

Materiales de debate para la elaboración de las normas de participación ciudadana

**Concejalía de Participación y Distritos
Junio 2016**

ÍNDICE

1. Consideraciones previas: marco conceptual	
2. Órganos de participación	
3. Procesos participativos	
4. Democracia directa	
5. Fortalecimiento asociativo y gestión cívica	

Introducción al documento

Este documento pretende constituir un material de debate para el proceso de la elaboración de la normativa de participación ciudadana de la ciudad de Barcelona. Se ha elaborado con la voluntad de recoger los planteamientos y debates generados previamente por parte de entidades, colectivos, ciudadanos y ciudadanas y los propios grupos municipales, con el objetivo de poner por escrito algunas bases y propuestas ya realizadas y que este Gobierno recoge y reconoce.

Aun así, entendemos que este es un punto de partida y que el debate y la futura normativa pueden ir más allá de lo que aquí se plantea, puesto que seguramente hay cuestiones que el articulado actual no contempla, pero que ahora ya forman parte del debate público y ciudadano.

El proceso que aquí se plantea y que nos gustaría realizar, por lo tanto, es abierto, con capacidad de innovar y de pensar en nuevas formas y mecanismos que permitan una mayor y mejor democracia y que respondan a las necesidades y demandas de la ciudadanía del siglo XXI.

Consideraciones previas.

Marco conceptual

Este documento plantea algunas ideas para definir una política municipal que tenga como objeto la propia democracia y, consiguientemente, la mejora de la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan a la colectividad.

Hay que resaltar, de entrada, que el promotor de esta política (y, por lo tanto, de la redacción del documento) es un actor institucional: el Ayuntamiento de Barcelona. No se trata, en consecuencia, de la mirada desde la acción social o política de personas, colectivos, organizaciones, etcétera, sino de la perspectiva institucional que tiene la obligación, por definición y compromiso democrático, de dirigirse al conjunto de la población.

La democracia del siglo XXI

La crisis económica ha ido acompañada de una fuerte crisis política que ha puesto en cuestión el sistema democrático actual. Eso se ha visto reflejado en una falta de confianza hacia las instituciones y sus representantes políticos, que se ha visto agravada por una lenta pero constante retirada del Estado en materia de derechos sociales. Nos encontramos, pues, en una crisis que no es solo económica, sino también social y política, y que ha hecho emerger una clara demanda ciudadana de democracia, que se ha traducido en una mayor exigencia de información, de transparencia y de más y mejor soberanía en la capacidad de definir los modelos de vida, territorios e infraestructuras y en la gestión de algunos servicios, recursos y bienes comunes.

Este Gobierno parte de la convicción de que son posibles otras formas de gobernar, que pongan en el centro a la ciudadanía y en una lógica de control y colaboración entre técnicos, políticos y ciudadanía. El reto que tenemos hoy es desarrollar y crear canales y mecanismos que hagan posible una administración colectiva y más democrática de lo público y común.

¿Política o servicio?

Sin embargo, habría que aclarar primero si la mejora de la democracia responde a una política o a un servicio. Si es un servicio, ¿cuál es la política de la que nace? Si es una política, ¿en qué consiste? Entendemos *política* como el arte de ejercer el poder público, de gobernar o de ocuparse de los asuntos públicos (comunes, colectivos) en general. En los regímenes democráticos, es la actividad de la ciudadanía cuando interviene en los asuntos públicos, con su voto, su opinión o sus acciones. El

punto de partida de la política es la necesidad de actuar ante el conflicto social. Vivimos en sociedades en las que deben convivir los diferentes intereses de las personas; por eso, la política es una manera de intervenir en el conflicto y gestionarlo.

La política interviene cuando determinadas situaciones o aspectos de la vida en común requieren de estructuras y procesos para obtener un resultado. De esta política deben derivar los servicios. Por ejemplo, si se quiere que las decisiones de trascendencia política no correspondan únicamente a las personas escogidas en las elecciones, sino que, en algunas ocasiones, sean tomadas directamente por la ciudadanía, entonces habrá que crear un servicio de organización de referéndums que lo permita. Sin política no hay servicio, y con política y sin recursos no se pueden promover servicios ni cumplir la finalidad prevista por la política.

Por eso, **creemos que hay que definir una política que tenga como objeto la mejora del sistema democrático**, cuya esencia es la soberanía popular, fundamentada en la confianza en la capacidad de las personas para ser sujetos activos en la concreción de las actuaciones que afectan a la comunidad.

En este sentido, la llamamos **democracia activa** y la entendemos como **el sistema político fundamentado en la soberanía popular que no se reduce a la elección de representantes, sino que facilita la iniciativa ciudadana (ciudadanía activa), ofrece canales para la colaboración y corresponsabilidad en determinadas materias, permite el control ciudadano de la acción política y promueve la toma de decisiones por parte de la ciudadanía.**

Hacia una democracia activa

Consideramos que es necesaria una política de participación y que el marco conceptual de esta es el de una democracia activa, que pretende armonizar, en una arquitectura institucional útil y eficaz, medios de participación, corresponsabilidad y control ciudadano con una gestión eficiente de los recursos públicos. Desde esta perspectiva, se **actúa en dos ámbitos: construyendo esta arquitectura y facilitando la iniciativa ciudadana**. En el primer ámbito se estructuran los canales, espacios y procesos de debate e implicación ciudadana, así como la colaboración y la corresponsabilidad en la acción municipal. En el segundo ámbito se favorece la iniciativa ciudadana para que, directamente, sin esperar a ser llamada por el Ayuntamiento, pueda ejercer de acelerador de la agenda política, proponiendo iniciativas o poniendo freno a determinadas actuaciones mediante mecanismos eficaces de control, e incluso de decisión directa (referéndum vinculante). Desde aquí se promueve también el mejor funcionamiento democrático de las organizaciones sociales.

