradotats de places si es té en compte la demanda educativa existent. Els dèficits de cobertura més extesos, encara que amb diferències importants entre municipis, fan referència a l'educació infantil de primer cicle, a la formació professional i als programes de qualificació professional inicial. Aquests tres tipus d'ensenyament, la programació dels quals depèn en part dels ajuntaments, estan actualment en un procés important de creació de places i d'ampliació de l'oferta.

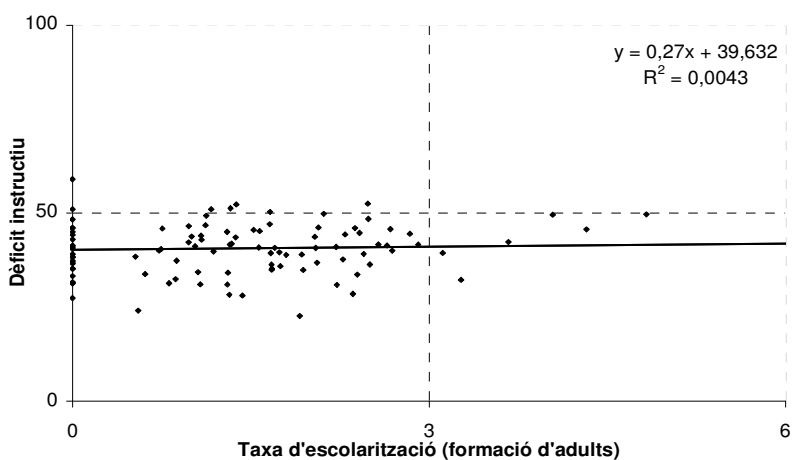
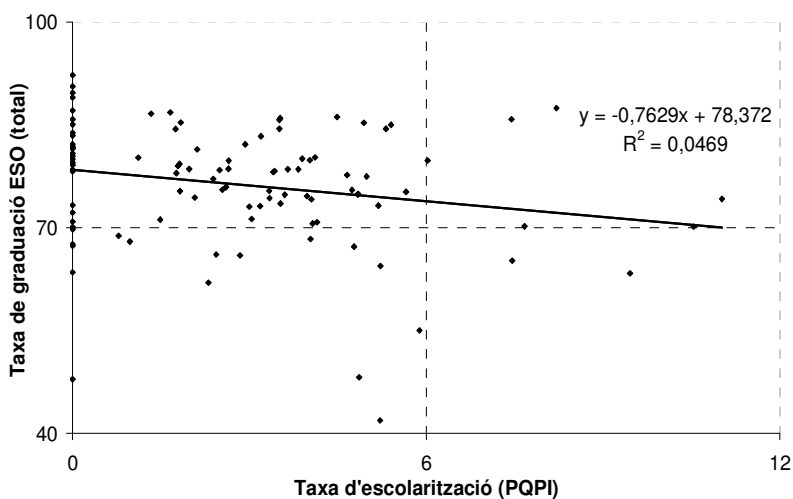
Pel que fa a la distribució de l'oferta, i més enllà de reiterar les desigualtats territorials existents, resulta interessant deixar constància de l'existència de

“buits d’oferta” en diversos municipis més grans de 10.000 habitants que no semblen ser sempre justificats des de la lògica d’una bona programació de l’ensenyament. Aquests “buits” se situen bàsicament en els ensenyaments més enllà de l’etapa d’escolaritat obligatòria, concretament al batxillerat, a la formació professional, als programes de qualificació professional inicial o a la formació d’adults. Dels 121 municipis catalans amb més de 10.000 habitants, només un 1,7% (2) no disposava d’escola bressol el curs 2009/2010, només un 0,8% (1) no disposava d’oferta de batxillerat, i un 19,8% (24), de formació professional. Respecte a les ofertes més enllà de l’escolaritat obligatòria en les que els ajuntaments tenen un paper més actiu en la seva programació, un 28,4% (29 dels 101 municipis de la mostra del Panel de la Fundació Carles Pi i Sunyer) dels municipis de més de 10.000 habitants no disposava d’oferta de programes de qualificació professional inicial, i un 24% d’aquests municipis no disposava d’escola d’adults.

Quan els ajuntaments no participen en la provisió d’aquestes ofertes, com succeeix en un 54% dels municipis de més de 10.000 habitants en el desenvolupament de programes de qualificació professional inicial, els nivells d’escolarització són, o comparativament baixos, o nuls. Si hom observa la taxa bruta d’escolarització als programes de qualificació professional inicial, per exemple, comprova que, de mitjana, en els municipis on els ajuntaments desenvolupen oferta, aquesta taxa és tres vegades més gran que en els municipis on no hi participa (i on l’oferta o bé és inexistent, o bé està desenvolupada per entitats privades o pels departaments corresponents de la Generalitat de Catalunya).

I finalment, pel que fa a l’adequació de l’oferta, una altra irracionalitat en la programació de l’oferta ve donada per desajustos entre l’oferta educativa disponible i les necessitats formatives. A tall d’exemple, i pels mateixos ensenyaments comentats anteriorment, el gràfic 13 mostra com no existeix relació entre les taxes d’escolarització als programes de qualificació professional inicial i la taxa de graduació a l’ESO, o entre l’escolarització a la formació d’adults i la proporció de població amb dèficit formatiu. Convé recordar que els programes de qualificació professional inicial, s’adrecen a alumnat que finalitza l’educació secundària obligatòria sense graduació, i que la formació d’adults s’adreça fonamentalment a la població adulta amb un nivell d’instrucció baix.

**Gràfic 13. Relació entre la taxa bruta d'escolarització als PQPI i la taxa de graduació a l'ESO, i entre la taxa bruta d'escolarització a la formació d'adults i el dèficit instructiu, als municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament (2009/2010) i d'Idescat.



### 4.3 Programació i gestió de recursos

**Descentralització educativa i gestió de recursos per part dels ajuntaments per a la prestació de serveis educatius.** El procés de descentralització i de desconcentració política que s'està produint en l'àmbit educatiu ha provocat un increment dels àmbits sobre els quals el Departament d'Ensenyament subscriu convenis amb els ajuntaments o altres ens locals i els transfereix finançament per a la provisió i gestió de recursos i serveis educatius. D'acord amb les dades del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, dels municipis més grans de 10.000 habitants, el 89,1% dels ajuntaments manifesta tenir subscrit algun conveni amb el Departament d'Ensenyament. Si bé les diferències no sempre són estadísticament significatives, els municipis que no tenen convenis semblen ser més petits i semblen tenir nivells d'escolarització més baixos (amb l'excepció de la primera infància) que els municipis amb conveni subscrit. De fet, els pocs ajuntaments que no tenen conveni, tenen menys de 50.000 habitants.

La majoria de convenis està relacionada amb el sosteniment de centres educatius (94,4%), com ara per a la creació i manteniment de places d'escola bressol públiques, o amb la creació de programes socioeducatius (71,9%), com ara de diversificació curricular, de qualificació professional inicial o d'acompanyament a l'escolaritat.

L'anàlisi de les dades del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, sembla constatar que la relació entre Departament d'Ensenyament i els ajuntaments està molt condicionada per la transferència de finançament. Si bé el Departament d'Ensenyament és l'organisme públic que més suport dona als ajuntaments (en un 97,0% dels casos), aquest suport és eminentment financer (94,0%), i menys de caràcter tècnic (26,0%) o formatiu (16,0%). L'anàlisi d'aquestes dades no ens aporta informació prou consistent sobre la intensitat i la qualitat de la relació entre ajuntaments i Departament d'Ensenyament en altres àmbits, com en el de la programació de l'oferta d'ensenyaments reglats, de serveis educatius o de programes d'acompanyament a l'escolaritat, o com en la gestió de determinats processos i serveis, vinculats, per exemple, a l'admissió d'alumnat.

En tot cas, en observar el fort pes que adopta el component econòmic en la relació entre Departament d'Ensenyament i els ajuntaments, resulta

oportú destacar alguns desequilibris associats a aquest tipus de relació,<sup>9</sup> que sovint són motiu de queixa per part de les administracions locals. Alguns d'aquests desequilibris fan referència a retards en la transferència de recursos per part del Departament d'Ensenyament, i els problemes que això genera als ajuntaments (dificultats per assolir compromisos adquirits amb la ciutadania, anticipació de recursos per part dels ajuntaments, inestabilitat dels projectes, etc). Altres desequilibris es manifesten en ocasions quan la delegació de determinades funcions als ajuntaments no està suficientment acompanyada de descentralització política, de delegació de capacitat de decisió sobre el desenvolupament d'aquestes funcions. Altres desequilibris poden manifestar-se també per l'articulació de relacions centrades més en la delegació de funcions, prèvia transferència als ajuntaments de recursos per a la prestació de determinats serveis per part del Departament d'Ensenyament, que en la corresponsabilitat real en la planificació, en el desplegament i en els resultats obtinguts per aquests serveis. I altres desequilibris poden estar relacionats amb la suficiència de recursos transferits per donar resposta a les necessitats i amb el fet que, malgrat no ser-ne directament competents, els ajuntaments se senten forçats a complementar determinades partides pressupostàries amb recursos propis (ajuts de menjador o transport escolars, etc), o amb les dificultats de cofinançament per part dels ajuntaments de determinats serveis dels quals en són titulars o competents (escoles bressol, PQPI, etc). Convé recordar que en un context de migradesa de recursos financers per part de les administracions locals, el deure de cofinançar determinats serveis pot contribuir a alentir el desplegament de determinades polítiques.

**Suficiència de recursos per gestionar l'educació.** La recerca en educació comparada, demostra que existeix una correlació positiva entre el nivell de despesa pública en educació, el desenvolupament de polítiques educatives i, per impacte d'aquestes, els resultats educatius. En general, a més inversió, més polítiques i millora de resultats. Si bé hom pot trobar evidències d'aquesta relació quan hom compara la situació de Catalunya amb la resta de comunitats autònomes o països europeus,<sup>10</sup> val a dir que, malgrat que de ben segur aquesta realitat pot extrapolar-se a escala local, no es disposa de dades

---

9 Bonal, X. i Albaigés, B. *Les zones educatives com a espais de coresponsabilitat*. Diputació de Barcelona, 2010.

10 Per al cas de Catalunya, vegeu, per exemple, Ferrer, F. i Albaigés, B. (coord.). *Estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006*, Col·lecció Polítiques 61. Barcelona: Ed. Mediterrània, 2008.

públiques desagregades per municipis sobre els nivells de despesa en educació dels ajuntaments.

En qualsevol cas, en els darrers temps, s'ha vingut desenvolupant un cert debat polític sobre el grau de suficiència de recursos financers que disposen els ajuntaments per fer front a les demandes socials en política educativa. En les darreres dècades, convé recordar que el procés de descentralització i desconcentració política a escala local, que ha experimentat el món de l'educació, procés que no sempre ha estat acompanyat d'una adequada transferència de recursos, s'ha produït al mateix temps que els ajuntaments anaven també adquirint responsabilitats en l'àmbit educatiu no establertes per l'ordenament jurídic, sinó per la pressió de la demanda ciutadana.

El Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, ens permet fer una aproximació a aquest objecte quan interroga els ajuntaments sobre el grau d'adequació dels recursos que aquests destinen a l'educació a les necessitats existents. En aquest sentit, el 49,5% dels ajuntaments més grans de 10.000 habitants, manifesta que la inversió que realitzen els ajuntaments en l'educació no s'ajusta a l'evolució de les necessitats existents.

La suficiència de recursos disponibles sembla estar relacionada, encara que no sempre amb diferències estadísticament significatives, amb la grandària del municipi, la despesa de l'ajuntament i amb el perfil socioeconòmic del municipi. Aquells municipis de dimensions més grans, amb ajuntaments que disposen d'un pressupost per càpita més elevat, i amb una prevalença més gran de la precarietat socioeconòmica (renda per càpita, fet migratori, dèficit instructiu, etc), tendeixen a estar més d'acord amb l'ajustament de recursos destinats a l'educació que aquells municipis de dimensions més reduïdes, amb ajuntaments amb menys recursos financers, i amb una composició socialment més afavorida (Vegi's la taula 5).

En efecte, els municipis de dimensions més grans concentren una major diversitat de recursos i serveis, d'acord amb el seu pes demogràfic més gran i amb l'aplicació de criteris d'economia d'escala. La capacitat financera dels ajuntaments, a més, també afavoreix, per disponibilitat de recursos, el desplegament d'un nombre més elevat de polítiques. Així mateix, els municipis que concentren més precarietat socioeconòmica tendeixen a estar més ben dotats, per efecte de la prevalença més gran de necessitats educatives. La

precarietat socioeconòmica del municipi, a més, pot contribuir a prioritzar la política educativa com a estratègia clau per a la promoció de la mobilitat social.

**Taula 5. Grau d'acord sobre l'ajustament dels recursos que l'Ajuntament destina a l'educació a les necessitats existents (2009)**

		Població	Despesa per càpita	RFBID per habitant	Població estrangera (%)	Població nascuda a la resta de l'Estat (%)	Població amb déficit instructiu (%)	Taxa d'atur registrat
Molt d'acord	Mitja	62510,88	1205,51	15,6375	20,0250	25,2063	38,0438	10,4063
	N	16	16	16	16	16	16	16
	Desv. típ.	72843,751	282,785	2,11404	10,88421	8,13072	6,79745	1,72452
Bastant d'acord	Mitja	42051,50	1305,44	15,0294	16,4706	25,0676	42,5529	11,5706
	N	34	34	34	34	34	34	34
	Desv. típ.	45108,363	462,242	1,52823	7,81686	7,34755	6,13481	1,46070
Poc d'acord	Mitja	32259,65	1264,31	15,5054	14,8162	25,0027	39,4649	10,9432
	N	37	37	37	37	37	37	37
	Desv. típ.	37616,653	304,452	2,16973	7,58974	5,59908	6,92199	2,36144
Gens d'acord	Mitja	28782,31	1093,92	16,9308	11,9462	22,9846	37,5308	9,8308
	N	13	13	13	13	13	13	13
	Desv. típ.	15020,684	181,948	2,26840	4,18462	5,95635	6,36165	1,56119
Total	Mitja	39977,02	1246,74	15,5500	15,8390	24,7950	40,0360	10,9260
	N	100	100	100	100	100	100	100
	Desv. típ.	46329,065	354,539	2,03388	8,16924	6,64918	6,75560	1,95679

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer. Dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

Nota: Caselles fosques, diferències estadísticament no significatives.

Amb tot, en aquest context d'escassetat de recursos, accentuat per la crisi econòmica actual i per l'escassetat de recursos disponibles pels ajuntaments, els factors de caràcter polític, de prioritjació o no de l'àmbit educatiu, semblen determinants. Si, d'acord amb les dades que ens ofereix el Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, hom compara l'adequació de la dotació de recursos en educació i el grau de corresponsabilitat educativa (Vegi's taula 6), s'adona que, com més elevada és la corresponsabilitat en la planificació, la implementació i l'avaluació de polítiques educatives, més adequats semblen ser els recursos disponibles. Una corresponsabilitat educativa elevada no només contribueix a detectar més necessitats, a dinamitzar més polítiques educatives i, conseqüentment també, a invertir més recursos financers a l'educació per part dels ajuntaments, sinó que també denota una més gran prioritjació política d'aquest àmbit.

**Taula 6. Grau d'acord sobre l'ajustament dels recursos que l'Ajuntament destina a l'educació a les necessitats existents, per grau de corresponsabilitat educativa, per a municipis de més de 10.000 habitants (2009)**

		Els darrers anys els recursos que l'Ajuntament destina a l'educació s'han incrementat proporcionalment a les necessitats				Total	Total
		Molt d'acord	Bastant d'acord	Poc d'acord	Gens d'acord		
Planificació	Si	15,7	37,1	37,1	10,0	100,0	70
	No	16,7	26,7	36,7	20,0	100,0	30
Implementació	Diversificació baixa	14,0	27,9	41,9	16,3	100,0	43
	Diversificació alta	17,5	38,6	33,3	10,5	100,0	57
Avaluació	Si	52,9	23,5	23,5	0,0	100,0	17
	No	8,4	36,1	39,8	15,7	100,0	83
Total		16,0	34,0	37,0	13,0	100,0	100

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de polítiques públiques locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

### **Reconeixement de la despesa pública en educació dels ajuntaments.**

En nombroses ocasions, la inversió real que els ajuntaments destinen a l'educació està mancada de reconeixement. L'especificitat de les actuacions que desenvolupen, més adreçades a col·lectius específics, i la dificultat per percebre els ajuntaments com a administració educativa (amb l'excepció de les escoles bressol) són alguns dels factors que dificulten la visibilitat de la inversió feta, i que la comunitat educativa reconegui els esforços que realitza el propi ajuntament per a la millora de l'educació al municipi. La competència pels recursos, a més, fa que la despesa invertida estigui subjecta a prejudicis, sovint allunyats de la realitat, en relació, per exemple, amb suposats privilegis en l'accés a aquests recursos. El Departament d'Ensenyament, a més, sovint tampoc té consciència de la inversió real dels ajuntaments en aquest àmbit.

De fet, aquest reconeixement no sempre es produeix en àmbits que van més enllà de les seves competències directes, i en els que la partida prevista per les administracions competents o bé és insuficient per donar resposta a les necessitats existents, o bé es transfereix amb retard, i els ajuntaments han de posar recursos propis per garantir una cobertura adequada de les necessitats. És el cas, per exemple, dels ajuts econòmics de menjador, transport, etc, on els ajuntaments realitzen un esforç financer per compensar dèficits de cobertura en la seva provisió. En aquest sentit, d'acord amb les dades aportades pel Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, més del 75% dels ajuntaments de municipis més grans de 10.000

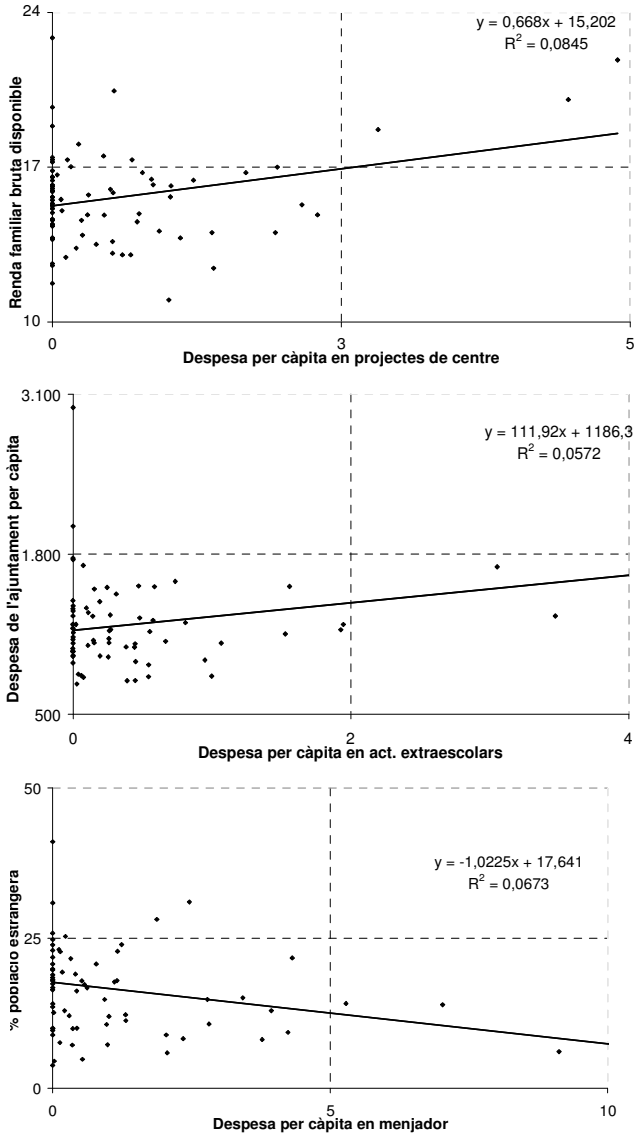
habitants destina recursos per a ajuts de menjador, per a llibres o per a activitats extraescolars. Més del 50% també destina recursos a projectes educatius de centre.

Fetes aquestes consideracions, val a dir, també, que l'esforç que realitzen els ajuntaments a ajuts i beques, per exemple, és molt desigual, i no existeixen pautes clares per entendre les diferències entre municipis pel que fa a la prestació d'aquests ajuts (Vegi's taula 7 de l'Annex). És especialment rellevant que no existeixin diferències estadísticament significatives en la prestació d'ajuts en funció del perfil socioeconòmic de la població, llevat d'algun cas. I encara ho és més que, quan existeixin diferències significatives, ho siguin en sentit invers del que caldria esperar si hom parteix de la base que la política de beques i ajuts té un caràcter compensador de desigualtats socioeconòmiques.

Per exemple, contràriament al que es diu, i al que hom podria esperar si es té present la precarietat socioeconòmica associada al fet migratori, els municipis que tenen més presència de població estrangera tendeixen a tenir menys polítiques de prestació de beques i ajuts. Aquesta situació és estadísticament significativa per als ajuts a projectes educatius de centre: els municipis amb més presència d'alumnat estranger, tenen menys tendència a concedir ajuts als centres per a aquest concepte.

Els ajuts de menjador i transport semblen estar més presents en municipis amb una situació socioeconòmica menys desafavorida. Només els ajuts per a activitats extraescolars tendeixen a estar més present en aquells municipis amb una composició social menys afavorida (encara que amb diferències no estadísticament significatives) (Vegi's el gràfic 14).

**Gràfic 14. Relació entre despesa per càpita en ajuts i beques per tipus i per perfil social del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2009/2010)**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer. Dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

Si en comptes d'analitzar la disponibilitat d'ajuts, s'analitza la despesa per càpita dels ajuntaments que disposa d'aquests ajuts, les conclusions són similars. No existeixen patrons clars per entendre les diferències de despesa per càpita entre municipis, i aquestes diferències, en cap cas, tendeixen a compensar desigualtats socials entre municipis. Així, per exemple, existeix correlació positiva entre el nivell de renda per càpita del municipi i la despesa per càpita de l'ajuntament en projectes educatius de centre: com més renda per càpita té el municipi, més tendeix l'ajuntament corresponent a invertir en projectes de centre.

Finalment, hom pot destacar la incidència de l'àmbit educatiu de prioritització en la concessió d'ajuts per a activitats extraescolars (Vegi's la taula 7). Els ajuntaments que situen més la mirada sobre l'educació fora-escola tendeixen a prestar més ajuts per a aquestes activitats que els que situen la mirada més en l'espai i temps escolars.

**Taula 7. Percentatge d'ajuntaments que concedeixen beques o ajuts per a serveis educatius en funció de l'àmbit de prioritització en les seves polítiques en matèria d'educació (2009)**

Àmbit de prioritització	Activitats extraescolars	Menjador escolar	Llibres	Projectes de centre
Escola	74,1	77,6	77,6	63,8
Fora escola	80,0	75,0	77,5	62,5
Total	76,5	76,5	77,6	63,3

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

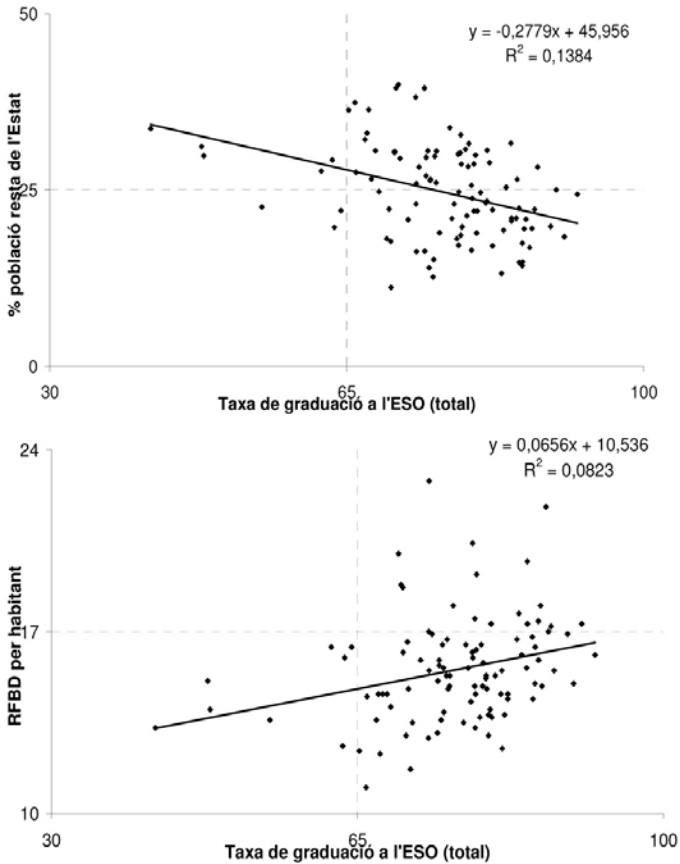
#### 4.4 Acompanyament de l'escolaritat

**Desigualtats en els resultats acadèmics entre municipis en funció de la seva composició social.** Com és sabut, el sistema educatiu reproduceix les desigualtats socials, i aquestes es fan presents en diferents aspectes de l'escolarització dels alumnes (accés, promoció escolar, permanència al sistema, etc). De fet, aquestes desigualtats educatives s'observen en analitzar les diferències en els resultats entre municipis. La composició social del municipi, condiona els resultats acadèmics que obté: els municipis amb una composició social menys afavorida tendeixen a presentar pitjors resultats acadèmics; els municipis amb menys concentració de risc social, en canvi, millors resultats. La renda per càpita, el percentatge de població nascuda a la resta de l'Estat o el percentatge de població que sap llegir català, per exemple, aspectes relacionats



amb els capitals econòmic i educatiu de la població, correlaciona amb la taxa de graduació a l'ESO del municipi (Vegi's el gràfic 15 i la taula 8 de l'Annex).

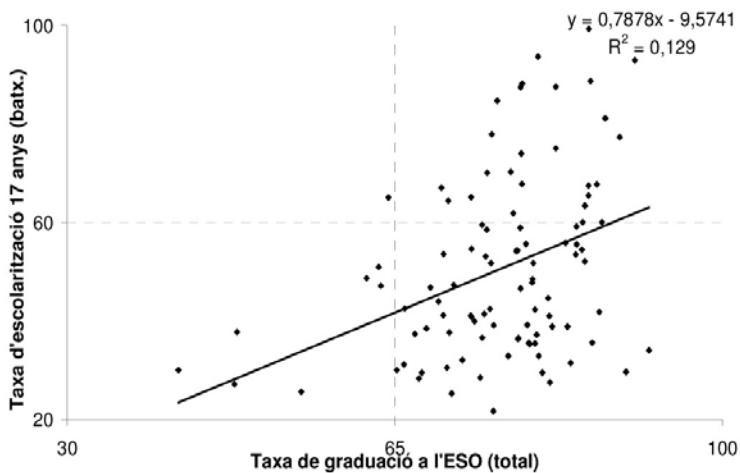
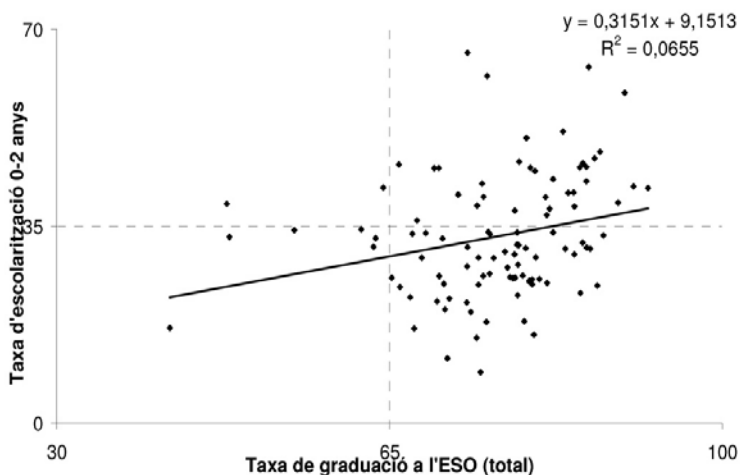
**Gràfic 15. Relació entre taxa de graduació a l'ESO i perfil social del municipi, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**



Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

*(Continua a la següent pàgina)*

**Gràfic 15 (cont.). Relació entre taxa de graduació a l'ESO i perfil social del municipi, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**



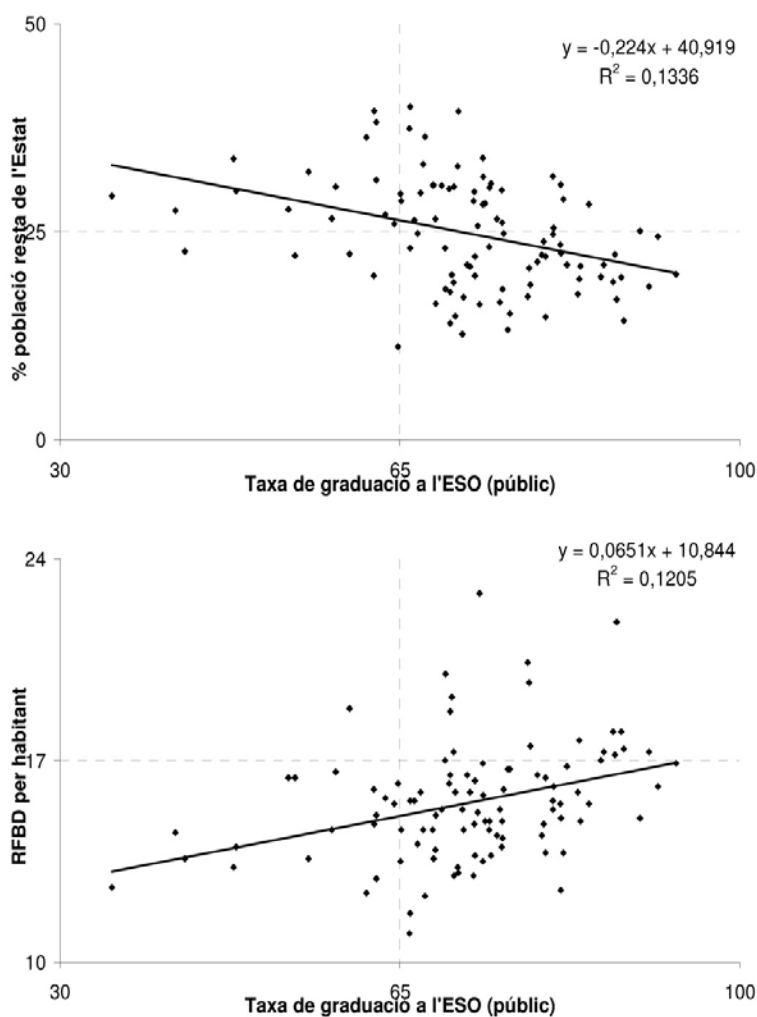
Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

En relació a la composició social, en canvi, destaca que el percentatge de població estrangera o d'alumnat estranger no contribueix a explicar les diferències de resultats entre municipis. Els municipis amb un pes més elevat del fet migratori d'origen estranger no obtenen pitjors resultats. En tot cas, les dades posen de manifest la importància dels factors de desigualtat interna del mapa escolar, com pot ser la segregació escolar, per entendre les diferències entre municipis. Així, per exemple, si bé el percentatge d'alumnat estranger del municipi no afecta els resultats, sí que ho fa la seva segregació escolar: els municipis amb més segregació escolar presenten taxes de graduació al sector públic més negatives.

La presència de sector concertat al municipi també representa un factor de desigualtat interna que genera diferències entre municipis. Les diferències en la composició social del sector públic i del sector concertat provoquen diferències en els resultats acadèmics. En general, les taxes de graduació al sector concertat són més elevades que les taxes de graduació al sector públic (Vegi's la taula 8 de l'Annex). Els municipis amb un pes més important del sector concertat, doncs, que són també els municipis amb una composició social més afavorida, tendeixen a obtenir taxes de graduació a l'ESO més elevades.

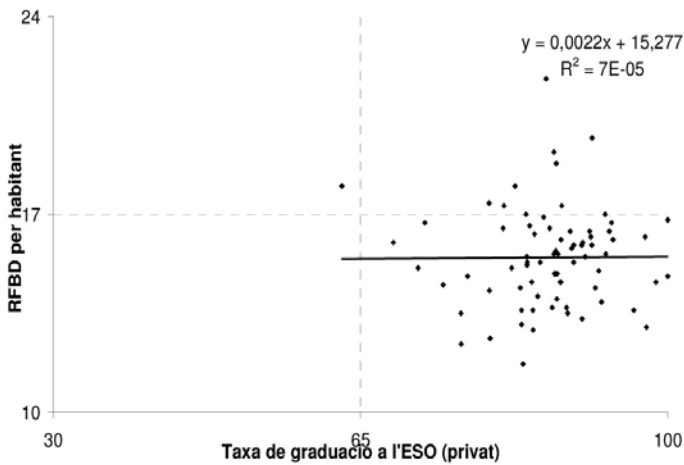
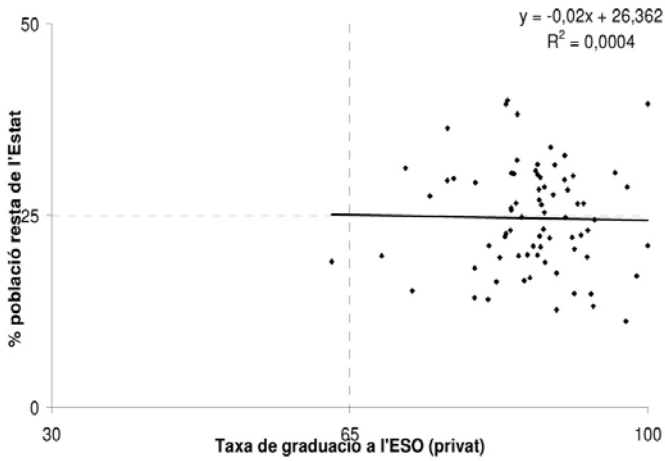
Amb tot, és especialment significatiu que, a diferència de la taxa de graduació total o pública, la taxa de graduació al sector privat no correlaciona amb la composició social del municipi (Vegi's la taula 8 de l'Annex). Les diferències entre municipis en els nivells de renda per càpita dels municipis o en el percentatge de població nascuda a la resta de l'Estat, generen diferències entre municipis pel que fa a la graduació a l'ESO al sector públic, però no pas al sector privat (Vegi's el gràfic 16). Això significa que, com més desafavorida és la composició social d'un municipi, més negatives són les taxes de graduació al sector públic, però no en el privat, que es manté al marge d'aquesta influència (Vegi's el gràfic 16). De fet, en apartats precedents ja s'ha posat de manifest que el pes del sector concertat correlaciona amb el nivell de segregació escolar: com més pes té aquest sector, més segregats estan els municipis. La composició social (afavorida) del sector concertat, doncs, tendeix a mantenir-se relativament homogènia, amb una relativa independència de la composició social del municipi.

**Gràfic 16. Relació entre la taxa de graduació per sector de titularitat i el perfil social del municipi, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**



*(Continua a la següent pàgina)*

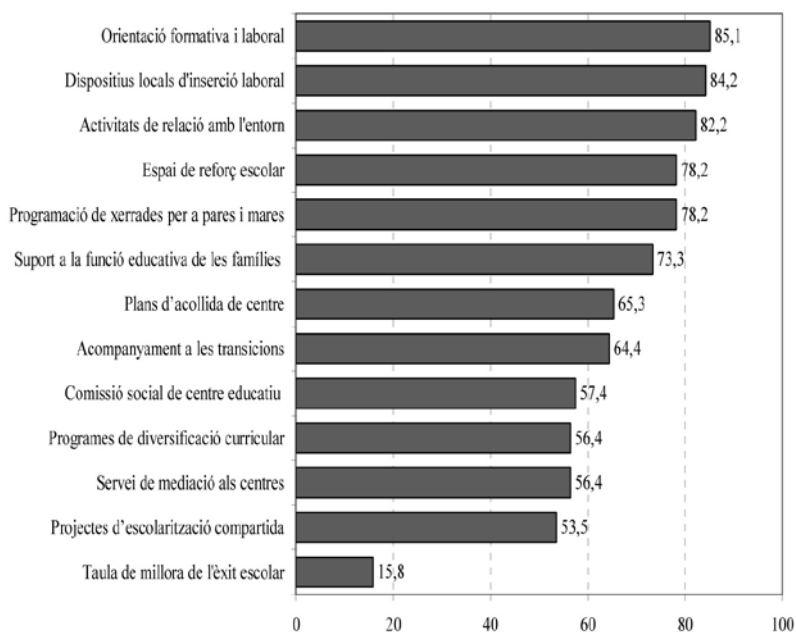
**Gràfic 16 (cont.). Relació entre la taxa de graduació per sector de titularitat i el perfil social del municipi, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**



Font: Elaboració a partir dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

**Omissions en el desplegament de polítiques d'acompanyament a l'escolaritat a escala local.** L'anàlisi per municipis també posa de manifest que les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat gaudeixen de diferent grau de desenvolupament a escala local: algunes de les polítiques estan més generalitzades que altres. El Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, que aporta informació sobre tretze tipus diferents de polítiques d'acompanyament a l'escolaritat, evidencia que hi ha alguns àmbits d'intervenció que compten amb omissions en la implementació d'estratègies per part d'alguns dels municipis analitzats, mentre que hi ha altres àmbits que mostren una major densitat d'estratègies en la majoria de territoris (Vegi's el gràfic 17).

**Gràfic 17. Percentatge de municipis amb polítiques d'acompanyament a l'escolaritat, per tipus, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Dels tipus contemplats en el Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, per exemple, la transició escola-treball sembla configurar-se com un dels àmbits de l'acompanyament a l'escolaritat en el que els ajuntaments presenten un paper més actiu, i en el que més municipis disposen de mesures: les actuacions d'orientació formativa i laboral són les més prevalents, en un 85,1% dels casos. Si bé també existeixen molts municipis (84,2%) amb mesures centrades en la incorporació dels joves al món del treball, a través dels dispositius locals d'inserció laboral, són més escassos els municipis que desenvolupen polítiques de suport, orientació i acompanyament de l'alumnat al llarg del seu itinerari formatiu, especialment en els moments de transició claus, abans que aquest abandoni el sistema educatiu. Només un 64,4% dels municipis compta amb mesures d'acompanyament a les transicions educatives. La convicció que aquesta tasca ha de ser assumida pels mateixos centres escolars pot explicar, en part, que la resta d'agents del territori, com ara els ajuntaments, s'inhibeixin més en aquest àmbit.

El Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, també mostra que l'àmbit del suport i acompanyament específic a l'alumnat amb problemes d'escolarització, presenta dèficits de desenvolupament. Els programes de diversificació curricular o d'escolarització compartida, o les comissions socials de centre, estan presents en poc més del 50% dels municipis. Els problemes per articular mesures que incideixin en l'alumnat amb més dificultats acadèmiques i d'afecció escolar, la quantitat de recursos necessària per a l'impuls de determinades mesures específiques i dirigides d'acompanyament o la percepció que la gestió de l'escolaritat recau preferentment en l'escola, poden ser alguns dels factors que expliquen els dèficits d'inversió d'estratègies en aquest àmbit d'intervenció.<sup>11</sup> Només els espais de reforç escolar, gràcies en part a l'impuls que han tingut a través de mesures com els Plans Educatius d'Entorn, que han promogut els tallers d'estudi assistit, estan presents en més d'un 75% de municipis.

L'àmbit del suport del territori als projectes educatius de centre té un desenvolupament desigual. Els mateixos Plans Educatius d'Entorn o altres programes promoguts pels ajuntaments, han permès estendre les mesures de vinculació dels centres amb el territori, com a part consubstancial del seu projecte educatiu. De fet, les activitats de relació dels centres amb el seu entorn

<sup>11</sup> Albaigés, B. (coord.). *Cap a la promoció de polítiques integrades de millora de l'èxit escolar*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2008.

conformen un dels àmbits amb més presència al conjunt de municipis, a més del 80%. Els dèficits es fan més presents, en canvi, en el terreny de la cohesió social. Els plans d'acollida de centre o els serveis de mediació escolar, orientats a promoure la convivència i la cohesió socials dels centres, presenten prevalences inferiors al 70%.

Alhora, val a dir que, a més, els ajuntaments han desenvolupat un esforç important de promoció de l'atenció educativa fora de l'horari lectiu. Els problemes de conciliació de la vida escolar, laboral i familiar dels infants i dels seus progenitors, han incrementat la demanda social d'activitats extraescolars. La importància que està assumint l'àmbit de l'educació no formal, ha contribuït a visibilitzar les desigualtats socials d'accés. Les administracions locals han reaccionat a aquest escenari amb polítiques decidides de suport als agents educatius que promouen les activitats (AMPA i altres entitats) i amb polítiques d'accessibilitat econòmica a l'oferta. El Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, de fet, mostra que les AMPA són el principal agent educatiu de referència als quals s'adreça per desenvolupar actuacions d'educació.

Amb tot, tot i que molts ajuntaments donen suport a les AMPA i organitzen activitats educatives i culturals al territori de consum familiar, el treball amb famílies està present només al voltant del 75% dels municipis. Convé recordar que aquest treball és un àmbit que depèn bàsicament de la iniciativa que adopten els ajuntaments, i no en tots els municipis agafa forma. De fet, la col·laboració que mantenen AMPA i administracions locals, està molt relacionada amb la dinamització de les activitats educatives fora de l'horari lectiu adreçades a infants, no pas a famílies. El paper aparentment secundari que juguen les famílies en la dinàmica escolar i el protagonisme que haurien de tenir les AMPA, fa que l'administració local no sempre vegi aquest treball com a prioritari. L'experiència de molts municipis, a més, assenyalava que l'impacte d'aquestes polítiques en les famílies socialment més desafavorides, amb fills i filles amb més dificultats d'escolarització, és baix.

Finalment, pel que fa al treball en xarxa, el Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, evidencia que les taules de millora de l'èxit escolar tenen un escàs desenvolupament. Amb tot, aquest dèficit s'explica pel fet que nombrosos municipis disposen d'altres tipus de xarxa per treballar l'acompanyament a l'escolaritat, per exemple, en el marc dels plans educatius d'entorn (PEE), dels projectes educatius de ciutat (PEC),



de les xarxes de transició escola-treball (XTET), etc. De fet, les dificultats que tenen els centres escolars de donar respostes adequades a aquesta complexitat socioeducativa creixent, han evidenciat la necessitat d'aglutinar esforços per part dels diferents agents educatius del territori i de convertir l'educació com un assumpte del qual cal respondre conjuntament. Davant d'aquesta necessitat, les administracions locals i educatives han impulsat, o ho estan fent, l'articulació de xarxes territorials i estructures de coordinació dels agents educatius del territori. El desplegament de les zones educatives acabarà reforçant també aquests processos, especialment perquè promoure l'acompanyament a l'escolaritat a escala local és un dels seus principals objectius estratègics.

**Desigualtats en quant a la diversificació d'actuacions en funció de la composició social i dels resultats acadèmics.** Les causes del fracàs són diverses, i els factors de reproducció també. Ja s'ha insistit en epígrafs anteriors sobre la importància dels plantejaments integrals. Per a la millora de l'èxit escolar, doncs, és fonamental abordar des de diferents perspectives la complexitat del fenomen, i ampliar i diversificar les oportunitats educatives a l'abast dels infants i joves. Com més àmplies i diverses siguin aquestes oportunitats, a priori, més possibilitats tindran els municipis de promoure l'acompanyament a l'escolaritat.

L'anàlisi de les dades del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, també aporta informació sobre el grau de diversificació de polítiques d'acompanyament a l'escolaritat que presenten els diferents municipis. Com succeeix en altres àmbits, val a dir que la situació dels municipis quant a la diversificació d'actuacions també és força heterogènia: dels diferents tipus de polítiques (13) que contempla l'esmentat Panel, alguns municipis (36,6%) compten amb un mapa de polítiques locals d'acompanyament a l'escolaritat força diversificat (entre 10 i 13 tipus), mentre que altres municipis (5,0%), un escàs desplegament de polítiques (menys de 4 tipus).

Per entendre aquesta heterogeneïtat, hom pot recórrer a diversos factors, entre els que destaca la corresponsabilitat educativa dels ajuntaments. Els municipis amb un grau de corresponsabilitat més elevat en matèria d'educació en les diferents fases de planificació, implementació i avaluació de polítiques educatives presenten nivells de diversificació més elevats en quant al desplegament de polítiques d'acompanyament a l'escolaritat (Vegi's la taula 8).

Les diferències entre municipis en la diversificació de polítiques també remetent a factors de caràcter demogràfic. La grandària del municipi correlaciona positivament amb el grau de diversificació de polítiques (Vegi's

la taula 8, o també la taula 9 de l'Annex). Com més gran és el municipi, més diversificada està l'oferta de mesures d'acompanyament a l'escolaritat. Convé recordar que els municipis més grans també acostumen a tenir: més pressió de la demanda i dels agents educatius del territori a l'hora de desenvolupar polítiques; ajuntaments i entitats locals amb més experiència en l'àmbit de la provisió de serveis i amb més capacitat financera per desenvolupar polítiques; i també més concentració de necessitats socioeducatives.

**Taula 8. Diversificació de polítiques d'acompanyament a l'escolaritat, per grau de corresponsabilitat educativa i grandària del municipi, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

		Menys de 4 tipus	Entre 4 i 6 tipus	Entre 7 i 9 tipus	Entre 10 i 13 tipus	Total
Planificació	Sí	2,9	7,1	45,7	44,3	100,0
	No	9,7	22,6	48,4	19,4	100,0
Implementació	Diversificació alta	0,0	0,0	36,8	63,2	100,0
	Diversificació baixa	11,4	27,3	59,1	2,3	100,0
Avaluació	Sí	5,6	16,7	33,3	44,4	100,0
	No	4,8	10,8	49,4	34,9	100,0
Total		5,0	11,9	46,5	36,6	100,0

		Menys de 4 tipus	Entre 4 i 6 tipus	Entre 7 i 9 tipus	Entre 10 i 13 tipus	Total
Menys 20.000 habitants		11,6	20,9	55,8	11,6	100,0
Entre 20.000 i 50.000 habitants		0,0	5,4	40,5	54,1	100,0
Entre 50.000 i 100.000 habitants		0,0	7,7	46,2	46,2	100,0
Més de 100.000 habitants		0,0	0,0	25,0	75,0	100,0
Total		5,0	11,9	46,5	36,6	100,0

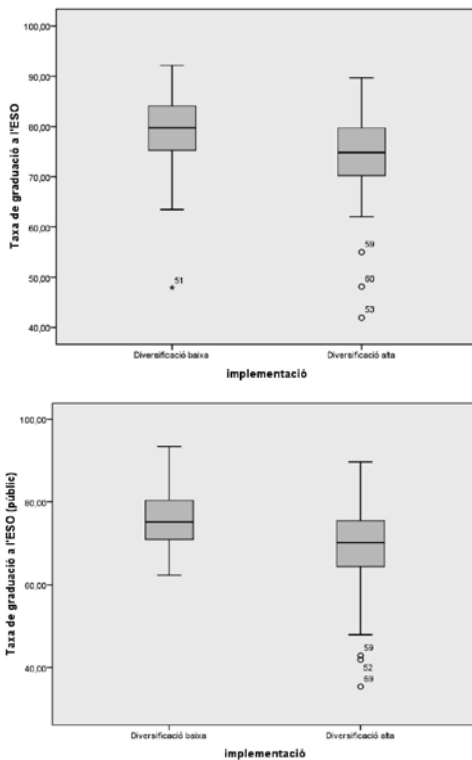
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Precisament, aquestes diferències en la diversificació de polítiques d'acompanyament a l'escolaritat també poden explicar-se per la incidència de factors de caràcter socioeducatiu. Els municipis que presenten resultats acadèmics més negatius compten amb una diversitat més gran de recursos per promoure la millora de l'èxit escolar. La correlació estadísticament significativa existent entre la diversificació de polítiques i la taxa de graduació total i pública dels diferents municipis així ho indica (Vegi's el gràfic 18, o la taula 9 de

l'Annex). En aquest sentit, doncs, la planificació política s'adequa a una clara racionalitat política.

La incidència dels factors de caràcter socioeconòmic i socioeducatiu s'observen en analitzar, un per un, els diferents tipus de política d'acompanyament a l'escolaritat. Si bé les diferències entre municipis no sempre són estadísticament significatives, els diferents tipus de polítiques, acostumen a estar més presents als municipis amb major complexitat socioeducativa (taxes de graduació més baixes, més segregació escolar, etc).

**Gràfic 18. Taxa de graduació a l'ESO per titularitat i per grau de corresponsabilitat educativa (implementació), per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer. Dades del Departament d'Ensenyament.

## 4.5 Coordinació de les actuacions

**Ampliació dels àmbits de corresponsabilitat entre ajuntaments i Departament d'Ensenyament, i necessitats de coordinació entre administracions.** Arran dels progressius processos de descentralització i desconcentració de competències educatives, i de l'establiment de marges més amplis de corresponsabilitat, la coordinació de les actuacions entre ajuntaments i Departament d'Ensenyament ha anat adquirint més rellevància per a la governança de l'educació. En molts àmbits, Departament d'Ensenyament i ajuntaments exerceixen ja competències compartides o, si són diferenciades, aquestes són cada cop més complementàries i interdependents<sup>12</sup>.

En aquest sentit, el Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, evidencia la importància de la relació entre aquestes administracions. En l'apartat corresponent a la gestió dels recursos (4.3.), ja s'ha fet esment que la majoria dels ajuntaments de més de 10.000 habitants té subscript algun conveni amb el Departament d'Ensenyament. De fet, els ajuntaments, pràcticament en la seva totalitat, consideren el Departament d'Ensenyament com el principal organisme referent en matèria d'educació. En general, no existeixen diferències destacables entre categories de municipis en quant a la intensitat de la relació. Només alguns ajuntaments, pocs, de dimensions més reduïdes, tendeixen a mostrar un aïllament més gran respecte al Departament d'Ensenyament.

La descentralització educativa també afavoreix la necessitat d'intensificar la coordinació entre municipis, especialment quan aquests contenen ofertes, recursos i serveis amb una àrea d'influència o d'actuació supramunicipal. El mateix succeeix amb els consells comarcals, que gestionen la prestació de serveis (transport, ajuts de menjador, etc), que en molts casos són posteriorment complementats per la intervenció dels ajuntaments. Les dades del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, en canvi, semblen indicar que les relacions entre ens locals són més febles. Una tercera part dels ajuntaments no presenta un altre ajuntament com a organisme de referència en matèria. Tampoc en aquest cas existeixen diferències destacables entre el perfil social i demogràfic dels municipis.

Més enllà de la coordinació institucional entre administracions, el Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i

---

12 Bonal, X. i Albaigés, B. (2010). Ídem

Sunyer, posa de manifest que la coordinació dels diferents serveis a escala local també és rellevant, i que aquesta compta amb un ample marge de millora. Així, el 62,0% dels ajuntaments considera que la demanda de coordinació dels serveis socials del municipi amb els serveis educatius és elevada, i el 50%, que aquesta coordinació és problemàtica (Vegi's la taula 9).

En analitzar quins territoris presenten més dificultats relacionades amb la coordinació de serveis, hom s'adona que no hi ha diferències estadísticament significatives en funció de la grandària o del perfil socioeconòmic i socioeducatiu del municipi. Només semblen existir lleus diferències (no significatives a nivell estadístic) en funció d'alguns factors relacionats amb el grau de diversitat i heterogeneïtat del mapa de recursos del municipi: el nombre de centres, la seva segregació escolar o la dotació d'equipaments culturals i esportius, per exemple, tendeixen a introduir més dificultats i dispersió de resultats a la coordinació de serveis.

Dit això, el grau de corresponsabilitat educativa de l'ajuntament sembla atenuar, encara que lleument, el grau de problemàtica en relació amb la coordinació de serveis socials i educatius. Els municipis amb un grau de corresponsabilitat elevat en la planificació, en la diversificació de polítiques i en la seva avaluació tendeixen a tenir graus de problemàtica associats a la coordinació de serveis més baixos.

**Taula 9. Grau de problemàtica relacionada amb la coordinació dels serveis socials del municipi amb els serveis educatius per grau de corresponsabilitat educativa, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

Grau de problemàtica		Elevat	Baix	Total
Planificació	Si	46,4	53,6	100,0
	No	58,1	41,9	100,0
Implementació	Diversificació alta	47,4	52,6	100,0
	Diversificació baixa	53,5	46,5	100,0
Avaluació	Si	47,1	52,9	100,0
	No	50,6	49,4	100,0
Total		50,0	50,0	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

### **Corresponsabilitat dels ajuntaments en el foment de la transversalitat.**

La concepció cada cop més extesa que els problemes socials han de ser abordats de manera integral i integrada, i que l'educació ateny espais i temps educatius més amplis, que van més enllà de l'escola o de l'etapa de formació inicial, ha contribuït a revalorar tant el paper del territori, dels seus diferents agents, com també el de les diferents àrees de l'administració local que poden incidir en els processos de millora educativa del municipi. A banda de la coordinació intermunicipal i interadministrativa, doncs, resulta important incorporar la corresponsabilitat des d'una lògica de treball transversal dins de la mateixa administració local, a fi d'optimitzar la influència que exerceixen els àmbits de la promoció econòmica, l'atenció social primària, la cultura, la joventut, l'esport, etc.

En la pràctica, però, sovint la corresponsabilitat sobre els processos educatius del territori sovint és assumida de manera explícita per l'escola i pels serveis educatius però, en canvi, no sempre compta amb la implicació activa de la resta d'àrees i serveis de les administracions públiques. En aquest sentit, el Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, evidencia que una tercera part dels ajuntaments presenta dèficits importants de transversalitat. El 36,4% dels ajuntaments considera que no hi ha coordinació adequada entre els diferents nivells de govern pel que fa a l'educació, i el 39,4%, que les estructures de l'Ajuntament no treballen de forma coordinada i transversal en temes d'educació.

D'acord amb les dades disponibles i analitzades, els municipis que presenten més dèficits no responen a una determinada composició demogràfica, socioeconòmica o socioeducativa. Els factors de context semblen ser menys determinants, i prenen més força els factors relacionats amb l'organització interna. De fet, encara que de manera lleu, el grau de corresponsabilitat de l'ajuntament en la planificació, implementació i avaluació de polítiques educatives sembla estimular d'una manera més clara la transversalitat (Vegi's la taula 10).

**Taula 10. Valoració de la transversalitat per grau de corresponsabilitat educativa, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

Les estructures de l'Ajuntament treballen de forma coordinada i transversal en temes d'educació		Molt d'acord	Bastant d'acord	Poc d'acord	Gens d'acord	Total
Planificació	Si	14,5	50,7	30,4	4,3	100
	No	6,7	43,3	40	10	100
Implementació	Diversificació alta	10,7	55,4	26,8	7,1	100
	Diversificació baixa	14	39,5	41,9	4,7	100
Avaluació	Si	11,8	52,9	35,3	0	100
	No	12,2	47,6	32,9	7,3	100
Total		12,1	48,5	33,3	6,1	100

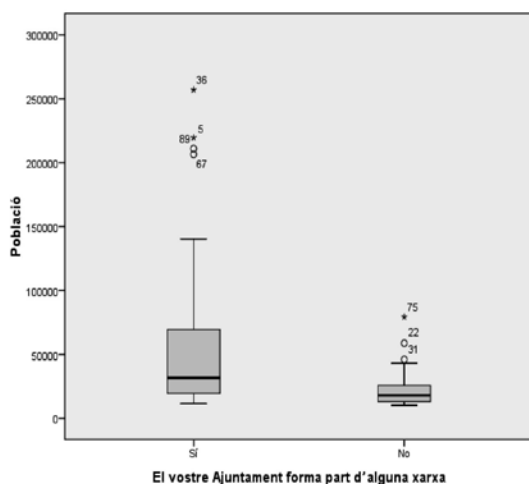
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

**Desigualtats en la provisió d'estructures de coordinació i implicació del territori com a factor de desigualtat educativa.** La importància creixent que ha assumit el territori en la política educativa respon a la convicció per part dels poders públics que comptar amb un territori organitzat i implicat incrementa les possibilitats d'abordar els reptes que avui té plantejats l'educació.

En aquest sentit, el Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, constata el marge de millora que els ajuntaments tenen en aquest terreny. Segons les dades analitzades, el 48% dels ajuntaments no participa en cap xarxa d'entitats vinculada a la gestió de polítiques d'educació. En general, els dèficits en el desenvolupament de xarxes estan més presents entre els municipis de dimensions més reduïdes. En canvi, els ajuntaments que participen en xarxes d'entitats són, de mitjana, de municipis més grans (Vegi's el gràfic 19, o també la taula 10 de l'Annex). Cal destacar, a més, que l'anàlisi de les dades també mostra diferències estadísticament significatives en funció del perfil socioeconòmic i socioeducatiu del municipi. Els ajuntaments que participen en xarxes tendeixen a comptar, de mitjana, amb una composició social menys afavorida: més renda per càpita, més pes del fet migratori interior, menys coneixement del català, més segregació escolar, i menys escolarització de la primera infància. En tots aquests factors, existeixen diferències estadísticament significatives entre els ajuntaments que participen en xarxes educatives i els ajuntaments que no ho fan (Vegi's la taula 10 de l'Annex). En alguns casos, aquesta complexitat social i educativa pot

haver afavorit la necessitat de promoure dinàmiques de corresponsabilitat en el conjunt del territori.

**Gràfic 19. Participació en xarxes d'entitats dels ajuntaments en funció de la grandària del municipi, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer i d'Idescat.

Més enllà dels factors demogràfics i socials, també té una clara incidència positiva en la participació en xarxes educatives el grau de corresponsabilitat de l'ajuntament en matèria d'educació. Els ajuntaments que són més actius a l'hora de planificar i diversificar polítiques mostren una tendència més gran a participar en xarxes educatives que els ajuntaments que presenten una corresponsabilitat més baixa (Vegi's la taula 11). Cal tenir present que, en molts municipis, la planificació de polítiques ve precedida de processos participatius de diagnosi de la realitat local, per generar consensos i complicitats (Vegi's la taula 10 de l'Annex), i la posterior implementació de polítiques ve acompanyada per estructures de coordinació que monitoritzen el seu desplegament des de la implicació dels agents locals. Aquests processos requereixen, doncs, xarxes a escala territorial.



**Taula 11. Participació en xarxes d'entitats dels ajuntaments en funció del grau de coresponsabilitat educativa, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

Grau de coresponsabilitat educativa		Participació en xarxa	No participació en xarxa	Total
Planificació	Si	62,9	37,1	100,0
	No	26,7	73,3	100,0
Implementació	Diversificació alta	69,6	30,4	100,0
	Diversificació baixa	29,5	70,5	100,0
Avaluació	Si	50,0	50,0	100,0
	No	52,4	47,6	100,0
Total		52,0	48,0	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

En darrer terme, aquestes xarxes educatives i aquests processos participatius pretenen reforçar la implicació de la comunitat educativa i dels agents locals en el desenvolupament de polítiques educatives. Precisament, en relació amb la implicació dels agents del territori, resulta rellevant destacar tres aspectes addicionals.

El primer d'ells té a veure amb els bons nivells d'implicació de les comunitats educatives de la majoria de municipis, però també els dèficits d'implicació del teixit associatiu en el desenvolupament de polítiques educatives. Segons dades del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, el 79,8% dels ajuntaments de municipis més grans de 10.000 habitants destaquen que la comunitat educativa està implicada, i només el 44,4%, que el teixit associatiu ho està.

El segon aspecte a destacar fa referència, novament, a la incidència del grau de coresponsabilitat educativa a l'hora de comprendre, encara que lleument, les diferències entre municipis quant a la implicació de la comunitat educativa i del teixit associatiu (Vegi's la taula 12). Els municipis amb ajuntaments més actius a l'hora de planificar, implementar i avaluar polítiques tendeixen a tenir, de mitjana, nivells d'implicació del territori més elevats.

I el tercer aspecte a destacar és que, si bé la implicació de la comunitat educativa no presenta diferències estadísticament significatives en funció de factors demogràfics o socials, sí que ho fa la implicació del teixit associatiu (Vegi's la taula 11 de l'Annex). El teixit associatiu dels municipis amb un dèficit formatiu més elevat, de mitjana, s'implica menys en l'educació que els municipis amb més capital educatiu. De fet, la resta de variables relacionades

amb el perfil socioeconòmic i socioeducatiu del municipi, si bé no presenta diferències estadísticament significatives, adopta la mateixa tendència. Els municipis amb nivells d'implicació del teixit associatiu més baixos, tendeixen a presentar menys escolarització a la primera infància i més abandonament educatiu prematur, o més pes del fet migratori interior i exterior i menys coneixement del català, aspectes que acostumen a correlacionar positivament amb la prevalença del risc educatiu. Heus ací, doncs, un factor de reproducció de les desigualtats educatives. Cal recordar que la importància de la contribució del teixit associatiu en l'educació, no només pel que fa a la provisió d'oportunitats educatives, sinó també pel que fa a la valoració de la institució escolar i a la generació d'expectatives educatives.

**Taula 12. Implicació de la comunitat educativa i del teixit associatiu en funció del grau de corresponsabilitat educativa, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

La comunitat educativa intervé de manera activa en les actuacions relacionades amb educació		Molt d'acord	Bastant d'acord	Poc d'acord	Gens d'acord	Total
Planificació	Sí	17,4	66,7	15,9	0	100
	No	16,7	53,3	26,7	3,3	100
Implementació	Diversificació alta	16,1	67,9	14,3	1,8	100
	Diversificació baixa	18,6	55,8	25,6	0	100
Avaluació	Sí	23,5	64,7	11,8	0	100
	No	15,9	62,2	20,7	1,2	100
Total		17,2	62,6	19,2	1	100

El teixit associatiu intervé de manera activa en les actuacions relacionades amb educació		Molt d'acord	Bastant d'acord	Poc d'acord	Gens d'acord	Total
Planificació	Sí	4,3	47,1	42,9	5,7	100
	No	3,3	23,3	56,7	16,7	100
Implementació	Diversificació alta	5,3	43,9	47,4	3,5	100
	Diversificació baixa	2,3	34,9	46,5	16,3	100
Avaluació	Sí	5,9	47,1	35,3	11,8	100
	No	3,6	38,6	49,4	8,4	100
Total		4	40	47	9	100

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

**Desigualtats en la coordinació d'actuacions en funció dels àmbits de prioritització política (escola/fora-escola).** La importància que juga el territori en l'educació, ha fet proliferar iniciatives que es proposen vincular els àmbits escolars i no escolars (Plans Educatius d'Entorn, obertura de patis escolars, etc). En aquest context, val a dir que el Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, mostra com els ajuntaments que estableixen entre els seus principals àmbits de prioritització política aspectes relacionats amb el "fora-escola" (treball amb famílies, activitats educatives no lectives, etc) tendeixen a millors resultats en la coordinació de les actuacions (Vegi's la taula 13). Aquests municipis valoren millor la coordinació entre els diferents nivells de govern de l'Ajuntament, la transversalitat en les estructures de l'Ajuntament, la coordinació de serveis socials i educatius, i la implicació de la comunitat educativa o del teixit associatiu. L'impacte de les polítiques locals desenvolupades sobre la corresponsabilitat en l'àmbit educatiu dels diferents estaments administratius i dels diferents actors socials en pot ser una de les causes. En qualsevol cas, l'àmbit de prioritització política és un dels factors que contribueix a explicar les diferències entre municipis quant a la coordinació d'actuacions.

**Taula 13. Coordinació de les actuacions en funció dels àmbits de prioritització política dels ajuntaments, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

		Escola (%)	Fora escola (%)	Total (%)
Coordinació entre els diferents nivells de govern de l'Ajuntament	Si	58,6	69,2	62,9
	No	39,7	30,8	36,1
Transversalitat en les estructures de l'Ajuntament	Si	56,9	61,5	58,8
	No	41,4	38,5	40,2
Implicació de la comunitat educativa	Si	77,6	79,5	78,4
	No	22,4	17,9	20,6
Implicació del teixit associatiu	Si	44,8	46,2	45,4
	No	55,2	53,8	54,6
Grau de problemàtica en la coordinació de serveis socials i educatius	Elevat	44,8	53,8	48,5
	Baix	53,4	48,7	51,5
Total		100,0	100,0	100,0
Total (n)		58	39	97

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Politiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer i d'Idescat.

## 4.6 Governació

**Desigualtats territorials en la corresponsabilitat dels ajuntaments en la política educativa en funció de la grandària del municipi.** Al llarg del present treball, s'han aportat evidències de la influència que exerceix la corresponsabilitat de l'Ajuntament en les diferents fases de desenvolupament de la política educativa per entendre les característiques de la realitat dels diferents municipis en matèria d'educació. El mapa de polítiques educatives, més que pels factors de context (composició social, necessitats educatives, etc), s'explica pel posicionament més o menys actiu dels ajuntaments a l'hora de planificar, diversificar i avaluar polítiques.

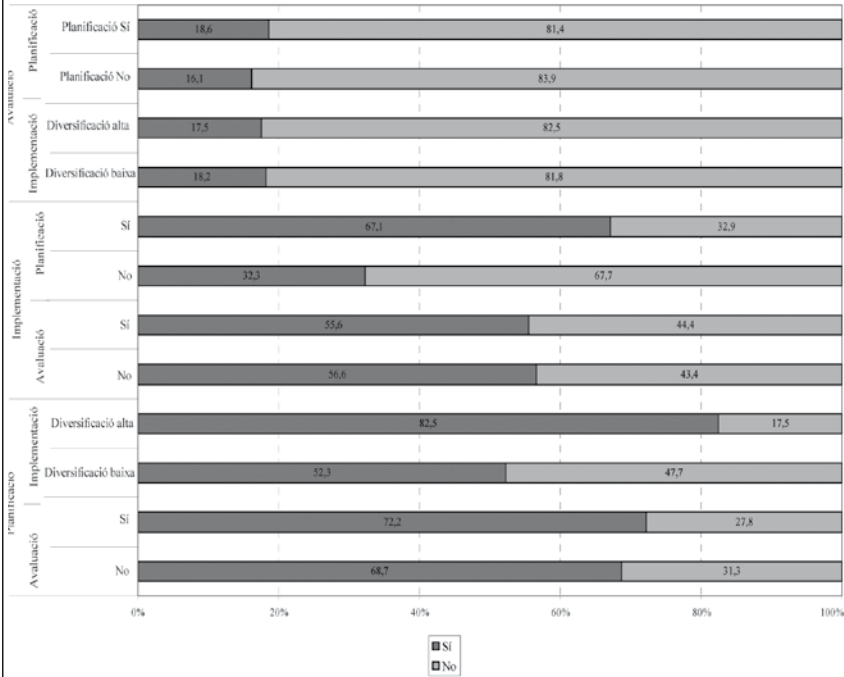
En aquest sentit, i d'entrada, convé recordar que una part significativa d'ajuntaments, o bé no planifica (30,7%), o bé no diversifica (43,6%), o bé no avalua (82,2%). Atesa la grandària del municipi, i l'existència d'estructures internes en matèria d'educació, és especialment significativa la proporció d'ajuntaments que manifesta tenir un grau de corresponsabilitat baix en el desenvolupament de polítiques educatives (Vegi's la taula 14). Només el 9,9% adopta un posicionament actiu en totes tres fases de planificació, implementació i avaluació, mentre que un 15,8%, es mostra passiu.

**Taula 14. Percentatge d'ajuntaments de municipis més grans de 10.000 habitants per grau de corresponsabilitat en matèria d'educació (2009)**

		Implementació		
		Diversificació alta	Diversificació baixa	Total
Planificació	Sí	46,5	22,8	69,3
	No	9,9	20,8	30,7
Avaluació	Sí	9,9	7,9	17,8
	No	46,5	35,6	82,2
Total		56,4	43,6	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

**Gràfic 20. Ajuntaments en funció del grau de corresponsabilitat en matèria d'educació en municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

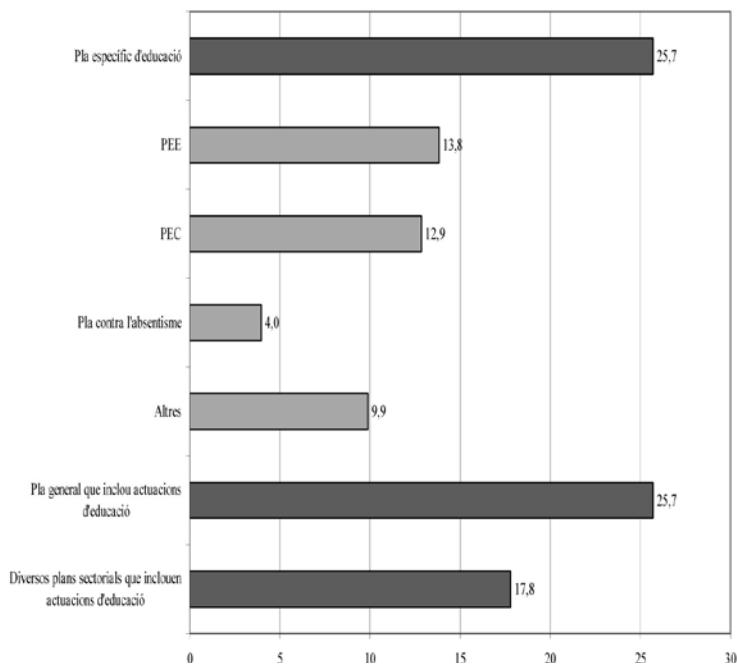


Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

La constatació més evident de la importància de la corresponsabilitat educativa es palesa en analitzar com es retroalimenten entre elles les diferents fases, especialment la de planificació. Així, per exemple, els ajuntaments que planifiquen, tenen més tendència a diversificar polítiques en matèria d'educació (67,1%) que els ajuntaments que no planifiquen (32,3%). O també, els ajuntaments que avaluen polítiques, tenen més tendència a planificar (72,2%) que els que no avaluen (68,7%) (Vegi's el gràfic 20).

Pel que fa específicament a la planificació, si bé destaca que el 30,7% dels ajuntaments no planifica, també ho fa que només el 25,7% dels ajuntaments disposi d'un pla específic d'educació (PEE, PEC, pla d'acompanyament a l'escolaritat, etc) (Vegi's el gràfic 21). La planificació, de fet, s'acostuma a produir dins de plans generals (PAM, etc) o sectorials que inclouen actuacions d'educació. La manca d'especificitat en la planificació de polítiques educatives locals, si bé pot denotar, en positiu, voluntat d'abordar aquest àmbit de manera transversal, també pot ser indicativa, en negatiu, de dèficits de prioritats polítiques i de corresponsabilitat.

**Gràfic 21. Percentatge d'ajuntaments per tipus de planificació en matèria d'educació en municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

L'anàlisi de la incidència del context en el grau de corresponsabilitat educativa posa de manifest que, en general, només la grandària del municipi

condiciona de manera clara la planificació, la diversificació i l'avaluació de polítiques (Vegi's la taula 12 de l'Annex). Coincideix que els municipis grans són els que acostumen a presentar una oferta educativa més gran i una demanda més complexa, estructures administratives més professionalitzades i consolidades, i més tradició en el desenvolupament de polítiques en matèria d'educació. Aquests són alguns dels factors que expliquen la incidència dels factors demogràfics en la formulació de polítiques. La manca d'incidència dels factors socioeconòmics, en canvi, denota el grau d'autonomia que disposa la política educativa local per desenvolupar-se, i per promoure l'educació i fomentar la igualtat d'oportunitats al municipi.

**Desigualtats territorials en l'estructura administrativa de l'ajuntament en matèria d'educació en funció de la grandària del municipi i del grau de corresponsabilitat educativa.** Per entendre la incidència dels factors demogràfics en el desplegament de polítiques, cal fer referència a la relació positiva existent, encara que no sempre sigui estadísticament significativa, entre la grandària del municipi i aspectes concrets de l'estructura administrativa, aspectes que marquen les possibilitats d'actuació de l'administració local en matèria d'educació. La dotació de treballadors, la seva formació específica o la disponibilitat d'instruments per a la planificació, com són els observatoris locals, tendeixen a estar més presents o a ser més favorables com més gran és el municipi. Els municipis de grandària més reduïda, malgrat ser més grans de 10.000 habitants, tendeixen a tenir una estructura administrativa amb recursos menys adequats (Vegi's taula 15).

Cal destacar, a més, que els ajuntaments grans tendeixen a disposar d'estructures organitzatives més autònomes i independents per treballar en l'àmbit de l'educació. Els municipis que no tenen un organisme o àmbit tecnicoadministratiu propi per a l'educació, i els que, tot i tenir-ne, comparteixen la gestió de l'educació amb altres àrees (principalment cultura, joventut, esports i lleure, aproximadament en un 70% dels casos en que es comparteix), tenen de mitjana dimensions més reduïdes.

En definitiva, és fonamental dotar les polítiques de les condicions idònies per poder-se desenvolupar (recursos, preparació dels professionals que hi intervenen, autonomia de gestió, estabilitat, etc), i aquestes condicions tendeixen a ser més positives a mesura que augmenta la grandària del municipi. Precisament, convé afegir que la grandària del municipi i l'estructura

organitzativa manté relació amb la corresponsabilitat educativa de l'ajuntament en el desplegament de polítiques. Els ajuntaments més grans, i que tenen professionals més formats, són aquells que també mantenen un grau de corresponsabilitat més elevat en les fases de planificació, implementació i avaluació (Vegi's la taula 16), bé perquè aquesta formació millora la competència professional, bé perquè la complexitat política requereix de qualificació més elevada per ser gestionada.

La relació positiva entre grandària del municipi, corresponsabilitat educativa i estructura administrativa, doncs, sembla dibuixar un mapa de municipis caracteritzat per: municipis de dimensions més grans, que tendeixen a tenir més professionals i més formats, i també més autonomia de gestió, i que tendeixen a mostrar-se més actius en la planificació, diversificació i implementació de polítiques; i municipis de dimensions més reduïdes, que tendeixen a tenir estructures organitzatives més dependents i simples, i una corresponsabilitat educativa més baixa en l'àmbit de l'educació.

És ben cert que la disponibilitat de recursos financers, que condicionen les possibilitats d'actuació, i que acostumen a ser menys precaris en ajuntaments de municipis més grans, pot explicar, en part, aquestes diferències entre municipis. També és cert, però, que aquestes diferències també poden estar provocades per distintes concepcions dels ajuntaments com a administració educativa i en l'exercici de la corresponsabilitat en educació. Pot ser, doncs, que els ajuntaments de dimensions més reduïdes, amb recursos més limitats, amb menors nivells de concentració d'oferta, etc, es percebin menys referents i menys corresponsables de l'educació al municipi. A diferència de la implementació de polítiques, la diversificació de la qual està més determinada per la disponibilitat de recursos financers i humans, la planificació i l'avaluació de polítiques hauria de poder-se desenvolupar també pels ajuntaments amb recursos més escassos (generalment, de municipis més petits).



**Taula 15. Característiques de l'estructura administrativa dels ajuntaments en matèria d'educació en funció de la grandària del municipi, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

	Organisme o àmbit tecnicoadministratiu específic	Compartir gestió amb altres àrees	Disponibilitat de treballadors	Formació específica	Observatori local	
Mitjana	43111,77011	33440,3421	40583,02041	45494,2125	67681,6	
Si	N	87	38	98	80	20
Desv. tip.	48811,20846	44401,58794	46610,11313	50126,52531	59011,966	
Mitjana	18971,78571	51343,375	13064,33333	18755,5	32872,8	
No	N	14	48	3	18	81
Desv. tip.	8848,035525	51443,76081	1738,402811	10077,42322	39897,196	
Mitjana	39765,63366	43432,7325	39765,63366	40583,0204	39765,63	
Total	N	101	86	101	98	101
Desv. tip.	46145,76416	49005,0607	46145,76416	46610,11313	46145,764	

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer, i Idescat.

Nota: Caselles fosques, diferències estadísticament no significatives.

**Taula 16. Grau d'acord sobre l'adequació de la formació dels recursos humans, en funció del grau de corresponsabilitat educativa, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

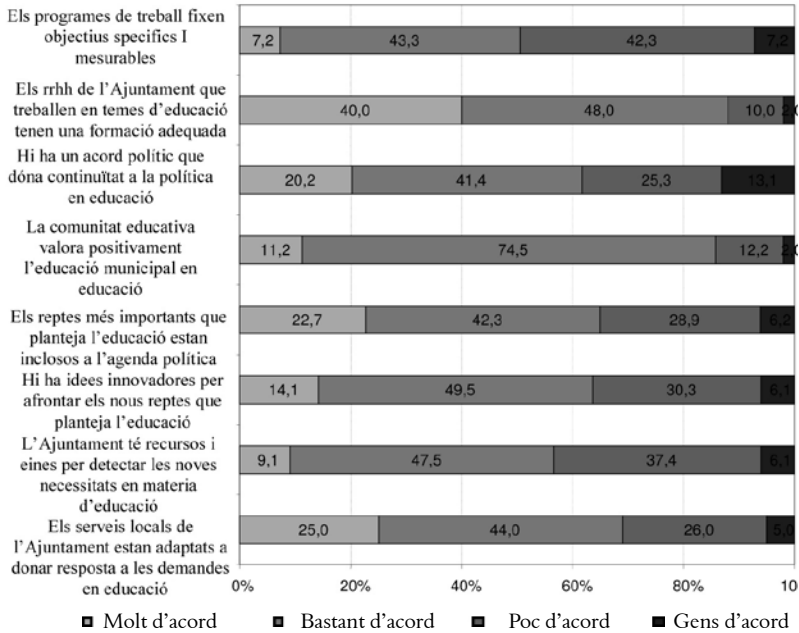
Els recursos humans de l'Ajuntament que treballen en temes d'educació tenen una formació adequada		Molt d'acord	Bastant d'acord	Poc d'acord	Gens d'acord	Total
Planificació	Si	44,3	45,7	10	0	100
	No	30	53,3	10	6,7	100
Implementació	Diversificació alta	45,6	47,4	7	0	100
	Diversificació baixa	32,6	48,8	14	4,7	100
Avaluació	Si	52,9	35,3	11,8	0	100
	No	37,3	50,6	9,6	2,4	100
Total		40	48	10	2	100

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

**Desigualtats territorials en la qualitat de la formulació política en funció de la grandària del municipi i del grau de corresponsabilitat educativa de l'ajuntament.** Aquesta corresponsabilitat elevada en la formulació de polítiques, també afavoreix que la valoració sobre la qualitat dels processos i l'impacte de les polítiques sigui més positiva. Així, d'acord amb les dades que aporta el Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, els ajuntaments que presenten un grau de corresponsabilitat més elevat són més proclius a considerar que la comunitat educativa valora positivament l'actuació municipal en educació, que l'Ajuntament té recursos i eines per detectar les noves necessitats en matèria d'educació, que els reptes més importants que planteja l'educació estan inclosos a l'agenda política, que hi ha un acord polític que dona continuïtat a la política en educació, que els serveis locals de l'Ajuntament estan adaptats per donar resposta a les demandes en educació, que hi ha idees innovadores per a afrontar els nous reptes que planteja l'educació o que els programes de treball fixen objectius específics i mesurables (Vegi's la taula 14 de l'Annex). En canvi, els ajuntaments de municipis que presenten un grau de corresponsabilitat més baix, valoren de pitjor manera la pròpia capacitat de donar respostes adequades als reptes que planteja l'educació en general, i la política educativa en particular.

