

*Mecanismos de participación deliberativa en el Gobierno Local:
El caso del Consejo Ciudadano del Distrito de Nou Barris.*

Paloma Jorratt Aguirre

*Trabajo de fin de máster para obtener el título de Máster en políticas sociales y
acción comunitaria*

Trabajo dirigido por la profesora Carolina Muñoz- Mendoza

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP)

Universidad Autónoma de Barcelona

Barcelona

2018

Licencia Creative Commons



Agradecimientos

A las personas que me entregaron su tiempo para entrevistarlas en esta investigación. A la escuela del IGOP de la Universidad Autònoma de Barcelona, por un año lleno de grandes experiencias para nuestro desarrollo profesional, así como por la fraternidad de su gente, su equipo, sus profesores y profesoras, en especial a Carolina por su paciencia y acompañamiento en este proceso. A mi familia por su apoyo, cariño y por posibilitarme estar aquí estudiando lo que me gusta. A mis amigos y amigas por estar conmigo en este recorrido –presencialmente y a la distancia-. Espero que las herramientas y conocimientos aprendidos aquí en Catalunya me permitan luego aportar en las transformaciones necesarias para un Chile digno y soberano.

Índice

1.Resumen.....	4
2.Introducción y justificación del tema escogido.....	5
3.Desarrollo del tema (estado de la cuestión).....	6
4.Problema, pregunta y objetivos de la investigación.....	12
5.Marco teórico-conceptual.....	15
5.1 Transformaciones sociales y la necesidad de nuevas formas de gobernar.....	15
5.2 El debate sobre la deliberación.....	16
5.3 Gobernanza participativa y mecanismos deliberativos en el gobierno local....	18
5.4 Consejos ciudadanos municipales y calidad deliberativa.....	21
5.5 Síntesis marco teórico-analítico.....	23
6. Metodología.....	25
7.Síntesis, análisis e interpretación de la información recogida.....	29
8.Conclusiones.....	50
9.Bibliografía.....	53
10.Anexo.....	56

1.-Resumen

La participación de la ciudadanía en el proceso decisional de la administración pública es primordial en un enfoque de gobernanza participativa orientado a democratizar espacios y a superar la crisis de legitimidad del sistema político actual. Es por esto que, desde los gobiernos locales se vuelve fundamental establecer mecanismos que permitan incorporar la visión de la ciudadanía, y que desde una perspectiva deliberativa, propicien el diálogo y el intercambio entre los distintos actores sociales. Sin embargo, cuando los mecanismos existen pero estos no funcionan, se torna interesante investigar los factores que impiden que se desarrollen como estaban estipulados. Identificando estos elementos, es posible arrojar luces sobre los lineamientos para poder mejorarlos, con la finalidad de que cumplan sus objetivos, pero también de que no frustren las expectativas de la ciudadanía. Por lo anterior, este trabajo investigó, a través de un estudio de caso, *los factores que explican que un consejo ciudadano de distrito, en específico el de Nou Barris de la ciudad de Barcelona, no esté funcionando como mecanismo de participación deliberativa, en torno a las políticas municipales que se desarrollan en el territorio*. Los principales resultados que intentan responder a esta interrogante, tienen relación con la existencia de diversos canales, algunos con un formato similar, por donde la comunidad puede expresar sus demandas y dialogar con la administración, además se pone de relieve la necesidad de dotar a este espacio de un contenido relevante que le entregue a la ciudadanía un protagonismo político y que, a la vez, despierte su interés por participar allí.

2.- Introducción y justificación del tema escogido

En esta investigación se analizaron los Consejos Ciudadanos de Distrito, que constituyen un mecanismo de participación ciudadana de carácter deliberativo que se implementan desde el Ayuntamiento de Barcelona. En específico, se estudió el Consejo Ciudadano del Distrito de Nou Barris. El trabajo se desarrolló desde un enfoque de gobernanza, y a la luz de la corriente teórica de la democracia deliberativa. En este sentido, lo que se buscó fue indagar en estos espacios de diálogo, para identificar sus limitaciones y potenciales con respecto a la participación e involucramiento de la ciudadanía en el proceso decisional de la administración pública municipal.

El interés de estudiar los Consejos Ciudadanos de Distrito, radica en conocer su funcionamiento y descubrir las percepciones que tienen los actores que han participado o se relacionan con este espacio. Se analizó, desde distintos puntos de vista, cómo ha sido el desarrollo y dinámicas de este órgano desde que se implementó, identificando las principales dificultades que ha tenido para cumplir con los objetivos que se propone, como también los aspectos positivos que presenta. La importancia de averiguar esto, se relaciona con conocer los mecanismos de participación ciudadana deliberativos y el rol que están cumpliendo en la gestión del gobierno local, en la idea de generar información que a futuro contribuya a mejorar estos espacios. Lo anterior, considerando lo relevante que es que los mecanismos de participación ciudadana funcionen, para que la definición de políticas locales de distrito estén en sintonía con las necesidades de la gente del territorio.

3.- Desarrollo del tema (estado de la cuestión)

Transformaciones globales, participación y deliberación a nivel local.

En el último tiempo, nuestra sociedad ha experimentado transformaciones estructurales que han afectado profundamente la manera de relacionarnos y de concebir la vida. Los cambios sociales, económicos, y culturales, de la mano con la globalización, han dado paso a sociedades mucho más compleja y por ende, más difícil de gobernar y gestionar políticamente. Tal como indica Subirats (2012) la administración pública tradicional, acostumbrada a la universalidad y homogeneidad de sus servicios, se encuentra con estos cambios que han puesto de relieve la gran complejidad que deben afrontar para responder a estos nuevos retos y dilemas. Por otro lado, en el ámbito específico de las relaciones sociedad-estado, existe un desapego de la ciudadanía por las formas y las reglas de las instituciones públicas y de la política en general. Una crisis de legitimidad que ha dado lugar al fenómeno de la desafección política y que se traduce en el aumento de los niveles de abstención, el descrédito a la política y una feroz crítica a las actuaciones de la administración pública (Brugué, 2013).

Desde finales del siglo XX han surgido diversas propuestas para hacer política de manera diferente, apuntando a superar la crisis de legitimidad y a afrontar la complejidad que caracteriza a nuestros tiempos. El enfoque de gobernanza –con sus diferentes definiciones– constituye una manera distinta de hacer las cosas, involucrando a distintos actores en los procesos de gobierno, uno de ellos, la gestión de políticas públicas. Sin embargo, este concepto es bastante polisémico, y dentro de él, identificamos que predominan al menos dos tendencias muy distintas, que profundizaremos más adelante. Por un lado, está la gobernanza

concebida desde un paradigma gerencial, orientado al mercado y a los actores privados. Y por otro, una gobernanza de tipo participativa, con miras a superar la crisis de legitimidad antes mencionada, a través de la participación de la ciudadanía en los procesos de las políticas públicas.

Este modelo de gobernanza orientada a democratizar los espacios junto a la ciudadanía, ha sido denominada de diversas maneras; relacional, participativa, en red, de proximidad, y/o deliberativa, según en qué aspecto se hace énfasis. Esta investigación se enfocó desde esta última aproximación; la “deliberativa”, haciéndonos parte de una discusión teórica más amplia como es la de democracia deliberativa y los mecanismos concretos que pueden contribuir a su despliegue. Como señala Martí (2008):

La idea central de la democracia deliberativa es que las decisiones políticas sólo son legítimas cuando son el resultado de una amplia deliberación democrática que implica, por una parte, la participación de todos los potenciales afectados y, por otra, la posibilidad de presentar, discutir y aceptar o rebatir los argumentos que cada uno pueda presentar en favor y en contra de las diferentes alternativas de decisión. (p.7)

Según Cortina (2011), las raíces de la democracia deliberativa se encuentran en la Grecia clásica y sus *fóruns*, sin embargo el giro deliberativo de la democracia actual, viene popularizándose desde la década de los noventa. Anteriormente, John Dewey (1954) fue una figura relevante en la construcción de este camino, al igual como Jürgen Habermas (2005) es hoy en día uno de los más referidos por la literatura. Posteriormente el concepto fue rescatado

en los trabajos de Joseph Besette (1980), sin embargo, quienes le dieron mayor impulso fueron Bernard Manin (1987) y Joshua Cohen (1989).

Más recientemente, encontramos autores como Quim Brugué, Marc Parés y José Luis Martí, que enfocan su análisis en la interlocución entre administración pública y ciudadanía, y en los mecanismos de participación para llevarla a cabo, sus características, fortalezas, debilidades, potenciales y resultados en términos deliberativos. Según Brugué (2011), la contribución que hace la democracia deliberativa es sustancial, sobre todo ante la necesidad de construir nuevas maneras de gobernar, ya que ofrece una alternativa adecuada de gestionar el desacuerdo y la complejidad. Así pues, se puede esperar que sea capaz de generar “mejores políticas”, tanto en sus contenidos como en la eficiencia de su despliegue.

Por otro lado, también dentro de la discusión sobre los mecanismos de participación deliberativos existen posiciones divergentes. Hay autores que plantean la poca efectividad de esta propuesta, y los riesgos de que este tipo de mecanismos solo contribuyan a una polarización de las posiciones antagónicas de los actores involucrados (Isenberg, 1986; Sunstein, 2004). El concepto de polarización de grupo refiere a que después de una deliberación con otros, es más probable que la gente tienda a tomar un punto de vista más extremo en la dirección en la que ya se inclinaban (Sunstein, 2004).

Estas críticas provienen del campo de la neurobiología, en concreto de la neuropolítica, y señalan los riesgos de que los procesos de deliberación no impliquen consensos o generen posiciones construidas en conjunto. Lo anterior, pone de relieve la importancia de estudiar casos de mecanismos de participación basados en el diálogo, el debate y la deliberación, que no estén funcionando como se tenía previsto. En ese sentido, cobra importancia identificar los factores que explican estos problemas y determinar si es la deliberación en sí misma lo que impide su funcionamiento, o si existen otros elementos que estén influyendo.

Consejos ciudadanos de distrito: mecanismos participativos y deliberativos en Barcelona

En base a las premisas que aporta la literatura descrita, se identifican tres elementos centrales que guiaron la investigación: i) importancia de la deliberación para fortalecer la democracia, ii) potencial de los mecanismos de participación deliberativos a nivel local, y iii) necesidad de estudiar en profundidad estas experiencias, para determinar en que medida estos mecanismos y la deliberación en sí, consiguen los fines esperados.

En Barcelona, la participación ciudadana es regulada por el **Reglamento de Participación Ciudadana**, aprobado recientemente el 2017, cuyo objeto es “regular los canales de relación entre la ciudadanía y el Ayuntamiento de Barcelona para facilitar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones políticas y en el funcionamiento de los servicios municipales” (Ajuntament de Barcelona, 2017). Según el preámbulo de este escrito, las primeras normas que intentaron regular la participación ciudadana tenían un carácter provisional y se establecieron en 1979, con un fuerte rechazo de las asociaciones vecinales por considerarlas insuficientes en cuanto a sus demandas de participación. Luego, en 1986, se instauraron las Normas Reguladoras de Participación Ciudadana, que rigieron la participación hasta su reajuste en el 2002. El reglamento aprobado el 2017, llevado adelante por la administración municipal actual, responde a la necesidad de actualizar la normativa, incorporando la iniciativa ciudadana como un actor político más, dotándola de mayor capacidad de intervención y por lo tanto, dándole más preponderancia de la que tenía antes.