Se trata de articular un marco institucional que permita mejorar la calidad de la democracia profundizando en sus evidentes virtudes y conjurando sus también evidentes riesgos. De la misma forma que la política con mayúsculas desarrolla políticas concretas para hacer frente a las necesidades

colectivas (educación, salud, transportes, infraestructuras, economía, etcétera), **se necesita una política municipal, cuyo objeto sea el mejor funcionamiento del sistema democrático.**

Podríamos resumir esta política en la **necesidad de habilitar medios que permitan ejercer un seguimiento y un control más efectivo de la acción de los representantes y favorecer la implicación ciudadana en la elaboración de las actuaciones públicas:** proponiendo, debatiendo, controlando su ejecución, exigiendo responsabilidades por incumplimientos y, en ocasiones, decidiendo directamente.

Hacia una acción pública común

Este Gobierno municipal apuesta por la construcción de políticas públicas de manera más colaborativa, fomentando una mayor sinergia y cooperación entre las prácticas propias de la Administración y las surgidas de la sociedad civil.

En este contexto, la colaboración pública y común debe entenderse como una visión transversal en todos los ámbitos de la participación. La sociedad actual exige no un marco participativo donde opinar sobre la política municipal, sino un marco conceptualmente diferente, un nuevo paradigma que posibilite un diálogo en el que sea posible la construcción conjunta de las políticas y los servicios que la comunidad necesita.

Para ello, será necesario tejer puentes de diálogo constantes entre dentro y fuera el Ayuntamiento, propiciando y facilitando espacios de colaboración, favoreciendo así modelos de gestión, diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que refuercen el tejido asociativo y las prácticas comunitarias del propio territorio y, por qué no, poniendo a disposición de la ciudadanía espacios y herramientas para crear y gestionar nuevas formas de servicios públicos.

Este punto de vista lleva implícito un cambio de rol en el papel de los poderes públicos. Se asume que las administraciones públicas dejen de ser las únicas que tengan la capacidad de resolver las cuestiones de la sociedad y pasen a formar parte de una red de intervención en el diseño, el desarrollo, la gestión, el seguimiento y la evaluación.

Estos objetivos no eximen ni reducen la responsabilidad pública en la gestión de bienes, servicios y acceso a derechos y libertades, sino al contrario, pues remiten al principio de corresponsabilidad entre los diversos actores implicados. Por lo tanto, se trata de poner el acento en la lógica de compartir y cooperar, donde la concepción de la dimensión pública sobrepasa la esfera institucional.

En este contexto, se plantean dos **maneras complementarias de actuación: la promotora y la facilitadora**, sin que, en ningún caso, eso exima a las instituciones de su responsabilidad pública como proveedoras de derechos y servicios públicos.

En la **estrategia promotora** tiene mucha más relevancia la iniciativa institucional: **lo que el Ayuntamiento quiere construir directamente**, y que compromete de manera más directa los dispositivos de las políticas y los servicios públicos.

En la estrategia facilitadora gana **fuerza y protagonismo la iniciativa ciudadana**. La institución está presente y tiene sus recursos, pero respeta la capacidad y el fortalecimiento autónomo de la sociedad. Sin embargo, facilitar no es fácil, y menos todavía desde las instituciones. Por lo tanto, hay que asumir que queda todavía un largo camino de aprendizaje y definición de los mecanismos concretos institucionales para hacer posible esta facilitación.

Esta nueva visión conceptual debe estar presente en todos los órganos, procesos y mecanismos de participación del Ayuntamiento, y también debe estar implícita en el reconocimiento de las formas de organización y de trabajo de la sociedad civil, realizando una escucha activa de sus opiniones y propuestas, estableciendo debates y formas de colaboración reales, apoyándolos y respetando siempre su autonomía.

Hacia una participación inclusiva y diversa

El conjunto de ciudadanos y ciudadanas abarca la totalidad de personas que viven y trabajan en un territorio. Sin embargo, hay también un conjunto de personas que hoy no forman parte del pueblo, como las que no tienen la nacionalidad española y tienen limitados sus derechos políticos. Habría que revisar también qué edad se considera la mínima para ejercer estos derechos, pues, por una parte, 18 años se considera la edad mínima para ejercer el derecho de voto, pero, por otra parte, algunas normas contemplan y permiten la acción política a partir de los 16 años, por ejemplo, apoyar una iniciativa popular o la petición de una consulta.

La ciudadanía está compuesta por una gran variedad de realidades, necesidades, experiencias, etcétera, y esta pluralidad conforma una gran diversidad, con intereses diferentes y, a menudo, contradictorios. En el momento de definir una normativa para el derecho a la participación y a la democracia activa, debe tenerse en cuenta que se dirige a un conjunto heterogéneo de personas, la mayoría de las cuales no están organizadas en estructuras asociativas, sindicales o políticas, sino al contrario, ya que la desestructuración y la desigualdad sociales son notas definitorias también de esta sociedad.