En qualsevol cas, i més enllà del propi grau de corresponsabilitat més o menys alt en matèria d'educació, el marge de millora que tenen els ajuntaments en la formulació de polítiques, d'acord amb les dades que aporta el Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, sembla notori. El 49,5% dels ajuntaments considera que els programes de treball no fixen objectius específics i mesurables; el 43,5%, que l'Ajuntament no té recursos i eines per detectar les noves necessitats en matèria d'educació; el 38,4%, que no hi ha acord suficient entre les forces polítiques locals que doni continuïtat a la política educativa; el 36,4%, que no hi ha idees innovadores per a afrontar els nous reptes que planteja l'educació; el 35,1%, que els reptes més importants que planteja l'educació no estan inclosos a l'agenda política; o el 31,0%, que els serveis locals de l'Ajuntament no estan adaptats per donar resposta a les demandes en educació (Vegi's el gràfic 22). En aquesta línia, ja s'ha esmentat abans que també existeix marge de millora en l'àmbit de la coordinació interna.

**Gràfic 22. Grau d'acord sobre diferents dimensions de la política educativa, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

En més d'una tercera part dels municipis, doncs, els ajuntaments respectius consideren que les condicions amb què es desenvolupa la política educativa són, en aspectes bàsics, poc adequades per donar resposta a les necessitats i fer front als reptes de futur. Les respostes poc favorables, de fet, tendeixen a coincidir en els mateixos municipis. A la desigualtat entre municipis relacionada amb el grau de corresponsabilitat, doncs, cal afegir-hi una desigualtat relacionada amb la qualitat de la formulació política (detecció de necessitats, innovació, estabilitat política, actualització de l'agenda política, adaptació dels serveis, etc).

En aquest sentit, cal afegir que, novament, la relació entre aquestes valoracions i el perfil socioeducatiu i socioeconòmic del municipi és feble. Això significa, doncs, que els dèficits de qualitat de la formulació política no poden ser atribuïts a la complexitat socioeducativa i socioeconòmica del municipi. Només

en alguna dimensió, l'escolarització a la formació professional, la graduació en ESO, la segregació escolar o el pes del fet migratori al municipi correlacionen positivament amb aquesta qualitat de la formulació política. I quan ho fa, el sentit de la relació és sovint invers al que hom podria esperar: a més complexitat socioeducativa i socioeconòmica, més qualitat en la formulació política. En definitiva, doncs, aquest escenari planteja la importància dels factors de caràcter polític, en la línia del que s'ha comentat fins ara.

En termes generals, tal com també s'ha esmentat, el marge de millora més gran, encara que no sempre, es troba en els municipis de dimensions més reduïdes. La tendència que mostren les dades analitzades assenyalava que, com més petit és el municipi, menys qualitat en la formulació política semblen mostrar (Vegi's la taula 13 de l'Annex). Només en l'àmbit de la coordinació interna de l'ajuntament (exposada en l'apartat precedent), els municipis grans tendeixen a presentar majors dificultats.

## 5. Conclusions

Nombrosos treballs que s'han ocupat d'analitzar l'estat de l'educació al nostre país, han destacat l'existència d'importants desigualtats territorials en la provisió d'oportunitats educatives entre la població. Aquest treball posa de manifest que els municipis disposen de situacions força diferenciades en quant a la prevalença de determinats dèficits educatius i també pel que fa al grau de desplegament de polítiques educatives per donar-hi resposta.

Des de la perspectiva dels dèficits, l'anàlisi de les dades disponibles constata diferències significatives entre municipis relacionades amb la segregació de la seva xarxa escolar, amb els nivells d'escolarització, amb l'adequació dels recursos educatius a les necessitats existents, amb els resultats acadèmics i amb el grau de coordinació i implicació dels diferents agents locals. Des de la perspectiva de les polítiques, l'anàlisi també constata diferències en la provisió d'oferta reglada, en la inversió de recursos educatius i en el desplegament d'actuacions per promoure l'acompanyament a l'escolaritat, l'escolarització equilibrada d'alumnat entre centres educatius o la coordinació i la participació del territori en l'àmbit educatiu.

En termes generals, hi ha correspondència entre la presència de dèficits educatius i el desplegament de polítiques educatives. La tipologia de municipi amb una complexitat socioeducativa més gran també acostuma a ser la tipologia que presenta un desenvolupament més gran de polítiques educatives (Vegi's el quadre 2).

**Quadre 2. Factors de diferenciació territorial en els diferents àmbits de competència dels ajuntaments (2009)**

Àmbit de competència	Dèficits educatius	Polítiques educatives
Admissió d'alumnat	<p><b>Segregació escolar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ grandària</li> <li>+ pes sector concertat</li> <li>- corresponsabilitat sector concertat</li> <li>+ demanda ciutadana /</li> <li>+ grau de problemàtica</li> <li>[composició social / fet migratori]</li> </ul>	<p><b>Escolarització equilibrada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ segregació escolar</li> <li>+ grandària</li> <li>+ pes sector concertat</li> <li>+ fet migratori</li> <li>+ corresponsabilitat educativa de l'ajuntament</li> </ul>
Programació i provisió de l'oferta	<p><b>Baixa escolarització preobligatòria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ grandària</li> <li>- composició social</li> <li>- despesa de l'ajuntament per càpita</li> </ul> <p><b>Baixa escolarització postobligatòria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- grandària (buits d'oferta)</li> <li>no capitalitat (batxillerat / FP)</li> <li>- composició social (batxillerat)</li> <li>- corresponsabilitat educativa de l'ajuntament (PQPI / F.adults)</li> </ul>	<p><b>Escolarització preobligatòria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- grandària</li> <li>+ composició social</li> <li>+ despesa de l'ajuntament per càpita</li> </ul> <p><b>Escolarització postobligatòria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ grandària (sense buits d'oferta)</li> <li>capitalitat (batxillerat / FP)</li> <li>+ composició social (batxillerat)</li> <li>+ corresponsabilitat educativa de l'ajuntament</li> </ul>
Programació i gestió de recursos	<p><b>Insuficiència de recursos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- grandària</li> <li>+ composició social</li> <li>- corresponsabilitat educativa de l'ajuntament</li> </ul>	<p><b>Inversió</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ grandària</li> <li>+ escolarització [excepte 0-2 anys]</li> <li>- composició social [excepte ajuts]</li> <li>+ corresponsabilitat educativa de l'ajuntament</li> <li>+ convenis Dpt. Ensenyament</li> <li>+ interlocució centres</li> <li>[ajuts]</li> </ul>
Acompanyament de l'escolaritat	<p><b>Fracàs escolar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- resultats educatius</li> <li>- composició social</li> <li>- pes sector concertat</li> <li>+ segregació escolar</li> </ul>	<p><b>Acompanyament a l'escolaritat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ grandària</li> <li>- composició social</li> <li>- resultats educatius</li> <li>+ corresponsabilitat educativa de l'ajuntament</li> </ul>
Coordinació de les actuacions	<p><b>Coordinació feble</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- grandària [composició social]</li> <li>- corresponsabilitat educativa de l'ajuntament</li> <li>- estructures de coordinació</li> <li>- transversalitat</li> <li>- implicació comunitat educativa</li> <li>- implicació del teixit associatiu</li> </ul>	<p><b>Treball en xarxa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ grandària</li> <li>- composició social</li> <li>+ estructures de coordinació</li> <li>+ escolarització [excepte 0-2 anys]</li> <li>+ transversalitat</li> <li>+ implicació comunitat educativa</li> <li>+ corresponsabilitat educativa de l'ajuntament</li> <li>+ priorització fora-escola</li> </ul>
Organització	<p><b>Corresponsabilitat educativa baixa de l'ajuntament</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- grandària [composició social]</li> <li>- formació dels professionals</li> <li>- instruments polítics</li> <li>- treballadors en educació</li> <li>- autonomia de gestió</li> <li>- valoració positiva de la comunitat educativa</li> <li>- qualitat en el desplegament de polítiques</li> </ul>	<p><b>Corresponsabilitat educativa elevada de l'ajuntament</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ grandària [composició social]</li> <li>+ formació dels professionals</li> <li>+ instruments polítics</li> <li>+ treballadors en educació</li> <li>+ autonomia de gestió</li> <li>+ valoració positiva de la comunitat educativa</li> <li>+ qualitat en el desplegament de polítiques</li> </ul>

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer. Dades de Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

Nota: Entre [ ], sense incidència.

Prenent el municipi com a unitat d'anàlisi territorial, l'explotació de les dades conclou que existeixen tres factors claus per entendre les desigualtats territorials en matèria d'educació: la grandària del municipi, la seva composició social i el grau de corresponsabilitat educativa dels ajuntaments.

La incidència de la grandària és prou clara en la prevalença de determinades problemàtiques, com ara la segregació escolar, els dèficits de provisió d'oferta, la insuficiència de recursos i la manca de coordinació de les actuacions a escala local. Així, els municipis més grans tendeixen a tenir, en negatiu, una xarxa escolar més segregada i nivells d'escolarització a l'educació infantil de primer cicle més baixos, però també, en positiu, escolarització als diferents ensenyaments més enllà de l'escolaritat obligatòria, una adequació més gran de recursos destinats a l'educació i una implicació i coordinació més activa dels agents educatius del territori. Els municipis més grans, alhora, tenen ajuntaments que tendeixen a planificar i a implementar més mesures d'escolarització equilibrada, més programes d'acompanyament a l'escolaritat i més estructures de coordinació en l'àmbit educatiu, alhora que compten amb una oferta reglada més diversificada (formació professional, PQPI, formació d'adults, etc). Globalment, els municipis més grans tendeixen a tenir ajuntaments més actius en la planificació i implementació de polítiques educatives. Els municipis (més grans de 10.000 habitants) de dimensions més reduïdes, en canvi, malgrat disposar de nivells més elevats de despesa total per càpita dels ajuntaments, de taxes més altes d'escolarització de la primera infància i de nivells més moderats de segregació escolar, tendeixen a presentar un mapa de polítiques educatives locals menys desenvolupat, i ajuntaments menys actius en el seu desplegament. En definitiva, els municipis més grans semblen estar més preparats per fer front a la seva major demanda educativa.

La incidència de la composició social, si bé és més feble, també es deixa notar en els nivells d'escolarització a diferents ensenyaments i en els resultats acadèmics del municipi, així com també en el grau d'adequació de recursos i en el desenvolupament de treball en xarxa. Així, els municipis amb una composició social més desfavorida tendeixen a disposar de nivells d'escolarització més baixos als ensenyaments *pre* i *post* obligatoris, concretament a l'educació infantil de primer cicle i al batxillerat, i pitjors resultats acadèmics. Al seu torn, però, aquests municipis també presenten un desplegament més gran de polítiques d'escolarització equilibrada o d'acompanyament a l'escolaritat, i també més estructures de coordinació dels diferents agents educatius al territori. A més, aquests municipis també compten amb ajuntaments que assumeixen un paper

més actiu en la planificació i implementació de polítiques educatives, i amb una provisió de recursos més adequada a les necessitats existents. En definitiva, els municipis amb una composició social més desfavorida, semblen estar més preparats per intervenir sobre entorns educatius més complexes.

I finalment, un darrer factor determinant per entendre les desigualtats territorials té a veure amb el grau de corresponsabilitat educativa dels ajuntaments. El desplegament de polítiques d'escolarització equilibrada, de provisió d'oferta reglada, d'adequació de recursos, d'acompanyament a l'escolaritat i de coordinació de les actuacions en matèria d'educació, està fortament condicionat pel paper que juguen els ajuntaments en els seus respectius territoris. Els municipis amb ajuntaments que mostren un paper més actiu en la planificació, implementació i avaluació de polítiques educatives acostumen a comptar amb més mesures per combatre la segregació escolar, amb més oferta de PQPI i de formació d'adults, amb una adequació més gran de recursos, amb més programes d'acompanyament a l'escolaritat, amb més estructures de coordinació dels agents educatius i amb una comunitat educativa més implicada. En canvi, els municipis amb ajuntaments amb un grau de corresponsabilitat educativa més baix tendeixen a configurar un mapa de polítiques educatives més restringit.

Convé afegir, alhora, que existeix una certa relació entre aquests tres factors de diferenciació territorial, especialment entre la grandària i la composició social, i la grandària i el grau de corresponsabilitat educativa dels ajuntaments. Els municipis més grans, tendeixen a tenir una composició social menys afavorida, i també un grau de corresponsabilitat més elevat per part dels seus ajuntaments.

Aquestes relacions remetent a una espècie de *cercle virtuós* per al desplegament de polítiques educatives locals, que està menys present en els municipis de dimensions més reduïdes. La demanda educativa exerceix més pressió als ajuntaments de municipis més grans, que els obliga a assumir un paper més actiu per donar resposta a les necessitats educatives. Alhora, els ajuntaments de municipis més grans compten amb més tècnics, amb formació més específica, amb més instruments polítics (OME, observatoris locals, etc) i amb un major grau d'autonomia en la gestió de les polítiques educatives dins del propi ajuntament, elements organitzatius que reforcen el seu paper més actiu en el desenvolupament de polítiques. D'acord amb les dades del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i

Sunyer, aquests són ajuntaments que també presenten nivells de qualitat més gran en la planificació política, i també una valoració més positiva per part de la comunitat educativa de la seva contribució en matèria d'educació.

Dit això, convé afegir que el factor de despesa pública no sembla ser especialment determinant per comprendre les desigualtats territorials en el desenvolupament de polítiques educatives locals. Si bé no es disposen de dades públiques exactes de despesa dels ajuntaments en matèria d'educació, en el marc d'aquest treball sí que s'ha estudiat l'impacte del finançament local a partir d'un indicador quantitatiu de despesa total per càpita de l'administració local i també d'un indicador qualitatiu sobre adequació de recursos en matèria d'educació dels mateixos ajuntaments. Si bé hi ha diferències significatives entre municipis en quant a aquests indicadors, aquestes diferències no presenten una relació estadísticament significativa respecte al grau de desplegament de polítiques educatives en la majoria d'àmbits de competència municipal analitzats (sí que ho fa, per exemple, en l'escolarització pública de 0 a 2 anys, però no en d'altres). De fet, aquests dos indicadors no presenten tampoc relació: els ajuntaments que més despesa fan, no són els que presenten una inversió de recursos en educació més adequada a les seves necessitats. El grau de corresponsabilitat educativa de l'ajuntament, doncs, novament, alhora que incideix per exemple en la prioritat que té l'educació en la política local, condiona l'esforç financer que l'administració local aboca a aquest àmbit.

De fet, sense afany de menystenir la incidència dels factors de caràcter financer, l'anàlisi feta revalorà la importància dels factors de caràcter polític. Des del moment en que el grau de corresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació esdevé determinant per entendre els dèficits en el desplegament de polítiques, les possibilitats que les administracions locals disposen per reduir les desigualtats territorials són més gran del que hom podria suposar d'antuvi. El mateix Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009), de la Fundació Carles Pi i Sunyer, constata que el marge de millora dels ajuntaments en la planificació i l'avaluació de polítiques, en la qualitat del mapa de polítiques locals, en la coordinació de les actuacions o en la formació dels tècnics municipals, per posar alguns exemples, és destacable, i a l'abast de qualsevol municipi, independentment de la seva grandària o composició social, i relativament independent de la disponibilitat de finançament.



Convé recordar, que el procés de descentralització política que ha experimentat l'àmbit de l'educació, atorga als ajuntaments una responsabilitat més gran a l'hora de garantir oportunitats educatives a la població dels seus respectius municipis. Així ho constata aquest treball, per exemple, quan mostra la seva important contribució en la provisió pública d'oferta adreçada a la primera infància (escoles bressol), a la població adulta (escoles d'adults) o a la població amb dificultats d'escolarització (PQPI, programes d'acompanyament a l'escolaritat).

A més, la descentralització política suposa una *oportunitat* per a la reducció de les desigualtats territorials existents entre els diferents municipis. En el marc d'aquest treball, per exemple, s'ha posat de manifest com les desigualtats territorials relacionades amb l'escolarització de la primera infància són més reduïdes que les relacionades amb la provisió d'oferta d'ensenyaments postobligatoris, especialment de batxillerat i de formació professional, menys supeditades a la intervenció dels ens locals. El protagonisme que l'ordenament jurídic atorga als ajuntaments en la creació de places d'educació infantil de primer cicle, i el fet que les escoles bressol siguin concebudes com a serveis de proximitat, estimula els ajuntaments, independentment de la seva grandària, a crear oferta. Aquest protagonisme exercit en l'escolarització de la primera infància, que ha permès reduir les desigualtats entre municipis, s'ha de fer extensiu, doncs, a d'altres àmbits educatius, més afectats per aquestes desigualtats territorials, i amb una intervenció més desigual per part dels ajuntaments.

El procés de descentralització política, però, també suposa *riscos*. La complexitat de la gestió de les necessitats educatives des de la proximitat o l'assumpció de responsabilitats amb un finançament escàs, en són alguns d'ells. Entre aquests, però, també cal esmentar les mateixes desigualtats entre els ajuntaments quant al grau de corresponsabilitat educativa. Descentralització de competències amb desigual corresponsabilitat és una situació que pot contribuir a accentuar les desigualtats territorials, alhora que pot portar en el cas d'algun municipi a dèficits de cobertura i omissions de política educativa destacables.

D'acord amb les dades analitzades i amb les consideracions exposades fins aquí, semblen configurar-se dues tipologies teòriques de municipi en funció de la seva corresponsabilitat. Els *municipis amb corresponsabilitat forta* tendrien a ser municipis més grans, amb més complexitat educativa (segregació escolar, composició social més desfavorida, resultats acadèmics més negatius, diversitat

de centres per titularitat, etc.), amb una oferta educativa més diversificada (0-2 anys, adults, PQPI, etc) i amb nivells d'escolarització més gran als ensenyaments postobligatoris. Alhora, tendrien a tenir ajuntaments amb una adequació més gran de recursos en relació amb les necessitats existents, amb un grau de corresponsabilitat educativa més elevat en el desplegament de polítiques d'admissió d'alumnat, d'escolarització als PQPI i a la formació d'adults, d'acompanyament a l'escolaritat (programes de diversificació curricular, etc) o de coordinació de les actuacions (més transversalitat, més estructures de coordinació, etc), i amb una interlocució més gran amb el Departament d'Ensenyament (convenis, etc) i amb els centres escolars. Aquests ajuntaments, també comptarien amb estructures organitzatives més consolidades i autònomes (més formació específica, més treballadors, més instruments, etc) i amb una valoració de la seva intervenció més positiva per part de la comunitat educativa. En l'altre extrem, s'hi troben els *municipis amb corresponsabilitat feble*, que tendrien a ser de dimensions més reduïdes i amb un grau de corresponsabilitat més baix per part dels ajuntaments.

De fet, aquestes desigualtats en quant als nivells de corresponsabilitat generen *irracionalitats* en el desenvolupament de la política educativa, que tendeixen a revertir negativament sobre l'equitat del sistema educatiu. En el marc d'aquest treball, per exemple, s'ha posat de manifest la relació inexistente entre l'esforç que els ajuntaments fan en proporcionar ajuts a l'escolaritat (beques de menjador, ajuts per llibres, etc) i la composició social del municipi, o també entre la segregació escolar i el pes del fet migratori al municipi. O la relació negativa existent entre l'escolarització d'adults i el dèficit instructiu de la població adulta del municipi, o entre la provisió de biblioteques i els resultats acadèmics de l'alumnat.

El desplegament de les Zones educatives i la signatura d'acords de corresponsabilitat entre ajuntaments i Departament d'Ensenyament suposen una oportunitat per garantir una programació més racional de l'educació a escala territorial, així com també per reduir progressivament les desigualtats territorials existents en matèria d'educació. Aquests instruments de corresponsabilitat, alhora que han de contribuir a garantir la participació de les administracions locals en els diferents àmbits de la política educativa, especialment aquelles més actives i amb voluntat d'incidir en la programació de l'educació a escala local, també han de procurar promoure graus de corresponsabilitat més elevats

entre els ajuntaments que han assumit fins ara un paper més discret en l'àmbit educatiu.

En els capítols precedents, ja s'ha fet esment a la contribució de molts ajuntaments en el camp de la política educativa, i com aquesta contribució ha passat en molts casos les competències establertes per l'ordenament jurídic de cada moment, amb la convicció que calia donar respostes a determinades demandes insuficientment ateses pels poders públics. Quan hom parla de promoure la corresponsabilitat, doncs, hi ha una dimensió que remet al reconeixement de la tasca duta a terme pels ajuntaments: les Zones educatives, de fet, han de promoure aquest reconeixement i donar als ajuntaments espais per exercir aquesta corresponsabilitat amb més garanties d'èxit.

Hi ha una altra dimensió de la corresponsabilitat que remet a la descentralització política i a l'assumpció de marges cada cop més amplis d'intervenció en aquells àmbits competencials on els ajuntaments hi juguen un paper, sigui amb caràcter exclusiu, sigui amb caràcter complementari a la intervenció del Departament d'Ensenyament, sigui amb caràcter plenament compartit. L'ordenament jurídic atorga als ajuntaments una determinada responsabilitat en diferents àmbits competencials, cada cop més àmplia, que ha de ser exercida ben sovint en coordinació amb el Departament d'Ensenyament. El desplegament de les Zones educatives, doncs, pot ajudar a articular aquest treball integrat entre administracions en el territori.

I finalment, hi ha una darrera dimensió de la corresponsabilitat que remet al compromís polític i a la voluntat de fer-se responsable del funcionament de l'àmbit educatiu en el territori. De fet, aquest treball constata que la corresponsabilitat pot ser exercida d'una manera més o menys activa, i que hi ha ajuntaments que la poden assumir d'una manera més intensa. És en aquest sentit que les Zones educatives, tal com s'ha esmentat, també han de promoure aquest compromís més gran de determinats ajuntaments envers l'educació.

## **Bibliografia**

- Albaigés, B. (coord.). *Cap a la promoció de polítiques integrades de millora de l'èxit escolar*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2008.
- Benito, R. i González, I. *Processos de segregació escolar a Catalunya*, Col·lecció Polítiques 59. Barcelona: Ed. Mediterrània, 2007.

- Bonal, X. i Albaigés, B. *Les zones educatives com a espais de coresponsabilitat*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2010.
- Bonal, X., Rambla, X. i Ajenjo, M. *Les desigualtats territorials en l'ensenyament a Catalunya*, Col·lecció Polítiques 43. Barcelona: Ed. Mediterrània, 2004.
- Ferrer, F. i Albaigés, B. (coord.). *Estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006*, Col·lecció Polítiques 61. Barcelona: Ed. Mediterrània, 2008.
- Síndic de Greuges. *La segregació escolar a Catalunya. Informe extraordinari*. Barcelona: Síndic de Greuges, 2008.

# Estratègies i reptes de les polítiques públiques locals de gent gran

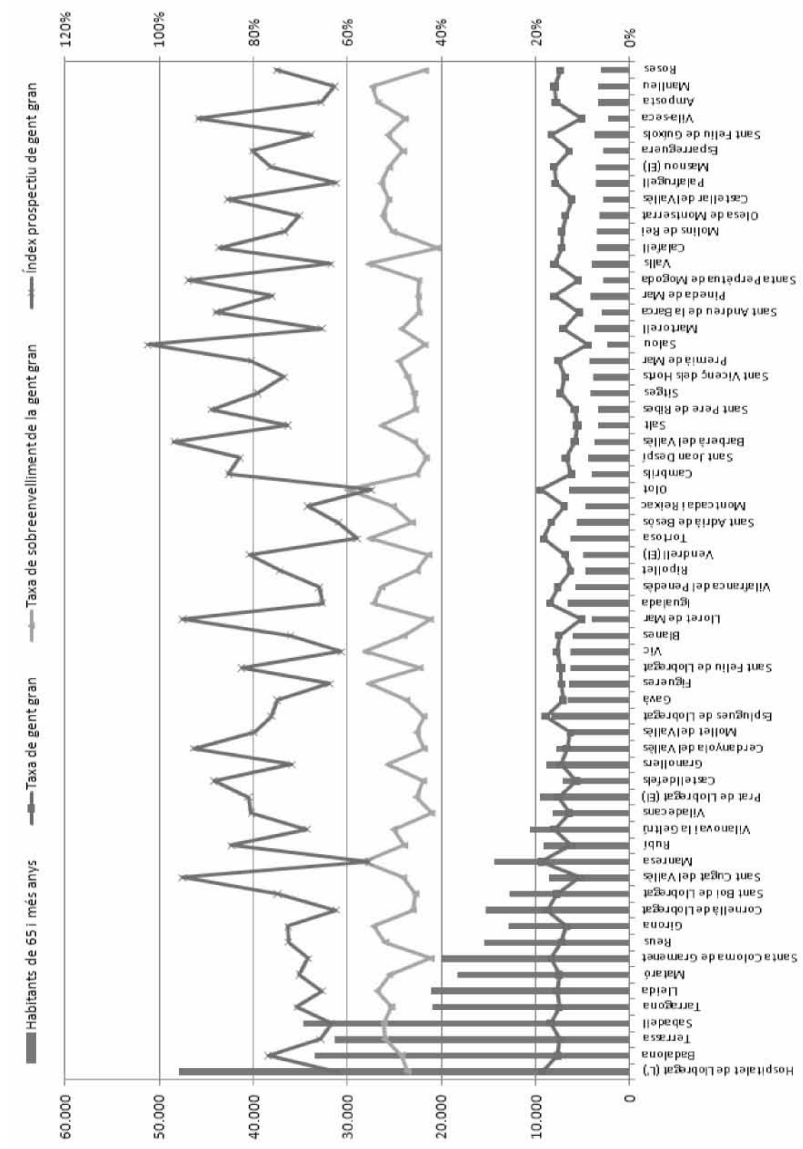
*Toni Rivero*

## 1. Introducció

La societat catalana està experimentant un procés d'envelliment de la seva població que formula nous reptes a les polítiques públiques, tal com està passant en altres països del nostre entorn. Aquest fenomen té especial incidència en les polítiques municipals atès que són el nivell de l'administració pública més proper a la ciutadania i que tenen competències en qüestions claus per a la millora de la qualitat de vida de les persones grans i per a la construcció d'una societat per a totes les edats.

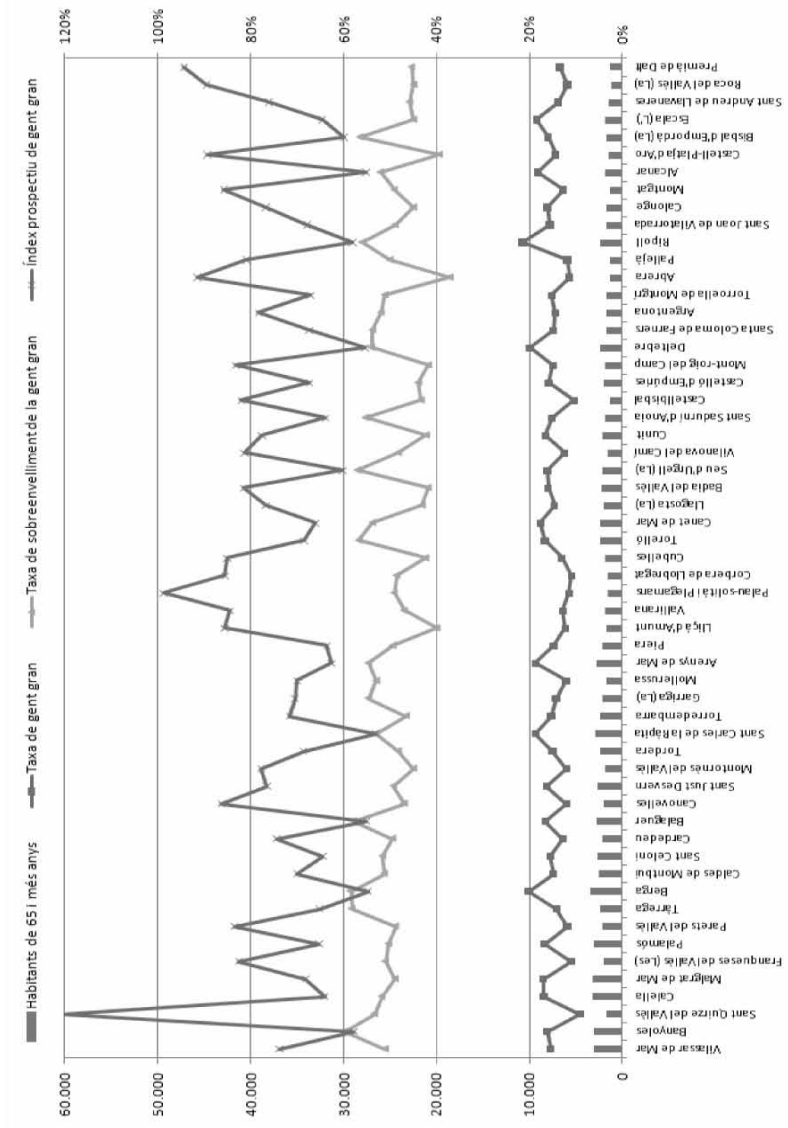
Segons dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya a 1 de gener de l'any 2010 el nombre de persones de 65 i més anys a Catalunya ascendia a 1.239.163, el que representava una taxa sobre el total de la població del 16,5%. No obstant, la importància demogràfica en termes absoluts i relatius de la gent gran resulta molt superior en molts municipis de 10.000 i més habitants. Les darreres previsions disponibles apunten que l'any 2020 el pes demogràfic de les persones grans continuarà augmentant, situant-se en una taxa aproximada del 19,6% per Catalunya. En aquests anys, la gent gran haurà augmentat en més de 200.000 persones respecte a la situació actual. Però aquest creixement també presentarà patrons municipals diferenciats, de manera que alguns municipis que avui no presenten una taxa d'envelliment destacada podran veure com augmenta de forma important la seva població gran.

**Gràfic 1. Indicadors d'envelliment demogràfic als municipis de 10.000 i més habitants de Catalunya. Gener 2010.**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Idescat, Padró Continu d'Habitants.

**Gràfic 1 (cont.). Indicadors d'envelliment demogràfic als municipis de 10.000 i més habitants de Catalunya. Gener 2010.**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Idescat, Padró Continu d'Habitants.

Per estudiar aquest fenomen, és útil disposar d'indicadors que ens permetin anticipar aquests canvis sociodemogràfics a nivell municipal, àmbit on hi ha un dèficit de projeccions demogràfiques. És el cas de l'anomenat Índex Prospectiu de Gent Gran (IPGG) que és un indicador desenvolupat a l'Institut de l'Envel·liment i que expressa l'impacte esperat a deu anys vista sobre el creixement d'aquest col·lectiu.<sup>1</sup> Així podem preveure que alguns municipis que fins ara s'han caracteritzat per una estructura demogràfica relativament jove, com ara Sant Cugat del Vallès, Castelldefels, Lloret de Mar, Salou, Banyoles o Palau-solità i Plegamans (Veure Gràfic 1), poden afrontar en el decurs dels propers anys un creixement accelerat de la seva població de 65 i més anys, el qual augmentarà la demanda social sobre les actuacions municipals en matèria de gent gran. I en d'altres, com per exemple Manresa, Vic, Tortosa, Olot, Berga, Sant Carles de la Ràpita o Ripoll, el sobreenvelliment de la gent gran serà possiblement el factor sociodemogràfic més determinant, pressionant especialment sobre la demanda de recursos socials i sanitaris de suport a les persones grans en situació de dependència.

En aquest context demogràfic ha emergit el paradigma de l'envelliment actiu de l'Organització Mundial de la Salut (OMS) per a les polítiques públiques arran de la presentació del document "Envel·liment actiu: un marc polític" presentat per aquesta organització en el marc de la II Assemblea Mundial sobre l'Envel·liment de Nacions Unides celebrada a Madrid a l'any 2002. La seva formulació situa com a pilars de la intervenció pública els àmbits de la salut, la participació i la seguretat. S'emfatitza la lògica del procés social de l'envelliment per sobre de la visió centrada en l'assoliment d'una determinada edat. Això permet subratllar la importància dels factors personals, els entorns i les relacions socials en la determinació de les necessitats i aspiracions de les persones grans, reconeixent la gran heterogeneïtat d'aquest col·lectiu. Els factors claus de les estratègies de promoció de l'envelliment actiu són la transversalitat de les polítiques i l'empoderament de les persones grans (OMS, 2002).

Diferents recerques sociològiques han posat de manifest que la gent gran està experimentant canvis profunds en les seves preferències com a grup social (Guérin, 2009). Aquests canvis afecten a la manera de relacionar-se amb els altres i a les seves decisions en relació als béns i serveis públics i privats, generant nous

---

1 L'IPGG és la proporció, en tant per cent, del nombre de persones de 55 a 64 anys sobre el total de persones de 65 i més anys. Com més gran és el seu valor, més gran és el creixement esperat de la població gran a 10 anys vista.



reptes a les polítiques públiques. En aquest sentit, estudis que hem realitzat des de l'Institut de l'Envel·liment, amb el suport de la Diputació de Barcelona, en relació a la gent gran i els equipaments socioculturals confirmen aquest fenomen al nostre entorn (Institut de l'Envel·liment. UAB, 2009a) (Institut de l'Envel·liment. UAB, 2009b). Així, es poden identificar noves preferències socials que augmenten la diversitat del col·lectiu. El que abans era una demanda minoritària ara ja no ho és tant. A més, hi ha una tendència a la dilució d'allò que havia estat propi del col·lectiu i que havia servit per distingir-lo dels altres. Una altra fenomen destacat és que es detecten cada cop més persones grans que no es reconeixen com a tals i que presenten menys diferències en les seves preferències en relació a la resta de la població del que havia estat tradicional. Finalment, es formulen aspiracions contraposades dins del col·lectiu. En el cas dels equipaments, per exemple, això es tradueix en què al mateix temps que hi ha persones grans que volen casals de gent gran, i n'hi ha d'altres que els rebutgen obertament i demanen centres cívics. I al costat d'aquests grups, hi ha els que defugen de participar en els equipaments. Afrontar aquesta diversitat és tot un repte que obliga a les administracions públiques a desenvolupar diferents línies d'actuació en l'àmbit de la gent gran.

L'aprovació de la Llei 39/2006 de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència a Espanya i de la Llei 12/2007 de serveis socials de Catalunya han significat fites històriques en el desplegament de la Xarxa Pública de Serveis Socials. Ambdues lleis han compromès a les administracions públiques davant la ciutadania a garantir el dret subjectiu de les persones amb dependència a rebre serveis i/o prestacions socials. Els ajuntaments s'han vist severament implicats en el desplegament d'aquesta normativa, esdevenint els gestors de les sol·licituds de suport, l'elaboració i seguiment dels programes individuals d'atenció i, en el cas del servei d'ajuda a domicili, en el responsable de la seva prestació.

A partir de l'entrada en funcionament de la Llei 39/2006 s'han recollit a Catalunya 285.529 sol·licituds i s'han elaborat 159.523 programes individuals d'atenció, majoritàriament a les àrees bàsiques de serveis socials que gestionen els ajuntaments. A més, s'ha de vetllar pel seguiment de 77.721 persones que compten amb una prestació de cura no professional (IMSERSO, 2011). D'altra banda, després de l'aprovació de la Llei 12/2007, les hores produïdes del servei d'ajuda a domicili han augmentat un 104%, situant-se en 5.914.911 hores l'any 2009; i el nombre de professionals de les àrees bàsiques de serveis

socials ha passat de 1.472 persones a 2.248, un 53% més (DASC. Generalitat de Catalunya, 2006) (DASC. Generalitat de Catalunya, 2010).

Oferir una resposta adequada a aquesta realitat social canviant preocupa a les administracions públiques i, en particular, als ajuntaments. La seva capacitat de resposta es veu fortament condicionada per la situació actual de marcada crisi econòmica i feblesa dels pressupostos públics. Això obliga a considerar línies d'acció que no pressionin més la despesa municipal, el que exigeix nous esforços, innovació i la participació de la resta dels agents del territori i, molt especialment, la implicació de la ciutadania.

A continuació s'analitzen els resultats del Panel expressius de les polítiques locals municipals en matèria de gent gran que estan duent a terme els ajuntaments de 10.000 i més habitants. Finalment, sobre aquesta base s'articula una reflexió sobre la situació actual i algunes de les principals dificultats i reptes de futur per tal de servir al debat de com orientar les actuacions dels ajuntaments en els propers anys.

## **2. Anàlisi de les dades del panel**

### **2.1 Presentació**

El Panel de polítiques públiques locals de gent gran té com a objectiu principal recollir, de forma longitudinal, aquella informació rellevant per fer el seguiment de l'evolució de les actuacions en matèria de persones grans dels ajuntaments de municipis de més de 10.000 habitants de Catalunya. En aquesta segona edició han participat 95 ajuntaments, que representa una participació del 80% del total. La llista que detalla els participants es pot consultar a l'annex.

L'enquesta es centra en les dades disponibles pels tècnics i tècniques municipals que han estat identificats pels propis ajuntaments com a referents en aquest àmbit. Tanmateix, s'han demanat les seves opinions sobre el funcionament municipal i la relació amb altres administracions i agents del territori. Fins ara no es disposava d'un instrument d'aquest tipus per conèixer les actuacions realitzades, avaluar els resultats aconseguits, determinar les dinàmiques generals i, en darrera instància, orientar les polítiques públiques. Aquest document pretén aprofundir en el coneixement que aporta el Panel i facilitar la seva transformació en la formulació de reptes i recomanacions d'intervenció pública.

Encara que el Panel no disposa de dades de seguiment, per tractar-se d'una explotació preliminar del qüestionari de l'any 2010, i que algunes dades recollides es poden trobar en els Mapes de serveis socials de Catalunya,<sup>2</sup> el cert és que la informació continguda és la primera vegada que està disponible amb tanta exhaustivitat, rigorositat i diversitat temàtica, tot combinant dades de gestió amb percepcions personals sobre les polítiques públiques i el seu desplegament en el territori. En aquest sentit, no es tracta només d'una recollida d'informació. Més enllà, es tracta d'un exercici en sí mateix d'avaluació i identificació de les principals dificultats i reptes des d'un punt de vista del personal tècnic implicat. Per tant, cal considerar per sobre del valor de la pròpia informació recollida, l'esforç implícit per oferir una anàlisi de la situació i generar debats. Més endavant, amb l'aprofitament de les tècniques d'anàlisi longitudinal, es podran perfilar tendències.

Un dels resultats més contundents del Panel, i que tal com veurem al llarg d'aquest apartat ha tingut profundes conseqüències sobre el què i el com estan treballant els ajuntaments en matèria de polítiques de gent gran, correspon a la preeminència de l'atenció a la situació de dependència, esperonada pel desplegament de la Llei 39/2006 de suport a les persones en aquesta situació i la Llei 12/2007 de serveis socials de Catalunya. Una altra qüestió que es conclou de l'anàlisi de les dades és el reconeixement municipal de la promoció de l'envelliment actiu, encara que el seu desplegament real és bastant desigual. Això ha comportat nous reptes i estratègies en matèria de gent gran en la majoria d'ajuntaments, generant una notable diversitat d'actuacions municipals. De fet, aquesta realitat ha superat en poc temps les expectatives que inicialment es tenien quan es va dissenyar l'enquesta del Panel. De tal manera que la recollida d'informació fonamentada en la identificació d'un conjunt ampli i divers d'actuacions, sense aprofundir en el cost econòmic, l'abast poblacional i la intensitat i durada de les mateixes, resulta en part insuficient per establir diferències entre els ajuntaments en termes de maduresa de les seves estratègies en envelliment actiu. No obstant, ha permès posar de manifest el lideratge municipal en aquestes qüestions i algunes diferències bàsiques en la manera d'abordar-les.

---

<sup>2</sup> En particular, en relació a les dotacions del servei d'ajuda a domicili.

## **2.2 Les actuacions municipals en gent gran**

El Panel permet agrupar les actuacions en relació amb la gent gran en quatre grans tipologies: promoció de l'envelliment independent i saludable; atenció a la dependència; promoció i enfortiment de les relacions socials; suport a les situacions de risc social i altres suports. En certa mesura es segueix l'esquema conceptual formulat en el document "Polítiques locals per a un envelliment actiu" editat per l'Àrea de Benestar de la Diputació de Barcelona. La tipologia de les dades correspon, en general, a informació sobre la realització de l'actuació, així com la seva prioritat dins de l'àmbit específic. No es disposa d'informació sobre el cost econòmic de les actuacions, ni l'abast, intensitat i durada de les mateixes, llevat d'algunes referències centrades en el servei d'atenció domiciliària.

### **2.2.1 Actuacions per a un envelliment independent i saludable**

Les probabilitats de viure la vellesa de manera independent i amb bona qualitat de vida depenen de forma molt important de la capacitat individual d'anar adquirint i desenvolupant les habilitats, coneixements i experiències necessàries per poder adaptar-se als canvis personals, laborals, familiars i socials que es produeixen a la vida quotidiana, així com del manteniment del millor estat de salut que sigui possible al llarg del procés d'envelliment (Diputació de Barcelona, 2005). A partir d'aquesta constatació molts ajuntaments han desplegat diferents actuacions en aquest àmbit.

L'enquesta classifica i demana la prioritització de les actuacions en quatre opcions diferenciades que corresponen a formació, prevenció i salut, activitat física, i oci i cultura. El nombre mig d'actuacions realitzades ha estat de 3,7. De fet la major part dels ajuntaments (70%) han realitzat actuacions en totes les opcions disponibles, el que posa de manifest el seu reconeixement municipal. Els resultats mostren que no hi ha diferències significatives en la programació d'actuacions en funció de la dimensió del municipi, ni l'àmbit territorial. La taxa d'envelliment tampoc resulta un factor determinant (Veure Taula 1), de manera que es descarta que els ajuntaments amb una major proporció de persones grans a la seva població siguin més dinàmics que la resta.

**Taula 1. Actuacions municipals en envelliment independent i saludable, i atenció a les persones en situació de dependència. Any 2009 (% resposta positiva sobre respostes vàlides)**

	Mida municipal 1				Taxa d'envelliment 2				Àmbit territorial 3		TOTAL
	1	2	3	4	i	ii	iii	iv	BCN	REST	
<b>ENVELLIMENT INDEPENDENT I SALUDABLE</b>											
Formació	63	97	92	71	88	78	78	75	84	70	80
Prevençió i salut	97	94	100	100	96	96	100	95	97	96	97
Activitat física	92	94	100	100	96	96	96	90	98	85	94
Oci i cultura	97	91	100	100	100	96	96	90	97	93	96
Nombre mig d'actuacions (màx. 4)	3,5	3,8	3,9	3,7	3,8	3,7	3,7	3,5	3,8	3,4	3,7
<b>ATENCIÓ A LA DEPENDÈNCIA</b>											
Atenció domiciliària	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Suport a cuidadors/es familiars	74	78	90	100	75	83	88	80	84	70	80
Ajuda a domicili	74	78	90	100	75	83	88	73	84	70	80
Formació	52	63	90	67	60	78	47	67	64	60	63
Grups d'ajuda	44	59	90	50	50	61	41	80	56	60	57
Prestacions econòmiques	22	19	30	17	25	22	18	20	24	15	21
Formació a cuidadors/es no familiars	39	41	50	25	38	38	33	52	39	43	40
Adaptació d'habitatges	54	68	92	63	71	67	63	57	78	32	64
Habitatges públics adaptats	29	47	67	38	58	25	46	35	51	18	41
Habitatges tutelats	5	35	0	25	8	8	29	22	13	25	17
Centres de dia	44	44	25	63	25	42	50	57	34	64	43
Residències	32	56	33	38	33	46	42	44	36	54	41
Nombre mig d'actuacions (màx. 11)	4,0	5,0	6,0	4,3	4,8	4,7	4,3	4,7	4,7	4,4	4,6

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Nota: d'ara endavant quan en una taula es parla de mida municipal, taxa d'envelliment i àmbit territorial, es fa referència a:

	Mida municipal 1	Taxa d'envelliment 2	Àmbit territorial 3
1	10-20.000 hab.	i D'un 8,45% a un 12,24%	BCN Província de Barcelona
2	20-50.000 hab.	ii D'un 12,25% a un 14,49%	REST Resta de Catalunya
3	50-100.000 hab.	iii D'un 14,50% a un 15,74%	
4	Més de 100.000 hab.	iv D'un 15,75% a un 20%	

Segons l'enquesta, el tipus d'actuacions que menys s'ha impulsat per part dels ajuntaments han estat les accions de formació (80%). Aquestes dades contrasten, però, amb l'esforç més generalitzat que realitzen els ajuntaments per disposar d'una oferta pública de casals de gent gran, tal com s'analitza més endavant, els quals acostumen a disposar d'un programa d'activitats que incorpora accions d'aquesta naturalesa. En aquest àmbit també caldria considerar l'oferta d'altres equipaments socioculturals del territori com les biblioteques, els equipaments esportius i els centres cívics, els quals podrien estar oferint activitats per a gent gran que no hagin estat prou identificades a l'enquesta.

Per últim es constata que les actuacions de prevenció i salut són la prioritat més freqüent, atès que la meitat dels ajuntaments les situen com a primera opció. A una certa distància es troben les altres actuacions amb una freqüència entre el 15 i el 20%.

### **2.2.2 Actuacions d'atenció a la dependència**

Tot i que l'atenció a la dependència no és una qüestió que afecta únicament a les persones grans, el cert és que més de tres de cada quatre persones que es troben en aquesta situació tenen una edat avançada (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005). La major longevitat de les nostres societats suposa un gran èxit social, però al mateix temps obliga a afrontar grans reptes a l'àmbit de l'atenció a la dependència si es pretén garantir la qualitat i condicions de vida de moltes persones grans.

En conjunt, l'enquesta ha avaluat la presència en els ajuntaments de 11 tipus d'intervenció diferents dirigides al suport a la situació de dependència (veure Taula 1). El nombre mig d'actuacions ha estat de 4,6. En general s'observa que els municipis entre 50.000 i 100.000 habitants presenten una major diversitat d'actuacions que la resta. En canvi, la taxa d'envelliment municipal no té una influència significativa en aquest àmbit, ni en termes de nombre d'actuacions realitzades ni en la seva selecció. Així mateix, les diferències que es poden observar segons l'àmbit territorial dels ajuntaments s'expliquen més pel fet de la dimensió municipal –l'àmbit de Barcelona compta amb municipis de més població que la resta de Catalunya– que pel factor territorial pròpiament.

Les actuacions considerades en el marc del Panel com atenció a la dependència inclouen, d'una banda, els serveis d'atenció domiciliària i el suport a persones cuidadores no professionals familiars, distingint entre familiars i no familiars. Es tracta d'actuacions que ofereixen atenció a la persona gran o milloren la que estan rebent en el seu domicili. Tots els ajuntaments han ofert el servei d'atenció domiciliària. Cal tenir present que com a part d'aquest servei hi ha l'ajuda a domicili que és una prestació garantida de la cartera de serveis socials bàsics, el qual és ofert per tots els ajuntaments. En canvi, altres intervencions que poden formar part del servei d'atenció domiciliària, no han estat tan freqüents (veure més endavant l'apartat específic d'aquest servei). Així mateix, el suport a persones cuidadores no professionals presenta diferències segons el tipus de persona cuidadora. El 80% dels ajuntaments han ofert suport en cas de familiars, essent l'ajuda a domicili el recurs més utilitzat, seguit a distància de la formació i els grups d'ajuda. Les prestacions econòmiques (no inclouen aquelles que es puguin derivar de la Llei 39/2006) només han estat utilitzades per una quarta part dels ajuntaments. En canvi, el suport a persones no familiars en forma de formació s'ha ofert en el 40% dels ajuntaments. Aquesta actuació ha estat molt característica dels ajuntaments que són actius en la promoció de l'ajuda a domicili com a nous filons d'ocupació. Aquestes accions formatives estarien orientades tant a la millora de la qualitat d'atenció com a fer emergir situacions de treball irregular de cures (Institut de l'Envel·liment, 2008).

D'altra banda, el Panel també ha tingut en compte les accions de suport econòmic i tècnic per a la rehabilitació i adaptació d'habitatges, la promoció d'habitatge públic adaptat i d'habitatge tutelat per a gent gran. Aquestes són actuacions orientades a modificar les condicions de l'entorn familiar de la persona gran amb dependència per tal de facilitar la seva autonomia personal, alleugerir la seva situació de dependència o facilitar el suport d'altres persones a les activitats de la vida diària. El 64% dels ajuntaments han ofert suports per a la rehabilitació d'habitatges i el 41% ha ofert habitatge públic adaptat. En canvi, els habitatges tutelats resulten menys freqüents (17%). En aquestes actuacions destaca que s'observa més intervenció en els municipis de la província de Barcelona que a la resta de Catalunya, llevat del cas dels habitatges tutelats en què la tendència s'inverteix.

Finalment, hi ha les accions centrades en l'oferta de places de centre de dia i de centres residencials. En aquest cas, les actuacions de suport a la dependència

es realitzen fora de l'entorn familiar. A l'hora d'interpretar els resultats del Panel cal tenir present que els ajuntaments poden impulsar aquestes intervencions en el seu territori amb nivells d'implicació i despesa diferents. A títol d'exemple, la construcció de residències es pot promoure mitjançant la negociació perquè altres la construeixin, o la cessió de terrenys municipals per a les instal·lacions, o el cofinançament de la seva construcció i funcionament, o la seva gestió directa. D'aquesta manera, més enllà del grau d'implicació dels ajuntaments, el fet important que recull l'enquesta és la preocupació municipal per tal que l'actuació s'hagi portat a terme en el seu territori. Segons l'enquesta, el 43% i el 41% dels ajuntaments han impulsat centres de dia i residències en el seu municipi.



**Taula 2. Actuacions municipals en promoció i enfortiment de les relacions socials, i en situacions de risc social i/o problemàtiques socials. Any 2009 (% resposta positiva sobre respostes vàlides)**

	Mida municipal				Taxa d'envelliment				Àmbit territorial		TOTAL
	1	2	3	4	i	ii	iii	iv	BCN	REST	
<b>PROMOCIÓ I ENFORTIMENT DE LES RELACIONS SOCIALS</b>											
Activitats intergeneracionals	51	62	83	75	71	67	54	52	63	57	61
Parelles lingüístiques	49	68	50	38	67	50	58	44	51	64	55
Voluntariat	49	41	75	88	38	42	75	57	49	61	53
Accions comunitàries	32	41	67	50	42	42	42	39	42	39	41
Banc del temps	20	32	42	50	29	29	29	30	25	39	30
Horts urbans	15	35	25	50	29	25	33	17	30	18	26
Habitatge compartit	5	12	25	63	13	8	17	22	12	21	15
Nombre mig d'actuacions (màx. 7)	2,2	3,0	3,7	4,1	2,9	2,6	3,1	2,6	2,7	3,0	2,8
<b>ACTUACIONS EN RISC I/O PROBLEMÀTICA SOCIAL</b>											
Fragilitat	42	38	42	63	33	33	42	61	40	46	42
Pobresa	39	41	42	50	38	38	38	52	39	46	41
Maltractament	29	47	50	50	38	38	29	57	37	46	40
Aïllament social	37	32	58	63	50	33	29	48	42	36	40
Dones	34	41	58	25	42	33	33	48	37	43	39
Immigració	24	29	25	0	25	29	21	22	18	39	24
Mobbing immobiliari	7	18	25	38	8	21	17	17	12	25	16
Nombre mig d'actuacions (màx. 7)	2,1	2,5	3,0	2,9	2,3	2,3	2,1	3,0	2,3	2,8	2,4

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

### 2.2.3 Actuacions de promoció i enfortiment de les relacions socials

Les generacions actuals de gent gran han estat marcades per la postguerra i la vida durant una llarga dictadura on les oportunitats de participar i integrar-se a la societat resultaven molt precàries. A més, la institucionalització de la jubilació ha reforçat l'estructuració de la societat en edats, la qual ja ha estat tradicionalment molt acusada. Això ha implicat una concepció reduccionista de la vellesa com a simple espai de descans i que configura a les persones grans com a consumidores d'activitats de temps lliure. Aquests elements han facilitat la desvinculació social de les persones grans i la pèrdua d'oportunitats per exercir els drets i les responsabilitats ciutadanes (Diputació de Barcelona, 2005). A aquestes dificultats cal afegir avui en dia els efectes negatius que es desprenen de la fractura digital de les persones d'edat que dificulten la seva participació social i l'aprofitament de les noves formes de relació social (Barroso, 2002). Per aquest motiu molts ajuntaments han impulsat actuacions en aquest àmbit per tractar d'afrontar aquesta situació.

L'enquesta recull informació sobre la disponibilitat de 7 tipus d'actuacions municipals (Veure Taula 2). El nombre mig d'actuacions realitzades s'ha situat en 2,8. La mida del municipi s'identifica com un factor d'influència. Així, en general, els municipis més grans presenten gairebé el doble d'actuacions que els més petits. Tanmateix, els municipis de la província de Barcelona presenten una menor activitat que la resta de Catalunya, especialment si s'ajusten les diferències per mida poblacional. En canvi, la taxa d'envelliment de la població no resulta determinant en aquest sentit.

La realització d'activitats intergeneracionals i la promoció del voluntariat en les persones grans són les actuacions més freqüents. Aquestes s'estan desenvolupant en 3 de cada 4 ajuntaments de més de 50.000 habitants. La seva presència podria ser més elevada si es té en compte que les respostes tendeixen a infravalorar-les atès que sovint resulta difícil identificar els projectes que, sense tenir aquests objectius expressament, formen la intergeneracionalitat i el voluntariat com a metodologia bàsica d'abordatge de les seves actuacions. Per exemple, els programes de parelles lingüístiques es podrien considerar com a projecte intergeneracional i de voluntariat. Aquest mateix fenomen es pot reproduir també quan es consideren els projectes de promoció de la igualtat de gènere, la qual pot ser contemplada com a un objectiu en si mateix o una metodologia de les actuacions.

La resta d'actuacions, que corresponen a accions comunitàries amb gent gran –projectes de banc de temps, horts urbans i promoció d'habitatges compartits– presenten una major dependència de la dimensió municipal. D'aquesta manera, mentre que aquestes actuacions estan presents en més de la meitat dels municipis més grans de 100.000 habitants, la seva presència no supera el 20% en els municipis més petits.

#### **2.2.4 Actuacions en situacions de risc social i altres suports**

A edats avançades, les persones poden afrontar determinades situacions de risc social amb major probabilitat que en etapes anteriors. Un d'aquests riscos correspon a la situació de dependència el qual ha estat considerat anteriorment. Altres riscos importants són la pobresa, lligada a les pensions no contributives del sistema públic, el maltractament per part de familiars i altres persones del seu entorn, l'aïllament social i la discriminació per edat avançada (Diputació de Barcelona, 2005). El fet de ser dona, intervé com un factor multiplicador del risc associat a aquestes situacions. A més, les situacions de discriminació per raó de gènere són molt freqüents en les dones d'edat avançada (Pérez Salanova, 2006).

Les actuacions en situació de risc social han estat recollides a l'enquesta en base a la formulació de la problemàtica diana. Per tant, les respostes apuntades poden tornar a declarar projectes ja identificats prèviament. Aquesta circumstància impedeix, per una banda, la comparabilitat amb les tipologies anteriors; però, d'altra banda, aporta informació per a concretar les problemàtiques socials de la gent gran que més estan mobilitzant als ajuntaments.

En total el Panel ha recollit informació relativa a 7 tipus d'actuacions. En conjunt, els ajuntaments han realitzat 2,4 actuacions de mitjana (Veure Taula 2). La dimensió municipal apareix novament com un factor influent en el nombre d'actuacions. Així, els municipis més grans tendeixen a fer més actuacions que els més petits. D'altra banda, cal destacar que la taxa d'envelliment apareix com un factor relativament influent en les actuacions municipals. En particular, s'observa que els municipis més envellits, que tenen més del 15,75% de la seva població amb més de 65 anys, presenten un nombre mig d'actuacions més elevat que la resta. Tanmateix, l'àmbit territorial resulta un factor influent, de manera que els municipis de la província de Barcelona realitzen, en general, menys actuacions que la resta.

Les situacions de fragilitat, pobresa, maltractament, aïllament social i discriminació de les dones són les problemàtiques que mobilitzin a més ajuntaments. Al voltant del 40% dels ajuntaments tenen intervencions adreçades a aquestes problemàtiques. En canvi, la immigració i el “mobbing” immobiliari tenen una menor mobilització, 24% i 16% respectivament.

D'altra banda, el Panel ha recollit també informació sobre la presència d'altres suports per a la gent gran. Aquest és el cas dels punts d'informació i assessorament específics per a la gent gran, que s'han posat en marxa en el 45% dels ajuntaments. Altres suports són els menjadors de gent gran i els descomptes en transport o altres serveis municipals, que han estat implantats pel 39% i el 75% dels ajuntaments (Veure Taula 2). En general, s'observa que la dimensió municipal és el factor més determinant en la presència d'aquests tipus de suport a favor dels municipis de major dimensió. En aquest sentit, destaca l'escassa vinculació de les actuacions relatives a les problemàtiques de pobresa i les actuacions de menjadors i els descomptes en serveis públics. Així, menys de la meitat dels ajuntaments que tenen una intervenció en pobresa, disposen de menjadors de gent gran o de descomptes en serveis públics. De fet, aquests suports es troben en proporcions similars en ajuntaments que han manifestat no disposar d'intervencions en pobresa.

### **2.3 Servei d'atenció domiciliaria**

El servei d'atenció domiciliaria és un conjunt divers d'intervencions que es realitzen al domicili de la persona usuària amb la finalitat general de promoure la seva autonomia personal, atendre la seva situació de dependència i/o, si s'escau, donar suport a necessitats de suport social. Al Panel s'han distingit 7 prestacions dins d'aquest servei (Veure Taula 3). El nombre mig de prestacions ofertes s'ha situat en 5,8 a prop del màxim. De fet el 33% dels ajuntaments estan oferint totes les prestacions. La disponibilitat de prestacions del servei d'atenció domiciliaria està influenciat, en primer terme, per la dimensió i, amb menor intensitat, per la taxa d'envelliment de la població. Així els municipis més grans i amb major taxa d'envelliment tendeixen a oferir més prestacions dins del servei. En aquest sentit s'ha de destacar que el 75% dels municipis de més de 100.000 habitants contempla totes les prestacions. En canvi, aquesta circumstància només es dona en el 17% dels municipis de menys de 20.000 habitants.

Les prestacions es poden classificar en tres grups a partir de les diferències que presenten segons la seva presència en els ajuntaments. Primer, el grup format per la teleassistència i a l'ajuda a domicili, present en tots. Segon, el grup format pels acompanyaments puntuals, que l'enquesta va contemplar de forma diferenciada al servei d'ajuda a domicili; la provisió de productes de suport tècnic, que poden ser tant prestacions econòmiques vinculades a la compra d'aquests productes, com la provisió directa dels mateixos; i el servei de neteja de la llar. Aquestes intervencions, tot i no ser ofertes per tots els ajuntaments, ho són en 9 de cada 10. Tercer, els arranjaments a la llar i els àpats a domicili oferts per més de la meitat dels ajuntaments, sobre tot en els municipis més grans.

**Taula 3. Prestacions del servei d'atenció domiciliària. Any 2009(% resposta positiva sobre respostes vàlides)**

	Mida municipal				Taxa d'envelliment				Àmbit territorial		TOTAL
	1	2	3	4	i	ii	iii	iv	BCN	REST	
Teleassistència	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ajuda a domicili	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Acompanyaments puntuals	93	82	100	100	96	83	92	91	97	75	91
Ajuda tècnica	90	88	92	75	100	92	79	83	91	82	88
Neteja (no de xoc)	85	82	100	100	88	83	88	91	94	71	87
Arranjaments a la llar	44	68	92	75	67	58	46	74	72	36	61
Àpats a domicili	37	59	67	100	33	58	54	70	54	54	54
Totes les prestacions anteriors	17	35	50	75	25	33	29	44	39	18	33
Nombre mig de prestacions (màx. 7)	5,5	5,8	6,5	6,5	5,8	5,8	5,6	6,1	6,1	5,2	5,8

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

En el cas del servei d'ajuda a domicili (SAD), el 65% dels ajuntaments han contractat externament alguna de les fases de provisió del servei (Veure Taula 4). Creuant les dades del Panel amb les que publica anualment el Departament de Benestar Social i Família de la Generalitat, s'observa que el 78% dels ajuntaments amb SAD externalitzat mantenen una part amb gestió pròpia i que la contractació externa del servei se situa com a mínim en el 44% del total d'hores. En aquesta qüestió, la mida del municipi no ha estat identificada

com una variable explicativa d'aquesta tendència. D'altra banda el 64% dels ajuntaments han formulat el copagament del SAD, malgrat que només el 48% disposa d'una ordenança o reglament que ho reguli. En conjunt, el 56% dels ajuntaments tenen SAD externalitzat i amb copagament de les persones usuàries. La dimensió municipal apareix com un factor explicatiu de l'extensió del copagament i l'externalització del SAD, en la mesura que els ajuntaments de major població han fet servir més el recurs de l'externalització i el copagament que la resta. Tanmateix, l'àmbit territorial sembla tenir importància en el copagament. Així, el copagament té menys presència a la província de Barcelona que a la resta de Catalunya. Finalment, les dades apunten que la taxa d'envelliment no és un factor determinant en aquest qüestió.

En el 37% dels ajuntaments hi ha llista d'espera per accedir al SAD (Veure Taula 4). Malauradament no es disposa d'informació sobre el temps mig d'accés al servei, que permetria aprofundir en aquesta qüestió. No obstant, les dades mostren que aquest problema es presenta amb més intensitat com més gran és el municipi, així com en els municipis que tenen una taxa d'envelliment per sobre del 15,5% de la població. Les diferències que s'aprecien entre la província de Barcelona i la resta de Catalunya són bàsicament conseqüència de la influència dels factors anteriors, més que un fet pròpiament territorial.

Segons l'enquesta, el cost mig d'una hora externalitzada de SAD a l'any 2009 se situa en 15,8 euros (Veure Taula 4). La forquilla de costos s'ha situat entre els 23 i 13 euros/hora, amb una diferència de 10 euros. Els municipis de 20-50.000 habitants són els que, de mitjana, paguen menys (15,3 euros/hora), mentre que els de més de 100.000 habitants són els que paguen més. S'observa que el fet d'externalitzar un volum més gran d'hores de servei, no influeix en la determinació del cost mig de l'externalització del servei (Veure Gràfic 2). Aquestes diferències poden ser resultat de diferències en les condicions acordades entre els ajuntaments i les entitats proveïdores. Com per exemple, el tractament de les despeses de desplaçament, les condicions de treball i altres aspectes lligats a la qualitat del servei com la formació del personal o el seguiment de casos. En qualsevol cas, s'observa que la dimensió municipal és un factor que influeix en la determinació del cost mig de manera que a major dimensió dels municipis més elevat és el cost d'externalització. El mateix succeeix amb el factor territorial, de manera que els ajuntaments de la província de Barcelona presenten uns costos, en general, superiors a la resta de Catalunya.

**Taula 4. Característiques de la gestió del servei d'ajuda a domicili. Any 2009 (% resposta positiva sobre respostes vàlides)**

	Mida municipal				Taxa d'envelliment				Àmbit territorial		TOTAL
	1	2	3	4	i	ii	iii	iv	BCN	REST	
Externalització	56	68	83	75	63	75	54	70	73	46	65
Copagament	54	68	75	88	63	58	67	70	58	79	64
Ambdues actuacions	36	58	63	77	50	60	45	68	60	46	56
Llista d'espera del SAD	42	27	42	50	38	33	33	44	43	21	37
Cost mig SAD externalitzat (€)											15,8
Preu mig SAD (€)	12,9	14,1	14,3	14,8	15,4	13,7	13,7	12,7	14,5	12,3	13,8

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

En general el preu públic del SAD que fixen els ajuntaments com a referència per calcular el copagament de les persones usuàries, resulta més baix que el cost mig d'externalització (Taula 4), d'aquesta manera totes les persones usuàries es beneficien d'una subvenció pública independentment de la seva renda personal. Al Panel, el preu públic mig del SAD s'ha situat 2 euros per sota del cost mig d'externalització, a 13,8 euros. Els municipis més grans presenten un preu públic mig més elevat que la resta. Així mateix, les dades mostren que els municipis amb menor taxa d'envelliment han fixat preus més elevats. Finalment, els municipis de la província de Barcelona tendeixen a fixar un preu públic més elevat que la resta de municipis de Catalunya.

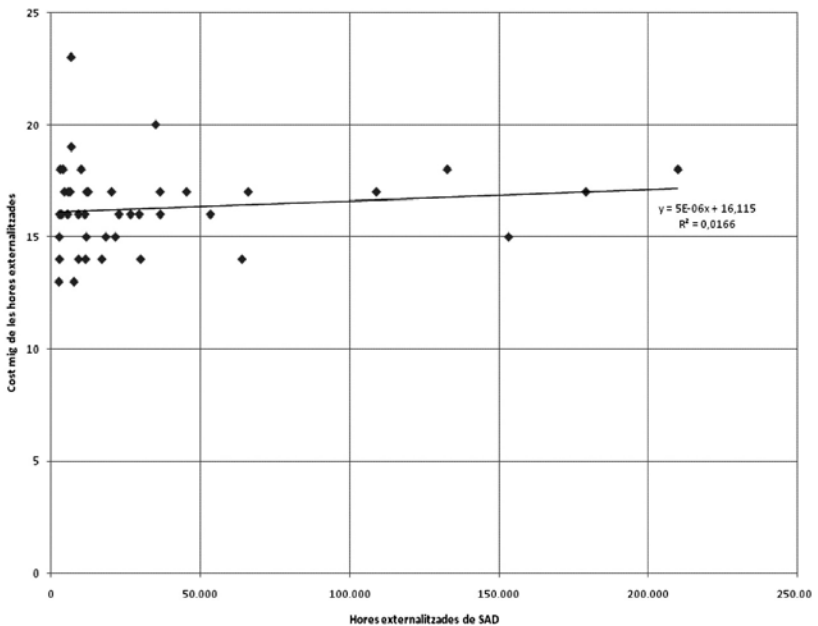
### **Estratègies d'implementació de la Llei 39/2006**

L'enquesta aporta informació relativa a alguna de les estratègies que han adoptat els ajuntaments per a fer front a la implementació de la Llei 39/2006 en el territori durant aquests primers anys de desplegament. En particular, es centra en conèixer si aquests han creat nous serveis d'atenció domiciliària i si han desenvolupat un programa específic d'implantació, o bé, ho han fet a partir de les seves estructures ja existents en les àrees bàsiques de serveis socials.

La creació de nous serveis d'atenció domiciliària s'ha donat en la meitat dels ajuntaments, però aquesta estratègia ha estat més freqüent en els municipis de major dimensió. Així, prop del 80% dels ajuntaments de més de 100.000

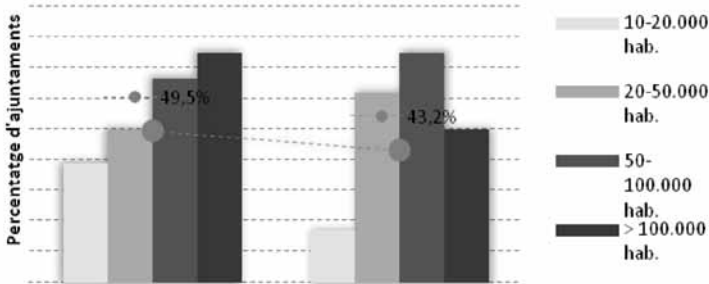
habitants han creat nous serveis. Per altra banda, els municipis de 20.000 a 100.000 habitants han preferit majoritàriament desplegar un programa específic per facilitar la posada en marxa de la Llei 39/2006, a diferència dels municipis menors de 20.000 habitants, o dels més grans de 100.000 habitants en els quals només la meitat dels ajuntaments han organitzat un programa específic i l'altra meitat ho ha fet a partir de l'organització general de les àrees bàsiques de serveis socials (Veure Gràfic 3).

**Gràfic 2. Relació entre les hores facturades i el cost de contractació-externalització. Servei d'ajuda a domicili. Any 2009**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.



**Gràfic 3. Estratègies d'implementació de la llei 39/2006. Any 2009**

Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer..

## 2.4 Casals de gent gran

Els casals de gent gran són equipaments destinats exclusivament a la gent gran, que tenen com a finalitat general la promoció de la seva qualitat de vida i la participació social. Ofereixen serveis i activitats de prestació voluntària, així com un espai relacional de les persones usuàries. Des de l'any 1997 aquests equipaments han deixat de formar part del Sistema Català de Serveis Socials i es consideren com a equipament cívics per la Generalitat de Catalunya. Actualment, no hi ha una normativa que reguli els criteris mínims de les seves instal·lacions ni de les seves activitats.

Tradicionalment, les activitats socioculturals destinades a les persones grans han estat articulades a partir dels casals de gent gran. Aquests equipaments tenen una llarga tradició al nostre país i molts d'ells estan profundament arrelats a la idiosincràsia de les nostres ciutats i dels nostres pobles. La titularitat dels casals de gent gran és diversa. Tot i que la major part són equipaments de titularitat pública municipal, resulta destacable l'oferta de titularitat privada en mans d'entitats no lucratives, on se singularitza la presència de les obres socials de les caixes d'estalvi. D'altra banda, la Generalitat de Catalunya, malgrat el traspàs d'equipaments a les corporacions locals, encara compta amb una nombrosa oferta pròpia.

El 97% dels municipis disposa de casals de gent gran, i el 42% d'ells compten amb 3 o més equipaments. La mitjana és de 4,1 casals per municipi, però les diferències són molt importants. En aquest sentit la variable determinant és la mida municipal, mentre que no s'aprecien diferències segons l'àmbit territorial (Veure Taula 5). Gairebé tots els ajuntaments disposen almenys d'un casal de gent gran de titularitat pública. Només el 11% de municipis disposen exclusivament d'oferta de titularitat privada, mentre que el 39% disposa només d'oferta pública (Veure Taula 5). La major presència del sector públic es produeix en els municipis més petits i es va reduint segons augmenta la dimensió poblacional.

**Taula 5. Actuacions relatives a casals de gent gran. Any 2009 (% resposta positiva sobre respostes vàlides)**

	Mida municipal				Taxa d'envelliment				Àmbit territorial		TOTAL
	1	2	3	4	i	ii	iii	iv	BCN	REST	
Hi ha oferta de titularitat pública	78	91	100	88	92	96	79	78	87	86	86
Hi ha oferta de titularitat privada	37	65	92	88	33	58	75	65	55	63	58
Només oferta de titularitat pública	26	12	1	0	16	11	6	6	30	9	39
Només oferta de titularitat privada	8	2	0	0	1	1	5	3	7	3	11
Tenen casal/s integrats amb altres col·lectius	17	32	42	25	25	17	29	35	27	25	26
Nombre mig de casals de gent gran	1,7	3,1	5,8	17,9	2,3	3,5	5,7	4,9	4,0	4,1	4,1

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Les instal·lacions dels casals es troben predominantment en espais exclusius per a gent gran. No obstant, el 20% dels ajuntaments declaren que disposen almenys d'un casal integrat en un edifici on comparteix espais amb altres col·lectius o serveis (Veure Taula 5). Aquest fet és més freqüent en els municipis de 50 a 100.000 habitants. En l'edició anterior del Panel, hi constaven preguntes relatives a característiques generals de l'organització de l'equipament i les seves activitats. Els resultats obtinguts expressaven que el 97,2% casals contemplaven l'organització d'activitats dirigides. En canvi, l'organització d'activitats intergeneracionals resultava poc freqüent (16,1%). Finalment, cal

destacar que la planificació i execució d'estratègies de promoció de l'ús dels casals de gent gran en el territori està poc generalitzada. Menys de la meitat dels ajuntaments ha realitzat alguna acció al darrer any, essent novament la dimensió territorial la variable clau en aquesta qüestió a favor dels municipis de major dimensió.

## **2.5 Associacionisme i participació social**

Les associacions de gent gran s'han constituït en participants clau de les actuacions en matèria de gent gran, facilitant la seva representació i el desenvolupament del dret i les responsabilitats d'aquestes persones. A més s'ha de tenir present que moltes persones grans participen també en associacions per a totes les edats, com associacions de veïnatge, de pràctica esportiva, religiosa o cultural (Departament de Benestar Social, 2002).

Al 93% dels municipis hi ha alguna associació de gent gran (Veure Taula 6). De fet el 43,5% dels municipis disposa de 3 o més associacions. Els únics casos identificats sense cap associació de gent gran corresponen a municipis de menys de 20.000 habitants. El nombre d'associacions correlaciona positivament amb la mida del municipi. El suport econòmic a les associacions de gent gran està generalitzat entre els ajuntaments. Es tracta d'importos relativament importants, normalment vinculats a activitats concretes o al sosteniment de les seves instal·lacions. Cal tenir present, a més, que els ajuntaments també acostumen a oferir suport tècnic i a cedir a baix cost o de forma gratuïta a equipaments municipals. L'import augmenta especialment en els municipis més grans, que tenen més associacions, i en els que tenen una taxa d'envelliment més elevada.

Les associacions són els agents del territori que més han intervingut en els processos de participació ciutadana en actuacions de gent gran (89,3%), juntament amb altres entitats del tercer sector (57,3%) i les associacions veïnals (42,9%) (Veure Gràfic 4). La participació social resulta encara una metodologia de treball poc emprada pels ajuntaments en matèria de gent gran. Només el 30% dels municipis l'han aplicat a l'any 2009, principalment els municipis més grans (Veure Taula 6). En canvi, la disponibilitat d'un òrgan estable de participació de gent gran, generalment un consell municipal, es produeix en la meitat dels municipis (57%). En els municipis de més de 50.000 habitants aquests òrgans s'han generalitzat. En aquest marc, s'identifica que la gran majoria d'aquests

òrgans compten amb la presència d'altres agents al costat de les entitats de gent gran.

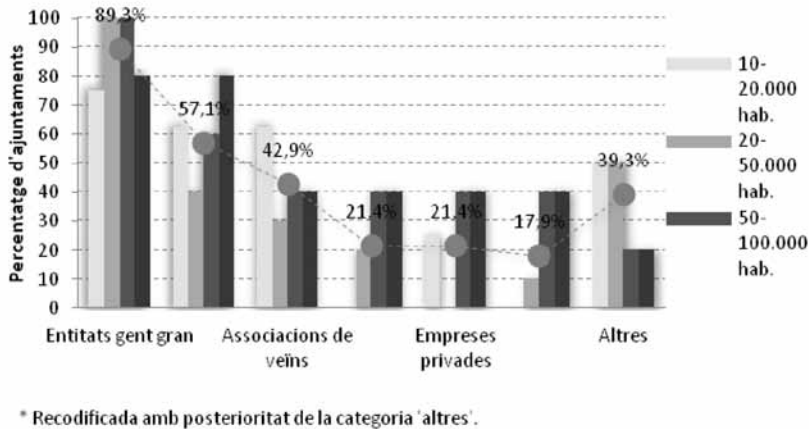
Les dades posen de manifest que la constitució d'un òrgan de participació no implica necessàriament l'establiment de processos més amplis de participació de gent gran, tal com succeeix en la meitat dels ajuntaments del Panel. Malgrat tot, en els municipis de menys de 20.000 habitants, l'existència d'un òrgan participatiu sí està vinculada als processos participatius, a diferència dels municipis més grans, matisant la consideració generalitzada de que la participació és més elevada en els municipis més petits. També podria ser que la participació no estés formalitzada, com succeeix en els municipis més grans, de manera que s'identifiqués a l'enquesta del Panel.

**Taula 6. Associacionisme i participació social en matèria de gent gran. Any 2009 (% resposta positiva sobre respostes vàlides)**

	Mida municipal				Taxa d'envelliment				Àmbit territorial		TOTAL
	1	2	3	4	i	ii	iii	iv	BCN	REST	
<b>ASSOCIACIONISME</b>											
Hi ha associacions de gent gran	88	94	100	100	88	100	96	87	94	89	93
L'Ajuntament dona suport econòmic	83	94	92	88	83	96	92	83	90	86	88
Import mig del suport municipal (€)	11,7	11,6	24,8	23,1	8,8	14,6	16,7	16,1	14,9	12,7	14,2
Nombre mig associacions gent gran	1,5	2,6	6,9	15,9	2,4	3,5	5,3	3,7	3,5	4,2	3,7
<b>PARTICIPACIÓ SOCIAL</b>											
Hi ha processos de participació	20	29	42	63	17	38	33	30	33	21	30
Hi ha un òrgan participatiu	27	68	100	100	46	46	67	70	58	54	57
L'òrgan de gent gran té altres actors	27	65	83	88	42	46	67	65	55	54	55

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

**Gràfic 4. Agents que han intervingut en processos participatius en matèria de gent gran. Any 2009. [possibilitat de més d'una resposta] [n=28]**



Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

## 2.6 Recolzament i xarxes

El Panel recull informació relativa als suports que els ajuntaments han rebut per part d'altres Administracions en matèria de gent gran. Els suports que s'han especificat han estat: el finançament, la formació, l'assessorament o suport tècnic i una categoria oberta d'altres. Les Administracions avaluades han estat les Mancomunitats de municipis, els Consorcis municipals, els Consells Comarcals, les Diputacions, la Generalitat de Catalunya, l'Administració General de l'Estat i la Unió Europea.