Como explica el mismo reglamento, los canales de participación ciudadana allí definidos y regulados aplican para todo nivel territorial (ciudad, distrito, barrio), sin embargo, el funcionamiento de los distritos tiene su propio reglamento, que incluye órganos de

participación ciudadana específicos para ese nivel territorial, uno de ellos el Consejo Ciudadano de Distrito.

De esa manera, los Consejos Ciudadanos de Distrito en Barcelona, responden a la división territorial y administrativa actual del municipio, que data de 1984 y que constituyó diez diferentes distritos, que “tienen competencias de decisión política, de seguimiento a la ejecución de los proyectos, de gestión de equipamientos y servicios y, por último, de control”(Welp y Scheneider, 2011, p.60). Según las actuales Normas de funcionamiento de Distrito, aprobadas por el Consejo municipal el año 2001, cada uno de ellos tiene un órgano político-administrativo denominado “Consejo de Distrito”, compuesto por consejeros y regidores, cuya función es decidir, monitorear y controlar el programa de actuación municipal en el territorio. Asimismo y como se mencionó, existen órganos de participación ciudadana, dentro de los cuales se encuentra el “Consejo Ciudadano de Distrito” –en adelante CCD-, que se define como “el máximo órgano consultivo y de participación del distrito en todas las cuestiones referentes a sus competencias. Se integrarán representantes de las entidades y asociaciones, de los demás Consejos Sectoriales de participación del distrito, así como ciudadanos y ciudadanas a título individual”¹ (Ajuntament de Barcelona, 2001). En esa misma normativa también, se especifican las siguientes cinco funciones de estos consejos ciudadanos:

- Asesorar al Consejo de Distrito en la definición de las grandes líneas políticas y de gestión del distrito, y generar consenso ciudadano sobre los mismos.
- Conocer y debatir, de acuerdo con lo que establece el Reglamento Orgánico Municipal, el Programa de Actuación, las Ordenanzas y los Reglamentos Generales

¹ Original en catalán, traducción propia.

del distrito.

- Conocer y debatir los presupuestos municipales y los resultados de los indicadores de la gestión municipal, en especial los del distrito.
- Conocer y debatir los grandes proyectos del distrito.
- Dar soporte a los Consejos municipales sectoriales del distrito y conocer sus conclusiones, iniciativas y deliberaciones.

Considerando estas definiciones y la literatura revisada, desde esta investigación se estimó que los CCD son un mecanismo participativo de tipo deliberativo, porque se sustenta en el debate y el diálogo de los actores que allí participan. Ello se desprende de sus principales funciones que son “conocer y debatir” propuestas y actuaciones municipales, al mismo tiempo que “asesorar” dar “apoyo o soporte” a otros órganos del distrito, todas las cuales requieren de la interlocución permanente entre actores. Por ese motivo, se estimó adecuado analizar los consejos desde el enfoque “gobernanza deliberativa”, donde el diálogo es un elemento fundamental.

Desde la perspectiva deliberativa, y según Brugué (2009a), el diálogo “es una manera de construir, de crear desde el intercambio” (p.64). Siguiendo a este autor, cuando el diálogo es auténtico, las respuestas a la complejidad se nutren de las distintas perspectivas, y se estimula *la inteligencia*, por lo que estas representarían un punto de equilibrio entre las diferentes visiones de un mismo problema. Asimismo, siguiendo las funciones del CCD, se espera que en ese espacio se genere reflexión y debate entre los representantes ciudadanos y el gobierno

local, con miras a producir respuestas más *inteligentes* –debido al intercambio de los diversos puntos de vista- a las problemáticas del distrito.

4.-El problema, la pregunta y los objetivos de la investigación

En la etapa de aproximaciones preliminares al campo de estudio, se pudo advertir que existen algunos CCD de la ciudad Barcelona que no están desarrollando sus funciones de acuerdo a lo estipulado, entre ellos el Consejo Ciudadano del Distrito de Nou Barris – en adelante CCDNB-. Lo anterior, en un inicio fue indicado por informantes claves del ayuntamiento, que luego fueron entrevistados, y posteriormente fue constatado por la totalidad de los entrevistados durante el trabajo de campo. Asimismo, se pudo dar cuenta de esto a través de las actas de las sesiones, evidenciando las pocas veces que este mecanismo ha sesionado y el poco debate que existe. Si esto lo vinculamos a los aportes de la literatura ya descritos, sobre lo interesante que es estudiar especialmente aquellos casos aparentemente fallidos, para esta investigación cobró sentido enfocarse en uno de ellos, intentando explicar por qué o cómo eso ocurre y que factores influyen, especialmente en cuanto al ejercicio deliberativo que se supone implican.

Por lo tanto el propósito de esta investigación fue indagar un caso específico que cumple estas características de no funcionamiento -según lo estipulado-, y de acuerdo al estudio preliminar que se realizó y la correspondiente selección muestral, se determinó tratar el caso del CCDNB.

El CCDNB fue establecido de manera formal en el año 2001, atendiendo las Normas Regulatoras del Funcionamiento de los Distritos. Según el reglamento interno del Distrito de

Nou Barris, en este Consejo deben asistir los participantes señalados en el siguiente cuadro (cuadro 1):

Cuadro 1

Personas que pueden ser participantes del Consejo Ciudadano de Nou Barris	
Por parte del ayuntamiento	El/la Presidente/a del Consejo del Distrito, el/la Regidor/a del distrito, los/las Regidores/as adscritas, todos/as los/las Consejeros/as de Distrito, y el/la jefe/a de la secretaría técnica. Además podrán asistir el/la gerente/a, el/la consejero/a técnico y todos/as los/las técnicos/as que el/la presidente/a estime necesario para su buen funcionamiento.
Por parte de la ciudadanía	Representantes de asociaciones y entidades del Distrito, en representación de los diferentes barrios y consejos temáticos, con un mínimo de diecisiete participantes, considerando dos representantes de la asociación de vecinos de cada barrio, dos representantes de la Coordinadora de Asociaciones de Vecinos y Entidades del Distrito , y dos representantes de cada uno de los consejos sectoriales temáticos del distrito. Además un tercio del conjunto de sus miembros, deben ser ciudadanos/as escogidas de forma aleatoria del padrón del distrito.

Fuente: elaboración propia en base al reglamento interno del Distrito de Nou Barris.

Durante el acercamiento previo al caso de estudio, se pudo conocer que este Consejo no estaba desarrollando sus funciones establecidas, sin embargo, según los distintos actores –lo que se desarrollará en el capítulo de análisis-, esto no es algo nuevo, ya que en ningún periodo de gobierno, desde que se implementó este mecanismo, funcionó de acuerdo a su normativa. Esto se refleja principalmente en las pocas veces que desde que existe ha sesionado, y por los temas que allí se discuten, que muchas veces responden a discutir lo urgente, previo a otros consejos o a informar sobre presupuestos, más que a debatir sobre proyectos o líneas políticas de forma constante y/o sistemática.

Pregunta de investigación y los objetivos

De acuerdo a todo lo anteriormente expuesto, esta investigación buscó arrojar luces sobre las dificultades del CCDNB para cumplir con sus objetivos, y a la vez rescatar los potenciales que el mecanismo puede presentar. Por lo tanto **la pregunta de investigación** que guía este trabajo es:

¿Qué **factores permiten explicar** que el Consejo Ciudadano del Distrito Nou Barris de la ciudad de Barcelona, no esté funcionando como mecanismo de participación deliberativa, en torno a las políticas municipales que se desarrollan en el territorio?

Objetivo General

-Identificar qué factores explican que el CCDNB de la ciudad de Barcelona, no esté funcionando como mecanismo de participación deliberativa, en torno a las políticas municipales que se desarrollan en el territorio.

Objetivos específicos

- Delimitar un marco conceptual que permita analizar los mecanismos de participación ciudadana local, de carácter deliberativo.
- Analizar el CCDNB, considerando su representatividad, los procesos deliberativos que se desarrollan y los resultados que alcanza como mecanismo participativo deliberativo.

- Identificar, dificultades, limitaciones y líneas de mejora en la experiencia del CCDNB, que puedan servir como referente para su propio funcionamiento o el de otros espacios similares.

5.- **Marco teórico-conceptual**

Transformaciones sociales y la necesidad de nuevas formas de gobernar.

Como se mencionó en el capítulo anterior, en las últimas décadas se han producido cambios estructurales que abordan los diferentes aspectos de nuestras vidas, la sociedad se ha transformado, sin embargo, las instituciones no han estado a la altura de estos cambios, como señalan Subirats y Parés (2014):

Las políticas universales y homogéneas diseñadas e implementadas únicamente desde el Estado, claro está, no son capaces de dar respuestas a esta nueva realidad. Los cambios sociales y económicos acontecidos globalmente durante las últimas décadas del milenio han configurado una nueva sociedad que requiere de nuevas políticas y nuevas formas de gobierno. Las formas tradicionales de gobierno, pues, tienen un grave problema de funcionalidad frente a este nuevo y cambiante escenario. (p.102)

Por otro lado, a los problemas de funcionalidad de los gobiernos tradicionales se le añade la crisis de legitimidad de la democracia representativa, lo que pone aún más en duda la viabilidad de seguir funcionando como se ha hecho hasta ahora. Según esos autores, en este tipo de democracia la ciudadanía delega en los políticos una provisión tecnocrática de servicios públicos y por lo tanto se concibe a la ciudadanía como clientes, que en época de elecciones se convierten en votantes. Esta dinámica ha propiciado un alejamiento entre “la

política de las instituciones” y la ciudadanía, existe un desinterés y escepticismo respecto a la política tradicional que apuntan desde finales del siglo pasado a un estancamiento del modelo democrático predominante (Subirats y Parés, 2014).

Ante este escenario es que en las últimas décadas han emergido nuevos estilos y modelos de gobernar. Como señala Brugué (2013), para recuperar la legitimidad del sistema político-administrativo es necesario que éste demuestre capacidad para hacer frente a los problemas de la ciudadanía, y que al mismo tiempo, incorpore a los ciudadanos en el diseño e implementación de las soluciones. La ciudadanía “se ha activado y exigen participar tanto en el diagnóstico como en la resolución de sus dificultades de presente y a sus retos de futuro” (Brugué, 2013, p.24). Esta ya no se conforma con delegar pasivamente en el sistema la resolución de sus problemas.

El debate sobre la deliberación

La complejidad actual de nuestra sociedad occidental, necesita políticas públicas integrales, que puedan hacer frente a la diversidad de factores y actores que se entrelazan en una sola problemática. Es aquí donde se introduce la deliberación, entendida “como una forma no reduccionista de generar respuestas creativas a través de la comunicación y el diálogo” (Brugué, 2014, p.42). En este modelo, la deliberación pública entre ciudadanos libres e iguales, constituye el núcleo de la toma legítima de decisiones políticas y de autogobierno (Bohman, 2016).