Las diferentes realidades asociativas y de capacidad de movilización de los barrios, las propias desigualdades materiales entre colectivos y personas y la diversidad de realidades, necesidades e intereses plantean el requisito de reconocer la multiplicidad de prácticas participativas que tienen expresión en el territorio y de habilitar mecanismos y espacios de participación que incorporen esta diversidad y permitan ejercer el derecho a la participación en igualdad de oportunidades.

Además, hay que tener en cuenta que el contexto actual de vidas precarias conlleva más dificultad para tener tiempo para una participación continuada. La participación en muchos casos es inconstante, y eso puede repercutir en la capacidad y calidad de la implicación en un proceso.

La democracia es también un aprendizaje y, por eso, es importante que niños y jóvenes tengan espacios de aprendizaje de las prácticas participativas y se reconozcan como agentes activos de las decisiones políticas de la ciudad. Hay que fortalecer la educación en valores y en la práctica de la participación a través de las escuelas y la educación en el ocio, y el fomento de experiencias concretas que faciliten aprendizajes para la participación para una sociedad activa y crítica.

La tecnología como herramienta para la profundización democrática

Hay que incorporar la tecnología como mecanismo para la profundización democrática que acompañe y posibilite la participación, que amplíe su alcance y abra nuevos canales, posibilitando así herramientas de democracia directa.

La tecnología debe acompañar a los órganos de participación, espacios, procesos, canales de información, transparencia, retorno y comunicación. Por lo tanto, es un mecanismo de profundización democrática en el que intervienen dispositivos digitales que permiten colaborar, visualizar, documentar, certificar, cuantificar, decidir, discutir, deliberar, fiscalizar o contribuir en un proceso de participación. Ya no puede entenderse una participación amplia, diversa y de calidad sin el uso de las nuevas tecnologías y la vertiente de la participación digital.

Los mecanismos, plataformas o espacios tecnológicos que el Ayuntamiento ponga a disposición de los procesos de participación deberían estar hechos con *software* libre y auditable, para garantizar la soberanía (no dependencia tecnológica) de las infraestructuras digitales que se utilicen, la privacidad de la ciudadanía, la transparencia, la interoperabilidad y la accesibilidad de las infraestructuras digitales con estándares abiertos, así como para facilitar el acceso, la alfabetización y la formación ante las tecnologías e infraestructuras digitales de participación.

Los órganos de participación

Los órganos de participación deberían ser espacios de encuentro entre la ciudadanía y el Ayuntamiento para articular un debate regular sobre las actuaciones públicas. La presencia en este tipo de órganos no se hace con criterios de "representación", sino de "representatividad" de los proyectos sociales impulsados por las organizaciones sociales y de presencia de ciudadanía que tiene interés en promover debates e iniciativas concretas.

Estos órganos deberían constituir espacios de participación, de cooperación pública ciudadana y de acción conjunta entre instituciones, organizaciones y profesionales. Deben potenciarse estos espacios como órganos de colaboración en el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas municipales. Deberían ser también espacios de rendición de cuentas de su ámbito, con acceso a la información de la acción de gobierno, al presupuesto y al grado de cumplimiento de las acciones previstas. Se hace necesario apostar por unos consejos que, más allá de ser espacios relacionales e informativos, sean espacios de corresponsabilidad, con autonomía y capacidad de acción y con el protagonismo de la ciudadanía.

A. Consejos sectoriales

Las principales funciones de los consejos sectoriales serían el acompañamiento en el diseño, la ejecución y la evaluación de la acción municipal; el análisis de las necesidades de la ciudadanía en su ámbito y del funcionamiento de los servicios propios; el seguimiento y la rendición de cuentas; la propuesta de líneas de análisis y estudios; la elaboración de dictámenes; el fomento de la participación; y el análisis y control de los presupuestos del sector, entre otros.

Habría que orientar a los consejos para que tengan una mayor acción desde la autonomía y la proposición de actuaciones, fomentando también canales de comunicación y difusión propios. El Ayuntamiento debería poner a su alcance las herramientas necesarias para su funcionamiento y el desarrollo de las actuaciones, poniendo a su disposición personal técnico y la posibilidad de dotarlos de un presupuesto propio para la gestión de cada órgano.

Sería necesario también observar todos los consejos actuales y analizar la posible duplicidad de algunos espacios para tender hacia la racionalización de estos y la simplificación normativa con el objetivo de que se adapten con flexibilidad a las necesidades cambiantes de la ciudad.

Se requiere potenciar y fomentar los grupos de trabajo para abarcar temas concretos que el propio consejo considere necesarios. Se potenciaría también la interrelación entre los consejos, fomentando grupos de trabajo mixtos y jornadas conjuntas para abarcar temáticas transversales que requieran multiplicidad de miradas y conocimientos y un amplio consenso social.

Las sesiones podrían ser moderadas por las vicepresidencias asociativas, otorgando así más protagonismo a las organizaciones, reduciendo el tiempo de información de la acción de gobierno e interviniendo en la elaboración del orden del día. Se fomentarán formatos y metodologías que promuevan la participación activa y amplia de todas las personas y la creación de espacios de deliberación y debate colectivo de calidad. Se podrá contar con la presencia de personas expertas que hagan aportaciones al debate y que sean reconocidas por toda la comunidad.