El 97% dels ajuntaments ha rebut algun tipus de suport extern, essent el finançament el mecanisme més freqüent, que pràcticament s'ha donat en tots els ajuntaments (91%). La formació i l'assessorament, per la seva banda, també són opcions molt freqüents de suport (Veure Taula 7). Les Diputacions són les entitats que recolzen més ajuntaments en matèria de gent gran (78%), seguides a distància per la Generalitat de Catalunya (65%) i els Consells Comarcals (54%). La resta d'Administracions tenen una presència testimonial. En aquest sentit, destaca les diferències entre les Diputacions

segons l'àmbit territorial. Mentre la Diputació de Barcelona apareix com a referent en el 97% del ajuntaments del seu àmbit, la resta de Diputacions ho són només en el 33%. De fet la Diputació de Barcelona apareix com la primera opció de referència pel 66% d'ajuntaments, mentre que la resta de Diputacions pràcticament no apareixen mencionades com a tal. Aquest paper tendeix a ser assumit per la Generalitat de Catalunya.

**Taula 7. Relació amb altres administracions en matèria de gent gran. Any 2009 (% resposta positiva sobre respostes vàlides)**

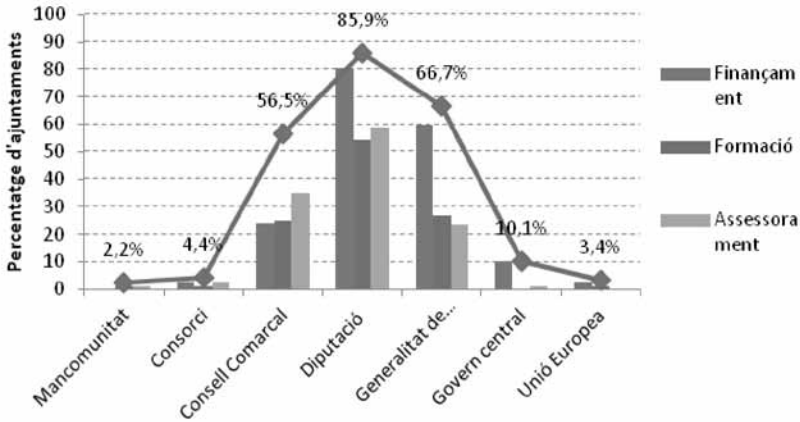
	Mida municipal				Taxa d'envelliment				Àmbit territorial		TOTAL
	1	2	3	4	i	ii	iii	iv	BCN	REST	
<b>TIPUS DE SUPORT REBUT</b>											
Han rebut finançament	90	88	100	100	88	96	100	81	97	78	91
Han rebut formació	68	65	50	71	71	67	67	55	76	39	65
Han rebut assessorament	80	71	83	86	78	75	83	73	80	71	77
Han rebut algun tipus de suport extern	100	91	100	100	96	96	100	96	100	89	97
<b>ENS GOVERNAMENTALS (qualsevol opció)</b>											
Generalitat de Catalunya	53	75	83	63	67	50	65	78	60	78	65
Diputacions	80	72	92	75	83	86	70	74	97	33	78
Consells Comarcals	78	47	25	13	50	59	52	57	51	63	54
Altres ajuntaments	53	63	50	63	58	59	65	44	54	63	57
<b>ENS GOVERNAMENTALS (1a opció de relació)</b>											
Generalitat de Catalunya	15	38	17	25	21	23	17	35	11	56	24
Diputacions	43	47	75	50	54	50	57	35	66	7	49
Consells Comarcals	28	6	8	0	17	14	14	17	14	19	15
Altres ajuntaments	13	6	0	25	8	9	13	9	8	15	10

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Tant les Diputacions com la Generalitat de Catalunya tendeixen a oferir més suport en forma de finançament que d'altres tipus (Veure Gràfic 5 i 6). En general, les quantitats de finançament que han rebut els ajuntaments no depenen tant de l'Administració que els ofereix, com de la dimensió de l'ajuntament que els rep. La Generalitat de Catalunya és l'Administració que dona suports financers d'import més important (Veure Gràfic 5 i 6).

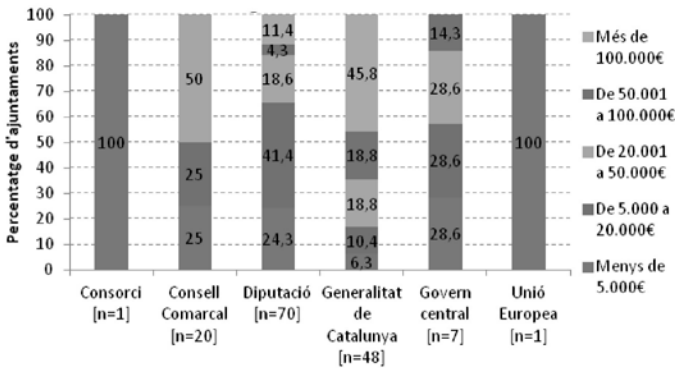
El 24% dels ajuntaments formen part d'alguna xarxa d'entitats i/o municipis vinculada a les polítiques en matèria de gent gran. En aquest àmbit ha estat molt activa la Diputació de Barcelona que compta amb dues iniciatives destacables com la Xarxa Local Sad i el Grup d'Envel·liment Actiu.

**Gràfic 5. Organismes governamentals que han donat algun tipus de suport als ajuntaments en matèria de gent gran. Any 2009. Total i per mida del municipi. [possibilitat de més d'una resposta] [n=90]**



Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

**Gràfic 6. Quantitat de finançament rebut pels ajuntaments via subvencions específiques o convenis dedicats a la gent gran durant el 2009**



\*Les n fan referència al nombre de processos de cada tipus que s'han

Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Una qüestió clau és si hi ha relació entre el volum del suport que reben els ajuntaments de les altres Administracions i l'existència de processos de participació o la disponibilitat d'òrgans estables de participació de la gent gran. Malauradament, l'import total d'aquestes subvencions no s'ha pogut analitzar, atès que s'han recollit poques respostes en aquesta qüestió i les dades recollides presenten importants disparitats atribuïbles a diferències metodològiques de càlcul. Per altra banda, no hi ha diferències en la proporció d'ajuntaments que mantenen processos de participació o òrgans estables de participació en funció de si han rebut formació o assessorament d'altres Administracions.

Finalment, el Panel identifica quins agents del territori són referents en matèria de gent gran. La relació depèn del tipus d'actuacions que desenvolupa el municipi, així com de la rellevància atorgada al processos de participació social. Segons l'enquesta, tots els municipis tenen com a referent a les entitats de gent gran. De fet, en el 71% dels casos és el principal agent de relació del territori (Veure Taula 8). En els municipis en que això no és així, les altres entitats del tercer sector, les entitats religioses i les fundacions vinculades a les obres socials de les caixes d'estalvi, són els altres principals agents de relació territorial.

**Taula 8. Agents no governamentals de suport per actuacions en matèria de gent gran. Any 2009 (% resposta positiva sobre respostes vàlides)**

	Mida municipal				Taxa d'envelliment				Àmbit territorial		TOTAL
	1	2	3	4	i	ii	iii	iv	BCN	REST	
<b>AGENTS REFERENTS</b>											
Entitats de gent gran	68	88	83	86	63	88	74	91	74	89	79
Associacions de veïns/es	12	27	42	14	17	33	13	22	23	18	21
Fundacions i Obres Socials	42	18	33	57	38	29	44	22	30	39	33
Entitats religioses	34	38	0	0	21	25	26	44	27	32	29
Altres entitats del tercer sector	73	76	92	71	65	75	87	78	74	82	76
Empreses privades	15	9	25	0	21	4	17	9	14	11	13
Entitats acadèmiques	7	6	17	29	13	8	13	4	11	7	10
<b>AGENTS REFERENTS (1a opció)</b>											
Entitats de gent gran	61	77	83	86	54	83	61	87	70	75	71
Associacions de veïns/es	2	3	0	0	0	4	4	0	2	4	2
Fundacions i Obres Socials	7	3	0	0	4	4	9	0	3	7	4
Entitats religioses	10	0	0	0	4	0	0	13	6	0	4
Altres entitats del tercer sector	15	15	8	14	22	8	26	0	14	14	14
Empreses privades	2	0	0	0	4	0	0	0	2	0	1
Entitats acadèmiques	0	0	8	0	4	0	0	0	2	0	1

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.



## 2.7 Estructura organitzativa

Les actuacions en matèria de gent gran, al definir-se a partir d'un col·lectiu poblacional, tendeixen cap a la diversitat en termes de necessitats socials i dels serveis municipals que s'han d'implicar en la seva atenció. Malgrat aquesta diversitat, la major part dels ajuntaments (80%) centralitzen les actuacions en un únic organisme de caràcter tècnic-administratiu. La centralització augmenta amb la dimensió del municipi. No obstant, s'observa que aquesta tendència es trenca en els ajuntaments més grans, corresponents a municipis de més de 100.000 habitants (Veure Taula 9). Entre aquests hi ha una quarta part que tenen descentralitzades les actuacions. La descentralització normalment implica la diferenciació entre les actuacions d'atenció a la dependència i la promoció de la participació social i les activitats socioculturals. D'altra banda, la centralització de les actuacions es pot gestionar de forma específica amb organismes exclusius per a la gent gran, o de forma compartida amb altres matèries. Les dades del Panel, indiquen que hi ha una tendència cap a la gestió específica segons augmenta la dimensió municipal. Així, la gestió específica es dona en el 83% dels ajuntaments més grans i només en el 35% en els més petits. Els temes que amb més freqüència es gestionen en aquests organismes són l'oferta de casals de gent gran i la programació d'activitats socioculturals per a gent gran. També s'encarreguen de gestionar les relacions amb les associacions i, si n'hi ha, amb el consells de gent gran del municipi. Sovint ofereixen suport tècnic a aquestes entitats i òrgans de participació per tal de facilitar i promocionar la seva funció social. En els casos que la gestió de les actuacions en matèria de gent gran és compartida amb altres matèries, s'observa que la dependència depèn majoritàriament d'una regidoria o àrea de serveis socials o de serveis a la ciutadania.

Els ajuntaments participants al Panel disposen d'una plantilla de professionals dedicats a les polítiques de gent gran, sense comptar personal administratiu de suport, que ascendeix a 452 persones, el que representa 5,1 professionals per municipi. Però aquesta xifra s'hauria de relativitzar, ja que el 22% té una dedicació inferior a les 20 hores setmanals (Veure Taula 9). Una altra qüestió que obliga a considerar amb prudència les dades de personal és que l'enquesta del Panel no informa de la seva distribució segons el tipus d'actuacions que desenvolupen en matèria de gent gran. Aquesta circumstància podria generar distorsions en la comptabilització del personal adscrit que dificulti la comparació entre municipis. En particular, hi ha dues actuacions que seria convenient identificar

separadament com són: el personal que desenvolupa tasques d'informació, valoració i assessorament en les àrees bàsiques de serveis socials i el personal que presta els serveis d'atenció domiciliària. En el primer cas, perquè hi ha ajuntaments que no tenen equips assignats específicament per a gent gran. En el segon cas, perquè hi ha ajuntaments que externalitzen de forma parcial o total la prestació de serveis. En totes dues situacions, l'enquesta reportarà un nombre inferior de professionals que a la resta de municipis i la plantilla configurada no serà comparable.

En qualsevol cas, les dades recollides apunten que la dimensió de la plantilla municipal dedicada a les actuacions en matèria de gent gran no està influenciada per la taxa d'envelliment. En canvi, la dimensió municipal apareix com un factor clarament determinant de la dimensió de la plantilla (Veure Taula 9). Aquest resultat és coherent amb els resultats anteriors que han evidenciat que els ajuntaments més grans són els que realitzen més actuacions en matèria de gent gran, independentment de la seva taxa d'envelliment.

Per últim, el 76% del personal ha rebut formació específica en matèria de gent gran durant l'any 2009. Els cursos realitzats han estat molt diversos, tant en la temàtica abordada com en la seva durada. Els temes relacionats amb la situació de la dependència de les persones grans ha concentrat la major part de la docència.

**Taula 9. Organització interna i recursos humans en gent gran. Any 2009 (% resposta positiva sobre respostes vàlides)**

	Mida municipal				Taxa d'envelliment				Àmbit territorial		TOTAL
	1	2	3	4	i	ii	iii	iv	BCN	REST	
<b>ORGANITZACIÓ INTERNA</b>											
Les actuacions en gent gran estan centralitzades	76	82	92	75	83	79	79	78	82	75	80
Tenen organismes exclusius per a gent gran	35	48	70	83	26	56	47	67	45	57	49
<b>RECURSOS HUMANS</b>											
Dedicació més de 20 hores setmanals	74	77	100	71	73	77	81	83	78	78	78
Temporalitat	35	29	17	25	38	22	38	22	24	43	31
Personal que ha rebut formació en gent gran	69	80	92	75	86	70	76	74	79	70	77
Nombre mig de treballadors/es	3,7	3,7	5,6	15,4	4,2	4,2	7,9	4,1	5,5	4,1	5,1

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

## 2.8 Sistemes d'informació i detecció de necessitats socials

Un dels pilars del disseny de polítiques és el coneixement de la situació en la qual es vol intervenir. Segons el Panel, els ajuntaments desenvolupen de mitjana 2 actuacions i dispositius de recopilació d'informació (Veure Taula 10). La disponibilitat de sistemes d'informació no depèn de la dimensió municipal, ni tampoc de la taxa d'envelliment, ni de l'àmbit territorial.

En canvi, la dimensió de la població, resulta determinant per entendre la disponibilitat i les preferències vers els instruments (Veure Taula 10). Entre totes elles, les sessions de treball o trobada amb entitats de tercer sector, que inclourien de manera significativa associacions de persones grans del municipi, són l'opció més recurrent. Es tracta d'un mecanisme de baix cost, que pot mantenir-se de forma regular i que facilita conèixer els interessos del sector més implicat socialment de la gent gran. D'altra banda, en els municipis més grans destaca la disponibilitat d'un sistema d'indicadors, com per exemple la població de 85 i més anys en el territori o les peticions de suport a les àrees bàsiques de serveis socials. Tanmateix, en molts d'aquests municipis també es recorre a les enquestes de satisfacció de persones usuàries, els estudis puntuals i els observatoris. Resulta evident que la major capacitat pressupostària i, especialment, l'aprofitament de les avantatges de la inferència estadística que permet treballar amb mostres relativament petites en el cas de poblacions grans, influeixen positivament en la disponibilitat de mitjans de recollida d'informació dels ajuntaments. En aquest punt, s'han de valorar les iniciatives realitzades els darrers anys, especialment liderades per la Diputació de Barcelona, com "Serveis Socials Més a Prop", enquestes a població de 75 anys i més i enquestes de satisfacció del servei d'ajuda a domicili, especialment en els municipis de 50.000-100.000 habitants.

**Taula 10. Sistemes d'informació de suport a les actuacions en matèria de gent gran. Any 2009 (% resposta positiva sobre respostes vàlides)**

	Mida municipal				Taxa d'envelliment				Àmbit territorial		TOTAL
	1	2	3	4	i	ii	iii	iv	BCN	REST	
<b>ACTUACIONS I DISPOSITIUS D'INFORMACIÓ</b>											
Estudis puntuals de gent gran	29	32	33	50	33	25	42	30	30	40	33
Enquestes de satisfacció de persones usuàries	37	35	42	50	58	33	33	26	37	40	38
Sistema d'indicadors de seguiment i avaluació	34	44	58	75	50	42	38	48	45	43	44
Observatori municipal	10	12	17	50	4	13	21	22	10	25	15
Reunions de treball amb el tercer sector	65	70	83	88	68	58	88	70	66	82	71
Nombre mig d'actuacions i dispositius	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	2,0
<b>TIPOLOGIES DE DADES UTILITZADES</b>											
Distribució territorial de persones grans	54	74	92	100	79	67	63	70	70	68	70
Persones amb tramitació de l'ICASS	61	56	58	63	46	63	75	52	54	71	59
Persones soles amb pèrdua d'autonomia	56	32	58	38	50	38	54	44	42	57	46
Persones amb situació de pobresa	42	35	25	50	38	33	33	48	36	43	38
Cuidadors/es familiars sense PIA	42	29	25	38	42	29	33	35	31	43	35
Habitatges en mal estat	32	27	25	25	33	29	25	26	28	29	28
Nombre mig de dades utilitzades	1,8	2,0	1,9	2,0	1,8	1,9	2,0	1,9	1,9	1,8	1,9

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Malgrat aquesta preocupació per disposar d'informació, s'observa, en general, un infraaprofitament de la informació estadística que poden generar els sistemes d'informació general del municipi, com són l'explotació estadística del Padró d'habitants, de les prestacions i serveis municipals o de l'expedient bàsic de serveis socials (Veure Taula 10). Un tipus d'informació estadística que l'enquesta no va investigar consisteix en les dades d'utilització i programes d'activitats dels equipaments socioculturals del municipi. Aquesta informació oferiria una visió complementària molt enriquidora de les persones grans i la seva participació social.

## 2.9 Disseny i avaluació de les actuacions

El disseny de les polítiques públiques parteix de la formulació inicial d'un problema o problemes en el que es vol influir. A tal efecte, les administracions públiques corresponents es marquen objectius estratègics que guiaran les seves actuacions. Per aquest motiu el seu coneixement resulta fonamental com a punt de partida per tal d'analitzar el seu comportament i resultats (David L. Weimer, 2005). A partir de l'experiència acumulada en la primera edició del Panel, l'enquesta planteja una llista tancada d'objectius de les polítiques locals de gent gran durant l'any 2009. Es varen acceptar fins a tres respostes ordenades segons la prioritat política atorgada.

En general, els ajuntaments treballen en la consecució d'una notable varietat d'objectius en matèria de gent gran. D'ençà uns anys hi ha una tendència cap a la diversificació dels objectius en matèria de gent gran. La majoria dels ajuntaments participants en el Panel ha informat de tres objectius, que era el nombre màxim que permetia l'enquesta. En aquest marc, l'atenció a persones grans en situació de dependència apareix com la principal prioritat en 3 de cada 4 ajuntaments. D'altra banda, els objectius relatius a les actuacions en situacions de risc social –que no inclou dependència– i la promoció de l'envelliment actiu i saludable –que agrupa objectius associats a la participació ciutadana, la promoció de la salut, la formació, les activitats de lleure i de cultura– són els més identificats com a segona o tercera prioritat del govern municipal (veure Gràfic 7). Cal dir, que els objectius relatius a la millora en la gestió i organització municipal, l'adequació d'infraestructures i serveis, així com l'enfortiment de la participació social, que tenen menys presència com a objectius prioritaris, podrien ser presents en les actuacions com a objectius instrumentals. En aquesta qüestió, no s'aprecien diferències significatives segons la dimensió municipal.

La planificació consisteix en un procés sistemàtic, innovador i participatiu que ha d'establir les bases de les actuacions en l'àmbit corresponent a llarg termini, que marca els objectius a aconseguir i formula les estratègies i les línies d'acció per a la seva consecució. A més, per assolir una planificació complerta s'ha de considerar el sistema continu de presa de decisions, d'avaluació de resultats i de participació dels agents locals implicats al llarg de tot el període de desplegament. Aquesta pràctica aporta importants beneficis als ajuntaments entre els que destaquen la construcció d'una visió global i transversal a llarg

termini, la detecció de tendències i la identificació d'oportunitats i amenaces, la formulació d'uns objectius concrets i mesurables sobre els quals es concentren els recursos limitats, i, finalment, el foment de la participació social i l'elevada visibilitat política aconseguida. No obstant, la planificació mal desenvolupada comporta alguns riscos que cal evitar. Entre els més importants destaquen la manca de capacitat d'implantació directa de l'organisme encarregat de la planificació, la generalització dels plantejaments i de la formulació de les línies d'acció, i la manca de continuïtat del procés (Fernández, 2006).

La planificació de les actuacions en matèria de gent gran s'ha intensificat a la darrera dècada, especialment al principi dels darrers dos mandats municipals (Veure Gràfic 8). A l'any 2010 la meitat dels ajuntaments tenien algun tipus de pla vigent en aquest àmbit. Sovint aquesta planificació està prevista en un marc més general, com el Pla d'Actuació Municipal, on es preveuen les actuacions municipals del conjunt del mandat, o bé integrada en plans sectorials, que majoritàriament són plans de serveis socials. En els municipis de 50.000 i més habitants resulta més freqüent que hi hagi planificació i que aquesta sigui específica per a gent gran (Veure Taula 11). En canvi, la taxa d'envelliment municipal no resulta influent en aquesta qüestió.

Un factor determinant per a mesurar la rellevància de la planificació de les polítiques públiques i, si s'escau, establir comparacions entre els municipis, correspon a l'establiment d'una partida pressupostària pròpia del pla, així com a la quantitat assignada per a la seva execució. Segons l'enquesta, el 77% dels ajuntaments amb planificació li han adjudicat una partida pressupostària pròpia (Veure Taula 11), però ha estat molt difícil recollir dades fiables de la dimensió del pressupost, el que evidencia una certa debilitat en aquest àmbit.

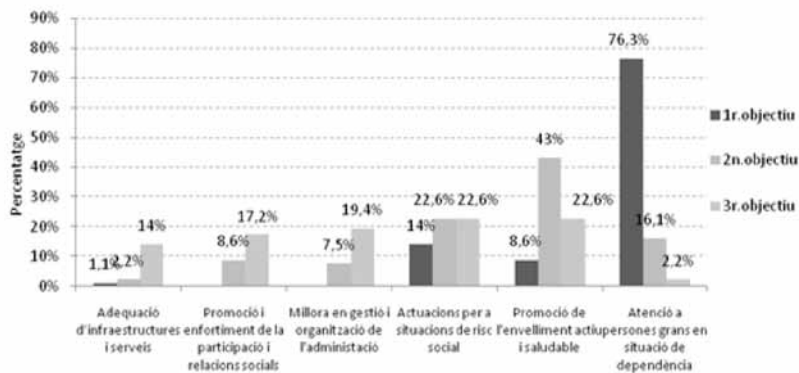
A més, la delimitació pressupostària en matèria de polítiques de gent gran resulta controvertida. En primer lloc, l'edat de la població que estructura les actuacions municipals està en qüestió. Així només el 60% dels municipis coincideixen en situar el tram d'edat de 65 a 69 anys com la franja a partir de la qual dissenyen les polítiques de gent gran. En bastants ajuntaments, segurament com a conseqüència de la intensitat del fenomen de les prejubilacions dels treballadors i les treballadores, s'ha rebaixat aquesta edat, normalment fins els 60 o 55 anys. En altres casos, on probablement es consideren més les actuacions de caire preventiu de la salut i de preparació per a la jubilació, l'edat s'ha rebaixat fins els 50 anys. Aquest fet no ens ha d'estranyar i no és només una realitat dels ajuntaments. Organismes internacionals com l'OMS i l'OCDE

consideren la gent gran a partir dels 60 anys i els/les treballadors/es grans a partir dels 50 anys, respectivament (OMS, 2011),(OCDE, 2004). En segon lloc, està la naturalesa de les actuacions que s'inclouen dins dels plans de gent gran. Aquí no hi ha cap definició, ni consens comú entre les administracions, ni tampoc se'n troba a la literatura especialitzada. Com a conseqüència, hi ha plans de gent gran que només incorporen les actuacions específiques per aquest col·lectiu (aquelles en que la persona destinatària ha de complir un criteri d'edat avançada, ja sigui 65 o 60 anys o similar). Però també n'hi ha d'altres que també consideren dins del pla de gent gran aquelles actuacions on aquest col·lectiu n'és el destinatari principal, com ara els serveis d'atenció domiciliària. En el límit, podríem trobar ajuntaments que comptabilitzin un percentatge de totes les actuacions municipals, en funció del pes de la gent gran a la població o entre qui es beneficia directament de les mateixes. Evidentment, els resultats varien en funció d'aquestes consideracions, més fins i tot que de l'esforç pressupostari destinat a cada partida.

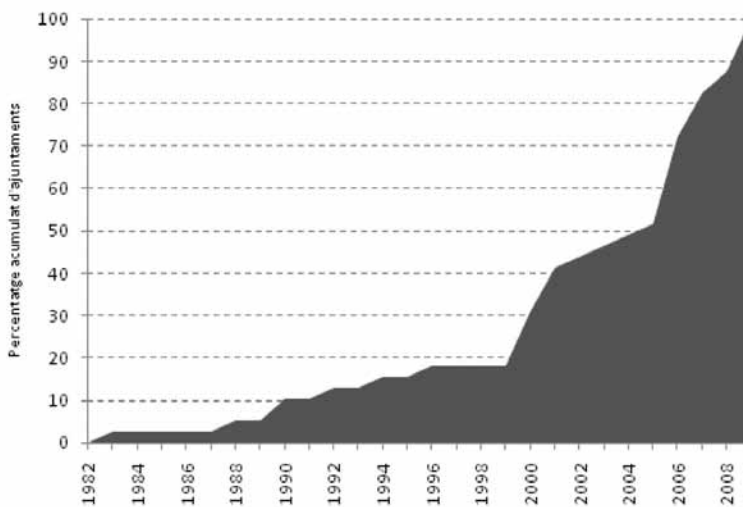
Dit això, cal subratllar que en matèria de gent gran s'ha d'evitar prendre una aproximació exclusivament pressupostària, tot i ser molt informativa, com a instrument per a dimensionar i avaluar la implicació municipal. No només per que hi ha ajuntaments que poden ser més eficients en la producció que d'altres; sinó perquè la participació social de les persones grans, les seves associacions, i en, general totes les entitats i persones del territori, poden facilitar actuacions amb un cost econòmic inferior o sense partida pressupostària per l'ajuntament.

Per finalitzar l'anàlisi del disseny de les polítiques locals de gent gran, l'enquesta ha demanat als i les professionals municipals que indiquessin si s'havia tingut en compte el paradigma de l'envelliment actiu establert per l'Organització Mundial de la Salut (OMS, 2002). La resposta obtinguda indica que la major part dels ajuntaments (86%) han dissenyat els seus plans d'actuació en gent gran tenint present l'envelliment actiu. No s'aprecien diferències significatives en funció de la dimensió municipal (Veure Taula 11).

**Gràfic 7. Principals objectius de les polítiques locals en gent gran segons prioritat atorgada. Any 2009**



**Gràfic 8. Any d'aprovació del primer pla en matèria de gent gran**



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2010.



**Taula 11. Característiques de la planificació i avaluació d'actuacions en matèria de gent gran. Any 2009 (% resposta positiva sobre respostes vàlides)**

	Mida municipal				Taxa d'envelliment				Àmbit territorial		TOTAL
	1	2	3	4	i	ii	iii	iv	BCN	REST	
Planificació	29	53	83	100	33	58	46	65	54	43	51
Pla específic de gent gran	7	12	42	75	8	13	25	30	22	11	19
Planificació en un pla sectorial	15	24	8	13	13	33	13	26	15	18	17
Planificació en un pla general	7	18	33	13	13	13	8	9	16	14	15
Planificació amb pressupost	67	78	90	75	100	79	64	73	75	83	77
Planificació amb Envel·liment Actiu	35	52	75	100	30	57	52	78	54	50	53
Avaluació	15	27	33	75	25	21	25	35	30	18	26
Només avaluació interna	60	75	100	83	67	80	80	86	79	75	78
A partir d'informes tècnics i/o memòries	83	75	100	83	83	100	68	86	84	80	83
Posant en relació objectius inicials i resultats	33	38	50	50	67	20	50	29	42	40	42
Planificació amb pressupost i avaluació	40	28	30	71	40	33	63	27	38	36	38

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

La modernització actual de les administracions públiques passa, entre d'altres factors, per la incorporació de l'avaluació com a un element fonamental. La manca de difusió dels resultats de les actuacions públiques genera desconfiança en la població i facilita les crítiques a la qualitat i oportunitat de molts serveis públics (Garde, 2006).

L'avaluació de les polítiques locals de gent gran està poc estesa. Només el 26,3% dels ajuntaments de Catalunya ha realitzat algun tipus d'avaluació al 2009. La dimensió municipal resulta un factor clau de la proliferació d'aquesta pràctica. Existeix una correlació positiva entre la mida del municipi i l'avaluació de les polítiques, la qual resulta especialment intensa en el cas dels municipis de més de 100.000 habitants, on el 75% la realitza. El tipus d'avaluació predominant és de caràcter intern. Només el 21,7% dels ajuntaments realitza

avaluació mixta, essent més freqüent en els municipis més petits que en els grans. Cap ajuntament ha realitzat una avaluació externa (Veure Taula 11).

Per a que aquesta avaluació sigui capaç de legitimar les actuacions realitzades cal disposar d'informació rigorosa i analitzar els resultats aconseguits. Aquesta informació ha de transferir-se a la ciutadania pels canals de comunicació de l'administració per tal de passar comptes davant els agents implicats i les persones destinatàries i usuàries dels serveis públics (Subirats, 1989)

La major part (83,3%) de les avaluacions realitzades han estat basades en informes tècnics i/o memòries. En la resta de casos no s'ha produït un document justificatiu de l'avaluació. Gairebé la meitat de les avaluacions han posat en relació els resultats obtinguts amb els objectius específics i mesurables establerts inicialment. En la resta d'avaluacions, l'anàlisi és fonamentalment una descripció de les activitats realitzades, més que dels resultats aconseguits (veure Taula 11).

Les dades del Panel permeten analitzar si la planificació i/o l'avaluació tenen conseqüències en les polítiques municipals de gent gran. Per fer-ho, s'ha considerat en primer lloc l'efecte sobre les relacions amb les altres Administracions a través de la formació i l'assessorament, sense que s'hagin trobat diferències significatives entre els ajuntaments. Encara que no sabem si hi ha demandes municipals no resoltes en aquest àmbit, sembla probable que aquest resultat sigui indicatiu de que les relacions entre Administracions no estan influenciades per les decisions de planificació i/o avaluació municipal. En segon lloc, s'ha obtingut el nombre mig d'actuacions realitzades pels ajuntaments per cada àmbit. Els resultats revelen que, en general, els ajuntaments que planifiquen i/o avaluen són els que impulsen més actuacions que la resta, sobretot si han tingut en compte el concepte d'envelliment actiu (Veure Taula 12). Per últim, s'ha estudiat la relació amb els sistemes d'informació i detecció de necessitats, trobant-se que hi ha més dispositius i s'utilitzen més dades en els ajuntaments que planifiquen i/o avaluen.

**Taula 12. Impactes de la planificació i/o avaluació en les actuacions municipals en matèria de gent gran. Any 2009 (nombre mig d'actuacions)**

		Envel·liment independent i saludable	Atenció a la dependència	Promoció i enfortiment de les relacions socials	Actuacions en risc	Dispositius d'informació	Tipologies de dades utilitzades
Planificació	SÍ	3,7	5,1	3,2	2,9	2,4	2,8
	NO	3,6	4,1	2,4	1,9	1,5	2,7
Planificació amb envelliment actiu	SÍ	3,8	5,2	3,2	2,9	2,4	2,8
	NO	3,7	4,3	2,8	2,3	1,8	3,1
Avaluació	SÍ	3,7	5,2	3,3	3,0	2,6	2,8
	NO	3,7	4,4	2,6	2,2	1,8	2,7
Planificació amb pressupost i avaluació	SÍ	3,6	4,9	3,6	3,4	2,9	3,3
	NO	3,8	5,2	3,0	2,9	2,3	2,6

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

## 2.10 La valoració professional de les actuacions

L'enquesta ha demanat la valoració professional dels tècnics i tècniques municipals en gent gran que han participat en el Panel a partir del seu grau d'acord en relació a 13 afirmacions orientades a identificar fortaleeses i debilitats de les actuacions municipals en matèria de gent gran. A continuació se n'analitzen els principals resultats que es resumeixen a la Taula 13.

Les afirmacions corresponents a si els serveis de l'ajuntament estan adaptats a la gent gran i si els recursos humans (de l'ajuntament) tenen una formació adequada mostren un consens professional favorable pràcticament unànime, del 90% i 94%.

Hi ha un gran acord (81%) en considerar que els reptes més importants estan inclosos a l'agenda. Malgrat això, hi ha una posició més crítica en els municipis que tenen la taxa d'envel·liment més elevada, superior al 15,5%, i en els municipis de més de 100.000 habitants. La valoració fora de la província de Barcelona és menys favorable que la dels municipis de la província. En canvi, en els municipis amb població més jove i en els de dimensió mitjana, entre

50.000 i 100.000 habitants, s'observa una major satisfacció en relació a aquesta qüestió.

El 75% opina que els recursos s'han incrementat i que hi ha acord polític en aquest àmbit en els darrers anys. En els ajuntaments més grans, aquesta qüestió s'identifica com més difícil de manera que la valoració favorable baixa al 63%. En canvi, els ajuntaments de municipis de 50.000 a 100.000 habitants són els que manifesten una opinió més positiva

La coordinació, tant si és entre Administracions com dins del propi ajuntament, es revela com una qüestió difícil d'aconseguir. El 54% considera que hi ha una coordinació adequada entre les Administracions. L'opinió és molt més favorable a la província de Barcelona (61%) que a la resta de Catalunya (36%) de manera que l'àmbit territorial resulta molt important. Destaca que els municipis que tenen major taxa d'envelliment són els que presenten una opinió menys favorable a la coordinació entre Administracions (35%). El 57% considera que es treballa habitualment de forma transversal i coordinada. Novament, l'opinió en els ajuntaments de la província de Barcelona (62%) és més positiva que a la resta de Catalunya (46%). Tanmateix, els municipis amb la població més envellida tornen a mostrar un acord menys favorable (44%).

El 69% i el 64% opina favorablement que hi ha recursos i eines per detectar les noves necessitats i que hi ha idees innovadores, respectivament. En generals, a partir dels 50.000 habitants de població es constata una opinió més positiva. En el cas dels recursos i eines, la província de Barcelona ofereix millor valoració (74%) que la resta de Catalunya (57%).

La implicació del tercer sector és molt diversa entre els municipis. A la meitat dels ajuntaments es considera que el tercer sector intervé de manera activa, però no a la resta. La valoració és més favorable fora de la província de Barcelona (68%), en els municipis més grans i en aquells que tenen una major taxa d'envelliment.

El 53% està d'acord en que les persones grans s'impliquin en les actuacions municipals, especialment en els municipis més grans (83% i 75%). Així doncs, no es confirma que la dimensió més petita dels municipis afavoreixi per si mateixa la participació de les persones grans en les actuacions municipals.

Hi ha un acord favorable molt estès (74%) en relació a l'adaptació dels equipaments esportius. No s'aprecien diferències significatives entre els ajuntaments segons la seva dimensió, taxa d'envelliment o àmbit territorial.

Per últim, la qüestió relativa a la promoció de la participació en projectes de construcció només compta amb l'opinió favorable del 51%, apreciant-se una tendència més favorable en els municipis de 50.000 i més habitants (67% i 63%).

D'altra banda, si es construeix una variable de valoració conjunta de les afirmacions anteriors a partir de si es manifesta bastant o molt d'acord en totes aquestes, s'observa que els ajuntaments que gestionen municipis de 50.000 a 100.000 habitants són els que presenten una millor valoració mitjana (veure Taula 13). Aquest resultat podria ser expressiu de l'existència d'avantatges comparatives en l'organització i finançament d'actuacions municipals en territoris d'aquestes dimensions. Per contra, s'identifica una certa tendència a oferir valoracions menys positives en els municipis amb la taxa d'envelliment més alta, on les demandes en aquest àmbit es presumeixen més elevades. En canvi, l'àmbit territorial no resulta determinant.

L'anàlisi de la valoració conjunta, tal com s'ha definit abans, també evidencia que hi ha una certa relació positiva entre la planificació i/o avaluació de les actuacions municipals i les valoracions favorables en les qüestions apuntades. Aquests resultats s'il·lustren en el Gràfic 9. En conjunt, els ajuntaments que han fet planificació i/o avaluació de les actuacions obtenen millors resultats que la resta. El mateix succeeix en els ajuntaments que han desenvolupat iniciatives de participació social.

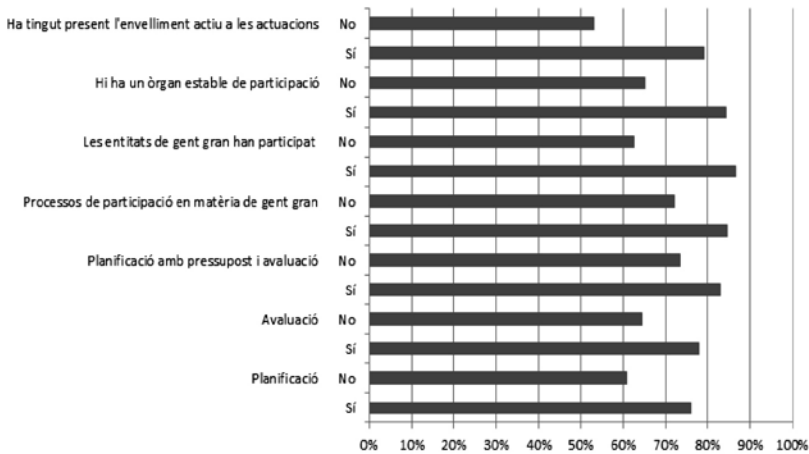
Com a element final d'avaluació de les polítiques d'aquest àmbit, destaca que pràcticament no s'han identificat conflictes rellevants en el seu desplegament (94,7%).

**Taula 13. Les opinions dels i les professionals sobre les actuacions municipals en matèria de gent gran. Any 2009 (% resposta positiva sobre respostes vàlides)**

	Mida municipal				Taxa d'envelliment				Àmbit territorial		TOTAL
	1	2	3	4	i	ii	iii	iv	BCN	REST	
Els serveis de l'Ajuntament estan adaptats a la gent gran	85	91	100	88	92	79	92	96	87	96	90
Els recursos humans tenen una formació adequada	90	94	100	100	92	92	92	100	94	93	94
Hi ha coordinació adequada amb les altres AAPP	54	47	75	50	67	50	63	35	61	36	54
Es treballa habitualment de forma transversal i coordinada	60	50	75	50	83	58	46	44	62	46	57
Hi ha recursos i eines per detectar les noves necessitats	61	64	100	88	83	57	79	57	74	57	69
Hi ha idees innovadores	55	65	75	88	83	54	58	59	64	63	64
Els recursos s'han incrementat	71	77	92	63	79	79	67	74	78	68	75
Hi ha acord polític	70	77	100	63	83	78	71	70	82	59	75
Els reptes més importants estan inclosos a l'agenda	73	88	100	63	96	78	75	73	86	67	81
El tercer sector intervé de manera activa	42	53	75	83	50	33	67	62	46	68	53
Les persones grans s'impliquen	42	50	83	75	54	50	58	48	54	50	53
Els equipaments esportius estan adaptats	73	76	75	75	71	78	75	73	71	82	74
Es promou la participació en projectes de construcció	45	49	67	63	50	30	70	52	55	41	51
Mitjana de totes les qüestions amb molt o bastant acord	63	68	86	73	76	63	70	65	70	64	68

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

**Gràfic 9. Mitjana de les opinions professionals que presenten molt o bastant acord en totes les qüestions plantejades en matèria de gent gran. Any 2009**



Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

### 3. Discussió

Les persones grans són un col·lectiu prioritari de les polítiques municipals. Tots els ajuntaments tenen formulats objectius vers aquest grup de població i desenvolupen una àmplia bateria d'actuacions i serveis. Tradicionalment, els ajuntaments s'han preocupat per atendre les situacions de dependència i altres situacions de risc social de les persones grans en el marc de les seves competències. Així mateix, s'han esforçat per facilitar en el seu territori una oferta de casals i d'associacions de gent gran com a espais relacionals i de referència per les persones d'aquestes edats.

A la darrera dècada s'han produït dos esdeveniments que han condicionat la lògica de les polítiques municipals en aquest àmbit. En primer lloc, cal situar la formulació del concepte d'envelliment actiu de l'OMS i el seu reconeixement com a paradigma de referència internacional de les polítiques públiques a partir de la II Assemblea Mundial sobre Envel·liment de Nacions Unides celebrada a Madrid a l'any 2002. L'envelliment actiu reivindica la importància social de les

persones grans i formula estratègies per a facilitar els processos d'envelliment de les persones en les millors condicions possibles. No només com un factor de millora de la qualitat de vida individual, sinó també com un factor de millora dels sistemes de benestar, amb influències positives sobre els costos de provisió de serveis públics i sobre la legitimitat democràtica de les societats (OMS, 2002). En segon lloc, l'aprovació de la Llei 39/2006 de suport a les persones en situació de dependència i la Llei 12/2007 de serveis socials de Catalunya, que han atorgat el dret de ciutadania a totes les persones en situació de dependència, les quals són majoritàriament d'edat avançada, a ser ateses mitjançant el sistema públic de serveis socials. El desplegament d'ambdues lleis ha compromès de manera molt significativa als ajuntaments de 20.000 i més habitants que gestionen àrees bàsiques de serveis socials, les quals han hagut d'assumir la informació i tramitació inicial de les sol·licituds de suport, l'elaboració de plans integrals d'atenció i, quan així ha estat prescrit, la provisió de serveis públics d'atenció domiciliària.

L'anàlisi de les dades del Panel realitzada en els apartats anteriors ha servit per identificar com els ajuntaments de 10.000 i més habitants de Catalunya, estan afrontant aquests reptes, el que dóna peu a continuació a reflexionar sobre les característiques de les estratègies desenvolupades i alguns dels principals problemes identificats.

### **3.1 La incorporació de l'envelliment actiu a les actuacions municipals en matèria de gent gran**

L'acceptació de l'envelliment actiu com a referent en el disseny de les polítiques municipals de gent gran ha estat un fet positiu determinant, el qual poc a poc s'ha generalitzat en alguns ajuntaments. Però, la seva incorporació com a línia política general s'està produint en unes condicions que caldria reconsiderar.

En primer lloc, l'envelliment actiu es refereix a polítiques públiques per a totes les edats amb l'objectiu de millorar la qualitat i les condicions de vida al llarg del procés d'envelliment. I, pel contrari, en el nostre entorn s'interpreta majoritàriament com un paradigma de polítiques públiques centrades en les persones grans, és a dir a partir d'una determinada edat. Certament, hi ha estratègies que són més pertinents en determinades edats avançades, com per exemple la transició a la jubilació, els suports a la situació de dependència o la gestió del temps personal. Però d'altres actuacions, com la promoció d'hàbits saludables, la millora de l'accessibilitat i la qualitat ambiental dels entorns, la



implicació en processos de participació social o la capacitat personal, entre d'altres, són convenientes que es desenvolupin al llarg de tota la vida. Altrament, aconseguir determinats objectius en edats avançades en el marc d'aquestes actuacions, encara que possible, resulta bastant més complicat.

L'envelliment actiu també s'ha associat a la realització d'activitats no sedentàries dissenyades específicament per a les persones grans. Aquí hi hauria un doble error de conceptualització. D'una banda, hi ha activitats sedentàries, com la lectura o la utilització d'Internet, que també són un factor afavoridor de l'envelliment actiu. Ser una persona gran activa, en el sentit de l'OMS, no respon necessàriament a realitzar moltes activitats físiques. De fet ni tan sols a fer-ne cap. Hi ha persones grans en situació de dependència que podrien desenvolupar un envelliment actiu sense realitzar activitats físiques, atesa la seva condició de salut. En canvi, una persona gran sense problemes físics no podria desenvolupar un envelliment actiu sense realitzar cap activitat física. Aquesta aparent paradoxa s'explica pel fet de que l'envelliment actiu es dona quan la persona està "optimitzant" les seves condicions personals. Per tant, les activitats a realitzar es defineixen a nivell individual segons la situació de la persona.

Els ajuntaments han fet diferents formulacions de l'envelliment actiu, de vegades centrat només en la gent gran. En aquests casos, el que hi ha és un dèficit d'atenció municipal vers la resta de col·lectius de la seva població. En altres ocasions es poden identificar ajuntaments que tenen objectius similars, per exemple la promoció de l'activitat física, però que articulen de forma separada i sense prou coordinació les actuacions amb la gent gran i les actuacions amb la resta de la població. Aquí el problema de fons podria ser la manca d'estructures de coordinació interna, de conceptualització de l'envelliment actiu com una política per a totes les edats i de formació dels professionals municipals aliens a l'àmbit de la gent gran. Per últim, hi ha ajuntaments que pretenen aconseguir objectius que són claus per l'envelliment actiu però que no tenen en compte aquesta lògica ni la participació de les persones grans. Probablement, l'exemple més rellevant siguin les actuacions de millora de l'accessibilitat dels entorns públics i la construcció de nous equipaments al territori. Tot i que sovint la causa podria ser un dèficit general de processos de participació ciutadana, en aquest àmbit, també s'ha de reconèixer que, quan aquests hi són, tendeixen a excloure a les persones grans.

També cal remarcar que l'envelliment actiu de les persones grans no es construeix només a partir d'un compendi d'activitats, de manera que quantes més, millor. Hi ha ajuntaments que han manifestat tenir present l'envelliment actiu, al temps que no mantenen obert cap procés participatiu, ni tant sols quan ja han creat un òrgan estable de participació. En aquest context s'ha de recordar que la participació social i les relacions personals són parts essencials de l'envelliment actiu fins al punt que l'un no es pot considerar sense les altres. A més, la seva presència ha de ser doble, com a objectiu estratègic i com a metodologia d'abordatge de les actuacions.

Una altra característica de la promoció de l'envelliment actiu en el nostre entorn, és que l'atenció a la dependència i altres suports a situacions de risc social s'han estat considerant fora del marc de les polítiques de promoció de l'envelliment actiu en les persones grans, quan conceptualment aquestes actuacions són pilars fonamentals associats a la pròpia salut i seguretat. La pràctica tradicional, les estructures internes dels ajuntaments i l'especial importància social i econòmica que tenen aquestes actuacions expliquen aquesta diferenciació. Si aquest aspecte fos només una qüestió formal, podria no tenir gaire importància. Però, el fet és que aquesta diferenciació comporta a la pràctica, una pèrdua de suport integral a la persona gran en el seu procés d'envelliment. En particular s'ha convertit en un factor d'exclusió social de les persones amb dependència o amb necessitats d'altres suports en les activitats i equipaments socioculturals. Així resulta molt poc freqüent que, per exemple, els casals de gent gran comptin amb programes per a facilitar la participació de persones en situació de dependència. Certament, moltes d'elles no poden o no tenen interès en participar-hi, però altres no tindran aquesta possibilitat. De forma similar es produeix l'exclusió de les persones grans institucionalitzades de la vida comunitària.

En els darrers anys, molts ajuntaments han impulsat actuacions en matèria de gent gran d'acord amb les consideracions fetes prèviament. Sovint han estat actuacions liderades en solitari, on s'ha tendit més a la diversitat d'actuacions que en avançar en la profunditat d'unes poques d'aquestes, llevat de l'actuació relacionada amb la situació de dependència. Hi ha diferents factors que expliquen aquest fet. Les limitacions pressupostàries han estat permanents, sense necessitat de la crisi econòmica actual. La participació de les persones grans es redueix a grups molt concrets que presenten un gran interès per les actuacions municipals en contrast amb l'aparent indiferència de la majoria

del col·lectiu. I, finalment, l'escassa experiència en la formulació d'objectius mesurables i l'avaluació de resultats i rendició de comptes en el marc d'una veritable planificació estratègica.

En totes aquestes actuacions, l'acompanyament i l'orientació de la resta d'administracions públiques, en particular la Generalitat de Catalunya i les corresponents diputacions provincials, són un factor clau. En particular, l'Oficina de la Gent Gran Activa, depenent del Departament d'Acció Social i Ciutadania, podria esdevenir un referent en l'orientació de les polítiques municipals en aquest àmbit. D'altra banda, els casals de gent gran de la Generalitat, que fins ara han estat enquadrats, juntament amb altres equipaments socioculturals, en el Departament de Governació i Relacions Institucionals, podrien relacionar-se més amb els ajuntaments. En aquest sentit, s'han produït experiències particulars que permeten constatar els efectes positius d'aquesta vinculació. Seria oportú que el Departament formulés una estratègia general dels seus equipaments centrada en la promoció de l'envelliment actiu i la relació amb els ajuntaments a partir de l'anàlisi de la situació actual.

Per la seva banda, les diputacions provincials han estat donant suport als ajuntaments mitjançant subvencions a serveis i a alguns programes d'activitats. En aquest àmbit, la Diputació de Barcelona, mitjançant l'Àrea de Benestar, ha mostrat un particular dinamisme. Actualment, compta amb diversos programes de suport, que tenen un gran abast, com el de dinamització de gent gran per a municipis de menys de 20.000 habitants, i el de capaciació en TIC de les persones grans, "I tu per què no?". A més, ha impulsat el Grup de Treball en Envelliment Actiu, que actualment està treballant en la millora dels casals de gent gran. Dit això, pot ser convenient que les diputacions es plantegin dissenyar un programa global de suport municipal que formuli objectius avaluables a mig termini. D'aquesta manera, es podrien aconseguir dos resultats importants: d'una banda oferir un marc estable de col·laboració i suport financer als ajuntaments que els serviria d'estímul per plantejar més iniciatives en aquest àmbit, i, d'altra banda reforçar la legitimitat i la justificació d'aquests programes a través de l'avaluació de resultats.

Finalment, en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat existeix l'IMSERSO, organisme autònom que treballa en l'àmbit de les persones grans, juntament amb altres sectors poblacionals. Després del suport prestat a la celebració de la II Assemblea Mundial sobre Envelliment, el seu paper com a impulsor de polítiques de persones grans, s'ha centrat fonamentalment

en l'aprovació i desplegament de la Llei 39/2006, alhora que ha mantingut el seu programa de turisme i termalisme social per a gent gran. En altres àmbits de les polítiques de gent gran, el seu paper s'ha reduït al finançament d'estudis de recerca i bones pràctiques. Entre elles, cal destacar el suport a una xarxa de projectes intergeneracionals que ha tingut com a resultats importants el sosteniment d'una pàgina web especialitzada (<http://www.redintergeneracional.es/>) i la publicació de diferents documents especialitzats. Addicionalment, l'IMSESO ha tractat de recuperar el seu caràcter d'entitat de referència estatal amb la redacció d'un Llibre Blanc de l'envelliment actiu i la formulació d'un pla integral. Però el resum avançat del Llibre Blanc, que ha estat publicat a finals de l'any 2010, fa preveure que el tractament dels seus continguts no contemplarà una lògica d'intervenció municipal.

### **3.2 La implicació dels ajuntaments en el desplegament del Sistema Català d'Autonomia i Atenció a la Dependència**

Però les actuacions municipals en gent gran d'aquests darrers anys no haurien estat amb tota seguretat les mateixes sense l'aprovació de la Llei 39/2006 de suport a les persones en situació de dependència i la Llei 12/2007 de serveis socials de Catalunya. Afrontar el seu desplegament ha estat el principal repte dels ajuntaments tal com ha quedat palès al Panel. El creixement sobtat del nombre de persones usuàries, majoritàriament d'edat avançada, ha col·lapsat les àrees bàsiques de serveis socials. En els tres primers anys de funcionament del Sistema Català d'Autonomia i Atenció a la Dependència s'han atès 285.529 sol·licituds i el creixement del SAD ha estat del 104%. Per fer front a aquesta demanda ha calgut incrementar el nombre de professionals de treball i educació social, que ha crescut un 53%. Tot aquest creixement, que s'ha produït en poc temps, ha ocasionat greus problemes de gestió, tan d'expedients socials, com de professionals i, àdhuc en alguns ajuntaments, del propi espai de treball que resultava insuficient o inadequat per donar-hi cabuda. S'han viscut veritables situacions de col·lapse que, finalment, han estat ben adreçades pels ajuntaments (Institut de l'Envel·liment. UAB, 2008) (CCOO, 2008).

Les estratègies municipals per afrontar aquests reptes s'han dirigit, d'una banda, a la gestió de les sol·licituds de les persones amb dependència i l'elaboració del seu pla integral d'atenció; i, d'altra banda, a la provisió de serveis públics d'atenció domiciliària. En molts ajuntaments s'ha optat per

crear equips especialitzats en la gestió de la situació de dependència dins de les àrees bàsiques de serveis socials. Aquesta estratègia, els ha permès donar una resposta ràpida sense condicionar el treball que habitualment venien realitzant els altres professionals. A més, els nous equips constituïts específicament per atendre la situació de les persones amb dependència resultaven més fàcilment adaptables als nous processos establerts administrativament, a l'habilitació de nous espais de treball, i, més important, més permeables a la nova cultura d'exigència de drets que presenten aquests nous usuaris i usuàries de serveis socials. Per contra, aquestes estructures internes dificulten l'atenció integral de les necessitats de les persones grans amb dependència i la funció de referent social del treballador/a de serveis socials que estableix la Llei 12/2007. Per aquest motiu, entre d'altres, la majoria dels ajuntaments ha preferit afrontar la gestió de la situació de dependència mitjançant el creixement de la plantilla de les àrees bàsiques de serveis socials, sense establir especialitzacions internes. D'aquesta manera ha resultat més fàcil assolir el compromís d'assignar un/a treballador/a social de referència a la ciutadania, estimulando l'atenció social integrada. Però ha estat més difícil adaptar els processos de treball i les competències professionals de tipus relacional a la lògica de la reclamació de drets de ciutadania.

La provisió de servei públic d'atenció domiciliària s'ha basat fonamentalment en la prestació del servei d'ajuda a domicili i la teleassistència. Però la meitat dels ajuntaments, segons el Panel, han creat nous serveis per afrontar l'atenció de les persones en situació de dependència, destacant els serveis d'àpats a domicili, la cessió de productes de suport tècnic i les adaptacions de la llar. Així mateix, molts ajuntaments han esdevingut impulsors actius d'altres serveis, com els centres de dia, els centres residencials i els habitatges adaptats i habitatges tutelats. Aquestes iniciatives han passat més per aconseguir la implicació de la Generalitat de Catalunya, les obres de les caixes d'estalvi o d'altres entitats privades que per la promoció d'una oferta pròpia, atès el cost de les inversions associades.

El finançament del cost dels serveis d'ajuda a domicili ha estat una restricció molt severa de les actuacions dels ajuntaments en l'àmbit de l'atenció a les persones grans amb dependència. Cal tenir present que la Llei 12/2007 ha establert el dret de ciutadania a rebre, entre d'altres, el servei d'ajuda a domicili a totes les persones que ho necessitin. A més, el desplegament normatiu de la Llei 39/2006 ha compromès assignacions elevades d'hores de serveis per les persones amb reconeixement oficial de la situació de dependència. En el cas de

les persones amb dependència de Grau III i nivell 2, l'assignació corresponent del servei d'ajuda a domicili és de 70 a 90 hores mensuals.

Aquesta normativa compromet directament les actuacions dels ajuntaments de 20.000 i més habitants que són els responsables de la provisió del servei públic d'ajuda a domicili en el seu territori. El model de finançament del servei d'ajuda a domicili, malgrat haver-se millorat a través dels contractes programa, es basa en el cofinançament municipal del cost del servei. El pressupost total d'aquest cofinançament està determinat fonamentalment per la població en situació de dependència i el cost de producció del servei. En la majoria dels ajuntaments la combinació d'ambdós factors genera un cost total del servei d'ajuda a domicili que supera la seva capacitat de finançament de despeses corrents. Quan això succeeix, els ajuntaments es veuen incapaços de garantir el dret subjectiu de les persones en situació de dependència. I més enllà, es posa en perill les actuacions amb col·lectius de risc social. Com a conseqüència, la majoria dels ajuntaments s'han vist obligats a optar per oferir les prestacions econòmiques vinculades a la cura no professional, les quals no comporten un cost municipal, i a més, són el suport més demandat per a les persones amb reconeixement de la situació oficial de dependència –encara que sovint no sigui el més adequat–. Paral·lelament, han tractat de reservar el servei d'ajuda a domicili pels casos d'aquelles persones que ja eren usuàries del servei, augmentant el nombre mig d'hores que reben, o bé que no tenen un suport informal que sigui garantia de la cura no professional, o bé, que la seva situació de necessitat no està vinculada al reconeixement oficial de dependència, especialment en casos amb risc social (infància, pobresa, aïllament social, etc). Aquesta estratègia municipal davant la insuficiència financera per afrontar el desplegament de la Llei 39/2006 i la Llei 12/2007, ha tingut conseqüències dramàtiques per la configuració del Sistema Català d'Autonomia i Atenció a la Dependència i per l'activitat i l'ocupació en el sector productiu. En total, reben el servei d'ajuda a domicili 49.439 persones, de les quals 12.690 són beneficiàries de la Llei 39/2006. Mentre que hi ha 77.721 que reben prestacions econòmiques vinculades a la cura no professional.<sup>3</sup> Cal tenir present que aquestes prestacions no només han reduït la demanda potencial de serveis de suport. A més, en molts casos han servit per finançar la compra d'hores d'atenció en l'economia submergida per part de les famílies (Institut de l'Envel·liment. UAB, 2009). Les conseqüències sobre les

---

<sup>3</sup> Una persona pot ser beneficiària del servei d'ajuda a domicili i de prestacions econòmiques per a la cura no professional de la Llei 39/2006.

entitats privades de provisió de serveis han estat múltiples: s'ha reduït la quota del mercat privat, que s'ha transferit al consum públic de serveis i/o prestacions; ha augmentat la competència de l'economia submergida, esperonada per la crisi actual; han empitjorat les condicions de treball; finalment, han augmentat les exigències de qualitat per part de l'Administració Pública, que ha esdevingut per a moltes entitats proveïdores el principal client, quan no únic (Aragón J., 2008; Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, 2010; Institut de l'Envelliment, 2011).

D'altra banda, l'externalització de la provisió del servei públic d'ajuda a domicili no ha deixat de créixer en aquests darrers anys. Les dades del Panel indiquen que el 65% dels ajuntaments de 10.000 i més habitants, han externalitzat el servei de forma parcial o total. Aquest procés, sotmès a restriccions financeres importants i a una necessitat permanent de maximitzar el nombre d'hores contractades, està generant dues dificultats principalment. D'una banda, la pèrdua de repercussió i idiosincràsia del que es podria denominar com a SAD associat a problemàtiques socials i que presenta diferències notables amb el SAD associat a la situació de dependència, tant en la forma de prestació, com en les competències professionals implicades i en els costos de producció, característiques totes elles que estan essent desdibuixades pel creixement del SAD associat a la situació de dependència. Els indicadors de qualitat i les condicions de contractació pública no faciliten la seva singularització i han esdevingut factors facilitadors d'aquest procés. Una segona dificultat derivada del procés d'externalització, és que les condicions de contractació municipal dels ajuntaments presenten diferències molt notables en termes de les condicions laborals, la formació, el criteris de qualitat, el seguiment del cas, etc. Moltes d'aquestes diferències es poden mesurar en el preu, i el Panel ha identificat una forquilla de preus entre els 13 i 23 euros/hora. Les diferències en la provisió del servei de les entitats externes i en el seguiment dels ajuntaments també s'han observat per la Xarxa Local Sad de la Diputació de Barcelona a través dels treballs de redacció de l'actualització del seu model de gestió del SAD municipal, així com de les auditories externes realitzades en alguns municipis de la província.

### **3.3 La gestió de les altres actuacions municipals en matèria de gent gran**

El suport a casals i associacions de gent gran ha estat tradicionalment la principal línia de treball municipal en l'àmbit del foment de les relacions socials, la participació ciutadana i la realització d'activitats socioculturals de les persones grans. Tot i això, en la darrera dècada, els casals han estat qüestionats, tant des d'una part de professionals com de les persones grans. En ambdós casos es reclama superar el model tradicional de casal de gent gran a través de, principalment, els centres cívics, però també d'altres equipaments socioculturals oberts a les persones de totes les edats. No obstant, no s'identifica cap tendència rellevant orientada a tancar els casals de gent gran. Més aviat el contrari, l'oferta continua creixent en base a les aspiracions d'altres grups de gent gran que defensen aquests equipaments. Pel contrari, en molts ajuntaments s'identifiquen accions, sovint més tàctiques que estratègiques, no formalitzades, i basades més en les voluntats professionals que en les orientacions polítiques, que persegueixen superar el model tradicional de casal de gent gran. Constitueix una iniciativa valenta que ha d'afrontar resistències inicials entre les persones usuàries sense comptar amb prou recolzament institucional ni tampoc de les pròpies persones beneficiàries. El nou model de casal que es perfila, pretén configurar l'equipament com un agent de promoció de l'envelliment actiu de les persones grans. Sense renunciar a la seva funció d'espai relacional, predomina l'organització d'un programa d'activitats de tots tipus (físiques, formatives, de lleure, etc.) que combina la metodologia basada en professionals i en iniciatives cíviques. La participació de les persones grans no es configura com una estratègia per a superar les restriccions pressupostàries. Es tracta d'un veritable objectiu i metodologia de treball conseqüent amb el paradigma de l'envelliment actiu.

En el grup de treball d'envelliment actiu de la Diputació de Barcelona es treballa actualment en la formulació d'eines que ajudin a avançar en la configuració d'aquest nou model de casal de gent gran. En particular, s'ha elaborat una guia d'indicadors d'avaluació de resultats d'aquests equipaments que haurà de permetre la millora de la seva qualitat, la construcció d'arguments de legitimitat del seu funcionament i la formulació d'estratègies de promoció de l'envelliment actiu de les persones grans. Aquest document està actualment en la fase final de redacció. A mig termini, es treballa amb una lògica orientada a introduir el model EFQM de gestió de la qualitat en els casals de gent gran,



establint un sistema d'indicadors de resultats, identificant els processos claus i desenvolupant els altres agents facilitadors del seu rendiment social.

El suport a les associacions de gent gran i el reconeixement de la importància social d'aquest col·lectiu, s'ha fet palès en molts ajuntaments mitjançant processos de participació i la constitució d'òrgans estables de participació en matèria de gent gran. Segons el Panel, la meitat dels ajuntaments ja compta amb aquests tipus d'òrgans. Aquestes xifres revelen el reconeixement que s'ha donat a la participació de les persones grans en les actuacions municipals. Al mateix temps, posen de manifest l'important paper que han jugat les associacions de persones grans fent possible aquest procés. Però darrera d'aquesta realitat es detecten alguns problemes que caldria entre tots afrontar. Així, en molts casos, la participació s'ha limitat a la informació de les actuacions, més que no a una veritable implicació en les mateixes. Poques vegades es detecten processos de participació vinculats a l'establiment d'objectius, el disseny de les polítiques i l'avaluació de resultats. En altres casos, la participació social s'ha circumscrit a la pràctica a una relació centrada en la identificació i formulació de les demandes del col·lectiu, que posteriorment els ajuntaments han tractat d'afrontar. Aquesta dinàmica s'ha pogut mantenir, amb més o menys resultats, en un context de recursos econòmics creixents i una participació proporcionalment petita del col·lectiu. En aquestes circumstàncies, el valor de la participació social s'ha mesurat més en termes d'obtenció d'allò que s'ha demanat, que en la riquesa del propi procés participatiu, les possibilitats municipals i l'anàlisi de les demandes des d'una perspectiva de bé col·lectiu.

Així mateix, s'identifica un biaix dels temes que es tracten a l'àmbit de la gent gran, freqüentment centrats en els serveis d'atenció a la dependència, els casals i les activitats programades per a gent gran –especialment aquelles vinculades a les associacions del col·lectiu–. En conseqüència, s'observa una tendència en els òrgans estables de participació a presentar una composició on les entitats proveïdores de serveis de salut o serveis socials acostumen a ser els únics agents del territori que participen al costat de les associacions de gent gran i els ajuntaments. Una altra feblesa destacable, és la manca de cultura de participació i de representació en moltes associacions de gent gran, que tendeixen a implicar-se més des d'una perspectiva individual que col·lectiva.

Tot i les limitacions mencionades, alguns ajuntaments han desenvolupat processos amplis de participació de les persones grans, que s'impliquen en tots els dominis de l'actuació municipal. En aquests casos, la col·laboració entre

les àrees de gent gran i les àrees de participació ha resultat clau per assolir els objectius de participació. Així, com el tarannà de les persones grans que lideren les associacions.

En l'àmbit de la participació han emergit dos importants reptes en els darrers anys que probablement esdevindran objectius estratègics de primer ordre de les futures polítiques de gent gran. D'una banda, el repte d'arribar a nous grups de persones grans, especialment entre les generacions més joves que fins ara s'han mantingut indiferents als processos de participació. Aquest repte requerirà noves formes de relació amb la ciutadania, al marge dels moviments associatius, i noves exigències socials. D'altra banda, el repte de transformar aquests valors de participació ciutadana en uns valors d'implicació ciutadana on l'abordatge sigui identificar allò que els propis grups implicats poden fer per aconseguir els interessos col·lectius, i on els ajuntaments intervinguin més com a dinamitzadors que com a proveïdors de bens i serveis.

En resum, les dades del Panel han permès aprofundir en les actuacions municipals en matèria de gent gran des d'una perspectiva coherent amb l'envelliment actiu oferint conclusions de fins a quin punt s'estan assolint resultats en aquesta direcció i quines són les estratègies posades en marxa. S'ha constatat que, en general, les actuacions municipals en aquest àmbit, s'organitzen a partir de dues estructures verticals, una centrada en els programes d'atenció social i a la dependència, una altra centrada en els programes d'activitats, casals de gent gran, i associacionisme. En canvi, no s'han identificat experiències de constitució d'una estructura veritablement transversal centrada en la planificació i avaluació de resultats, el que comporta problemes de coordinació interna i una tendència al reduccionisme en el desenvolupament de les estratègies d'envelliment actiu que queda circumscrita a l'àmbit dels serveis a la persona, deixant fora àmbits fonamentals d'actuació com és l'urbanisme.

Així mateix, s'ha evidenciat que hi ha mancances significatives en els dispositius d'informació. Es tendeix a utilitzar només la informació vinculada amb les persones usuàries, normalment de serveis socials. La capacitat de conèixer les necessitats i les aspiracions d'altres grups de persones grans resulta molt reduïda, afavorint la seva desconexió d'aquests grups.

La planificació i l'avaluació de les actuacions en matèria de gent gran s'està generalitzant, especialment en els ajuntaments que gestionen més recursos i realitzen més actuacions. Possiblement el seu desenvolupament sigui més una

estratègia reactiva que proactiva, però el fet de que els ajuntaments mantinguin aquestes metodologies al llarg del temps demostra la seva utilitat.

També s'ha observat que, en general, les actuacions en matèria de gent gran depenen més de la dimensió del municipi que de la taxa d'envelliment demogràfic, la qual es podria considerar un indicador de la intensitat de les necessitats en aquest àmbit. Els ajuntaments de més de 50.000 habitants són els que desenvolupen un programa més ampli i ambiciós d'actuacions per a les persones grans, especialment en els municipis de mida mitjana de 50.000 a 100.000 habitants. Aquesta diferenciació es justifica, en part, pel sistema de finançament de les Administracions Locals, que penalitzaria als ajuntaments per sota de 50.000 habitants i amb taxes d'envelliment més elevades; i, en part, perquè aquests, aprofiten menys que la resta les oportunitats derivades de la coordinació interna, l'explotació de les dades padronals i dels equipaments públics, i els processos de participació social. En aquest sentit, la planificació, l'avaluació de resultats i la participació en xarxes municipals podrien millorar les seves actuacions en aquest àmbit.

A la introducció d'aquest treball s'ha posat de manifest que alguns municipis hauran d'afrontar majors necessitats socials relacionades amb la gent gran en el futur. La seva identificació s'ha fonamentat en la utilització d'un nou indicador com és l'Índex Prospectiu de la Gent Gran, juntament amb altres ja tradicionals a la literatura especialitzada com la taxa d'envelliment i de sobreenvelliment demogràfic. Entre aquests municipis es podran distingir, d'una banda, aquells que tindran un creixement accelerat de la seva població de 65 i més anys, deixant de ser municipis "joves", el qual augmentarà la demanda social sobre les actuacions municipals en matèria de gent gran, particularment aquelles relacionades amb la participació social, les activitats relacionals i de capacitació. D'altra banda, aquells municipis que, tenint ja una població "envellida", tindran un augment notable de la població de 80 i més anys, factor que estimularà especialment la demanda de recursos socials i sanitaris de suport a les persones grans en situació de dependència.

Com bona part dels municipis, que en el futur tindran majors necessitats en aquest àmbit, es situen entre els de menys de 50.000 habitants i els de més de 100.000 habitants podem preveure dificultats creixents per afrontar-les si no s'introdueixen canvis destacables respecte el sistema actual, ajustant el finançament local a l'estructura demogràfica municipal i/o aprofitant la capacitat de lideratge de les entitats supramunicipals.

La formulació d'aquestes reflexions, sense voluntat de ser exhaustives, hauria de facilitar el plantejament de noves polítiques públiques que millorin la connexió entre la intensitat de les necessitats socials i les capacitats dels ajuntaments en l'àmbit de la gent gran en un context marcat per la crisi econòmica actual, les restriccions pressupostàries de les administracions públiques, la consolidació en la població d'una cultura del dret subjectiu als serveis socials, l'emergència de noves exigències socials en grups de la gent gran i la consolidació definitiva del paradigma de l'envelliment actiu com a bé públic.

## **Bibliografia**

- Aragón, C. J. *Las condiciones laborales en el sector de atención a las personas en situación de dependencia: una aproximación a la calidad en el empleo*. Madrid: Fundación 1º de Mayo, 2008.
- Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. *Página web de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales*. <<http://www.directoressociales.com/>> (consulta realitzada el 15 de desembre de 2010).
- Barroso, J. C. "Las personas mayores y las nuevas tecnologías: una acción en la sociedad de la información". *Innovación educativa* 12 (2002).
- Comissions Obreres. *Primer any d'aplicació de la Llei 39/2006 de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència*. Barcelona: CCOO, 2008.
- Departament d'Acció Social i Ciutadania. Generalitat de Catalunya, 2006. <<http://www.gencat.cat/benestar>> (consulta realitzada el 10 de febrer de 2011).
- David, L. i Weimer, A. R. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. New Jersey: Prentice Hall, 2005.
- Departament de Benestar Social. *Llibre Blanc de la gent gran activa*. Barcelona: Departament de Benestar Social. Generalitat de Catalunya, 2002.
- Diputació de Barcelona. *Polítiques locals per a un envelliment actiu*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2005.
- Fernández, J. G. *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos*. Barcelona: Reverté, 2006.

- Garde Roca, J. A. “La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España”. *Auditoría pública: revista de los Organos Autónomos de Control Externo* 39 (2006).
- Guérin, S. *La société des seniors*. Paris: Éditions Michalon, 2009.
- Instituto de mayores y servicios sociales (IMSERSO). *Portal de la Dependencia*. <<http://www.dependencia.imserso.es>> (consulta realitzada el 10 de febrer de 2011).
- Institut de l'Envel·liment. Universitat Autònoma de Barcelona. *El desplegament de la Llei 39/2006 de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació a Catalunya. Balanç del Consell de Participació del PRODEP*. Barcelona: Programa per a la dependència (PRODEP). Generalitat de Catalunya, 2008.
- *El suport públic a la cura no professional de persones amb dependència a Barcelona*. Barcelona: Àrea de Benestar Social. Diputació de Barcelona, 2009.
  - *Els equipaments socioculturals per a la gent gran a L'Hospitalet de Llobregat. Estudi dels factors d'atracció*. Barcelona: Àrea de Benestar. Diputació de Barcelona, 2009a.
  - *La formació per a la gestió de la qualitat en el Servei d'Atenció Domiciliària (SAD)*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2011.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. *Libro Blanco de las personas en situación de dependencia en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Envejecimiento y políticas de empleo*. España. Madrid: MTAS. Colección Informes OCDE, 2004.
- Organització Mundial de la Salut. *Definition of an older or elderly person*. <<http://www.who.int/healthinfo/survey/ageingdefnolder/en/index.html>> (consulta realitzada el 10 de febrer de 2011).
- “Envejecimiento activo: un marco político”, *Revista española de geriatría y gerontología*, 37 Supl. 2 (2002).
- Pérez Salanova, M. *Mujeres mayores, vida cotidiana y participación social. Estrategias para promover el envejecimiento activo*. Informe no publicado, 2006.

- Serra, A. *La transversalitat en la gestió de polítiques públiques*. Barcelona: Centre per a la Innovació Local. Diputació de Barcelona, 2004.
- Subirats, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP, 1989.
- Van Ryzin, G. G. *Cómo escuchar, cómo aprender y cómo responder: las encuestas ciudadanas como una herramienta para la reinención del gobierno*. Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2009.

# La participació ciutadana en temps de crisi

*Leonardo Díaz*

## 1. Introducció

Un dels objectius fonamentals de les polítiques de participació ciutadana en els darrers anys ha estat la promoció d'instruments de garantia i foment de la participació ciutadana en els governs locals. Aquestes fórmules d'innovació democràtica es plantegen com a complement i reforç de les institucions representatives i busquen millorar la qualitat en la gestió dels assumptes públics. Els paradigmes de la governança o la democràcia participativa justifiquen la implementació d'aquests instruments per incrementar la incidència dels ciutadans en les decisions públiques i atendre de manera més eficient a les demandes socials diverses i canviants. El suport de governs supralocals com la Unió Europea, la Generalitat o la Diputació de Barcelona, ha estat determinant en l'expansió i legitimació d'aquestes iniciatives.

En els últims temps s'han donat un conjunt de factors que poden condicionar el desenvolupament o marcar un punt d'inflexió en l'evolució d'aquestes polítiques. La greu crisi econòmica unida als canvis en les comunitats epistèmiques, en les entitats promotores i en les coalicions de govern, plantegen seriosos reptes a les perspectives optimistes de creixement i desenvolupament d'aquestes fórmules. En aquesta conjuntura, contrasten les veus crítiques que qüestionen els fonaments o impactes reals de les experiències participatives (Ruano, 2010) amb els reclams de nous moviments socials, com els indignats, que reclamen una major incidència ciutadana en els assumptes públics.

El propòsit d'aquest treball és oferir línies interpretatives sobre els resultats del Panel que revelin, d'una banda, l'estat de situació d'aquestes polítiques i, de l'altra, ofereixin respostes, encara que siguin provisionals, a algun dels reptes que s'han plantejat. Aquesta anàlisi se centra principalment en els instruments estables i dinàmics, que són un indicador del nivell d'implantació i característiques de les polítiques d'innovació. Una revisió de les dimensions estratègica, relacional o de recursos d'aquestes polítiques és necessària per a comprendre i explicar l'extensió, intensitat i preferències cap a diferents tipus d'instruments.

Respecte de la interpretació d'aquestes dades, l'informe es fonamenta en determinats pressupòsits teòrics que permeten la construcció d'un model d'anàlisi i l'elaboració de determinades hipòtesis explicatives. Per a l'anàlisi de les polítiques participatives recorrem al corpus teòric sobre la participació ciutadana i especialment a l'abundant literatura produïda a Catalunya.

El document s'organitza en tres parts. A la primera, es desenvolupa el context dels sistemes participatius amb una descripció resumida de l'estat de la qüestió. A la segona part, s'analitzen les diferents dimensions de les polítiques participatives dels ajuntaments de Catalunya de més de 10.000 habitants a partir de les dades del Panel. En el tercer bloc es desenvolupen les conclusions de l'estudi.

## **1.1 Polítiques públiques i participació ciutadana**

Alguns estudis sobre polítiques locals han vinculat a la participació ciutadana dins dels nous estils de govern o fórmules d'innovació democràtica. Aquestes propostes sorgeixen com alternatives als esquemes clàssics de govern de caràcter tècnic-burocràtic, jeràrquic i centralitzat. La governança sintetitza, com a concepte paraigua, aquest conjunt de noves tendències que s'han estès a diferents polítiques públiques i territoris. Per condicions de proximitat i escala, l'àmbit local és el nivell de govern amb més possibilitats de desenvolupament d'aquestes fórmules relacionals. D'aquí l'esforç de diferents institucions per donar suport i potenciar el desenvolupament de fórmules participatives.

No obstant això, la preocupació per la incidència dels ciutadans en les decisions públiques no és nova ni és patrimoni exclusiu de determinades institucions o agrupaments polítics. Només cal revisar alguns treballs clàssics en polítiques públiques per trobar moltes de les propostes, dilemes i dificultats que trobem actualment en les experiències participatives. Philip Selznick analitzava en els anys 40 l'intent roosvelià de portar la "veu del poble" a les grans obres hidràuliques; Wildavsky, en els 70's, revisava les possibilitats d'èxit d'una planificació participativa en els programes del govern federal dels EUA. Els exemples es poden multiplicar en diferents treballs seminals que han abordat el tema des de diferents perspectives (Arnstein, 1969). D'aquests llunyans antecedents a l'actualitat, s'ha seguit enfortint la bastida teòrica amb diferents estudis i aportacions en l'àmbit local.



Avui en dia, la maduresa i el desenvolupament d'aquestes actuacions permeten reconèixer i delimitar un àmbit específic de política pública dedicat a la participació ciutadana. El seu objectiu fonamental és complementar i millorar la capacitat de les institucions representatives per respondre a les demandes dels ciutadans i atendre de manera més directa les seves prioritats i opinions (Subirats, 2007). Aquest encaix entre participació ciutadana i representació política no es planteja com una relació contradictòria, sinó sinèrgica, ja que l'empoderament de la ciutadania millora els rendiments institucionals i enforteix la legitimitat de la representació política.

Com tota política pública, definida com un sistema que comprèn un conjunt d'actuacions, intencionalment coherents que busquen solucionar un problema col·lectiu, el seu estudi pot desagregar-se en diferents dimensions analítiques. Aquestes dimensions es refereixen a estratègies, instruments, recursos, xarxes d'actors i resultats i impactes, que funcionen en un context que ofereix oportunitats i planteja demandes que exigeixen nivells d'adaptació i innovació permanent.

El Panel ofereix informació d'interès sobre algunes d'aquestes dimensions amb especial atenció als instruments específics de les polítiques participatives (FEMyP, 2005) i particularment a aquells que busquen fomentar i garantir la intervenció dels ciutadans en els assumptes públics (Pino i Colino, 2008).

Garantir la participació, suposa crear un marc de condicions que permetin i facilitin el seu exercici. Es busca institucionalitzar la participació a través de regles de joc i organismes que ofereixin un marc d'estabilitat a les intervencions ciutadanes. Aquest marc estable constitueix un subsistema (Martí i Rebollo, 2006) que es materialitza a través d'organismes participatius –consells, comissions, taules– i regulacions com els reglaments de participació ciutadana.