Como señalan Gutmann y Thompson (2004), mediante el intercambio de argumentos los participantes aprenden del otro, reconocen los malentendidos individuales y colectivos, y desarrollan nuevos puntos de vista y políticas que pueden resistir con mayor éxito el

escrutinio crítico. Afirman que cuando los ciudadanos deliberan, expanden su conocimiento, incluyendo su entendimiento propio como el entendimiento colectivo de qué es mejor para sus compañeros ciudadanos.

Desde esta perspectiva, lo central es el proceso por el cual se toman las decisiones y como éste es capaz de proporcionar un espacio de interacción donde exista verdadera comunicación, que posibilite exponer los argumentos de los distintos punto de vista y debatir racionalmente las ventajas y desventajas de cada uno de ellos, para llegar así a conclusiones y decisiones colectivas. En este sentido, los partidarios de este enfoque consideran que las preferencias e intereses no se forman en privado, sino en el espacio social, y por eso la deliberación es un método racional para transformar públicamente las diferencias (Cortina, 2011). Lo anterior, en contraposición a la democracia liberal representativa que considera que los intereses se forman en el espacio privado y posteriormente se “agregan” como una suma de posturas individuales. Desde la óptica deliberativa, se considera que la centralidad está en el proceso, y por esto, algunos dicen que no es que sea un modelo distinto de democracia, como señala Cortina (2011):

La clave en una sociedad democrática es el proceso por el que se forma la voluntad del pueblo, más aún que el modo en que se toman las decisiones últimas. de ahí que algunos autores insistan en que la democracia deliberativa no es un modelo de democracia, distinto de otros, sino el *proceso* por el que debe formarse la voluntad en una sociedad democrática. (p.144)

Sin embargo, que existan deliberaciones colectivas no significa que siempre se llegará a consenso o que todos quedaran contentos, pero si al menos existirá un proceso transparente de discusión en donde los participantes llegan a entender por qué ciertos intereses no quedaron

dentro de la conclusión final, lo que permite que lleguen a aceptarlo de mejor manera que cuando se toman decisiones a puertas cerradas y no existen explicaciones que le hagan sentido a la ciudadanía. Así, en palabras de Brugué (2013):

La ciudadanía sabe y entienden que no todo es posible, que sus preferencias no siempre coinciden con las de los vecinos y que las decisiones políticas se mueven en este lodazal. Lo que no entiende –y ya no admite– es que nuestros representantes tomen estas decisiones con opacidad, escudados en informes técnicos invisibles o, simplemente, invocando una sacrosanta legitimidad electoral que hoy es claramente insuficiente. Y lo que la ciudadanía exige a los responsables públicos es que mejoren su ejercicio de la representación; que logren reforzar su legitimidad democrática o, de otro modo, no les aceptaremos como nuestros representantes. (p.32)

Gobernanza participativa y mecanismos deliberativos en el gobierno local

El modelo de gobernanza reconoce que el Estado no puede en solitario encontrar las respuestas a los problemas, y decide introducir a otros actores en la acción de gobernar. Sin embargo, dentro de esta propuesta existen dos tendencias predominantes. Una de corte gerencial y con orientación a beneficiar al mercado, principalmente externalizando servicios sosteniéndose en una crítica a la ineficiencia de las burocracias estatales. La segunda corriente, tiene una mirada participativa que apuesta por involucrar a la ciudadanía y a las organizaciones sociales en la producción de políticas públicas, con miras a superar la crisis de legitimidad. Este enfoque participativo “se contrapone a las teorías neoliberales argumentando que la regulación por parte del mercado es fuente de desigualdad. En este sentido se defiende

la involucración de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas como una garantía para evitar las inequidades del mercado” (Subirats y Parés, 2014, p.103).

Siguiendo a Blanco y Gomà (2003) y Prats (2005), esa segunda corriente se ha definido de diversas maneras en la literatura: gobernanza participativa, de proximidad, relacional o en red, denominaciones que varían según el énfasis que cada autor/a plantea. Independiente de esta polisemia, todas esas denominaciones hacen mención a una característica común como es promover la inclusión social y ciudadana en los procesos de gobierno y a la necesidad de mecanismos concretos que permitan incluir a la ciudadanía en la acción de gobernar. Finalmente, el consenso indica que respecto de los niveles de gobierno, el contexto local es uno de los más propicios para desarrollar gobernanza participativa, por la cercanía que implica con los actores dentro de un territorio. En palabras de Font, Blanco, Gomà y Jarque (2013, pp.114-115) “una escala de gobierno menor, facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara”.

Estos mismos autores, cuando analizan los mecanismos de participación local, señalan que los Consejos Consultivos Municipales, tienen gran tradición en Europa, y son puestos en marcha en los años 80 por bastantes ayuntamientos en España, pero aumentaron de manera significativa en la década de los 90. En su diagnóstico señalan que en cuanto a instrumentos, son “a gran distancia de los demás, el más utilizado, con presencia en casi cualquier ayuntamiento grande o mediano” (Font et al, 2013, p.119). Respecto de los niveles de participación que estos mecanismos alcanzan, del trabajo de los autores se desprende que la mayoría de estos Consejos propicia la información y la consulta.

Además estos autores en su trabajo, señalan ciertas dificultades en relación al carácter asociativo de los mecanismos de participación, que muchas veces pueden generar limitaciones

en su desarrollo. Dentro de estos aspectos se encuentran la *representatividad* de los participantes y los *resultados* que se alcanzan con estos mecanismos. Es importante tener esto en cuenta, ya que los Consejos Ciudadanos de Distrito y en específico el de Nou Barris, son de “base mixta” según la clasificación de Font y Gomà (2001), y por lo tanto presentan en gran medida un componente asociativo².

En relación a la **representatividad** Font et al (2013) señalan que, desde finales de los años 80 el modelo de participación con base asociativa genera grandes limitaciones en este ámbito. Por un lado, esto tiene relación con la representatividad de los grupos participantes con respecto al conjunto del tejido asociativo. Por otro lado, las personas que asisten no siempre se pueden presentar como representativas de la entidad de la cual son parte. Finalmente con respecto a este aspecto, las entidades tienen dificultades para garantizar que son capaces de representar los intereses de una población que está sumergida en un contexto de baja participación asociativa. Lo anterior es importante si consideramos que “buena parte de la legitimidad de los instrumentos participativos dependerá de que exista una percepción generalizada de que los intereses relevantes en una determinada política pública estén **representados** en el proceso de participación” (Font et al, 2013, p.129)

En cuanto a la dimensión de los **resultados**, los autores señalan que al hablar de mecanismos participativos se hace referencia a las maneras de involucrar a los ciudadanos en el proceso decisional de la administración pública, y por lo tanto en la participación no solo como un fin en sí misma, sino que esta pueda verse reflejada en las decisiones concretas que se adopten. Es por eso que los resultados de la participación también es un aspecto a considerar cuando se pone la mirada en el funcionamiento de estos mecanismos. En esta línea, los autores se

² Esto autores estudian los mecanismos de participación en España y Catalunya, diferenciando entre mecanismos de base personal y de base asociativa, y un tercer tipo de base mixta donde concurren personas a título individual y otras en representación de asociaciones, donde se ubicarían los Consejos ciudadanos de Distrito.

refieren a dos elementos necesarios para que se llegue a buenos resultados. Por un lado, la voluntad política, o sea, la intención sería de hacerlos espacios reales de diálogo y negociación. Y, por otro lado, también señalan como elemento decisivo el diseño operativo de los mecanismos, esto tiene que ver con la metodología, la organización, y la distribución de roles.

Los Consejos ciudadanos municipales y Calidad deliberativa

Siguiendo a Brugué (2009a), es en estos espacios de diálogo público, los Consejos, donde la ciudadanía puede construir respuestas que sean más inteligentes al estar enriquecidas por la diversidad de actores y sus perspectivas, y por lo tanto ser un aporte real en la toma de decisiones de los responsables políticos. En este sentido, el CCDNB, según sus funciones y participantes, es un espacio llamado a cumplir con estas características de lugar de intercambio y de construcción deliberativa. Sin embargo y como ocurre en el caso de estudio, existen ocasiones en que los mecanismos deliberativos no funcionan según lo planeado, y ante ello existen posturas teóricas que definen a la propia deliberación y más concretamente a las formas como ella se realiza, como un factor que puede explicar el fenómeno de funcionamiento fallido.

Asumiendo esta posibilidad de que sea la propia deliberación un factor que influye en que el CCDNB no funcione, recurrimos a las aportaciones de Quin Brugué y Marc Parés (2012), que establecen unos “criterios de calidad del proceso deliberativo”, que se utilizaron como herramienta analítica de la investigación. Según los autores, para analizar la calidad deliberativa se considerarán en primer lugar, los aspectos que tienen que ver con la **organización y la moderación del espacio**, es decir las pautas de funcionamiento, como las

reglas, la logística, la comunicación y la dinamización. Como señalan los autores, para lograr un buen funcionamiento desde el punto de vista operativo, el promotor del espacio debe garantizar tres tareas imprescindibles (Brugué, 2009b) : a) explicarse, clarificando y comunicando los contenidos y los objetivos del debate, b) escuchar a la ciudadanía, invitándola a espacios de debate donde expresarse de manera clara y ordenada, y c) responder, dando cuenta de las aportaciones recibidas y de cómo éstas se han trasladado a una decisión concreta.

En segundo lugar, siguiendo a estos autores, la calidad deliberativa estará condicionada por **los comportamientos que los distintos actores tengan en el espacio**. Estas pautas tienen que ver con la capacidad de los participantes y organizadores de escucharse mutuamente, mostrar empatía y respeto por las posiciones de los demás y minimizar los desacuerdos morales. Lo anterior es crucial para que se produzca una buena deliberación.

En tercer lugar, los mismos autores siguiendo a Gutmann y Thompson (2004) incluyen como criterio de calidad deliberativa si en el espacio están representadas todas las voces y por lo tanto si es un **espacio diverso e inclusivo**. También si la **comunicación y la información se ofrecen de forma accesible y comprensible**, si se **priorizan los puntos de acuerdo** y cooperación, minimizando las diferencias – o sea una economía del desacuerdo moral-, y finalmente, **si está vinculado a una decisión concreta**.

Por último, aunque la mirada de este trabajo estuvo puesta en el ámbito procedimental y no en los resultados tangibles finales de la deliberación, se indagará en lo que estos autores llaman los resultados “intangibles” y que tienen que ver con el impacto del proceso en un ámbito más subjetivo y no relacionado a la política pública concreta. En este sentido, por un lado se

espera que la deliberación genere **un aprendizaje** en términos sustantivos –sobre el tema debatido-, como también en lo que respecta al procedimiento, las actitudes y valores vinculados a la deliberación. Y por el otro, se espera que la deliberación **mejore e intensifique las relaciones entre los actores** participantes del espacio.

Síntesis marco teórico-analítico

La literatura revisada permitió orientar un marco teórico-analítico acorde a la pregunta de investigación y al caso de estudio, especialmente en cuanto a la búsqueda de aquellos factores que influyen en el funcionamiento fallido del CCDNB de Barcelona.