Hay que contar con las herramientas tecnológicas necesarias para la facilitación y la difusión de la labor de los consejos que permitan compartir las tareas de los grupos de trabajo, provocar espacios de debate en línea dentro del propio consejo, entre consejos, o entre consejos y ciudadanía, fomentar la cooperación y relación entre las sesiones presenciales y comunicar a la ciudad las diferentes actividades de cada órgano.

Los órganos de participación deberían velar por la inclusión de la diversidad de colectivos tanto por origen, edad, sexo, minorías sociales, diversidad funcional, etcétera, entre sus miembros o a través de acciones concretas con estos colectivos que no forman parte del propio consejo, pero que son importantes para el ámbito o sector.

Habría que reforzar también la relación entre los órganos de participación, la ciudadanía y otras organizaciones que no formen parte, para potenciar la comunicación y difusión de sus actividades para la ciudad.

B. Las redes y mesas de trabajo

Además de los consejos de participación, Barcelona cuenta con diferentes redes de trabajo entre el Ayuntamiento y el sector asociativo en un ámbito concreto.

Son espacios de participación, de cooperación pública, asociativa y de acción conjunta entre instituciones y organizaciones de la ciudad que trabajan para mejorar la ciudad o las condiciones de su población en un ámbito concreto.

Es un espacio compartido entre el Gobierno de la ciudad y la sociedad civil, donde se intercambian información y conocimientos y se impulsan proyectos con la cooperación entre organizaciones y Administración.

En un ámbito más pequeño, de distrito o de sector, las mesas de trabajo funcionan de modo similar: intercambiando experiencias y conocimientos y coordinando actividades y proyectos.

C. El consejo de ciudad

El consejo de ciudad sería el órgano de participación en el que estarían representados los diferentes ámbitos sectoriales y territoriales. Por lo tanto, sería el órgano que tendría una visión más amplia y transversal de toda la ciudad.

Sus funciones serían elaborar dictámenes; impulsar iniciativas ciudadanas; asesorar al Ayuntamiento en la definición de las grandes líneas de las políticas; conocer y debatir sobre el Programa de Actuación Municipal, los presupuestos y los resultados de los indicadores de la gestión municipal y los grandes proyectos del Ayuntamiento; apoyar a los consejos sectoriales; formular propuestas de interés general ciudadano al consejo municipal; proponer iniciativas ciudadanas; solicitar audiencias públicas; y proponer y hacer el seguimiento de los procesos participativos, consultas ciudadanas, referéndums y jurados ciudadanos.

Debería velar por el fomento de la relación entre consejos y ciudadanía, la coordinación entre órganos y la preservación de su propia dinámica asociativa, evitando su excesiva instrumentalización.

D. Órganos de participación de distrito y de barrio

El debate sobre los órganos de participación en el territorio va muy ligado al debate de la descentralización política y administrativa. Este es un tema que debería ser abordado más a largo plazo. Parece de consenso, pero haría falta una mayor capacidad de decisión por parte del territorio y, por lo tanto, habría que potenciar los órganos políticos y participativos de los distritos.

Por otra parte, desde la creación de la división territorial de los barrios, se han ido consolidando tanto la figura del consejero o consejera de barrio como la del consejo de barrio en toda la ciudad. En el Plenario municipal se aprobó la elección directa de los consejeros y consejeras de los distritos, lo que posibilitará, sin duda, un aumento de su legitimidad de representación.

Este hecho, junto con la consolidación de las dinámicas de barrio, conduce a pensar que, en un breve plazo de tiempo, la gestión y la política de barrio serán un aspecto fundamental en la política global de la ciudad.

Los consejos de barrio

Si se parte del supuesto de que la participación pasa por la proximidad y que esta se da, sobre todo, en el barrio, se podría afirmar que el barrio se convertirá en el espacio básico de referencia de una

comunidad. Siguiendo esta lógica, los consejos de barrio podrían ser uno de los espacios principales de referencia en el territorio, y habría que dotarlos de más capacidad para incidir en la política de los distritos.

Deberían ser concebidos como espacios de reconocimiento de los diferentes miembros de una comunidad que se reúnen con el fin de mejorar su entorno y su calidad de vida. Se apostaría por unos consejos de barrio que fomentaran un trabajo comunitario en red para construir acciones y políticas que supusieran una mejora real para los barrios. Serían también espacios de información, deliberación, seguimiento y rendición de cuentas e, incluso, con capacidad de decisión para elevar propuestas a los plenos de distrito.

Habría que potenciar el papel de las vicepresidencias asociativas; promover la autonomía de los consejos dotándolos de personalidad propia y haciendo efectivo su impacto en el barrio; dar más peso a las comisiones de seguimiento, ampliar su composición y crear grupos de trabajo vinculados a los consejos de barrio; dar más voz a las entidades y menos tiempo de exposición institucional; dotarlos de asistencia técnica y posibilidad de tener presupuesto para desarrollar actividades o proyectos concretos; e introducir las tecnologías para facilitar la interacción entre consejos, la información y la transparencia.

Es posible que, para llevar a cabo este nuevo funcionamiento, se requiriera un mayor número de sesiones de los consejos y la posibilidad de que puedan ser convocados a petición de las propias entidades y la ciudadanía, y no solo por iniciativa municipal. También cabe la posibilidad de juntar sesiones entre diferentes consejos con el fin de aprovechar los debates o de abordar problemas de cariz similar.