Respecte al foment, els mandats legals insten els poders públics a promoure la participació individual i associada. La necessitat de trobar fórmules que s'adaptin en temps i forma als requeriments d'una actuació determinada ha donat lloc a la promoció d'eines més dinàmiques i flexibles que permeten una participació de més qualitat. Aquest conjunt de fórmules més dinàmiques formen un altre subsistema en el qual destaquen els processos i mecanismes participatius.

La disponibilitat i intensitat amb què s'implementen aquests instruments pot dependre de diferents factors. La literatura local ha destacat el paper de la ideologia, la mida del municipi, la història participativa de la comunitat i la

fortalesa del capital social en l'impuls de les actuacions participatives (Font et al., 2009; Parés, 2009). Però a més d'aquests factors s'ha de destacar la influència que ha tingut el suport i la promoció a les polítiques de participació per part de les institucions promotores i també les pròpies capacitats organitzatives dels ajuntaments.

També és interessant reflexionar sobre l'efecte que tenen els dissenys institucionals existents en la definició de les preferències de polítiques. El pressupòsit teòric del que es parteix és que tota política té un nucli de valors i creences que és compatible amb les estructures organitzatives amb les quals es vincula. Aquesta combinació d'elements estructurals i culturals dóna lloc a una tipologia limitada d'estils de polítiques públiques que són competitius entre si. Aquesta competitivitat es dirimeix amb el predomini d'un estil sobre els altres encara que no es donin fórmules en estat pur. En el cas de les polítiques participatives es poden diferenciar tres estils de polítiques: el jeràrquic, el comunitari i l'individual.

Les polítiques participatives vinculades a la innovació democràtica plantegen mecanismes horitzontals, amb xarxes obertes i informals, i valors en els què es privilegia la igualtat, la cooperació i l'aprenentatge mutu. Aquests programes, més propers a l'estil comunitari, generen tensions amb els dissenys predominants a nivell local que s'assenten en estructures burocràtiques, formals, tancades en les quals es privilegien els principis d'autoritat, coneixement tècnic i estabilitat del sistema. La hipòtesi, que ja vam plantejar en un altre treball (Díaz, 2008) és que donat que l'estil jeràrquic segueix sent predominant a nivell local, les fórmules participatives s'han assimilat o adaptat a condicions que desvirtuen els seus objectius originals.

En aquest treball s'intenta respondre a aquests interrogants sense la pretensió d'avaluar els resultats o impactes d'aquestes polítiques. A partir de les dades del Panel s'analitzaran les relacions entre el sistema de recursos, interns i externs, i els instruments de participació ciutadana. Entre els factors explicatius de les actuacions locals es tindran en compte les capacitats organitzatives i les xarxes de suport d'altres nivells de govern. També es tindran en compte alguns factors que afecten la qualitat de les polítiques, com la disponibilitat d'un pla estratègic o d'informació a la web. S'han considerat, com a variables de control, la mida de la població i la demarcació territorial. Respecte de la grandària de la població s'han considerat quatre trams de municipis: el tram A (10.000 a 20.000 hab.), el tram B (de 20.001 a 50.000 hab.), el tram C (50.001 a 100.000 hab.) i

el tram D (de més de 100.000 hab). Sobre la demarcació territorial s'han creat dues categories de municipis, els municipis de la província de Barcelona i els de la resta de Catalunya, que s'han agrupat per contrastar la influència de la Diputació de Barcelona.

## 1.2 L'estat de la situació de la participació a Catalunya

Una anàlisi longitudinal de les polítiques participatives a Catalunya permet diferenciar almenys tres fases o moments destacables. En un primer moment, en la dècada dels 80, les actuacions van prioritzar el reconeixement i suport a les demandes ciutadanes amb relacions intenses dels governs locals i el món associatiu. En els 90, es parla de la institucionalització de les polítiques ja que és l'etapa en què s'enforteixen els sistemes garantistes a través de regles de joc i canals estables. Finalment, el tercer moment s'inicia amb el nou mil·lenni i es caracteritza per la promoció d'eines innovadores i de qualitat participativa (Font i Galais, 2009).

L'evolució d'aquestes polítiques ha estat caracteritzada pel creixement i diversificació tant dels àmbits temàtics com dels mecanismes participatius. Al seu torn, els instruments innovadors s'han estès a tot el territori de Catalunya i cap a municipis de diferents mides. Aquest desenvolupament ha seguit un moviment centrífug amb l'epicentre en els municipis més grans de la província de Barcelona que són els que tenen major tradició en la implementació de fórmules participatives (Neópolis, 2006).

En els últims anys, s'observa un creixement de les fórmules participatives de més qualitat, com també d'instruments tecnològics adaptats a les experiències participatives. Aquestes visions optimistes sobre el desenvolupament de les polítiques de participació es reafirmen amb els processos d'institucionalització i professionalització d'aquests àmbits (Ramió i Salvador, 2007; Barnola Roca, 2007; Martí i Rebollo, 2006).

L'extensió de l'onada participativa es pot explicar per tres causes fonamentals (Colino i Del Pinto, 2003; Font et al., 2009). En primer lloc, la governança, com a paradigma alternatiu a les fórmules tradicionals o gerencials de govern, és potser la idea que més ha contribuït a legitimar les pràctiques participatives en els assumptes de govern. La idea de la governança no és una proposta exclusiva de l'àmbit de la participació sinó que està acceptada per diferents polítiques sectorials que incorporen els seus principis i processos. Un

exemple d'això són els paradigmes innovadors d'altres polítiques estudiades en els Panels de la Fundació. L'envelliment actiu, la sostenibilitat, o l'educació de proximitat, prioritzen models relacionals de caràcter horitzontal amb una ciutadania activa i empoderada.

En segon lloc, el paper d'institucions, com la Diputació de Barcelona o la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat (DGP), que han promogut i donat suport a les experiències participatives. Aquests suports des d'àmbits supramunicipals han estat reforçats per normatives i plans sectorials que promouen i prescriuen pràctiques participatives. Les noves legislacions en salut, educació, serveis socials o urbanisme, incorporen principis i procediments participatius en diferents fases de les polítiques.

El tercer factor explicatiu és el desenvolupament vigorós d'una comunitat epistèmica que ha aportat coneixements, formació i expertesa en la gestió de les polítiques. La presència de nombrosos especialistes que provenen d'institucions acadèmiques, empreses o fundacions es pot reconèixer en els nombrosos congressos, publicacions o cursos de formació que es realitzen a Catalunya des de fa anys. Justament des d'aquests àmbits apareixen algunes reflexions sobre l'esdevenir d'aquestes polítiques i els reptes que se'ls plantegen. Aquestes conclusions es refereixen, sobretot, al funcionament de les experiències participatives, al paper de les administracions locals i als problemes en el context polític cultural en què es dona la participació.

Pel que fa a les experiències participatives, el model predominant és de base associativa, de tipus consultiu, amb un desenvolupament incremental del sistema estable –que pot dificultar la seva governabilitat– i poca coordinació entre els diferents instruments participatius (Díaz, 2008; Ramió i Salvador, 2007). La majoria d'aquestes experiències són impulsades per les pròpies administracions, origen top-down (Castellà, 2009), encara que es destaca que les de major qualitat són les que s'originen per la iniciativa ciutadana o són gestionades per especialistes o empreses consultores. En els casos en què s'ha realitzat un seguiment sistemàtic d'aquests processos, s'observen baixos nivells de participació, sobretot dels sectors socialment més vulnerables (Blanco, 2010; Martí-Costa, et al. 2009).

Un dels principals problemes que s'observen té a veure amb la qualitat, disponibilitat i accessibilitat de la informació existent sobre les actuacions participatives. En general, les actuacions no recullen aquella informació bàsica que permet l'anàlisi i l'avaluació de les experiències –com quantitat i tipus de

participants, temps de durada dels processos, quantitat de reunions d'òrgans, etc—. Però el dèficit de la informació és més profund ja que la informació bàsica per tal que els ciutadans puguin participar —què, com, quan i on participar— moltes vegades no està disponible o bé és parcial, fragmentada, dispersa o desactualitzada.<sup>1</sup>

Com succeeix en gran part de les polítiques públiques, l'avaluació és una assignatura pendent per a la majoria de les experiències (Parés, 2009). El problema és més complex quan s'intenta realitzar un seguiment de diferents experiències municipals i no es compta amb informació sistematitzada i consistent. Aquí cal fer un especial esment als dèficits en la informació de caràcter econòmic-financer. Si bé s'ha avançat en la disponibilitat d'informació, per exemple amb les dades dels subsidis que ofereixen institucions com la Direcció General de Participació de la Generalitat, és difícil estimar els costos de la participació a partir dels sistemes pressupostaris actuals. No obstant això, alguns programes incorporen, de forma prescriptiva, mecanismes participatius d'avaluació de les polítiques (Martí-Costa et al., 2009).

En relació a les administracions, si bé es reconeix la consolidació d'unitats de gestió i de treballadors especialitzats, aquesta institucionalització té un suport fràgil ja que les relacions entre les unitats especialitzades en participació i la resta d'àmbits sectorials és feble (Ramió i Salvador, 2007). A més, la gestió de la participació es dona de forma fragmentada amb poc impacte en la cultura participativa (Blanco, 2010). Alguns estudis destaquen que, encara que un important nombre de les experiències té suport exprés de les màximes autoritats polítiques, hi ha resistències per part de les elits polítiques i administratives i s'observa un excessiu formalisme en algunes pràctiques (Pino i Colino, 2008).

Respecte del context sociocultural, es destaca la importància de la història participativa de cada territori —conflictes i experiències prèvies, densitat del teixit associatiu, etc— que afecta la implantació i qualitat de les experiències (Lowndes, Pratchett, i Stoker, 2006). Un altre dels problemes fonamentals té a veure amb valors i actituds ciutadanes que demostren alts nivells de desafecció i de desconeixement d'aquelles experiències que involucren els ciutadans amb la qüestió pública. A aquests problemes, poden agregar-se els dèficits detectats en el capital social que es refereixen al caràcter tancat, envellit i reactiu de les entitats i associacions locals.

---

<sup>1</sup> Aquestes valoracions corroboren les dades d'enquestes que mostren un molt baix nivell de coneixement dels espais participatius existents (CIS 2006).

Aquestes reflexions crítiques, apareixen en un moment en què, les actuacions en matèria de participació tenen un cert grau de maduresa que permet una lectura retrospectiva necessària per afrontar nous reptes i dificultats. En aquest sentit, la conjuntura actual està marcada per tres grans fets que poden condicionar el futur optimista de les experiències d'innovació. La gravíssima crisi econòmica ha obligat a les administracions a realitzar retallades pressupostàries que, molt probablement, tinguin un gran impacte en les polítiques participatives. En segon lloc, el canvi en les coalicions de govern a nivell autonòmic i local, planteja noves perspectives sobre les preferències polítiques en les formes de govern i gestió pública. Finalment, la reestructuració recent d'estratègies en matèria de participació d'institucions promotores com la Direcció General de Participació, la Diputació de Barcelona o la Fundació Jaume Bofill, són un senyal més de que es podria estar entrant en un nou cicle de política participativa.

## **2. Anàlisi de les polítiques de participació ciutadana**

### **2.1 La dimensió estratègica**

#### **2.1.1 Els objectius de la participació**

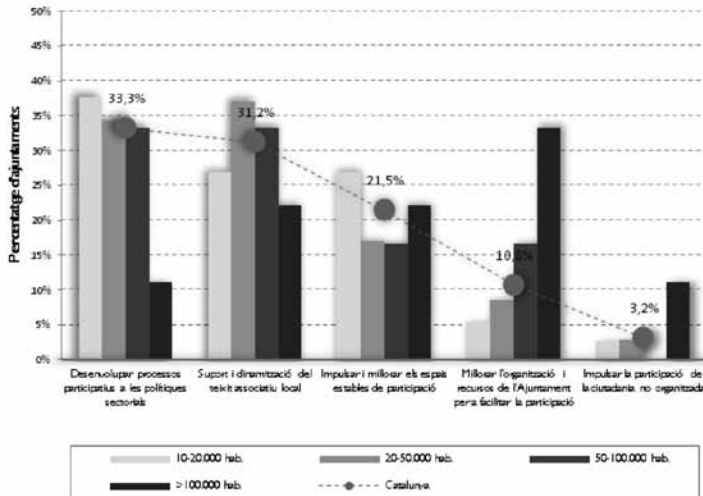
Des del Panel es va demanar als ajuntaments que prioritzessin cinc objectius que responen a tres grans estratègies de polítiques participatives. La primera estratègia busca facilitar i/o garantir la incidència dels ciutadans en decisions públiques. En aquesta opció s'inclouen els objectius de desenvolupament i millora dels instruments participatius tant dinàmics com estables. La segona, busca enfortir el capital social a través d'objectius com l'empoderament i dinamització dels ciutadans, organitzats o no. La tercera estratègia està orientada a adaptar l'administració als requeriments de la participació i inclou l'objectiu de millorar les estructures i recursos de l'ajuntament.

Estratègies centrades en:	Objectius consultats
Facilitar o garantir incidència en les decisions públiques	Desenvolupament de processos participatius
	Impuls i millora d'espais estables (òrgans i reglaments de participació)
Enfortir el capital social	Suport i dinamització del teixit associatiu
	Impuls de la ciutadania no organitzada
Adoptar l'administració	Millora de l'organització i recursos

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Les prioritats del Panel 2010 mantenen el mateix ordre de preferència que les detectades en el Panel 2008. Si bé no existeix una opció predominant, més de la meitat dels municipis prioritzen les estratègies centrades en els instruments participatius (dinàmics i estables), i una tercera part opta per estratègies de suport cap al teixit associatiu. En canvi, és mínim el percentatge de municipis que plantegen millores de la pròpia administració o la promoció de la ciutadania no organitzada.

**Gràfic 1. Principals objectius de treball en matèria de participació per a l'any 2009 (possibilitat de més d'una resposta) [n=95]**



Font: Panel de Polítiques Públiques 2010

Aquest mapa de preferències mostra la importància que ha tingut el discurs de la innovació democràtica que es reflecteix en el nivell de preferència que tenen els instruments participatius en diferents trams de població. En aquest sentit s'observa un contrast sorprenent entre les preferències dels trams de població extrems (A i D). Els més petits, destaquen perquè són els que més prioritzen els instruments participatius, en canvi, els més grans, destaquen per la importància que donen a la millora en l'administració i l'impuls de la ciutadania no organitzada.

### **2.1.2 La previsió de les actuacions**

El segon aspecte a analitzar es refereix a la capacitat d'articulació i previsió d'actuacions a través d'una planificació integral de la participació. Les fórmules de planificació estratègica han estat fomentades per diferents organismes promotors per afrontar els problemes d'actuacions reactives o disperses. D'acord amb la informació recollida en el Panel, només una quarta part dels municipis consultats té algun tipus de pla que coordina el conjunt d'actuacions en matèria de participació. El tram C és el que té un percentatge més alt (50%), mentre que, curiosament, el tram D és el que té un menor percentatge de casos. Al seu torn, només una quarta part d'aquests ajuntaments ha realitzat algun tipus d'avaluació dels seus plans. Aquests resultats, escassa planificació amb molt poca avaluació, posa en qüestió la capacitat estratègica dels municipis per orientar les seves polítiques.

### **2.1.3 El suport a la participació**

Un altre dels temes que condicionen qualsevol estratègia participativa és el suport polític a aquestes actuacions. Des del Panel es van plantejar dues preguntes específiques que fan referència a la inclusió en les agendes públiques dels principals reptes de la participació i a l'acord polític que permet la continuïtat d'aquesta. El nivell de respostes positives, molt o bastant d'acord, és d'un 57% per ambdós enunciats.

A la taula 1 s'han integrat aquestes respostes en una mateixa variable, anomenada "suport polític", que busca retratar els diferents nivells de suport que tenen les polítiques participatives. El 40% dels municipis té una valoració positiva dels dos enunciats, el 34% valora positivament només un enunciat i en una quarta part dels municipis prevalen les valoracions no positives (poc o gens d'acord). En



els trams de major població i als municipis de la província de Barcelona els índexs de valoració positiva són significativament més alts.

**Taula 1. Valoració del suport polític als temes de participació. Percentatge de municipis de Catalunya, per trams de població i per demarcació territorial**

Nivell d'acord amb els enuncisats	Trams de població (%)				Demarcació territorial (%)		Total Catalunya (%)
	Tram A	Tram B	Tram C	Tram D	BCN	Resta Catalunya	
Baix	32,4	28,6	16,7		19,7	37,9	25,6
Mitjà	35,3	28,6	41,7	44,4	31,1	41,4	34,4
Alt	32,4	42,9	41,7	55,6	49,2	20,7	40,0
índex	1,0	1,1	1,2	1,5	1,3	0,8	1,1

Enunciats: ajuntaments que estan molt o bastant d'acord amb què hi ha un acord polític que dona continuïtat a les polítiques de participació o que els temes de participació estan inclosos en l'agenda del municipi. Nivell d'acord: 'Alt', les dues opcions són positives; 'Mitjà', només una opció és positiva; 'Baix', cap opció és positiva.

## 2.2 La dimensió organitzativa

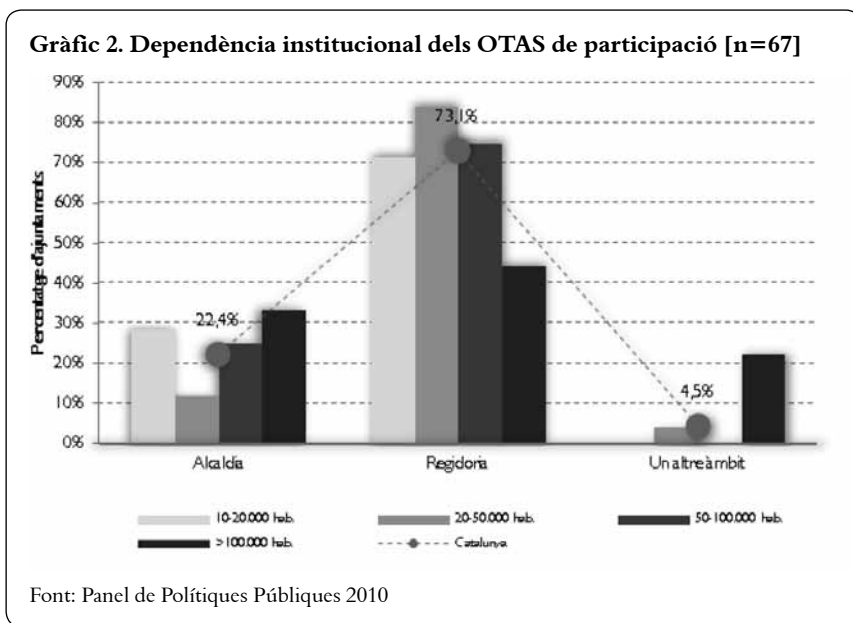
Des del Panel s'han estudiat algunes característiques de les estructures organitzatives i del personal de les administracions municipals vinculades a les polítiques participatives. En el cas de les estructures organitzatives es va consultar: la disponibilitat, dependència jeràrquica i especialització d'un organisme tècnicoadministratiu dedicat a la participació (OTA). En el cas de recursos humans es va consultar: la disponibilitat, quantitat, vincle laboral, nivell de dedicació i formació del personal tècnicoadministratiu dedicat a la participació. Sobre ambdós temes, s'han inclòs preguntes sobre la percepció que tenen els municipis pel que fa a aquestes capacitats organitzatives.

La primera constatació a la qual s'arriba és que més de les dues terceres parts dels municipis disposen de recursos organitzatius dedicats a la participació (disponibilitat d'OTA i/o recursos humans). Aquests resultats, similars als del Panel 2008, mostren cert nivell d'institucionalització d'aquestes polítiques que garanteixen la continuïtat i la gestió de les diferents experiències. Malgrat tot, s'observen diferències substancials en la modalitat i intensitat en la implantació d'aquests recursos entre els municipis catalans. A continuació, s'aprofundirà en la descripció analítica d'aquests recursos i finalment s'analitzarà de forma integral aquest conjunt de recursos.

### 2.2.1 Els organismes tècnicoadministratius dedicats a la participació (OTAS)

Les estructures administratives especialitzades en temes de participació estan implantades en el 70% dels municipis de Catalunya. Les proporcions augmenten en els municipis més grans: tots els municipis de més de 50.000 habitants tenen OTAS, en canvi, aquest percentatge baixa al 71,2% en els municipis del tram B i al 50% en els del tram A.

Encara que l'arquitectura institucional dels municipis és molt complexa, algunes dades recollides en el Panel permeten distingir diferents modalitats d'organització definides a partir de la dependència funcional, el nivell d'especialització i els àmbits temàtics amb els quals es vinculen a aquestes unitats. En relació a la dependència funcional, la majoria dels OTAS depenen d'una regidoria, una quarta part de les alcaldies i el 5% dels municipis esmenta altres àmbits.



En relació al nivell d'especialització, el 52,2% dels OTAS no comparteixen gestió amb altres matèries, el que significa que tenen una vinculació exclusiva a la

participació. Els municipis més grans, tenen un elevat nivell d'especialització que va del 66% dels ajuntaments del tram C, al 88% en el D.

Finalment, en aquells casos en què els OTAS comparteixen la gestió amb altres àmbits temàtics, els vincles més freqüents es donen en cooperació (35,1%), immigració (24,3%) i joventut (21,6%). En canvi, en d'altres àmbits les vinculacions són poc freqüents com és el cas d'habitatge (8,1), comerç i turisme (2,7%), o hisenda (0%).

### 2.2.2 Els treballadors dedicats a la participació

Les dades del Panel reafirmen les dades detectades el 2008 que mostren un alt nivell de professionalització de la participació en els municipis catalans. Gairebé el 80% dels municipis té treballadors, tècnics o similars, vinculats a les actuacions de participació amb una mitjana de 2,2 treballadors per municipi. La disponibilitat i quantitat de treballadors per municipi està relacionada amb la grandària de població. En la mesura que augmenta en grandària la població, augmenta la proporció de municipis amb treballadors i la quantitat de treballadors per municipi.

D'acord amb aquestes dades podem diferenciar quatre tipus de municipis segons la disponibilitat de treballadors. El primer grup és el de municipis sense treballadors (22%), tots dels trams A i B, el segon grup és el de municipis que només tenen un treballador (46%), el tercer grup que té entre dos i cinc (25 %), i finalment un tercer grup que té més de cinc treballadors (7%).

**Taula 2. Treballadors municipals (no administratius) vinculats a la participació. Percentatge de municipis amb treballadors i mitjana de treballadors per municipis per a Catalunya i per tram de població**

	Trams de població				Catalunya
	Tram A	Tram B	Tram C	Tram D	
Percentatge de municipis amb treballadors	69,2	77,1	91,7	100	77,9
Mitjana de treballadors per municipi	0,8	1,4	4,7	8,1	2,2

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

A més de la disponibilitat i quantitat de treballadors, en el Panel es va consultar sobre el vincle laboral i la dedicació horària dels mateixos. Aquests

factors, que afecten la intensitat i estabilitat de les actuacions del personal, determinen un perfil professional en què predominen els treballadors amb contractes laborals i elevada dedicació horària. La taula 3, mostra que a mesura que augmenta el tram de població, major és el percentatge de funcionaris i de treballadors amb alta dedicació horària.

L'última fila descriu els municipis que en l'últim any han realitzat alguna formació del seu personal en temes de participació. Tres quartes parts dels municipis han realitzat actuacions en aquesta matèria però les proporcions varien segons els trams de població. Tots els municipis més grans de 50.000 habitants han realitzat formació, en canvi, aquesta proporció ronda el 60% en els més petits.

**Taula 3. Treballadors municipals (no administratius) vinculats a la participació segons vincle laboral, dedicació horària i formació en participació.**

		Trams de població (% municipis)				Catalunya (% municipis)	Catalunya (% treballadors)
		Tram A	Tram B	Tram C	Tram D		
Vincle laboral	Funcionari	2,6	42,9	25,0	66,7	26,3	27,1
	Laboral indefinit	41,0	22,9	58,3	55,6	37,9	45,7
	Funcionari interí	7,7	5,7	16,6	22,2	9,5	9,5
	Laboral temporal	17,9	20,0	8,3	22,2	17,9	9,0
	Altres	5,0	11,4	16,6	22,2	10,5	8,6
Dedicació horària	Menys de 10 hores	17,9	23,5	8,3	0,0	21,9	10,1
	De 11 a 20 hores	17,9	14,7	8,3	44,4	23,3	11,1
	Més de 20 hores	38,5	47,1	83,3	77,8	65,8	78,7
Municipis amb formació en temes de participació		59,3	66,7	100,0	100,0	73,0	

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

### 2.2.3 Capacitats i percepcions subjectives

#### a. Les capacitats organitzatives

Les dades del Panel revelen que els municipis tenen diferents capacitats organitzatives per gestionar les polítiques participatives. Per valorar aquestes capacitats s'han tingut en compte la disponibilitat de recursos (OTAS i treballadors) i les propietats específiques d'aquests. En el cas dels OTAS s'han analitzat les propietats referides a la dependència jeràrquica i especialització funcional. Per tant, es considera que hi ha un factor de qualitat en els municipis amb OTA que depenen jeràrquicament de alcaldia i/o tenen dedicació exclusiva a participació. Mentre que per als treballadors s'ha tingut en compte l'estabilitat laboral i dedicació horària. En aquest cas, el factor de qualitat es dona quan un municipi disposa de funcionaris i/o de treballadors amb més de 20 hores de dedicació setmanal.

A partir d'aquests supòsits s'ha construït un índex en el qual es valoren quatre variables diferents i que permet crear una escala que va de 0, que és la capacitat organitzativa mínima, a 3, que és la capacitat màxima.

Capacitats organitzatives	Valor
Municipis sense recursos	0
Municipis amb OTAS i/o treballadors	1
Municipis amb OTAS i/o treballadors + un factor de qualitat	1
Municipis amb OTAS i/o treballadors + dos factors de qualitat	1

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

La taula 4 mostra les freqüències d'aquestes variables i les mitjanes de l'índex en els diferents trams de població i demarcacions territorials. La mitjana de l'índex per a Catalunya és de 1,7, xifra que augmenta en els municipis més grans i en la província de Barcelona. En aquesta taula, s'aprecia que gairebé la totalitat de municipis sense recursos o amb recursos de poca qualitat pertanyen als trams A i B. En canvi, els municipis més grans tenen un índex mitjà proper a la capacitat màxima, que és 3.

**Taula 4. Capacitats organitzatives en matèria de participació. Percentatge de municipis de Catalunya i segons tram de població i demarcació territorial**

Capacitat organitzativa	Trams de població				Demarcació territorial		Total Catalunya
	Tram A	Tram B	Tram C	Tram D	BCN	Resta Catalunya	
Sense recursos	30,8	14,3			13,8	26,7	17,9
Amb recursos sense qualitat	20,5	17,1	8,3		12,3	23,3	15,8
Amb un factor de qualitat	30,8	51,4	33,3	11,1	41,5	26,7	36,8
Amb els dos factors de qualitat	17,9	17,1	58,3	88,9	32,3	23,3	29,5
Índex mitjà	1,3	1,7	2,5	2,9	1,9	1,4	1,7

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

## b. Les percepcions subjectives sobre les capacitats institucionals

Al Panel es va consultar sobre les percepcions dels municipis referides a les seves capacitats institucionals i organitzatives en temes vinculats a la participació. Aquesta valoració subjectiva és útil per contrastar els recursos disponibles amb les debilitats i fortaleces que perceben els qui treballen en aquests àmbits. Concretament es va consultar sobre el nivell d'acord (molt, bastant, poc o gens) amb els següents enunciats: a) Els recursos humans que treballen en temes de participació tenen formació adequada; b) Es tenen idees innovadores per tal d'afrontar els nous reptes que planteja la participació; c) L'ajuntament té recursos i eines per detectar les noves necessitats que es generen en matèria de participació; d) Les estructures de l'ajuntament treballen habitualment de manera transversal i coordinada en temes de participació.

Si considerem que els que han contestat molt o bastant d'acord a un enunciat entenen que es tracta d'una fortalesa i que han contestat poc o gens d'acord ho perceben com una debilitat, observem que en general predomina una percepció pessimista sobre les capacitats organitzatives. A excepció de la formació del personal, la proporció de debilitats iguala o supera les fortaleces encara que en els municipis més grans predominen les fortaleces. En resum:

- **Predomina una percepció pessimista sobre la capacitat de detectar noves necessitats**

Només el 40,9% dels ajuntaments considera que tenen recursos per detectar les noves necessitats en matèria de participació. A mesura que baixa el tram de població, és menor el percentatge de municipis amb una percepció positiva de les seves capacitats organitzatives (29,7% en el tram A), mentre que en els més grans està per sobre de la mitjana (77,8% en el tram D).

- **La manca de transversalitat i coordinació és un dels principals dèficits que perceben els municipis**

El 65% dels ajuntaments consideren que les estructures administratives habitualment no treballen de forma transversal i coordinada. Aquesta proporció de casos es repeteix en tots els trams de població.

- **Gairebé la meitat dels municipis perceben que no tenen capacitat d'innovació**

Només la meitat de municipis (54,3%) consideren que disposen d'idees innovadores. En els municipis més grans aquesta proporció gairebé arriba el 90%.

- **Autoavaluació molt positiva dels treballadors sobre les seves capacitats formatives**

Gairebé el 79% dels ajuntaments està molt o bastant d'acord amb que el personal que treballa en temes de participació té una formació adequada. No obstant això, aquí s'observen contrastos significatius, doncs les respostes dels municipis més petits estan per sota de la mitjana (sobretot en el tram B amb només el 54% de visió positiva sobre aquest tema).

Per tal de valorar d'una manera integral les percepcions sobre capacitats institucionals, s'ha creat un índex que inclou els quatre enunciats analitzats en l'apartat anterior. Per als enunciats en què la resposta és "molt" o "bastant d'acord" se'ls ha donat el valor un i als que responen "poc" o "gens d'acord" el valor és zero.

Posteriorment, s'han agrupat els municipis segons la quantitat de respostes positives. Els municipis que sumen la màxima puntuació, quatre, es considera que tenen una valoració alta dels seus recursos, els que tenen entre dos i tres

enunciats positius, tenen una valoració mitja, i els que tenen un o cap enunciat positiu, tenen una valoració baixa dels seus recursos.

Com s'aprecia a la taula 5, el 36% dels municipis tenen una valoració baixa de les capacitats organitzatives en matèria de participació, el 50% valoració mitja i només el 13% té una valoració alta. Les valoracions positives augmenten en els municipis més grans i en la província de Barcelona.

**Taula 5. Índex de les percepcions subjectives sobre els recursos institucionals**

Valoració recursos institucionals	Trams de població				Demarcació territorial		Total Catalunya
	Tram A	Tram B	Tram C	Tram D	BCN	Resta Catalunya	
Baixa	37,1	42,9	25,0	22,2	32,3	44,8	36,3
Mitja	57,1	42,9	66,7	33,3	53,2	44,8	50,5
Alta	5,7	14,3	8,3	44,4	14,5	10,3	13,2
Índex mitjà	1,9	1,8	2,0	2,6	2,0	1,7	1,9

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Valoració segons enunciats positius: Baixa: 0/1; Mitja: 2/3; Alta: 4

Enunciats valorats: a) Els recursos humans que treballen en temes de participació tenen formació adequada; b) Es tenen idees innovadores per afrontar els nous reptes que planteja la participació; c) L'ajuntament té recursos i eines per detectar les noves necessitats que es generen en matèria de participació; d) Les estructures de l'ajuntament treballen habitualment de manera transversal i coordinada en temes de participació.

## 2.3 La dimensió relacional

La dimensió relacional comprèn totes aquelles interaccions que es desenvolupen entre els actors que participen en les polítiques de participació. Aquesta xarxa d'interaccions poden suposar nous estils de govern –governança o govern en xarxa– o també poden ser considerats recursos amb què compten els governs locals per desenvolupar les seves polítiques. En aquesta anàlisi es consideraran les interaccions com a recursos dels governs locals diferenciant, les que mantenen amb altres nivells de govern, de les que tenen amb actors no governamentals.

En el primer cas, les xarxes multinivell tenen una importància fonamental ja que, com s'ha assenyalat, el paper d'actors com la Diputació de Barcelona o la Direcció General de Participació, ha estat decisiu en la promoció i innovació d'instruments de polítiques participatives. El Panel ha indagat sobre els diferents



tipus de suport —finançament, formació i assessorament— de les entitats supralocals cap a les polítiques participatives. Aquesta mirada unidireccional, de dalt a baix, no desmereix el paper de lideratge o promoció que, des de baix, poden tenir els governs locals en qualsevol política pública. En tot cas, és una visió parcial en la qual es distingeixen finestres d'oportunitat o recursos que poden ser utilitzats en una política participativa.

Sobre les relacions amb entitats no governamentals, el Panel mostra que aquests temes segueixen sent el principal objectiu per un percentatge elevat de municipis. Encara que el Panel no indaga en profunditat sobre les característiques del capital social, sí que ofereix dades d'interès sobre les actuacions desenvolupades pels municipis en relació als actors organitzats i no organitzats.

En aquest apartat, s'analitzen per separat els resultats del Panel sobre els dos tipus d'interaccions. En cada cas, es realitza una anàlisi descriptiva de resultats i posteriorment es defineixen tipologies de municipis en què es tenen en compte els factors: grandària de municipi, demarcació territorial i recursos institucionals.

### **2.3.1 Les interaccions amb els organismes governamentals**

El 91,6% dels municipis consultats pel Panel va confirmar que havia rebut algun tipus de suport —formació, finançament, assessorament— per part de diferents actors governamentals. El 45,3% dels municipis han rebut suport de dues entitats, en el 27,4% de només una entitat i en el 19% de tres entitats. La intensitat dels suports varia d'acord a la grandària de població del municipi: el 8,4% dels que no van rebre cap suport correspon a municipis ubicats en el tram de població més petit, mentre que, els municipis grans, són els que reben suports de més entitats.

La Diputació i la Generalitat són les entitats més importants tant en la quantitat i varietat de suports com en la valoració que reben dels ajuntaments. En particular, destaca la Diputació, doncs és l'entitat que dona suport a més municipis (77,4%), amb més varietat en els tipus de suports —formació, finançament i assessorament—. D'altra banda, el Govern central i la Unió Europea tenen un paper testimonial en les polítiques participatives.

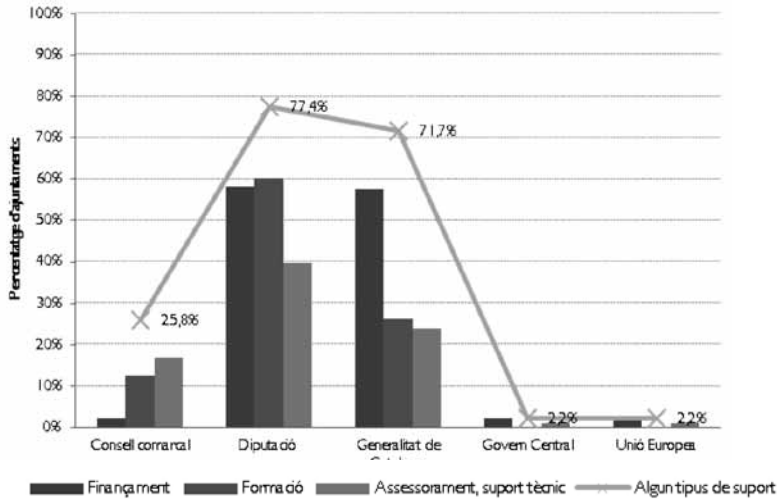
En relació al tipus de suport, més de les tres quartes parts dels municipis (78,9%) ha rebut suport econòmic extern per a les polítiques de participació. En canvi, és menor la proporció de municipis que ha rebut formació (63%) i

assessorament (51%). Com s'aprecia en el gràfic 4, la Diputació i la Generalitat concentren la major part del suport econòmic. Pel que fa a la magnitud del finançament, la major part dels municipis reben suports entre 5.000 i 2.000 euros que, majoritàriament, són oferts per la Diputació i la Generalitat. Dos municipis van rebre entre 50.000 a 100.000 euros i dos van rebre més de 100.000, en aquest últim cas per part de la Unió Europea.

La importància de les entitats governamentals varia segons el tram de població. En els casos de la Diputació i la Generalitat, els suports augmenten a mesura que creix el tram de població. En canvi, el Consell Comarcal destaca més en els trams de població més petits (A i B), mentre que el paper d'altres organismes és gairebé testimonial.

Com es pot apreciar a la taula 6 hi ha una alta correlació entre el suport que reben els municipis i la preferència d'aquests organismes com a ens de referència per a l'assessorament en temes de participació. Per exemple, els consells comarcals, només han estat triats com a entitats de referència pels municipis més petits que, proporcionalment, són els que reben més suports d'aquestes entitats. Amb excepció del tram C, la Diputació és l'entitat de referència més important en tots els trams de població.

**Gràfic 3. Suport rebut pels ajuntaments dels organismes governamentals (possibilitat de més d'una resposta) [n=95]**



Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010.

**Taula 6. Relació entre grau de preferència i algun tipus de suport d'entitats governamentals segons tram població [n=95]**

Nivell de govern	Tram de població (%)							
	De 10.001 a 20.000 hab.		De 20.001 a 50.000 hab.		De 50.001 a 100.000 hab.		> de 100.000 hab.	
	Primer lloc *	Algun tipus**	Primer lloc *	Algun tipus**	Primer lloc *	Algun tipus **	Primer lloc *	Algun tipus **
Consell Comarcal	15,4	35,9	2,9	17,1	0	0	0	33,3
Diputació	48,7	69,2	54,3	74,3	41,7	91,7	55,6	88,9
Generalitat	17,9	64,1	22,9	68,6	44,7	75	44,4	88,9

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

\*Ents governamentals elegits pels ajuntaments com a primera opció per a l'assessorament en temes de participació.

\*\*Algun tipus de suport (finançament i/o assessorament i/o formació) rebut pels ajuntaments dels organismes governamentals (possibilitat de més d'una resposta).

Un altre element a destacar són les diferències entre les interaccions dels municipis de la província de Barcelona i de la resta de Catalunya (veure Taula 7). En primer lloc, els municipis de Barcelona reben més suports i de diferents tipus que la resta de municipis de Catalunya. En segon lloc, aquests municipis reben més suports de la seva Diputació i de la Generalitat que la resta de municipis de Catalunya. La mitjana d'entitats que donen suport als municipis de Barcelona és de 1,4, mentre que la mitjana de la resta de Catalunya és de 0,6. El 53% dels municipis de la resta de Catalunya rep suport d'una entitat, el 6,75% de dos i cap de tres. En canvi, a Barcelona, el 37% rep suport d'una entitat, el 45% de dos i el 6% de tres.

**Taula 7. Percentatge de municipis segons entitat de suport i tipus de suport**

Demarcació territorial	Reben suport de diferents entitats %				Reben suport de la Diputació %				Algun tipus de suport Generalitat %
	Finançament	Formació	Assessorament	Algun tipus suport	Finançament	Formació	Assessorament	Algun tipus suport	
Resta Catalunya	60	50	40	86	10	43	10	53	72,3
Barcelona	87	69	56	93	81	68	54	86	63,3

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

L'últim tema consultat en el Panel fa referència a la vinculació dels municipis a xarxes especialitzades en participació. Formar part d'una xarxa implica compartir coneixements, donar i rebre suports, participar en debats, etc. Avui en dia, Internet facilita les relacions no presencials i és un mitjà àgil i econòmic en la interacció de diferents actors. En alguns països, com al Regne Unit, les xarxes d'especialistes en Internet, per exemple la xarxa "Knowledge Hub", constitueixen un dels espais més innovadors i dinàmics de les polítiques públiques. En el cas de Catalunya, encara que desconeixem les dinàmiques i el funcionament de les xarxes que s'han detectat en el Panel, aquests espais disposen d'informació actualitzada sobre documents, jornades, cursos, etc. Per tant, aquells municipis que coneixen i es vinculen periòdicament amb aquests espais disposen d'un conjunt de recursos que aporten qualitat a la gestió de les seves polítiques.

El 29,5% dels ajuntaments formen part d'alguna xarxa d'entitats o municipis vinculats a la gestió de les polítiques de participació. Entre les xarxes esmentades es destaca l'Observatori Internacional de Democràcia Participativa (39,3%), i les xarxes vinculades a les diferents diputacions provincials (37%). Els ajuntaments més grans, tram D, són els que proporcionalment tenen un major nivell d'integració a les xarxes (66,7%), mentre que els més petits, tram A, són els que tenen una proporció més baixa (15,4%).

### **a. Les capacitats relacionals dels municipis**

D'acord amb els resultats exposats en els paràgrafs precedents els municipis amb més capacitats són els més grans i els situats a la província de Barcelona. S'aprecia també la importància dels suports econòmics i una arquitectura de xarxes centrades en entitats protagonistes que són la Diputació de Barcelona i la Direcció General de Participació.

Per tenir una lectura més integral que inclogui diferents capacitats externes, s'ha creat un índex que inclou tres condicions, enteses com a recursos, que tenen un alt impacte en la gestió de les polítiques. La primera variable és el tipus d'ens que donen algun tipus de suport –municipis que reben suport de dos o més ens–, la segona, és el suport econòmic a la participació –municipis que reben suport econòmic–, i, finalment, la participació dels municipis en una xarxa de polítiques de participació. A cada recurs disponible se li ha donat el valor (1) i posteriorment s'ha creat una escala sumatòria amb un mínim valor (0) per a aquells municipis que no reuneixen cap condició i un valor màxim (3) per a aquells que reuneixen totes les condicions. Aquest últim valor representa els municipis amb xarxes de suport més forts.

A la taula 8 s'exposen els resultats de les freqüències d'aquestes variables juntament amb l'índex mitjà. Els resultats d'aquesta distribució mostren que un 38% dels municipis tenen xarxes més febles ja que manquen aquests recursos o només disposen d'un d'ells. Aquests dèficits augmenten en els municipis més petits i en les demarcacions territorials de la resta de Catalunya.

**Taula 8. Les capacitats relacionals dels municipis amb altres nivells de govern. Percentatge de municipis de Catalunya, del tram de població i de la demarcació territorial**

Recursos relacionals disponibles	Trams de població				Demarcació territorial		Catalunya
	Tram A	Tram B	Tram C	Tram D	BCN	Resta Catalunya	
Sense recursos	17,9	17,1	16,7		10,8	26,7	15,8
Un	25,6	25,0	8,3	11,1	20,0	26,7	22,1
Dos	41,0	31,4	41,7	22,2	40,0	26,7	35,8
Tres	15,4	25,7	33,3	66,7	29,2	20,0	26,3
Mitjana recursos	1,5	1,6	1,9	2,5	1,9	1,4	1,7

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Recursos: 1) Varietat d'entitats de suport: Ha tingut algun tipus de suport de dos o més ens; 2) Suport econòmic: ha rebut suport econòmic d'algun organisme governamental; 3) Xarxa específica: està integrada en una xarxa sobre temes de participació.

Aquestes diferències en les magnituds de les xarxes no es corresponen amb les percepcions que tenen els municipis sobre els nivells de coordinació amb altres nivells de govern. Encara que les diferències en les capacitats de les xarxes són significatives, no passa el mateix amb les percepcions sobre els nivells de coordinació. El 53% dels municipis estan poc o gens d'acord amb que hi ha una coordinació adequada entre diferents nivells de govern. Aquesta percepció, és un dels pocs enunciats en què coincideixen municipis de diferents trams i territoris.

## **b. Les capacitats internes i externes dels municipis**

Si comparem els resultats de les capacitats externes definides en el paràgraf precedent i les internes (OTAS i treballadors), observem tendències similars en els trams de població i demarcacions territorials. Els municipis més grans i de la província de Barcelona són els que disposen de majors capacitats organitzatives i relacionals.

Per tal d'analitzar l'efecte que tenen les capacitats municipals en les polítiques participatives s'ha creat un índex de disponibilitat de recursos interns i externs. Per a simplificar aquesta anàlisi només s'han tingut en compte dos recursos bàsics en les capacitats internes i externes: la disponibilitat de recursos organitzatius (OTA i/o treballadors) i el suport econòmic supramunicipal a

temes de participació. A cada variable se li assigna el valor (1) que permet definir una escala que va del zero (sense recursos) a dos (amb dos tipus de recursos).

A la taula 9 s'exposen els resultats que mostren que només el 7% dels municipis no tenen aquests recursos, una quarta part només té un d'aquests recursos i gairebé dues terceres parts disposen de tots dos. Els municipis més grans i els situats a la província de Barcelona són els que tenen major disponibilitat de recursos destinats al suport de la participació.

**Taula 9. Disponibilitat de recursos interns i externs. Percentatge de municipis de Catalunya, del tram de població i de la demarcació territorial**

Recursos disponibles	Trams de població				Demarcació territorial		Catalunya
	Tram A	Tram B	Tram C	Tram D	BCN	Resta Catalunya	
Sense recursos	12,8	5,7			4,6	13,3	7,4
Un	25,6	31,4	16,7		16,9	40,0	24,2
Do	61,5	62,9	83,3	100	78,5	46,7	68,4
Mitjana recursos	1,5	1,6	1,8	2	1,7	1,3	

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

### 2.3.2 Les interaccions municipals amb els organismes no governamentals

Al Panel es va consultar als municipis sobre un conjunt d'instruments per a la gestió i el suport a entitats no governamentals. Aquests instruments, que estan dirigits principalment als actors organitzats, són un indicador del nivell de desenvolupament de les actuacions municipals per al foment del capital social. A la taula 10 s'han reagrupat els municipis en tres grans grups d'acord a la disponibilitat de set instruments i s'ha construït un índex sobre disponibilitat dels mateixos. El primer grup, de disponibilitat baixa, concentra una tercera part dels municipis que només tenen un o dos instruments, el segon, entre tres i quatre instruments, congrega gairebé la meitat de municipis, i el tercer, entre cinc i set instruments, agrupa un 20% de municipis.

A cadascun dels grups se'ls ha relacionat amb el tram de població, la demarcació territorial i l'índex de recursos de suport a la participació. El resultat mostra que els municipis que tenen valors més alts són els de major població,

ubicats a la província de Barcelona i amb majors capacitats organitzatives. A continuació, s'aprofundirà en la descripció analítica d'aquests recursos.

**Taula 10. Instruments municipals destinats a les entitats no governamentals**

Disponibilitat d'instruments	Trams de població				Demarcació territorial		Catalunya	Índex recursos
	Tram A	Tram B	Tram C	Tram D	BCN	Resta Catalunya		
Baixa	33,3	40,0	16,7	11,1	30,8	33,3	31,6	1,4
Mitja	51,3	37,1	58,3	55,6	40,0	63,3	47,4	1,6
Alta	15,4	22,9	25,0	33,3	29,2	3,3	21,1	1,8
Mitjana instruments	3,0	3,2	3,6	4,0	3,4	2,9	3,2	

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Valors: Baix (d'1 a 2 instruments); mitjà (de 3 a 4 instruments); alta (de 5 a 7 instruments).

Instruments: 1. Registre actualitzat d'entitats; 2. Registre de ciutadans no organitzats; 3. Suport econòmic a entitats; 4. Hotel d'entitats; 5. portal d'entitats; 6. Informació a la web; 7. Activitats de formació a entitats en temes de participació.

### **a. Registres d'entitats i de ciutadans no organitzats**

Els registres d'associacions són instruments bàsics en les polítiques de participació, ja que permeten conèixer la situació del teixit associatiu i definir estratègies adequades de promoció. Per tant, la disponibilitat i fiabilitat de la informació que contenen aquests registres són fonamentals per a una gestió de qualitat. D'acord a les dades del Panel gairebé el 90% dels municipis disposen d'un registre d'entitats. Dels deu ajuntaments que manquen de registre, vuit formen part del tram A i dos del tram B.

Pel que fa a la fiabilitat de les dades i l'actualització dels registres, les dades del Panel informen que, del total de municipis amb registres, el 70% disposa de mecanismes que permeten mantenir actualitzats els registres eliminant les entitats que no estan actives.

D'acord amb les dades que consten en els registres d'entitats, el total d'entitats registrades és de 16.626, amb una mitjana de 203 entitats per municipi. Lògicament, la mitjana d'entitats per tram de població augmenta en els municipis més grans. Però, si tenim en compte el nombre d'entitats cada 10.000 habitants, observem que els municipis més petits són els que tenen un



teixit associatiu més dens, en relació als més grans (Taula 11). Les diferències entre les demarcacions territorials no són gaire significatives tot i que la densitat associativa és una mica més gran a la resta de Catalunya.

**Taula 11. Quantitat d'entitats per municipi cada 10.000 habitants. Percentatge de municipis de Catalunya, del tram de població i de la demarcació territorial**

Entitats cada 10.000 habitants	Trams de població				Demarcació territorial		Total Catalunya
	Tram A	Tram B	Tram C	Tram D	BCN	Resta Catalunya	
Fins 40	24,0	25,0	33,3	77,8	33,3	27,3	31,7
De 40-60	34,5	43,8	66,7	11,1	40,0	40,9	40,2
Més de 60	41,4	31,3		11,1	26,7	31,8	28,0

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

L'altre tipus de registres consultats és el de ciutadans no organitzats. Aquests són instruments que s'utilitzen en el disseny de polítiques participatives que preveuen la incorporació dels ciutadans individuals. Mitjançant aquests registres, els municipis poden comunicar-se, informar o convocar a participar a ciutadans actius que tenen interès a intervenir en els assumptes públics. Només el 20% de municipis tenen aquest tipus de registres. El tram D és el que té major percentatge de registres mentre que dels municipis del tram C no se n'observen.

## b. El suport a les entitats

De les actuacions de suport a les entitats, la més estesa entre els ajuntaments és el suport econòmic directe a entitats (95,8%), mentre que l'hotel d'entitats (37,9%) i les accions formatives en matèria de participació (32%) només es promouen en una tercera part dels municipis.

Pel que fa a la intensitat del suport econòmic, els ajuntaments de Catalunya destinen anualment una mitjana de 410.227 euros per a suport econòmic directe a les entitats. Els trams de població més petits, A i B, estan per sota de la mitjana, mentre que el tram D, quadruplica la mitjana de Catalunya (1.394.269 euros). No obstant això, si es relaciona la quantitat d'entitats per tram amb els pressupostos de suport, s'adverteix que els trams que estan en els extrems (A i D), destinen una mitjana de pressupost superior a la de Catalunya. En canvi,

els trams intermedis (B i C), tenen un pressupost per entitat que és inferior a la mitjana de Catalunya.

**Taula 12. Quantitat d'entitats i suport econòmic directe a les entitats per municipi a l'any 2009**

Entitats	Trams de població				Total Catalunya
	Tram A	Tram B	Tram C	Tram D	
<i>Mitjana</i> d'entitats registrades	82,7	154,2	323,4	601,7	202,8
<i>Mitjana</i> € a entitats per municipi	170.382,8	191.087,7	578.327,3	1.394.269,0	410.227,3
<i>Mitjana</i> € per entitat	2.061	1.240	1.788	2.317	2.023

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Com a contrast al suport econòmic, que està estès en gairebé tots els municipis, només una tercera part d'aquests han realitzat formació a entitats en temes de participació. En els municipis més grans és on hi ha hagut més actuacions de formació: entre el 23% i 34% en els trams A i B, i entre el 50% i 44% en els trams C i D. Finalment, la intensitat de la formació també és baixa si tenim en compte que més del 40% dels municipis que realitzen activitats de formació dediquen menys de 20 hores anuals.

**Taula 13. Hores de formació a entitats en temes de participació**

Nivell formació	Ajuntaments	
	N	%
Molt baix (menys de 10 hores)	7	23,3
Baix (de 10 a 20 hores)	6	20,0
Mitjà (de 21 a 60 hores)	11	36,7
Alt (més de 61)	6	20,0
Total	30	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

### **c. La informació disponible**

Al tauler es va consultar sobre dos tipus d'actuacions destinades a informar la ciutadania. En la primera es va consultar als municipis sobre la disponibilitat d'un portal d'entitats amb informació i serveis d'interès per al moviment associatiu. La meitat d'ajuntaments disposa d'aquest tipus de serveis que és present majoritàriament en els municipis més grans.

La segona actuació fa referència a la informació d'interès per a les associacions disponible a la web municipal. Les convocatòries a subvencions i guies per a les d'entitats estan disponibles en més del 80% dels ajuntaments. En canvi, només una quarta part disposa de manuals o guies per a "creació o gestió d'entitats" i de "informació de resultats sobre les assignacions de les subvencions". Aquesta última dada és significativa ja que gairebé la totalitat d'ajuntaments (96%) atorga subvencions, són però minoria, els que ofereixen els resultats d'aquestes subvencions en les seves pàgines web.

### **d. La percepció sobre la implicació ciutadana**

Finalment, s'han contrastat les percepcions que tenen els ajuntaments sobre la implicació dels ciutadans en les polítiques locals. Es constata que hi ha una variació considerable respecte dels ciutadans organitzats i no organitzats. En el primer cas el 54% dels municipis estan molt o bastant d'acord amb el nivell de compromís del teixit associatiu. Sobre els ciutadans no organitzats, en canvi, les percepcions positives només arriben al 21,5% dels casos.

Aquestes diferències poden traduir-se en diferents nivells de dificultat a l'hora d'impulsar una política pública. Si el teixit associatiu està més predisposat a participar que els ciutadans de a peu, és lògic que els municipis apostin per un sistema de base associativa que faciliti les polítiques de participació. Al seu torn, aquells municipis amb més instruments destinats als actors no organitzats són els que tenen una percepció més positiva sobre la implicació ciutadana. A la taula 14 s'observa que a mesura que augmenta la disponibilitat de recursos, és més positiva la percepció de la implicació ciutadana i d'entitats.

**Taula 14. Percepció sobre la implicació ciutadana i del teixit associatiu segons la disponibilitat dels recursos**

Recursos destinats al teixit associatiu	Percepció dels municipis sobre la implicació ciutadana		
	Nivell d'acord amb la implicació en temes locals	Ciutadans no organitzats	Teixit associatiu
Baix	Poc o gens	93,1	63,3
	Molt o bastant	6,9	36,7
Mitjà	Poc o gens	72,7	40,9
	Molt o bastant	27,3	59,1
Alt	Poc o gens	70,0	30,0
	Molt o bastant	30,0	70,0

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

A continuació s'analitza cada un d'aquests instruments i al final es sintetitzen les principals conclusions sobre la implementació d'instruments de innovació democràtica en les polítiques participatives.

## 2.4 La dimensió instrumental

Un dels resultats més visibles de les polítiques participatives dels últims anys ha estat la implantació d'instruments d'innovació democràtica en els municipis catalans. L'evolució i característiques d'aquests instruments són un indicador rellevant a l'hora d'analitzar les característiques d'aquestes polítiques. En els Panells de 2008 i de 2010 s'ha consultat als municipis sobre la disponibilitat i característiques d'eines estables i dinàmiques que busquen garantir o fomentar la participació.

En una primera aproximació als resultats del Panel, s'observa que la totalitat dels municipis compta amb algun instrument participatiu. A la taula 15, que inclou els plans integrals de participació com a instruments estratègics, s'aprecia que els òrgans i processos participatius són les tipologies més comunes i esteses entre els municipis catalans.

**Taula 15. Disponibilitat d'instruments de participació ciutadana**

Tipus d'instrument	Percentatge de municipis
Estable	90,5
Reglament Participació	49,0
Òrgan de Participació	87,4
Dinàmic	89,5
Procés participatiu	78,9
Mecanismes	41,1
Audiència	27,4
Iniciativa popular	8,4
Consulta popular	12,6
Plataforma Internet	55,8
Pla integral de participació	26,3

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

### 2.4.1 Els instruments estables

D'acord amb les dades de l'Observatori de Govern Local del 2008, el 70,7% dels ajuntaments consultats tenen algun sistema de regulació dels mecanismes de participació. El 49% compten amb Reglaments de Participació) RP, el 26,7% inclouen la regulació en el Reglament Orgànic Municipal i el 9,3% en un altre tipus de regulacions.<sup>2</sup> A mesura que augmenta el tram de població, s'incrementa el percentatge d'ajuntaments amb RP: el 35,8% d'ajuntaments en el tram A, el 48,5% en el B i més del 75% en els trams C i D.

La majoria dels RP (un 75%) van ser aprovats després de l'any 2000 i un 31% després de l'any 2006. Per l'any 2009, dos nous municipis estaven en procés d'aprovar les seves RP. Tot i que els RP tenen una estructura de continguts similars en l'anàlisi de contingut de 39 RP, s'observen dos elements nous en aquells creats després de l'any 2003. El primer element és que un 10% dels RP promou la mediació com una estratègia d'actuació estretament vinculada a la participació. El segon, és que un 30% dels RP vinculen la participació ciutadana

<sup>2</sup> Hi ha una petita variació dels resultats de la regulació en relació amb les dades presentades en l'Informe particular que es va enviar als ajuntaments, ja que per aquest informe es van actualitzar les dades i es van revisar les no respostes de l'Informe del OGL 2008.

al concepte de democràcia participativa com a fórmula de complement i aprofundiment de la democràcia representativa.

A més d'aquestes novetats, es destaca el reconeixement institucional a determinat tipus d'òrgans, com els consells de ciutat, promoguts en un 38% dels RP i dels consells territorials, en el 48% dels RP.

Pel que fa als òrgans, diferents estudis coincideixen a ressaltar algunes de les seves principals característiques. Es tracta d'espais de caràcter consultiu, de base associativa, de caràcter sectorial, vinculats normalment a àrees o regidories respectives segons els seus continguts substancials i que en alguns casos es troben regulats per les normes de participació (Martí i Rebollo 2006; Ramió i Salvador 2007).

També s'ha insistit en alguns dèficits del seu funcionament, com l'excessiu formalisme que encotilla la participació, l'especialització i segmentació dels assumptes, que dificulta un treball transversal, la proliferació desmesurada que dificulta el govern dels mateixos, l'impacte limitat de les seves actuacions, dèficit de pluralisme, falta de projecció cap a fora, etc. (Blanc i Subirats 2006; Martí i Rebollo, 2006; Parés i Resende, 2009; Ramió i Salvador 2007).

Enfront d'aquests problemes s'han proposat solucions com la reducció del nombre, la simplificació del funcionament, enfortiment de la transversalitat i comunicació amb altres instàncies participatives, millora de la visibilitat, etc.

Al Panel 2008 es va constatar que gairebé la totalitat dels municipis comptaven amb òrgans i que la seva promoció era una de les prioritats més esmentades en les polítiques participatives. Els òrgans es caracteritzaven per un alt nivell d'especialització temàtica i baix nivell d'especialització territorial. Malgrat les recomanacions per controlar la proliferació d'òrgans, s'advertia una tendència incremental en la creació de nous òrgans amb preeminència de les de caràcter sectorial. En un any, es van crear 75 òrgans participatius i gairebé el 40% dels municipis va realitzar modificacions als existents.

Les dades del Panel 2010 confirmen, en general, les característiques sobre extensió, diversitat i innovació, així com les tendències incrementals en la creació d'òrgans. En alguns casos els resultats són molt similars als de 2008 –com ara la mitjana d'òrgans per municipi–, en altres hi ha algunes variacions que tenen a veure amb les diferències de l'univers d'estudi que han estat esmentades en la introducció, com la disminució de gairebé un 10% dels municipis que tenen òrgans.

### a. El mapa d'instruments estables

Per tenir una imatge global i simplificada del desenvolupament dels instruments estables, s'ha construït un índex en el qual es consideren tres variables: disponibilitat de RP, disponibilitat d'un a cinc òrgans i disponibilitat de més de cinc òrgans. A cada variable se li assigna el valor u (1) i posteriorment s'ha creat una escala sumatòria amb un mínim valor (0) per a aquells municipis que no reuneixen cap condició i un valor màxim (3) per a aquells que reuneixen totes les condicions.

Els resultats s'exposen a la taula 16, on es poden distingir tres tipus de municipis: els que els manquen instruments estables, ja que no tenen ni òrgans ni RP (9,5% de municipis); els que tenen un nivell de desenvolupament mitjà, sumen una o dues variables (60%); i els que sumen les tres condicions establertes (31,5%). S'observa que la mitjana d'instruments disponibles és major en els municipis més grans, a la demarcació de Barcelona i en aquells municipis amb un índex de recursos més alt.

**Taula 16. Disponibilitat d'instruments estables de participació. Percentatge de municipis de Catalunya, del tram de població i de la demarcació territorial**

Quantitat de condicions	Trams de població				Demarcació territorial		Total Catalunya	Índex recursos
	Tram A	Tram B	TramC	TramD	BCN	Resta Catalunya		
Cap	10,3	14,4			6,2	16,7	9,5	1,0
1	46,3	25,7	2,6	2,6	21,5	40,0	27,4	1,3
2	35,9	25,7	33,3	33,3	36,9	20,0	31,6	1,8
3	10,3	34,3	66,7	66,7	35,4	23,3	31,6	1,8
Mitjana	1,4	1,8	2,6	2,6	2,0	1,5	1,8	

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

### b. Els òrgans de participació ciutadana

Els òrgans participatius estan implementats en el 87,4% dels municipis consultats, amb una mitjana de 9,6 òrgans per municipi. Si vinculem la distribució dels òrgans amb la mida del municipi, advertim que aquests estan més estesos en els municipis més grans. En els trams més petits, A i B, hi ha

un 15% de municipis sense òrgans, mentre que tots els municipis de més de 50.000 habitants tenen algun òrgan. Al seu torn, la quantitat d'òrgans augmenta progressivament a mesura que s'ascendeix en el tram de població: la mitjana en el tram A és de 5,2 òrgans, en el B de 9, en el C de 17,8 i en el d de 16,8.

En relació a la quantitat, es pot diferenciar entre municipis sense òrgans, amb un nombre moderat (d'un a cinc), alt (de 6 a 10) o molt alt (més de 10). Com ja s'ha observat, la quantitat d'òrgans està vinculada directament amb la mida del municipi, la qual cosa té lògica ja que, quanta més població hi ha més espais participatius ha d'haver. No obstant això, l'excessiva fragmentació pot dificultar el govern dels òrgans sobretot si aquests són de caràcter sectorial. Un 30% dels municipis, que se situen sobretot en els trams de més de 50.000 habitants tenen un nivell de fragmentació molt alt dels òrgans de participació.

Aquestes diferències també són significatives quan s'analitzen les demarcacions territorials: la mitjana de la província de Barcelona és de 10,7 òrgans per municipi mentre que a la resta de Catalunya és de 6,7.

**Taula 17. Percentatge d'ajuntaments segons la quantitat d'òrgans per tram de població i per demarcació territorial**

Quantitat òrgans	Tram de població				Demarcació territorial		Total Catalunya
	Tram A	Tram B	Tram C	Tram D	BCN	Resta Catalunya	
Cap	15	17			9	20	13
De 1 a 5	56	37	8	11	37	43	39
Més de 5	28	46	92	89	54	37	48
Mitjana	5,2	9,0	17,8	16,8	10,7	6,7	9,6

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

### c. Els tipus d'òrgans participatius

En un dels primers estudis comparats sobre òrgans participatius, es recomanava prioritzar els òrgans territorials i les comissions de treball i reduir els consells sectorials (Subirats, 2003). D'aquesta manera el sistema es simplificaria, es treballaria de manera més transversal i sobre temes més concrets. A més de

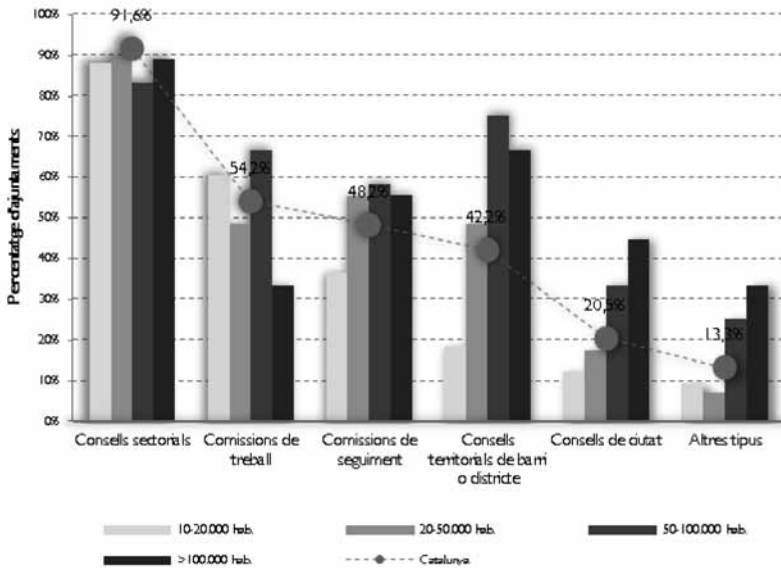


deu anys d'aquest estudi, se segueixen advertint els mateixos problemes de fragmentació, inflació orgànica, amb un clar predomini dels òrgans sectorials.

Al Panel es va consultar sobre cinc tipus d'òrgans que funcionen amb la lògica d'àmbit sectorial (consells sectorials), territorial (consells de barri o de ciutat), o de fins més concrets (comissions de treball o de seguiment). Gairebé la totalitat dels ajuntaments (91,6%) tenen consells sectorials, seguits per les comissions de treball (54,2%), les comissions de seguiment (48,2%), els consells territorials de barri (42,2%), els consells de ciutat (20,5%) i altres tipus d'òrgans (13,3%).

D'un total de 796 òrgans, més de la meitat són consells sectorials, entre el 10 i el 17% són comissions i consells de barri i el 2% són consells de ciutat i un altre tipus d'òrgans. Els municipis dels trams A i B tenen una distribució més irregular amb una menor presència de consells de ciutat i territorials encara que amb una major presència de comissions de seguiment.

**Gràfic 4. Tipus d'òrgans de participació ciutadana vigents dels que disposen els Ajuntaments [n=83]**



Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010.

#### **d. L'actualització del mapa d'òrgans**

La creació i millora dels espais estables és una de les prioritats més destacades pels ajuntaments. Un de cada cinc va prioritzar aquesta opció en primer terme i la meitat la va considerar entre les tres primeres prioritats de les polítiques participatives.

D'acord a les prioritats podem distingir tres grups de municipis: aquells que han seleccionat com a primera prioritat la creació i millora del sistema estable, prioritat alta, que representen un 21% de municipis, els que han seleccionat aquesta opció com a segona o tercera prioritat, prioritat mitjana, que representen el 28% de municipis, i els que no han seleccionat aquesta opció, baixa prioritat que representen el 51% de municipis. Gairebé la totalitat dels municipis que han prioritzat el sistema estable tenen òrgans amb excepció de quatre municipis del tram B. Els que donen més preferència a aquesta opció són els municipis més petits: el 63% dels municipis dels trams A i B enfront del 40% dels trams C i D.

Aquestes dades, que mostren la importància del sistema estable en les estratègies locals, es confirmen quan observem la vitalitat del mapa d'òrgans. D'acord a les dades del Panel, el 61% dels municipis va crear o reformar òrgans de participació en l'últim any. Aquest nivell d'activitat es dona en proporcions similars en els municipis de diferents mides de població.

L'any 2009 el 46,3% dels ajuntaments van crear un total 98 òrgans. Aquesta xifra, un 12% del total d'òrgans existents, és una proporció semblant a la del Panel 2008 i expressa una tendència al creixement constant del sistema. Atès que molt pocs municipis eliminen òrgans (5%), aquest creixement té un caràcter incremental. Les reformes o revisions dels òrgans, en canvi, només es realitzen en una tercera part dels municipis.

Les mitjanes dels òrgans nous per municipis són més grans en els trams més petits, sobretot en el tram B, que concentren el 86% del total. Al seu torn, els tipus més comuns d'òrgans creats, són els consells sectorials (33%), mentre que, els àmbits d'actuació que més destaquen són els assumptes globals, participació, joventut, immigració i infància. En síntesi, es creen molts òrgans, principalment en ajuntaments petits, dedicats, principalment, a temes vinculats a polítiques socials, es reformen pocs i gairebé cap s'elimina.

Finalment, per tal de valorar la importància del sistema estable s'ha creat un índex que inclou dues condicions. La primera, és per a aquells casos que

prioritzen com a primer o segon objectiu el “impuls i millora dels sistemes estables de participació”. La segona condició és per a aquells casos que han creat un òrgan participatiu en l’últim any. En ambdós casos s’assigna el valor 1 als que compleixen aquestes condicions i 0 als que no les compleixen. La taula 20 presenta les freqüències d’aquestes variables amb la mitjana de l’índex per trams de població i demarcació territorial.

En el 43% dels municipis no es dóna cap d’aquestes condicions, ni ha prioritzat ni ha creat, en el 37% dels casos només es dóna una condició; i finalment, en el 20% restant, es donen les dues condicions. En aquest cas s’observa que els municipis més actius són els municipis ubicats en els trams B i C i els menys actius els del D. Els municipis ubicats a la província de Barcelona tenen índexs més alts que els de la resta de Catalunya. Sobre la incidència dels recursos de suport a la participació, es destaca que els municipis sense recursos són els que tenen un índex d’activitat més alt (1) que els que tenen els dos recursos (0,8).

**Taula 18. L’actualització del sistema estable de participació. Percentatge i mitjana de l’índex de Catalunya, del tram de població i de la demarcació territorial**

Condicions	Trams de població				Demarcació territorial		Total Catalunya
	Tram A	Tram B	Tram C	Tram D	BCN	Resta Catalunya	
Cap	46,2	37,1	50,0	44,4	35,4	60,0	43,2
1	35,9	40,0	25,0	44,4	46,2	16,7	36,8
2	17,9	22,9	25,0	11,1	18,5	23,3	20,0
Mitjana	0,7	0,8	0,7	0,6	0,8	0,6	0,7

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

### e. Informació disponible sobre els òrgans

Disposar d’informació pública dels òrgans és un indicador bàsic de qualitat en la gestió d’aquests espais estables. Al Panel 2008 es va consultar sobre la disponibilitat de diferents tipus d’informes i documents en múltiples espais i canals d’informació. La conclusió fonamental era que hi havia un percentatge relativament alt, entre un 30 i 40%, que no disposava d’informació sobre els

òrgans. El tipus de documentació més comú eren les actes, mentre que la informació de més qualitat (memòries i informes) era més escassa. Finalment, els canals més comuns per accedir a la informació de qualitat eren les pròpies àrees de participació.

Al Panel 2010 l'anàlisi s'ha centrat en la informació disponible a la web ja que aquest és un canal de què disposen tots els municipis i facilita l'accessibilitat de la informació als ciutadans. A més, la informació a la web permet un seguiment del sistema i dóna més transparència a la seva gestió. El resultat d'aquest estudi mostra que hi ha diferències significatives entre els municipis.

El 32% de municipis amb òrgans de participació, en proporció similar en tots els trams, no disposa d'informació sobre aquests en la pàgina web. Entre els ajuntaments amb informació a la web, és escassa la informació sobre temes com convocatòries i ordres del dia, memòries o informes. El tipus d'informació més abundant és aquell de caràcter formal, com actes (54,5%), llistat d'integrants (45,6%) o convocatòries a sessions (38,2%), mentre que és menor el nombre d'ajuntaments que té informació de més qualitat com informes o dictàmens i memòries (29,1%) i avaluacions (16,4%).

Però no tota la informació disponible al lloc web és accessible per a tot públic. La major part d'aquesta informació, només està disponible per a alguns. Només les actes, reglaments o la informació més general, està disponible al públic en més del 10% dels municipis.

En síntesi, dues tercers parts dels ajuntaments amb òrgans, tenen informació disponible sobre aquests a la web però són pocs els que disposen d'informació de qualitat i majoritàriament aquesta només està disponible per a alguns.

#### **2.4.2 Els instruments dinàmics**

Els instruments dinàmics constitueixen un subsistema de la política participativa que inclou els processos, els mecanismes i les plataformes d'Internet. En aquest bloc s'analitzen les característiques específiques de cadascun d'aquests instruments –extensió territorial i quantitat d'instruments– i en el cas dels processos, que s'han analitzat amb més profunditat, altres característiques com origen de la iniciativa, forma de gestió, etc. Aquestes característiques s'analitzen tenint en compte tres factors explicatius: la grandària de la població, la demarcació territorial i la disponibilitat de recursos institucionals.

### a. El mapa d'instruments dinàmics

Per a una aproximació global de la implantació d'instruments dinàmics, s'ha construït un índex per detectar la diversitat d'instruments utilitzats i facilitar les comparacions entre municipis. La disponibilitat de processos, mecanismes i plataformes d'Internet són les variables d'aquest índex. A cada variable se li ha assignat el valor d'u, de manera que aquells municipis que sumen tres, que és el valor màxim, són els que compten amb un subsistema més diversificat.

A partir dels resultats obtinguts es poden diferenciar tres tipus de municipis. El primer grup, és trobem els que els manca un subsistema dinàmic (10,5% dels municipis), el segon és d'aquells que disposen d'un o dos instruments (66,3%), i finalment, aquells municipis que disposen dels tres instruments (24,2%).

Com s'observa a la taula 19, l'índex puja progressivament amb l'augment de la població municipal amb excepció del tram C que no té cap municipi que disposi dels tres instruments. Aquest factor, segurament incideix en l'índex de recursos que també baixa en el grup de municipis amb un sistema dinàmic més actiu. En relació a la demarcació territorial, els municipis de Barcelona tenen un índex superior a la mitjana catalana, mentre que els de la resta de Catalunya tenen un índex menor.

**Taula 19. Disponibilitat d'instruments del sistema dinàmic. Percentatge de municipis i índex mitjà per tram de població, demarcació territorial i índex de recursos organitzatius.**

Instruments per municipi	Trams de població				Demarcació territorial		Catalunya	Índex Recursos
	Tram A	Tram B	Tram C	Tram D	BCN	Resta Catalunya		
Cap	10,3	11,4	16,7		9,2	13,3	10,5	0,9
1	30,8	28,6	8,3	22,2	21,5	36,7	26,3	1,5
2	35,9	31,4	75,0	44,4	47,7	23,3	40,0	1,8
3	23,1	28,6		33,3	21,5	26,7	23,2	1,6
Mitjana	1,7	1,8	1,6	2,1	1,8	1,6	1,7	

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Instruments: 1) Processos participatius; 2) Mecanismes participatius; 3) Plataformes d'Internet.

### **2.4.2.1 Els processos participatius**

Es consideren processos participatius a totes aquelles accions seqüencials que s'executen durant un temps determinat per actors organitzacionals, institucionals o socials en coordinació amb un govern municipal o local (Pindado et al. 2002). La seva multiplicació i extensió a tot el territori català coincideix amb la tercera onada de les polítiques participatives en les quals s'han aprofundit els mecanismes d'innovació i qualitat democràtica. El fet de ser instruments flexibles, oberts, plurals i que s'adapten a àmbits territorials o temàtics diversos, ha facilitat la seva implementació en polítiques, plans i projectes de diferents envergades. Es destaca també que en els últims anys ha hagut un creixement dels processos cap a àmbits en què tradicionalment “no entrava” la participació com obres públiques o urbanisme. Entre els factors que expliquen aquest impuls s'ha de destacar el paper d'institucions promotores, com la Direcció General de Participació Ciutadana o la Diputació de Barcelona i la legislació de diferents polítiques sectorials que preveuen, en alguns casos de forma prescriptiva, la implementació d'aquests instruments.

Al Panel 2008, es va constatar que la promoció dels processos participatius era l'objectiu més esmentat entre 91 municipis consultats. La majoria dels ajuntaments havien implementat processos i aquests estaven vinculats a diverses temàtiques. D'acord amb aquests factors, es preveia un creixement en la implementació d'aquests instruments entre els municipis catalans. Al Panel 2010, s'ha aprofundit l'anàlisi dels processos amb una indagació específica sobre tipus de processos –vinculat a plans i processos puntuals–, etapes en les quals s'implementen, documentació disponible, formes de gestió, origen de les iniciatives i metodologies participatives utilitzades.

#### **a. El mapa dels processos participatius**

Els processos participatius estan estesos en gairebé el 80% dels municipis, amb una mitjana de 3,2 per municipi. La distribució d'aquests 243 processos entre els municipis augmenta a mesura que creix la grandària de la població. No obstant això, a diferència dels òrgans, el contrast entre els trams de població no és tan pronunciat ja que, amb excepció del tram D, les mitjanes de tots els trams s'apropen a la mitjana general de Catalunya.

Si comparem aquestes dades amb les del Panel 2008, observem un descens significatiu tant en els municipis amb processos (del 90% el 2008 al 78,9% el 2010), com en el total de processos per municipi (d'una mitjana de 6,2% el 2008 a 3,3% en el 2010). Es poden plantejar algunes hipòtesis per explicar aquest descens significatiu.

La primera, és que hagin canviat les prioritats en les polítiques participatives. En principi, aquesta hipòtesi quedaria rebutjada, ja que la promoció dels processos segueix sent l'objectiu més destacat pel conjunt de municipis. Tanmateix, cal destacar que els municipis més grans, que són els que tenen més processos i han estat pioners en la seva implantació, tenen la ponderació relativa més baixa sobre aquest objectiu. Aquesta dada s'ha de tenir en compte perquè podria definir un canvi en les preferències d'objectius.

La segona hipòtesi, potser la més probable, és que la conjuntura econòmica ha obligat els municipis a fer ajustaments en els seus pressupostos i ha limitat la implementació d'aquests instruments. A diferència dels òrgans, que es poden implementar amb molt baix cost, els processos requereixen una major dedicació de recursos humans i materials com ho prova el fet que un percentatge elevat de processos estan gestionats per empreses o especialistes contractats.<sup>3</sup>

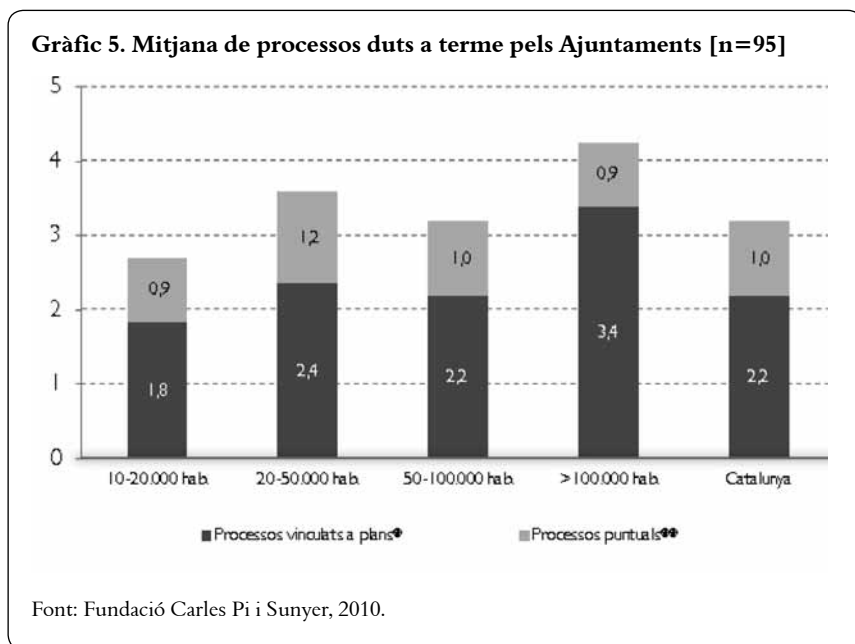
## **b. Els tipus de processos participatius**

Els factors diferenciadors dels processos estudiats en el Panel són: l'abast i/o la temàtica que aborden. En el primer cas, es distingeixen els processos vinculats a plans de polítiques sectorials d'aquells que tenen un caràcter puntual. La diferència fonamental és que els primers són experiències integrades a una estratègia d'intervenció més general que preveuen actuacions de major impacte i permanència.