De esa manera, contemplamos los aportes de Font et al (2013) sobre los mecanismos de participación, especialmente en cuanto a la “representatividad” de los participantes y “resultados” que arroja el mecanismo. En segundo lugar, los aportes de Brugué Q (2009b, 2012), Parés M (2012),y Gutmann y Thompson (2004), sobre “calidad de la deliberación”, contemplando pautas de funcionamiento, comportamiento de los actores, comunicación e información, y aprendizaje. Con todo esto, se definieron tres dimensiones de estudio, subdimensiones y criterios de análisis, que se presentan en el cuadro n°2.

Cuadro n°2: Marco teórico-analítico

DIMENSIONES DE ESTUDIO	Subdimensiones	Criterios de análisis
REPRESENTATIVIDAD DEL MECANISMO	Del tejido asociativo	La representatividad de los grupos participantes en cuanto el conjunto del tejido asociativo.
	De las propias entidades	La representatividad del representante en función a su propia entidad.
PROCESO DE DELIBERACION	Pautas de funcionamiento	a) explicación clara del contenido y objetivos del debate b) escucha activa desde los promotores del espacio a la ciudadanía, e invitación a un espacio donde estos se puedan expresar de forma clara y ordenada c) respuesta desde los participantes del ayuntamiento en relación a cómo el debate se ha trasladado a decisiones concretas.
	comportamiento de los actores	Capacidad de los actores de: escucharse mutuamente, mostrar empatía, respeto por las posiciones de los demás, minimizar desacuerdos morales, priorizar puntos de acuerdo.

	comunicación e información:	Si ésta es accesible y comprensible, y si está disponible de manera previa.
	Aprendizaje	Si el debate genera aprendizaje sobre el contenido discutido, como también si intensifica las relaciones entre los actores.
RESULTADOS DEL MECANISMO DELIBERATIVO	Diseño institucional	Hace referencia a que el diseño del espacio y los roles adoptados por los actores permitan que sea efectivo para llegar a los objetivos estipulados, o sea, este apartado refiere a que las características organizativas del espacio y la metodología faciliten la participación, el debate, y los acuerdos
	Cumplimiento de funciones:	Percepción sobre el cumplimiento de las funciones estipuladas para el mecanismo

Fuente: elaboración propia en base a Font et al (2013); Brugué Q.(2009b, 2012); Parés M (2012), Gutman y Thompson (2004).

Como puede apreciarse, la primera dimensión es la representatividad dentro del CCDNB en tanto mecanismo de participación ciudadana, **tiene relación con la capacidad de que los participantes y sus opiniones representen a los ciudadanos del territorio**, y que los intereses importantes en una decisión estén representados en el proceso de participación. Para esta dimensión se contempló dos criterios de análisis.

La segunda dimensión es la deliberativa, referida al proceso de deliberación mismo desarrollado en el CCDNB, que permitió saber si sus dificultades de funcionamiento tienen que ver con la calidad del debate y la discusión. Para esta dimensión se estableció ocho criterios de análisis.

Finalmente la dimensión “resultados”, referida a que la participación no sólo sea un fin en sí misma, sino que ésta **pueda verse reflejada en las decisiones concretas que se adopten** y cómo inciden en la políticas del distrito en este caso, **ello según la percepción de los participantes del estudio.** Para ello, se contemplaron dos criterios.

6.-**Metodología**

Esta investigación se posiciona desde un paradigma cualitativo interpretativo. En este enfoque, como señala Alonso (1998) interesa examinar las producciones significativas de los sujetos generadas por los mismos actores o en diálogo directo con ellos, en su contexto situacional social e histórico. Siguiendo a este autor, esta perspectiva busca situarse en el campo de las relaciones cotidianas; entrando en su espacio comunicativo, y reconstruyendo la dinámica interpersonal de acciones y comunicaciones que producen y reproducen la realidad social.

La **metodología** utilizada es el estudio de caso único, cuyo objetivo fue describir o explicar un fenómeno en su particularidad, además de como éste es influenciado por el contexto en que está situado (Baxter y Jack, 2008). Asimismo, este estudio de caso, recogió el aporte de Alvarez-Gayou (2003), en el sentido de que no se propone generalizar, sino más bien ilustrar una problemática. Como señala este autor:

En la investigación cualitativa no interesa la representatividad; una investigación puede ser valiosa si se realiza en un solo caso (estudio de caso), en una familia o en un grupo cualquiera de pocas personas. Si en la investigación cualitativa buscamos conocer la subjetividad, resulta imposible siquiera pensar que esta pudiera generalizarse. (p.11)

Sin embargo, y aun cuando no sea el objetivo de esta metodología el generalizar, al explicar una problemática a través de un caso, la experiencia se puede transferir a casos con condiciones similares. Como indica Martínez (2006):

La cuestión de la generalización de los estudios cualitativos (incluido el estudio de caso) no radica en una muestra probabilística extraída de una población a la que se pueda extender los resultados, sino en el desarrollo de una teoría que puede ser transferida a otros casos. (p.173)

Producción de información:

Se consideró distintas técnicas tales como; la entrevista semi-estructurada, la revisión bibliográfica, y la revisión documental.

Para **las entrevistas** (9 en total) la selección muestral se organizó en torno a tres perfiles, dentro de los que se establecieron algunos criterios:

- Personas que hayan sido participantes del CCDNB.
 - Se incluyó dos tipos de actores: “consejeros municipales” de gobierno y oposición (3 en total), y “representantes ciudadanos” de entidades o asociaciones y a título individual (2 en total a quienes se referenció como *vocal ciudadano*).
- Personas participantes de otros órganos de participación que deben relacionarse con el CCDNB.
 - Se incluyó a participantes formales de Consejos de Barrio de Nou Barris (2 en total, a quienes se referenció como *participantes del consejo de barrio*).

- Personas representantes del Ayuntamiento a nivel transversal, en el área de participación.
 - Se incluyó a una persona de la “dirección de servicios de democracia activa y descentralización” de la “gerencia de derechos de la ciudadanía, participación y transparencia”, y al comisionado de participación del Ayuntamiento de Barcelona (2 en total, a quienes se referenció como *encargados participación Barcelona*).

Para **la revisión documental**, por un lado, se estudiaron las actas de las sesiones realizadas por el CCDNB. Por otro lado, se revisaron las siguientes normativas; el reglamento interno del distrito de Nou Barris, la normativa que regula el funcionamiento de los distritos, y el actual reglamento de participación ciudadana de Barcelona.

Finalmente la **revisión bibliográfica** se organizó en torno a literatura que pudiera entregar aportes respecto a los temas de; gobernanza, democracia deliberativa, y participación ciudadana y mecanismos de participación local. Como también se priorizó autores y estudios que aborden estas temáticas en relación a Catalunya y España en general.

Análisis de la información

Para el **analizar la información**, se utilizó el análisis de contenido, aplicado a la información aportada por las distintas fuentes. Según Abela (2002):

Pertencen al campo del análisis de contenido todo el conjunto de técnicas tendentes a explicar y sistematizar el contenido de los mensajes comunicativos de textos, sonidos e imágenes y la expresión de ese contenido con ayuda de indicios

cuantificables o no. Todo ello con el objetivo de efectuar deducciones lógicas justificadas concernientes a la fuente – el emisor y su contexto – o eventualmente a sus efectos. (pp.3-4)

En este caso, el procedimiento de análisis consistió en la escucha y transcripción de las entrevistas, como en la lectura de las actas. Este material se codificó según las dimensiones y criterios elaborados en el marco teórico-analítico, y según la frecuencia de las respuestas se elaboraron categorías, las cuales se explican en el apartado de resultados.

7.- Síntesis, análisis e interpretación de la información recogida.

En el trabajo de campo, se pudo constatar los hallazgos iniciales en cuanto a que el CCDNB no funcionaba adecuadamente porque no sesionaba o lo hacía solo en casos puntuales. Al profundizar este aspecto central, se vio que las dificultades en su funcionamiento vienen desde el comienzo de su implementación, y es una problemática que se ha arrastrado a lo largo de los diferentes gobiernos municipales. Por lo anterior, se indagó en profundidad en los factores que explican que el CCDNB no esté funcionando como mecanismo de participación deliberativa. A continuación se presentan los resultados del análisis, en relación a cada una de las dimensiones de estudio.

Dimensión 1: Representatividad

Baja representatividad y nuevas formas de organización

Según el discurso levantado, la representatividad de las y los participantes de CCDNB es un problema importante porque no habría una efectiva representación del tejido social del distrito, que constituye uno de los criterios predefinidos en el marco teórico-analítico. Esto tendría que ver con la emergencia de nuevas formas de organización colectiva, algunas de ellas informales, que no suelen estar representadas en estos órganos de participación. Estas nuevas formas organizativas son diferentes a las tradicionales organizaciones como asociaciones de vecinos, las cuales no necesariamente reflejan todos los intereses del nuevo

tejido social diverso. Así se desprende de afirmaciones como *“ahora existen otras entidades como un casal de jóvenes o un casal de barrio gestionado por gestión cívica, y por lo tanto no todos los aspectos del barrio se trabaja con las asociaciones, o también existen otros colectivos, como los huertos con el tema de la soberanía alimentaria, otros colectivos que también están trabajando e incidiendo en el territorio, que de alguna forma aunque quizá no tienen un aspecto formal como un NIF”*. (consejero municipal 1,2018)

Desde un punto de vista teórico, las nuevas formas de trabajo colectivo, hacen parte de los cambios de la sociedad a nivel macro y la complejidad que implican. Como señala Castells (2013), “podríamos pensar que estamos presenciando la aparición de nuevas formas de organización y movilización social representativas de la cultura y la tecnología de nuestro tiempo”(p.12). Muchos de estos colectivos no están inscritos legalmente, pero aun así, tienen mucha convocatoria e incidencia en el territorio. Por lo anterior, es que las asociaciones tradicionales siguen representando parte de la población, pero paralelamente estas nuevas organizaciones representan otro gran conjunto de personas, y usualmente son estas últimas quienes no participan mucho de los espacios institucionales formalizados. Esto lo podemos ver reflejado en las siguiente frase:

Tienen (las asociaciones) que empezar a entrelazarse mejor con otro tipo de entidades que entienden la participación de manera diferente. Es un proceso lento que se está haciendo, y cuando encuentran un tema que les junta más se unen más, y cuando no, pues, cada cual... los jóvenes se recluyen en los casales de jóvenes, y se preocupan menos por reclamar residencias, y aquí tenemos puntos pero bueno, yo creo que cuantos más espacios abras a la participación y aprendamos todos,

incluidos nosotros, también los barrios se encuentran más alicientes para organizarse y participar y venir aquí con posiciones mas trabajadas consensuadas, deliberadas. (*consejera municipal 2, 2018*)

En cuanto al criterio de representatividad de los representantes que asisten al CCDNB, en relación a sus propias entidades, no se encontraron resultados concluyentes ya que el énfasis de las respuestas estuvo en el criterio anterior.