Los consejos sectoriales de distrito

Es una idea compartida también que es necesario simplificar y racionalizar los espacios de participación que hay actualmente en el territorio. Se apostaría por reducir la compleja arquitectura institucional de participación.

Por lo tanto, habría que repensar la relación entre consejos sectoriales de distrito y de ciudad, ya que actualmente, en la mayoría de los casos, la relación entre ambos es casi inexistente. En este sentido, se apostaría por repensar los consejos sectoriales y avanzar hacia formatos más flexibles, como pueden ser las mesas temáticas o los grupos de trabajo vinculados a los consejos de barrio y, si conviene, también a los consejos sectoriales de ciudad. Se podrían diferenciar unas mesas permanentes para los temas que se creyeran necesarios y para mantener los actuales espacios que ya existen, pero sería necesario tender también hacia espacios que pudieran crearse y dejar de funcionar en el momento en el que se solucionara la cuestión por la que fueron creados.

E. Audiencias públicas

Audiencia pública de ciudad

El nivel de participación en las audiencias a menudo es limitado y tiene pocas garantías de que se tengan en cuenta las propuestas y demandas de los asistentes; a menudo acaba siendo una recopilación de respuestas por parte del Ayuntamiento.

Para aumentar la participación de la ciudadanía en las audiencias, se propone incorporar la posibilidad de réplica de la ciudadanía tras la respuesta del concejal/a, levantar acta de las demandas, hacer un seguimiento de los acuerdos y temas planteados y limitar las intervenciones de los grupos políticos para dar más espacio a la ciudadanía, puesto que estos ya están representados en los plenarios.

Audiencias ciudadanas de distrito

Bajo la lógica de reducir el número de órganos, se propone hacer coincidir la audiencia pública de distrito con el consejo ciudadano de distrito, planteando la unión de ambos espacios en una sola convocatoria de audiencia ciudadana con dos partes diferenciadas: una más de consejo para representantes de entidades y de consejos de barrio y otra de audiencia abierta a todo el vecindario.

Asimismo, se propone tender hacia audiencias que propongan temas concretos para debate, de interés para el distrito o para la ciudadanía y que se conviertan así en espacios de debate sobre una materia concreta, donde los vecinos y vecinas puedan intervenir libremente y dialogar con el concejal o concejala y otros representantes del Distrito.

Los procesos de participación

Los procesos de participación para la deliberación de temas específicos son una herramienta que ha ido a más durante los últimos años y que a menudo se ha desarrollado a petición de demandas ciudadanas. Algunos ejemplos son los procesos para la definición de usos de equipamientos, solares, la ordenanza de terrazas o intervenciones en espacios públicos.

Los procesos participativos (PP) son iniciativas concretas y puntuales para promover la participación y a través de las que los diferentes actores sociales aportan y comparten su conocimiento y experiencia en espacios de diálogo con representantes municipales, expertos y profesionales.

Emprender un proceso de participación significa establecer un diálogo entre los vecinos y las vecinas, las entidades y organizaciones, los grupos de interés y todos los actores del territorio con respecto a un asunto público, así como aprender nuevos métodos para relacionarse e interactuar con los diferentes sujetos sociales y políticos para ir construyendo políticas públicas basadas en la cooperación y en una mayor inclusión social. Por lo tanto, la apuesta por poner en práctica procesos participativos parte de la visión de que una solución de consenso entre los diferentes actores implicados en una determinada cuestión de carácter público se convertirá, en gran medida, en una solución más adecuada y enriquecedora.

Los PP pueden desarrollarse a nivel territorial (a escala de calle, barrio, distrito, ciudad o área metropolitana) o a nivel sectorial e intersectorial (cultura, deportes, educación, salud, etcétera), e ir dirigidos a colectivos específicos o a la ciudadanía en general. A diferencia de los órganos y espacios estables de participación, los PP tienen un carácter puntual.

Cada proceso tiene connotaciones diversas y, por lo tanto, su diseño, fases, metodologías y herramientas deberían ser diferentes en cada caso y, en consecuencia, habría que pensar cada proceso *ad hoc*, según las circunstancias específicas. En función de estos elementos concretos (si se trata de un tema sectorial o territorial, cuáles son los actores implicados, el tiempo y medios disponibles, el contexto en que se aplica, etcétera), se diseñaría y estructuraría cada PP y se planificaría la metodología más adecuada según los objetivos específicos de cada caso.

La iniciativa de emprender un PP no tendría que ser solo de la Administración, podría provenir de una iniciativa surgida de una movilización social, a petición de una entidad o grupo, de una iniciativa ciudadana o de una demanda fruto de la cooperación entre la Administración y la sociedad civil.

Condiciones básicas para llevar a cabo un proceso participativo

Aunque cada proceso participativo es diferente y debe ser pensado y definido *ad hoc*, habría que especificar unos requisitos mínimos de partida para garantizar un proceso participativo de calidad.