Els processos vinculats a plans, han estat impulsats per tres quartes parts dels ajuntaments amb una mitjana de 2,2 processos per municipi. Els processos puntuals tenen un nivell d'implantació menor, del 56%, amb una mitjana d'un procés per municipi. El 24% dels municipis disposen de dos tipus de processos, el 44% només disposa de processos vinculats a plans i el 24% només disposa de processos puntuals.

---

<sup>3</sup> El cost mitjà d'un procés participatiu estimat en el Panel 2008 era d'uns 20.000 euros. Aquesta xifra era molt propera a l'estimació realitzada en l'estudi de Font i Galais (2009).



El fet que prevalguin els processos vinculats a plans sectorials pot ser considerat un indicador positiu, perquè en aquestes condicions s'afavoreix la continuïtat de la participació.<sup>4</sup> Tanmateix pot succeir, que experiències participatives incloses en plans sectorials, moltes vegades definides de manera prescriptiva, es transformin en una simple formalitat o tràmit que només busca legitimar una actuació. En canvi altres, de caràcter puntual, poden haver estat molt eficients en la seva gestió i eficaces en els seus propòsits.

En relació a les matèries a les quals estan vinculats, s'aprecia un ampli espectre de temàtiques, cosa que demostra que aquests instruments s'han estès a diferents polítiques públiques. Els àmbits que tradicionalment s'han mostrat més durs o tancats a la intervenció ciutadana, com el d'urbanisme o obres públiques, avui són els que tenen un percentatge més elevat de processos participatius. En el cas dels plans sectorials, els més difosos són els Projectes d'Intervenció Integral –Llei de Barris– (35,1% de municipis), seguits dels de joventut (31,6%), participació ciutadana (21,1 %), igualtat (19,3%), agendes

<sup>4</sup> La discontinuïtat dels processos és un dels principals problemes detectats en l'avaluació de les experiències (Font i Galais, 2009).



21 (17,5%) i habitatge (15,8%). Els menys estesos, que no superen el 2% dels municipis, són els d'esports, infància, gent gran, ús d'equipaments i d'entorn.

En relació als processos puntuals, l'àmbit més estès entre els municipis és el d'urbanisme (41,5%). Entre el 20 i 25% dels municipis han desenvolupat processos puntuals en temes de joventut, cultura, dona, educació i comerç-turisme. Els àmbits participatius menys desenvolupats entre els municipis – menys del 12%– són els de discapacitat, gent gran, immigració i salut.

Si parem atenció a la quantitat de processos per àmbit, observem que les proporcions són similars. En el cas dels 164 plans sectorials, trobem en primer lloc els Projectes d'Intervenció Integral (12%), seguits de joventut (11%), participació ciutadana (7%), igualtat (7%), agendes 21 (6%) i habitatge (5%). Pel que fa als 197 projectes puntuals, en primer lloc trobem els vinculats a urbanisme (21%) seguits de cultura (7%), joventut (6%), educació (6%) i medi ambient (6%).

Aquesta distribució d'àmbits, concorda de manera significativa amb les dades del Panel 2008, fet que posa de manifest que en els últims anys es mantenen algunes tendències respecte als àmbits on es promou més la participació. Aquestes tendències tenen a veure amb l'impacte de la legislació aprovada en els últims anys, sobretot la que afecta l'urbanisme, al paper de determinades regidories que han estat més sensibles vers aquestes experiències, com les de joventut, i a les pròpies tradicions més participatives de les polítiques socials (Martí i Rebollo 2006; Castellà, 2008).

### **c. Les formes de gestió i els mecanismes participatius dels processos**

En relació a la gestió, les dades del Panel confirmen el caràcter “top-down” d'aquestes polítiques assenyalat en altres estudis (Castella, 2008). Gairebé la totalitat dels processos són impulsats pels propis ajuntaments i només un 5,3% per la iniciativa ciutadana. Tanmateix, encara que els ajuntaments intervenen en la gestió de la majoria dels processos (78%), cal destacar la intervenció d'altres actors, fonamentalment empreses i consultores, que han participat en la gestió del 45% dels processos. Altres actors, com a entitats sense ànim de lucre o d'un altre tipus tenen una intervenció menor, ja que només gestionen un 6% dels processos. Una dada rellevant a destacar és que gairebé tots els municipis que han comptat amb la participació d'empreses per a la gestió dels processos, també han rebut suport econòmic extern d'una entitat governamental.

En la gestió dels processos es poden utilitzar diferents metodologies participatives. Al Panel es va consultar sobre un grup de metodologies que inclouen aquelles de caràcter presencial (reunions amb entitats i agents socials, tallers participatius, reunions obertes a la ciutadania), virtual (mecanismes via Internet), d'indagació sistemàtica de l'opinió ciutadana (entrevistes, grup de discussió i enquestes), i decisòries (votacions).

En general prevalen els mecanismes presencials (reunions i tallers) i en menor proporció els mètodes sistemàtics per conèixer l'opinió dels ciutadans, com ara enquestes i grups de discussió i entrevistes. Els mecanismes que utilitzen Internet només s'utilitzen en una quarta part dels processos, mentre que les votacions només s'han fet servir en el 9% dels casos. La distribució d'aquestes metodologies és similar en els processos puntuals i en els vinculats a plans. La diferència fonamental entre ambdós tipus es dona en la utilització de les votacions, que és més comú en les actuacions puntuals (14%) que en les vinculades a plans (6,6%).

La reunió és el mètode participatiu més estès de tots els processos. Cal destacar la preferència envers reunions amb entitats i agents socials que s'utilitzen en un 70% dels processos, per sobre de les reunions obertes a la ciutadania que només s'implementen en el 39%.

Si bé en el Panel no s'ha indagat sobre la intensitat de la participació – consultiva, deliberativa, decisòria o de gestió– ni el tipus d'actors participants, en diferents estudis es coincideix que predominen els processos consultius o deliberatius, dirigits preferentment cap al món associatiu (Castella, 2008). En l'estudi de Font i Galais (2009) es destaca que, amb excepció dels pressupostos participatius, amb un 40% de casos amb co-decisió, la resta dels processos són majoritàriament consultius i en menor proporció, en casos com tallers o qüestionaris, també destaca el codisseny. Sobre les metodologies participatives, aquest estudi també revela la preponderància del nivell consultiu i en menor proporció del codisseny.

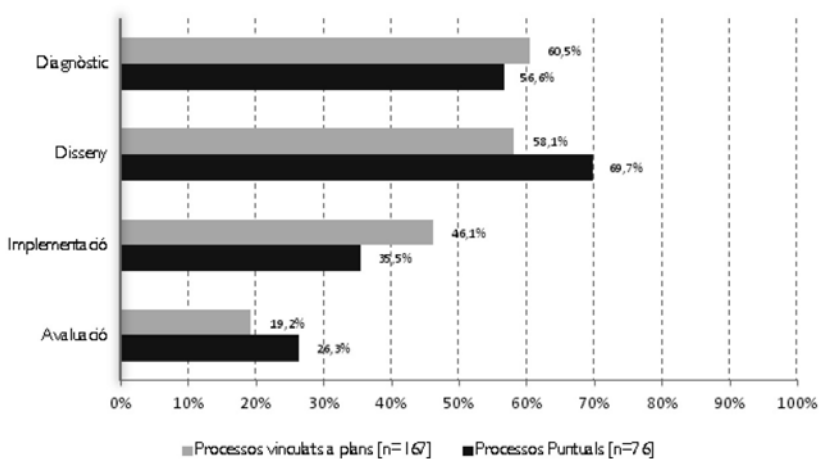
#### **d. L'etapa en què s'implementen els processos participatius**

Els processos participatius es poden implementar en diferents fases d'una política o actuació municipal. Al Panel, la consulta es va centrar en les etapes de: diagnòstic, disseny, implementació i avaluació. La figura següent mostra una distribució similar dels processos puntuals i dels vinculats a plans en totes les

etapes considerades. En més del 60% dels casos, els processos participatius es donen en les etapes de disseny i diagnòstic de les actuacions. Seguidament, veiem que en un 40% dels casos la participació es dona en la fase d'implementació. Finalment, la participació en l'etapa d'avaluació només es dona en una quarta part dels processos.

És interessant destacar que el 40% dels processos només es donen en una etapa, preferentment en el diagnòstic o el disseny, el 33% en dues, el 16% en tres, i només el 10% dels processos es desenvolupen en les totes les fases considerades.

**Gràfic 6. Etapa en la que s'han desenvolupat els processos participatius**



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2010.

### e. La informació disponible i l'avaluació dels processos

La informació sistemàtica i accessible dels processos és una condició fonamental per al seguiment i avaluació comparada de les experiències municipals. La informació, no només és una condició necessària perquè es doni un procés participatiu, sinó també un recurs fonamental per al seguiment i valoració dels mateixos.

Al Panel es va consultar als municipis sobre la disponibilitat de documents com “memòries”, “normes de participació” i “avaluacions”. Gairebé la totalitat d’ajuntaments amb processos de participació disposen d’algun tipus de la documentació esmentada. D’aquests documents els més comuns són les memòries que estan disponibles per al 70% dels processos, mentre que només un 30% dels processos disposa de normes de participació o avaluacions. En aquests casos tampoc s’adverteixen diferències significatives entre els processos vinculats a plans i processos puntuals.

**Taula 20. Informació disponible sobre el total de processos participatius puntuals i vinculats a plans.**

Documentació disponible	Processos puntuals		Processos vinculats a plans	
	N	%	N	%
Memòria	48	63,16	125	74,85
Protocol o normes de participació	24	31,58	52	31,14
Avaluació	25	32,89	47	28,14

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Pel que fa a l’avaluació, es va consultar sobre l’existència d’algun tipus d’avaluació per a cada procés participatiu i el tipus d’avaluació que feia el municipi –interna, externa i mixta–. Sobre el total d’ajuntaments consultats, el 45,3% disposa d’algun tipus d’avaluació dels processos –47,4% en els plans sectorials i 45,2% en els processos puntuals–. Sobre el total de processos, el 30% han estat avaluats (el 28% dels vinculats a plans i el 37% dels puntuals). El tipus d’avaluació majoritària és la interna, 56% dels municipis, seguides les mixtes, 43,8% i, per últim, les externes, 21,9%. Finalment, gairebé la totalitat de processos avaluats tenen documents d’avaluació i, com ja s’ha esmentat, al voltant del 20% dels processos han incorporat la participació en l’etapa d’avaluació de les actuacions.

#### **f. Factors de qualitat en la implementació dels processos participatius**

Com s’ha observat, no tots els municipis gestionen els seus processos de la mateixa manera. Per tal de valorar aquestes diferències s’han considerat tres indicadors de qualitat en la gestió dels processos. El primer, es refereix a les

etapes en què s'implementa un procés. En aquest cas es parteix del supòsit que aquells municipis que inclouen la participació en dues o més etapes d'un pla o projecte puntual, desenvolupen experiències més contínues i integrals que els que només ho implementen en una etapa.

El segon, es refereix a intervenció d'especialistes, empreses o consultores, en la gestió del procés. Aquí, es parteix del supòsit que els municipis que incorporen a aquests actors destinen més recursos, dedicació i expertesa que els que no en tenen. Per últim, es considera que aquells municipis que han realitzat algun tipus d'avaluació dels seus processos tenen una gestió de major qualitat que els que manquen d'avaluació. En els tres casos s'assigna el valor 1 als que compleixen aquestes condicions i 0 als que no les compleixen. Es considera que els municipis que reuneixen més condicions (el màxim és 3) són els que tenen una major qualitat en la gestió dels processos.

La taula 21 mostra els resultats, les freqüències i les mitjanes d'aquest índex per trams de població i demarcació territorial. Del total de municipis amb processos, el 52% té nivells de qualitat mitjà o alt i el 48% baix o molt baix. El nivell de qualitat és major en els municipis més grans i en els de la província de Barcelona. Al seu torn, aquells municipis amb més recursos institucionals i de suport extern són els que tenen nivells de qualitat més alts en els seus processos participatius.

**Taula 21. Factors de qualitat en la gestió dels processos participatius. Percentatges i mitjana de l'índex de municipis de Catalunya, tram de població i demarcació territorial**

Disponibilitat de factors de qualitat*	Trams de població				Demarcació territorial		Total Catalunya
	Tram A	Tram B	Tram C	Tram D	BCN	Resta Catalunya	
Cap	41,0	34,3	33,3	22,2	32,3	43,3	35,8
1	25,6	20,0	25,0	22,2	20,0	30,0	23,2
2	20,5	11,4	16,7	33,3	18,5	16,1	17,9
3	12,8	34,3	25,0	22,2	29,2	10,0	23,2
Mitjana	1,0	1,4	1,3	1,5	1,6	0,9	1,3

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

\*Factors de qualitat: 1. Processos amb participació en dos o més etapes; 2. Intervenció d'empreses o consultores en la gestió de processos; 3. Processos amb algun tipus d'avaluació.

### 2.4.2.2 Els mecanismes participatius

#### a. El mapa dels mecanismes de participació

Al Panel s'ha consultat sobre la implementació municipal d'un conjunt de mecanismes participatius reconeguts en la legislació vigent. Aquests mecanismes, les "audiències", les "iniciatives populars", les "consultes populars" i els "referèndums", estan menys estesos que els processos, ja que només han estat promoguts pel 41,1% dels municipis.

Cap municipi ha implementat referèndums, mentre que les iniciatives populars només s'implementen entre els ajuntaments més petits, trams A i B. En termes relatius, les audiències i les consultes populars són més comuns entre els municipis més grans, tram D.

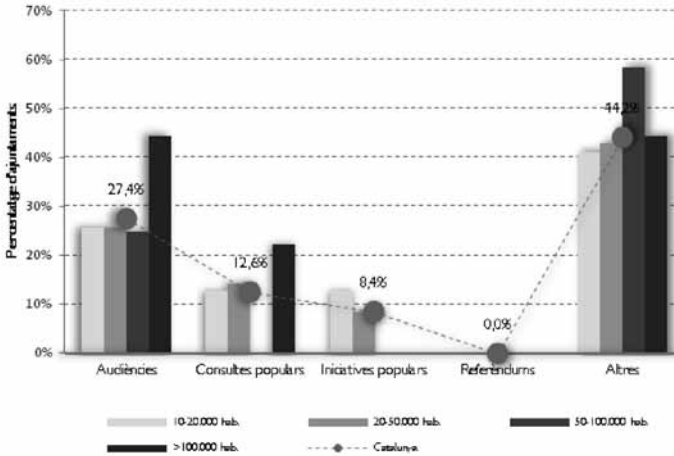
Si es comparen aquestes dades amb les del Panel 2008, també s'observa un descens en el total de municipis que han utilitzat mecanismes participatius. Això és, perquè hi ha menys municipis amb audiències, que és el mecanisme més utilitzat. Tanmateix, les consultes populars s'han quadruplicat passant del 3 al 12%, mentre que les iniciatives populars s'han mantingut en percentatges similars al 2008 (8%).

#### b. Els tipus de mecanismes

Dels mecanismes consultats en el Panel, els més utilitzats pels ajuntaments són les audiències (27,4%) seguides de les consultes populars (12,6%) i en menor grau de les iniciatives populars (8,4%). Un 44% d'ajuntaments va esmentar altres mecanismes de participació però la diversitat d'experiències ha dificultat la recodificació d'aquests. Les audiències no només són els mecanismes més estesos sinó també els més utilitzats per cada municipi. La mitjana d'audiències entre els ajuntaments que van usar aquest mecanisme és de 3,2; la de les iniciatives és de 2; i la mitjana de les consultes és de 1,1.

Per últim, dels 39 municipis amb mecanismes, 33 només han utilitzat un tipus de mecanisme, 5 municipis 2 i només un municipi ha utilitzat els tres en el mateix any.

**Gràfic 7. Mecanismes de participació utilitzats pels Ajuntaments el 2009 [n=95]**



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2010.

### 2.4.2.3 Les plataformes participatives d'Internet

Fa alguns anys, disposar d'eines participatives a través d'Internet era un indicador d'innovació i qualitat a les polítiques participatives. Avui en dia Internet s'ha transformat en un servei de primera necessitat i la disponibilitat d'aquestes eines ja no és un factor d'innovació sinó un requisit bàsic per a una política participativa. A més, la irrupció de les xarxes socials ha demostrat que Internet no només facilita la informació i la comunicació, sinó també la incidència dels ciutadans en els assumptes públics.

La importància de les noves tecnologies ha estat reconeguda per la legislació d'àmbit local que estableix que els municipis han d'impulsar tecnologies de la informació per facilitar la participació ciutadana (Llei 57/2003). Un dels principals reptes dels governs locals és reduir la bretxa digital i adaptar els canals de comunicació a les condicions establertes per la llei 11 de 2007 d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics.

En els últims anys a Catalunya s'han impulsat iniciatives a nivell local per promoure l'ús de les TIC en els governs locals. L'experiència del consorci LOCALRET que ha impulsat la plataforma de participació Consensus és potser la més important a nivell local d'arreu d'Espanya.

Altres institucions, com la Diputació de Barcelona o de Direcció General de Participació, també han donat suport i promogut l'ús les TIC a nivell local. Malgrat aquestes previsions s'observen grans dèficits en l'ús dels espais interactius de participació ciutadana, sobretot en els deliberatius, ja que són molt pocs els ajuntaments que compten amb aquests espais (Borge, Colombo i Welp, 2008).

Al Panel es va consultar, específicament, sobre la utilització de plataformes interactives especialitzades en participació ciutadana. L'ús d'aquestes plataformes garanteix un ús més sistemàtic de la xarxa i pot ser considerat un indicador de qualitat en la gestió d'una política participativa.

### **a. El mapa de les plataformes de participació**

El 56% dels ajuntaments disposen de plataformes especialitzades en participació ciutadana a través d'Internet, mentre que el 36% utilitza els espais de la web municipal per promoure la participació. Aquestes proporcions són similars en tots els trams de població a excepció del tram D, en què el 80% de municipis disposa de plataformes. Per tant, la grandària de població no apareix com un factor decisiu en la utilització d'aquestes eines. Tanmateix, en els trams més grans, es destaquen la plataformes especialitzades (el 100% del tram C té Consensus), mentre que en els més petits, les webs municipals tenen un paper més rellevant.

### **b. Tipus de plataformes especialitzades**

De les plataformes especialitzades el 62,8% dels municipis utilitzen Consensus i el 48,8% disposen d'altres plataformes. En el cas de Consensus, crida l'atenció que aquest servei no s'hagi estès a un nombre més alt de municipis tenint en compte les facilitats d'accés i de manteniment que ofereix aquest projecte als municipis participants. En relació a les altres plataformes, encara que el Panel no ha indagat sobre de les característiques de les mateixes, si es posa en evidència que els municipis poden utilitzar múltiples instruments interactius per afavorir la participació (Curtó, 2011).



Respecte de la intensitat de l'ús d'Internet, el fet que més del 40% dels municipis no tinguin aquests instruments, mostra que hi ha un dèficit important en l'ús de les TIC. Aquest dèficit, es confirma a més, per altres dades apuntades en el Panel com la baixa intensitat de l'ús d'Internet en els processos participatius i en la informació bàsica vers la ciutadania.

### **2.4.3 La innovació democràtica: estat de la situació**

Els instruments de participació ciutadana analitzats en aquest bloc formen part les estratègies destinades a millorar la gestió de les polítiques públiques dels municipis catalans. L'estudi del Panel no té com a objectiu valorar l'impacte o la qualitat d'aquests instruments, sinó més aviat oferir un mapa comparatiu de les principals actuacions i tendències observades. Els resultats comparatius a nivell territorial i temporal, entre els Panels 2008 i 2010, permeten construir una primera sèrie temporal en la que es destaquen alguns aspectes rellevants.

En primer lloc, els òrgans i els processos participatius són els instruments més estesos entre els municipis. Els mecanismes, en canvi, tenen una presència sensiblement menor. En aquest últim cas, es tracta d'instruments més vinculats a la participació individual i decisòria, la qual cosa indica que els municipis tenen preferència cap a fórmules de caràcter consultives o deliberatives.

L'evolució dels instruments també mostra un contrast significatiu, ja que els òrgans han mantingut un creixement constant en els dos períodes estudiats mentre que els processos i els mecanismes han disminuït significativament. La vitalitat del sistema estable es dona sobretot en els municipis més petits, doncs són els que, en termes relatius, han creat més òrgans i prioritzat més aquests espais.

En segon lloc, tant els òrgans com els processos es caracteritzen per una certa fragmentació temàtica ja que prevalen els àmbits sectorials sobre els globals o de caràcter territorial. Aquests espais reflecteixen l'impuls que li han donat algunes polítiques sectorials a la participació com són els casos d'urbanisme o obres públiques. Davant d'aquesta fragmentació són relativament pocs els municipis que compten amb plans estratègics de participació que faciliten la integralitat i coherència de les actuacions.

Un tercer aspecte destacable és l'escassa informació disponible sobre aquests instruments per a la ciutadania. Si considerem que la informació és una condició bàsica per a qualsevol experiència participativa, aquesta mancança és

un dèficit que afecta al cor d'aquesta política. Desconèixer a què, com, quan i on participar, així com els resultats d'aquestes experiències, suposa una limitació a una intervenció ciutadana de qualitat. L'escassa informació també afecta la capacitat dels ciutadans per al seguiment i avaluació d'aquestes polítiques. De fet, són escasses les experiències avaluades, amb documentació disponible i intervenció d'actors externs.

Els resultats del Panel també mostren que els municipis utilitzen poc Internet com a canal de comunicació i com a espai de participació ciutadana. Les metodologies presencials tenen major preferència que les virtuals i només la meitat dels municipis compten amb plataformes especialitzades de participació per Internet.

En cinquè lloc, gairebé la totalitat dels processos participatius són iniciativa de la pròpia administració i el mateix es pot induir per a la resta d'instruments. Però és interessant destacar que més del 40% dels processos han estat gestionats amb la participació d'empreses i, en menor mesura, per entitats sense ànim de lucre.

El desplegament dels instruments analitzats varia d'acord amb el tram de població i la demarcació territorial. A la Taula 22, que reagrupa els municipis per quantitat d'instruments utilitzats, es constata que els municipis amb més població i els situats a la província de Barcelona tenen configuracions instrumentals més desenvolupades que la mitjana de Catalunya.

**Taula 22. Tipus d'ajuntaments segons instruments de participació utilitzats. Percentatge d'ajuntaments i mitjana d'instruments per Catalunya, tram de població i demarcació territorial.**

Quantitat d'instruments utilitzats	Trams de població				Demarcació territorial		Total Catalunya
	Tram A	Tram B	Tram C	Tram D	BCN	Resta Catalunya	
0-2	30,8	31,4	8,3		23,1	30,0	25,2
3-4	56,4	45,7	66,7	55,6	50,8	60,0	53,7
5-6	12,8	22,9	25,0	44,4	26,2	10,0	21,1
Mitjana d'instruments	3,1	3,3	3,8	4,0	3,5	3,0	3,4

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Instruments: 1) Reglament de participació; 2) Òrgan de participació; 3) Procés participatiu; 4) Algun mecanisme participatiu; 5) Plataforma Internet; 6) Pla integral de participació.

Per acabar, s'ha relacionat el suport polític (definit en la dimensió estratègica) i els recursos de suport a la participació (definit en la dimensió organitzativa), amb el desplegament d'instruments participatius. La taula de contingència (taula 23) mostra que els municipis amb més instruments participatius tenen un nivell més alt de suport polític. La mateixa correlació la trobem amb els recursos: a més instruments, més quantitat de recursos.

**Taula 23. Relació entre els instruments de participació utilitzats i els índexs de suport i de recursos vers les polítiques participatives**

Quantitat d'instruments utilitzats	Suport polític			Recursos interns i externs		
	Baix	Mitjà	Alt	Sense recursos	Amb un recurs	Amb els dos
0-2	41,7	25	33,3	21,4	50	28,6
3-4	28,3	49	22,4	7,7	16,9	65,4
5-6	13,8	13,8	72,4	0	6,9	93,1

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

### 3. Reflexions finals

#### 3.1 L'extensió dels instruments d'innovació democràtica

La primera reflexió d'aquesta anàlisi és que es confirmen els resultats del Panel 2008, que mostren que els instruments d'innovació democràtica s'han estès a àmbits territorials i temàtics diversos. L'onada participativa ha arribat als municipis petits, a demarcacions territorials amb poca tradició participativa i a nous àmbits com urbanisme o obres públiques, que avui a dia són els que es mostren més actius en la promoció d'experiències participatives. Aquesta proliferació d'instruments va de la mà d'un desenvolupament institucional i d'una xarxa d'interaccions amb organismes supralocals que han donat suport i continuïtat a aquestes polítiques.

Al seu torn, les dades del Panel mostren que el desplegament d'aquests instruments estan estretament vinculat a factors com: la mida de la població, la demarcació territorial, la disponibilitat de recursos i el suport polític. Aquests resultats coincideixen amb les conclusions d'altres estudis on s'assenyala que els municipis més grans, amb més recursos i ubicats a la província de Barcelona, són els que tenen major diversitat d'instruments participatius. Però el Panel

posa també en evidència que una important proporció de municipis petits compten amb alts nivells d'institucionalització, suports externs i instruments participatius. Justament l'objectiu més valorat pels municipis de menys de 50.000 habitants és la promoció d'instruments participatius.

Per tant, a més de la mida municipal, s'han de tenir especialment en compte altres factors que han confluït en la promoció d'aquestes pràctiques innovadores com la intensitat d'interaccions, sobretot a la província de Barcelona, la disponibilitat de recursos, interns i externs, el suport polític i les pròpies preferències dels municipis.

Els municipis amb més desenvolupament d'instruments participatius són els que tenen una proporció més alta de suports interns i externs. L'importantíssim paper de les institucions promotores, sobretot la Diputació de Barcelona i la Direcció General de Participació, queda retratat en la intensitat de les xarxes de suport i en la valoració que tenen els municipis de les mateixes com a entitats de referència. Aquestes capacitats externes es reforcen amb els recursos interns generant un cercle virtuós que afavoreix la implementació d'experiències innovadores. Els municipis de la província de Barcelona, amb un major instrumental d'innovació, destaquen clarament en tipus i diversitat de suports externs. Altres factors externs, com les polítiques sectorials d'organismes supramunicipals, expliquen l'extensió de la participació en àmbits no tradicionals.

La segona observació té a veure amb alguns biaixos o característiques d'aquestes polítiques que han estat ressenyades en la introducció i en l'anàlisi de les diferents dimensions del Panel. A mode de síntesi, es destaca el caràcter "top down" de les iniciatives, la professionalització i especialització dels gestors, el creixent nivell d'institucionalització i de regulacions prescriptives, la inflació orgànica, la fragmentació temàtica i sectorialització organitzativa, la preeminència de xarxes multinivell verticals i preferentment de suport econòmic, la preferència pels ciutadans organitzats i les dificultats per incorporar als ciutadans no organitzats i a les noves tecnologies per facilitar l'obertura i transparència de les experiències.

Aquests biaixos, que responen més a la lògica d'un estil jeràrquic que d'un estil relacional, descansen en alguns supòsits en què se sustenta aquest model. El model d'innovació, es promou com un complement o reforç del sistema representatiu a través d'estratègies molt cauteloses per no interferir o solapar els àmbits de decisió pública. De forma anàloga a les administracions,

els instruments participatius tenen com a sostre l'esfera de decisió política. D'aquí que els nivells de participació rares vegades ascendeixen a l'àmbit de la codecisió i es limiten a la informació, la consulta o la deliberació.

Aquest excessiu zel per no envair àmbits propis de la política, restringeix les temàtiques participatives a les contribucions positives dels ciutadans. Des d'aquest supòsit, les polítiques participatives són essencialment col·laboratives (Colino i del Pi 2008) i remetent la dimensió conflictual a l'àmbit polític. Al seu torn, es tracta d'evitar els perills de la manipulació i cooptació de les experiències participatives a través d'una gestió professional i objectiva. Des d'aquesta lògica s'han creat estructures estables, carreres professionals i un marc institucional amb un alt nivell de maduresa.

D'altra banda, els ajuntaments poden garantir o promoure la incidència dels ciutadans en els assumptes públics, però la intervenció d'aquests, dependrà, en última instància, de la seva pròpia voluntat. Les regles de joc clares, els procediments justos, les tècniques apropiades, la comunicació eficient o la distribució de recursos d'empoderament no garanteixen per si mateixos la implicació dels ciutadans però sí les condicions en què es pot donar. D'aquí que els instruments estables o de garantia de la participació, que són més formals i estructurats, siguin els que tenen una implantació més acceptada.

En síntesi, el discurs d'innovació democràtica s'ha estès entre els municipis catalans però els instruments que el materialitzen s'han implementat amb la lògica de les administracions tradicionals. D'aquesta manera s'explica la compatibilitat entre dissenys institucionals jeràrquics i instruments pensats per a governs de relacions horitzontals.

### **3.2 Un nou cicle en les polítiques de participació?**

El predomini dels biaixos jeràrquics amb els seus valors d'autoritat, ordre i racionalitat instrumental, i les seves estructures amb rols perfectament diferenciats, té certes virtuts però també alguns dèficits. La continuïtat i estabilitat de les polítiques, el tractament especialitzat i objectiu dels problemes i la gestió dels especialistes, són alguns dels avantatges que el caracteritzen. Però, els instruments innovadors expressen mimèticament alguns dels problemes de les administracions com la inflació orgànica, l'excessiva fragmentació temàtica i escassa transversalitat en l'abordatge de problemes comuns. Al seu torn, la

preferència procedimental sobre els resultats, provoca un excessiu formalisme que desanima l'espontaneïtat i el dinamisme de les aportacions ciutadanes.

La reafirmació dels biaixos jeràrquics és una de les característiques que sorgeixen en comparar les dades dels Panels 2008 i 2010. Malgrat les crítiques o objeccions sobre el funcionament o la qualitat participativa dels instruments estables, se segueixen creant òrgans, preferentment sectorials, es reformen molt pocs i pràcticament no s'elimina cap. Per a un 20% dels municipis, sobretot els més petits, la creació o millora dels instruments estables, és la principal prioritat de les seves polítiques participatives. Aquest sistema segueix presentant una gran diferenciació temàtica, amb preeminència d'òrgans de caràcter sectorial, que expressa una fragmentació en el tractament dels problemes més pròpia de la lògica de les administracions que a les necessitats de governança del sistema.

D'altra banda, tot i que els processos participatius segueixen sent la prioritat més destacada pels ajuntaments, el seu nombre s'ha reduït a la meitat, i hi ha un 10% menys d'ajuntaments que promouen aquestes iniciatives. També les audiències han disminuït mentre que les iniciatives populars es mantenen en els nivells del 2008. Només les consultes populars han crescut però segueixen sent una opció molt minoritària en el conjunt d'instruments utilitzats. Finalment, les plataformes interactives d'Internet només s'han estès a la meitat dels ajuntaments i són pocs els processos que han recorregut a aquests canals de participació.

És possible que aquests contrastos siguin deguts a l'impacte que ha tingut la crisi econòmica. A diferència dels òrgans, la gestió dels quals pot tenir un cost mínim, els processos exigeixen una major disponibilitat de recursos materials i humans. La necessitat de més recursos es posa de manifest en la diversitat de metodologies participatives que utilitzen, en el paper que juguen les empreses especialitzades, més del 45% dels processos han estat gestionats per aquestes i gairebé la totalitat dels ajuntaments amb gestió d'empreses van rebre suport econòmic extern. Les retallades pressupostàries que es preveuen a curt i mitjà termini podrien agreujar situació.

Una segona hipòtesi és que aquests canvis es donaven a una modificació en les preferències dels actors locals. L'índex més sòlid que ofereix el Panel en aquest sentit és que els municipis més grans, pioners en polítiques d'innovació i actors clau a l'hora de detectar noves tendències, avui en dia són els que menys prioritzen aquests instruments. En aquests casos es destaquen altres objectius com la millora en l'administració o el foment a la ciutadania no organitzada.

Per tant, la limitació de recursos no explica, per si mateixa, la definició de les preferències ja que, paradoxalment, els municipis més petits i amb menys recursos són els més propensos a impulsar instruments que impliquen majors costos.

Si es confirmés la tendència a una disminució progressiva dels processos participatius es posaria en qüestió la principal aposta de les polítiques participatives dels últims anys per promoure instruments de major qualitat. L'evolució de la crisi econòmica i les preferències de les noves coalicions de govern podrien ser determinants en les orientacions futures d'aquest model.

Malgrat tot, fins i tot en els escenaris més pessimistes hi ha altres factors que porten a creure que la participació ciutadana seguirà ocupant un rol important en les agendes públiques locals dels propers anys. Bona part de la teoria de les polítiques públiques sosté que les inèrcies institucionals tenen un pes decisiu en la continuïtat de les polítiques. Les normes, el personal o les estructures organitzatives que s'han anat creant durant els últims anys són una font de promoció, continuïtat i estabilitat de les polítiques participatives.

Al seu torn, el discurs participatiu es reconeix com un valor central per al disseny i implementació d'altres polítiques públiques. La prescripció o el foment d'una participació activa dels ciutadans és una constant en els plans educatius d'entorn, a les previsions de la nova llei de salut, en la planificació urbanística o en l'organització dels serveis socials. La diversitat temàtica dels òrgans o processos participatius és un indicador del nivell d'extensió d'aquest tipus d'experiències a altres polítiques.

Per últim, altres temes que ocupen un lloc destacat en les agendes públiques dels últims anys, també reclamen un rol actiu de la ciutadania en el disseny i gestió de les polítiques. En primer terme, les actuacions a favor de la transparència, atorguen un lloc privilegiat als mecanismes d'implicació ciutadana per obrir les estructures, facilitar l'accés a la informació, millorar els canals de comunicació o els mecanismes de control i de rendició de comptes. En segon lloc, els problemes de convivència o incivisme, promouen fórmules de diàleg, consulta, interaccions i coneixements mutus que afavoreixin les relacions entre la ciutadania i les administracions. Finalment, les polítiques socials preocupades pels fenòmens creixents d'exclusió social es dissenyen en clau relacional i d'empoderament ciutadà.

A aquest conjunt de factors es pot afegir el reclam de sectors, com el moviment dels indignats, que demanen aprofundir els mecanismes de

participació democràtica. Malgrat el gran impacte nacional i internacional que han tingut aquestes mobilitzacions, sorgeixen legítims dubtes sobre de la possibilitat real d'implementar algunes de les mesures proposades pel moviment. En aquest context, la concreció de les temàtiques, la proximitat del govern i, sobretot, l'experiència acumulada, indiquen que les sorres de polítiques públiques locals són, potser, els espais més idonis per aprofundir en aquests mecanismes.

### **3.3 Vells problemes i nous reptes**

Els dèficits en la informació pública, els problemes de la participació organitzada o individual, la transversalitat en la gestió pública i les possibilitats de les noves tecnologies, són alguns dels vells problemes que es podrien afrontar des de les polítiques participatives. Altres temes, com la transparència o les polítiques de convivència i d'inclusió social, reclamen noves mirades sobre el paper de la participació ciutadana.

Alguns d'aquests dèficits són condicions bàsiques i imprescindibles en l'impuls de qualsevol instrument participatiu. Aquestes condicions inclouen la millora en la informació, la transparència, la cooperació interadministrativa, la transversalitat i la formació dels recursos humans de les pròpies estructures administratives. És simptomàtic en aquest sentit, que els sistemes participatius més forts, que són els que tenen més experiència i estan més consolidats, prioritzin millorar el funcionament de les administracions abans que la promoció dels instruments participatius.

En relació a la informació, hi ha un ampli consens en què es tracta d'una condició bàsica de qualsevol experiència participativa. Els resultats dels dos Panels realitzats, mostren els greus dèficits d'informació dels diferents instruments participatius existents. No es tracta de dèficits d'informació sobre temes substancials com plans d'obres o actuacions de benestar social. Els dèficits són més bàsics. Si un ciutadà vol participar en algun dels 800 òrgans de participació o dels 240 processos participatius existents, tindrà grandíssimes dificultats per saber com, quan i on pot participar. Les dificultats seran majors si intenta conèixer què s'ha resolt en aquests espais i com han afectat aquestes decisions a les polítiques del govern. Per tant, si les pròpies experiències participatives tenen aquest nivell d'opacitat, què es pot esperar d'aquells àmbits amb una tradició més elitista si les pròpies polítiques participatives són fosques?



El problema de la informació està molt vinculat al repte de la transparència, que és un tema que reclama un lloc destacat en les agendes públiques. La teoria de la transparència (Hood i Heald, 2006) atorga un rol prioritari a la participació ciutadana per enfrontar l'opacitat dels assumptes públics. Al seu torn, la participació exigeix transparència, perquè sense aquesta no hi ha confiança. Malgrat tot, el sistema participatiu és poc transparent. Un clar exemple es que gairebé tots els municipis informen sobre els subsidis a les d'entitats, però molt pocs informen sobre els resultats d'aquests subsidis.

Es poden enllaçar aquests dos temes, participació i transparència, amb la utilització de les noves tecnologies, especialment d'Internet, que també presenten greus dèficits d'implementació. En un món en què Internet és una realitat indiscutible, com ho demostra la incidència de les xarxes socials en les decisions públiques, els governs locals han fet passos molt tímids per interactuar amb els ciutadans o millorar la informació disponible. Les seves plataformes participatives, impulsades només per la meitat dels ajuntaments, tenen un ús escàs o preferentment informatiu. De fet, com es mostra en el Panel, són mínims els processos participatius que han utilitzat Internet.

Internet és un canal ideal per potenciar els nivells de participació dels ciutadans individuals. La percepció que tenen els ajuntaments sobre el baix compromís del ciutadà de a peu en els assumptes públics, no fa altra cosa que confirmar el que afirmen diferents estudis i enquestes d'opinió. Malgrat tot, també s'observa que els ciutadans de a peu cada vegada reclamen més pels seus drets i exigeixen solucions de les administracions (Casanovas et al., 2010). Aquest ciutadà incòmode per a les administracions, tampoc té espais favorables per a participar en els espais participatius habituals. El model de participació està pensat per a la ciutadania organitzada amb un supòsit implícit: no accepta el conflicte.

Els espais participatius es dissenyen perquè els ciutadans col·laborin quan, on i com volen les administracions. Tot allò que se situa en escenaris conflictius, "la pancarta i el carrer", es tracta fora dels àmbits participatius previstos pels ajuntaments. Això també està canviant. La perspectiva conflictual de la participació comença a incorporar-se a les agendes de les polítiques participatives. Els reglaments participatius inclouen la resolució alternativa de conflictes dins dels instruments vinculats a les polítiques participatives. Al seu torn, temes emergents com el civisme i la convivència es dissenyen d'acord amb estratègies que inclouen l'ús d'eines participatives.

Cal fer una reflexió especial respecte de la mediació. Tot i que són conceptes i pràctiques diferents, hi ha una confluència teòrica i metodològica entre la participació ciutadana i la mediació ciutadana o comunitària. Des de la perspectiva de la mediació, la participació és un principi en què es fonamenten les actuacions mediadores, un mitjà per prevenir els conflictes i és un objectiu a assolir pels programes de mediació comunitària (Munné, 2010; Puntès i Munné, 2005). Des de la perspectiva de la participació, la mediació és una eina necessària i útil en qualsevol experiència participativa que pressuposa el conflicte com una condició de les relacions socials. Aquesta proximitat conceptual i metodològica, s'expressa en els Reglaments de Participació que inclouen apartats específics sobre la mediació o a les estructures organitzatives a nivell local que comparteixen els serveis de participació i de mediació.

D'acord a les dades recollides en l'Observatori de Govern Local, el 46,8% dels ajuntaments ha desenvolupat alguna experiència de treball amb mediació. La proporció d'ajuntaments amb aquest tipus d'experiències creix a mesura que augmenta la grandària dels municipis. La probabilitat que en el futur augmentin els escenaris de conflicte a nivell comunitari i veïnal (Munné, 2010), obliga a repensar les estratègies i instruments de les polítiques participatives locals.

Les polítiques socials també ofereixen nous espais a la participació. El retorn al treball comunitari, com la promoció dels plans de desenvolupament comunitari, plantegen mecanismes participatius pensats a llarg termini. En aquests processos, on és imprescindible el treball transversal, importa més l'empoderament ciutadà, que és un procés lent d'aprenentatges continuats, que l'eficàcia d'un mecanisme puntual però efímer en el temps.

Per acabar, com ja s'ha esmentat, els sistemes participatius tenen com a destinatari fonamental la ciutadania organitzada. De fet, un percentatge significatiu de municipis, sobretot els més petits, atorguen la màxima prioritat al foment del teixit associatiu amb una mitjana de subsidis per entitat superior a la mitjana catalana. La densitat de les trames associatives i la proximitat entre ciutadans i governants són raons que expliquen una menor penetració d'instruments de participació innovadors en els municipis més petits.

Tanmateix, els dèficits de gestió, de renovació d'integrants o de transparència que té el món associatiu, mostren que es poden desenvolupar noves estratègies per ajudar les d'entitats. Una dada suggeridora respecte d'això és que gairebé tots els municipis donen suports econòmics a les d'entitats amb un pressupost mitjà de més de quatre-cents mil euros l'any. Tot i això, només

el 30% de municipis ha ofert cursos de formació a les entitats en temes de participació.

Aquest conjunt de reflexions, que no pretenen ser un catàleg d'actuacions, sinó que busquen plantejar alternatives als problemes estructurals d'aquest sistema, s'han de situar en un context de canvi que possiblement marcarà les agendes de les polítiques participatives dels propers anys. Davant d'aquests reptes, també apareixen oportunitats on es demanen noves orientacions en les polítiques participatives: millorar les condicions de la participació, preveure actuacions participatives en escenaris conflictuals i amb mecanismes sostenibles en el temps i resoldre els vells i nous reptes que la societat planteja. L'aprenentatge compartit i la llarga experiència d'experts i gestors, poden ajudar a construir una nova agenda que apareix com una necessitat.

## Bibliografia

- Alford, R. i Friedland, R. "Political participation and public policy". *Annual Review of Sociology* 1 (1975).
- Arnstein, S. "A ladder of participation in the USA". *Journal of the American Planning Association* 35 (1969).
- Barnola Roca, M. *Els reglaments de participació ciutadana actuals. Algunes reflexions per definir les principals tendències de la participació formal a l'Estat Espanyol*. Barcelona: Centre per a la Participació Ciutadana, Diputació de Barcelona, 2007. <[http://www.diba.cat/participacio/fitxers/informes\\_estudis/INFORME\\_reglaments.pdf](http://www.diba.cat/participacio/fitxers/informes_estudis/INFORME_reglaments.pdf)> (consulta realitzada el 14 de desembre de 2010).
- Blanco, I. *Experiències de pressupostos participatius a la província de Barcelona*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2010.
- Borge, R.; Colombo, C.; i Welp, Y. "Análisis explicativo de la participación ciudadana electrónica y presencial en el ámbito municipal de Catalunya". *Institut de Dret Públic. Revista de Internet, Derecho y Política*, N° 6. Universitat Oberta de Catalunya, 2008. < [http://www.uoc.edu/idp/6/dt/esp/borge\\_colombo\\_welp.pdf](http://www.uoc.edu/idp/6/dt/esp/borge_colombo_welp.pdf)> (consulta realitzada el 18 de novembre de 2010).
- Casanovas, P.; Magre, J. i Lauroba, M. E. *Llibre Blanc de la Mediació a Catalunya*. Barcelona: Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya, 2010.

- Castellá, C. “Evaluación de los procesos de participació local desarrollados en los municipis catalanes”. Dins Parés, M. (Ed.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, 2009.
- Curtó, F. “Els governs locals i les TICS. Experiències i reptes”. *Revista del Banc de Bones Pràctiques 2, abril-juny, 2011*. <[http://www.bbp.cat/revistas/02%20abril\\_juny%202011%20Bones%20Practiques.pdf](http://www.bbp.cat/revistas/02%20abril_juny%202011%20Bones%20Practiques.pdf)> (consulta realitzada el 14 de desembre de 2010).
- Díaz, L. *Panel de polítiques públiques locals de participació dels ajuntaments de la província de Barcelona*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2008. <[http://www.diba.es/web/participacio/eines\\_documentos\\_participacio](http://www.diba.es/web/participacio/eines_documentos_participacio)> (consulta realitzada el 18 de novembre de 2010).
- Federación Española de Municipios y Provincias. *Propuesta de agenda local para la participación*. Document presentat a: Como Construir una ciudad participativa, Málaga, 7 de octubre, 2005. <<http://www.femp.es/files/566-328-Archivo/>> (Consulta realitzada el 14 de desembre de 2010).
- Font, J. i Galais, C. *Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: un mapa analític*. Barcelona: Direcció General de Participació Ciutadana, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Generalitat de Catalunya, 2009.
- Hood, C. i Heald, D. *Transparency: the key to better governance?* Oxford-New York: Oxford University Press, 2006.
- Lowndes, V.; Pratchett, L.; i Stoker, G. “Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework”. *Social Policy and Society* 5 (2006).
- Martí, J. i Rebollo, O. *Participació ciutadana d'iniciativa municipal a la província de Barcelona: Sistemes i processos*. Barcelona: Observatori Local de la Democràcia Participativa dels Municipis de la Província de Barcelona. Diputació de Barcelona, 2006. <<http://www.oldp-barcelona.net>> (Consulta realitzada el 14 de desembre de 2010).
- Martí-Costa, M.; Parés, M.; i Pybus, M. *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?* Barcelona: Direcció General de Participació Ciutadana, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Generalitat de Catalunya, 2009.

- Munné, M. “Mediació ciutadana i comunitària”. Dins Casanovas, P; Magre, J. i Lauroba, M. E. (Eds.). *Llibre Blanc de la Mediació a Catalunya*. Barcelona: Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya, 2010.
- Neópolis. *La participació ciutadana en els municipis gironins*. Barcelona: Direcció General de Participació Ciutadana, Departament d’Interior, Relacions Institucionals i Participació Generalitat de Catalunya, 2006.
- Parés, M. *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, 2009.
- Pindado, F.; Rebollo, O. i Martí, J. *Eines per la participació ciutadana. Bases mètodes i tècniques*. Barcelona: Flor de Maig, Diputació de Barcelona, 2002.
- Pino, E. i Colino, C. “Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa”. *Revista Catalana de Dret Públic* 37 (2008).
- *Un fantasma recorre Europa: Renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa en los governs locales*. Document presentat a: II Jornadas de Sociología Política, Universitat Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 11-12 de setembre, 2003.
- Puntes, S. i Munné, M. *Els serveis de mediació comunitària: propostes d’actuació*. Barcelona: Institut d’Edicions de la Diputació de Barcelona, 2005.
- Ramió, C. i Salvador, M. *El disseny institucional de l’àmbit de la participació ciutadana a les corporacions locals*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007.
- Ruano, F. “Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana”. *Política y Sociedad*, 47 (3) (2010).
- Subirats, J. *Polítiques públiques locals de participació ciutadana*. Document presentat a: II Seminari Internacional de Participació Ciutadana, Diputació de Barcelona, Barcelona, març, 2007. <<http://www.oldp-barcelona.net/sipc>> (Consulta realitzada el 3 de novembre de 2010).



# Informe del panel de polítiques públiques de medi ambient

*Marta Jofra*

*Ignasi Puig*

*Juanjo Iraegui*

## 1. Introducció i objectiu

Avui en dia, els governs locals constitueixen actors claus en la gestió sostenible del medi ambient. Els municipis desenvolupen una multitud d'iniciatives i projectes que abasten diferents matèries i tipus d'actors. A aquesta complexa xarxa d'actors vinculada al medi ambient, s'hi ha d'afegir el caràcter eminentment transversal de la matèria, que desborda les rigideses competencials o organitzatives de les institucions responsables de la seva gestió. A més, la diversitat i renovació contínua dels problemes i solucions que s'implementen des de l'àmbit local, exigeixen un seguiment i anàlisi periòdica sobre l'evolució i impacte d'aquestes polítiques.

L'enquesta Panel de la Fundació Carles Pi i Sunyer proporciona informació d'interès per reflexionar sobre les dificultats i reptes que planteja el paradigma de la sostenibilitat en la gestió ambiental. L'objectiu d'aquest document és aportar algunes reflexions i propostes tant des d'una perspectiva integral com des d'una lectura més analítica de les actuacions sobre vectors específics.

A la primera part del treball, es desenvolupa una breu introducció sobre l'estat de la qüestió, la gestió ambiental a nivell local. A la segona part, l'anàlisi està centrada en un conjunt de factors que influeixen en la gestió transversal del medi ambient, posant especial atenció a les agendes 21. A la tercera part, s'analitzen les actuacions municipals per vectors ambientals, i a les conclusions es proposen algunes reflexions i línies d'actuació que poden ser útils per a millorar la qualitat en la gestió. Finalment, l'annex recull les normatives que regulen els vectors ambientals tractats en aquest treball.

## **2. Estat de la qüestió**

### **2.1 El paradigma de la sostenibilitat**

En els últims 30 anys les polítiques ambientals municipals han evolucionat al ritme de les profundes transformacions socioeconòmiques i institucionals, i dels paradigmes de gestió. La creació de l'Estat de les Autonomies i l'entrada d'Espanya a la Unió Europea van traslladar el focus decisor de la política ambiental, passant d'un model de gestió fortament centralitzat a un model de dispersió competencial i profunda internacionalització (Aguilar, 1998).

El paradigma de la sostenibilitat apareix com una fórmula que reconeix els límits de les visions centrades en el creixement econòmic predominants fins als anys 70. El concepte desenvolupament sostenible, reconegut per primera vegada en l'"Informe Brundtland" (1987), integra les dimensions ambiental, econòmica i social del desenvolupament. Aquest concepte es transforma en un compromís pràctic de 173 estats membres de les Nacions Unides reunits a la Cimera de Río de 1992, en la que es va reconèixer l'important paper dels ens locals en la gestió del medi ambient a través del disseny de les Agendes 21 locals.

El mateix any 1992, la Unió Europea va redactar el "V Programa Comunitari de Política i Actuació en Matèria de Medi Ambient i Desenvolupament Sostenible 1992-2000", que suposà un gir de 180 graus respecte als anteriors pel fet que propugnava l'adopció d'un nou enfocament en matèria de política ambiental comunitària, en línia amb el que aleshores era el nou paradigma de sostenibilitat.

Deu anys després de Río, la Cimera de Johannesburg (2002) va fer un balanç crític dels resultats de les Agendes 21 a escala global, i va proposar avançar cap a estratègies de desenvolupament sostenible amb una incidència més directa en la dimensió social i econòmica de la sostenibilitat. No obstant això, l'evolució de les Agendes 21 a Europa mostra que alguns països, entre ells Espanya, han mantingut el biaix ambiental de les seves Agendes, mentre que altres, els de més tradició en polítiques ambientals, han apostat per estratègies més transversals.



## 2.2 El paper dels Ajuntaments

La introducció del paradigma de la sostenibilitat a l'agenda internacional va suposar la llavor de les polítiques ambientals modernes, que van ser subsegüentment traslladades en normatives europees, estatals i autonòmiques.

Aquestes es van traduir en un nombre creixent de noves competències per als ajuntament<sup>5</sup>. Al principi, i donat el fet que, d'una banda, les competències eren poques i, de l'altra, encara no hi havia una formació reglada específica en aquesta matèria, la gestió del medi ambient municipal va ser assumida per tècnics de diverses disciplines. A mesura que les competències dels ajuntaments en matèria ambiental es van anar ampliant, es van anar creant les Àrees de Medi Ambient, les quals han anat assumint progressivament personal més especialitzat.

Gairebé dues dècades després de la celebració de la Cimera de la Terra, les àrees de medi ambient s'han anat consolidant –prenent força pes en alguns casos– i s'han dotat de tècnics especialistes en diversos aspectes relacionats amb la gestió ambiental. A Catalunya, les actuacions locals s'han vist afavorides pel recolzament de xarxes institucionals com la Xarxa de Pobles i Ciutats per a la Sostenibilitat (Barcelona) i el Consell d'Iniciatives Locals per al Medi Ambient (Girona).

## 2.3 La integració del paradigma de la sostenibilitat en els Ajuntaments

A finals dels anys 90 i inicis dels 2000 un gran nombre d'ajuntaments catalans va dur a terme auditories ambientals com a pas previ a la redacció de les Agendes 21. Avui en dia, la proliferació de les Agendes 21 indica que un important nombre de municipis ha subscrit els principis de la sostenibilitat. De fet, alguns autors atribueixen gran part dels èxits i les limitacions de les polítiques ambientals locals a l'evolució d'aquests instruments (Castiella y Subirats, 2007).

<sup>5</sup> Les competències i els serveis mínims que han de prestar els Ajuntaments es troben regulades actualment pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya. Segons el Decret legislatiu, els municipis poden “promoure tota mena d'activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i les aspiracions de la comunitat de veïns” (article 66.1), i tenen competència (entre d'altres) en la sostenibilitat ambiental, la gestió territorial, les infraestructures de mobilitat, la connectivitat i els abastaments energètics (article 66.2), així com competències pròpies i serveis mínims en matèria de medi ambient (article 66.3).

Però quan s'avaluen els resultats de més de 20 anys d'implementació d'Agendes 21 apareixen certes limitacions que posen en qüestió aquesta capacitat d'articular les accions ambientals (Aguado, Barrutia, i Echebarría, 2007; Castro i Aguilar, 2007)

Entre aquests problemes destaquen: el predomini de biaixos ambientals en detriment de les dimensions econòmiques o socials de la sostenibilitat; el dèficit de coordinació i transversalitat en la gestió; i els problemes de comunicació i participació amb els actors governamentals i no governamentals.

Aquesta pèrdua de pes de les Agendes 21 pot ser explicada per dues causes fonamentals i un conjunt de factors que s'intentaran contrastar al llarg d'aquest document.

- La primera hipòtesi és que la política ambiental local s'ha fragmentat en els darrers anys i actualment es fa difícil materialitzar la visió integral que impregnava originalment el paradigma de la sostenibilitat. La proliferació d'instruments de planificació sectorial en matèria de medi ambient –plans de mobilitat, plans de residus, plans d'acció per l'energia sostenible, etc.– ha potenciat aquesta visió segmentada
- La segona hipòtesi és que hi ha una manca de coordinació entre les diverses àrees dels Ajuntaments que tracten temes de medi ambient a causa de la inexistència o insuficient eficàcia dels instruments de coordinació interna.

A més d'aquests factors, les polítiques ambientals locals estan condicionades per un complex entramat institucional. El caràcter transversal de les problemàtiques ambientals i la distribució de competències entre diferents nivells de govern requereixen fórmules de govern multi-nivell amb alts nivells de cooperació i coordinació. Si bé es reconeix que els problemes globals necessiten solucions locals, aquestes solucions són inviables sense el suport d'institucions supra-locales.

A banda del suport institucional, hi ha altres factors que són determinants per tal que els ajuntaments siguin més pro-actius en matèria de política ambiental. Una organització adequada, amb personal capacitat, és fonamental per assolir la integració de la sostenibilitat en la gestió municipal.

## 2.4 El desenvolupament de les actuacions per vectors ambientals

Les polítiques locals de medi ambient han evolucionat a diferents ritmes segons els vectors, configurant un mapa desigual pel que fa a la intensitat i extensió de les actuacions. Aquestes diferències es deuen a diferents causes com el desplegament de competències territorials, la importància d'alguns assumptes en les agendes públiques, la influència d'institucions supra-locales o la pròpia evolució del coneixement i la tecnologia en determinats assumptes.

En general, s'observa que quan més àmplies i antigues són les competències en determinats temes, més desenvolupament i consistència tenen les polítiques locals. Per exemple, la recollida i tractament de residus és una competència assignada als municipis des de fa anys i sobre la qual hi ha una àmplia experiència en la gestió. En canvi, altres temes, com els vinculats a la gestió energètica, s'han incorporat més recentment a les agendes públiques locals i tenen un desplegament institucional i organitzatiu més feble.

És evident també que la trajectòria dels propis municipis determina la maduresa o capacitat d'innovació de certes polítiques. Actuacions pioneres com ara l'ordenança sobre energia solar de l'any 2000 de l'Ajuntament de Barcelona, han estat models paradigmàtics per definir el rumb de les polítiques locals. No obstant això, donada la diversitat de municipis i vectors ambientals, és difícil reconèixer les diferents capacitats o nivells de maduresa de les polítiques ambientals en diferents àmbits. En aquest sentit, el Panel és un instrument molt útil ja que permet conèixer i comparar alguns aspectes d'interès en les actuacions sobre determinats vectors ambientals.

## 3. Una anàlisi transversal dels factors que afecten a la gestió sostenible

El desenvolupament sostenible requereix estratègies d'actuació integrals, coordinades i transversals amb la participació activa d'actors governamentals i no governamentals. En aquest apartat s'analitza el comportament d'algunes variables incloses en el Panel que aporten informació d'interès sobre la gestió sostenible en els municipis. En primer lloc, s'analitza l'estat de les Agendes 21 i dels plans sectorials dels diferents vectors. Posteriorment, s'analitza la intensitat i innovació de les actuacions locals. Finalment, s'estudien les estructures organitzatives i els suports institucionals que reben els municipis d'organismes

governamentals. La variable de control que s'utilitza és la mida de la població dels municipis i en alguns casos el tram pressupostari.

### **3.1 Les Agendes 21 i els nous instruments de planificació sectorial en la gestió ambiental local**

L'any 2010, un 75% dels ajuntaments enquestats van declarar tenir aprovada una Agenda 21 Local. Aquests resultats mostren l'ampli nivell d'acceptació d'aquest instrument de planificació estratègica.

No obstant això, no tots els municipis han avançat al mateix ritme en l'execució de les Agendes 21. Del total de municipis amb Agenda 21 l'any 2010, el 19% ha executat fins al 25% de les actuacions identificades en el seu Pla d'Acció, el 40% ha executat entre un 25 i un 75% de les accions, el 26% més del 76% i el 14% ha executat totes les accions previstes. En comparar els anys 2008 i 2010, segons les dades dels panells realitzats per la Fundació Carles Pi i Sunyer, s'observa que el 75% dels municipis es troba en la mateixa fase d'execució de les seves activitats<sup>1</sup>. Això significa que en el període de dos anys, només el 25% dels municipis han tingut un progrés significatiu en les seves actuacions.

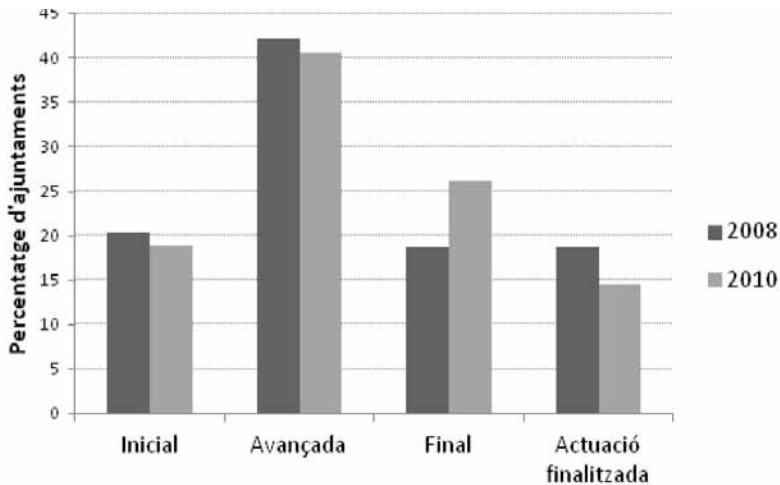
Aquestes dades, que són el producte d'una valoració genèrica que realitzen els tècnics consultats, poden ser interpretades com una senyal d'escàs impuls en la implementació de les actuacions previstes. Aquestes conclusions estan en la mateixa línia de l'Informe Conama 2010, segons el qual encara que la majoria dels municipis ha iniciat o es troba en una fase avançada de la implementació d'Agendes 21, es detecta un estancament generalitzat que requereix alguna acció que reactivi la situació<sup>2</sup>.

---

1 Per a la comparació només s'han considerat les dades dels 71 municipis que van contestar tant el Panel 2008 com el Panel 2010..

2 Cal destacar que en el cas de la província de Barcelona hi ha una lectura més positiva sobre l'evolució de les Agendes 21. D'acord amb un estudi realitzat per la Diputació de Barcelona l'any 2010, el 66% dels municipis havia executat les accions previstes en els seus plans d'acció i un 14% tenia previst executar-ne a curt termini (Canals y Vicaria, 2010)..

**Gràfic 1. Fases d'implementació de l'Agenda 21 anys 2008 (n=64) i 2010 (n=69)\***



Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

\*1. Fase inicial: s'ha aplicat fins a un 25% de les actuacions identificades; 2. Fase avançada: s'ha aplicat entre un 25 i un 75% de les actuacions identificades; 3. Fase final: s'ha aplicat més d'un 75% de les actuacions identificades.

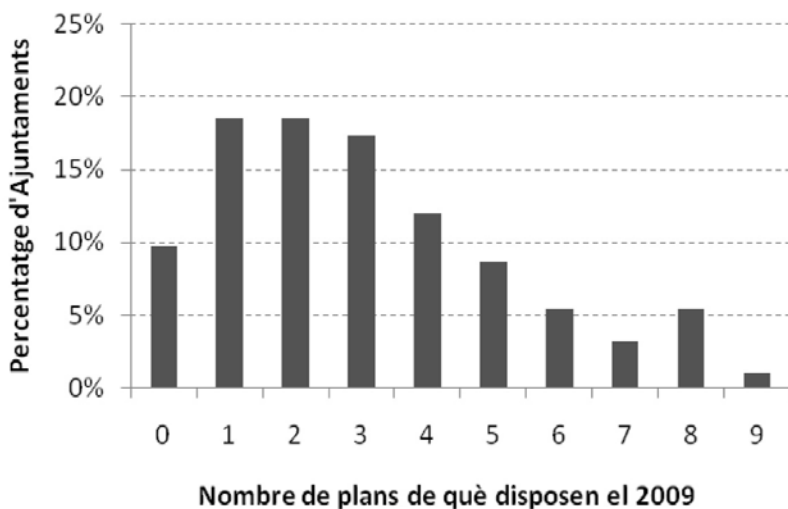
Un altre dels indicis que afecten la gestió sostenible és el nivell d'implementació dels sistemes d'indicadors de sostenibilitat. Aquests instruments es van idear amb l'objectiu de dotar l'Agenda 21 d'un sistema de seguiment que permetés avaluar el seu impacte global sobre el medi ambient local. Alguns d'aquests indicadors, a més, es plantejaven com a indicadors integrals i permetien reflectir els resultats agregats de les actuacions realitzades en els diversos vectors, constituint, per tant, un instrument d'avaluació integral de les polítiques de medi ambient que permetés redreçar, si era necessari, les polítiques realitzades.

Segons l'enquesta de 2010, un 54% dels ajuntaments disposa d'un sistema d'indicadors de sostenibilitat, però només un 23% dels ajuntaments enquestats declaren haver actualitzat aquests indicadors. A més, durant l'últim any, només un 26% declaren utilitzar el sistema d'indicadors per a la redefinició de les polítiques i les línies estratègiques municipals en funció dels resultats obtinguts.

Aquest fet indica que actualment es dóna molt poca rellevància als indicadors de sostenibilitat dins de la gestió ambiental municipal. L'escassa disponibilitat i utilització d'un sistema d'indicadors també afecta les capacitats avaluadores dels ajuntaments. Segons les dades del Panel, al 2009 només el 21% del municipis havia realitzat avaluacions integrals de les seves polítiques de medi ambient.

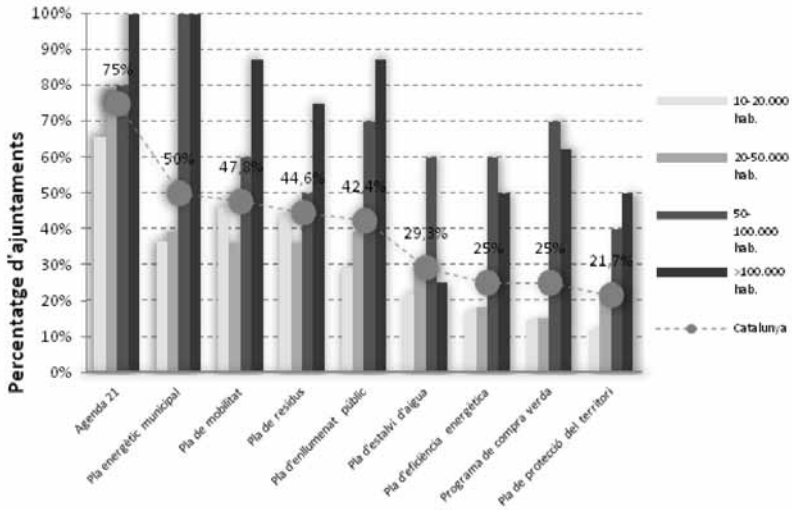
En tercer lloc, els ajuntaments s'han dotat cada cop més de plans sectorials en matèria de medi ambient. L'enquesta mostra com hi ha ajuntaments que disposen de fins a 9 plans sectorials, tot i que la majoria en tenen entre 1 i 3. Aquesta proliferació d'instruments de planificació sectorial en matèria de medi ambient –plans de mobilitat, plans de residus, etc.– ha contribuït a la fragmentació de les polítiques locals de medi ambient i pot explicar, també, la pèrdua de pes de les Agendes 21 en la gestió ambiental municipal. Els plans més estesos són els de mobilitat –que són els únics d'aprovació obligatòria per a certs ajuntaments– i els Plans d'Acció per l'Energia Sostenible.

**Gràfic 2. Planificació sectorial: nombre de plans segons percentatge d'ajuntaments (n=92)**



Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer. Com s'observa en el Gràfic 3, la mida de la població és un factor explicatiu rellevant a l'hora de descriure el nivell d'implantació de la planificació ambiental. Els ajuntaments de més de 50.000 habitants tenen un repertori més ampli i variat de plans específics dedicats al medi ambient.

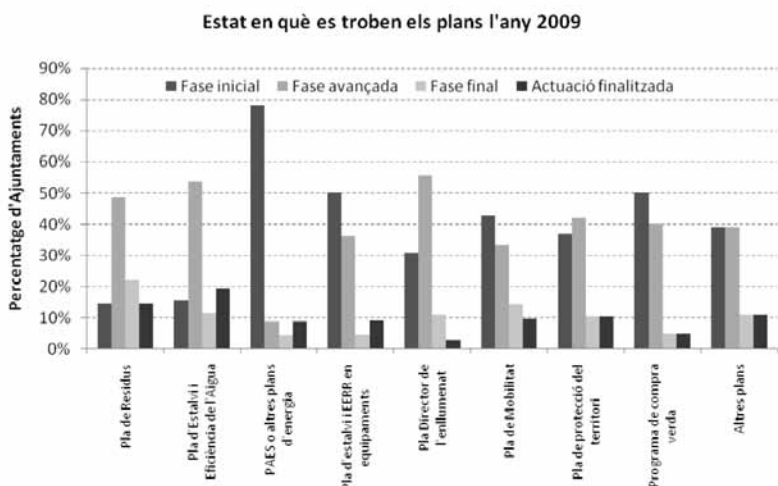
**Gràfic 3. Percentatge d'ajuntaments que disposen de plans sectorials, segons tipus de pla. (n=92)**



Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Finalment, l'estat d'avenç dels diferents plans sectorials mostra els contrastos entre aquells vectors amb més trajectòria en la gestió local, com residus o estalvi d'aigua, i aquells de més recent aprovació, com els Plans d'Acció per l'Energia Sostenible (PAES). Com es pot veure en el gràfic següent, els primers es troben en una fase més avançada, mentre que els més nous es troben en les primeres fases d'implantació.

**Gràfic 4. Percentatge d'ajuntaments, segons fases d'implementació dels plans sectorials i segons tipus de pla (n=92)**



Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

### 3.2 La intensitat de l'activitat ambiental dels ajuntaments

L'enquesta mostra grans diferències pel que fa a la quantitat d'actuacions ambientals implementades pels ajuntaments. De les 31 actuacions que inclou l'enquesta per al conjunt dels vectors, la majoria d'ajuntaments –un 65,2%– n'han realitzat entre 10 i 20, una tercera part –28,26%– han realitzat 10 o menys actuacions, i uns pocs –un 6,5%– n'han realitzat més de 20.

S'observa certa correlació entre el pressupost total de l'Ajuntament i el nombre d'actuacions realitzades: els ajuntaments amb més pressupost realitzen un nombre considerablement superior d'actuacions.



**Taula 1. Nombre d'actuacions ambientals realitzades en funció del tram pressupostari de l'Ajuntament**

Tram pressupostari	Nombre mitjà d'actuacions
1	12,05
2	12,22
3	13,55
4	16,82

Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

En general, dins d'un Ajuntament aquestes actuacions es distribueixen de forma força homogènia entre els vectors, tot i que en alguns ajuntaments es percep un biaix considerable cap a certs vectors.

La major tradició d'algunes competències municipals i el fet que estiguin vinculades amb serveis de prestació obligatòria –com és el cas dels residus– pot explicar en part aquesta observació. Aquest fet es veu reflectit en el coeficient de variació, que resulta de dividir la desviació estàndard per la mitjana en el nombre d'actuacions realitzades per cada Ajuntament en cadascun dels vectors.

Els ajuntaments amb un coeficient de variació superior al 50% es poden considerar com a poc homogenis pel que fa a la distribució de les actuacions entre vectors, mentre que els que es troben per sota d'aquest valor serien més homogenis.

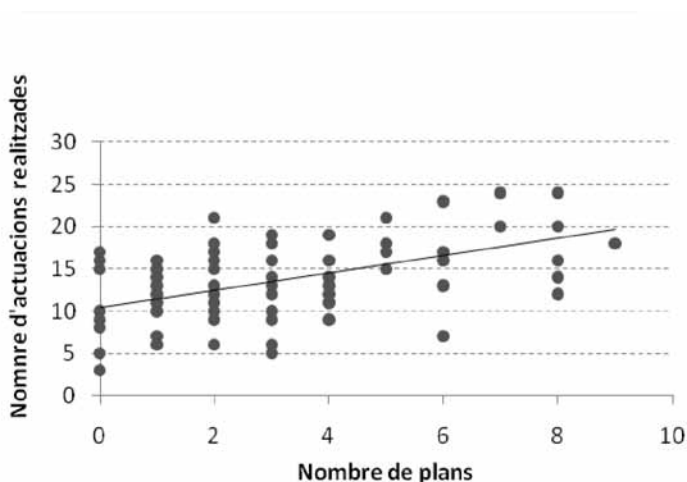
**Taula 2. Coeficient de variació de les activitats realitzades en matèria de medi ambient**

Coefficient de variació	Percentatge de municipis
Fins al 25%	15,56%
Entre el 25 i el 50%	46,67%
Entre el 50 i el 75%	25,56%
Entre el 75 i el 100%	5,56%
Més del 100%	6,67%

Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

S'observa també certa correlació entre el nombre de plans aprovats i la realització d'actuacions. No obstant, amb les dades de què es disposa no es pot deduir si les actuacions es realitzen gràcies a l'existència dels plans o bé succeeix que, tant el major nombre de plans com d'actuacions denota el caràcter més actiu dels respectius municipis.

**Gràfic 5. Nombre d'actuacions en funció del nombre de plans de què disposa l'Ajuntament (n=92)**



Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

### 3.3 El grau d'innovació dels ajuntaments en matèria ambiental

La transformació dels valors, els descobriments tecnològics o les necessitats materials generen una renovació constant en les demandes i expectatives de la societat. La capacitat d'adaptar-se als nous reptes i també d'anticipar-se a problemes futurs exigeix polítiques d'innovació tant en els aspectes procedimentals com substancials. En matèria ambiental, aquestes transformacions es viuen amb profunda intensitat, fet que ha produït en poc temps canvis institucionals i paradigmàtics en la gestió ambiental, dotant d'un protagonisme creixent els governs locals.

Amb la informació aportada pel Panel s'han fet dos tipus de valoracions sobre el grau d'innovació local. D'una banda, s'ha valorat la percepció subjectiva dels tècnics que han respost l'enquesta respecte la disponibilitat d'idees innovadores per afrontar els nous reptes ambientals i respecte la capacitat dels municipis per detectar les noves necessitats. El 70,8% dels enquestats va respondre que estava molt o bastant d'acord que el municipi comptava amb idees innovadores. Aquesta percepció positiva arriba al 72% en els municipis de menys de 20.000 habitants però baixa al 25% en els ajuntaments més grans.

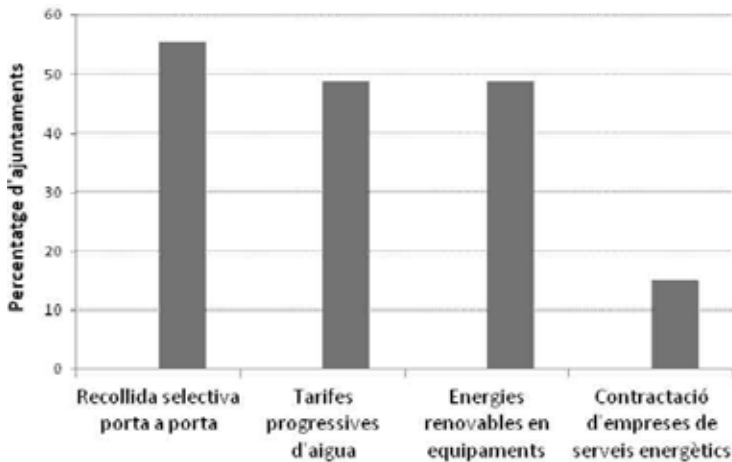
En canvi, les percepcions sobre la capacitat dels municipis per detectar les noves necessitats són sensiblement inferiors. Només el 37% va respondre afirmativament aquesta qüestió. En aquest cas, els municipis més grans, de més de 100.000 habitants, són els que tenien una percepció positiva més elevada, que rondava el 50% de respostes.

Per a la segona valoració s'ha considerat el grau d'implementació de quatre actuacions recollides a l'enquesta que s'han considerat innovadores:

- La implantació de la recollida selectiva porta a porta dels residus domiciliaris i comercials
- L'aplicació de tarifes progressives d'aigua
- La implantació d'energies renovables en equipaments municipals
- La contractació d'empreses de serveis energètics

Com mostra el gràfic següent, al voltant del 50% dels ajuntaments havia realitzat les tres primeres actuacions l'any 2009. En canvi, la contractació d'empreses de serveis energètics només s'implementava en un 15% dels municipis. En tots els casos aquesta proporció és més elevada per als municipis de més de 50.000 habitants.

**Gràfic 6. Percentatge d'ajuntaments segons actuacions innovadores realitzades l'any 2009 (n=92)**



Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Si considerem la quantitat d'accions innovadores per municipi, l'enquesta mostra que hi ha un 22,83% d'ajuntaments que tenen un nivell d'intensitat alt en les seves actuacions –entre 3 i 4–; un 64,13% que tenen un nivell mitjà (entre 1 i 2– i un 13,04% que no han desenvolupat cap actuació innovadora. Els ajuntaments que tenen un grau d'innovació més alt són els que tenen una població superior als 50.000 habitants. En el tram de 10 a 20.000 habitants la mitjana és de 1,6; en el tram de 20 a 50.000 habitants és d'1,4, en el tram de 50 a 100.000 habitants és d'1,9, i en el tram de més de 100.000 habitants és de 2,7.

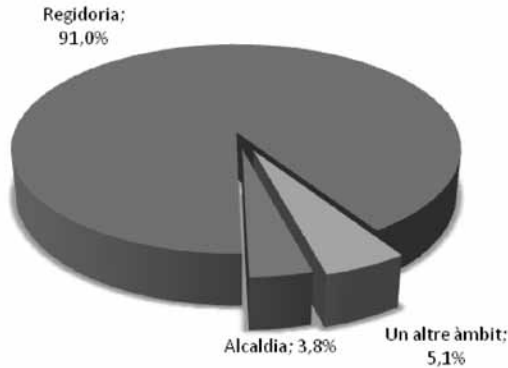
En síntesi, es pot afirmar que els municipis més grans són els que tenen un percentatge més elevat d'actuacions innovadores i una percepció més positiva respecte a les seves capacitats per detectar noves demandes. Paradoxalment, aquests ajuntaments són els més crítics a l'hora de valorar la disponibilitat d'idees innovadores per afrontar els reptes ambientals.

### **3.4 L'organització de la gestió ambiental dins dels ajuntaments**

Els resultats de l'enquesta mostren un alt nivell d'institucionalització organitzativa i d'especialització temàtica en matèria ambiental. Gairebé el 90% dels municipis consultats afirmaven tenir organismes tècnic-administratius especialitzats en medi ambient (OTA), en proporcions que van des del 83% en els municipis de menys de 10.000 habitants al 100% en els del tram 50-100.000 habitants. D'altra banda, quan hi és, aquest organisme acostuma a dependre d'una regidoria, tot i que en alguns casos, pocs, també depenen directament d'alcaldia o d'un altre àmbit.