Dimensión 2: Deliberativa

Pautas claras y comportamientos acordes no son suficientes

Con respecto a la dimensión deliberativa, específicamente, en cuanto a *las pautas de funcionamiento del espacio*, ocurre que como no hay sesiones de manera permanente sino aisladas, los entrevistados no estiman que en sí estas pautas expliquen sus problemas, sino cuestiones de carácter más estructural, anteriores al momento de poder deliberar. En ese sentido, planteaban que los criterios *explicación del contenido y objetivos del debate claros, escucha activa desde los promotores y constituir un espacio en el que la ciudadanía pueda expresarse, intervenir y tener respuesta*, efectivamente se cumplen la mayoría de las veces, no obstante según los entrevistados, el problema está en cuál es el **contenido de ese debate** y la trascendencia que tiene. Así también el poder definir más concretamente sus funciones en relación a este contenido. Como se aprecia a continuación:

Es un espacio que no es lo que estaba previsto, ha acabado siendo una audiencia pública que cada persona o entidad habla sobre su inquietud pero no tiene una línea argumental, no se habla un tema concreto, no hay una orden del día, en el cual el consejo ciudadano pueda trabajar, es muy difícil poder hacer un seguimiento o algún tipo de trabajo en ese sentido, porque si al final cada uno va hablar de lo suyo, se acaba pervirtiendo lo que era el órgano de participación. Lo importante es el contenido que se le da a la discusión y al debate y los frutos que pueda generar.

(consejero municipal 3, 2018)

El marco organizativo de los consejos ciudadanos de distritos, está poco articulado, y en el momento en que se articule ha de permitir que haya debate ciudadano. Y como no está bien definido, una buena parte de lo que debiera discutirse allí, se hace directamente en el órgano de gobierno, en el pleno del distrito, que no es el espacio adecuado, ya que no este un órgano de participación. *(encargado participación Barcelona 1, 2018)*

Lo mismo sucede respecto de los criterios *comportamiento de los actores, y comunicación e información*, ya que tampoco se encontraron resultados concluyentes sobre su influencia en el mal funcionamiento del CCDNB. Esto porque, al igual que con *las pautas de funcionamiento*, los entrevistados consideraban que, las “fallas” no tienen que ver con el cómo se desarrolla el debate entre los actores, sino con aspectos como, por ejemplo, la percepción de que el espacio no genera resultados ni incidencia, que forma parte de otra de las dimensiones de análisis. Como podemos ver reflejado en las siguientes citas:

No se producía (la deliberación), era un tema informativo, el concejal de turno informaba... como consejo no existía, era informativo, y al final acaba siendo una vez al año, que era la de presupuesto, y la de balance. Pero el diálogo si que era correcto, eso sí que todo era muy correcto, se expresaba la voluntad, se apuntaba, tomábamos notas, y para adelante. (*vocal ciudadano 2, 2018*)

No creo que sean espacios deliberativos, hasta ahora es un espacio informativo, cuando el Consejo se convoca para dar cuenta de un plan de actuación distrital o un presupuesto, es para explicar y para informar, no para trabajar y construir entre todos, pero eso actualmente, está pendiente de cambio. (*encargada participación Barcelona 2, 2018*)

Por lo tanto, el ámbito deliberativo se puede relacionar con la necesidad de dotar al CCDNB de contenido político importante y de trabajar en ese espacio junto a la ciudadanía los planes estratégicos que luego les afectará, delimitando de manera clara, los contenidos y objetivos de las sesiones. Se considera que de esa manera, el espacio dejará de ser solamente informativo, tendrá una utilidad clara, generará interés en la ciudadanía dada su relevancia, y se podrá crear el marco para que ocurran deliberaciones. Asimismo, esto se puede vincular con la subdimensión *diseño del institucional* de la dimensión de resultados - que se abordará más adelante-, al poner de relieve la necesidad de definir de mejor manera las funciones y el contenido que allí debe trabajarse, y por lo tanto que las características organizativas permitan alcanzar los objetivos estipulados.

Aprendizajes en el barrio, antes que en el distrito

En relación a la capacidad del consejo de generar aprendizajes colectivos, se puede apreciar que ello no ocurre y que comparativamente, se obtienen más aprendizajes del nivel barrial que distrital. Un factor importante que se pudo extraer de las entrevistas, es que existe mayor actividad y deliberación en los Consejos barriales que en el Consejo a nivel de distrito. Lo anterior, debido a que el concepto de “distrito” es una definición administrativa que corresponde a la unidad de gestión política, a diferencia del barrio, que es una unidad territorial más pequeña, y que por ser un espacio de proximidad, genera identidad, vivencia y se percibe como propio, por lo tanto motiva más la participación. Como plantea Rizo (2006) “Participar en la red social del barrio permite a sus habitantes construir una identidad en cierta manera común; el sentido de comunidad viene dado por el compartir una concepción similar de sí mismos y de los otros”(p.10). Como se observa en las siguientes citas:

Se da una práctica de micro localismo donde hay más actividad en el espacio del consejo de barrio, que es una unidad territorial pequeña, donde no se pueden tomar decisiones políticas porque el ámbito es muy pequeño ya que, por ejemplo, las escuelas no son de un solo barrio, sino que implican varios barrios , al igual que el transporte. El barrio sirve como unidad comunitaria, unidad para construir dinámicas de cohesión social, sirve para tejer redes que den fuerza, pero el barrio no puede ser , por su tamaño y por su ubicación en la organización territorial de Barcelona, no puede ser un espacio de decisión política. (*encargado participación Barcelona 1, 2018*)

Lo anterior, se puede contrastar con la opinión del representante de la asociación de vecinos del barrio A, participante activo de los Consejos de su barrio:

Creo que la circunscripción más idónea para fomentar una participación que tenga en cuenta las dimensiones de la acción comunitaria, ha de ser micro, que es el barrio, porque el barrio genera identidad, no todos, por eso también creo que se ha de trabajar desde el ayuntamiento por fomentar una identidad vecinal en torno al territorio que se vive, que es el barrio (*participante del consejo de barrio 1,2018*)

Dimensión 3: Resultados

Un mecanismo poco conocido, que se confunde con otros

Sobre el diseño institucional del Consejo, lo que emerge es que existen distintos espacios que se asemejan en su formato, los cuales son mucho más conocidos por la ciudadanía, que el CCDNB. Uno de ellos es el **Consejo Plenario del Distrito**, el cual no es un órgano de participación, sino que es el espacio de debate y toma de decisiones de los grupos políticos. Sin embargo, por las características propias de Nou Barris, desde hace muchos años, se le permite a la ciudadanía, entidades y asociaciones intervenir en cada punto de la orden del día. El hecho de que puedan participar del debate, sumado a que allí están todos los políticos presentes y es donde se toman decisiones, genera la sensación de que es un espacio mucho más útil para plantear sus demandas.

Por otro lado, también existe la **Audiencia pública**, espacio en donde la ciudadanía puede ir a expresar sus inquietudes, quejas y propuestas hacia los políticos del gobierno, este espacio es utilizado sobre todo por los ciudadanos a título individual cuando algo les aqueja de manera urgente, y también por las entidades sobre todo cuando necesitan reivindicar alguna demanda. Además de estos espacios, también existen a nivel distrital los consejos sectoriales, que se

dedican a trabajar temas específicos como la salud, el deporte, la discapacidad, etc. Y a nivel de barrio, existen los consejos de barrio, en donde se tratan las problemáticas y los temas en relación a esta unidad territorial que es más próxima. Entonces al existir órganos que son más conocidos, que forman parte de la tradición participativa del distrito, que tienen una puesta en escena similar, y a los que se les da más importancia por el contenido de los temas a tratar, conlleva que no se acabe de entender para qué sirve el CCDNB y en qué se diferencia de los otros. Esto lo podemos ver reflejado en las siguientes extractos de entrevistas:

Hay otros espacios, tenemos una audiencia pública, tenemos un plenario, donde una de las características propias de Nou Barris, también porque tenemos un tejido asociativo y ciudadano proactivo, es que todo el mundo puede intervenir en todo los puntos del plenario, entonces tienes tres espacios similares o no, porque dos son de participación, que es el consejo ciudadano y la audiencia pública, y otro que es del gobierno porque es de los grupos políticos que es el plenario, pero con una puesta en escena muy similar, que yo entiendo, que a la ciudadanía le cuesta entender cual el papel o que es exactamente todo esto. (*consejero municipal 1, 2018*)

Prácticamente diríamos que por las características políticas de Nou Barris, no hace tanta falta porque ya estamos utilizando los consejos plenarios para hacer ese consejo ciudadano. Un consejo ciudadano quiere decir que todas las entidades pueden debatir de igual a igual, con el gobierno o con la oposición los diferentes puntos, esto lo hacemos en el plenario desde hace muchísimos años. Es decir, no digamos que no es necesario, decimos que Nou Barris ha hecho... bueno pues,

tampoco hay tanto la necesidad y por eso es que tampoco hemos presionado para que exista. (*vocal ciudadano 1, 2018*)

Asimismo, a través de las actas, se puede dar cuenta de la confusión que existe en la ciudadanía sobre estos espacios. Como se puede observar en esta cita del acta de la sesión del CCDNB del 31 de Mayo del 2017, que refiere a las intervenciones de una parte del público asistente:

2) Luis González: Afirma que técnicamente ha estado muy bien la explicación pero que no sirve de nada, y explica un asunto de carácter personal alejado del objeto de la sesión del Consejo Ciudadano, dado que creía que se trataba de un consejo de barrio

3) Sr. Jiménez: Renuncia a intervenir porque le pasa lo mismo que la persona que intervino antes que traía temas particulares.

4) Neus Andrade: se encuentra en la misma situación de las dos personas que intervinieron antes. Por lo tanto renuncia a intervenir.

Además, como se mencionó en la dimensión deliberativa, el diseño institucional también tiene relación con poder delimitar un marco claro de funciones del mecanismo que estén *orientadas a trabajar contenido relevante de índole estratégico*, y que este tenga un programa de trabajo sostenido en el tiempo, estableciendo las condiciones organizativas que permitan desarrollar las funciones que el espacio se propone.

Interlocución directa de la ciudadanía con el gobierno y los grupos políticos.