- Asegurar compromiso político, claridad y transparencia desde el principio sobre las reglas del juego y los límites de la acción de gobierno respecto de sus resultados y el retorno de este a la ciudadanía.
- Fomentar el acceso al conocimiento y a la comprensión de todos los participantes sobre los contenidos y metodología del PP a través de información y comunicación accesible y pedagógica para todo tipo de participantes.
- Proporcionar espacios e iniciativas que permitan una participación abierta, inclusiva y en igualdad de condiciones a todos los actores involucrados mediante un reparto de los roles que evite liderazgos predominantes.
- Facilitar la participación mediante una definición de los tiempos adecuada a las agendas cotidianas de las personas participantes, dando a conocer un calendario de actividades con capacidad de ser adaptado a los tiempos y a las necesidades de las personas.
- Impulsar la participación de los que normalmente no participan con estrategias específicas según los grupos destinatarios (mujeres, jóvenes, personas mayores, inmigrantes, infancia, adolescencia, diversidad funcional, etcétera).

Fomento de la participación

El Ayuntamiento y los actores sociales y vecinales implicados deberían ser proactivos para conseguir una participación plural y diversa, desarrollando y poniendo en marcha mecanismos necesarios para potenciar la participación de todas las personas y actores objeto del proceso, de los colectivos más desfavorecidos o invisibilizados, de las organizaciones sociales, de los sectores profesionales, de personas con conocimiento singular por su especialización, de los actores económicos y, si conviene, de los trabajadores y trabajadoras del Ayuntamiento o de los organismos y empresas que dependen de él.

La fusión y complementariedad entre metodologías participativas

Las tecnologías digitales de participación no deberían ser un anexo de los procesos presenciales, sino que tienen que estar plenamente imbricadas y garantizar la apertura y transparencia del propio proceso de participación, ya que permiten colaborar, visualizar, documentar, certificar, cuantificar, decidir,

discutir, fiscalizar y contribuir. Al mismo tiempo, ayudan a la transformación de los resultados en formatos computables, conectables y reproducibles.

También deben permitir que un proceso participativo sea transparente y abierto al conjunto de la ciudadanía, y que sea posible consultar cualquier información a tiempo real.

La participación digital debería ir acompañada también de una digitalización participativa, es decir, de un diseño, producción y gestión de los recursos digitales de manera abierta y colaborativa.

Finalmente, se tendría que garantizar a la ciudadanía y a las entidades sociales la posibilidad de participar sin tener que utilizar directamente medios digitales. Todo proceso de participación debe ir acompañado de medidas de formación digital, así como de la mediación necesaria para trasladar la participación presencial a las tecnologías digitales.

La información y comunicación en los procesos

En el marco de un proceso participativo, la comunicación es un elemento de mucha importancia, ya que condiciona de forma determinante el desarrollo del proceso. Por ese motivo, es importante pensar y acompañar los procesos con estrategias de comunicación integrales que articulen, a través de diferentes canales y formas, todas las fases del PP.

Espacios de impulso, seguimiento y control

Habría que desarrollar órganos y espacios de impulso, seguimiento y control de procesos participativos, que velaran por su idoneidad, diversidad, transparencia y validación. Podrían contar con vecinos y vecinas, entidades y organizaciones, técnicos, profesionales, sectores, etcétera.

Evaluación del proceso participativo

El compromiso con la transparencia y la trazabilidad de todo el proceso debería ser un principio imprescindible para garantizar el compromiso del Ayuntamiento con el proceso participativo, introduciendo mecanismos de seguimiento sobre la evolución de las propuestas ciudadanas. Los mecanismos y herramientas digitales deben permitir facilitar el conocimiento y el recorrido del proceso, así como las diferentes aportaciones, debates, etcétera.

Es importante que la evaluación se inicie al principio, y no al final, para marcar así unos objetivos previos que permitan una revisión periódica y la introducción de modificaciones que mejoren las carencias detectadas.

Procesos de mandato

La realización y valoración de la propuesta del Plan de Actuación Municipal debería ser sometida a un proceso de participación y de implicación de toda la ciudad.

Habría que velar también por la participación de la ciudadanía en la elaboración de los presupuestos municipales, dando a conocer a los órganos de participación y a la ciudadanía en general la propuesta de presupuesto municipal y del Plan de Inversiones Municipal. Se podrían diseñar procesos participativos específicos o complementarios al proceso participativo del PAM, en los que se diera a conocer el presupuesto de cada actuación y se pudiera establecer un sistema de votación o de apoyo a las actuaciones mencionadas, con los límites territoriales y presupuestarios que el Ayuntamiento estableciera.

Mecanismos de democracia directa

La democracia directa está poco desarrollada en Cataluña y en España por el corsé que supone el estrecho marco institucional y la interpretación que hace el Tribunal Constitucional, pero puede, no obstante, tener camino por recorrer. No se puede rehuir esta interpretación "inventando" formas alternativas que no tengan como referencia al conjunto de la ciudadanía en el momento de tomar decisiones. Solo se puede hablar de democracia directa cuando la decisión es del pueblo, y los poderes públicos deben aceptar esta decisión (vinculante) sin ningún tipo de intermediación, de modo que todo proceso en el que no pueda participar el sufragio universal y el resultado no sea una decisión política no puede considerarse democracia directa.

Hay principalmente tres tipos de mecanismos de democracia directa: el referéndum, el referéndum revocatorio de autoridades (*recall*) y la iniciativa popular.