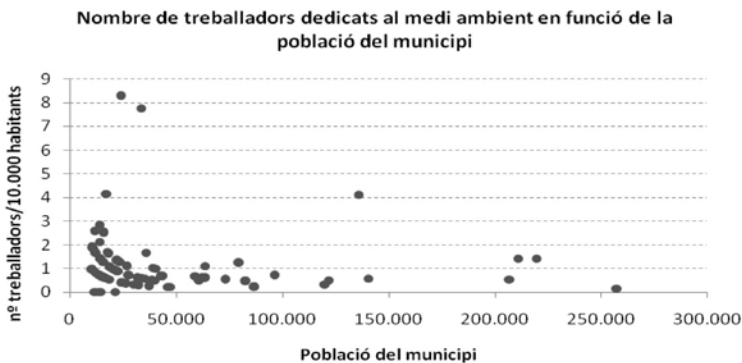
Al seu torn, hi ha una proporció relativament alta d'OTAs de medi ambient –54%– que no comparteixen gestió amb altres àrees. En els casos en què hi ha una gestió compartida, els àmbits de relació més freqüents són urbanisme –68,9%– i salut –53,3%–.

Aquest elevat nivell d'especialització temàtica i organitzativa de les àrees de medi ambient pot dificultar la gestió coordinada i transversal proposada des del paradigma de la sostenibilitat. Aquesta dificultat és la que perceben els tècnics municipals que, en gairebé el 70% dels casos, estan poc o gens d'acord que les estructures administratives de l'ajuntament treballen de forma coordinada i transversal.

**Gràfic 7. Dependència institucional dels OTAS de medi ambient (n=92)**

Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

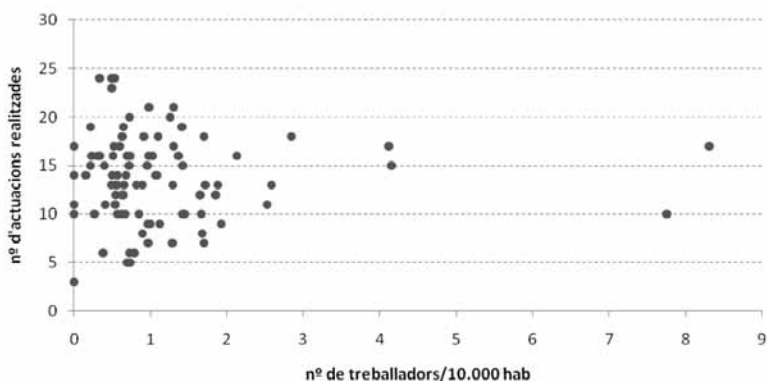
Finalment, destaca el fet que gairebé tots els ajuntaments disposen de treballadors dedicats al medi ambient, encara que n'hi ha una minoria –6,9%– sense personal dedicat a aquesta feina. El nombre promig de treballadors no administratius dedicats a tasques de medi ambient és d'1,12 treballadors per cada 10.000 habitants, però la variabilitat és molt elevada. S'observa com aquest paràmetre no manté una correlació amb la grandària del municipi (Gràfic 8).

**Gràfic 8. Nombre de treballadors dedicats a l'àrea de medi ambient, segons població (n=92)**

Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Si s'analitza el nombre d'actuacions realitzades en funció dels treballadors de què disposa l'Ajuntament, s'observa que no hi ha correlació entre ambdues variables. És a dir, hi ha altres factors importants a part del nombre de treballadors que expliquen el nombre d'actuacions realitzades.

**Gràfic 9. Nombre d'actuacions en funció del nombre de treballadors dedicats a l'àrea de medi ambient (n=92)**



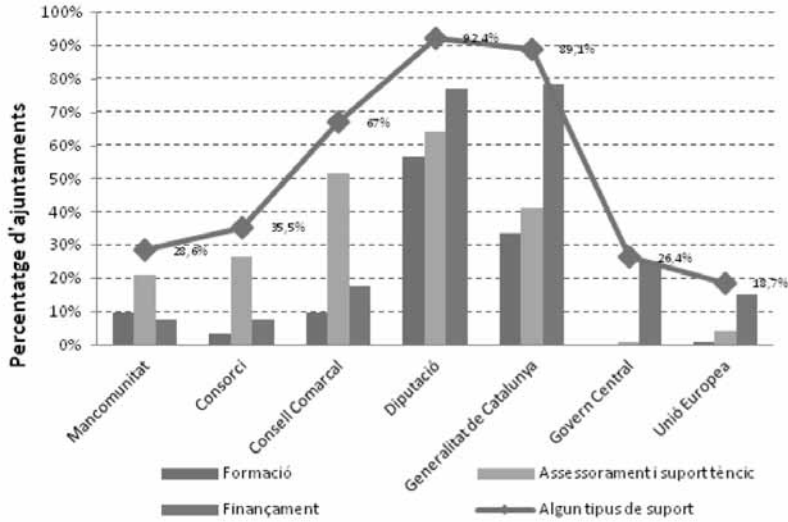
Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

### 3.5 El suport institucional

Des del Panel es va consultar als ajuntaments sobre els suports que havien rebut en la gestió ambiental per part d'organismes governamentals. Els resultats mostren una xarxa de suport diversa i àmplia, amb una mitjana de 3,5 entitats diferents que havien prestat algun tipus de suport a cada municipi. En els municipis de més de 50.000 habitants aquesta mitjana supera les quatre entitats.

Les entitats més esmentades són la Generalitat de Catalunya i les Diputacions. La Diputació és l'organisme que ofereix una major diversitat de suport –finançament, assessorament i formació. La Generalitat, el Govern Central i la Unió Europea, en canvi, destaquen en temes de finançament, mentre que el Consell Comarcal, el Consorci i la Mancomunitat destaquen en temes d'assessorament i ajuda tècnica.

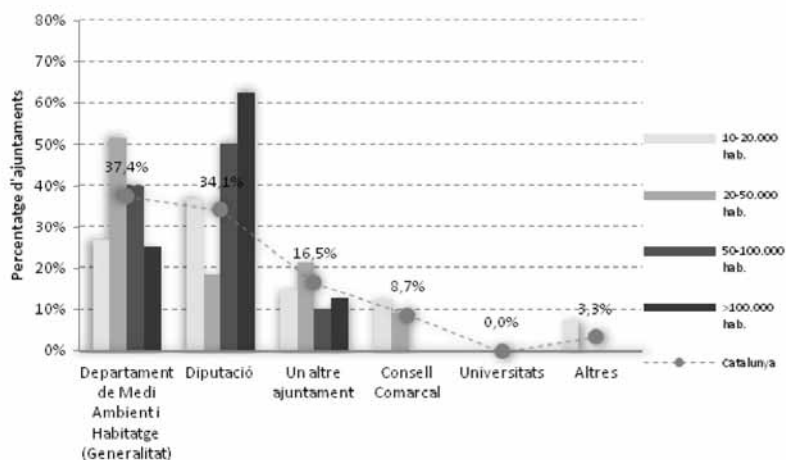
**Gràfic 10. Suport rebut pels ajuntaments dels organismes governamentals (possibilitat de més d'una resposta) (n=91)**



Font: Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

El Departament de Medi Ambient de la Generalitat i la Diputació també són les entitats de referència més esmentades a les quals es dirigeixen els municipis per assessorament en temes mediambientals. Aquí es distingeixen diferències importants segons la grandària de població: els municipis de més de 50.000 habitants seleccionen preferentment les diputacions, mentre que els consells comarcals només han estat seleccionats pels més petits.

**Gràfic 11. Percentatge d'ajuntaments segons l'ens de referència –escollit en primer lloc– al qual s'adrecen quan necessiten assessorament en temes de medi ambient, segons tram de població. (n=91)**



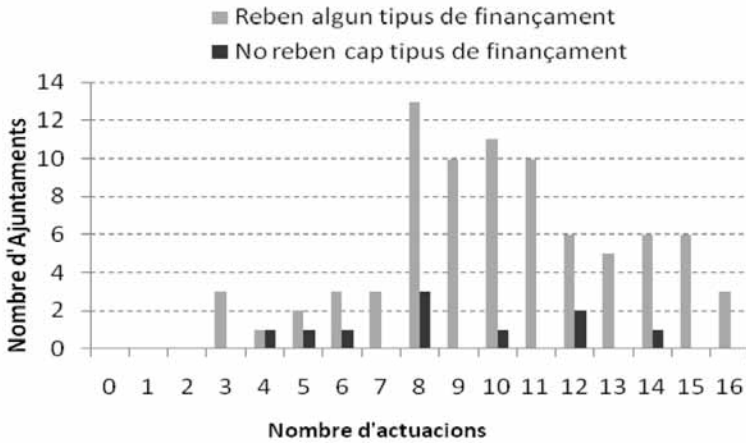
Font: Panel de Polítiques Públiques Locals. Fundació Carles Pi i Sunyer, 2009

Entre les tipologies de suport, el finançament és el més estès. Un 90% de municipis ha rebut finançament d'alguna entitat. La mitjana d'entitats que donen suport per municipi és de 2,2, amb un progressiu augment en els municipis més grans: en el primer tram és d'1,97, en el segon tram és de 2,12, en el tercer és de 2,80 i en els municipis més grans és de 3,87.

Tot i que el finançament extern apareix com un element fonamental en el desplegament de polítiques locals, les dades de Panel permeten constatar que no hi ha una correlació directa entre finançament i la quantitat d'actuacions ambientals realitzades. En el gràfic 12 s'observa que la major part de municipis que no han rebut finançament d'altres organismes governamentals tenen una proporció elevada d'actuacions. De fet, d'acord amb un estudi realitzat recentment a la província de Barcelona, les actuacions relacionades amb la implantació de les Agendes 21 estan finançades fonamentalment per fons propis dels municipis (Canals i Vicaria, 2010).



**Gràfic 12. Percentatge d'ajuntaments, segons finançament i segons nombre d'actuacions (n=82)**



Font: Panel Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

En alguns casos, però, el finançament d'altres organismes governamentals és cabdal. És el cas dels Plans d'Acció per l'Energia Sostenible (PAES). Dels municipis amb PAES enquestats, el 93,5% afirmava haver rebut finançament d'algun organisme governamental. D'aquests, el 84,7% havia rebut suport de la Diputació respectiva.

Una altra constatació que es deriva de l'enquesta és la proporció elevada de municipis –un 84,8%– que pertanyen a xarxes vinculades a la gestió de les polítiques de medi ambient. Entre elles, destaca la Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat, que tot i estar promoguda per la Diputació de Barcelona, també inclou municipis de la resta de Catalunya.

En síntesi, tot i que el suport econòmic és fonamental en el desplegament de les polítiques locals, sobretot en èpoques de crisi econòmica, l'enquesta mostra la importància d'altres tipus de suport com l'assessorament o la formació. La gestió del medi ambient té un fort component tècnic que requereix el reciclatge continu dels tècnics per actualitzar els seus coneixements i estar al cas de les novetats que van sorgint.

No obstant això, l'existència de diferents nivells de govern involucrats també pot afectar la gestió integral del medi ambient. De fet, el 60% dels tècnics consultats percepc que els diferents nivells de govern no es coordinen adequadament.

#### 4. Les actuacions municipals per vectors

En aquest capítol s'exposen els resultats del Panel sobre les actuacions municipals vinculades a cadascun dels següents vectors ambientals: residus, aigua, energia, mobilitat, territori, soroll, fauna i flora i atmosfera. Els quatre primers han estat tractats amb més profunditat en l'enquesta Panel i tenen un desenvolupament més ampli en aquesta anàlisi. A la part final del document s'ha inclòs un annex amb un recull de la normativa que regula la gestió local per a cada vector ambiental.

A mode de síntesi, es pot dir que les dades que s'exposen a la Taula 3 descriuen els resultats d'alguns temes comuns que es van consultar sobre els diferents vectors. En primer lloc, s'observa que la matèria més prioritzada pels municipis és la dels residus i la que té una valoració més baixa és el vector atmosfera. Aquesta situació coincideix amb les demandes ciutadanes, que situen a ambdós vectors en els extrems de les preferències.

Aquest ordre de preferències i de demandes també es veu reflectit en les campanyes d'educació i sensibilització, en les quals destaca notòriament el tema de residus. En canvi, en relació als conflictes rellevants registrats el 2009, el territori apareix com l'àmbit més conflictiu seguit dels problemes de l'aigua.

**Taula 3. Diferents dimensions de les actuacions municipals segons vectors**

	Prioritat (1= MÀX. 4= MÍN.)	Grau de demanda ciutadana (1= MÀX. 6= MÍN.)	Campanyes de sensibilització realitzades (% de municipis)	Conflictes (% de municipis)
Residus	2,4	1,5	75,6	21,9
Aigua	2,9	2,8	37,6	31,3
Mobilitat	2,9	2,4	36,9	3,1
Energia	2,9	3,1	25,9	3,1
Soroll	3,2	2,1	25,6	25,0
Fauna i flora	3,2	2,9	20,5	9,4
Territori	3,3	2,7	19,3	53,1
Atmosfera	3,9	3,1	11,0	18,8

## 4.1 Residus, un problema creixent i costós

A les darreres dècades s'observa una tendència creixent en la generació de residus municipals a Catalunya. Encara que no sigui un dels temes que més preocupa als ciutadans, quan se'ls pregunta quines mesures adopten per reduir el canvi climàtic la resposta principal, en un 55% dels casos, és el reciclatge i la selecció de residus (Ceres, 2010).

Tot i els esforços invertits en la millora dels nivells de recollida selectiva, la major part dels residus recollits encara es destinen a abocament o a incineració. Malgrat que en l'última dècada s'ha aconseguit gairebé triplicar el percentatge de residus recollits selectivament, passant del 13,96% al 40,57% entre els anys 2000 i 2010, aquest increment no ha permès assolir els objectius de reciclatge material fixats normativament. Aquest fet és símptoma, en part, d'un esgotament del model de recollida en contenidors, que és el majoritari a Catalunya, i del fet que les campanyes de sensibilització no aconsegueixen per si soles un canvi en els hàbits de separació dels residus per part de la ciutadania.

Davant d'aquesta situació, alguns municipis han introduït sistemes de recollida porta a porta des de l'any 2000, que en general assoleixen millors resultats en recollida selectiva respecte el model majoritari de recollida en contenidors.<sup>3</sup> Actualment ja són més de 100 municipis catalans els que utilitzen aquest model.

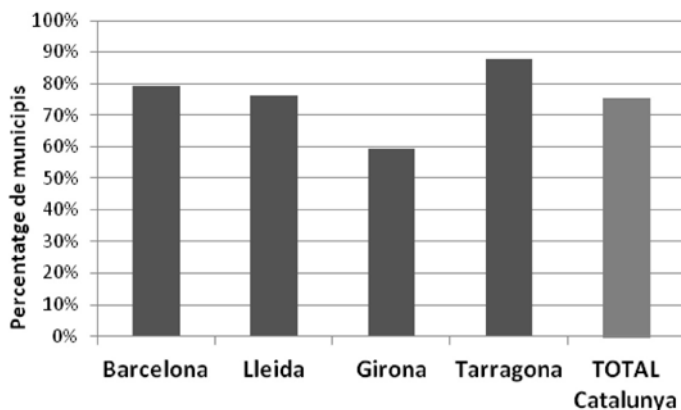
Una de les actuacions que en els últims anys ha suposat un esforç més gran per als ajuntaments és la implantació de la recollida de la fracció orgànica (FORM). Actualment 715 municipis catalans –més d'un 75% del total– ja l'han implantada.

En els darrers anys també s'han dut a terme accions específiques de prevenció dels residus, que fins aleshores havien tingut una presència molt testimonial.

---

<sup>3</sup> Els municipis amb recollida selectiva porta a porta, assoleixen majoritàriament uns nivells de recollida selectiva bruta d'entre el 60 i el 85% (Puig, 2008).

**Gràfic 13. Percentatge de municipis amb recollida selectiva de FORM segons províncies**



Font: [www.arc.cat](http://www.arc.cat), setembre de 2011.

La recollida de residus representa un cost molt considerable per als ajuntaments, que hi dediquen al voltant d'un 7% del pressupost ordinari total. Si s'hi afegeix el cost de la neteja viària –ambdós serveis sovint es contracten conjuntament–, aquest percentatge s'eleva al 10%.<sup>4</sup>

En general, aquest cost és traslladat als usuaris del servei –domicilis i comerços– mitjançant taxes que no mantenen cap correlació amb la generació de residus i que no cobreixen el cost íntegre del servei.<sup>5</sup> Alguns municipis han començat a implantar sistemes de pagament per generació de residus que tenen per objectiu ajustar les taxes a la generació real, convertint-les en més justes i incentivadores per a la reducció i el reciclatge.<sup>6</sup>

En la majoria de municipis el suport institucional és vital per a la prestació del servei de recollida de residus, suport que principalment prové de l'Agència de Residus de Catalunya a través de les convocatòries anuals d'ajuts als ens locals.

4 Segons dades de 2009 del Cercle de Comparació Intermunicipal de la Gestió de Residus i Neteja Viària de la Diputació de Barcelona.

5 El percentatge de cobertura de costos assolit per les taxes de residus a Catalunya és de mitjana del 84,53% en el conjunt del territori (ENT Medi Ambient i Gestió, 2010).

6 Es pot trobar informació detallada sobre aquests sistemes de pagament a ARC 2010..

Aquests ajuts han tingut un paper molt important sobretot en el desplegament de la recollida selectiva de la fracció orgànica.

La Diputació de Barcelona també ofereix ajuts econòmics i suport tècnic als municipis en matèria de residus i fomenta l'intercanvi d'experiències a través del Cercle de Comparació Intermunicipal de Gestió de Residus i Neteja Viària, que convoca periòdicament a tècnics de residus de diversos ajuntaments per tal de comparar i avaluar resultats del servei, intercanviar experiències i bones pràctiques, i impulsar la millora d'aquests serveis.

### **Anàlisi dels resultats de l'enquesta**

El vector residus és el més prioritzat en les actuacions municipals dins l'àmbit del medi ambient, tant pels tècnics –el 40% dels ajuntaments participants li donen una prioritat màxima a l'enquesta– com pels ciutadans –el 53% dels ajuntaments declaren un nivell elevat de demanda ciutadana vers els residus.

Bona part de les campanyes de sensibilització realitzades pels ajuntaments se centren en els residus –un 75,6% dels municipis van realitzar campanyes de residus durant el 2009–, fet que reflecteix la importància que es dona a aquest vector.

També és un dels àmbits on més conflictes se solen donar. Aquests solen estar relacionats amb la ubicació dels contenidors i de les instal·lacions de tractament de residus. De fet, es dona la paradoxa que els ciutadans es queixen tant per tenir els contenidors massa a prop del domicili com per tenir-los massa lluny.

Segons els resultats del Panel, es disposa de força regulació en l'àmbit dels residus a nivell local ja que un 66% dels municipis enquestats declara disposar d'ordenances municipals específiques en aquesta matèria. Aquest fet es valora positivament, ja que dona seguretat jurídica als ajuntaments davant conductes incíviques com són els abocaments incontrolats o la no separació dels residus.

La recollida de residus es presta en un 92% dels casos pel propi Ajuntament, tot i que la seva gestió es realitza majoritàriament de forma indirecta mitjançant concessions. Delegar el servei, si bé comporta una càrrega de feina menor per l'Ajuntament, té l'inconvenient que permet un menor control del servei i –si les clàusules del contracte no ho preveuen, que és l'habitual– no es genera cap incentiu vers la millora dels resultats de recollida selectiva per part de l'empresa concessionària.

Un 55,4% dels enquestats declaren haver implantat la recollida porta a porta durant el 2009. No obstant, segons l'Associació de Municipis Catalans per la Recollida Porta a Porta, a maig de 2010, 92 municipis –un 9,7% dels municipis catalans– havien implantat aquest tipus de recollida. Aquest resultat pot atribuir-se a una insuficient concreció en la pregunta, que es referia a la recollida porta a porta tant de residus domèstics com comercials –força municipis disposen de recollides porta a porta només per a residus comercials. Un fet semblant succeeix amb la implantació dels sistemes de pagament per generació. Un 20,7% dels enquestats declaren haver implantat aquesta mesura, no obstant actualment només tres municipis catalans han implantat aquests sistemes –Argentona, Miravet i Rasquera– a nivell domiciliari i comercial –i alguns pocs més, només a nivell comercial–, si bé força altres municipis han fet un esforç per definir taxes de residus que mantinguin certa correlació amb la generació de residus.

D'altra banda, convé reconèixer l'esforç que alguns ajuntaments estan fent en l'àmbit de la prevenció en la generació dels residus, aspecte que no apareix reflectit a l'enquesta. Algunes de les iniciatives que s'emmarquen dins d'aquest àmbit són la promoció de bosses reutilitzables, la promoció del compostatge casolà, la prevenció del malbaratament alimentari o la introducció de mesures de prevenció de residus a les dependències municipals.

## **4.2 Aigua. El desenvolupament d'una nova cultura**

Els consums d'aigua domèstica se situen a Catalunya per sota de la mitjana europea tot i no ser dels més baixos (ACA, 2007). Si bé els sectors domèstic, municipal i comercial no representen el consum més important en relació al total –18,3% del consum total d'aigua–, és el sector on l'ACA preveu un major increment en l'horitzó del 2025 (ACA, 2002).

Un estudi realitzat l'any 2005 en 532 llars de 22 municipis de la regió metropolitana de Barcelona (Domene, 2006) mostra que el nivell d'ingressos, el tipus d'habitatge, el nombre de residents per llar, la presència d'usos externs –com ara jardí o piscina–, el tipus d'espècies vegetals presents al jardí i els hàbits de l'usuari juguen un paper significatiu en el consum domèstic d'aigua.

D'acord amb aquest estudi, el consum s'estimava en 120 litres/persona i dia en habitatges d'alta densitat i en 203 litres/persona i dia en cases

unifamiliars, fet que situava la demanda d'aigua en 131 litres/persona i dia a les zones d'urbanisme més compacte i en 178 litres/persona i dia a les zones d'urbanisme més dispers. De l'estudi es conclou, per tant, que la mida i el tipus d'habitatge són factors importants a l'hora d'explicar el consum d'aigua. Aquest fet posa en evidència la necessitat de coordinar les polítiques locals d'aigua i les urbanístiques.

En els darrers anys els ajuntaments han implantat un ampli ventall d'instruments per a incidir sobre el consum de l'aigua, entre els quals es poden citar (Sanjuán, 2005):

- l'aprovació d'ordenances municipals d'estalvi d'aigua<sup>7</sup>
- la utilització d'aigües freàtiques o reutilitzades per al reg de parcs i jardins
- la implantació d'un sistema de doble xarxa d'abastament
- l'aplicació de tarifes progressives de consum d'aigua

La Directiva 2000/60/CE, de 23 d'octubre, per la qual s'estableix el marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües, coneguda com a Directiva Marc de l'Aigua (DMA) ha suposat un canvi important en la gestió de l'aigua, donant reconeixement institucional al que s'ha anomenat "nova cultura de l'aigua". La Directiva té com a objectiu garantir el bon estat dels sistemes aquàtics, tant pel que fa a la qualitat com a la quantitat, a través d'un ús sostenible de l'aigua que es basi en la protecció a llarg termini dels recursos hídrics.

### **Anàlisi dels resultats de l'enquesta**

Aquest vector és dels més prioritaris per als ajuntaments, com ho demostra el fet que un 43,4% dels enquestats li donen una prioritat d'1 o 2 en una escala de l'1 al 6.

Tot i això, la planificació de l'aigua a nivell municipal no està gaire estesa, fet que es reflecteix en un baix percentatge de municipis –29% segons l'enquesta– que disposen de pla local d'estalvi d'aigua.

És a més un àmbit on es donen força conflictes –un terç dels ajuntaments enquestats han manifestat que han tingut conflictes rellevants relacionats amb

<sup>7</sup> Segons les dades de la Diputació de Barcelona, el febrer de 2011, 35 municipis catalans van aprovar una ordenança municipal d'estalvi d'aigua: 27 eren municipis de la província de Barcelona, 3 de Girona i de Tarragona i 2 de Lleida (Diputació de Barcelona, 2011a).

l'aigua durant el 2009– i també un àmbit on les campanyes de sensibilització prenen força rellevància –gairebé un 40% dels municipis enquestats declaren haver dut a terme campanyes de sensibilització en aquest vector.

Segons dades de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Carles Pi i Sunyer (OGL), la meitat dels municipis consultats declaren disposar d'una ordenança de gestió i usos de l'aigua. En aquest sentit, cal distingir entre els reglaments generals del servei d'abastament d'aigua, que estan força estesos, i les ordenances municipals d'estalvi d'aigua, que tot i que no són tan habituals també es van estenent.

Aquestes últimes han estat àmpliament promogudes per la Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat, que el 2005 va publicar una Ordenança tipus d'estalvi d'aigua per facilitar la implantació d'aquesta mesura.<sup>8</sup> Segons l'enquesta, un 19,6% dels municipis consultats disposen d'una ordenança d'estalvi d'aigua. Aquestes solen regular aspectes com la incorporació de mecanismes d'estalvi en les noves construccions del municipi, com ara reguladors de pressió, mecanismes per aixetes i dutxes, o mecanismes per aprofitar l'aigua de pluja.<sup>9</sup>

Finalment, destaca el fet que pocs municipis –un 6,5% segons l'enquesta– aprofiten les aigües freàtiques, i els que ho fan són principalment municipis grans –més de 100.000 habitants.

Pel que fa a la prestació del servei de subministrament, aquest es realitza majoritàriament pel propi Ajuntament –95,4% dels municipis, segons OGL–, però la gestió es realitza generalment de forma indirecta (88%).

### **4.3 Energia. Un vector de rellevància creixent**

De forma anàloga a la gestió dels residus, el cost de la factura energètica representa una partida important en despesa corrent dels ajuntaments,<sup>10</sup> fet que ha portat a l'adopció d'algunes actuacions en matèria d'estalvi energètic, principalment en el servei d'enllumenat públic.

---

8 Disponible a [www.diba.es/xarxasost/pdf/OrdenancaAigua.pdf](http://www.diba.es/xarxasost/pdf/OrdenancaAigua.pdf)

9 Alguns d'aquests aspectes ja queden recollits al Decret 21/2006, de 14 de febrer, pel qual es regula l'adopció de criteris ambientals i d'ecoeficiència en els edificis.

10 Només l'enllumenat públic representa un 2,1% del pressupost ordinari total, segons dades del Cercle de Comparació Intermunicipal sobre Estalvi i Eficència en l'Enllumenat Públic..



La implantació de les energies renovables per part dels ajuntaments ha estat fins ara minoritària, limitant-se a unes poques instal·lacions d'energia solar en equipaments públics, sobretot en ajuntaments grans i en nous equipaments. Tot i així, cal destacar la important aportació que, des del món local, s'ha fet per a la promoció de l'energia solar tèrmica, a partir de l'aprovació d'ordenances solars que estableixen l'obligatorietat d'incorporar sistemes d'aprofitament de l'energia solar per a usos tèrmics en el subministrament d'aigua calenta sanitària de les noves edificacions.

Tanmateix, cal evidenciar l'absència d'una veritable planificació energètica local en la pràctica totalitat de municipis de Catalunya. Si bé existeixen plans sectorials, sobretot per a l'enllumenat públic o per a la implantació puntual d'energies renovables, no s'ha abordat una actuació global per a tots els equipaments i instal·lacions municipals, i encara menys per l'àmbit de tot el municipi (Iraegui i Ramos, 2004). Malgrat aquesta mancança històrica de planificació, estem a les portes d'un canvi important.

L'any 2008 la Diputació de Barcelona va començar a promoure la implicació dels ajuntaments en la lluita contra el canvi climàtic a través del Pacte d'alcaldes i alcaldesses (Diputació de Barcelona 2011b). Aquest compromís adopta l'objectiu de la Unió Europea de reduir el 2020 un 20% de les emissions de gasos d'efecte hivernacle, assolir una quota del 20% d'energies renovables i reduir el consum d'energia d'un 20%. Per fer-ho, els signants es comprometen a elaborar un Pla d'Acció per l'Energia Sostenible (PAES). Segons la Unió Europea, fins al moment, 149 ajuntaments catalans s'han adherit al Pacte.<sup>11</sup>

Tradicionalment, el servei d'enllumenat públic ha estat objecte de contínues millores en l'àmbit de l'eficiència energètica, donat que representa entorn del 50% del consum d'energia dels ajuntaments. A més, des de 2001 aquestes instal·lacions s'han vist sotmeses al compliment de la normativa sobre contaminació lumínica i des de 2002 al Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión, per la qual cosa s'han elaborat Plans Directors que adequen les instal·lacions a la nova normativa i incorporen millores d'eficiència energètica.

Al marge d'aquesta planificació més estesa, també es constata una planificació de menor abast, sobretot en municipis més grans, que té com a objectiu l'aplicació d'actuacions concretes en l'àmbit de l'eficiència i/o de les energies renovables en equipaments específics, com poden ser centres educatius.

<sup>11</sup> [www.eumayors.eu/home\\_en.htm](http://www.eumayors.eu/home_en.htm) [7 d'abril de 2011].

La implantació de mesures d'eficiència energètica en els equipaments o en l'enllumenat comporta elevades inversions que en l'actual context de contenció de la despesa i de l'endeutament són difícils d'assumir pels ens locals. La contractació de serveis energètics és una modalitat de col·laboració públic-privada que permet la participació d'un tercer en la inversió inicial de les instal·lacions i el seu manteniment, afavorint la realització de projectes de millora. Per aquesta raó, aquest és un dels mecanismes que s'està promovent en l'àmbit de les administracions locals com a instrument per a la implantació efectiva de l'eficiència energètica i de les energies renovables.

### **Anàlisi dels resultats de l'enquesta**

Els resultats de l'enquesta mostren l'acció realitzada amb anterioritat a l'aplicació de la nova planificació energètica (PAES). Segons aquests resultats, les actuacions realitzades pels ajuntaments ordenades de major a menor grau d'aplicació són: mesures d'eficiència en l'enllumenat públic (89,1%), mesures d'eficiència energètica en equipaments municipals (63%), implantació d'energies renovables en equipaments municipals (48,9%), comptabilitat energètica (37,0%), ordenança solar (29,3%), bonificacions fiscals (17,4%), contractació d'empreses de serveis energètics i altres actuacions (15,2%) i ordenança d'edificació sostenible (8,7%).

Aquests resultats posen de manifest que l'enllumenat públic és l'àmbit sobre el qual es realitzen un major nombre d'actuacions d'eficiència energètica. Aquest fet respon principalment a la normativa que el regula, però també a un seguit de factors: el servei d'enllumenat disposa d'una gestió específica, un millor coneixement dels consums i del seu elevat cost econòmic, i la subcontractació del manteniment a empreses especialitzades.

Les bonificacions que preveu el RLD 2/2004 són molt poc utilitzades. Tenen una major utilització en municipis de més de 50.000 habitants –més del 40%– i només s'apliquen en un 11,4% dels de menys de 20.000 habitants.

La comptabilitat energètica –un element clau per a la gestió i planificació energètica– només s'aplicava per un 25% dels ajuntaments l'any 2007 segons dades del Panel. Tot i així, entre 2007 i 2009 es va produir un increment del nombre de municipis que l'aplicaven, passant del 25% al 38%.

Pel que fa a les campanyes de sensibilització, només un 32% dels municipis n'havia realitzat en l'àmbit de l'energia l'any 2009, fet que es correspon amb la

percepció municipal del baix grau de demanda ciutadana sobre la problemàtica energètica, que ocupa el darrer lloc dels vectors ambientals. Per contra, la percepció que tenen els tècnics municipals de la problemàtica energètica es troba molt per sobre i per davant d'altres vectors ambientals. Aquesta disparitat en la percepció és deguda, possiblement, al diferent grau de coneixement que tenen uns i altres sobre aquesta problemàtica.

#### **4.4 Mobilitat. Orientant esforços a la gestió de la demanda**

Els canvis que s'han donat en la mobilitat plantegen una sèrie de reptes que els ajuntaments han d'afrontar d'acord amb les seves competències. D'una banda, cada vegada es realitzen més desplaçaments, i de l'altra, s'accentua l'ús del transport privat, fet que deriva d'un elevat índex de motorització.<sup>12</sup> No obstant, segons dades del 2006,<sup>13</sup> del total de desplaçaments quotidians dels catalans, la major part –un 44,5%– es realitzen en mitjans no motoritzats –a peu i en bicicleta–; de la resta de desplaçaments predominen els realitzats en transport privat –un 42,5% del total–, i els realitzats en transport públic suposen només un 13% del total.

Històricament les polítiques de mobilitat han actuat principalment sobre l'oferta, mitjançant la construcció de carreteres, aparcaments, etc., però en els darrers anys s'ha constatat que aquestes polítiques no només no han resolt els reptes de la mobilitat sinó que han creat noves problemàtiques com a conseqüència de l'anomenat “cercle viciós de la mobilitat urbana”, mitjançant el qual l'oferta queda ràpidament obsoleta per una demanda creixent de transport i es redueixen els recursos per a la mobilitat sostenible (UITP, 2001). Per tant, resulta evident que cal actuar també sobre la demanda. Tot plegat ha comportat un canvi significatiu en l'orientació de les polítiques de mobilitat (Ortega, Cerdà, 2005).

Cal tenir en compte que mobilitat i urbanisme estan íntimament relacionats. En aquest sentit, els reptes que presenta el vector mobilitat són en gran part resultat de la dispersió de les activitats i de la població en el territori, i d'una dinàmica metropolitana molt forta que genera un gran nombre de desplaçaments cap a i des de la ciutat de Barcelona. Per això cal que ambdues

<sup>12</sup> El 2009 l'índex de motorització a Catalunya era de 668 vehicles per cada 1.000 habitants. Pel que fa a turismes, l'índex era de 448 turismes per cada 1.000 habitants) (Font: Idescat)..

<sup>13</sup> Enquesta de mobilitat quotidiana de Catalunya (EMQ 2006).

polítiques –mobilitat i urbanisme– estiguin ben coordinades. Tot i així hi ha marge per les polítiques locals de mobilitat sostenible, que passen entre d'altres per: impulsar el transport públic i en bicicleta; reduir l'espai destinat a l'automòbil i/o limitar-ne la velocitat, donant prioritat als desplaçaments no motoritzats i al transport públic; potenciar els aparcaments intermodals; i potenciar el comerç urbà.

Durant els últims anys, la Diputació de Barcelona ha donat suport als municipis en matèria de mobilitat sostenible mitjançant la realització de plans de mobilitat urbana i mitjançant actuacions específiques, com ara la promoció dels desplaçaments a peu i en bicicleta. Una de les eines promogudes per la Diputació ha estat el Pacte de Mobilitat.

A nivell europeu, la promoció de la Setmana de la Mobilitat Sostenible i Segura ha fet que mica en mica els municipis vagin incorporant aquesta setmana dins del seu calendari d'actuacions de sensibilització.<sup>14</sup>

També cal destacar el paper dels programes europeus de mobilitat (per citar-ne alguns: Civitas, Cute, Smile, etc.), en els quals algunes ciutats han trobat una via per portar a terme les seves iniciatives de mobilitat sostenible.

Algunes de les mesures que els ajuntaments han anat implantant de forma cada cop més generalitzada en matèria de mobilitat són la vianalització de carrers, la regulació de l'estacionament a la via pública mitjançant zones d'estacionament limitat i la creació de zones 30. A més, alguns municipis, com ara Barcelona, han posat en marxa flotes públiques de bicicletes i cotxes –bicing i carsharing–. Força ajuntaments han promocionat també l'ús compartit de vehicles –car-pooling– facilitant els contactes entre oferents i demandants del servei.

## **Anàlisi dels resultats de l'enquesta**

La mobilitat és un vector força prioritari per als ajuntaments, especialment per als de grans dimensions. És en aquests municipis grans on també és més freqüent aprovar Plans de Mobilitat, especialment en els de més de 50.000 habitants.

La mobilitat també és un dels àmbits on els informes preceptius de l'àrea de medi ambient tenen un pes més important, sobretot en els municipis de

<sup>14</sup> El 2010, prop de 140 municipis catalans van participar-hi sota el lema “Mou-te amb el cap per viure millor”. Les actuacions que van comptar amb més participació van ser la Pedalada contra el Canvi Climàtic (en la que hi van participar 101 municipis), les caminades verdes (30 municipis) i les rutes saludables (26)..

grans dimensions: un 48,9% dels ajuntaments declaren utilitzar informes preceptius de medi ambient en el Pla de Mobilitat. Això es tradueix en una major interacció entre l'àrea de medi ambient i altres àrees quan es tracta de qüestions de mobilitat. Aquesta interacció es dona sobretot amb l'àrea d'urbanisme, ja que tal i com s'ha comentat anteriorment, mobilitat i urbanisme estan íntimament relacionats.

D'altra banda, és un àmbit on es donen pocs conflictes –només un 3,1% dels ajuntaments declaren haver tingut conflictes rellevants sobre mobilitat durant el 2009–. Tot i així, cal tenir present que la mobilitat genera efectes indirectes, com el soroll o la contaminació atmosfèrica, que sí són font important de conflictes (veure apartat següent).

La mobilitat és un àmbit on les campanyes de sensibilització tenen força protagonisme –gairebé el 40% dels ajuntaments han realitzat campanyes de mobilitat durant el 2009–, possiblement lligat al fet que cada cop més ajuntaments participen a la Setmana de la Mobilitat Sostenible i Segura.

La major part dels ajuntaments enquestats presten serveis de transport col·lectiu, i ho fan principalment mitjançant gestió indirecta. Vora un 10% dels municipis enquestats declaren estar dispensats d'aquest servei.<sup>15</sup>

La pacificació del trànsit és la mesura més aplicada pels ajuntaments en matèria de mobilitat: tots els municipis de més de 50.000 habitants declaren haver realitzat aquesta actuació durant el 2009. Probablement, força actuacions d'aquest tipus van ser objecte de subvenció per part del govern central a través del Fons Estatal d'Inversions Locals, ja que un 31,8% dels projectes finançats per aquest fons es van destinar a la rehabilitació i millora dels espais públics, i un 28,9% a equipament i infraestructures de serveis bàsics.<sup>16</sup>

La majoria de municipis afirmen haver dut a terme actuacions de millora del transport públic municipal i infraestructures per a l'ús de la bicicleta –67,4% i 65,2% respectivament.

L'enquesta no fa referència a altres tipus d'actuacions en l'àmbit de la mobilitat, com ara accions sobre la distribució de mercaderies, accions per promoure l'ús racional del cotxe –car-sharing, car-pooling, regulació dels aparcaments, etc.–, i actuacions de tipus fiscal –modificació de l'impost sobre vehicles de tracció mecànica.

<sup>15</sup> El Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, estableix que només els municipis de més de 50.000 habitants i les capitals de comarca estan obligats a prestar aquest servei.

<sup>16</sup> Font: [www.economiasostenible.gob.es](http://www.economiasostenible.gob.es).

Tampoc es fa referència explícita a mesures de promoció de vehicles elèctrics o de vehicles eficients, que podrien passar per modernitzar la flota de vehicles municipals, ubicar punts de recàrrega en els pàrquings municipals, etc. Tanmateix, força ajuntaments han començat a mostrar el seu interès per aquestes qüestions i veuen en el vehicle elèctric una solució als problemes de contaminació atmosfèrica i de soroll que generen els vehicles convencionals dins de les ciutats. La inclusió d'aquests temes en les futures edicions del Panel pot ser de gran interès per a l'estudi de les polítiques locals.

#### 4.5 Territori

Pel que fa al vector territori, durant el boom de la construcció molts ajuntaments van augmentar la superfície de sòl urbanitzable apostant, en general, per un model de ciutat dispersa. Aquesta situació els va aportar ingressos extraordinaris però també una forta dependència dels mateixos. Un cop finalitzat aquest boom, molts ajuntaments s'han trobat amb dificultats per fer front a les despeses corrents que aquesta urbanització ha generat –despeses d'enllumenat, de clavegueram i de recollida de residus–, ja que en general aquestes despeses són majors com més dispers és l'urbanisme.<sup>17</sup>

La planificació urbanística és possiblement l'activitat en la qual la coordinació entre municipis veïns és més necessària. Malauradament, les experiències en aquest sentit són molt limitades.<sup>18</sup> Es detecta, doncs, la necessitat d'impulsar polítiques en aquest sentit. En l'àmbit urbanístic també cal destacar el repte que suposa per als ajuntaments el control de les activitats urbanístiques il·legals. Els recursos destinats a tal efecte es veuen compensats per una menor necessitat d'emprendre costoses accions a posteriori.

D'altra banda, el fet que encara hi hagi força urbanitzacions il·legals escampades pel territori català té efectes negatius sobre el medi, com és per exemple, la inexistència d'un sistema adequat de depuració de les aigües residuals.

<sup>17</sup> Aquest fet es reflecteix en diversos estudis, entre els quals l'estudi del 2006 "Costos i ingressos de l'urbanisme per als municipis: metodologia, cas d'estudi i propostes", que Ent Medi Ambient i Gestió va dur a terme per encàrrec de l'Institut d'Urbanisme, Habitatge i Activitats Locals (IUHAL) de la Diputació de Barcelona.

<sup>18</sup> Una de les experiències més destacables en aquest àmbit és la de la Mancomunitat de Municipis de l'Alt Penedès, que el 2006 va elaborar un Pla Director Municipal de Sostenibilitat en què s'avaluava ambientalment el sòl no urbanitzable dels diversos municipis i es feia una proposta de normativa destinada a ser incorporada gradualment dins dels futurs Plans d'Ordenació Urbana Municipals.

La recepció d'aquestes urbanitzacions permet resoldre part d'aquests efectes, però també acostuma a representar una major càrrega econòmica per als ajuntaments.

### **Anàlisi dels resultats de l'enquesta**

El territori és l'àmbit que genera més conflictes amb la ciutadania: un 53,1% dels ajuntaments declaren haver tingut algun conflicte territorial rellevant durant el 2009.

Pel que fa a la interacció entre les àrees de medi ambient i urbanisme, queda constatada ja que més de la meitat dels municipis (un 56,8%) utilitza informes perceptius de l'àrea de medi ambient per a la planificació urbanística. Aquest aspecte no és sorprenent, ja que l'aprovació o modificació dels plans urbanístics es troben subjectes a avaluació ambiental des de l'entrada en vigor La Llei 6/2009, de 28 d'abril, d'Avaluació Ambiental de Plans i Programes. Aquesta obligatorietat afecta tant als plans d'ordenació urbanística municipal com al planejament urbanístic derivat de la implantació de certes activitats en sòl no urbanitzable.

## **4.6 Soroll**

Les polítiques en l'àmbit de soroll són unes de les més recents dins de les polítiques ambientals, i van prenent cada cop més rellevància a causa dels efectes negatius que pot tenir sobre la salut de les persones.

Les principals fonts de soroll a les ciutats són el trànsit, les zones industrials i les activitats d'oci, fet que posa de relleu les interrelacions d'aquest vector amb d'altres com la mobilitat o el control d'activitats.

No es disposa de dades exactes sobre la contaminació acústica, però segons estimacions de la Comissió Europea un 20% de la població de la Unió Europea veu afectada la seva qualitat de vida a causa del soroll. A Catalunya, l'Enquesta social 2008: llars i medi ambient, mostra que un 23,3% dels enquestats ha patit al seu entorn algun problema de soroll.

Actualment vora 81 municipis catalans han aprovat ordenances de soroll, i vora 45 han aprovat mapes de capacitat acústica.<sup>19</sup> Val a dir que ambdós instruments són obligatoris i faciliten la gestió de llicències d'activitats, llicències

---

<sup>19</sup> Font: [www.diba.es/CIDO](http://www.diba.es/CIDO).

urbanístiques i queixes per soroll, fet que pren cada cop més importància arrel d'una creixent judicialització dels problemes associats a aquest vector.

La Diputació de Barcelona i el Departament de Territori i Sostenibilitat<sup>20</sup> donen suport als ajuntaments en la realització de mesures de soroll i en l'elaboració de mapes de capacitat acústica.

### **Anàlisi dels resultats de l'enquesta**

Pel que fa al soroll, pocs ajuntaments han dut a terme campanyes en aquesta matèria i en canvi molts han aprovat ordenances reguladores de soroll. Això es correspon amb un elevat nivell de demanda i de percepció tècnica pel que fa a aquest vector –és un dels únics àmbits en què la demanda ciutadana supera la percepció dels tècnics–, i al fet que també és un vector que genera conflictes significatius.

Cal tenir en compte que les queixes no només deriven d'activitats privades, i que determinats serveis municipals –com ara la recollida de residus o la neteja viària– poden tenir un impacte significatiu en termes de soroll. Per evitar aquests efectes és recomanable introduir clàusules de reducció del soroll en els plecs tècnics, així com efectuar els serveis en un horari el més compatible possible amb el descans dels veïns.

La meitat dels ajuntaments declaren haver elaborat un mapa de capacitat acústica i prop d'un 40% afirmen haver aprovat una ordenança de soroll.

### **4.7 Fauna i flora**

Pel que fa als vectors fauna i flora, les competències dels ajuntaments són força limitades, tot i així hi ha algunes possibilitats d'actuació. Un dels instruments no normatius que en els últims anys ha pres força com a eina per a la protecció dels espais naturals és la custòdia del territori, que es materialitza en pactes entre els propietaris d'un terreny i una entitat de custòdia –que normalment és una ONG, però que integra administracions, ciutadans i/o empreses–. Aquests tenen per objectiu establir compromisos per garantir la protecció del terreny.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> El Departament de Territori i Sostenibilitat només ofereix suport als municipis de fins a 50.000 habitants.

<sup>21</sup> A finals de 2009 s'havien subscrit a Catalunya més de 445 acords de custòdia del territori (DMAH 2010).



Un gran nombre d'administracions locals formen part de la Xarxa de Custòdia del Territori, que té per objectiu fomentar aquest tipus d'acords. Els ajuntaments poden actuar com a entitats de custòdia, fet que els dona un paper més important en la conservació dels espais naturals.

### **Anàlisi dels resultats de l'enquesta**

El vector fauna i flora és un dels vectors amb un nivell de demanda més baix dins de l'àmbit del medi ambient, i alhora no resulten prioritzats a nivell tècnic.

L'enquesta no ofereix dades sobre les actuacions realitzades en relació a aquest vector, però cal pensar que força actuacions estan relacionades amb la tinença d'animals de companyia –que poden ser motiu de conflicte per part dels ciutadans–, amb el control de plagues –mosquit tigre o escarabat morrut– i amb la gestió d'espais naturals protegits en aquells municipis que en tinguin al seu terme municipal.

### **4.8 Atmosfera**

En referència a l'últim vector, atmosfera, es pot dir que les polítiques d'aquest àmbit són de les més antigues dins de les polítiques ambientals. No obstant, la situació actual pel que fa a alguns dels contaminants atmosfèrics encara està lluny dels objectius normatius marcats.

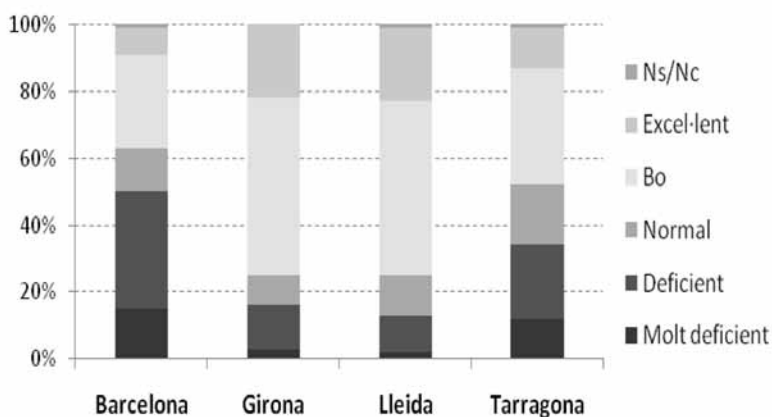
A l'hora de dur a terme polítiques en aquest àmbit, cal tenir en compte que, de forma anàloga al soroll, la contaminació atmosfèrica té efectes directes importants sobre la salut de les persones. En aquest sentit, s'ha demostrat que l'exposició prolongada a partícules en concentracions relativament baixes, habituals en el medi urbà, pot afectar als pulmons, tant de nens com d'adults, i redueix l'esperança de vida, especialment en persones amb malalties cardíaques i pulmonars (Agència de Salut Pública, 2008).

## Anàlisi dels resultats de l'enquesta

Al Panel es pot veure que l'atmosfera és el vector menys prioritari per als ajuntaments –només el 9,9% dels enquestats li donen el nivell màxim de prioritat–, alhora que és un dels que generen menys demanda ciutadana. No obstant, l'enquesta de percepció ambiental mostra que hi ha un percentatge important dels ciutadans que afirmen que la qualitat de l'aire al seu municipi és deficient o molt deficient –30% i 12%, respectivament.

Tal i com es pot apreciar al gràfic següent, existeixen diferències significatives entre províncies: mentre que els ciutadans de les províncies de Lleida i Girona valoren la qualitat de l'aire del seu municipi com a bona i excel·lent –74% i el 75% respectivament–, a Tarragona només un 47% ho fan, i a Barcelona el percentatge encara és menor, només el 36%. Aquest fet pot estar relacionat amb una concentració del trànsit i de les indústries contaminants en aquestes darreres dues províncies. A Barcelona, el Pla de Millora de la Qualitat de l'aire de la regió metropolitana hauria de permetre millorar aquesta situació.

**Gràfic 14. Valoració de la qualitat de l'aire del municipi de residència per províncies**



Font: Ceres 2010

## 5. Conclusions

### 5.1 Conclusions generals

El concepte de desenvolupament sostenible planteja la necessitat d'una gestió integral de les problemàtiques ambientals amb un rol central dels governs municipals i una participació activa de diferents actors. En aquest sentit, les Agendes 21 han estat els principals instruments articuladors de les polítiques ambientals a nivell local amb una àmplia acceptació entre els municipis catalans.

En l'actualitat, però, s'observa que les Agendes 21 han perdut pes en la gestió ambiental municipal. Els resultats del Panel permeten constatar un cert estancament en l'execució d'aquestes actuacions, un escàs ús dels indicadors de sostenibilitat i una proliferació de plans sectorials que afecten la visió integral del medi ambient. Aquest conjunt de factors plantegen la necessitat de repensar la possibilitat d'una segona generació d'Agendes 21 en les quals s'hauria de posar més èmfasi en la implicació dels polítics locals, en la participació ciutadana i en la transversalitat de la gestió (Conama, 2010).

En relació a la proliferació de plans sectorials, seria interessant aprofundir en l'anàlisi de la seva efectivitat i comprovar si realment les actuacions realitzades emanen d'aquests plans o s'implanten de forma independent. En aquest sentit, hi ha una certa percepció que el dia a dia de petites incidències quotidianes dificulta la realització de projectes més extraordinaris o accions de llarg termini. Cal tenir en compte que la naturalesa de les activitats que engloba l'àrea de medi ambient –gestió dels residus urbans, neteja viària, regulació d'activitats, etc.– fa que aquestes incidències siguin més freqüents en aquesta àrea que en d'altres.

Un altre aspecte que afecta la gestió sostenible del medi ambient és l'organització interna dels ajuntaments. El Panel revela un alt nivell d'institucionalització i especialització organitzativa. La majoria dels ajuntaments tenen un organisme tècnic-administratiu dedicat al medi ambient que depèn, majoritàriament, d'una Regidoria i no comparteix gestió amb altres àrees. Aquests factors no faciliten la penetració de les polítiques ambientals a totes les àrees de l'Ajuntament i més aviat donen una idea de fragmentació organitzativa. Aquesta situació és percebuda per la majoria dels tècnics municipals que consideren que el seu Ajuntament no treballa de forma transversal i coordinada.

La mida del municipi té una incidència directa en la dimensió i intensitat de les polítiques ambientals. Hi ha una correlació directa entre la grandària de la població, la disponibilitat de recursos organitzatius i les capacitats de planificació i implementació d'actuacions. La major disponibilitat de recursos i competències es veu reflectida en polítiques ambientals més consolidades i de major abast. Paradoxalment, els municipis més grans, que són els que demostren més capacitats innovadores, són els que tenen una percepció més negativa sobre la disponibilitat d'idees d'innovació.

Més enllà dels aspectes relacionats amb la governança interna dels ajuntaments és interessant reflexionar sobre la governança a nivells superiors. En especial, sobre el fet que els objectius que marquen les normatives ambientals tendeixen a ser objectius a escala estatal o autonòmica, que no vinculen directament els municipis. Igualment, quan els vinculen, no existeixen mecanismes eficaços per a fer-los complir, o fins i tot, per a sancionar-los, a diferència del que succeeix en altres nivells de l'administració. Això fa que garantir els objectius que estableixen aquestes normatives sigui força complicat.

En relació a la importància del finançament, els resultats de l'enquesta mostren que les diferències que es perceben entre els ajuntaments en el grau d'intensitat de les seves actuacions semblen dependre tant del pressupost disponible per l'Ajuntament i del suport financer que rep per part de les administracions supralocals, com d'altres factors no econòmics relacionats amb l'organització de l'Ajuntament com ara l'existència d'instruments de planificació.

En aquest sentit, el suport no financer d'administracions supralocals apareix com un element important en la gestió ambiental. Seria interessant aprofundir en l'ús que els ajuntaments fan d'aquest suport. En particular, analitzar si les vies de suport supralocal als ajuntaments en matèria de gestió ambiental són actualment suficients i les més adequades per a aquests, i si hi ha necessitats que actualment no són cobertes per cap línia de suport. Per això val la pena aprofitar les dades desagregades per vectors a nivell municipal que proporciona el Panel.

## 5.2 Conclusions per vectors i propostes de futur

En primer lloc, l'enquesta mostra que el vector residus és un dels que ocupa més esforços dins de la gestió ambiental local. Tot i així, donat que els resultats actuals de gestió dels residus, especialment pel que fa als nivells de valorització material, estan força allunyats dels objectius que estableix la normativa, és de preveure que els ajuntaments hi hagin de dedicar encara més recursos durant els propers anys. Les actuacions que es duguin a terme en aquest àmbit passaran, probablement, per invertir més esforços en la prevenció dels residus i per avaluar i repensar el model actual de recollida, que mostra certs símptomes d'esgotament.

El model de recollida que fins ara ha assolit majors nivells de recuperació és la recollida porta a porta. Vist el desplegament seguit a Catalunya, i el grau d'implantació en altres països més avançats en aquest àmbit, es preveu que aquest model s'estengui en el futur. Aquesta extensió facilitarà l'adopció de taxes d'escombraries de pagament per generació de residus que incentivin tant la prevenció com la separació dels residus.

Per a la materialització d'aquestes iniciatives seguirà sent fonamental el suport de les institucions, que fins ara han tingut un paper molt decisiu en fer avançar els municipis en la gestió dels residus. També caldrà la creació d'un marc que creï incentius per als municipis. En aquest sentit, el cànon sobre la deposició dels residus i la incineració ha tingut fins ara un paper important en derivar una part dels residus del flux de tractament finalista, i presenta molt potencial per a incentivar els ajuntaments a millorar la gestió dels residus.

En segon lloc, en l'àmbit de l'aigua encara hi ha molt per fer per part de les administracions i molt especialment per part dels ajuntaments. Resulta interessant complementar les ordenances d'aigua amb mesures de tipus fiscal, com l'establiment de tarifes progressives de consum d'aigua, que fins al moment s'ha mostrat molt eficaç. L'inconvenient és que hi ha molts municipis que no en disposen i força llars que encara no tenen comptadors.

Així doncs, dues de les mesures que es considera que haurien de ser prioritàries són la millora de la xarxa d'abastament –mesura que de fet es troba entre les actuacions més realitzades durant el 2009–, i la instal·lació de comptadors en les vivendes que encara no en disposen.

Entre els temes que s'apunten com a possibles línies d'estudi dins de la gestió de l'aigua destaca el càlcul del preu real de l'aigua potable i de l'aigua no

potable, així com l'estudi de la viabilitat d'aplicar els requisits de l'ordenança d'aigua als habitatges ja construïts. Aquestes línies es perfilen com algunes de les que probablement marcaran el futur de la gestió local de l'aigua.

En tercer lloc, la gestió de l'energia està prenent cada cop més importància en les polítiques ambientals locals, tant pel que fa a la gestió del consum dels equipaments i instal·lacions municipals, com del municipi en el seu conjunt.

Si bé la percepció que la ciutadania té en l'actualitat sobre la problemàtica energètica no situa aquest vector en un nivell prioritari, hi ha diversos factors que apunten en sentit contrari. D'una banda, l'actual context de la problemàtica ambiental a nivell global porta al desenvolupament de polítiques supramunicipals que marquen una estratègia clara per un canvi de model energètic, implicant en aquest canvi a nombrosos actors, entre els quals es troben els ens locals. D'altra banda, el progressiu augment que ha experimentat la factura energètica dels ens locals i la previsió que creixi en els propers anys, situa aquest vector en l'agenda de les actuacions per assolir una gestió pública més eficient.

Les ordenances en l'àmbit de l'energia, en particular l'Ordenança solar, han estat molt eficaces a l'hora de promoure les energies renovables en el municipi. També s'espera que l'Ordenança d'edificació sostenible pugui tenir un paper important en el futur. Tot i així, cal veure com s'encaixen i el paper que desenvoluparà aquesta normativa local davant de la normativa aprovada per l'Estat –Código Técnico de la Edificación– i la Generalitat de Catalunya –Decret 21/2006, de 14 de febrer, d'ecoeficiència en els edificis.

Segurament, la recent aprovació del Pacte d'alcaldes i alcaldesses per assolir uns nivells de reducció dels gasos d'efecte hivernacle del 20% pel 2020 esdevindrà un element clau per impulsar les polítiques energètiques municipals en els propers anys. A més a més, cal esperar que la recent aprovació de Plans d'Acció per l'Energia Sostenible doni un impuls decisiu a les polítiques i a la gestió energètica local.

Per assolir els objectius proposats i desenvolupar de manera efectiva aquestes polítiques caldrà però, incidir sobre l'organització municipal, creant organismes de gestió específics amb caràcter transversal, d'acord amb la naturalesa d'aquest vector. De manera que en els propers anys s'espera un notable increment d'ens locals amb una planificació energètica global, per la qual cosa previsiblement es desenvoluparan un gran nombre d'actuacions, no només en l'àmbit de l'eficiència i de les energies renovables, sinó també en matèria de mobilitat i d'altres vectors ambientals amb implicacions energètiques. També

es preveu una millora en la gestió energètica, de manera que previsiblement s'estendrà l'ús d'instruments com ara la comptabilitat energètica o la contractació de serveis energètics –especialment per a l'adequació de l'enllumenat públic–, i s'implantaràn indicadors de sostenibilitat energètica per fer seguiment de les polítiques adoptades, entre d'altres.

En quart lloc, tal i com es desprèn de l'enquesta, la mobilitat també és un dels vectors més prioritaris per als ajuntaments, especialment per als de grans dimensions. El model de mobilitat actual és en bona part resultat de decisions que s'han pres en el passat en matèria d'urbanisme. Tot i així, hi ha un ampli ventall d'accions que els ajuntaments poden dur a terme per incidir sobre els patrons de mobilitat. En aquest sentit, cal que hi hagi una estreta col·laboració entre l'àrea de medi ambient i la d'urbanisme.

Tal i com s'ha comentat en apartats anteriors, una de les accions més generalitzades en matèria de mobilitat és la pacificació del trànsit. Per això es preveu que en el futur cada cop més municipis duguin a terme aquestes actuacions, especialment a mesura que es reurbanitzen els centres de les ciutats.

Per acabar, es pot dir que un dels aspectes que més sorprèn de l'enquesta és que el vector territori, que té una rellevància cabdal en la sostenibilitat, sigui un vector relativament poc prioritzat pels ajuntaments. De fet, la planificació urbanística és una de les principals competències dels ajuntaments, i té fortes interrelacions amb altres vectors com l'aigua, l'energia o la mobilitat però de l'enquesta no es dedueix que sigui rellevant.

Un cas similar és el del vector atmosfera, que és el vector al qual els tècnics donen menys prioritat, en relació a la resta. Tanmateix la Llei 34/2007, de 15 de novembre, determina que els ajuntaments, mitjançant les ordenances municipals i el planejament urbanístic, han de contribuir a assolir els objectius de qualitat de l'aire establerts a la citada llei.

Cal tenir en compte que actuacions d'energia, mobilitat o residus acaben tenint una incidència sobre la contaminació atmosfèrica i que aquest és un dels vectors que més incideix sobre la salut. Així doncs, la prevenció de la contaminació atmosfèrica hauria d'estar interioritzada pels tècnics municipals a l'hora de dur a terme actuacions en altres àmbits. Pel que fa al soroll, es tracta d'un vector la legislació del qual s'ha desenvolupat molt recentment i que tot just comença a comptar amb iniciatives específiques.

## Bibliografia

- Agència Catalana de l'Aigua. *L'estalvi d'aigua a Catalunya. Taula tècnica d'estalvi d'aigua del segon conveni ACA-FNCA*, Generalitat de Catalunya, 2007.
- *Estudi de caracterització i prospectiva de les demandes d'aigua a les conques internes de Catalunya i a les conques catalanes de l'Ebre*. Document de síntesi, Generalitat de Catalunya, 2002.
- Agència de Residus de Catalunya. *Guia per a la implementació de sistemes de pagament per generació de residus municipals*. Generalitat de Catalunya, 2010.
- Agència de Salut Pública. *Los contaminantes atmosféricos y la salud: las partículas en suspensión*, Generalitat de Catalunya, 2008. <<http://www.aspb.es/quefem/docs/particulas.pdf>> (consulta realitzada el 7 d'abril de 2011).
- Aguado, I.; Barrutia, J. M. i Echebarría, M. C. “La Agenda 21 Local en España”. *Ekonomiaz. Revista de Economía Vasca* 64 (2007).
- Canals, R. M. i Vicaria, C. *Seguimiento y evaluación de los Planes de Acción Local de la Agenda 21 municipal de la provincia de Barcelona*. Àrea de medi ambient. Diputació de Barcelona. Dins Congreso Nacional de Medio Ambiente Conama10. Madrid: 2010. <<http://www.conama10.es/web/index.php>> (consulta realitzada el 7 d'abril de 2011).
- Castiella, T. i Subirats, J. “De la agenda a la acció: el caso de Barcelona”. *Ekonomiaz. Revista de Economía Vasca* 64 (2007).
- Castro, J. M. i Aguilar, M. I. “Tendencias en la evaluación de la sostenibilidad local”. *Ekonomiaz. Revista de Economía Vasca* 64 (2007).
- Ceres. *Consulta sobre aspectes relacionats amb el medi ambient en el marc de l'Òmnibus Catalunya. Informe de resultats. Onada Novembre de 2010*. <<http://www20.gencat.cat/portal/site/dmah/menuitem.718bbc75771059204e9cac3bb0c0e1a0/?vgnnextoid=32f19ea1773db210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=32f19ea1773db210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD>> (consulta realitzada el 7 d'abril de 2011).
- Conama. *Informe Conama 2010*. Fundación Conama: Madrid, 2010.
- Departament de Medi Ambient i Habitatge, Generalitat de Catalunya, “Reforçar la custòdia del territori per millorar la biodiversitat”. *Document de conclusions de la Comissió per al Desenvolupament de la Custòdia del Territori a Catalunya*, 2010. <<http://www20.gencat.cat/docs/dmah/Home/>>



Ambits%20dactuacio/Medi%20natural/Espais%20naturals/relacionat/CDCT\_Refor%C3%A7ar\_la\_custodia\_del\_territori\_per\_millorar\_la\_biodiversitat.pdf (consulta realitzada el 7 d'abril de 2011).

Diputació de Barcelona. *Ordenança Tipus sobre l'Estalvi d'Aigua*, Diputació de Barcelona, 2005. <<http://www.diba.es/xarxasost/pdf/OrdenancaAigua.pdf>> (consulta realitzada el 7 d'abril de 2011).

— *Seguimiento y evaluación de los Planes de Acción Local de la Agenda 21 municipal de la provincia de Barcelona*. Ponència presentada al *Congreso Nacional de Medio Ambiente Conama10*. Madrid: 2010.

— *Cercles de Comparació Intermunicipals de Gestió de Residus i Neteja Viària*. <<http://www.diba.cat/mediambient/cercles.asp>> (consulta realitzada el 7 d'abril de 2011).

— *Cercador d'Informació de Diaris Oficials*. <http://www.diba.es/CIDO> (consulta realitzada el 7 d'abril de 2011).

— *Municipis adherits al Pacte d'alcaldes i alcaldesses*. <http://www.diba.cat/mediambient/pactalc.asp> (consulta realitzada el 7 d'abril de 2011).

Domene, E. i Saurí, D. "Urbanisation and Water Consumption: Influencing Factors in the Metropolitan Region of Barcelona", *Urban Studies* 43 9 (2006).

EMQ. *Enquesta de mobilitat quotidiana de Catalunya. Principals resultats*, EMQ, 2006. <http://www20.gencat.cat/portal/site/ptop/menuitem.2a0ef7c1d3937-0645f13ae92b0c0e1a0/?vgnnextoid=ee9f3abec0a38210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=ee9f3abec0a38210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default&contentid=4b11071f50a38210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD> (consulta realitzada el 7 d'abril de 2011).

Ent Medi Ambient i Gestió. *Equitat ambiental: diagnosi prèvia a Catalunya i propostes d'actuació*, Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya, Generalitat de Catalunya, 2006.

— *Les taxes d'escombraries a Catalunya*. Agència de Residus de Catalunya, Generalitat de Catalunya, 2010.

European Commission, *Convenant of Mayors*, <[http://www.eumayors.eu/home\\_en.htm](http://www.eumayors.eu/home_en.htm)> (consulta realitzada el 7 d'abril de 2011).

Fundació Carles Pi i Sunyer. *Panel de polítiques públiques locals en medi ambient 2010* <<http://www.pisunyer.org/panel/>> (consulta realitzada el 7 d'abril de 2011).

- García, B. i Garrido, F. J. *La contaminación acústica a les nostres ciutats*, Barcelona: Fundació La Caixa, 2003.
- International Association of Public Transport, *Better mobility in urban areas*. <<http://www.uitp.org/mos/brochures/33-en.pdf>> (consulta realitzada el 7 d'abril de 2011).
- Iraegui, J. i Ramos, J. "Gestió local de l'energia". *Col·lecció Gestió Local en Medi Ambient 2*, Fundació Carles Pi i Sunyer, 2004.
- "Municipalities and Energy Efficiency in a Liberalised System (MEELS). Report 2. The Roles of Municipalities in the Energy Sector". *Task IX of the International Energy Agency Demand-Side Management Programme Promoting Energy Efficiency and Demand-Side Management for global sustainable development and for business opportunities*, International Energy Agency, 2002.
- Ortega, M. i Cerdà, Ll. "Gestió local de la mobilitat sostenible i segura", *Col·lecció Gestió Local en Medi Ambient 4*, Fundació Carles Pi i Sunyer, 2005.
- Puig, I. (Coord.); Álvarez, L.; Aymemí, A.; Coll, E.; Colomer, J.; Giró, F., Martín, P. i Salvans, C. *Manual per la recollida selectiva porta a porta a Catalunya*. Barcelona: Associació de municipis per la recollida selectiva porta a porta, 2008.
- Sanjuán, M. "Gestió Local de l'aigua". *Col·lecció Gestió Local en Medi Ambient 3*, Fundació Carles Pi Sunyer, Diputació de Barcelona, 2005.

## **Annex: Marcs normatius dels diferents vectors**

### **Residus**

A Catalunya, el Decret Legislatiu 1/2009, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de residus, constitueix la normativa bàsica en matèria de residus. A efectes de la gestió municipal del servei de recollida de residus, destaca el fet que la llei preveu que els generadors de residus comercials<sup>22</sup> assumeixin les despeses de la seva gestió, sense perjudici que els municipis en realitzin la recollida. També incorpora l'obligatorietat de recollir

---

<sup>22</sup> Que defineix com "residus municipals generats per l'activitat pròpia del comerç al detall i a l'engròs, l'hosteleria, els bars, els mercats, les oficines i els serveis" (a efectes de gestió s'hi equiparen els residus industrials assimilables)..

selectivament totes les fraccions residuals, inclosa l'orgànica, independentment de la grandària del municipi.<sup>23</sup>

Per altra banda, la Llei 16/2003, del 13 de juny, de finançament de les infraestructures de tractament de residus i del cànon sobre la disposició de residus, va crear un impost finalista per als residus municipals destinats a dipòsit controlat amb l'objectiu d'encarir aquesta opció i d'incentivar alhora la reducció i el reciclatge dels residus. Posteriorment, el cànon es va ampliar a les operacions d'incineració de residus mitjançant la Llei 8/2008, del 10 de juliol. Actualment, aquest cànon és de 12 euros per tona destinada a abocador i de 5,5 euros per tona destinada a incineració. Aquests imports són de 21 i de 16 euros respectivament per als ens locals que no hagin iniciat el desplegament de la recollida selectiva de la fracció orgànica.

En una escala inferior a la de les lleis, però amb gran importància pràctica, cal destacar el Programa per a la Gestió dels Residus Municipals (PROGEMIC) 2007-2012, que estableix un objectiu de reducció de residus del 10% –respecte el 2006–, per assolir una generació d'1,48 kg habitant/dia el 2012. A més, estableix un objectiu de valorització material total del 48% per al 2012 i objectius de valorització específics per fraccions. També estableix un objectiu del 100% de tractament de la fracció resta i un objectiu de disposició màxima d'un 41% de rebuig respecte a la generació total de residus.

## **Aigua**

A Catalunya, el Decret 380/2006, de 10 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de la planificació hidrològica, i el Decret Legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, constitueixen la normativa de referència d'aquest vector.

El Decret Legislatiu 3/2003 regula, entre altres, el cànon de l'aigua, en vigor des de l'1 d'abril del 2000 –tot i que té altres antecedents–. En l'aplicació d'aquest cànon per als usos domèstics es consideren tres trams de consum diferents. Per tal de fomentar un ús eficient de l'aigua i estimular la reducció dels consums més elevats, el tipus de gravamen depèn del volum d'aigua consumida.

---

<sup>23</sup> Aquesta obligatorietat va ser introduïda per la Llei 9/2008, de 10 de juliol, i fou recollida posteriorment en aquest Decret Legislatiu. Fins aleshores l'obligatorietat de recollir selectivament la fracció orgànica només afectava als municipis de més de 5.000 habitants..

## Energia

El marc legal que regula el sector energètic patí un canvi important a partir de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico de 27 de novembre –i les seves subsegüents modificacions– i del RD 2019/1997 que la desenvolupa, i que estableix les normes bàsiques que regulen el procés de liberalització del sector elèctric. Aquest nou escenari normatiu, que portà a la creació d'un mercat liberalitzat, obrí les portes a noves oportunitats per als ens locals en diferents àmbits com la contractació o la producció d'energia.

D'altra banda, el marc regulador de l'administració local estableix, a través del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya que “els ens locals tenen competències en els àmbits (...) dels abastaments energètics i de la gestió de recursos econòmics, amb l'abast que fixen aquesta Llei i la legislació sectorial respectiva” –article 66.2.

Les competències en matèria d'abastament energètic, però, no han estat pràcticament desenvolupades, a diferència de com ho han estat en altres països europeus (Meels, 2002). Són pocs els ajuntaments que subministren energia als habitants del seu municipi –entre ells, el municipi de Sant Pere de Torelló.

L'Ordenança Solar de Barcelona, aprovada per primera vegada el 1999, va representar un impuls per a l'energia solar tèrmica ja que s'establí l'obligatorietat d'incorporar sistemes d'aprofitament de l'energia solar per usos tèrmics per al subministrament d'aigua calenta sanitària en edificis nous. Aquesta normativa va demostrar que era possible fer obligatòria la seva instal·lació per a noves edificacions, aspecte que va ser recollit posteriorment al Código Técnico de la Edificación, d'àmbit estatal.

Els ens locals disposen d'altres instruments per portar a terme polítiques de sostenibilitat energètica. Les potencials bonificacions que preveu el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales constitueixen un instrument de tipus econòmic a l'abast dels ens locals per al desenvolupament de polítiques de sostenibilitat energètica en l'edificació.

## Mobilitat

La legislació més important en matèria de mobilitat a Catalunya és la Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat, i els reglaments que la desenvolupen.<sup>24</sup> Un dels principis bàsics d'aquesta llei és l'impuls de la mobilitat sostenible. La llei introdueix la figura del Pla de Mobilitat Urbana (PMU), que és obligatori per als municipis de més de 50.000 habitants i per a les capitals de comarca.<sup>25</sup>

També és destacable la Llei 20/1991, de 25 de novembre, de promoció de l'accessibilitat i supressió de barreres arquitectòniques –desplegada pel Decret 135/1995, de 24 de març.

## Territori

La normativa de referència en matèria d'ordenació del territori a Catalunya és el Text refós de la Llei d'Urbanisme, aprovat pel Decret Legislatiu 1/2010 de 3 d'agost.

La figura principal a través de la qual s'articula a nivell local l'ordenació urbanística són els Plans d'Ordenació Urbanística Municipal (POUM), que classifiquen el sòl del terme municipal en urbà, no urbanitzable i urbanitzable. Aquesta classificació ha de concordar amb els plans directors territorials. El fet que les administracions autonòmica i local planifiquin els usos del territori en temps diferents, sovint dona lloc a disfuncions en la planificació.

## Soroll

Pel que fa al soroll, la Llei 16/2002, de 28 de juny, de Protecció contra la Contaminació Acústica, regula la contaminació per soroll a Catalunya. La llei es va aprovar abans de l'entrada en vigor de la Directiva 2002/49/EC, de 25 de juny, sobre Soroll Ambiental,<sup>26</sup> i sectoritza el territori en zones de diferent sensibilitat acústica, atorgant a cada zona un nivell d'immissió o qualitat

<sup>24</sup> Decret 466/2004, de 28 de desembre, relatiu a determinats instruments de planificació de la mobilitat i al Consell de la Mobilitat; Decret 344/2006, de 19 de setembre, de regulació dels estudis d'avaluació de la mobilitat generada; i Decret 362/2006, de 3 d'octubre, pel qual s'aproven les Directrius nacionals de mobilitat..

<sup>25</sup> La llei permet que diversos municipis presentin Plans de Mobilitat conjunts.

<sup>26</sup> Aquesta Directiva va ser transposada per la Ley 37/2003, de 17 de novembre, del Ruido, que estableix que correspon als Ajuntaments aprovar ordenances en relació al soroll, i adaptar les ordenances existents i el planejament urbanístic a les disposicions de la llei..

acústica. També fixa límits d'immissió per als emissors nous i estableix objectius per als emissors existents. Per delimitar aquestes zones la llei obliga a tots els municipis a elaborar un mapa de capacitat acústica i a aprovar una ordenança de soroll. A més, per a les aglomeracions de més de 100.000 habitants<sup>27</sup> estableix l'obligatorietat d'elaborar mapes estratègics de soroll cada cinc anys.

El Reglament de Desplegament de la Llei 16/2002, aprovat pel Decret 176/2009, de 10 de novembre, introdueix els usos predominants del sòl a la zonificació acústica del territori i augmenta el grau d'exigència dels objectius de qualitat acústica, en especial per als nous desenvolupaments urbanístics i a l'interior d'edificacions sensibles.

El Reglament de Desplegament de la Llei 16/2002 també concreta les competències dels ajuntaments en matèria de soroll (article 7), entre les quals destaquen:

- Inspeccionar, controlar i sancionar en matèria de contaminació acústica les activitats
- Elaborar i aprovar els mapes de capacitat acústica
- Elaborar i aprovar els mapes estratègics de soroll d'àmbit municipal
- Comprovar que els projectes de noves construccions dins la zona de soroll són compatibles amb els objectius de qualitat acústica que els siguin d'aplicació

## **Fauna i flora**

Pel que fa als vectors fauna i flora, l'instrument principal per a la protecció dels espais naturals de Catalunya és el Pla d'Espais d'Interès Natural, que té els seus orígens en la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals, subsegüentment modificada. Aquest pla estableix un sistema d'àrees protegides de diferents rangs que abasten prop del 30% del territori català i constitueix alhora un pla territorial parcial.

Les previsions de protecció del PEIN s'han d'incorporar a la planificació urbanística local, tenint especialment en compte aspectes com la connectivitat dels espais naturals i els usos dels espais contigus a les zones protegides.

---

<sup>27</sup> A Catalunya n'hi ha 12 actualment, 6 de les quals són d'àmbit supramunicipal.

El sistema d'àrees PEIN aprovades inicialment es complementa amb la formulació de plans especials de protecció del medi natural i amb els espais inclosos a la Xarxa Natura 2000.<sup>28</sup>

## **Atmosfera**

Pel que fa al vector atmosfera, la normativa més rellevant a nivell català és la Llei 22/1983, de 21 de novembre, de Protecció de l'Àmbient Atmosfèric. Aquesta llei va impulsar la creació de la Xarxa de Vigilància i Previsió de la Contaminació Atmosfèrica a Catalunya, adscrita al Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat.

Les Directives europees aprovades posteriorment han introduït nous requisits, entre els quals hi ha l'avaluació contínua dels contaminants atmosfèrics. Les Directives es troben transposades a nivell espanyol per la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, que especifica (article 5.3) que correspon a les entitats locals adaptar les ordenances existents i el planejament urbanístic a les previsions de la llei i a les seves normes de desenvolupament. Pel que fa a les Comunitats Autònomes, la llei 34/2007 estableix que adoptaran plans i programes per a la millora de la qualitat de l'aire. A aquest efecte el territori català es troba dividit en diverses zones de qualitat de l'aire, dins de les quals hi ha diferents tipus d'àrees amb nivells d'immissió màxims.

La Regió Metropolitana de Barcelona disposa, a més, d'un Pla de millora de la qualitat de l'aire per al període 2007-2009 que afecta 40 municipis que van ser decretats zona de protecció especial pels alts nivells de contaminants detectats en l'aire, i que comprèn 73 mesures de millora<sup>29</sup> El Pla insta als municipis a dotar-se d'ordenances municipals que incloguin criteris ambientals a aplicar

---

<sup>28</sup> D'acord amb la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals, la declaració d'una zona d'especial conservació (ZEC) o d'una zona d'especial conservació per a les aus (ZEPA) implica la seva inclusió automàtica en el PEIN, fet que ha comportat l'ampliació substancial del PEIN des de la seva aprovació al 1992 fins a l'actualitat.