Además de los otros espacios formales que estipula el diseño institucional a nivel de distrito – consejo plenario y audiencia pública-, a través de las entrevistas, se pudo ver que existen espacios informales, de interlocución directa entre la ciudadanía y los políticos, que también permiten canalizar sus quejas, demandas o inquietudes. Estos espacios pueden ser desde reuniones directas de negociación con entidades y asociaciones, hasta comunicarse vía telefónica cuando existe algún problema urgente. Como lo expresan los siguientes fragmentos:

Lo que sucede es que en NB las entidades son fuertes y son proactivas y tienes muchas formas de hacer presión, tienen muchos espacios para hablar del gobierno y con la oposición, entonces todo se vehicula de manera muy distinta, tienen una forma directa de llegar a nosotros. *(consejero municipal 1, 2018)*

Yo creo que las competencias que se le dieron al Consejo Ciudadano, nadie las conoce, al final se intentó hacer un tipo de audiencia pública pero con representantes de los vecinos, cuando estos mismos representantes son gente que suele participar mucho, y tienen otras vías directas para hacer llegar sus quejas y propuestas. Si tienen algún problema para ellos es más fácil contactarnos directamente, que ir allí, a no ser de que se quiera utilizar como un espacio de altavoz o de reivindicación política, que también es legítimo, y es como se ha ido utilizando los últimos años. *(consejero municipal 3, 2018)*

Todo lo que tiene la raíz en el distrito, se acaban solucionando las cosas yendo a una reunión bilateral con el concejal o técnico de turno que planteándola en espacios como el consejo ciudadano. *(vocal ciudadano 2, 2018)*

Además de las reuniones entre entidades y gobierno, o comunicación directa, también se observa que Nou Barris tiene una larga trayectoria con respecto a la articulación de plataformas y agrupaciones, que también han sabido presionar y hacerse escuchar más allá de los mecanismos de participación que el diseño formal establece. Como se aprecia en el siguiente extracto:

Desde Nou Barris, desde aquí ha sido un tanto distinto, la relación entre entidades y los consistorios que han gobernado aquí, desde Nou Barris siempre hemos tenido grandes plataformas que han aglutinado a un número muy alto de entidades, proyectos, personas, incluso comercios, equipamientos. Y estos espacios servían para ejercer presión conjunta, y trasladar cuales eran las demandas del distrito, ya no de barrio, al ayuntamiento. *(participante del consejo de barrio 1, 2018)*

Un espacio que no genera resultados ni incidencia

Respecto del **cumplimiento de las funciones** del CCDNB, que es el último criterio contemplado en esta investigación, se pudo constatar en el trabajo de campo que es un espacio que no genera muchos resultados, y que es más útil participar en los otros órganos mencionados anteriormente o hablar de manera directa con los políticos. Según los entrevistados, esto explica el poco interés que despierta el consejo y se evidencia en la escasa cantidad de sesiones y que cuando se hacen, sólo llegan a ser informativas. En ese sentido, las funciones estipuladas en la normativa no se están cumpliendo y las demandas más sentidas se vehiculan, como se mencionó anteriormente, a través de otros espacios:

La gente participa en función de los resultados que hay... cuando tradicionalmente no ha dado resultados, es muy complejo que la gente venga y participe porque al final existen otros espacios al que viene más gente y la voz va a llegar igual al gobierno y que quizá sirve más de que si vengo al consejo ciudadano (*consejero municipal 3, 2018*)

No había virtualidad en lo que se decidía y acababa siendo un tema informativo en que se explicaba lo que hacía el distrito y el concejal de turno y nada más, entonces los ciudadanos no tenían la capacidad más que expresarse, de decidir nada, solo de escuchar(..) ha sido un problema desde su inicio, esto empezó hace muchos años, no es un tema de un partido en concreto, sino que casualmente han pasado tres fuerzas políticas diferentes y no se le ha sabido dar importancia a este órgano. (*vocal ciudadano 2, 2018*)

Como se puede observar, la participación en el espacio tiene que venir acompañada de la percepción de que ese tiempo invertido “valdrá la pena”, y que las opiniones vertidas serán consideradas en el proceso de decisión y por lo tanto se convierte, también, en una presión y un desafío para la administración pública. En ese sentido, Brugué (2009a) señala que:

La participación no solo hace emerger determinadas definiciones de los problemas, sino que al hacerlo incorporando a la ciudadanía también genera expectativas. De esta manera, la administración se encuentra con la doble necesidad de articular respuestas a la altura de las demandas y, al mismo tiempo, no convertir sus

dificultades administrativas en generadoras de frustración y malestar entre la ciudadanía. (p.57)

Más allá de las dimensiones previstas: el debate constante sobre la participación

Dificultades vinculadas al debate de la participación en general.

Por otro lado, también se identifican limitaciones que tienen relación con las tensiones comúnmente derivadas de la temática de la participación. Es así como surge el debate de la participación de base asociativa y la de base individual, y cuál es la que se debe potenciar más. Esta tensión obedece a una discusión mucho más transversal sobre la participación. En ese sentido, emerge el cuestionamiento de que hoy en día hay muchísima gente que no está asociada, por lo tanto deberían tener también un peso importante en los mecanismos de participación, por otro lado, también se reconoce que las asociaciones y entidades tradicionales hacen un trabajo y una reflexión colectiva importante, además de ser quienes más se movilizan. En este caso, el CCDNB es de base mixta, sin embargo, no queda ajeno a este debate, sobretodo porque mayoritariamente quienes más han participado en este espacio pertenecen a las asociaciones tradicionales. Esto lo podemos observar en las siguientes citas:

Claro que si que es verdad que las organizaciones tradicionales no representan a todos, de ahí nuestra propuesta de que se intentase abrir y que hubiese una participación mas transversal y que hubiese gente de todo tipo, pero si que es verdad que son los que más se movilizan, y por lo que también se ha de premiar a la gente que si que se moviliza, por lo tanto es complicado poder llegar a todo el mundo y al final a quien se le escucha es al que o al que interactúa o al que

propone, entonces claro, difícilmente se puede hacer políticas públicas que agraden a todo el mundo si no ha habido una movilización importante. (*consejero municipal 3, 2018*)

Yo creo que los sistemas de participación, debemos insistir en que han de ser de base ciudadana, cuando dices eso las asociaciones se ponen nerviosas, y piensan que se les quitará fuerza, pero al contrario es una oportunidad, porque habrá más gente a las que se les puede explicar, y lo que se tiene que comprobar es que su proyecto siga siendo vigente. (*encargado participación Barcelona 1, 2018*)

Como se mencionó, Nou Barris tiene una larga tradición asociacionista, de lucha social, y de negociación con el ayuntamiento para conseguir mejores condiciones en sus barrios, lo que explica en cierta medida, el que hayan ido desarrollando canales de interlocución directa con el gobierno para expresar sus demandas. Sin embargo esto mismo, según algunos entrevistados, ha creado la costumbre de que la participación ciudadana se haya ido entendiendo como la negociación directa con los representantes de las asociaciones y entidades clásicas, descuidando en cierta medida, a su base social y a los vecinos y vecinas no asociados. Asimismo, se valora lo que han hecho estas mismas asociaciones y entidades, a lo largo de los años, por lograr construir mejores condiciones de vida para sus barrios, no obstante, continua el desafío de avanzar en la participación del resto de la comunidad, elemento que si intenta atender el nuevo reglamento de participación ciudadana de Barcelona, al incorporar la iniciativa ciudadana como actor político, mediante la recolección de firmas sin la necesidad de pertenecer a una asociación. Lo anterior, lo podemos ver reflejado en las siguientes citas:

Nou Barris es un territorio donde ha sido muy importante el trabajo del tejido asociativo, ha sido importante la reivindicación que ha hecho para construir mejoras de los barrios, para crear comunidad... pero también es cierto que la participación con el tejido asociativo ha sido de negociación directa, eso implica que depende de cómo entiendas el concepto de participación, si crees que la participación es la de la comunidad entera, independientemente de si están asociados o no, implica que se tendría que avanzar hacia la participación del resto de los vecinos, entonces ahí hay un problema, cómo se avanza sin que el tejido asociativo se sienta menospreciado, pero cómo se acompaña un proceso de apertura al resto de la comunidad, entendiendo que puede salir reforzado además, pero este es un proceso difícil.

(encargada participación Barcelona 2, 2018)

Este es un debate que sigue abierto, y un tema del cual existen múltiples puntos de vista, y que además se entrelaza a otros debates y tensiones sobre el tema de la participación; qué entendemos por participación, cómo facilitarla en territorios donde los recursos son escasos, quiénes participan, cómo lo hacen, etc. Elementos que no dejan de afectar a este caso en particular. Estos cuestionamientos podemos observarlo en las siguientes frases:

Hay una reflexión más profunda de qué es lo que entendemos por participación, quién participa y cómo se participa. Es un problema mal resuelto todavía, no puedes pensar que un órgano te funcione porque sí, si no atacas otras cosas, y como se está organizando la gente, para qué, en qué entidades, qué debilidades tienen, qué limitaciones, cómo participa la gente en un distrito que muchos están luchando

por sobrevivir, cómo llegan las informaciones, cómo se producen o como facilitamos los procesos de deliberación, más allá de los espacios formales, es un temón. y que vale más? hacer procesos que la participación individual vale más que la organizada? entonces para qué? es todo un debate que esta abierto, y todo ello acaba impactando en cómo participa la gente en los espacios previstos para ello. *(consejera municipal 2, 2018)*

La participación necesita de recursos, el tiempo es un recurso, las clases más vulnerables disponen de menos tiempo porque necesitan más recursos para vivir y por lo tanto dedicar más tiempo al trabajo, te queda una limitación bastante grande, sobre todo en cuanto a tiempo para poder participar. Entonces creo que desde el nuevo consistorio se están abriendo nuevas líneas de participación, pero me atrevería a hacerle dos criticas, una la que acabo de hacer, o sea, cómo fomentas que la gente participe cuando no tiene recursos, porque sus vidas están dedicadas a participar otros ámbitos, tanto el familiar como el laboral, que serán los que absorban el mayor tiempo de estas personas. (..) Entonces la primera critica es esta del tiempo, y la segunda critica es qué tipo de participación se quiere fomentar desde el ayuntamiento, si una participación individualizada o una participación que fomente el debate colectivo, y por lo tanto el asociacionismo o el encuentro comunitario más allá del espacio, que eso se pueda trasladar a la realidad y funcione de forma estable. Creo que se están impulsando muchas medidas, que no minusvaloran, pero a veces si que se huele, en alguna política pública, que centra mucho la atención en una participación muy individualizada, y no menosprecia pero hace una crítica muy dura a la participación tradicional que ha sido a partir de

agrupaciones de personas, entidades, asociaciones, federaciones, coordinadoras.

(participante del consejo de barrio 1, 2018)

Como se puede vislumbrar, el tema de la participación en general, es complejo y está compuesto por diversas aristas, y es difícil llegar a conclusiones que generen acuerdo, y muchas veces los decisores públicos deben hacer elecciones que no siempre dejarán a todos conforme. Con respecto a la cuestión sobre la representatividad Font et al(2013) afirman que:

No tiene una solución fácil, porque existen distintas concepciones sobre los sectores de la ciudadanía que deben estar representados, y porque los mecanismos para conseguir esa representatividad exigen esfuerzos organizativos, estratégicos y económicos considerables. Los rendimientos de estos mecanismos en términos de representatividad son muy desiguales, siendo los de base asociativa los que peores resultados consiguen. La tendencia a abrir nuevos espacios a la participación de ciudadanos no organizados no está exenta de algunos riesgos en este sentido, sobre todo cuando la participación es muy exigente con los ciudadanos o no presenta incentivos suficientes, pero ha permitido avances importantes en cuanto a la representatividad de los participantes. (p.29)

Siguiendo a estos autores, se considera que gran parte de la legitimidad de los mecanismos participativos recae en que haya una percepción general de que los intereses importantes en las política públicas que se elaboren, estén representados en el proceso de participación, y que corresponderá a quienes toman las decisiones en el ámbito público determinar a quienes

escuchar en cada caso, teniendo en cuenta que no necesariamente debe ser siempre la voz del conjunto total de la ciudadanía.