- El **referéndum** es la convocatoria de todas las personas que conforman el pueblo (habría que ver cómo se amplía el concepto original y se incorporan, por ejemplo, mayores de dieciséis años, personas sin nacionalidad española, etcétera) para que tomen una decisión política. Normalmente se presentan tres opciones, a favor, en contra o abstención, pero puede tener otras potencialidades, como escoger otras alternativas.
- El **referéndum revocatorio** tiene como finalidad echar de la institución a algún representante político porque se considera que no cumple las expectativas que creó cuando fue escogido para ejercer esta función. En nuestro sistema institucional, esto se puede hacer en el ámbito de las relaciones laborales, ya que el comité de empresa escogido en unas elecciones puede ser revocado en cualquier momento por una mayoría suficiente de trabajadores y trabajadoras durante su mandato representativo.
- La **iniciativa popular** es la propuesta promovida por un pequeño número de personas que acredita, mediante la recogida de un número determinado de firmas, que tiene interés para una colectividad más amplia. Cuando se alcanza esta cifra, si el poder público, en este caso el Ayuntamiento, no tiene en cuenta la petición presentada, es obligatorio convocar un referéndum. Si no tiene este efecto vinculante, la iniciativa popular no puede considerarse dimensión directa, sino un mecanismo de dimensión dialógica que se explicará más adelante.

La democracia directa tiene también algunos riesgos, por ejemplo, el coste económico y su relación con el beneficio social, la tentación plebiscitaria, la simplicidad binaria de las posibles respuestas, el peso de lo emocional sobre lo racional, entre otros.

Se trata de debatir si existe algún momento de la actividad pública en el que la decisión final pueda ser tomada por el conjunto del pueblo, ya sea un barrio, un distrito o la ciudad.

A. La iniciativa ciudadana

En el caso de que la iniciativa tuviera como objeto la petición de convocatoria de un referéndum, es importante y necesario definir cómo y quién puede promoverla, sobre qué materias, cómo se debería votar, el objeto del referéndum, el proceso, la iniciativa para promoverlo, los medios de seguimiento y el sistema de control y garantías. Es necesario también un debate más profundo sobre los riesgos y ventajas de esta medida.

La iniciativa ciudadana podría ser impulsada por un mínimo de tres personas mayores de 16 años o por una organización.

El contenido de la propuesta y el modo de estructurarla formarían parte del derecho de autoorganización social, y el Ayuntamiento debería articular el sistema que permitiera su presentación y la respuesta a la demanda.

Se podrían presentar iniciativas para poner en marcha cualquiera de los canales indicados en el apartado "Acción institucional", es decir, procesos participativos, foros de debate, órganos consultivos, referéndums, etcétera. También se puede utilizar para proponer normas, acuerdos, actuaciones o puntos en el orden del día del Pleno. Debe estudiarse la opción de incorporar la posibilidad de hacer consultas sobre los tributos y precios públicos municipales, ya que actualmente no es posible y, en cambio, forma parte también de las competencias municipales. Habría que establecer una gradación para cada uno de los tipos de iniciativas según la población a la que se dirige.

El máximo de apoyos requeridos para que una iniciativa popular pueda ser llevada al Pleno y a consulta ciudadana, si es el caso, es de 15.000 personas, lo que corresponde aproximadamente al 1 % de la población mayor de 16 años empadronada en Barcelona, y en un periodo de 180 días hábiles.

Se podrían pedir iniciativas a escala de barrio, o delimitar una zona concreta sumando diferentes barrios, aunque de distritos diferentes, siempre y cuando no se rompiera su unidad administrativa.

Los mecanismos de democracia directa no deberían tener ningún filtro por parte de los grupos municipales. El filtro para llevar a cabo una iniciativa ciudadana debería ser la propia recogida de firmas y, por lo tanto, de apoyo por parte de un sector de la ciudadanía. En este sentido, pues, las iniciativas tendrían que llevarse a trámite sin previo acuerdo del Consistorio ni informes de los concejales y dejar que sea el debate público y político el que tome una determinación sobre la iniciativa propuesta.

Los mecanismos de recogida de firmas podrían ser presenciales y telemáticos. Podría ser incorporado en el reglamento municipal de participación el sistema establecido por las iniciativas ciudadanas de procedimiento de control por muestreo, evitando así la recogida de firmas una por una, ante notario, secretarios o fedatarios especiales, procedimiento que añade mucha complejidad y pocas garantías. El sistema de muestreo dotaría a la iniciativa de control y el propio control al Ayuntamiento, que podría contrastar, simultáneamente, el cumplimiento del requisito de empadronamiento de las personas firmantes.

El Ayuntamiento impulsaría también acciones de fomento que dieran a conocer a la ciudadanía este mecanismo de democracia directa y facilitaría los recursos necesarios para su impulso. Facilitaría también la publicidad y comunicación de la iniciativa, introduciendo mecanismos de discriminación positiva para los colectivos minoritarios, más vulnerables o con menos recursos.

Las iniciativas podrían ser promovidas de manera presencial o utilizando internet y las redes sociales y con plataformas de participación digital. La regulación del funcionamiento en la red debería tener la misma lógica que la regulación en los ámbitos presenciales.

B. La consulta

La consulta es la convocatoria a la ciudadanía para que tome una decisión política. Normalmente se presentan tres opciones, a favor, en contra o abstención, pero puede tener otras potencialidades, como escoger otras alternativas.

Las consultas pueden ser promovidas a propuesta del Ayuntamiento para pedir la opinión de la ciudadanía o bien por la propia ciudadanía mediante una iniciativa ciudadana.