<sup>29</sup> Segons el Pla, el transport terrestre és el sector que contribueix de forma més important a les emissions de partícules i d'òxids de nitrogen. Tot i les normatives europees que obliguen els fabricants de vehicles a limitar les emissions, el creixement del trànsit rodat fa que en termes absoluts la contaminació atmosfèrica augmenti (aquest fenomen es coneix com "efecte rebot")..

en el sector de la construcció per prevenir la contaminació per partícules en suspensió –pols.<sup>30</sup>

Malgrat que el Pla per a la millora de la qualitat de l'aire afecta només als municipis que queden englobats en les zones declarades de protecció especial, les mesures que s'hi proposen podrien fer-se extensives i aplicar-se en altres indrets.

---

<sup>30</sup> Segons [www.diba.es/CIDO](http://www.diba.es/CIDO), a data del mes de febrer de 2011 només Sant Just Desvern ha aprovat una ordenança d'aquest tipus. La Direcció General de Qualitat Ambiental disposa d'un model d'ordenança adaptable pels Ajuntaments..



# **Govern multi-nivell: dependència, independència o interdependència?**

*Joaquim Brugué*

*Ramon Canal*

## **1. Introducció**

Tot i que intentarem resoldre-ho, aquest és un document difícil de redactar. Hem de tractar un tema ampli i complex en un espai limitat i de manera entenedora, la qual cosa no és senzilla. La relació entre els diferents nivells governamentals a l'hora de dissenyar i executar polítiques públiques ha estat motiu tant d'abundants tensions pràctiques com d'interminables debats acadèmics. És un tema recurrent en la literatura politològica i en les teories de l'organització, que en els darrers anys –de la mà de la creixent complexitat dels assumptes que són objecte d'intervenció pública- ha acaparat l'atenció dels professionals de l'administració pública.

En les properes pàgines abordarem aquest tema usant les idees i els conceptes vinculats a les teories sobre el govern multi-nivell. Ensem, il·lustrarem els nostres arguments amb les dades del Panel de Polítiques Públiques (PPP) de la Fundació Carles Pi i Sunyer i amb l'exemple d'algun cas concret. Proposem organitzar la nostra aportació al voltant de cinc punts: una breu presentació del problema, algunes reflexions teòriques al respecte, les dades disponibles, l'exemple de les subvencions com espai de relació intergovernamental, i una mirada cap al futur amb l'atreviment de llençar algunes propostes o suggeriments.

## **2. Els orígens i la dimensió del problema**

Tant la tradició com el sentit comú ens portarien a descartar el problema de les relacions entre diferents nivells governamentals. O, potser millor, el veuríem com un assumpte fàcilment abordable, sempre i quan fem una cosa tant evident com una adequada assignació de recursos, competències i responsabilitats a cada nivell governamental. D'aquesta manera, el problema de les relacions es resoldria per supressió: un cop cada institució sàpiga del cert que ha de fer,

les relacions entre elles es tornaran supèrflues i, òbviament, desapareixeran les tensions potencials. De fet, des d'aquesta posició, reblant el clau, s'afirmaria que la raó dels problemes intergovernamentals rau exclusivament en la indefinició de competències, en l'ambigua atribució de responsabilitats i en la inadequada distribució de recursos. Amb claredat, seny i racionalitat, tot arreglat.

No sembla tant complicat; tot i que la realitat, tossuda, manté el problema sobre la taula. Per alguns, potser per a la majoria, el problema persisteix a causa de la incompetència dels nostres responsables públics, incapaços de fer una cosa tant senzilla com distribuir feines i responsabilitats. Des del nostre punt de vista, en canvi, aquesta posició senzilla expressa, de fet, una simplificació excessiva. Creiem que el problema no rau en la incapacitat de distribuir sinó en la incapacitat de governar en solitari i per trossets competencials. És a dir, el problema no és com assignem feines sinó que les feines no es deixen assignar en el format desitjat; són líquides i s'esmunyen de les mans on volem retenir-les. Les dificultats, per tant, no es troben només en l'entramat institucional sinó en la creixent i irreductible complexitat de la realitat.

L'administració ha operat tradicionalment amb una estratègia clara i senzilla: la simplificació dels problemes a tractar. Simplificar un problema significa delimitar-lo i assignar-li un especialista responsable de la seva resolució. Un problema de salut, per als metges; un problema de carreteres, per als enginyers; un problema social, per als assistents socials. Decidim a quin nivell de govern ubiquem aquestes respostes, i tema resolt. Aquesta aproximació, però, avui ja no funciona, i és aquí on s'originen els nostres problemes de relacions intergovernamentals. Des de ja fa algunes dècades, els problemes no es deixen simplificar: ni trobem l'especialista de guàrdia capaç d'abordar-los ni sabem a quin calaix governamental destinar-los. Sembla que el fracàs escolar depèn dels mestres, però també de la família. La política d'aigua té a veure amb infraestructures hídriques, però també amb medi ambient, energia, desenvolupament econòmic, lleure i salut pública. L'acollida d'immigrants s'ha de regular des de la Generalitat, però es concreta en els municipis on, a més, hi participen diverses àrees d'actuació. De la impossibilitat de simplificar problemes com el canvi climàtic o la seguretat ciutadana, ja ni en parlem.

No és que no sapiguem distribuir feines, és que no podem. Aquesta situació ens agradarà més o menys, però no podem bandejar-la invocant una simplicitat que ja no existeix. El nostre repte actual, en d'altres termes, no és com ens repartim les feines sinó com treballem junts. No es tracta de

veure com descomposem els problemes sinó com els entomem en tota la seva complexitat. Hem d'oblidar-nos d'aquelles fronteres que ens tancaven en confortables espais de seguretat i aprendre a relacionar-nos en espais de risc i creativitat. La UE, Espanya, Catalunya, la província de Barcelona i qualsevol dels municipis catalans comparteixen problemes i són, conjuntament, part de la solució. Potser no ho havien fet fins ara, però avui per avui no els queda més remei que treballar junts.

### 3. Idees i conceptes per abordar-lo

A la literatura especialitzada, trobem algunes referències útils per a pensar sobre la qüestió apuntada en l'apartat anterior. D'entrada, existeix una interessant bibliografia sobre el propi concepte de complexitat i, en particular, sobre les conseqüències que comporta en la gestió de les polítiques públiques. Recordem que la complexitat deriva de la intensitat de les relacions i de les interaccions entre les parts (Axeldrod & Cohen, 1999; Cilliers, 2005) i implica que el tot no és aprehensible a través d'una comprensió simple de les parts (Waldrop, 1992; Holland, 1998). És un terme que s'utilitza cada vegada més per definir la morfologia del món actual, fins el punt d'esdevenir un teló de fons que no perdem mai de vista i que sempre donem per descomptat. En qualsevol cas, és un atribut que no podem controlar o reduir; sinó que hem d'aprendre a gestionar.

Pensant en termes de polítiques públiques, assumir la complexitat significa renunciar a l'estratègia habitual de recórrer al coneixement expert i especialitzat. La idea d'un espai administratiu o governamental que ens proporcionarà allò que hem anomenat la one best solution perd sentit en un entorn dominat pel risc, la volatilitat i el canvi. En aquest context, per tant, les polítiques públiques han de ser integrals i flexibles, tot assumint la incertesa com una variable crucial de qualsevol equació. I per aconseguir-ho, la literatura ens acosta a allò que abans, de manera intuïtiva, hem anomenat la necessitat de treballar junts. Específicament, se'ns parla de la necessitat de construir una administració deliberativa; és a dir, una administració que utilitzi les relacions entre les parts per generar respostes creatives (Fisher & Foster, 1993; O'Leary & Blomgren, 2009). Des d'aquestes posicions teòriques, s'afirma que, en el moment de gestionar la complexitat, la deliberació és superior a la simple distribució o delegació de funcions. Sembla que augmentant la capacitat de

gestionar la diversitat i les interaccions, la deliberació facilitaria el flux de coneixement i la coordinació necessàries per prendre decisions en un entorn d'alta complexitat (Gutmann & Thompson, 1996; Wagenaar, 2007).

Al costat d'aquests debats també trobem tot un seguit de reflexions vinculades a la posada en pràctica d'una administració deliberativa. Sense pretendre'n fer un repàs exhaustiu, volem destacar un seguit d'idees i conceptes clau que ens poden ajudar a repensar l'actual funcionament de l'administració pública. D'entrada, davant de les clàssiques estructures jeràrquiques se'ns presenten noves formes administratives reticulars. En comptes de gestionar una jerarquia des de l'exercici vertical de l'autoritat, se'ns remet a la gestió de xarxes i a la necessitat de dotar-nos de mecanismes horitzontals de coordinació (Marsh, 1998; Hajer & Wagenaar, 2003; Goldsmith & Egger, 2004). Simultàniament, la idea d'un treball conjunt ens porta a valorar com incorporem als diversos actors en el govern i la gestió pública. Així, quan els actors són civils parlem de *participació*, quan els actors són altres àrees o departaments parlem de *transversalitat* i quan els actors són els diversos nivells institucionals parlem de *govern multinivell* (Kooiman, 1993; Forester, 1999).

Aquest nou vocabulari, però, hem de reconèixer-ho, xoca amb l'essència de les nostres administracions. Aquestes estan *genèticament* preparades per a l'assignació i la distribució de funcions, mentre que es troben amb moltes dificultats quan han de generar-se espais de treball conjunt. Alguns autors parlen dels dèficits de *compatibilitat estratègica* i de *compatibilitat cultural*, mentre d'altres centren la seva anàlisi en els nivells de *confiança* necessaris perquè es pugui donar una col·laboració efectiva (Child & Faulkner, 1998):

- La *compatibilitat estratègica* s'ha d'interpretar no només com l'acord a l'entorn d'uns objectius, sinó també com la necessitat de construir-los conjuntament. Només quan he participat activament en el disseny dels objectius me'ls faig meus i m'hi comprometo. Quan els ajuntaments i la Generalitat es troben per impulsar, per exemple, el Pla de Barris, cal que, a més d'acordar els objectius, se'ls sentin com a propis. Quan la política ha estat dissenyada des de dalt, els ajuntament la poden acomodar els seus interessos, però difícilment la percebran com a pròpia.
- La *compatibilitat cultural* es refereix a la sintonia entre estils i maneres de fer. Treballar junts significa compartir codis i hàbits de treball, sense els quals

les dinàmiques de funcionament quotidianes tendeixen al bloqueig i a la tensió. Els ajuntaments i la Generalitat disposen de cultures organitzatives força dispers, la qual cosa no facilita la fluïdesa en les relacions.

- Finalment, amb el terme *confiança* ens referim al ciment que permet treballar junts a aquells que no hi estan obligats jeràrquicament. En estructures en xarxa, la confiança esdevé clau per mobilitzar les energies i posar-les en funcionament. En el cas de les relacions intergovernamentals, sovint dominades per la competència i les tensions, la desconfiança –més que no pas la confiança– condiciona les relacions entre les parts. Treballar plegats, en contextos de desconfiança, es converteix en un propòsit lloable però inassolible.

El govern multi-nivell, en definitiva, comporta la necessitat de gestionar els aspectes esmentats anteriorment, però, sobretot, ens obliga a prendre consciència tant de la importància de les *relacions* (i no només de les *atribucions*) com de les característiques de les mateixes. És crucial, des del nostre punt de vista, que els diferents nivells governamentals s'adonin que ni la *dependència* ni la *independència* defineixen les seves relacions, sinó que aquestes, cada cop més, es veu regides per la *interdependència*.

Massa sovint, la feblesa financera del món local ha propiciat relacions de *dependència* envers administracions superiors. La Generalitat, en concret, ha desplegat una intensa política de subvencions basada en una clara relació jeràrquica: nosaltres, la Generalitat, pensem què cal fer i tenim els diners, mentre que ells, els ajuntaments, ho fan i ens demanen els recursos. En moltes ocasions els ajuntaments, probablement, prioritzarien altres línies d'actuació, però la seva dependència els posa en mans de les indicacions d'una altra administració. I no ho fan treballant plegat, sinó en condicions de subordinació: els ajuntaments escullen redactar Agendes 21 o les redacten per obtenir subvencions? Els ajuntaments fan polítiques de participació ciutadana perquè se les creuen o només per capturar recursos addicionals?

Per altra banda, la feblesa financera dels uns i la distància dels altres fan que les relacions d'*independència* tampoc siguin viables. Els ajuntaments –i més en el context de micro-municipalisme que tenim a Catalunya– no poden aspirar a disposar dels recursos per fer, per exemple, una política pròpia de desenvolupament econòmic. Simultàniament, la Generalitat, malgrat pugui

disposar de major capacitat per impulsar-la, no coneix prou els matisos de la realitat sobre la qual vol incidir. A soles, cada administració es mostra impotent per desplegar una política amb eficàcia, mentre que quan s'ajunten s'enfronten amb el repte de coordinar el treball amb coherència i eficiència. La *interdependència* entre els diferents nivells governamentals és alhora la solució i el problema. Sense una articulació adequada de la *interdependència* no podem respondre a la complexitat de la realitat sobre la qual volem intervenir; mentre que, quan volem concretar aquesta articulació, ens adonem que no sabem com fer-ho. Necessitem treballar junts, però la genètica ens separa. Reconeixem la *interdependència*, però estem habituats a relacionar-nos des de la *dependència* o des de la *independència*.

#### **4. Dades que il·lustren la complexitat del cas català**

Solem pensar que la *dependència* o la *independència* són les relacions habituals entre nivells governamentals, mentre que la *interdependència* és excepcional. Tanmateix, les dades recollides en el *Panel de Polítiques Públiques* de la Fundació Pi i Sunyer no semblen corroborar aquesta percepció –almenys pel que fa a les polítiques de participació ciutadana, educació, gent gran i medi ambient. Quan es pregunta als municipis catalans de més de 10.000 habitants sobre si reben algun tipus de suport per part d'altres nivells governamentals, els percentatges són molt elevats, especialment quan es refereixen al Govern de la Generalitat i a les Diputacions. Tal com pot observar-se en la taula 1, els índex de suport són especialment alts en les polítiques de medi ambient i d'educació, però també es mantenen elevats en les de gent gran i participació ciutadana. Les relacions intergovernamentals, per tant, lluny de ser una anècdota evitable tenen una presència intensa i persistent en el nostre sistema polític-administratiu.

**Taula 1. Municipis que han rebut algun tipus de suport (en %)**

	Participació Ciutadana	Educació	Gent Gran	Medi Ambient
Unió Europea	2,2	12,5	3,2	18,5
Govern central	2,2	27,6	9,6	26,1
Generalitat	71,7	97,0	64,5	89,1
Diputació	77,4	89,0	84,9	92,4
Consell comarcal	25,8	53,6	54,7	66,3
Consorcis	2,2	11,2	4,2	34,8
Mancomunitats	1,1	1,0	2,1	28,3

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

Les relacions dels ajuntaments amb la Unió Europea i el Govern central són relativament escasses, tot i que, especialment en el cas de les polítiques d'educació i medi ambient, també significatives. Les distàncies, en qualsevol cas, es redueixen enormement quan parlem de la Generalitat, la Diputació i els Consells Comarcals. En aquests casos, la interdependència es manifesta en uns percentatges de relació que, excepte en el cas de la participació ciutadana, se situen entre el 52,6% i el 97%. La proximitat estaria, doncs, incrementant les relacions intergovernamentals. Expressant-ho d'una altra manera, allò que fan els ajuntaments catalans en matèria de participació, educació, gent gran i medi ambient (segurament també en d'altres àmbits) difícilment pot explicar-se sense comptar amb les relacions que aquestes estableixen amb les diverses institucions que operen en el conjunt de Catalunya.

D'altra banda aquestes relacions entre institucions d'àmbit català es valoren de manera força positiva. Tal com posa de manifest la taula 2, des dels ajuntaments que formen part del Panel es considera que la coordinació entre diferents nivells governamentals és bona o molt bona en percentatges que es situen entre el 38% i el 63,6%. Les dades són significativament altes, especialment quan semblaria que la percepció dominant va en l'altra direcció.

**Taula 2. Valoració positiva o molt positiva del nivell de coordinació entre els diferents nivells governamentals de Catalunya (en %)**

Participació Ciutadana	Educació	Gent Gran	Medi Ambient
47,3	63,6	53,7	38,0

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

En contrast amb allò que podríem anomenar les *interdependències verticals* (les que els municipis mantenen amb nivells governamentals superiors), les *interdependències horitzontals* (amb d'altres municipis) apareixen amb una intensitat força menor. Excepte en el cas de les polítiques de medi ambient, els suport rebuts a través de consorcis i mancomunitats són escassos. No tenim informació qualitativa per anar massa més enllà d'aquesta constatació, però semblaria que els suports verticals són més freqüents en tant que espais per la transferència de recursos, mentre que la relativa absència de suports horitzontals ens mostraria la menor presència d'espais on intercanviar experiències i compartir coneixements. De fet, a la taula 3, on es recullen els suports financers, s'observa com les dades recollides són força similars a les de la taula 1, on apareixien el conjunt dels suports. Les semblances, a més, es donen tant en la intensitat de les xifres com en la distribució per nivells governamentals.

**Taula 3. Municipis que han rebut suport financer (en %)**

	Participació Ciutadana	Educació	Gent Gran	Medi Ambient
Unió Europea	2,2	11,5	2,2	15,2
Govern central	2,2	27,6	9,6	25,0
Generalitat	57,6	94,0	58,1	78,3
Diputació	58,1	85,0	79,6	77,2
Consell comarcal	2,2	37,1	23,2	17,4
Consortis	1,1	4,1	2,1	7,6
Mancomunitats	0,0	0,0	0,0	7,6

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

Aquestes similituds entre el suport general (taula 1) i el suport financer (taula 3) desapareixen quan ens fixem en el suport en termes de formació (taula 4) i assessorament (taula 5). Les xifres ara baixen de manera significativa en les quatre polítiques objecte del panel. D'entrada, els suports de la UE i del Govern central en aquests terrenys són pràcticament inexistents, amb l'única i



tímida excepció de l'assessorament de la UE en termes de medi ambient (4,3%). De manera similar, en l'altre extrem, les relacions horitzontals (consorcis i mancomunitats) es mantenen en nivells de suport baixos: no arriben al 10%, excepte en el cas de l'assessorament en polítiques de medi ambient, on tant els consorcis (26,1%) com les mancomunitat (20,7%) juguen un paper relativament significatiu.

Per altra banda, el suport que ofereix la Generalitat baixa des del 72,0% de mitjana en el cas del suport financer fins els 25,4% i 28,4% de mitjanes pel que fa al suport formatiu i a l'assessorament, respectivament. Les relacions amb la Generalitat en aquests àmbits, per tant, es redueixen pràcticament fins a una tercera part de les que havíem trobat anteriorment. Quelcom similar –però amb una intensitat força menor– succeeix amb les Diputacions, que passen d'un 74,9% de mitjana de suport financer a un 58,8% de suport en formació i a un 55,5% en assessorament. Encara que sigui a tall d'hipòtesis, ja que les dades no ens permeten anar més lluny del que ja hem comentat, sembla que la posició més forta de la Diputació ens mostra com des de la proximitat resulta més fàcil superar les fronteres d'un suport estrictament econòmic. En canvi, la Generalitat, des de la distància, tindria més dificultats per entrar en suports que requereixen una interacció més sofisticada, com són la formació i l'assessorament.

**Taula 4. Municipis que han rebut suport en formació (en %)**

	Participació Ciutadana	Educació	Gent Gran	Medi Ambient
Unió Europea	0,0	1,0	1,1	1,1
Govern central	0,0	0,0	0,0	0,0
Generalitat	26,1	16,0	25,8	33,7
Diputació	60,2	65,0	53,8	56,5
Consell comarcal	12,4	6,2	24,2	8,7
Consorcis	1,1	6,1	1,1	3,3
Mancomunitats	1,1	1,0	1,1	9,8

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

**Taula 5. Municipis que han rebut assessorament (en %)**

	Participació Ciutadana	Educació	Gent Gran	Medi Ambient
Unió Europea	1,1	1,0	0,0	4,3
Govern central	1,1	0,0	1,1	1,1
Generalitat	23,9	26,0	22,6	41,3
Diputació	39,8	60,0	58,1	64,1
Consell comarcal	16,9	11,3	33,7	51,1
Consorcis	1,1	4,1	2,1	26,1
Mancomunitats	0,0	0,0	1,1	20,7

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

Troblem unes dades similars quans observem, en la taula 6, a quines institucions adrecen, en primera instància, les seves demandes d'assessorament. No mesurem l'assessorament rebut sinó a qui el sol·licitarien, obtenint uns resultats que tornen a situar les Diputacions en una posició capdavantera, als consells comarcals en una posició relativament marginal i a la Generalitat en un lloc intermedi. Les demandes d'assessorament a d'altres municipis són molt febles i, curiosament, pràcticament inexistent a la Universitat. Només un cert pic en el cas de les polítiques de participació ciutadana.

**Taula 6. Demandes d'assessorament en primera instància (en %)**

	Participació Ciutadana	Educació	Gent Gran	Medi Ambient
Generalitat	26,1	54,5	23,9	37,4
Diputació	52,2	36,4	48,9	34,1
Consell comarcal	7,6	0,0	15,2	8,8
Altres municipis	7,6	7,1	9,8	16,5
Universitat	2,2	0,0	1,1	0,0

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

Observant conjuntament les taules anteriors, val la pena destacar algunes especificitats sectorials. D'entrada, cal fer notar que no parlem de serveis públics sinó de polítiques públiques. No ens referim, per tant, a serveis que s'executen a través d'activitats assignables a una determinada unitat administrativa i a un

determinat nivell governamental, sinó de polítiques que requereixen articular activitats molt variades i situades en espais administratius i governamentals també molt diversos. Es pot ser *dependent* o *independent* a l'hora d'executar una activitat, mentre que la *interdependència* és clau per al disseny i la implementació de polítiques públiques.

L'anterior afirmació, tanmateix, és especialment certa quan ens referim a polítiques que superen els àmbits d'un territori o de les competències que aquest té assignades. Les polítiques ambientals en són l'exemple més destacat, ja que pretenen incidir sobre una realitat que *desborda* qualsevol frontera sectorial, institucional o territorial. Aquí, la tradicional voluntat de simplificar el tema i assignar-lo a un especialista sectorialment i institucionalment determinat no té cap sentit i, per tant, la transversalitat i el govern multi-nivell esdevenen gairebé una obvietat. Aquesta circumstància explicaria que les xifres de suport siguin especialment elevades en les polítiques ambientals. Tampoc és un cas gaire diferent el de la política educativa, la qual no és ni una competència municipal ni una tasca fàcilment simplificable, segmentable i assignable a trocets. Les altres dues polítiques també presenten les característiques *líquides* que n'impedeixen les estratègies de delimitació i assignació. La gent gran reclama actuacions molt diverses, alhora que les competències formals estan distribuïdes entre diversos nivells governamentals. La política de participació ciutadana, per la seva banda, és clarament una iniciativa sense fronteres, orientada a millorar la qualitat de la democràcia i, en conseqüència, objecte d'aportacions des de tots els punts de vista i des de qualsevol àmbit d'activitat governamental.

Es tracta, en definitiva, de polítiques que difícilment es poden abordar des de la *independència* d'una part o des de l'assignació a una unitat *dependent*. Sense *interdependència*, des del nostre punt de vista, difícilment es podrà impulsar una política ambiental, educativa, per la gent gran o per la participació ciutadana amb uns mínims d'efectivitat. De fet, tal com recullen les dades del panel (taula 7), una part important dels municipis afirmen formar part d'una xarxa que els permet abordar aquestes polítiques des d'un espai on es troben i interactuen amb d'altres actors –institucionals i no institucionals. Aquesta xifra, de nou i de manera previsible, és especialment significativa pel que fa a la política de medi ambient.

**Taula 7. Municipis que pertanyen a una xarxa vinculada a la política pública (en %)**

Participació Ciutadana	Educació	Gent Gran	Medi Ambient
29,5	52,0	24,2	84,8

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

En el decurs d'aquest apartat, hem revisat algunes de les dades del Panel de Polítiques Públiques de la Fundació Carles Pi i Sunyer i hem pogut mostrar una panoràmica de les relacions intergovernamental al voltant de quatre polítiques específiques. Hem constatat com el percentatge de municipis que treballen aquests assumptes comptant amb el suport d'altres nivells governamentals és molt significatiu i com, per tant, la hipòtesi de la *interdependència* passa del món de les idees al món de la realitat. La interdependència és, doncs, la matèria prima que dóna forma a la nostra realitat, tot i que encara tenim poques idees sobre com gestionar-la. En el proper apartat donarem un pas més en aquesta direcció.

## 5. Un exemple: les subvencions com espai de relació

Una cosa és reconèixer la *interdependència* i una altra és gestionar-la. Les dades recollides a través del Panel ens permeten identificar la seva existència, però no ens proporcionen informació sobre com treballar amb ella. De fet, en tractar-se d'una realitat que, com ja s'ha esmentat anteriorment, es contradia amb la *genètica* de les nostres organitzacions, allò que trobem és la pràctica inexistència d'espais o d'instruments per gestionar les interdependències.

On i de quina manera s'articulen les relacions entre diferents nivell governamentals en la pràctica político-administrativa? Quins són els instruments disponibles per gestionar-les? Aquests interrogants no troben una resposta clara ni en la literatura ni en la pràctica administrativa. Probablement, la naturalesa poc formalitzada d'aquestes relacions fa que es produeixin sobretot en espais informals. Els diferents nivells governamentals es relacionen habitualment, però ho fan a través de converses, trucades i contactes informals, sense seguir cap pauta ni cap protocol específic. Aquesta circumstància pot ser positiva per dotar aquestes relacions de flexibilitat i adaptabilitat, però també les fa molt inestables i discrecionals. Sovint, les relacions entre dos nivells governamentals

poden dependre més de la sintonia entre les persones que les encapçalen que de la importància intrínseca dels assumptes que han d'abordar conjuntament.

En paral·lel a aquesta informalitat, apareixen modalitats més o menys regulars de trobada que, en la majoria dels casos, deriven del desplegament d'algun *pla sectorial* concret (que es converteix en l'espai de relació) o, de vegades simultàniament, d'un *programa de subvencions* (que esdevé l'instrument principal que materialitza aquestes relacions). Concretament, l'Agenda 21, el pla educatiu d'entorn, el pla de joventut, el projecte per la gent gran, el pla per la inclusió social o el pla de barris serien els espais de relació (de treball multi-nivell); i cadascuna d'aquestes iniciatives vindria acompanyada d'un programa de subvencions com a mecanisme de suport i compromís entre les diverses institucions implicades.

Per tal d'exemplificar aquests espais i instruments que estarien articulant les relacions intergovernamentals, ens referirem a les subvencions que la Generalitat ha ofert -des del 2005 fins el 2010- als ajuntaments interessats en desplegar polítiques de participació ciutadana. Durant aquests sis anys, la Generalitat ha traslladat uns 12 milions d'euros als ajuntaments, els quals han servit per finançar uns 500 projectes de participació ciutadana. Cada any s'ha aprovat una ordre de subvencions que és, segons la nostra perspectiva, l'instrument que regula les relacions entre els ajuntaments i la Generalitat en aquesta política pública.

### **5.1 Les subvencions com instruments generadors de dependència**

Les subvencions són considerades, generalment, com un mecanisme per transferir recursos d'una administració "*superior*" a una altra d'"*inferior*". La subvenció, consegüentment, seria l'eina per modular la *dependència* d'aquell que no té recursos respecte a aquell que sí que en té. La proliferació de programes de subvencions que la Generalitat ha adreçat al món local representaria una manera de consolidar la seva posició de domini. La Generalitat transfereix recursos i els ajuntaments, atrapats en la seva fragilitat financera, han de fer allò que els manen per tal d'aconseguir-los.

En tant que articuladores de la *dependència*, les subvencions no serien les eines adequades per al govern multi-nivell. Al contrari, les subvencions, des d'aquesta perspectiva, es converteixen en una mena de *repartidora* que actua per reforçar la posició jeràrquicament superior de la Generalitat i, simultàniament,

per generar dinàmiques clientelars. Quan aquest és el cas, referint-nos més específicament al nostre exemple, les subvencions per fomentar les polítiques de participació ciutadana esdevenen una forma de distribuir recursos, fins i tot entre aquells ajuntaments que no estan interessats en aquesta política. També poden convertir-se en una pressió per impulsar aquelles polítiques de participació ciutadana que vol la institució finançadora (*qui paga mana*), amb independència que des del món local es preferissin d'altres tipus d'iniciatives (*obeir i callar*).

Observant el cas concret de les subvencions pel foment de la participació ciutadana, quina ha estat la situació? La Generalitat, amb els seus recursos, ha imposat una política que realment interessava als ajuntaments? Expressant-ho en altres termes, els ajuntaments han sol·licitat les subvencions per què volien fer participació ciutadana o per què volien el suport econòmic? No és senzill respondre de manera taxativa a aquestes preguntes, ja que segurament hi ha una mica de tot entre els aproximadament 500 casos. D'una banda, segur que molts municipis han usat les relacions intergovernamentals per impulsar polítiques de participació que els interessaven i que, freqüentment, ja estaven desenvolupant. De fet, l'interès per les polítiques de participació comença en l'àmbit local, la qual cosa ens fa pensar que la simple *dependència vertical* no explica moltes de les relacions multi-nivell. La *dependència vertical* funciona per fer allò que vol l'administració superior, mentre que en aquest cas els ajuntaments són els inicialment interessats en les polítiques de participació.

D'altra banda, però, també és segur que alguns municipis han sol·licitat ajuts amb l'única finalitat d'aconseguir recursos addicionals o, en ocasions, per satisfer alguna obligació imposada per la pròpia Generalitat –com per exemple l'obligatorietat, recollida en el darrer Reglament d'Urbanisme, d'acompanyar la redacció dels POUM d'un procés de participació. Quan s'observen els baixos nivells de qualitat d'algunes sol·licituds, la quantitat de projectes copiats els uns dels altres o els dèficits en l'execució de determinades iniciatives, es pot sospitar, raonablement, que molts ajuntaments o bé no creuen en la participació o bé no saben concretar quin és el seu interès en la matèria; mentre que sí saben que no poden deixar de “capturar” la subvenció corresponent.

Quan les subvencions es converteixen en una manera de *capturar* recursos desapareix tota possibilitat de convertir-les en un instrument de govern multi-nivell. Al contrari, les subvencions serveixen per reforçar les *dependències* i, d'aquesta manera, generen perversions tant en l'ús, sovint ineficient, dels

recursos de l'administració finançadora com en els resultats, generalment ineficaços, d'aquells que són finançats per fer activitats que no els interessin particularment. Aquesta ha estat, malauradament, la pràctica més habitual en les relacions entre la Generalitat i el governs locals a Catalunya.

## 5.2 Les subvencions com a instruments per a la interdependència

Una subvenció podria ser una altra cosa i, en aquest sentit, apostem per les subvencions com l'instrument que ha de permetre construir conjuntament una política. La subvenció no hauria de ser l'eina del poderós per imposar una relació de *dependència* (clientelar), sinó l'instrument per articular la *interdependència* entre diferents nivells governamentals. Limitar-nos a usar les subvencions com a *repartidora* de recursos no només genera les perversions abans esmentades, sinó que desactiva un espai que podríem utilitzar per materialitzar les necessitats del govern multi-nivell.

En qualsevol cas, per fer de les subvencions una eina de govern multi-nivell cal gestionar-les d'una manera determinada. Cal, d'entrada, evitar que es converteixin en un espai per a la imposició i es converteixin en un espai pel diàleg. Cal, en altres termes, que les subvencions esdevinguin instruments per a la construcció horitzontal d'una política, i no només una eina per traslladar instruccions verticalment. Avançar en aquesta direcció, tanmateix, requereix tant que la Generalitat sigui més *modesta* com que els ajuntament siguin més *conscients* de les seves responsabilitats. La Generalitat ha de reconèixer que no pot desplegar polítiques de medi ambient, educació, gent gran o participació ciutadana sense comptar no només amb el muscle sinó, sobretot, amb el cervell municipal. A la vegada, els governs locals han d'assumir que aquestes polítiques no són simples palanques per la captura de recursos, sinó instruments per al disseny d'un model determinat de comunitat.

En el cas de les subvencions orientades al foment de la participació ciutadana es va intentar convertir-les en un espai de construcció conjunta, des del diàleg i el reconeixement mutu entre el govern autonòmic i els governs local. No voldríem ara pronunciar-nos sobre si es va aconseguir aquest objectiu amb major o menor èxit, però sí fer esment d'algunes de les innovacions incorporades per intentar convertir aquest programa de subvencions en una eina per al govern multi-nivell.

- En primer lloc, l'objectiu de l'ordre de subvencions no era indicar als ajuntaments què s'esperava que fessin. Es partia, en canvi, d'una identificació d'objectius compartits (millorar la qualitat democràtica de les polítiques locals), es reconeixia que aquest objectiu es podia abordar de maneres diverses (plans, consells, processos) i, finalment, s'oferia suport per a aquelles iniciatives locals que, coincidint en la visió general, triaven les seves pròpies prioritats i línies d'activitat. Aquesta òptica es va adoptar en part de manera inevitable, ja que la participació democràtica era un objectiu més reconegut entre els ajuntaments que dins la pròpia Generalitat. Tanmateix, també hi va contribuir el fet que abans de llençar el programa de subvencions es fes un intens treball d'explicació i escolta amb els actors locals.
- En segon lloc, a banda de les relacions informals, des de la Generalitat es va impulsar bianualment una trobada amb els governs locals interessats en la matèria per discutir els objectius i els continguts de l'ordre de subvencions. Es feia palesa, així, la voluntat de construir la política conjuntament. S'assumia que els promotors de la Generalitat no ho sabien tot i que, per tant, era imprescindible escoltar a aquells que, des de la proximitat, eren els protagonistes de les polítiques de participació ciutadana. Fruit d'aquestes trobades, les ordres es van anar modificant de manera permanent, tant en termes substantius (introduir el finançament de personal tècnic, convertir els ajuts anuals en bianuals, excloure explícitament activitats vinculades a la realització d'enquestes o a la mera informació ciutadana, etc.) com operatius (revisar els criteris per atorgar punts a les sol·licituds, determinar el valor elegible en funció de taules de preus homologades, agilitzar els processos, millorar la seva transparència, etc.).
- En tercer lloc, la relació entre l'ens finançador (la Generalitat) i l'ens executor (els governs locals) s'ha anat dotant d'instruments de suport i control. D'una banda, s'ha intentat completar la simple transferència monetària amb altres suports més sofisticats, com ara possibilitats d'accés a la formació i a l'assessorament. D'altra banda, a canvi d'aquest suport més ampli, els governs locals han d'estar disposats a retre comptes i a ser controlats pel que fa als seus resultats. Aquesta relació de suport –



control, en qualsevol cas, ha d'interpretar-se de manera positiva, com un intent de reforçar-se mútuament a través de l'ajut i el compromís amb uns objectius compartits.

- En quart lloc, el lideratge exercit pel Subdirector de participació ciutadana en l'àmbit local de la Generalitat de Catalunya ha estat un element clau. Les teories vinculades al "govern relacional" ja fan esment de la importància del factor lideratge i, en concret, es fixen tant en la seva fortalesa per travessar les resistència d'organitzacions poc predisposades a les relacions com en l'estil dialogant i articulador que ha d'adoptar. En l'exemple que ens ocupa, la persona que va liderar aquesta política va gaudir tant de la força com de l'actitud necessàries, es va convertir en un referent i va facilitar que els municipis percebessin el compromís i la voluntat real de treballar plegats. Els processos poden dissenyar-se de manera freda i asèptica, mentre que les relacions requereixen de les persones. I aquestes són la clau de l'èxit.

Quan els ajuntaments s'han adonat –i no sempre ha succeït així– que el programa de subvencions es basava en la construcció conjunta d'una política i en l'acceptació de la interdependència entre ambdues institucions governamentals, s'ha generat una conseqüència addicional: la *confiança* entre les parts. Tant la *dependència* com la *independència* converteixen les relacions en un *mal* moment, envoltant-les de reticències i desconfiances. Des d'aquestes reticències i aquestes desconfiances difícilment es pot construir res significatiu. La *interdependència*, en canvi, implica el reconeixement de l'altre, cosa que es converteix en la llavor de la confiança. I les relacions dotades de confiança són riques i fructíferes.

No ens atreviríem a suggerir que això ha estat la norma en el cas de les subvencions de la Generalitat per al foment de la participació ciutadana en l'àmbit local, però sí que ha estat una situació més freqüent que en d'altres programes de subvencions. La disposició al diàleg, la permanent obertura a modificar els continguts de la normativa i l'acompanyament de la relació més enllà del moment de la resolució i el pagament de la subvenció, han estructurat relacions, les han revestit de confiança i, en definitiva, han permès albirar les possibilitats del govern multi-nivell en una matèria tan líquida com la qualitat democràtica.

## 6. Podem fer alguna cosa de cara al futur?

Sense pretendre acabar aquest document amb unes conclusions pròpiament dites, sí que ens agradaria proposar algunes idees que ens permetessin, des del reconeixement d'un panorama progressivament inter-governamental, avançar en la gestió d'aquestes polítiques que hem anomenat "líquides", polítiques que no som capaços de contenir institucionalment, que se'ns escapen de les mans i que no tenim més remei que abordar entre tots. Ens limitarem, però, a enunciar quatre idees molt genèriques, amb l'esperança que contribueixin a avançar en la direcció que modestament hem volgut indicar:

- Reconèixer les interdependències
- Gestionar les interdependències
- Aprofundir en les interdependències
- Ampliar les interdependències

### 6.1 Reconèixer les interdependències: de l'excepcionalitat a la normalitat

Vivim en un món on la *independència* gaudeix d'un enorme prestigi. La *dependència* no, però almenys genera tranquil·litat i seguretat. En el marc de les organitzacions, tant la *independència* com la *dependència* signifiquen claredat en els objectius i en els recursos per assolir-los. Cada part fa allò que li toca, bé sigui perquè disposa de la potestat per fer-ho, bé sigui perquè algú li ho encarrega. La comoditat de la *dependència* o de la *independència*, però, no és gens efectiva. Ens proporciona seguretat i confortabilitat, però a canvi som incapaços de fer front de manera adequada als reptes que avui ens planteja la societat.

Cal que ho reconeguem, cal que acceptem que la *interdependència* no només és una realitat sinó també una necessitat. Tots som interdependents i, a més, només podem abordar els problemes que compartim des de la interdependència. No és una situació estranya o excepcional, és la normalitat. A més, en l'àmbit de les polítiques públiques, aquesta normalitat implica reconèixer que els diferents nivells governamentals es necessiten els uns als altres i que, si volen ser eficaços, estan condemnats a treballar plegats. Reconèixer aquesta realitat comporta certa

incomoditat, però és un primer i imprescindible pas per gestionar amb eficàcia les polítiques públiques del segle XXI.

## 6.2 Gestionar les interdependències: de la teoria a la pràctica

Un cop hem reconegut la *interdependència*, el següent pas és aprendre a governar i a gestionar des d'aquesta nova situació. No és senzill, ja que no disposem ni dels hàbits ni dels instruments per fer-ho. Conceptualment ho podem tenir clar, però el dia a dia encara ens genera masses dubtes i incerteses. Alguns estudis ens faciliten aquesta feina, identificant els condicionants que ens ajudarien a governar des de la interdependència. Fem esment d'alguns aspectes que, des del nostre punt de vista, mereixen una atenció especial quan passem de la teoria a la pràctica del govern multi-nivell:

- la importància de definir els objectius d'una manera compartida i amb la implicació dels diferents nivells governamentals;
- la necessitat de definir espais i mecanismes per a la interrelació, com ara els programes de subvencions;
- la gestió de les tensions i les dificultats que, de manera inevitable, presenta qualsevol relació des d'estratègies de mediació o negociació;
- la introducció d'una nova cultura organitzativa, basada en la col·laboració i en la seva capacitat per a generar situacions *guanyador – guanyador*;
- la gestió de la confiança com a nou ciment que ha de dotar de coherència les actuacions intergovernamentals;
- la disponibilitat d'un lideratge fort i, alhora, dialogant; etc.

No és aquest l'espai per esgotar una llista de formules de govern o de mecanismes de gestió, però sí que pertoca subratllar que aquesta és una discussió pendent i que no es pot ajornar més. No podem seguir parlant de la teoria del govern multi-nivell sense entrar en la pràctica de la seva posada en marxa. Ja sabem, fins i tot amb dades, que les polítiques ambientals, educatives, per la gent gran o pel foment de la participació ciutadana es construeixen i s'executen a través de les relacions intergovernamentals; ara ens toca aprendre a gestionar aquesta situació.

### **6.3 Aprofundir en les interdependències: del suport financer a l'aprenentatge compartit**

Les dades del Panel de Polítiques Públiques de la Fundació Carles Pi i Sunyer –ho hem repetit insistentment– ens indiquen que les relacions entre diferents nivells governamentals són molt freqüents, però també que la major part d'aquestes es concentren en la transferència de recursos financers. Quan el suport és bàsicament econòmic, com ens demostra el funcionament dels programes de subvencions, la tendència a passar de la *interdependència* a la *dependència* és irresistible.

Necessitem, per tant, aprofundir les *interdependències* ampliant els graus, els nivells i els àmbits del suport i, sobretot, aconseguint que aquest es doni en totes les direccions. Un model de suports multidireccionals entén que cada nivell governamental és, alhora, receptora de suport i aportadora de suport per als altres nivells, de manera que la retòrica del treball conjunt i de la col·laboració es converteixen en realitat. A la pràctica, aquest aprofundiment comporta completar el suport financer amb relacions d'assessorament, amb transferència de coneixement des de baix, amb plans de formació específics, amb intercanvis de recursos humans, etc.

### **6.4 Ampliar les interdependències: de les verticals a les horitzontals**

Continuant amb l'argument ja encetat, la interdependència s'hauria d'ampliar posant l'èmfasi en les relacions horitzontals. No es tracta només d'intercanviar o de compartir recursos entre nivells governamentals situats en esferes diferents, sinó també de treballar amb altres governs que se situen en el mateix nivell. Especialment quan ens referim a l'àmbit local, la riquesa de la diversitat ofereix extraordinàries possibilitats per l'intercanvi i l'aprenentatge col·lectiu. Els coneixements i les experiències que acumulen els ajuntaments en matèria de polítiques públiques fan que les relacions horitzontals entre ells tinguin un enorme potencial de creativitat.

Materialitzar aquesta creativitat no és senzill, ja que requereix de temps i d'espais de trobada que no sempre estan disponibles en la voràgina de la immediatesa municipal. En qualsevol cas, dotar-nos de mecanismes que permetin treballar la *interdependència horitzontal* podria convertir la nostra

fragmentació i diversitat municipal en una font d'idees i d'innovació. Sovint parlem del micro-municipalisme català com d'una trava a l'hora d'ordenar una assignació sistemàtica de tasques, responsabilitats i recursos. És cert que la reduïda grandària de bona part dels nostres municipis fa difícil racionalitzar la distribució de funcions i recursos. Però si en lloc de *racionalitzar* i distribuir optem per relacionar-nos i compartir, llavors podem donar-hi la volta i observar la fragmentació com el motor per a l'aprenentatge col·lectiu. Ken Newton, un reputat polític britànic, signava un article amb un eloqüent títol: “*Big is Efficient, Small is Beautiful*”. L'eficiència és quelcom necessari, només faltaria; però, avui, el principal repte de futur, allò que requerim de manera imprescindible, fa referència a allò que és més *preciós* del món local: la força de la proximitat, del coneixement del terreny, de la capacitat d'inventar i, sobretot, de compartit projectes i d'aprendre els uns dels altres.

## Bibliografia

- Axelrod, R. i Cohen, M. D. *Harnessing Complexity, Organizational Implications of Scientific Frontier*. New York: Free Press, 1999.
- Child, J. i Faulkner, D. *Strategies of Co-operation. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Cilliers, P. “Complexity, Deconstruction and Relativism”. *Theory, Culture & Society* 22 5 (2005).
- Fisher, F. i Forester, J. (eds). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press, 1993.
- Forester, J. *The Deliberative Practitioner*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1999.
- Goldsmith, S. i Eggers, W. *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2004.
- Gutmann, A. i Thompson, D. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Belknap, 1996.
- Hajer, M. i Wagenaar, H. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Holland, J. H. *Emergence: from Chaos to Order*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

Kickert, W. J., Klijn, E. H. i Koppenjan, J. F. (eds). *Managing Complex Networks*. London: Sage, 1997.

Kooiman, J. *Modern Governance*. London: Sage, 1993.

O'Leary, R. i Blomgren, L. (eds). *The Collaborative Public Manager*. Washington: Georgetown University Press, 2009.

Wagennar, H. "Governance, Complexity and Democratic Participation". *The American Review of Public Administration* 37 (2007).

Waldrop, M. *Complexity: the Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*. New York: Simon & Schus, 1992.

# **Disseny institucional: organització i ocupació pública per al desenvolupament de polítiques públiques**

*Miquel Salvador*

## **1. Introducció**

La perspectiva del disseny institucional pretén complementar l'anàlisi de les polítiques públiques aportant arguments i evidències per donar compte de la seva incidència en el funcionament intern de l'organització municipal i que poden incidir en els resultats assolits. Atenent a com es configura el desplegament orgànic i la composició del contingent de professionals vinculats a determinats àmbits de política pública es poden apuntar impactes en les dinàmiques internes de funcionament de l'administració municipal i, d'aquesta, impactes en els resultats de la seva activitat a nivell sectorial i transversal.

Bona part de la literatura acadèmica sobre el disseny institucional i el seu impacte s'ha centrat en estudis internacionals a nivell comparat, parant atenció, per exemple, a com determinades polítiques en matèria de gestió de recursos humans a les administracions públiques incideixen en el creixement econòmic (Evans and Rauch 1999), en l'elaboració de polítiques econòmiques (World Bank, 1997; Campos, Levi and Sherman, 1994) o en millors resultats organitzatius (Hilderbrand and Grindle, 1994). A nivell més proper, algunes recerques vinculades a l'àmbit local també han incidit en la configuració institucional de determinats àmbits emergents d'actuació pública local i autonòmica (Ramió i Salvador, 2007; Salvador, 2006).

Atenent als àmbits considerats al Panel de Polítiques Públiques 2010 – educació, medi ambient, gent gran i participació ciutadana –, el present apartat es proposa centrar l'atenció en la configuració institucional que es va esbossant per a cadascun d'ells, tant a nivell d'estructura orgànica com pel que fa a la composició del col·lectiu professional vinculat al seu impuls. A partir de les dades recollides a través del Panel de Polítiques Públiques 2010 es planteja una anàlisi de la configuració institucional resultant als quatre àmbits, considerant la grandària del municipi com a variable de control per facilitar la comparació.

Es proposa relacionar aquesta primera aproximació amb el seu eventual impacte en dues dinàmiques internes de les organitzacions municipals vinculades que poden associar-se a una gestió estratègica en els àmbits de política pública considerats a partir de l'existència d'instruments de planificació.

El tipus de preguntes que es pretenen treballar en aquest apartat versen sobre el pes de la configuració institucional a l'hora de plantejar el desenvolupament de polítiques públiques, parant atenció al seu nivell de consolidació i als potencials impactes. En altres termes, preguntar-se fins a quin punt l'existència d'una unitat impulsora de la política pública, la seva ubicació orgànica al cartipàs municipal o la composició de l'equip humà que en forma part condicionen les capacitats de gestió estratègica –associades a l'existència de planificació de l'àmbit. A continuació es presenten les línies argumentals i els resultats assolits a partir de la informació analitzada.

## **2. Les configuracions institucionals**

Resulta complicat trobar mesures que aportin informació exhaustiva de la configuració institucional, en especial perquè cada organització acostuma a desenvolupar dinàmiques de funcionament pròpies i diferenciades més enllà de la coincidència de determinats indicadors formals. Tanmateix, hi ha evidències que permeten sustentar arguments i, alhora, apuntar tendències que resulten rellevants per a l'anàlisi organitzatiu.

### **2.1 Les variables per considerar les configuracions institucionals**

Per tal de donar compte de la configuració institucional dels àmbits de polítiques públiques considerats al Panel, s'han pres en consideració dos tipus d'evidències:

- **El reflex organitzatiu de l'àmbit a partir de:**

- a. l'existència d'una unitat interna a l'administració municipal que centralitzés les actuacions en l'àmbit concret de política pública,
- b. considerant la seva adscripció orgànica (diferenciant si s'adscriu a l'Alcaldia, a una regidoria pròpia o compta amb personalitat jurídica pròpia –com ara instituts o organismes autònoms, entre d'altres) i



- c. el seu nivell d'especialització (considerant si la unitat comparteix la gestió amb altres matèries)

● **La composició de l'equip professional vinculat a l'impuls de l'àmbit, a partir de:**

- a. l'existència d'un equip tècnic (o amb funcions assimilables) dedicats a l'àmbit,
- b. la composició de l'equip en termes de vincle laboral (diferenciant funcionaris, interins, laborals indefinits, laborals temporals i altres),
- c. la dedicació horària dels professionals que integren l'equip (en trams de menys de 10 hores, entre 11 i 20 hores i més de 20 hores setmanals),
- d. la formació específica en l'àmbit de política pública que ha rebut en el darrer any el personal que hi treballa (en clau d'especialització i actualització, ni que sigui per una part de l'equip professional)

Tal com s'apuntava a la introducció, aquestes dades s'han analitzat per al conjunt d'ajuntaments inclosos en l'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques 2010 (ajuntaments de més de 10.000 habitants), per bé que la grandària del municipi s'ha considerat com a variable de control per segmentar el grup en quatre subgrups que en facilitessin la comparació. Els quatre grups considerats han estat:

- Tram 1: De 10.000 a 20.000 habitants
- Tram 2: De 20.001 a 50.000 habitants
- Tram 3: De 50.001 a 100.000 habitants
- Tram 4: Més de 100.000 habitants

## 2.2 Apuntant les configuracions institucionals

Els quatre àmbits de política pública considerats al Panel de Polítiques Públiques 2010 compten amb un important grau d'institucionalització, atenent al seu reflex organitzatiu, per bé que amb certes diferències entre àmbits i, molt especialment, dins de cada àmbit, atenent a les dimensions del municipi al qual presten servei.

En una primera aproximació global es confirma l'existència de diferències força marcades en el grau d'institucionalització dels quatre àmbits considerats conjuntament. A la següent taula (Taula 1) es presenta una primera imatge del nivell d'institucionalització dels àmbits de política pública analitzats, considerant si disposen o no d'unitats organitzatives per al seu impuls i si disposen o no d'equips professionals dedicats a la seva gestió.

**Taula 1. La configuració institucional a partir de l'existència d'unitats organitzatives i/o d'equips professionals dedicats a la política pública**

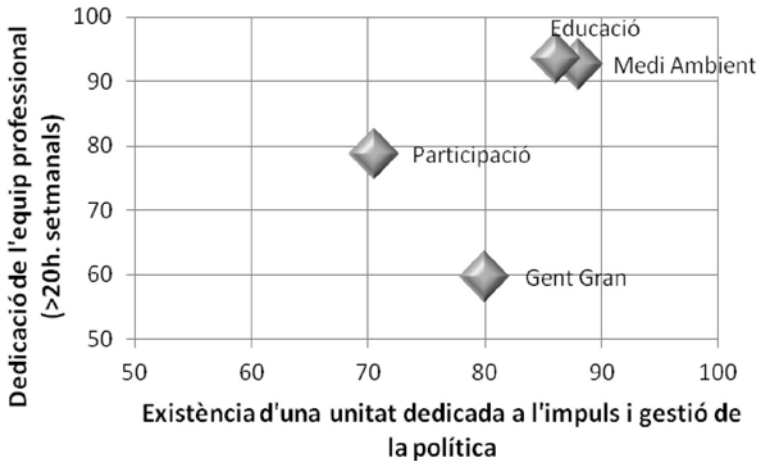
Àmbit de política Variable considerada	Gent Gran [n=95]	Participació [n=95]	Medi Ambient [n=92]	Educació [n=101]
No disposa d'unitat ni de personal	4,2	17,9	3,3	2,0
Disposa d'unitat o de personal	22,1	15,8	12,0	12,9
Disposa d'unitat i de personal	73,7	66,3	84,8	85,1

Font: Panel de Polítiques Públiques 2010

Seguint aquestes dades, es constata el diferent desplegament institucional dels quatre àmbits de política pública. Considerant tan sols la mera existència d'unitats especialitzades dedicades a l'impuls i gestió de la política pública i/o l'existència de perfils professionals amb aquesta funció, ja s'apunten similituds entre els àmbits de Medi Ambient i Educació, en contrast amb els de Gent Gran –en què es disposa d'un o altre recurs– i Participació –la que compta amb més casos en què no es disposa de desplegament ni organitzatiu ni de personal per l'àmbit. Tanmateix, dins l'agrupació que incloïa l'existència d'una unitat vinculada a l'àmbit i l'existència d'un equip humà professionalitzat, també cal apuntar diferències notables.

Prenent inicialment un indicador destacat de cadascuna de les dues dimensions (reflex organitzatiu de l'àmbit a partir de l'existència d'una unitat dedicada al seu impuls i gestió i composició de l'equip humà a partir del % de tècnics que s'hi dediquen més de 20 hores setmanals) ja s'apunten diferències en el disseny institucional.

**Gràfic 1. Primera aproximació al disseny institucional (a partir de l'existència d'una unitat dedicada a l'àmbit i de la dedicació de l'equip professional vinculat)**



Font: Panel de Polítiques Públiques 2010

Existència d'una unitat dedicada a l'impuls i gestió de l'àmbit: % d'ajuntaments que en disposen. Dedicació de l'equip professional: % d'empleats amb dedicació > 20 hores setmanals (promig de l'àmbit).

Aquests primers indicadors agregats apunten a l'existència de diferents models de configuració institucional –sempre atenent a les variables que es tenen en compte per a la seva informació: d'una banda, els àmbits d'Educació i Medi Ambient, amb majors nivells d'institucionalització tant pel que fa a la dimensió orgànica com de personal, en contrast amb l'àmbit de Gent Gran, consolidat també a nivell orgànic però no tant a nivell de dotacions de personal dedicat en exclusiva i de l'altre, l'àmbit de Participació, amb major dedicació de personal però menor consolidació a l'organigrama municipal.

A continuació es planteja una anàlisi desagregat per àmbits de política pública i per les variables que s'han considerat com a referència per informar, tant del seu reflex organitzatiu, com de la composició dels recursos humans adscrits al seu impuls.

**Taula 2. Variables informatives del reflex organitzatiu de l'àmbit**

Àmbit de política Reflex organitzatiu	Gent Gran	Participació	Medi Ambient	Educació	
Existència unitat*	80,0	70,5	88,0	86,1	
Dependència**	Alcaldia	2,8	22,4	3,8	4,7
	Regidoria	93,1	73,1	91,0	88,4
	Àmbit	6,9	4,5	5,1	7,0
Exclusivitat àmbit**	48,6	44,8	41,6	55,8	

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

\* Per la ubicació i formulació de la pregunta al Qüestionari, el nombre d'ajuntaments ("n") és: Gent Gran [n=95], Participació [n=95], Medi Ambient [n=92] i Educació [n=101].

\*\* Per la ubicació i formulació d'aquestes preguntes al Qüestionari, el nombre d'ajuntaments ("n") és: Gent Gran [n=72], Participació [n=67], Medi Ambient [n=92] i Educació [n=86]

Una primera revisió de les dades agregades permet apuntar l'important nivell de presència dels diferents àmbits als organigrames municipals. Combinant les dades sobre presència d'unitats i adscripció a regidories, resulten significatives les dades per als àmbits de Medi Ambient, Educació i Gent Gran, quedant l'àmbit de Participació a certa distància –amb una configuració un tant diferent. El fet que més del 80% dels ajuntaments compti amb unitats per a cadascun dels tres primers àmbits i que al voltant del 90% dels casos aquestes estiguin adscrites a una regidoria mostra la solidesa de la seva presència institucional. Resulta complicat valorar l'adscripció de les unitats a d'altres àmbits (que habitualment es corresponen a organismes amb major grau d'autonomia, però potencialment més inestables) i també la seva vinculació directa a l'Alcaldia (que en alguns casos pot interpretar-se en termes d'importància atorgada al camp de política pública però en d'altres a un recurs per defecte davant la incertesa per assignar-lo a un espai específic). Per bé que convindria complementar la diagnosi amb estudis de cas més singularitzats, allò que realment destaca d'aquesta aproximació és la diferència registrada en el camp de la Participació ciutadana, amb un menor nombre d'unitats dedicades però amb una major adscripció a Alcaldia (interpretable en termes de la sensibilitat política del tema i de les seves possibles implicacions).

Quant a l'exclusivitat de l'àmbit, resulta significatiu que, en la major part dels casos, més de la meitat de les unitats comparteixen funcions i competències amb d'altres àmbits d'actuació –sovint explicables per la realitat de la distribució del cartipàs municipal de cada ajuntament.

Una primera síntesi d'aquestes evidències apunta a diferenciar uns àmbits que es mouen –en termes organitzatius– en paràmetres més clàssics d'administració municipal (Medi Ambient, Gent Gran i Educació, amb unitats pròpies dedicades parcialment al camp de política pública i adscrites majoritàriament a regidories) d'un àmbit incipient (Participació, amb menys unitats dedicades a l'àmbit, també complementant la seva activitat en aquest camp amb d'altres i amb una major adscripció relativa a l'Alcaldia). L'especificitat i grau de coneixement tècnic, si més no percebut, poden ser variables que parcialment donin compte d'aquesta diferenciació.

Un segon grup d'indicadors per contribuir a definir la configuració institucional fa referència a la composició de l'equip humà que s'encarrega de la gestió i impuls de cada àmbit de política pública. La Taula 3 en recull els resultats agregats:

**Taula 3. Variables informatives de la composició de l'equip humà (RRHH)**

Àmbit de política Composició RRHH		Gent Gran	Participació	Medi Ambient	Educació
Tècnics dedicats a l'àmbit*	Sí	89,5	77,9	93,5	97,0
	No	10,5	22,1	6,5	3,0
Vincle laboral ** (en %)	Funcionaris	14,8	27,1	50,9	29,1
	Interins	7,6	9,5	8,6	5,3
	Lab. Indefinitos	54,7	45,7	25,9	43,5
	Lab. Temp.	12,8	9,0	9,8	14,4
	Altres	10,1	8,5	4,9	7,7
Estabilitat	(funcionaris + lab. Indef.)	69,5	72,8	76,8	72,6
Dedicació setmanal**	< 10 hores	17,2	10,1	4,7	2,2
	11 a 20 hores	23,1	11,1	2,6	4,3
	%> 20 hores	59,7	78,7	92,6	93,5
Formació específica**	(rebuda en el darrer any)	76,5	73,0	84,9	81,6

Font: Panel de Polítiques Públiques 2010

\* Per la ubicació i formulació de la pregunta al Qüestionari, el nombre d'ajuntaments ("n") és: Gent Gran [n=95], Participació [n=95], Medi Ambient [n=92] i Educació [n=101].

\*\* Per la ubicació i formulació d'aquestes preguntes al Qüestionari, el nombre d'ajuntaments ("n") és: Gent Gran [n=72], Participació [n=67], Medi Ambient [n=92] i Educació [n=86]

Els resultats agregats per àmbits de política pública permeten apuntar l'existència de professionals amb perfil tècnic per impulsar cadascuna de les polítiques públiques a la major part d'ajuntaments considerats, per bé que a l'àmbit de Participació és on relativament hi ha més casos que no disposen d'aquest tipus de dotacions de personal (seguits per l'àmbit de Gent Gran).

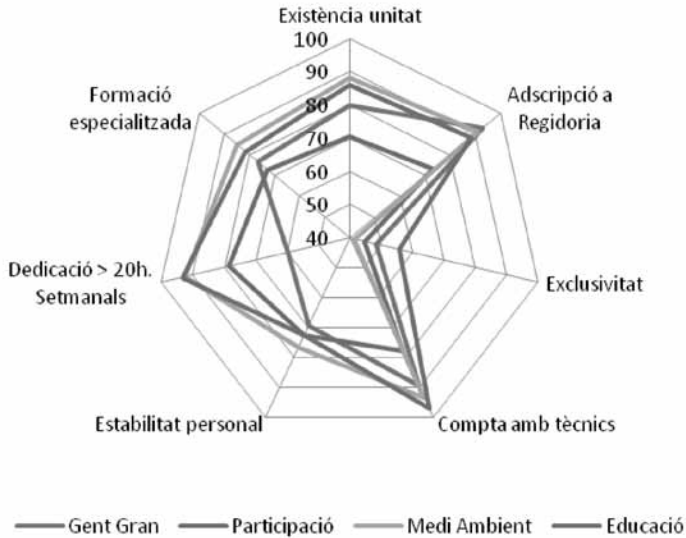
Quant a la vinculació laboral d'aquest col·lectiu professional, destaca el contrast entre la utilització d'opcions de gestió de personal vinculades a l'àmbit funcional –que podria associar-se a un model més clàssic d'assentament de l'àmbit– en el cas de Medi Ambient; mentre que en els casos de Gent Gran, Participació i Educació predomina l'opció per comptar amb personal amb vincles laborals, seguint el model propi del sector privat (per bé que molt predominant al món local). Malgrat diferències en relació a normativa laboral de referència, convé destacar el nivell d'estabilitat del personal, per bé que mantenint col·lectius en situació menys estable (personal interí i personal laboral temporal) que suposen entre el 30% (en el cas de Gent Gran) i el 23% (en el cas Medi Ambient).

La dedicació de l'equip tècnic a la gestió de cada àmbit de política també mostra diferències significatives, destacant el baixos nivells relatius en els casos de Gent Gran i Participació –encara que amb una notable diferència entre ambdós– amb una major dedicació a temps complert dels professionals implicats en els àmbits de Medi Ambient i Educació.

Pel que fa referència a l'actualització d'aquest equip, cal denotar el major nombre d'Ajuntaments que afirmen que han facilitat formació específica en la matèria de la política pública en el cas de Medi Ambient i Educació (és del 80% d'ajuntaments), per bé que les dades corresponents a Participació i Gent Gran també són relativament positives (al voltant del 70% d'ajuntaments).

El gràfic 2 permet visualitzar les diferències del disseny institucional, atenent als indicadors considerats (de forma agregada) per les variables informatives del reflex organitzatiu i de la composició de l'equip humà.

**Gràfic 2. Disseny institucional a partir de les variables informatives del reflex organitzatiu i de la composició de l'equip humà**



Font: Panel de Polítiques Públiques 2010

Tal i com s'apuntava en comentar les taules, es confirma com tant en els principals indicadors del reflex organitzatiu com en els propis de la composició de l'equip humà que impulsa cada àmbit de política, hi ha una notable proximitat en el disseny institucional dels àmbits de Medi Ambient i Educació. L'àmbit de Gent Gran, per contra, mostra certes diferències, més marcades en considerar la dedicació o l'estabilitat del personal. L'àmbit de Participació presenta un perfil netament diferent a la resta, especialment en allò que té a veure amb una menor presència d'unitats especialitzades, en l'adscripció orgànica –menor a una regidoria per una major presència d'adscripció directa a l'Alcaldia, tal i com s'ha vist a les taules precedents, o en el fet de comptar menys amb tècnics dedicats al seu impuls i gestió.

Per complementar aquestes aproximacions es planteja una diferenciació considerant, tant per a les variables informatives del reflex organitzatiu com per les variables indicatives de la composició de l'equip humà, la variable que recull la grandària dels municipis inclosos al Panel.

**Taula 4. Variables informatives del reflex organitzatiu de la configuració institucional (per trams de població)**

Àmbit de política	Reflex organitzatiu	Existència unitat*	Dependència Orgànica**			Exclusivitat àmbit**
			Alcaldia	Regidoria	Àmbit	
Gent Gran	Tram 1	75,6	3,4	93,1	3,4	34,5
	Tram 2	82,4	0	88,9	11,1	48,1
	Tram 3	91,7	0	90,0	10,0	70,0
	Tram 4	75,0	0	100,0	0	83,3
Participació	Tram 1	53,8	28,6	71,4	0	38,1
	Tram 2	71,4	12,0	84,0	0	24,0
	Tram 3	100,0	25,0	75,0	0	66,7
	Tram 4	100,0	33,3	44,4	22,2	88,9
Medi Ambient	Tram 1	82,9	6,3	93,8	0	34,4
	Tram 2	90,9	0	93,1	6,9	46,4
	Tram 3	100,0	0	80,0	20,0	40,0
	Tram 4	87,5	14,3	85,7	0	57,1
Educació	Tram 1	76,7	12,5	84,4	3,1	34,4
	Tram 2	89,8	0	87,9	12,1	66,7
	Tram 3	100,0	0	92,3	7,7	69,2
	Tram 4	100,0	0	100,0	0	25,0

Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

Trams de població: Tram 1: De 10.000 a 20.000 habitants, Tram 2: De 20.001 a 50.000 habitants, Tram 3: De 50.001 a 100.000 habitants, Tram 4: Més de 100.000 habitants.

\* Per la ubicació i formulació de la pregunta al Qüestionari, el nombre d'ajuntaments ("n") és: Gent Gran [n=95], Participació [n=95], Medi Ambient [n=92] i Educació [n=101].

\*\* Per la ubicació i formulació d'aquestes preguntes al Qüestionari, el nombre d'ajuntaments ("n") és: Gent Gran [n=72], Participació [n=67], Medi Ambient [n=92] i Educació [n=86]

L'anàlisi desagregada per camps de política pública i considerant els trams de població dels municipis permet incorporar nous arguments al debat. Aquesta visió complementària permet confirmar la major presència d'unitats impulsores de les quatre polítiques als ajuntaments més grans (trams 3 i 4), amb l'única excepció parcial en l'àmbit de Gent Gran. També s'apunta una notable coincidència majoritària en adscriure orgànicament aquestes unitats a una regidoria, si més no en tres dels quatre casos analitzats (Educació, Gent Gran i Medi Ambient). Per contra, es confirma com l'àmbit de Participació es diferencia en la seva adscripció, combinant en els trams intermitjos i més petits (Trams 1 a 3), la importància de la vinculació de l'àmbit directament a l'Alcaldia



i, en el tram superior (tram 4) combinant aquesta amb l'adscripció a un àmbit (com a fórmula alternativa a la clàssica de la regidoria).

La tercera variable informativa considerada per a esbossar el reflex organitzatiu de la configuració institucional es fixa en si la unitat impulsora comparteix la gestió amb d'altres matèries. L'indicador per mesurar-ho en aquest cas fa referència a l'exclusivitat en la dedicació a l'àmbit de política pública considerat. En clau de tendències, i descomptant l'efecte del tram de població –els ajuntaments del tram 1, els més petits, necessàriament es veuen abocats a la polivalència en la major part de polítiques–, els resultats mostren com els àmbits de Gent Gran i Educació són els que tendeixen a registrar, en termes relatius, major especialització; mentre que les unitats vinculades a Medi Ambient tendeixen a gestionar conjuntament altres funcions.

Per complementar l'anàlisi, i a partir del recull de les dades sobre la configuració de l'equip professional vinculat a l'impuls i a la gestió de cada política pública, diferenciant els grups d'ajuntaments segons la seva grandària (evidències presentades a la Taula 5) es poden apuntar certes tendències.

**Taula 5. Variables informatives de la composició de l'equip humà –RRHH– (per trams de població)**

Composició RRHH Àmbit de política		Estabilitat del personal*	Dedicació*	Formació específica*
Gent Gran	Tram 1	60,3	64,3	68,6
	Tram 2	74,8	74,8	80,0
	Tram 3	61,2	94,0	91,7
	Tram 4	83,8	21,7	75,0
Participació	Tram 1	63,6	48,5	59,3
	Tram 2	70,8	60,0	66,7
	Tram 3	82,1	96,4	100,0
	Tram 4	71,2	90,4	100,0
Medi Ambient	Tram 1	63,2	72,1	83,3
	Tram 2	79,5	92,0	81,3
	Tram 3	77,5	100,0	90,0
	Tram 4	81,5	100,0	100,0
Educació	Tram 1	63,1	78,9	65,0
	Tram 2	66,3	91,9	89,2
	Tram 3	87,6	99,2	100,0
	Tram 4	72,6	100,0	100,0

Font: Panel de polítiques públiques 2010

\* Per la ubicació i formulació d'aquestes preguntes al Qüestionari, el nombre d'ajuntaments ("n") és: Gent Gran [n=72], Participació [n=67], Medi Ambient [n=92] i Educació [n=86]

Trams de població: Tram 1: De 10.000 a 20.000 habitants, Tram 2: De 20.001 a 50.000 habitants, Tram 3: De 50.001 a 100.000 habitants, Tram 4: Més de 100.000 habitants.

Estabilitat del personal: % de personal funcionari i laboral indefinit. Dedicació: % d'empleats amb dedicació > 20 hores setmanals. Formació específica: en l'àmbit de política pública.

D'una banda es constata que hi ha, en general, una progressiva estabilització de personal a mesura que s'incrementa la grandària de l'ajuntament, per bé que amb excepcions puntuals per algun àmbit de política pública (el nivell d'estabilitat dels ajuntaments del Tram 1 es mou al voltant del 60% mentre que els ajuntaments del Tram 3 i del Tram 4 ho fan entre el 70% i 80%). Per contra, sembla apuntar-se que les diferències entre àmbits de política no són especialment rellevants, i tan sols el cas de Medi Ambient registra majors nivells de consolidació del personal, en contraposició a nivells relativament inferiors en el cas de Gent Gran (tal i com s'apuntava a la taula agregada anterior, Taula 3).

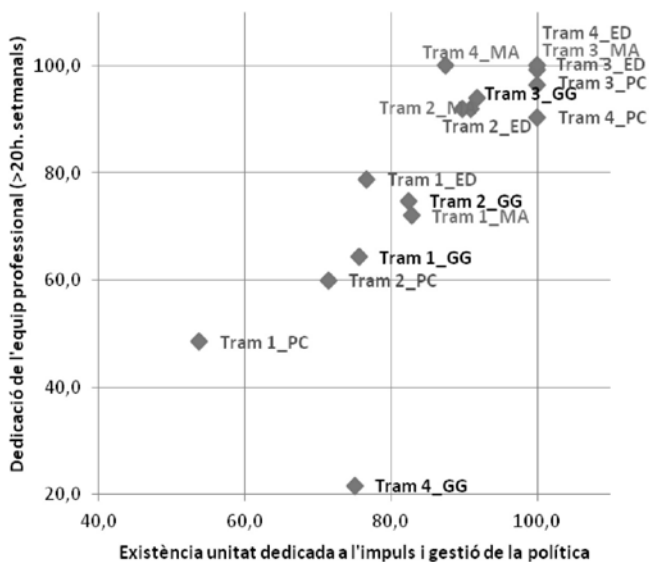
Per contra, pel que fa a la dedicació del personal a la gestió de cada àmbit, es denoten importants diferències de nou vinculades a la grandària dels ajuntaments considerats per trams, per bé que en aquest cas també associades als propis àmbits de política pública. Si bé els ajuntaments dels Trams 3 i 4 registren majors dedicacions exclusives –de nou amb algunes salvetats–, els àmbits de Gent Gran, especialment, i Participació registren, relativament, menys dedicacions exclusives que els de Medi Ambient i Educació.

La variable sobre la formació específica en l'àmbit reflexa, per la seva banda, diferències notables també associades al tram de població del municipi. Mentre els equips professionals dels ajuntaments del Tram 1 indiquen que han rebut formació entre un 60% i un 70% del seu personal, en els ajuntaments del Tram 2 el col·lectiu format específicament supera el 80% i en els casos dels Trams 3 i 4 la formació arriba a la pràctica totalitat del col·lectiu. Per àmbits de política pública, semblen apuntar-se menors diferències, per bé que hi ha major formació específica per als àmbits de Medi Ambient i Educació que pels de Gent Gran (destacant la diferències internes en el camp de Participació).

Aquestes tendències permeten apuntar diferents nivells d'institucionalització tant pel que fa als àmbits de política pública com per allò que té a veure amb la grandària del municipi.

Considerant conjuntament dues de les variables significatives tant de la dimensió organitzativa (adscripció de la unitat impulsora de la política a una regidoria com a indicador de certa “normalització” de l'àmbit) i de la dimensió de l'equip humà que gestiona l'àmbit (nivell de dedicació de l'equip professional com a indicació d'especialització) apareix la següent tipologia que, amb les convenients cauteles apuntades anteriorment, permet esbossar diferents configuracions institucionals.

**Gràfic 3. Configuració institucional a partir de l'existència d'una unitat orgànica i de la dedicació de l'equip professional vinculat**



Font: Panel de Polítiques Públiques 2010

Àmbits de política pública: PC: Participació Ciutadana; MA: Medi Ambient, GG: Gent Gran i ED: Educació.

Trams de població: Tram 1: De 10.000 a 20.000 habitants, Tram 2: De 20.001 a 50.000 habitants, Tram 3: De 50.001 a 100.000 habitants, Tram 4: Més de 100.000 habitants.

Existència d'una unitat dedicada a l'impuls i gestió de l'àmbit: % d'ajuntaments del tram considerat que en disposen. Dedicació de l'equip professional: % d'empleats amb dedicació > 20 hores setmanals (promig dels ajuntaments del tram considerat)

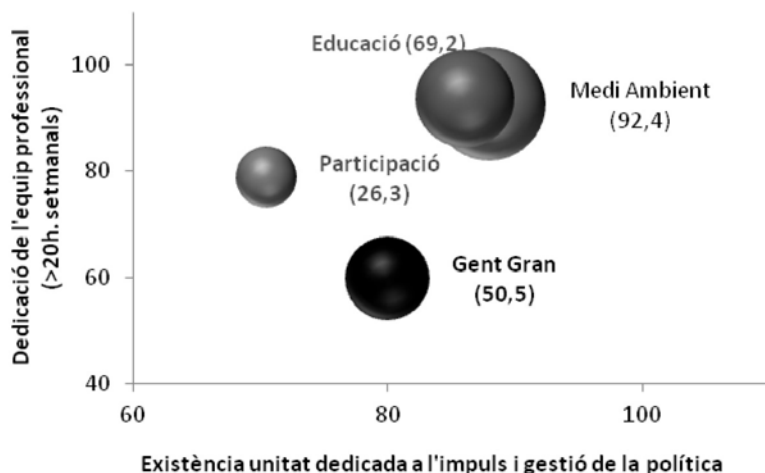
Per bé que hi ha importants excepcions considerant l'univers d'ajuntaments inclòs a l'anàlisi, resulta significativa l'agrupació per àmbits de política pública, apuntant de nou les tendències que les dades mostrades a les taules precedents ja indicaven. Els àmbits de Medi Ambient i d'Educació semblen ser els més consolidats pel que fa a les variables de disseny institucional contemplades, mostrant uns nivells que es poden associar una certa "normalització" tant pel que fa a l'existència d'unitats orgàniques dedicades al seu impuls i gestió com pel que fa la dedicació de l'equip professional. En contraposició, l'àmbit de Gent Gran mostra notables diferències pel que fa, especialment, a la dedicació

de l'equip de professionals que l'impulsa –per bé que degut a uns casos concrets del Tram 4 de població–, mentre que registra major homogeneïtat quant al seu reflex orgànic a través d'una unitat dedicada. Finalment, l'àmbit de Participació és la que presenta majors diferències internes –diferents dissensys institucionals–, tant pel que fa a la dedicació de l'equip humà com en allò que té a veure amb l'existència d'unitats impulsores.

### **3. Configuracions institucionals i activitats de planificació**

Per complementar la discussió sobre les configuracions institucionals dels diferents àmbits de política pública s'ha proposat relacionar les tendències apuntades amb els resultats obtinguts en un seguit de preguntes vinculades a les activitats de planificació de cadascun dels àmbits. Aquesta relació parteix de la inferència que, malgrat les diferències pròpies de cada política pública, la seva configuració institucional incidirà en les seves capacitats per desenvolupar activitats com les de planificació que s'associen a un model de gestió estratègica que pretén anticipar escenaris i desplegar línies d'activitat de forma estructurada atenent a uns objectius definits prèviament. Els resultats obtinguts a nivell agregat es mostren en el següent gràfic 4.

**Gràfic 4. Configuració institucional i planificació dels àmbits de política pública**



Font: Panel de Polítiques Públiques 2010

Existència d'una unitat dedicada a l'impuls i gestió de l'àmbit: % d'ajuntaments que en disposen. Dedicació de l'equip professional: % d'empleats amb dedicació > 20 hores setmanals (promig de l'àmbit).

La grandària de les esferes fa referència al % d'ajuntaments que indiquen que planifiquen l'àmbit –apuntat entre parèntesi darrera l'etiqueta de cada àmbit de política pública–.

### Respostes a la pregunta:

- Qüestionari adreçat a la política de Participació Ciutadana: Pregunta 2. Existeix algun pla vigent que planifiqui i coordini el conjunt d'actuacions en matèria de participació que es desenvolupen en el seu Ajuntament? [Exclosos els reglaments de participació i els plans de ciutat].
- Qüestionari adreçat a la política de Medi Ambient: Pregunta 1. L'Ajuntament ha disposat d'alguna eina de planificació per desenvolupar les actuacions en matèria de medi ambient durant l'any 2009? [S'oferien

denominacions genèriques com ara Agenda 21 Local, Pla de Residus, Pla d'Estalvi i Eficència de l'Aigua, Pla Energètic Municipal –PAES-, etc.)

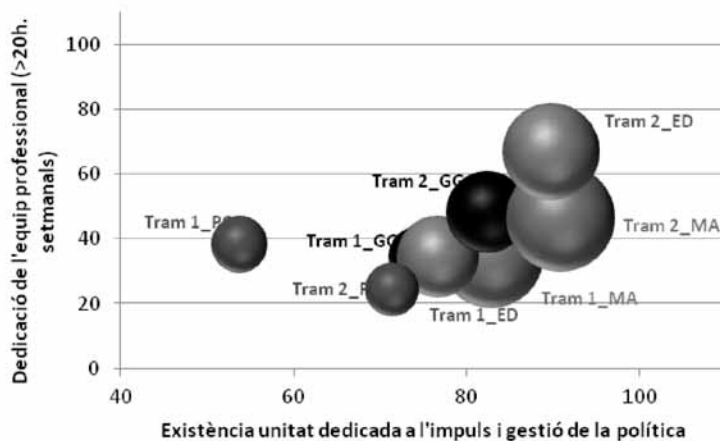
- Qüestionari adreçat a la política de Gent Gran: Pregunta 2. Existeix algun pla vigent que planifiqui i coordini el conjunt d'actuacions en matèria de gent gran que es desenvolupen al seu l'Ajuntament?
- Qüestionari adreçat a la política d'Educació: Pregunta 2. L'Ajuntament disposa d'algun pla global vigent que planifiqui i coordini el conjunt d'actuacions en matèria d'educació que es desenvolupen al seu municipi?