Rediseño del mecanismo... como un espacio dotado de contenido

Como se indicaba en la dimensión deliberativa y en la de resultados, los problemas de funcionamiento del consejo se explica también según algunos entrevistados, por la falta de contenido concreto a trabajar en el CCDNB. Se menciona que las funciones estipuladas, son de carácter muy general, y por lo tanto es necesario dotarlo de un contenido que sea relevante, sobre todo contenido de carácter político, como también trabajar planes estratégicos que tengan un impacto en la vida de las personas del distrito, para así darle importancia al espacio. Cuando se habla de reformar este mecanismo, este es uno de los elementos que se quiere introducir para su mejora. Como podemos observar en las siguientes citas:

Los otros espacios tienen más convocatoria porque en el consejo ciudadano no encontraban nada práctico para hacer allí. No se ha dotado de contenido a estos espacios como para que tengan un interés por participar. (*encargada participación Barcelona 2, 2018*)

Debería ser un órgano en donde tenga más peso la ciudadanía y más capacidad de incidencia política, capacidad de hacer seguimiento de temas o de procesos participativos que al final se acuerden allí y sea esto lo que se eleva a un consejo plenario (...) ¿qué capacidad de incidencia le das al proceso de deliberación ciudadana, y qué incidencia tienen los demás espacios, de qué contenidos lo dotas?

Porque venir a hablar de un proceso en que hay capacidad de participar de opinar, de que tu voz sea recogida, o por ejemplo la elaboración de un plan de actuación distrital, algo que le dé mas sentido. (*consejera municipal 2, 2018*)

Desde el ayuntamiento se reconoce que el CCDNB es un órgano pendiente de reflexión, y por lo tanto se ha hecho el intento de reformarlo. Se trató de realizar una **prueba piloto**, con el objetivo de que en este espacio se trabajaran planes estratégicos importantes, y así dotarlo de contenido político. En ese sentido, se quiso rescatar las funciones que debería cumplir actualmente; sobre todo las que le permite a este consejo emitir dictámenes y valoraciones sobre distintos planes y políticas y elevar puntos al consejo plenario. Lo anterior, ya que antes del nuevo reglamento de participación, el CCDNB era la única vía por donde la ciudadanía podía proponer temas a discutir en el órgano de decisión política.

Se intentó implementar la prueba piloto, sin embargo, aunque todos estaban de acuerdo con la idea de reformar el CCDNB, no hubo un acuerdo en cuanto a la composición de los participantes que este debería tener. Posteriormente, salió aprobado el nuevo reglamento de participación de la ciudad de Barcelona, con el cual la ciudadanía ya puede elevar puntos al consejo plenario, y como este aspecto ya estaba cubierto, entonces desde la sede del ayuntamiento en Nou Barris se decidió priorizar el poder sacar adelante otros programas y planes importantes, y dejar por el momento el CCDNB pendiente. Así, podemos observar lo anterior en las siguientes frases:

Antes de esta normativa de participación, (El Consejo Ciudadano) era el único espacio donde realmente se podía vehicular realmente de una forma normativa que

las entidades de este Consejo emitieran puntos para discutir en plenario y por lo tanto en la acción de gobierno. *(consejero municipal 1, 2018)*

La prueba piloto pretendía que, como actualmente está definido el órgano se trabaje en ese espacio los planes estratégicos de distrito, o sea, los planes colectivos de distrito, que sea un espacio donde los ciudadanos van a poder participar políticamente de como se definen esos planes, entonces la prueba piloto pretendía, que el plan de equipamiento de Nou Barris que está pendiente y que se está haciendo ahora, y el plan de movilidad de Nou Barris que también se tiene que hacer, pase a trabajarse dentro del marco de este consejo, que se abriesen procesos participativos pero en el marco de este consejo, que allí puedan participar las entidades y los vecinos para decidir cuál es ese plan estratégico, hacerle el seguimiento que fuese necesario a partir del órgano del consejo ciudadano, hacer una prueba piloto para ver si por esa línea se le conseguía dar vida a lo que inicialmente debería haber sido el Consejo Ciudadano, darle una participación política a los vecinos y vecinas en la definición de planes estratégicos del distrito. *(encargada participación Barcelona 2, 2018)*

Con la prueba piloto teníamos la intención que desde el Consejo Ciudadano colgaran los procesos participativos del distrito, que sea un espacio de decisión que luego eleve al plenario, pues ahí yo creo que se empezaría a cambiar las percepciones. No se ha llevado a cabo porque no hubo acuerdo sobre quienes debían participar, entonces decidimos llevar a cabo el plan de equipamientos bajo las reglas actuales. *(consejera municipal 2, 2018)*

Por lo anterior, se considera que este mecanismo tiene aspectos positivos a mantener, como por ejemplo, el que la ciudadanía pueda organizadamente, levantar propuestas al Consejo Plenario, como también emitir informes sobre políticas, planes y programas, y por lo tanto, asesorar al Consejo del Distrito en las líneas que estén desarrollando desde el ayuntamiento.

8.- **Conclusiones**

Intentando responder a la pregunta que guió esta investigación y así poder conocer los **factores permiten explicar** que el CCDNB de la ciudad de Barcelona, no esté funcionando como mecanismo de participación deliberativa, en torno a las políticas municipales que se desarrollan en el territorio, se puede concluir los siguientes puntos:

Un factor importante es el hecho de que existen múltiples canales por donde la ciudadanía puede expresarse y dialogar con el gobierno y los distintos grupos políticos. Estos espacios pueden ser desde reuniones bilaterales, y comunicación telefónica directa, hasta de participación formal a nivel de barrio o a nivel de distrito. También, es posible para la ciudadanía intervenir en el Consejo Plenario, que aunque no sea un órgano participación, en este distrito se permite hacerlo desde hace años. Es por lo anterior, que las demandas han sido canalizadas por estas vías, y no se entiende cuál podría ser la utilidad del CCDNB, porque además sus funciones no han sido explicadas de forma clara y pedagógica a la ciudadanía. Esto conlleva a que exista una confusión con otros órganos que tienen una puesta en escena similar. Por lo anterior, es necesario que el diseño institucional de los espacios de participación ciudadana a nivel distrital, sean pensados en su conjunto definiéndose bien las atribuciones y límites entre unos y otros.

Aunque existan múltiples mecanismos de participación y distintas vías donde se pueden plantear las demandas ciudadanas, se vislumbra que aun existe la necesidad de poder constituir apropiadamente un CCDNB, con el objetivo de trabajar y construir allí de manera participativa planes estratégicos y la política del territorio. Lo anterior, podría ser posible de realizar siguiendo el marco actual estipulado para los Consejos Ciudadanos de Distrito, sin

embargo, se considera que sus funciones están redactadas de forma demasiado general y falta dotarlo de un contenido específico relevante donde la ciudadanía tenga un protagonismo político, que permita, a la vez, despertar su interés para participar allí.

Una vez reformado, esto podría ser acompañado de un proceso de difusión donde se expliquen las funciones y la utilidad de este mecanismo a la ciudadanía, para que así puedan incorporarlo dentro del abanico de posibilidades para su participación. Por lo anterior, es que se rescata la utilidad que se le quiso dar cuando se implementó, función que tenía que ver con constituir un mecanismo a nivel distrital, que pueda conocer y debatir sobre las políticas y planes del territorio, construyendo valoraciones de manera colectiva, a diferencia de los diferentes espacios existentes donde muchas veces se vehiculan quejas o demandas particulares.

Con respecto a la deliberación, no se encontraron elementos concluyentes en cuanto al debate en sí mismo, como por ejemplo, lo que respecta al *comportamiento de los actores*. Lo anterior, debido a que se considera que el CCDNB sesiona de manera, más que nada, informativa, y no se genera el marco para posibilitar una deliberación real, por lo que no alcanza a constituirse como un factor que influya. Esto se suma al desconocimiento general de la función del espacio, mencionado anteriormente, lo cual conlleva que la ciudadanía muchas veces intente hacer intervenciones que no refieren a los puntos a tratar allí.

Asimismo, la invitación de la administración pública a la ciudadanía a participar en mecanismos u órganos, genera expectativas, por lo que tiene que venir acompañada de resultados que reflejen que el debate llevado a cabo es considerado en el proceso de decisional de la administración pública, lo que constituye un desafío y una presión para ella.

Finalmente, aún quedan debates, desafíos y preguntas pendientes, que refieren, por un lado, a cómo poder integrar la participación de las nuevas formas de organización con las asociaciones clásicas en los espacios formales, y por otro lado, lo que respecta a equilibrar la participación de estas asociaciones con respecto a la ciudadanía no asociada, y cómo incentivarla y facilitarla en contextos adversos. Por último, también se vislumbra la necesidad de que exista a nivel de distrito un sentido de pertenencia que permita generar procesos participativos que despierten un interés similar a los que hace el barrio, considerando a su vez que es difícil ya que es una unidad territorial de mayor lejanía. Sin embargo, todas estas tensiones no son solo problemas que atañen a este caso específico, sino que es un tema que afecta a toda administración pública cuando se plantea la participación de la ciudadanía para construir gobernanza.

9.-Bibliografía

Abela, J. A. (2002). Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada.

Ajuntament de Barcelona. 2001. Normas Regulatoras del Funcionamiento de los Distritos. Recuperado de <https://ajuntament.barcelona.cat/eixample/sites/default/files/documents/normesfuncionamentdistrictes.405.pdf>

Ajuntament de Barcelona. 2002. Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento del Distrito de Nou Barris. Recuperado de https://ajuntament.barcelona.cat/noubarris/sites/default/files/documents/reglament_intern_dte_nou_barris.pdf

Ajuntament de Barcelona. 2017. Reglamento de Participación Ciudadana. Recuperado de https://decidim-barcelona-new.s3.amazonaws.com/decidim-barcelona/uploads/decidim/attachment/file/1493/RPC__12-04-2017-CONSOLIDADO_a_comissio_presidencia_190417__1_.pdf

Alonso, L. E. (1998). *La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa* (Vol. 218). Editorial Fundamentos.

Álvarez-Gayou, J. L. (2004). Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología. *Cómo hacer investigación cualitativa: fundamentos y metodología*.

Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers . e Qualitative Report, 13(4), 544-559. Retrieved from <http://nsuworks.nova.edu/tqr/vol13/iss4/2>

Blanco, I., & Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y política pública*, 12(1).

Bohman, J. (2016). La madurez de la democracia deliberativa. *Co-herencia*, 13(24).

Brugué, Q. (2009a). Una administración que habla es una administración que piensa. I. *Celaya, et al.*

-(2009b) Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa. In *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 121-138). Ariel.

Brugué, J., & Parés, M. (2012). Entre la deliberación y la negociación: el caso de la Mesa de la Montaña en Aragón. *Revista de Estudios Políticos*, (158), 75-101.

Brugué, Q. (2013). Regeneración democrática: un marco para desarrollar un gobierno abierto. *deliberación*, 3, 21-37.

Brugué, Q. (2014). "Políticas públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad". *Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 1, Núm. 1: 37-55.

Castells, M. (2013). Prefacio: "Autocomunicación de masas y movimientos sociales en la era de Internet". Manuel Castells (UOC y University of California, Los Angeles). *Anuario del Conflicto Social*, 1(1).

Cortina, A. (2011). Democracia deliberativa. *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía*.

Font, J.; Blanco, I.; Gomà, R.; Jarque, M.. (2013) *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. <http://biblioteca.senplades.gob.ec/jspui/handle/30000/256>

Gomà, R., & Font, J. (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas. *Ciudadanos y decisiones públicas*, 61-76.

Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?*. Princeton University Press.

Habermas, J. (2005). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *Polis. Revista Latinoamericana*, (10).

Isenberg, D. J. (1986). Group polarization: A critical review and meta-analysis. *Journal of personality and social psychology*, 50(6), 1141.