Podrían efectuarse consultas a nivel de ciudad, barrio o distrito, o bien delimitando una zona afectada que incluyera diferentes barrios, aunque no obligatoriamente del mismo distrito, siempre y cuando se respetara la delimitación administrativa. Se podrían hacer consultas a una escala más pequeña de barrio cuando hubiera que abordar un tema muy concreto y el censo al que se dirige estuviera muy

delimitado. Cuando se considerara oportuno, podría contemplarse la posibilidad de que participaran personas no residentes, pero sí usuarias habituales de los servicios de la ciudad.

El objeto de la consulta debería ser sobre competencias o servicios municipales o también con la finalidad de que el Ayuntamiento se pronunciara a favor de determinadas resoluciones o propuestas.

En el caso de que la consulta fuera a consecuencia de una iniciativa ciudadana, se le aplicaría el mismo reglamento explicitado en el apartado anterior.

Habría que definir el mínimo necesario de participación sobre el censo dirigido para que la consulta fuera tomada en consideración.

Fortalecimiento asociativo y gestión cívica

A. El fortalecimiento asociativo

Asociarse es un derecho, y hacerlo se convierte en una práctica social que debe ser reconocida desde un punto de vista estrictamente democrático.

No habrá mejora democrática en la institución si no hay valores democráticos y prácticas coherentes en la sociedad, particularmente en las organizaciones sociales. El Ayuntamiento debería promover que pudieran mejorar su funcionamiento democrático: control de las personas representantes, espacios de diálogo y construcción de proyectos asociativos, fortalecimiento de los órganos decisorios, etcétera. El fortalecimiento democrático implica, pues, la necesidad de dotar de mayor calidad democrática a las prácticas organizativas de la sociedad.

Partiendo de la base de que Barcelona es una ciudad con una gran vida civil y con una ciudadanía activa y organizada, debería ser imprescindible y necesario contar con el tejido asociativo y seguir fomentándolo. Se deberían otorgar los mecanismos necesarios para contribuir a potenciar un

asociacionismo de base amplia, de funcionamiento democrático y en red, poniendo en valor y facilitando los procesos de asociacionismo y de autoorganización.

A pesar del vigor del mundo asociativo, no debe olvidarse que la propia crisis y el conjunto de los cambios urbanos, laborales, demográficos y en los estilos de vida están dando lugar a una sociedad poco vertebrada, o muy fragmentada socialmente. En este sentido, debería ser un objetivo de primer orden de la acción política con objetivos comunitarios facilitar procesos y experiencias de organización de los sectores de población más alejados de la vida asociativa.

Es necesario potenciar y velar también por el cumplimiento y la difusión del código ético de las asociaciones, así como por el buen funcionamiento democrático de las organizaciones sociales, sin el cual se hace difícil pensar en una democracia sólida y efectiva. También habría que mantener un fichero de entidades actualizado que facilite la relación y la transparencia.

Se apostaría por potenciar el tejido asociativo e incluir fórmulas para la gestión de los programas sectoriales o equipamientos que permitieran modelos de gestión cívica y comunitaria, incluyendo también formas de cogestión.

B. La gestión cívica

Barcelona cuenta, desde hace muchos años, con experiencias concretas de gestión cívica y comunitaria de recursos públicos o comunes que responden a diferentes demandas, dinámicas y servicios, desde equipamientos hasta solares o locales y servicios municipales.

El origen de estas experiencias es muy diverso: la reivindicación vecinal; el acuerdo o pacto con el tejido asociativo; el concierto, la concurrencia o concurso público; e, incluso, la regularización de espacios o equipamientos que estaban ocupados.

Sin embargo, últimamente, la demanda de espacios y equipamientos para la gestión comunitaria, bien sea por parte del tejido asociativo, bien por colectivos sociales menos estructurados, ha aumentado sensiblemente.

Por eso, puede considerarse que, además de participar en debates públicos y tomar decisiones conjuntamente con la Administración, cada vez hay más expresiones de la ciudadanía que muestran una clara voluntad de hacer, construir y gestionar servicios comunitarios y públicos. Es decir, hay cierta tendencia de cambio en el paradigma de la participación: de la demanda a las instituciones y de la participación en el debate público hacia la demanda de espacios y herramientas para el diseño y la gestión de los propios servicios.

El reto debería ser desarrollar el marco de una nueva institucionalidad que combine elementos de gestión pública con los de gestión comunitaria, con una participación y corresponsabilidad activa de las propias personas usuarias, beneficiarias, creadoras y gestoras de los servicios públicos.

En este marco, los equipamientos de proximidad en el ámbito de barrio juegan un papel central, y tendrían que poder ser espacios de cohesión social, de fortalecimiento de proyectos asociativos y de empoderamiento y refuerzo del vínculo comunitario. Por lo tanto, se requiere repensar su función y su proyecto como oportunidad para que crezcan como plataformas de fortalecimiento de la vida comunitaria y promuevan nuevas formas de gobernanza y de gestión pública comunitaria.

Es necesario repensar y fomentar la gestión cívica y comunitaria e innovar en fórmulas de gestión adaptadas a las necesidades de los proyectos concretos y a las capacidades de cada territorio y colectivo. Habría que definir también los criterios para la adjudicación de la gestión cívica, para que respondan a políticas de transparencia, democracia en la gestión, fomento de la red comunitaria y beneficio del bien común.