Tal i com es pot copsar al gràfic 4, per bé que hi ha una part de les activitats de planificació associades pròpiament a diferents àmbits de política pública –sembla ser que en Medi Ambient hi ha un major desplegament d'activitat en aquest sentit–, les configuracions institucionals permeten apuntar un impacte positiu en les capacitats per definir estratègies a desenvolupar en els diferents camps considerats.

Els gràfics 5.1 i 5.2 mostren la mateixa informació però desagregada per la variable de control considerada, la grandària del municipi. Els resultats permeten confirmar la rellevància de l'àmbit de política pública per explicar els nivells de planificació desplegats (el cas de Medi Ambient i Educació en són bons exemples). En ambdós casos, però, també es confirma que en incrementar la grandària del municipi es desplega major activitat de planificació, associada a una major consolidació tan pel que fa a comptar unitats dedicades al seu impuls com amb equips professionals dedicats. Aquestes dades contrasten, especialment, amb l'àmbit de Participació, on independentment del tram (i tret en tot cas del Tram 3), l'extensió de la planificació al conjunt d'ajuntaments esdevé un dels reptes a afrontar.

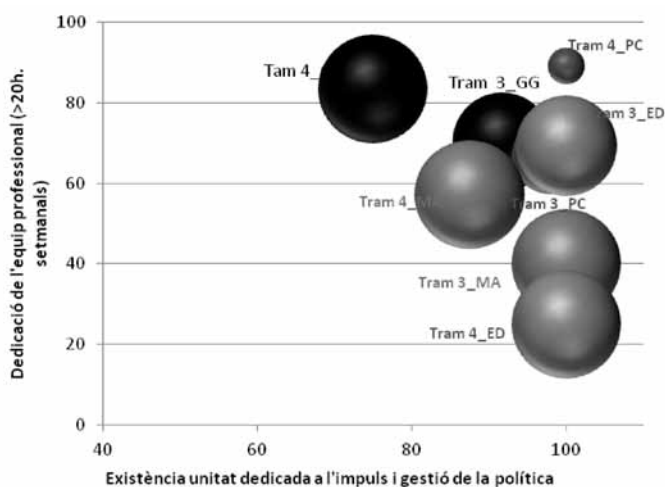
L'àmbit de Gent Gran segueix, malgrat les diferents configuracions institucionals que mostra, tendències similars quant a increment del nombre d'ajuntaments que despleguen activitats de planificació a mesura que s'incrementa la grandària i, amb aquesta, es compta amb major dotació de personal –independentment de la seva translació en unitats dedicades específicament a l'àmbit.

**Gràfic 5.1. Configuració institucional i planificació dels àmbits de política pública (per trams de població, trams 1 i 2)**



Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010

**Gràfic 5.2. Configuració institucional i planificació dels àmbits de política pública (per trams de població, trams 3 i 4)**



Font: Panel de Polítiques Públiques, 2010



#### 4. Algunes reflexions finals a tall de conclusions provisionals

Els resultats del Panel de Polítiques Públiques 2010 han permès mostrar l'existència de diferents configuracions institucionals per diferents àmbits de política pública, alhora que han aportat arguments per al debat sobre la complexa relació entre aquest disseny organitzatiu i les capacitats d'incidència de cada àmbit d'impuls de política pública.

Per bé que atenent a l'evolució de les dades i, en especial, a la seva posterior concreció a nivell de cada realitat municipal, els arguments aportats a nivell agregat permeten esbossar alguns arguments addicionals sobre la fortalesa institucional dels quatre àmbits de política pública que s'han inclòs en l'anàlisi.

Tot i reconeixent la complexitat d'assignar valor concret a determinades configuracions institucionals, tenint en compte tant l'existència com la ubicació de la unitat orgànica o la composició i situació contractual de l'equip professional vinculat a l'impuls de política, hi ha un seguit de qüestions que poden incidir en la consolidació dels quatre àmbits de política pública. Proposem destacar-ne quatre a tall de conclusions provisionals, en tant que pretenen ser el punt de partida d'un debat al respecte:

- a. En primer lloc, la importància del projecte estratègic vinculat a l'àmbit. En un moment de canvis derivats de processos electorals locals, la confluència de les prioritats de les formacions polítiques, que en alguns àmbits de política poden resultar força obertes, amb projectes estratègics consolidats, operatius i en vigència, poden facilitar la continuïtat i fins i tot la potenciació de determinades línies d'actuació pública. La important presència d'instruments de planificació estratègica en els ajuntaments grans i, especialment, en els àmbits de Medi Ambient i Educació, poden facilitar el reforçament d'aquests, o en tot cas, la seva resistència a eventuais modificacions radicals o fins i tot supressions.
- b. En segon lloc, el context d'importants canvis en el cartipàs municipal amb fortes pressions per ajustar el desplegament orgànic poden facilitar l'eventual redefinició de la imatge que s'ha presentat en el document quant a la unitat orgànica impulsora de l'àmbit. Tanmateix sembla força probable que, malgrat possibles –i molt probables– canvis en les adscripcions orgàniques, aquells àmbits que compten amb unitats dedicades en exclusiva a l'àmbit i dependents de regidories, puguin

disposar de majors nivells de continuïtat que d'altres que s'han adscrit directament a Alcaldia –on tendencialment es registren modificacions més notables. En aquesta situació sembla apuntar-se que l'àmbit de Participació Ciutadana pot ser un dels que registri modificacions més radicals, mentre que els àmbits de Medi Ambient, Educació i Gent Gran semblen comptar amb majors ancoratges orgànics.

- c. En tercer lloc, la conjuntura actual pel que fa a la gestió i administració de recursos humans, que sembla que tendirà a romandre, caracteritzada per la pressió per reduir el pes del Capítol I, pot incidir de forma especialment marcada en aquells col·lectius amb vinculacions laborals menys estables (i per tant poden ser més “fàcilment” remoguts) i en aquells que registren menor dedicació exclusiva (i per tant poden adscriure's a d'altres prioritats polítiques). Les dades agregades pels quatre àmbits de política mostren nivells d'estabilitat en el vincle laboral força similars –depenent especialment del tram de població dels ajuntaments considerats– per bé que, en termes relatius, s'apunta major feblesa per aquesta dimensió als àmbits de Gent Gran i de Participació. De nou convindria atendre a les realitats particulars de cada corporació, però la tendència agregada apunta que aquests dos àmbits són els que compten amb menys personal estable i menys dedicació exclusiva dels professionals que hi tenen adscrits.
- d. En quart lloc, el creuament de l'argumentari presentat amb la dimensió del municipi porta a plantejar la relativa feblesa dels àmbits de Participació i de Gent Gran en els ajuntaments del tram 1 (de 10.000 a 20.000 habitants) i del tram 2 (20.001 a 50.000 habitants). Tot i reconeixent les particularitats que per als indicadors registrats presenten els municipis d'aquestes dimensions, resulta significatiu que el creuament de les variables aportades –incorporant també la referència a la planificació estratègica– els ubiqui en un espai de menor consolidació institucional relativa.

A nivell agregat també hi ha d'altres variables que poden incidir en el nivell de consolidació institucional efectiva dels quatre àmbits de política considerats. Així, elements com el sorgiment de discursos que qüestionen l'abast de la intervenció de les administracions municipals en segons quins àmbits de política pública o la incorporació d'opcions de gestió que potenciïn la col·laboració público-privada poden afectar a algunes de les variables

considerades a l'estudi. Per ambdós elements, però, l'existència d'un equip professional estable i dedicat pot jugar un paper clau, especialment si la seva activitat també es recolza amb alguns instruments de planificació estratègica que portin associats un discurs estructurat amb visió a mig i llarg termini i amb línies d'actuació ben definides i consensuades. Tant per justificar la necessitat d'actuar en determinats àmbits de política (i els resultats obtinguts) com per potenciar dinàmiques de col·laboració responsable amb el sector privat que atenguin tant a la contractació com al control, seguiment i avaluació de la mateixa, l'existència d'equips professionals preparats a l'efecte esdevé un indicador crític per assolir l'èxit.

Els arguments i evidències aportats al capítol convé considerar-los com imatges agregades i de conjunt d'un fenomen complex com és la consolidació institucional d'un àmbit de política pública. Les seves múltiples concrecions a nivell de cada realitat municipal concreta poden variar de forma significativa però l'aproximació agregada permet apuntar tendències que convé tenir presents a l'hora de prendre decisions informades i contextualitzades en relació a l'activitat de les nostres administracions locals.

## Bibliografia

- Campos, J. E., Levi, M. i Sherman, R. *Rationalized Bureaucracy and rational Compliance*. IRIS Working Paper, 1994.
- Evans, P. i Rauch, J. E. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth". *American Sociological Review* 64 5 (1999).
- Hilderbrand, M. E. i Grindle, M. S. *Building sustainable capacity: challenges for the public sector*. Cambridge: Harvard University, 1994.
- Ramió, C. i Salvador, M. *El disseny institucional de l'àmbit de la participació ciutadana a les corporacions locals: definició conceptual i propostes d'actuació*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007.
- Salvador, M. *La configuración del Sistema de la Función Pública de la Comunidad de Madrid: Instituciones y políticas públicas en la gestión de recursos humanos de la Administración de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto Madrileño de Administración Pública, 2006.
- World Bank. *The State in a Changing World. World Development Report*. Washington, World Bank, 1997.



# La innovació en les polítiques públiques locals. Aprenentatges de les bones pràctiques

*Blanca Igual  
Marta Roig  
Ismael Martín*

## 1. Introducció

La innovació s'ha transformat en un dels reptes més importants del sector públic. Davant d'escenaris cada vegada més complexos, incerts i dinàmics, les administracions es veuen obligades a repensar contínuament el seu funcionament i la seva capacitat de resposta a demandes canviants. Però aquests processos no són fàcils, ja que han de superar els propis obstacles culturals o institucionals que condicionen les oportunitats, motivacions i habilitats requerides per innovar. Les inèrcies burocràtiques, els límits legals, l'escassetat d'incentius o la complexitat d'interessos en joc són algunes de les barreres que dificulten el canvi i l'adaptació de les administracions (Ballart, 2001).

En aquests escenaris els municipis apareixen com a actors de referència per la seva capacitat de respondre als problemes globals amb solucions locals. L'extensió de les agendes municipals, la proximitat dels problemes, la interacció constant amb els ciutadans, són algunes de les claus que faciliten aquesta capacitat de resposta. Les polítiques públiques locals són els ciments sobre els quals es materialitzen aquestes respostes originals i ajustades a la realitat.

Però innovar no és improvisar o respondre de manera reactiva a les demandes socials. Des del Banc de Bones Pràctiques es defineix la innovació com “la introducció o millora d'elements en un sistema mitjançant actuacions realitzades tant pel que fa a la gestió, com al servei que es presta, amb l'objectiu de perfeccionar el seu funcionament intern i la seva relació amb l'entorn, i amb un impacte visible en el resultat d'aquestes actuacions”.

Segons aquesta definició, les bones pràctiques podrien situar-se en els nous enfocaments sobre la innovació oberta. Aquest concepte parteix de la idea que les organitzacions ja no tenen la capacitat d'abordar amb els seus propis mitjans tot el procés d'innovació i han de comptar amb recursos externs (propietat intel·lectual, idees, productes, persones, institucions) que s'han d'integrar en

la seva pròpia cadena d'innovació (Chesbrough, 2003). En el paradigma de la innovació oberta, els actors interns i externs tenen un rol similar al de la pròpia institució. La seva força consisteix en la capacitat d'aprofitar, integrar, assimilar i col·laborar amb la innovació interna i externa.

La literatura acadèmica apunta que existeixen alguns factors que expliquen per què algunes entitats són més innovadores que altres i els resulta més fàcil adaptar noves idees al seu context. Un dels elements determinants és la capacitat institucional: les entitats amb més recursos econòmics, personals i de coneixement, i major experiència en un àmbit de política pública acostumen a ser més receptives a la innovació. Però, per altra banda, alguns autors com Boyne (2005) defensen que la manca de recursos també pot ser un incentiu per adaptar bones pràctiques per tal d'estalviar costos i donar una ràpida resposta als problemes locals.

Així mateix, les xarxes, ja siguin formals o informals, juguen un rol important en l'intercanvi de coneixement entre els actors i la promoció de la innovació. Algunes recerques (Considine i Lewis, 2007) ja han demostrat la rellevància de les xarxes que, de fet, expliquen més sobre la innovació en les organitzacions que les capacitats individuals, els recursos humans o les estructures internes pròpiament. Les institucions i les persones més connectades són més proactives en la recerca de bones pràctiques i són més innovadores.

## **2. La proposta d'anàlisi**

Partint d'aquests raonaments, el Panel de Polítiques Públiques Locals (Panel, 2011) i el Banc de Bones Pràctiques dels Governos Locals (BBP, 2011) són dos instruments i fonts d'informació molt rellevants per analitzar les claus de la innovació local.

Per una banda, el Panel recull dades dels ajuntaments sobre els elements organitzatius interns, el treball transversal, la planificació i gestió, els recursos de què disposen, el treball en xarxa del personal, i altres qüestions que poden explicar què i qui hi ha darrera dels ajuntaments i les polítiques més innovadores.

D'altra banda, el Banc de Bones Pràctiques dels Governos Locals ofereix informació particularitzada de pràctiques que han estat considerades innovadores, així com del tipus d'actors que hi participen, recursos que s'hi destinen, sistemes de gestió que es segueixen, transversalitat de les experiències, etc. Tota aquesta informació ha de permetre conèixer els propis processos

d'innovació local: com es desencadenen, en quins entorns, qui els impulsa i com es relacionen, com es materialitzen, quins són els principals obstacles, etc.

Per tal de treure rendiment d'aquestes dues bases de dades es determinen alguns factors que estan relacionats i que són importants per a la innovació. Els recursos i les xarxes de què disposen els governs locals i que permeten explicar l'existència de pràctiques innovadores són aquests factors comuns que s'analitzen. En tots els casos s'inclou la variable de grandària del municipi (4 trams diferents) per veure si hi té influència o no.<sup>1</sup>

L'estructura d'anàlisi que se segueix passa, primerament, per analitzar les dades del Panel a partir de les respostes dels tècnics municipals sobre la percepció de tenir idees innovadores per afrontar els nous reptes dels municipis. Aquestes percepcions es relacionaran amb la intensitat de les xarxes i la disponibilitat dels recursos bàsics.

En segon lloc, s'analitzen els resultats del BBP diferenciant també recursos i xarxes. Pel que fa als recursos, es consideren les fonts de finançament, els costos mitjans per pràctica i la valoració que fan els avaluadors i els tècnics dels recursos disponibles. Per a l'anàlisi de les xarxes, es tenen en compte les valoracions que realitzen els tècnics i avaluadors sobre el treball en xarxa, la quantitat, la intensitat i els tipus d'actors que intervenen per pràctica.

Totes les dades es refereixen a municipis de més de 10.000 habitants de la província de Barcelona. En el cas del Panel s'han integrat les respostes dels quatre Panels –educació, medi ambient, participació i gent gran– en una mateixa base per facilitar l'anàlisi.

Pel que fa a les valoracions dels tècnics i avaluadors del BBP, des de la Fundació Carles Pi i Sunyer (FCPS) s'ha realitzat una anàlisi qualitativa de les 155 pràctiques per tal de recodificar la informació de cada pràctica en categories generals.

---

<sup>1</sup> Tram 1, de 10.000 a 20.000 habitants; Tram 2, de 20.001 a 50.000 habitants; Tram 3, de 50.001 a 100.000 habitants; Tram 4, de més de 100.000 habitants.

### Variables explicatives per analitzar els recursos i les xarxes:

#### 1. RECURSOS

Banc de Bones Pràctiques (BBP)
Fonts de finançament
Recursos econòmics utilitzats
Valoració de los recursos per part d'avaluadors i tècnics
Panel de Polítiques Públiques (Panel)
Disponibilitat de recursos (organisme tècnic-administratiu/treballadors)

#### 2. XARXES

Banc de Bones Pràctiques (BBP)
Tipus d'actors que han intervingut i intensitat de les intervencions
Valoració de les xarxes per part d'avaluadors i tècnics
Panel de Polítiques Públiques (Panel)
Intensitat i tipus de suports governamentals
Percepció de la coordinació intergovernamental

### 3. Una aproximació des del Panel

Més del 60% dels tècnics municipals tenen una valoració positiva sobre les capacitats d'innovació del seu municipi.<sup>2</sup> Si es compara aquesta percepció per trams de població es pot veure que els municipis més grans tenen una percepció positiva més alta que els més petits (Tàula 1). El cas que més destaca és el dels municipis del tram 4 (més de 100.000 habitants), que tenen el 96% de percepció positiva.

**Taula 1. Percepció dels tècnics sobre la capacitat d'innovació dels municipis. Percentatge d'ajuntaments de Barcelona i trams de població**

Hi ha idees innovadores per a afrontar els nous reptes que es plantegen									
Tram 1		Tram 2		Tram 3		Tram 4		Total	
N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
60	55	53	64	28	65	22	96	163	63
50	45	30	36	15	35	1	4	96	37

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

<sup>2</sup> S'entén per valoració positiva aquells casos en què han respost "molt d'acord" o "bastant d'acord" amb l'enunciat "hi ha idees innovadores per fer front als nous reptes que es plantegen". Amb excepció de participació ciutadana, que té un 54% de percepció positiva, la resta de polítiques té percentatges mitjanets entre 63 i 68%.



Per tal de conèixer la relació entre els recursos disponibles i la percepció d'innovació, s'ha construït un índex de disponibilitat de recursos que inclou quatre condicions: 1. Tenir un organisme tecnicoadministratiu (OTA); 2. Tenir al menys un treballador dedicat a l'àrea determinada; 3. Tenir dos o més treballadors dedicats a l'àrea determinada; 4. Tenir almenys un treballador que dediqui més de 20 hores setmanals a l'àrea determinada.

Es poden diferenciar dos grans grups de municipis: els que tenen fins a dues de les quatre condicions, representen el 22% dels municipis i els municipis que tenen entre 3 i 4 condicions, representen el 78% dels municipis.

Els resultats d'aquesta relació mostren que els municipis amb més recursos tenen una percepció més alta de disposar d'idees innovadores (Taula 2). La mitjana de recursos dels municipis que es perceben com a més innovadors (molt o bastant d'acord) és superior  $-3,17-$  a la dels municipis menys innovadors (poc o gens d'acord)  $-2,88-$ . Aquestes mitjanes segueixen la mateixa pauta en els diferents trams de població.

**Taula 2. Municipis molt o bastant d'acord amb la seva capacitat d'innovació segons la disponibilitat de recursos. Respostes de Barcelona i trams de població**

	Hi ha idees innovadores per a afrontar els nous reptes que es plantegen									
	Tram 1		Tram 2		Tram 3		Tram 4		Total	
	Molt bastant		Molt bastant		Molt bastant		Molt bastant		Molt bastant	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0/2 condicions	18	47	6	38	2	100	1	100	27	47
3/4 condicions	42	58	47	70	26	63	21	95	136	67
Mitjana de condicions	2,90		3,27		3,36		3,41		3,17	

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de polítiques públiques locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

La segona relació que s'ha establert és entre innovació i xarxes. S'ha vinculat l'opció de percepció d'idees innovadores amb les xarxes de suport governamental a les polítiques locals i la pertinença dels municipis a xarxes especialitzades de cada àmbit. En relació a les xarxes de suport, al Panel s'ha consultat sobre el suport que reben els municipis de set organismes governamentals diferents. Segons la quantitat d'organismes que donen suport a cada municipi es poden diferenciar xarxes de diferents mides: xarxes de baix

suport –0 o 1 organisme–, xarxes de suport mitjà –entre 2 i 3 organismes–, i xarxes de suport alt –més de 3 organismes–.

A la taula 3 es pot observar que els municipis amb xarxes de suport més alt tenen percepcions més positives respecte a las seves capacitats innovadores. La mitjana de relacions dels municipis que es perceben com a més innovadors (molt o bastant d'acord) és superior –2,69– a la dels municipis menys innovadors –2,44–. Aquesta dada es confirma a tots els trams de població i es més destacable en els trams més petits que tenen un percentatge més alt de municipis sense suport.

**Taula 3. Relació entre xarxes de suport i capacitat d'innovació. Percentatge de respostes de Barcelona i trams de població**

	Hi ha idees innovadores per a afrontar els nous reptes que es plantegen									
	Tram 1		Tram 2		Tram 3		Tram 4		Total	
	Molt o bastant		Molt o bastant		Molt o bastant		Molt o bastant		Molt o bastant	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
No reben suport o reben suport d'1 organisme	8	50	2	25	4	80	1	50	15	48
Reben suport de 2 o 3 organismes	42	54	37	67	17	59	11	100	107	62
Reben suport de més de 3 organismes	10	63	13	68	7	78	10	100	40	74
Mitjana d'organismes que donen suport	2,53		2,76		2,67		3,26		2,69	

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

També, s'ha analitzat de forma particular la relació entre capacitat d'innovació i pertinença del municipi a una xarxa d'entitats o municipis vinculats a la gestió de cada política pública. Els resultats senyalen que aquells municipis que pertanyen a una xarxa, tenen una percepció més favorable de les seves capacitats innovadores. La taula 4 mostra que el 70% dels municipis que pertanyen a una xarxa tenen una percepció més favorable de les seves capacitats innovadores. En canvi, aquesta percepció baixa al 50% en els municipis que no formen part d'una xarxa. Aquestes proporcions es mantenen en els diferents trams de població.

**Taula 4. Relació entre pertinença a xarxes i capacitat d'innovació. Percentatge de respostes de Barcelona i per tram de població**

Pertanyen a una xarxa	Es tenen idees innovadores per afrontar els nous reptes									
	Tram 1		Tram 2		Tram 3		Tram 4		Total	
	Molt o bastant		Molt o bastant		Molt o bastant		Molt o bastant		Molt o bastant	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Si	28	62	31	69	18	67	18	100	95	70
No	32	50	22	58	10	63	4	80	68	55

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Finalment, s'observa que la correlació entre xarxes i recursos disponibles es més alta entre els municipis que tenen una valoració més positiva de les seves capacitats d'innovació. Entre els municipis que han respost molt d'acord la correlació Pearson és de 0,591; en bastant d'acord és de 0,358; en poc d'acord és de 0,346; i en gens d'acord és de 0,113. Això vol dir que hi ha una sinèrgia positiva entre recursos i xarxes que reforça les capacitats d'innovació: quan hi ha més recursos i xarxes de suport, els municipis es perceben com a més innovadors.

#### 4. La innovació des de les bones pràctiques

El BBP compta amb un total de 155 bones pràctiques que han estat impulsades per 49 municipis diferents de més de 10.000 habitants de la província de Barcelona. Atès que hi ha municipis que han impulsat més d'una pràctica, la mitjana de pràctiques per a tots els municipis de Barcelona és de 2,1.

La taula 5 mostra que a mesura que augmenta el tram de població, es duplica la mitjana de bones pràctiques per municipi. D'aquesta manera, el total de municipis de la província de Barcelona de més de 100.000 habitants que representen el 8% del total, concentren el 30% de les pràctiques. En canvi, els municipis més petits, que constitueixen el 45% del total, només han impulsat un 10% de les pràctiques.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Els municipis impulsors de les bones pràctiques han estat: Tram 1, 13 municipis; Tram 2, 17 municipis; Tram 3, 12 municipis; Tram 4, 6 municipis.

**Taula 5. Distribució de les bones pràctiques a la província de Barcelona per tram de població**

Tram de població	Nº de BP	Nº total municipis	Mitjana de BP per total de municipis*
Tram 1	18	36	0,5
Tram 2	48	25	1,9
Tram 3	42	12	3,5
Tram 4	47	6	7,8
Total	155	49	2,1

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

\* Fa referència a la mitjana de BP per tram sobre el N<sup>o</sup> total de municipis per tram de la província de Barcelona.

Aquests primers resultats, que indiquen una correlació alta entre trams de població i bones pràctiques, s'ajusten a les percepcions sobre innovació detectades en el Panel: els municipis més grans no només es perceben com a més innovadors, sinó que també aporten un major nombre de bones pràctiques.

#### **4.1 Recursos econòmics destinats a les BP**

El 85% de les pràctiques incloses en el BBP, 132 casos, han especificat els costos econòmics de les mateixes. L'anàlisi d'aquests pressupostos mostra un rang molt ampli que va de zero euros, en nou pràctiques, fins a 25 milions d'euros en un pla de millora urbana.

Aquestes diferències mostren, d'una banda, diferents perfils de pràctiques segons els àmbits temàtics: les menys costoses estan vinculades a lectura pública mentre que les més cares es concentren en els àmbits de mobilitat i millora urbana i d'altra banda, aquests costos expressen diferents dimensions en les actuacions, que van des de grans projectes que inclouen múltiples intervencions a actuacions puntuals d'una durada molt limitada.

A la taula 6 s'han ordenat cinc grups de pràctiques d'acord a diferents rangs pressupostaris. Un grup reduït de pràctiques concentra xifres milionàries que eleva el cost mitjà més de 800.000 euros per pràctica. Per aquest motiu s'ha considerat apropiat utilitzar com a indicador la mediana que situa el cost per pràctica al voltant dels 30.000 euros. Aquí s'observa una gran diferència entre els municipis de més de 100.000 habitants i la resta. En els tres primers trams de població la mediana està entre els 16.000 i 20.000 euros i en l'últim tram ascendeix als 75.000 euros.

**Taula 6. Distribució de les bones pràctiques segons cost. Total de bones pràctiques a la província de Barcelona per tram de població**

COST BP (en €)	Tram 1	Tram 2	Tram 3	Tram 4	Total
Menys de 5.000	3	11	13	4	31
5.001-20.000	5	8	7	4	24
20.001-100.000	3	9	11	16	39
100.001-500.000	1	6	5	10	22
Més de 500.000	3	2	4	7	16
TOTAL BP	15	36	40	41	132
Mitjana	448.410	327.750	477.512	1.662.461	801.413
Mediana	15.834	15.942	20.000	75.610	29.691

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del BBP, 2010. Diputació de Barcelona i Fundació Carles Pi i Sunyer.

Les pràctiques poden estar finançades per recursos propis i/o fonts externes d'origen públic o privat. Del total de pràctiques que han especificat l'origen dels fons (96), es poden distingir les que només disposen de fons propis i les que tenen cofinançament. Els resultats d'aquesta explotació, mostren la importància que té el suport extern en la implementació de les bones pràctiques: gairebé el 70% de les pràctiques tenen finançament extern, mentre que la resta només disposa de fons propis (Taula 7). Alhora, es pot dir que el 90% de les pràctiques amb finançament extern han rebut suport d'una entitat pública.

**Taula 7. Distribució de les bones pràctiques segons fons de finançament**

Tipus finançament	Nº BP	% sobre total
No especifiquen finançament	27	20
Sense finançament	9	7
Amb finançament		
Propi	31	23
Propi + privat	7	5
Propi + públic	51	39
Propi + privat + públic	7	5

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del BBP, 2010. Diputació de Barcelona i Fundació Carles Pi i Sunyer.

## 4.2 Les xarxes de les BP

El segon aspecte considerat, es refereix a les xarxes d'actors vinculades a les pràctiques. En les bones pràctiques poden participar diferents tipus d'actors –públics i no públics– que intervenen en diferents fases del desenvolupament d'aquestes experiències assumint diferents rols: col·laborador, impulsor, etc. D'acord a l'explotació de dades del BBP, en el 26% de les pràctiques només intervé l'ajuntament que impulsa la pràctica, mentre que en el 74% restant intervenen altres tipus d'actors.

A la Taula 8 es pot observar que tres quartes parts de les pràctiques tenen algun tipus de xarxa d'actors diferents a l'ajuntament, que els actors no-públics tenen més presència que els públics i que les xarxes més extenses es donen als municipis més grans.

**Taula 8. Distribució de les bones pràctiques segons tipus i quantitat d'actors que intervenen**

Tipus d'actors que intervenen	Nº BP	% sobre total
Cap tipus (només el propi Ajuntament)	40	26
Només actors públics	27	17
Només actors no-públics	41	26
Actors públics + no-públics	47	30
Quantitat d'actors de diferent tipus que intervenen	Nº BP	% sobre total
El propi Ajuntament	40	26
L' Ajuntament + 1 o 2 actors	75	48
L' Ajuntament + 3 actors o més	40	26
Mitjana d'actors per Barcelona i tram de població	Mitjana	
Tram 1	1,33	
Tram 2	1,46	
Tram 3	1,69	
Tram 4	1,83	
Total Barcelona	1,62	

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del BBP, 2010. Diputació de Barcelona i Fundació Carles Pi i Sunyer.

Es pot aprofundir l'anàlisi en subcategories d'actors i freqüències d'intervencions per pràctica.<sup>2</sup> La taula 10 mostra que els actors públics que intervenen en més pràctiques, i amb una mitjana més alta d'intervencions, són les administracions autonòmiques –intervenen en el 30% de les pràctiques amb una mitjana de 1,3 intervencions per pràctica– i la Diputació de Barcelona – amb el 23% i una mitjana d'1. En el cas dels actors no públics, destaquen les associacions –intervenen en el 43% de les pràctiques amb una mitjana de 1,9– i les empreses –24% i una mitjana d'1.

**Taula 9. Tipus d'actors i intensitat de les seves intervencions**

	Tipologia d'actors	Nº BP on participen	% BP on participa	Freqüència d'Intervenció	Mitjana <sup>1</sup>
Actors públics	Adm. autonòmica	47	30	60	1,27
	Adm. estatal	9	6	11	1,2
	Un altre ajuntament <sup>2</sup>	8	5	8	1
	Diputació	36	23	36	1
	Consell Comarcal	6	4	6	1
Actors no públics	Ciutadans	23	15	34	1,47
	Empreses	38	25	45	1,18
	Associacions	67	43	129	1,92
	Universitats	10	6	11	1,1
	TOTAL BP	155		340	2,19

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del BBP, 2010. Diputació de Barcelona i Fundació Carles Pi i Sunyer.

### 4.3 Valoració de tècnics i avaluadors

Tant els tècnics, que van proposar les pràctiques, com els avaluadors contractats pel BBP, van realitzar valoracions dels punts forts i febles de les bones pràctiques. Aquestes valoracions han estat recodificades i agrupades posteriorment en categories generals (Taula 10).

D'acord amb aquests resultats, pel que fa a fortaleces, es pot comprovar que el treball en xarxa és la categoria més valorada per part dels avaluadors i la tercera opció més destacada pels tècnics. A més a més, la importància que es dóna a la implicació ciutadana i el treball transversal o en equip, reforcen la importància de les interaccions en la generació de la innovació.

<sup>2</sup> La freqüència d'intervenció és el nombre de vegades que un mateix tipus d'actor intervé en el total de pràctiques. Un actor pot aparèixer més d'una vegada en una mateixa pràctica.

Per altra banda, la disponibilitat de recursos apareix com una de les principals debilitats assenyalades. Aquests resultats es poden interpretar com una conseqüència lògica d'experiències que no estan consolidades i tenen més dificultats per garantir la seva gestió i continuïtat. No obstant això, aquesta debilitat no ha impedit que una quarta part de les experiències amb aquestes condicions siguin qualificades com a pràctiques innovadores. Això demostra que els recursos són valorats com una condició necessària de la innovació però no són un obstacle que limita el seu desenvolupament.

**Taula 10. Punts forts i febles segons la valoració dels tècnics i avaluadors. Percentatge de pràctiques.**

	Avaluadors		Tècnics	
Punts forts	Treball en xarxa	50	Implicació ciutadana	45
	Impacte positiu	48	Impacte positiu	40
	Implicació ciutadana	41	Treball en xarxa	39
	Transversalitat	35	Tema rellevant	33
	Tema rellevant	28	Foment treball en equip	30
Punts febles	Problemes de gestió	41	Problemes de gestió	50
	Recursos materials i humans	23	Recursos materials i humans	29
	Dificultat d'avaluar	23		

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del BBP, 2010. Diputació de Barcelona i Fundació Carles Pi i Sunyer.

## 5. Conclusions

En un context de crisi i de reducció d'ingressos, els governs locals necessiten dur a terme iniciatives creatives i d'impacte real per tal de donar resposta als nous reptes i demandes ciutadanes. Però, com assenyalen diferents estudis, innovar no es fàcil i és fonamental tenir en compte els coneixements i experiències desenvolupats en la matèria.



El BBP, com a eina d'innovació, permet fer un diagnòstic dels processos innovadors que es porten a terme actualment en el context públic i local. A més, les condicions de qualitat i transferibilitat d'aquestes pràctiques les transforma en una eina útil per a millorar la gestió de les polítiques públiques.

En aquest treball s'han analitzat i comparat les dades del BBP i del Panel de Polítiques Públiques Locals, per a conèixer les característiques i condicions d'innovació dels municipis catalans. Particularment, l'anàlisi s'ha centrat en els recursos i xarxes que són dos factors explicatius que afecten a les capacitats innovadores dels governs locals.

La primera observació és que els resultats del Panel i del BBP coincideixen en que la grandària del municipi té una relació directa amb la seva capacitat d'innovació: a mesura que augmenta la grandària de la població, augmenta el nombre de bones pràctiques per municipi, així com la percepció de les capacitats innovadores. En ambdós casos destaquen els municipis de més de 100.000 habitants que són actors de referència en el món de la innovació local.

En segon lloc, quan s'analitza la relació entre innovació i xarxes i recursos organitzatius, també apareixen suggerents conclusions. En el cas del Panel, s'observa una correlació positiva entre disponibilitat de recursos organitzatius i xarxes de suport amb capacitats innovadores. Això vol dir que aquests factors es reforcen mútuament generant sinèrgies positives que afavoreixen la innovació. La mida del municipi, com a variable de control, permet verificar l'efecte de les xarxes i els recursos en la percepció de la innovació.

En relació al BBP, s'observa un rang molt ampli en els costos de les bones pràctiques seleccionades. Aquestes dades indiquen que la disponibilitat de recursos no és una condició determinant en la promoció d'idees innovadores i de qualitat. Una quarta part de les pràctiques tenen pressupostos relativament baixos (menys de 5.000 euros) que podrien ser assumits per qualsevol tipus de municipi. Els més grans, en canvi, concentren més del 70% de les pràctiques amb més de 100.000 euros de pressupost.

Un altre element a destacar és que la majoria d'experiències amb finançament, reben algun tipus de suport extern que, majoritàriament, és de caràcter públic. Això vol dir que les xarxes de suport extern són fonamentals en l'impuls d'aquest tipus d'iniciatives.

A més del suport econòmic, aquests xarxes compten amb la implicació d'actors públics i no públics que intervenen amb diferents rols i intensitats en la gestió de tres quartes parts de les experiències. En l'àmbit públic destaca

l'Administració Autonòmica i, en menor proporció, la Diputació. Mentre que, en el no públic els actors més esmentats són les associacions.

El fet que les interaccions més freqüents amb organismes públics es doni a nivell autonòmic s'explica pel desplegament territorial de competències i recursos de diferents polítiques de la Generalitat (educació, salut, etc). Però aquesta estructura de relacions indica certs dèficits o poca presència d'administracions més properes amb funcions essencials de suport i coordinació al món local.

Per últim, a l'hora de valorar les fortaleses i debilitats de les bones pràctiques, tant tècnics municipals com avaluadors, coincideixen a destacar que la presència d'una xarxa és la principal fortalesa detectada. Per tant, les xarxes no només són una font de recursos fonamentals per al sosteniment de les experiències, sinó que també representen un indicador de qualitat de les mateixes. En canvi, els recursos (o millor dit la manca d'aquests) són la debilitat més esmentada després dels problemes de gestió. Però, aquestes mancances podrien ser interpretades com una fortalesa o demostració que els recursos no són determinants en els processos d'innovació.

En resum, l'anàlisi de les dades dels Panells i del BBP confirmen la tesi que: recursos i xarxes són factors decisius en la generació de processos innovadors. La diferència entre ambdós factors és que els recursos són molt difícils de modificar, sobretot per municipis més petits o en temps de crisi econòmica. Les xarxes, en canvi, tenen un alt potencial de desenvolupament amb costos relativament baixos.

Per tant, la innovació no depèn només de la voluntat i les capacitats pròpies de cada municipi, sinó també de la voluntat i l'esforç d'altres actors que s'impliquen en processos de cooperació. Els actors governamentals, especialment aquells dedicats al suport dels governs locals, tenen un rol fonamental en la generació i gestió de xarxes.

Per això, arribats a aquest punt, cal pensar en formes d'interacció més "innovadores" que superin les relacions formals, jeràrquiques o vinculades fonamentalment als recursos. Els cercles de qualitat de la Diputació de Barcelona, les xarxes de coneixement del Regne Unit o algunes experiències del propi BBP, són alguns dels múltiples exemples d'entramats oberts, horitzontals i amb una forta aposta per les noves tecnologies, que assenyalen un camí possible per millorar les condicions de la innovació.

## Bibliografia

- Ballart, X. *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*. Madrid: Díaz de Santos, 2001.
- Banc de Bones Pràctiques. Pàgina web del Banc de Bones Pràctiques dels Governos Locals, Diputació de Barcelona-Fundació Carles Pi i Sunyer <<http://www.bbp.cat/>> (consulta realitzada el 20 de febrer de 2011).
- Boyne, G.A.; Gould-Williams J.S.; Law J. i Walker R. M. “Explaining the adoption of innovation: an empirical analysis of public management reform”. *Environment & Planning C: Government & Policy*, 23 3 (2005).
- Chesbrough, H. *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 2003.
- Considine, M. i Lewis, J.M. “Innovation and Innovators Inside Government: From Institutions to Networks”. *Governance* 20 (2007).
- Panel de Polítiques Públiques. Pàgina web del Panel de Polítiques Públiques Locals de la Fundació Carles Pi i Sunyer. <<http://www.pisunyer.org/panel/>> (consulta realitzada el 20 de febrer de 2011).



## Annex A. Municipis participants als panels

Annex. Municipis de Catalunya majors de 10.000 habitants participants als Panels de Polítiques Públiques Locals: Participació ciutadana, Gent Gran, Educació, Medi Ambient

MUNICIPI	PARTICIPACIÓ	GENT GRAN	EDUCACIÓ	MEDI AMBIENT
Abdera		X	X	X
Amposta		X	X	X
Arenys de Mar	X		X	
Argentera	X	X	X	X
Badalona	X	X	X	X
Badia del Vallès		X	X	X
Balaguer	X	X	X	
Banyoles		X		X
Barberà del Vallès	X	X	X	
Berga	X		X	
Blanes			X	X
Calafell	X	X	X	X
Caldes de Montbui	X	X		
Calella		X	X	X
Calonge	X	X	X	X
Cambriès	X	X	X	X
Canet de Mar	X	X	X	X
Canovelles	X	X	X	X
Cardener		X	X	
Castellar del Vallès	X	X	X	X
Castellbisbal		X	X	X
Castelldefels	X	X	X	X
Castell d'Empúries	X	X	X	X
Castell-Platja d'Aro	X	X		X
Cerdanyola del Vallès	X		X	X
Corbera de Llobregat	X	X	X	X
Cornellà de Llobregat	X	X	X	X
Cubelles	X	X		
Cunit	X		X	
Deltebre	X	X		X
El Masnou	X	X	X	X
El Prat de Llobregat	X	X	X	X
Esparraguera	X	X	X	X
Esplugues de Llobregat	X			X
Figueres		X	X	X

## Annex A. Municipis participants als panells

MUNICIPI	PARTICIPACIÓ	GENT GRAN	EDUCACIÓ	MEDI AMBIENT
Gavà	X	X	X	X
Girona	X	X	X	X
Granollers	X	X	X	X
Igualada	X	X	X	X
La Bisbal d'Empordà		X	X	X
La Garriga	X	X	X	X
La Llagosta		X	X	X
La Roca del Vallès		X	X	
La Seu d'Urgell		X		
Les Franqueses del Vallès	X	X	X	X
L'Escola	X		X	
L'Hospitalet de Llobregat	X	X	X	X
Lleida	X	X		X
Llça d'Amunt	X	X	X	X
Lloret de Mar	X			X
Malgrat de Mar	X	X	X	X
Manlleu	X	X	X	X
Manresa	X	X	X	
Martorell	X	X	X	
Mataró	X		X	X
Molins de Rei	X	X	X	X
Mollerussa	X	X	X	X
Mollet del Vallès		X	X	
Montcada i Reixac	X	X	X	X
Montgat	X	X		X
Montornès del Vallès	X	X	X	X
Mont-roig del Camp			X	
Olesa de Montserrat	X		X	X
Olot	X	X	X	X
Palafugell	X	X	X	
Palamós	X		X	X
Palau-solità i Plegamans	X	X	X	X
Pallejà		X		X
Parets del Vallès	X	X		X
Piera			X	X
Pineda de Mar	X	X	X	X
Premià de Mar		X	X	X
Reus	X	X	X	
Ripoll			X	
Ripolllet	X	X	X	X
Roses	X	X	X	X
Rubi	X	X	X	X
Sabadell	X	X	X	X

POLÍTQUES PÚBLIQUES DELS MUNICIPIS CATALANS

MUNICIPI	PARTICIPACIÓ	GENT GRAN	EDUCACIÓ	MEDI AMBIENT
Salou	X	X	X	X
Salt				X
Sant Adrià de Besòs	X	X	X	
Sant Andreu de la Barca	X	X	X	
Sant Andreu de Llavoreres			X	X
Sant Boi de Llobregat	X	X	X	X
Sant Carles de la Ràpita	X	X	X	X
Sant Celoni	X	X	X	X
Sant Cugat del Vallès	X	X	X	X
Sant Feliu de Guixols	X	X	X	X
Sant Feliu de Llobregat	X	X	X	X
Sant Joan de Vilatorrada	X		X	X
Sant Joan Despi	X	X	X	X
Sant Just Desvern	X			X
Sant Pere de Ribes		X	X	
Sant Quirze del Vallès	X	X	X	X
Sant Sadurní d'Anoia	X	X		X
Sant Vicenç dels Horts	X	X	X	
Santa Coloma de Farners	X		X	X
Santa Coloma de Gramenet	X	X	X	X
Santa Perpètua de Mogoda	X	X	X	
Sitges	X	X	X	X
Tarragona	X	X	X	X
Tàrraga	X		X	
Terrassa	X	X	X	X
Tordera	X		X	X
Torelló	X	X	X	X
Torredembarra		X		X
Torroella de Montgrí	X	X	X	X
Tortosa	X	X	X	X
Vallirana	X		X	X
Valls	X	X	X	X
Vendrell	X	X	X	X
Vic	X	X	X	X
Viladecans	X	X	X	X
Vilafranca del Penedès	X	X	X	X
Vilanova del Camí	X	X	X	X
Vilanova i la Geltrú	X	X	X	
Vila-seca	X			X
Vilassar de Mar	X	X	X	

## Annex B. Taules polítiques educatives

### Admissió d'alumnat

**Taula 1. Correlacions entre les variables de context i els nivells de segregació escolar als municipis catalans més grans de 10.000 habitants (2008)**

			% alumnat estranger primària	(públic)	(privat)	Dissimilitud	Hutchens	Índex d'equitat	% sector concertat	Taxa de graduació ESO (total)	(públic)	(privat)	Població	RFED per habitant	Població de nacionalitat estrangera	Població nascuda a la resta de l'Estat
% alumnat estranger primària	Correl.	Person	1	,878**	,647**	-,339**	-,264*	-,210	-,319**	-,074	,047	,040	-,045	-,026	,858**	-,045
	Stp. (habitants)			,000	,000	,002	,017	,076	,003	,511	,673	,740	,687	,815	,000	,691
	N		82	82	72	82	82	72	82	82	82	70	82	82	82	82
(públic)	Correl.	Person	,878**	1	,402**	,040	,144	-,101	,210*	-,048	-,073	-,030	,179	-,165	,834**	,026
	Stp. (habitants)		,000		,000	,691	,151	,397	,035	,634	,465	,798	,073	,098	,000	,794
	N		82	101	72	101	101	72	101	101	101	76	101	101	101	101
(privat)	Correl.	Person	,647**	,402**	1	-,548**	-,429**	-,426**	-,128	,181	,186	,122	-,112	,085	,457**	-,347**
	Stp. (habitants)		,000	,000		,000	,000	,000	,284	,129	,118	,319	,349	480	,000	,003
	N		72	72	72	72	72	72	72	72	72	69	72	72	72	72
Dissimilitud	Correl.	Person	-,339**	,040	-,548**	1	,961**	,272*	,534**	-,153	-,319**	-,166	,475**	-,116	-,077	,253*
	Stp. (habitants)		,002	,691	,000		,000	,021	,000	,127	,001	,151	,000	,248	,447	,011
	N		82	101	72	101	101	72	101	101	101	76	101	101	101	101
Hutchens	Correl.	Person	-,264*	,144	-,429**	,961**	1	,102	,562**	-,194	-,369**	-,189	,484**	-,135	,028	,223*
	Stp. (habitants)		,017	,151	,000	,000		,394	,000	,052	,000	,102	,000	,177	,781	,025
	N		82	101	72	101	101	72	101	101	101	76	101	101	101	101
Índex d'equitat	Correl.	Person	-,210	-,101	-,426**	,272*	,102	1	,075	-,029	,028	-,162	-,048	,151	-,133	,102
	Stp. (habitants)		,076	,397	,000	,021	,394		,533	,812	,813	,182	,691	,205	,267	,396
	N		72	72	72	72	72	72	72	72	72	69	72	72	72	72
% sector concertat	Correl.	Person	-,319**	,210*	-,128	,534**	,562**	,075	1	,274**	-,058	,250*	,422**	-,012	,021	-,084
	Stp. (habitants)		,003	,035	,284	,000	,000	,533		,006	,565	,030	,000	,905	,839	,402
	N		82	101	72	101	101	72	101	101	101	76	101	101	101	101

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament i Idescat.



**Taula 2. Grau de coresponsabilitat dels ajuntaments davant la segregació escolar en funció de les característiques demogràfiques, socials i educatives dels municipis catalans més grans de 10.000 habitants (2009)**

Grau de coresponsabilitat davant la segregació escolar		Població	RFBd per habitant	% població de nacionalitat estrangera	% població resta de l'Estat	% alumnat estranger primària	(públic)	(privat)	Dissimilitud	Hilchens	Pes sector concertat
Elevada	Mitjana	42972,0	15,4	16,5	25,1	15,1	18,6	5,8	,33	,31	29,1
	N	82	82	82	82	71	82	63	82	82	82
	Desv. tip.	48726,06	1,91	8,22	6,82	7,48	8,54	5,17	,13	,12	20,01
Baixa	Mitjana	25927,4	16,2	13,2	23,1	11,5	14,0	3,2	,32	,29	19,2
	N	19	19	19	19	11	19	9	19	19	19
	Desv. tip.	29952,88	2,40	7,52	5,55	7,39	10,65	2,08	,17	,16	19,80
Total	Mitjana	39765,6	15,5	15,9	24,8	14,6	17,8	5,4	,33	,31	27,3
	N	101	101	101	101	82	101	72	101	101	101
	Desv. tip.	46145,76	2,02	8,17	6,62	7,52	9,10	4,95	,14	,13	20,25

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer. Dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

Nota: Caselles fosques, diferències estadísticament no significatives.

**Taula 3. Grau de demanda ciutadana associada al procés d'admissió d'alumnat per característiques dels municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

El procés d'admissió dels centres		Població	% població de nacionalitat estrangera	% alumnat estranger primària	(públic)	(privat)	Dissimilitud	Hutchens	% sector concertat	Número de centres
Elevada	Mitjana	51938,54	16,6317	14,1703	18,5049	5,8054	,3715	,3459	33,2927	7,2683
	N	41	41	37	41	37	41	41	41	41
	D. tip.	57125,44	7,53201	5,78129	8,51123	5,19412	,10360	,09357	17,93724	7,87409
Moderada	Mitjana	24643,02	15,7386	15,4657	18,1364	5,4815	,2857	,2643	23,2636	3,5000
	N	44	44	35	44	27	44	44	44	44
	D. tip.	21659,52	8,94212	9,20291	9,95824	4,87293	,13503	,13080	21,35933	3,20972
Baixa	Mitjana	55639,00	15,7929	13,4400	16,3571	3,6625	,3621	,3314	26,0143	8,1429
	N	14	14	10	14	8	14	14	14	14
	D. tip.	56165,07	7,53673	7,10840	7,13267	4,18464	,18569	,18153	19,28422	9,14715
Inexistent	Mitjana	11805,00	6,0500	3,8000	3,8000		,1950	,2000	,0000	1,0000
	N	2	2	2	2		2	2	2	2
	D. tip.	243,24	2,19203	1,83848	1,83848		,16263	,16971	,00000	,00000
Total	Mitjana	39765,63	15,9168	14,6341	17,7554	5,4458	,3293	,3054	27,2554	5,6238
	N	101	101	82	101	72	101	101	101	101
	D. tip.	46145,76	8,16584	7,52281	9,09552	4,95253	,13769	,13100	20,25451	6,67211

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de polítiques públiques locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer. Dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

Nota: Caselles en fosc, diferències estadísticament no significatives.

**Programació de l'oferta**

**Taula 4. Correlacions entre taxes d'escolarització de diferents edats i ensenyaments de municipis majors de 10.000 habitants (2009/2010)**

		T02anys	T02anys pública	T17anys	T17anys Baix	T17anys CFGM	TPQPI	TFP	TAdults
T02anys	Correl. Pearson	1	,661**	,193	,264**	,068	-,073	,059	-,073
	Sig. (bilateral)		,000	,053	,008	,497	,466	,560	,466
	N	101	101	101	101	101	101	101	101
T02anys pública	Correl. Pearson	,661**	1	-,113	-,049	-,171	-,163	-,198*	-,054
	Sig. (bilateral)	,000		,262	,624	,088	,102	,048	,592
	N	101	101	101	101	101	101	101	101
T17anys	Correl. Pearson	,193	-,113	1	,887**	,840**	,397**	,800**	-,002
	Sig. (bilateral)	,053	,262		,000	,000	,000	,000	,985
	N	101	101	101	101	101	101	101	101
T17anys Baix	Correl. Pearson	,264**	-,049	,887**	1	,521**	,240*	,503**	-,071
	Sig. (bilateral)	,008	,624	,000		,000	,015	,000	,478
	N	101	101	101	101	101	101	101	101
T17anys CFGM	Correl. Pearson	,068	-,171	,840**	,521**	1	,486**	,922**	,147
	Sig. (bilateral)	,497	,088	,000	,000		,000	,000	,141
	N	101	101	101	101	101	101	101	101
TPQPI	Correl. Pearson	-,073	-,163	,397**	,240*	,486**	1	,435**	,094
	Sig. (bilateral)	,466	,102	,000	,015	,000		,000	,352
	N	101	101	101	101	101	101	101	101
TFP	Correl. Pearson	,059	-,198*	,800**	,503**	,922**	,435**	1	,128
	Sig. (bilateral)	,560	,048	,000	,000	,000	,000		,201
	N	101	101	101	101	101	101	101	101
TAdults	Correl. Pearson	-,073	-,054	-,002	-,071	,147	,094	,128	1
	Sig. (bilateral)	,466	,592	,985	,478	,141	,352	,201	
	N	101	101	101	101	101	101	101	101

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació (2009/2010).

**Taula 5. Correlacions entre les taxes d'escolarització a diferents ensenyaments i edats i les característiques dels municipis, per a municipis majors de 10.000 habitants (2009/2010)**

		T02 anys	T02 anys pública	T17 anys	T17 anys Batx	T17 anys CFGM	TPQPI	TFP	TAdults
Població	Correl.P	,304**	-,414**	,135	,059	,162	,083	,232*	-,043
	Sig.	,002	,000	,180	,556	,107	,410	,020	,671
	N	101	101	101	101	101	101	101	101
Despesa municipal per càpita	Correl.P	,214*	,324**	-,136	-,097	-,155	-,298**	-,205*	-,004
	Sig.	,031	,001	,175	,334	,123	,002	,040	,971
	N	101	101	101	101	101	101	101	101
RFBd per habitant	Correl.P	,483**	,219*	,198*	,378**	-,031	-,129	-,062	-,059
	Sig.	,000	,028	,047	,000	,756	,198	,535	,558
	N	101	101	101	101	101	101	101	101
Població de nacionalitat estrangera (%)	Correl.P	-,146	-,042	,254*	,175	,216*	-,085	,196*	-,037
	Sig.	,146	,673	,010	,080	,030	,398	,050	,714
	N	101	101	101	101	101	101	101	101
Població nascuda a la resta de l'Estat (%)	Correl.P	-,462**	-,232*	-,351**	-,476**	-,151	-,084	-,128	-,021
	Sig.	,000	,019	,000	,000	,132	,403	,201	,836
	N	101	101	101	101	101	101	101	101
Població amb dèficit instructiu (%)	Correl.P	-,227*	,014	-,097	-,246*	,080	,117	,099	,065
	Sig.	,023	,889	,335	,013	,429	,242	,324	,520
	N	101	101	101	101	101	101	101	101
Taxa d'atur registrat	Correl.P	-,291**	-,133	-,026	-,149	,117	,197*	,167	,003
	Sig.	,003	,186	,797	,138	,243	,048	,096	,974
	N	101	101	101	101	101	101	101	101
Població que sap llegir català (%)	Correl.P	,497**	,219*	,345**	,491**	,113	,014	,065	-,017
	Sig.	,000	,028	,000	,000	,261	,893	,519	,866
	N	101	101	101	101	101	101	101	101
Taxa de graduació total	Correl.P	,251*	,002	,224*	,360**	,066	-,217*	,051	,018
	Sig.	,011	,987	,024	,000	,509	,030	,616	,859
	N	101	101	101	101	101	101	101	101
Participació electoral (%)	Correl.P	,407**	,383**	,226*	,318**	,083	,079	,007	,081
	Sig.	,000	,000	,023	,001	,408	,434	,945	,422
	N	101	101	101	101	101	101	101	101

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament (2009/2010), del Departament d'Economia i d'Idescat.

**Taula 6. Taxes d'escolarització en funció del grau de corresponsabilitat en les fases de planificació, implementació i avaluació de polítiques en matèria d'educació (2009/2010)**

		Escolarització 0-2 anys	Escolarització 0-2anys pública	Escolarització 17 anys	Escolarització 17anys Formació Professional	Escolarització PCPI (16-19 anys)	Escolarització Formació Professional (16-19 anys)	Escolarització Formació d'adults (18 anys o més)
Planificació SI	Mitjana	31,6	19,6	76,9	20,2	3,1	28,3	1,7
	N	70	70	70	70	70	70	70
	Desv. ttp.	10,42	12,09	30,39	16,16	2,59	22,03	1,75
Planificació No	Mitjana	36,8	24,7	73,1	15,8	2,1	23,7	1,0
	N	31	31	31	31	31	31	31
	Desv. ttp.	11,32	11,87	35,18	16,62	2,23	27,39	1,22
Diversificació alta	Mitjana	30,3	18,0	78,1	21,5	3,5	30,8	1,5
	N	57	57	57	57	57	57	57
	Desv. ttp.	9,14	10,30	28,02	14,20	2,32	20,81	,95
Diversificació baixa	Mitjana	36,9	25,3	72,6	15,3	1,9	21,9	1,6
	N	44	44	44	44	44	44	44
	Desv. ttp.	11,99	13,31	36,23	18,34	2,48	26,52	2,24
Avaluació SI	Mitjana	31,4	18,1	78,8	22,4	2,6	33,8	1,2
	N	18	18	18	18	18	18	18
	Desv. ttp.	9,06	10,76	34,00	15,55	2,21	23,95	,77
Avaluació No	Mitjana	33,6	21,8	75,0	18,1	2,8	25,4	1,6
	N	83	83	83	83	83	83	83
	Desv. ttp.	11,29	12,45	31,49	16,50	2,58	23,60	1,76
Total	Mitjana	33,2	21,2	75,7	18,8	2,8	26,9	1,5
	N	101	101	101	101	101	101	101
	Desv. ttp.	10,92	12,20	31,81	16,34	2,51	23,76	1,64

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer. Dades del Departament d'Ensenyament.

Nota: Caselles fosques, diferències estadísticament no significatives.

## Programació de recursos

**Taula 7. Disponibilitat d'ajuts per tipus i per perfil social del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2009/2010).**

		Població	Despesa per còpita	RFBd per habitant	T02anys	T17anys	Població de nacionalitat estrangera	Població nascuda a la resta de l'Estat	Població amb deficit instructiu	Taxa d'atur registrat
<b>Menjador</b>										
	Mitjana	41803,03	1219,30	15,4883	32,6234	72,9221	15,0974	25,3026	39,4974	10,8571
Sí	N	77	77	77	77	77	77	77	77	77
	Dev. típ.	49673,032	347,969	2,15290	10,03158	29,66336	8,14513	6,31537	6,24386	1,93469
	Mitjana	33229,00	1329,76	15,7000	34,9167	84,5833	18,5458	23,0583	41,7792	11,1667
No	N	24	24	24	24	24	24	24	24	24
	Dev. típ.	32353,280	363,128	1,58471	13,47112	37,18569	7,82538	7,40234	7,96765	2,01163
<b>Libres</b>										
	Mitjana	39517,64	1251,29	15,6065	32,8442	74,9221	15,9636	24,7416	40,3714	10,9558
Sí	N	77	77	77	77	77	77	77	77	77
	Dev. típ.	48746,053	369,481	2,17348	11,09654	32,64795	8,04811	6,31519	6,73045	1,94622
	Mitjana	40561,29	1227,11	15,3208	34,2083	78,1667	15,7667	24,8583	38,9750	10,8500
No	N	24	24	24	24	24	24	24	24	24
	Dev. típ.	37494,185	300,177	1,47912	10,47971	29,46282	8,70960	7,66800	6,72408	1,99150
<b>Transport</b>										
	Mitjana	35522,46	1293,57	16,0648	32,9444	76,3889	16,4037	23,8537	39,4944	10,5352
Sí	N	54	54	54	54	54	54	54	54	54
	Dev. típ.	36772,014	366,334	2,06390	10,54446	30,14895	9,36249	5,74015	6,58845	1,91874
	Mitjana	44640,77	1190,37	14,9340	33,4255	74,8936	15,3574	25,8213	40,6660	11,3851
No	N	47	47	47	47	47	47	47	47	47
	Dev. típ.	55007,563	332,253	1,82343	11,43934	33,92270	6,58525	7,43087	6,88919	1,89977
<b>Projectes de centre</b>										

**Taula 7 (cont.). Disponibilitat d'ajuts per tipus i per perfil social del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2009/2010).**

		Població	Despesa per còpita	RFBd per habitant	T02anys	T17anys	Població de nacionalitat estrangera	Població nascuda a la resta de l'Estat	Població amb dèficit instructiu	Taxa d'ahir registrat
	Mitjana	43995,97	1192,82	15,4594	32,8594	73,7500	13,7516	25,9422	39,6391	11,1469
Sí	N	64	64	64	64	64	64	64	64	64
	Desv. típ.	49359,039	273,691	2,08187	11,25726	30,50423	6,67901	6,43319	6,79787	1,97492
	Mitjana	32448,30	1336,75	15,6757	33,7027	79,0541	19,6622	22,7405	40,7324	10,5568
No	N	37	37	37	37	37	37	37	37	37
	Desv. típ.	39556,182	448,873	1,94856	10,43196	34,10926	9,18732	6,53191	6,62273	1,86645
Activ.extraescolars										
	Mitjana	42977,22	1222,38	15,4083	31,8182	76,9870	16,4481	24,7987	40,2390	10,9338
Sí	N	77	77	77	77	77	77	77	77	77
	Desv. típ.	49672,072	316,324	2,09379	10,37549	30,25266	8,50016	6,99134	6,65693	1,91783
	Mitjana	29461,79	1319,89	15,7000	37,5000	71,5417	14,2125	24,6750	39,4000	10,9208
No	N	24	24	24	24	24	24	24	24	24
	Desv. típ.	30987,358	451,073	1,82780	11,69541	36,75179	6,86974	5,39140	7,03253	2,08264
	Mitjana	39765,63	1245,55	15,5386	33,1683	75,6931	15,9168	24,7693	40,0396	10,9307
Total	N	101	101	101	101	101	101	101	101	101
	Desv. típ.	46145,764	352,964	2,02692	10,91702	31,80652	8,16584	6,62089	6,72183	1,94755

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer. Dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

Nota: Caselles en fosc, diferències estadísticament no significatives.

## Acompanyament a l'escolaritat

Taula 8. Correlacions entre les taxes de graduació i la taxa d'escolarització als 17 anys i el perfil social del municipi, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)

		Taxa de graduació total	(públic)	(privat)	Població	RFD per habitant	Població de nacionalitat estrangera	Població nascuda a la resta de l'Estat	Població amb deficit instructiu	Taxa d'ahir registrat
Taxa de graduació total	Corr.Pear.	1,000	,845**	,542**	-,045	,287**	-,054	-,372**	-,148	-,241*
	Sig.		,000	,000	,658	,004	,593	,000	,139	,015
	N	101	101	76	101	101	101	101	101	101
(públic)	Corr.Pear.	,845**	1,000	,274*	-,217*	,347**	-,054	-,365**	-,150	-,307**
	Sig.	,000		,017	,029	,000	,592	,000	,136	,002
	N	101	101	76	101	101	101	101	101	101
(privat)	Corr.Pear.	,542**	,274*	1,000	,041	,138	,040	-,152	-,143	-,149
	Sig.	,000	,017		,727	,233	,735	,191	,217	,198
	N	76	76	76	76	76	76	76	76	76
17 anys	Corr.Pear.	,226*	,057	,153	,136	,198*	,253*	-,351**	-,098	-,026
	Sig.	,023	,569	,187	,174	,047	,011	,000	,330	,797
	N	101	101	76	101	101	101	101	101	101

Font: Elaboració a partir dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

Nota: Caselles fosques, diferències estadísticament no significatives.



Populació que sap llegir català	Participació eleccions municipals 2007	102 anys	117 anys	117 anys/baix	117 anys/CFGM	TPOPI	Despesa llibres per càpita	Despesa projectes per càpita	Despesa extraescolars	Huïchens	% alumnat estranger (primària)	% sector concertat
,361**	,147	,256**	,226*	,359**	,073	-,218*	-,181	-,138	-,278*	-,194	-,074	,274**
,000	,142	,010	,023	,000	,471	,029	,126	,216	,017	,052	,511	,006
101	101	101	101	101	101	101	73	82	73	101	82	101
,384**	,290**	,330**	,057	,214*	-,073	-,349**	-,076	-,035	-,144	-,369**	,047	-,058
,000	,003	,001	,569	,032	,466	,000	,524	,755	,223	,000	,673	,565
101	101	101	101	101	101	101	73	82	73	101	82	101
,122	-,057	,143	,153	,138	,152	-,077	-,047	,018	,238	-,189	,040	,250*
,293	,622	,219	,187	,236	,189	,508	,728	,892	,083	,102	,740	,030
76	76	76	76	76	76	76	56	63	54	76	70	76
,345**	,224*	,191	1,000	,887**	,840**	,396**	-,075	-,165	-,256*	,273**	,005	,497**
,000	,024	,056		,000	,000	,000	,527	,139	,029	,006	,964	,000
101	101	101	101	101	101	101	73	82	73	101	82	101

**Taula 9. Grau de coresponsabilitat educativa (implementació) per perfil social del municipi, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

Implementació		Població	RFB per habitant	T02anys	T17anys	Població de nacionalitat estrangera	Població nascuda a la resta de l'Estat	Població amb dèficit instructiu	Taxa d'atur registrat	Població que sap llegir català	Taxa de graduació total	( públic)	Huïchens
Diversificació alta	Mijana	55461,39	15,2211	30,3158	78,0077	14,6737	25,8614	40,093	11,2789	72,1772	74,293	69,1088	0,3391
	N	57	57	57	57	57	57	57	57	57	57	57	57
	Dev. íp.	55976,302	2,00524	9,13619	28,01739	5,93887	6,57598	6,92201	1,78433	6,97242	9,19184	12,02444	0,11604
Diversificació baixa	Mijana	19482,5	15,95	36,8636	72,5909	17,5273	23,3545	39,9705	10,4795	76,1318	78,7614	75,9591	0,2618
	N	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44
	Dev. íp.	11041,392	2,00273	11,98757	36,23458	10,21942	6,48061	6,53209	2,07494	6,26959	7,81793	7,47135	0,13756
Total	Mijana	39765,63	15,5386	33,1683	75,6931	15,9168	24,7693	40,0396	10,9307	73,9	76,2396	72,0931	0,3054
	N	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101
	Dev. íp.	46145,764	2,02692	10,91702	31,80652	8,16584	6,62089	6,72183	1,94755	6,92892	8,86307	10,79929	0,131

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer. Dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

Nota: Caselles fosques, diferències estadísticament no significatives.

## Coordinació d'actuacions

**Taula 10. Participació dels ajuntaments en xarxa d'entitats i desenvolupament de processos participatius per perfil social del municipi, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

		Població	Despesa per càpita	RFBd per habitant	T02anys	T17anys	Habitants per biblioteca en milers	Habitants per espai esportiu en centenars	Participació eleccions municipals 2007	Població de nacionalitat estrangera	Població nascuda a la resta de l'Estat	Població amb dèficit instructiu	Població que sap llegir català	Hutchens
Participació en xarxa	Mitjana	56426,25	1222,21	15,1827	30,7308	74,6538	17,2904	2,775	51,7596	14,9923	26,2577	39,6135	72,6192	0,3298
	N	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52
	Dev. tip.	58413,096	375,742	1,79473	9,96487	26,22518	10,40408	0,99683	4,6601	8,4091	6,47321	6,32012	7,03348	0,11911
No participació en xarxa	Mitjana	22221,98	1272,58	15,9708	36,1458	77,5833	12,6208	2,2021	55,9208	16,9271	22,9708	40,3708	75,425	0,275
	N	48	48	48	48	48	48	48	48	48	48	48	48	48
	Dev. tip.	13938,163	332,227	2,19283	11,16413	37,04961	6,78355	1,00329	5,32477	7,94681	6,35205	7,18636	6,58423	0,13679
Desenvolupament de processos participatius	Mitjana	53726,16	1157,73	15,69	30,74	81,86	16,268	2,718	52,63	16,13	24,768	38,834	73,6	0,3382
	N	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
	Dev. tip.	54463,754	237,858	2,17849	10,63074	29,17156	10,20123	0,97765	5,32124	7,65827	6,85951	6,78512	7,14614	0,13346
No desenvolupament de processos participatius	Mitjana	25801,71	1326,4	15,3917	35,875	69,7083	13,9667	2,2938	54,9021	15,425	24,6021	41,1604	74,2583	0,2721
	N	48	48	48	48	48	48	48	48	48	48	48	48	48
	Dev. tip.	31400,466	422,39	1,89252	10,51974	34,01436	7,93177	1,05617	5,31827	8,68651	6,50396	6,63911	6,88665	0,11295
Total	Mitjana	40008,2	1246,39	15,561	33,33	76,06	15,049	2,5	53,757	15,921	24,68	39,977	73,966	0,3035
	N	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Dev. tip.	46313,478	354,641	2,02454	10,84981	31,75119	9,11626	1,03563	5,38643	8,20687	6,59282	6,72604	6,93185	0,13019

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer. Dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

Nota: Caselles en fosc, diferències estadísticament no significatives.

**Taula 11. Implicació de la comunitat educativa i del teixit associatiu per perfil social del municipi, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

		Població	RFB per habitant	T02anys	T17anys	Població de nacionalitat estrangera	Població nascuda a la resta de l'Estat	Població amb dèficit instructiu	Població que sap llegir català
Implicació de la comunitat educativa	Mitjana	42200,65	15,4570	33,1139	75,4684	15,5000	24,6456	39,9532	74,0620
	N	79	79	79	79	79	79	79	79
	Desv. típ.	50544,179	1,95839	11,34312	31,08089	8,43524	6,69615	6,47795	7,25556
No implicació de la comunitat educativa	Mitjana	32130,55	15,8850	33,7000	70,3500	16,9800	26,0650	40,0750	73,0300
	N	20	20	20	20	20	20	20	20
	Desv. típ.	24334,420	2,37338	9,79850	30,11780	7,22704	5,89695	7,98419	5,92080
Implicació del teixit associatiu	Mitjana	46969,02	15,7545	34,2045	76,6136	15,0341	23,7068	38,2841	74,5659
	N	44	44	44	44	44	44	44	44
	Desv. típ.	55906,929	1,82953	11,07392	28,63825	8,71000	6,20294	6,72945	6,40947
No implicació del teixit associatiu	Mitjana	34483,30	15,3893	32,3393	73,6607	16,4714	25,6500	41,4125	73,3232
	N	56	56	56	56	56	56	56	56
	Desv. típ.	36742,468	2,18388	10,92000	33,09945	7,73875	6,91431	6,50837	7,36991
Total	Mitjana	39977,02	15,5500	33,1600	74,9600	15,8390	24,7950	40,0360	73,8700
	N	100	100	100	100	100	100	100	100
	Desv. típ.	46329,065	2,03388	10,97170	31,09741	8,16924	6,64918	6,75560	6,95724

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de polítiques públiques locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer. Dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

Nota: Caselles fosques, diferències estadísticament no significatives.

## Governació

**Taula 12. Corresponsabilitat educativa dels ajuntaments per característiques del municipi, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

		Població	Despesa per càpita	RFBd per habitant	T02anys	T17anys	Participació eleccions municipals 2007	Població de nacionalitat estrangera	Població nascuda a la resta de l'Estat	Població amb deficit instructiu	Taxa d'atur registrat
Planificació Sí	Miñjano	47386,97	1207,74	15,3057	31,5714	76,8571	52,84	15,97	25,3714	39,7314	11,0757
	N	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70
	Desv. tip.	52801,831	306,175	2,04095	10,42095	30,39226	5,54602	8,28456	6,89707	6,74493	1,86038
Planificació No	Miñjano	22556,16	1330,91	16,0645	36,7742	73,0645	55,9387	15,7968	23,4097	40,7355	10,6032
	N	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31
	Desv. tip.	15622,393	434,516	1,92398	11,31874	35,17664	4,30292	8,02436	5,82703	6,72694	2,12673
Diversificació alta	Miñjano	55461,39	1185,75	15,2211	30,3158	78,0877	52,0754	14,6737	25,8614	40,093	11,2789
	N	57	57	57	57	57	57	57	57	57	57
	Desv. tip.	55976,302	360,175	2,00524	9,13619	28,01739	5,40421	5,93887	6,57598	6,92201	1,78433
Diversificació baixa	Miñjano	19432,5	1323,01	15,95	36,8636	72,5909	56,0136	17,5273	23,3545	39,9705	10,4795
	N	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44
	Desv. tip.	11041,392	331,516	2,00273	11,98757	36,23458	4,4811	10,21942	6,48061	6,53209	2,07494
Avaluació Sí	Miñjano	61593,33	1136,73	15,3111	31,3889	78,7778	51,6167	17,4167	26,8278	39,4111	11,3667
	N	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
	Desv. tip.	69223,984	279,098	2,41049	9,05629	33,99923	4,34027	7,40669	7,54109	8,57314	2,47434
Avaluació No	Miñjano	35031,92	1269,15	15,588	33,5542	75,0241	54,2627	15,5916	24,3229	40,1759	10,8361
	N	83	83	83	83	83	83	83	83	83	83
	Desv. tip.	38420,633	364,169	1,94726	11,29132	31,48866	5,47753	8,32732	6,36688	6,30541	1,81811
Total	Miñjano	39765,63	1245,55	15,5386	33,1683	75,6931	53,7911	15,9168	24,7693	40,0396	10,9307
	N	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101
	Desv. tip.	46145,764	352,964	2,02692	10,91702	31,80652	5,37036	8,16584	6,62089	6,72183	1,94755

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer. Dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

**Taula 13. Grandària mitjana del municipi en funció del grau d'acord sobre diferents dimensions de la política educativa, per municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

		Els serveis locals de l'Ajuntament estan adaptats per donar resposta a les demandes en educació	L'Ajuntament té recursos i eines per detectar les noves necessitats en matèria d'educació	Hi ha idees innovadores per a afrontar els nous reptes que planteja l'educació	Els reptes més importants que planteja l'educació estan inclosos a l'agenda política	La comunitat educativa valora positivament l'actuació municipal en educació	Hi ha un acord polític que dona continuïtat a la política en educació	Els recursos humans de l'Ajuntament que treballen en temes d'educació tenen una formació adequada	Els programes de treball fixen objectius específics i mesurables
Molt d'acord	Mitjana	53370,36	49982,44	43974,5	68083,55	23165,91	72595,4	49146,4	43636,57
	N	25	9	14	22	11	20	40	7
	Desv. típ.	58886,165	25333,193	40961,253	65128,715	15041,939	73836,798	52189,228	40777,646
Bastant d'acord	Mitjana	41346,89	49236,09	49158,43	31184,27	43350,68	29546,78	35331,27	45360,95
	N	44	47	49	41	73	41	48	42
	Desv. típ.	47699,442	61041,209	58959,658	33058,801	47764,55	22605,095	42634,277	50083,673
Poc d'acord	Mitjana	29791,42	26482,24	27992,77	33429,93	43067,25	29436,84	31029,4	37767,22
	N	26	37	30	28	12	25	10	41
	Desv. típ.	28806,064	17572,234	20052,772	44621,009	59884,409	29371,489	39647,596	48516,65
Gens d'acord	Mitjana	13920,6	36138,83	16070,83	34694,5	12824,5	44638	12825,5	24187,86
	N	5	6	6	6	2	13	2	7
	Desv. típ.	2775,018	51145,013	3431,341	25346,304	3796,456	56632,529	3797,871	13569,814
Total	Mitjana	39977,02	40006,2	40006,2	40418,54	40427,36	40197,38	39977,02	40498,84
	N	100	99	99	97	98	99	100	97
	Desv. típ.	46329,065	46563,914	46563,914	46955,236	46694,663	46512,133	46329,065	46916,345

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer. Dades d'Idescat.

Nota: Caselles en fosc, diferències estadísticament no significatives.

**Taula 14. Grau d'acord sobre aspectes relacionats amb el desplegament de polítiques educatives per part dels ajuntaments, de municipis més grans de 10.000 habitants (2009)**

La comunitat educativa valora positivament l'actuació municipal en educació		Molt d'acord	Bastant d'acord	Poc d'acord	Gens d'acord	Total
Planificació	Sí	13	79,7	7,2	0	100
	No	6,9	62,1	24,1	6,9	100
Implementació	Diversificació alta	8,9	85,7	3,6	1,8	100
	Diversificació baixa	14,3	59,5	23,8	2,4	100
Avaluació	Sí	11,8	76,5	11,8	0	100
	No	11,1	74,1	12,3	2,5	100
L'Ajuntament té recursos i eines per detectar les noves necessitats en matèria d'educació						
		Molt d'acord	Bastant d'acord	Poc d'acord	Gens d'acord	Total
Planificació	Sí	13	53,6	30,4	2,9	100
	No	0	33,3	53,3	13,3	100
Implementació	Diversificació alta	14,3	48,2	33,9	3,6	100
	Diversificació baixa	2,3	46,5	41,9	9,3	100
Avaluació	Sí	29,4	58,8	11,8	0	100
	No	4,9	45,1	42,7	7,3	100
Hi ha un acord polític que dona continuïtat a la política en educació						
		Molt d'acord	Bastant d'acord	Poc d'acord	Gens d'acord	Total
Planificació	Sí	26,1	47,8	21,7	4,3	100
	No	6,7	26,7	33,3	33,3	100
Implementació	Diversificació alta	26,3	43,9	19,3	10,5	100
	Diversificació baixa	11,9	38,1	33,3	16,7	100
Avaluació	Sí	35,3	47,1	17,6	0	100
	No	17,1	40,2	26,8	15,9	100
Els reptes més importants que planteja l'educació estan inclosos a l'agenda política						
		Molt d'acord	Bastant d'acord	Poc d'acord	Gens d'acord	Total
Planificació	Sí	28,4	49,3	20,9	1,5	100
	No	10	26,7	46,7	16,7	100
Implementació	Diversificació alta	30,9	43,6	16,4	9,1	100
	Diversificació baixa	11,9	40,5	45,2	2,4	100
Avaluació	Sí	52,9	41,2	5,9	0	100
	No	16,3	42,5	33,8	7,5	100
Els serveis locals de l'Ajuntament estan adaptats per donar resposta a les demandes en educació						
		Molt d'acord	Bastant d'acord	Poc d'acord	Gens d'acord	Total
Planificació	Sí	31,4	48,6	18,6	1,4	100
	No	10,0	33,3	43,3	13,3	100
Implementació	Diversificació alta	26,3	49,1	21,1	3,5	100
	Diversificació baixa	23,3	37,2	32,6	7,0	100
Avaluació	Sí	17,6	64,7	11,8	5,9	100
	No	26,5	39,8	28,9	4,8	100
Hi ha idees innovadores per a afrontar els nous reptes que planteja l'educació						
		Molt d'acord	Bastant d'acord	Poc d'acord	Gens d'acord	Total
Planificació	Sí	17,4	58,0	21,7	2,9	100
	No	6,7	30,0	50,0	13,3	100
Implementació	Diversificació alta	19,6	55,4	21,4	3,6	100
	Diversificació baixa	7,0	41,9	41,9	9,3	100
Avaluació	Sí	17,6	70,6	11,8	0,0	100
	No	13,4	45,1	34,1	7,3	100
Els programes de treball fixen objectius específics i mesurables						
		Molt d'acord	Bastant d'acord	Poc d'acord	Gens d'acord	Total
Planificació	Sí	8,8	48,5	39,7	2,9	100
	No	3,4	31,0	48,3	17,2	100
Implementació	Diversificació alta	8,9	44,6	39,3	7,1	100
	Diversificació baixa	4,9	41,5	46,3	7,3	100
Avaluació	Sí	17,6	58,8	17,6	5,9	100
	No	5,0	40,0	47,5	7,5	100

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Panel de Polítiques Públiques Locals, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

1 La mitjana fa referència a la freqüència d'intervencions sobre les bones pràctiques on intervé.

2 L'Ajuntament que ha impulsat la pràctica no s'ha considerat com a actor, però sí s'han tingut en compte si hi ha participat més d'un ajuntament.