Martí, J. (2008). Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa. *IDP. Revista de internet, derecho y política*, (6).

Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & gestión*, (20).

Prats, J. (2005), *De la Burocracia al Management, Del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP.

Rizo, M. (2006). Conceptos para pensar lo urbano: el abordaje de la ciudad desde la identidad, el habitus y las representaciones sociales. *bifurcaciones*, 6(1).

Subirats, J. (2012). Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (54).

Subirats, J., & Parés, M. (2014). Cambios sociales y estructuras de poder; Nuevas ciudades, nueva ciudadanía?. *Interdisciplina*, 2(2).

Sunstein, C. R. (2004). Democracy and filtering. *Communications of the ACM*, 47(12), 57-59.

Welp, Yanina, & Schneider, Cecilia. (2011). Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional: Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 56(211), 47-68. Recuperado en 21 de mayo de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182011000100004&lng=es&tlng=es.

10.-Anexos

ANEXO 1

Consentimiento Informado para Participantes de Investigación

El propósito de esta ficha de consentimiento es proveer a los participantes en esta investigación con una clara explicación de la naturaleza de la misma, así como de su rol en ella como participantes.

La presente investigación es conducida por Paloma Jorratt Aguirre, en el marco del trabajo final del Máster de Políticas Sociales y Acción Comunitaria de la Universidad Autónoma de Barcelona. Este estudio aborda el funcionamiento de los consejos ciudadanos de distrito.

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder preguntas en una entrevista. Esto tomará aproximadamente 30 minutos de su tiempo. Lo que conversemos durante estas sesiones se grabará, de modo que el investigador pueda transcribir después las ideas que usted haya expresado.

La información que se recoja será confidencial y no se usará para ningún otro propósito fuera de los de esta investigación. Sus respuestas a la entrevista serán anónimas si usted lo desea. La participación en este estudio es estrictamente voluntaria, y puede hacer preguntas sobre la investigación en cualquier momento, como también retirarse del mismo cuando así lo decida, sin que esto acarree perjuicio alguno para mi persona. De tener preguntas sobre su participación en este estudio, puede contactar a Paloma al teléfono 654943783. Puede pedir información sobre los resultados de este estudio cuando éste haya concluido. Para esto, puedo contactar al teléfono anteriormente mencionado.

Nombre del Participante

Firma del Participante

Fecha

Acepto participar voluntariamente en esta investigación, conducida por Paloma Jorratt Aguirre. He sido informado (a) de que la meta de este estudio es el trabajo final del Máster de Políticas Sociales y Acción Comunitaria.

Me han indicado también que tendré que responder las preguntas en una entrevista, lo cual tomará aproximadamente 30 minutos.

Reconozco que la información que yo provea en el curso de esta investigación es estrictamente confidencial y no será usada para ningún otro propósito fuera de los de este estudio sin mi consentimiento. He sido informado de que puedo hacer preguntas sobre la investigación en cualquier momento y que puedo retirarme del mismo cuando así lo decida, sin que esto acarree perjuicio alguno para mi persona. De tener preguntas sobre mi participación en este estudio, puedo contactar a Paloma al teléfono 654943783.

Entiendo que una copia de esta ficha de consentimiento me será entregada, y que puedo pedir información sobre los resultados de este estudio cuando éste haya concluido. Para esto, puedo contactar al teléfono anteriormente mencionado.

Nombre del Participante

Firma del Participante

Fecha

ANEXO 2

Pauta entrevista participantes municipales

¿Cuál es tu rol dentro de la sede distrital, y el ámbito de participación, de cuándo que participa de los consejos ciudadanos distritales y cómo llegó a participar ahí?

¿Cuáles son los objetivos, tareas, responsabilidades de los Consejos Distritales en la ciudad?

¿Cuál era/es su rol, funciones y tareas en el Consejo de Nou Barris?

¿Cómo ha sido el funcionamiento general del Consejo Ciudadano del Distrito de Nou Barris? (Actividades, reuniones, frecuencia, registro de sesiones, etc)

¿Qué elementos cree usted que han impedido que este espacio funcione como estaba previsto y de acuerdo a sus objetivos, qué dificultades tenía? -Solo si habla de dificultades.-

¿cómo usted cree que era el proceso y dinámicas de deliberación de las sesiones cuando se realizaban?

Preguntas en relación a la deliberación

Pensando en las dinámicas y diálogos que se generan/generaban en el Consejo de Nou Barris le consulto:

- Como era la organización del espacio en relación a las pautas de funcionamiento? Las reglas y la moderación eran claras?
- Los contenidos eran bien explicados? Los objetivos de la sesión eran claros?
- Era un espacio de debate donde se podían expresar de manera clara y ordenada?
- Cómo era la comunicación en términos de escucha, de empatía?
- Cree ud. que se generaban aprendizajes entre los participantes?, cuáles?
- ¿cómo se gestionaba el conflicto o los desacuerdos?
- Era un espacio diverso e inclusivo?

Más allá del consejo en sí, y pensando en otros actores con los que le tocaba/toca relacionarse:

- Cómo era la relación con los consejos de barrio del distrito?
- Cómo era la relación con los consejos sectoriales del distrito?
- Cómo era la relación con los el Consejo de distrito?

Representatividad

¿Cómo se selecciona a las entidades y personas que allí participaban?

¿Cree ud que los/las participantes que había son los idóneos, que representan/representaban a los actores que debían participar realmente?

(abordar temas como: -la representatividad de los grupos participantes con respecto al conjunto del tejido asociativo.- la representatividad del representante en relación a la entidad de la cual son parte)

En relación a las funciones básicas de los Consejos Distritales y los resultados del Consejo de Nou Barris:

- Se asesoraba desde el Consejo Ciudadano de Nou Barris al Consejo de distrito en las políticas y gestión que éste aplica?, Cómo?
- Se contribuía al consenso ciudadano sobre las políticas y gestión que aplica el Consejo Distrital?, Cómo?
- Lograban conocer y debatir sobre el programa de actuación y reglamentos generales del Distrito?, Cómo?
- Lograban conocer y debatir sobre los resultados de la gestión y grandes proyectos del Distrito?, Cómo?
- Daban soporte a los Consejos sectoriales y de barrio dentro del distrito?, Cómo?

En términos generales sobre la composición del Consejo de Nou Barris

- Qué elementos deberían mantenerse, modificarse y/o mejorarse?

En términos generales sobre el funcionamiento del Consejo de Nou Barris

- Qué elementos deberían mantenerse, modificarse y/o mejorarse?

Cree ud que hay experiencias que contribuyen a una mayor/mejor participación?

Siguiendo la pregunta anterior, qué rol cree ud que estas experiencias juegan en términos democráticos especialmente en el distrito y en la ciudad?

Pauta entrevista participantes ciudadanos del consejo

¿cómo ha llegado a participar de los consejos ciudadanos de distrito?

¿Cuáles son los objetivos, tareas, responsabilidades de los Consejos Distritales en la ciudad?

¿Desde su perspectiva, cómo ha sido el desarrollo y funcionamiento general del Consejo Ciudadano del Distrito de Nou Barris? (Actividades, reuniones, frecuencia, registro de sesiones, etc)

¿Qué elementos cree usted que han impedido que este espacio funcione como estaba previsto y de acuerdo a sus objetivos? (si es que lo menciona)

¿cómo usted cree que era el proceso y dinámicas de deliberación de las sesiones cuando se realizaban?

Preguntas en relación a la deliberación

Pensando en las dinámicas y diálogos que se generan/generaban en el Consejo de Nou Barris le consulto:

- Como era la organización del espacio en relación a las pautas de funcionamiento? Las reglas y la moderación eran claras?
- Los contenidos eran bien explicados? Los objetivos de la sesión eran claros?
- Era un espacio de debate donde se podían expresar de manera clara y ordenada?
- Cómo era la comunicación en términos de escucha, de empatía?
- Cree ud. que se generaban aprendizajes entre los participantes?, cuáles? El espacio ayudaba a mejorar las relaciones entre actores?
- ¿cómo se gestionaba el conflicto o los desacuerdos?
- Era un espacio diverso e inclusivo?

Representatividad

¿Cómo se selecciona a las entidades y personas que allí participaban?

¿Cree ud que los/las participantes que había son los actores que debían participar realmente, en términos de representatividad?

Más allá del consejo en sí, y pensando en **otros actores con los que le tocaba/toca relacionarse**:

- Cómo era la relación con los consejos de barrio del distrito?
- Cómo era la relación con los consejos sectoriales del distrito?
- Cómo era la relación con los el Consejo de distrito?

En relación a las funciones básicas de los Consejos Distritales y **los resultados** del Consejo de Nou Barris:

- Se asesoraba desde el Consejo Ciudadano de Nou Barris al Consejo de distrito en las políticas y gestión que éste aplica?, Cómo?
- Se contribuía al consenso ciudadano sobre las políticas y gestión que aplica el Consejo Distrital?, Cómo?

- Lograban conocer y debatir sobre el programa de actuación y reglamentos generales del Distrito?, Cómo?
- Lograban conocer y debatir sobre los resultados de la gestión y grandes proyectos del Distrito?, Cómo?
- Daban soporte a los Consejos sectoriales y de barrio dentro del distrito?, Cómo?

¿Según su perspectiva, se podía ver que las deliberaciones y los acuerdos a los que allí se llegaba, fueran trasladados a las decisiones de la administración? O al menos que exista voluntad política de un real dialogo? Se respondía dando cuenta de las aportaciones recibidas y de cómo éstas se han trasladado a una decisión concreta?

¿según usted, qué elementos deberían modificarse y/o mejorarse para que este espacio si funcione?

¿qué potenciales, recursos o elementos a rescatar si tenían estos consejos, y podría seguir utilizando?

Cree ud que hay experiencias que contribuyen a una mayor/mejor participación?

Siguiendo la pregunta anterior, qué rol cree ud que estas experiencias juegan en términos democráticos especialmente en el distrito y en la ciudad?

Preguntas para los participantes del consejo de barri/sectorials

¿en qué espacio participa y con que rol?

¿Desde su perspectiva, cómo ha sido el desarrollo y funcionamiento del Consejo Ciudadano del Distrito de Nou Barris?

¿Qué elementos cree usted que han impedido que este espacio funcione como estaba previsto y de acuerdo a sus objetivos? (si es que lo menciona)

¿cuál era la relación entre el consejo de barri y el consejo ciudadano?

Representatividad

¿Cómo se selecciona a las entidades y personas que allí participaban?

¿Cómo ha afectado al consejo de barri, el que no exista un espacio de discusión y representación ciudadana a nivel de distrito?

¿según usted, qué elementos deberían modificarse y/o mejorarse para que este espacio si funcione?

¿qué potenciales, recursos o elementos a rescatar si tenían estos consejos, y podría seguir utilizando?

¿Según su perspectiva, se podía ver que las deliberaciones y los acuerdos a los que allí se llegaba, fueran trasladados a las decisiones de la administración? O al menos que exista voluntad política de un real diálogo?

Cree ud que hay experiencias que contribuyen a una mayor/mejor participación?

Siguiendo la pregunta anterior, qué rol cree ud que estas experiencias juegan en términos democráticos especialmente en el distrito y en la ciudad?