

# BALANCE DE LAS POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN BARCELONA

ELISENDA ORTEGA

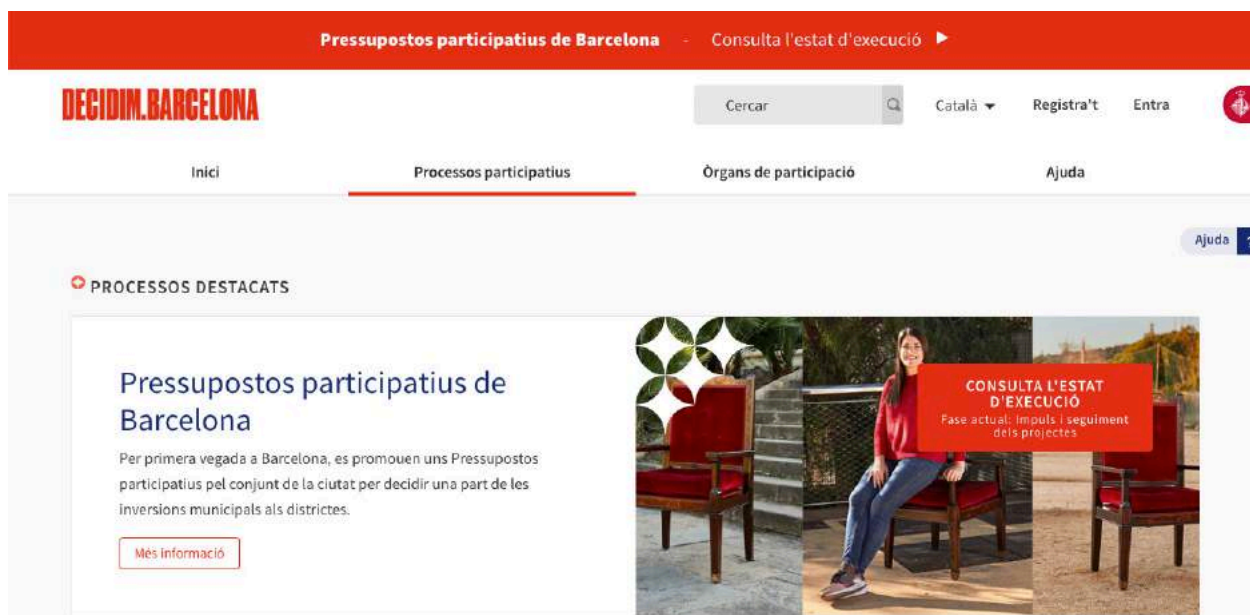
*La pandemia ha acelerado la digitalización de nuestras tareas más simples. El caso de la participación ciudadana no ha sido una excepción, las administraciones se vieron obligadas a interrumpir temporalmente sus acciones participativas y adaptarlas, a veces precipitadamente, a la nueva realidad de restricciones sanitarias.*

**E**n este contexto, se ha tenido que optar, obligatoriamente, por incrementar la participación digital. Barcelona contaba con la suerte de disponer de una excelente plataforma de participación construida con software libre, que según *People Powered* está considerada la mejor de las plataformas complejas de participación<sup>1</sup>. *Decidim.barcelona* se empezó a construir en el 2016, como una de las medidas del gobierno de *Barcelona en Comú*. La reivindicación de *democracia* ya de las plazas del 15-M y el auge del movimiento de activistas digitales, se plasmaba en la creación de un sistema donde la ciudadanía pudiera participar en las grandes decisiones. Esta plataforma, como canal de participación del Ayuntamiento, se construyó a la par que el nuevo reglamento de participación del 2017, ambos instrumentos se dividían en cuatro espacios de participación: procesos, órganos, iniciativas y consultas. La voluntad era estandarizar la participación ciudadana, asegurar su calidad, honestidad y transparencia. Y permitir, a través de las iniciativas y consultas, la decisión de la ciudadanía en torno a los grandes temas de ciudad.

Actualmente, la plataforma *Decidim* está activa en 30 países, en más de 400 administraciones y 50 organizaciones sociales. Se ha convertido en un proyecto tecnopolítico que hibrida participación digital y presencial para la democratización de gobiernos y organizaciones sociales, con unos principios éticos basados en un exigente contrato social, y con una comunidad que vela por su cumplimiento y desarrollo.

Aun así, una plataforma digital diseñada basándose en los principios democráticos no es suficiente para una participación de calidad, si no hay una voluntad política de transferir la toma de decisiones a la ciudadanía de forma honesta y transparente. En ocasiones, regímenes poco democráticos han utilizado mecanismos de participación para blanquear la falta de libertades y derechos humanos. Un ejemplo reciente ha sido la voluntad del gobierno de Sebastián Piñera en Chile de utilizar la plataforma *Decidim* en plena represión de los movimientos sociales.

Por otro lado, tampoco podemos eludir el debate sobre la brecha digital, a la que hay que sumar las otras brechas como la de alfabetización y la de participación política. ¿Quién participa más? Nos dicen los estudios



Página web *Decidim Barcelona*. Foto: Bru Aguiló, 2022.

que las personas con mayor nivel de alfabetización, que acostumbran a corresponderse con las personas de clase media y media-alta y que, a su vez, gozan de un nivel de capacitación digital más elevado. Pero pese a los problemas de brecha digital o de manipulación política, hay que reconocer que es un síntoma de buena salud democrática que haya crecido en Barcelona un proyecto como *Decidim*.

### **Participación institucional y gobiernos de la ciudad**

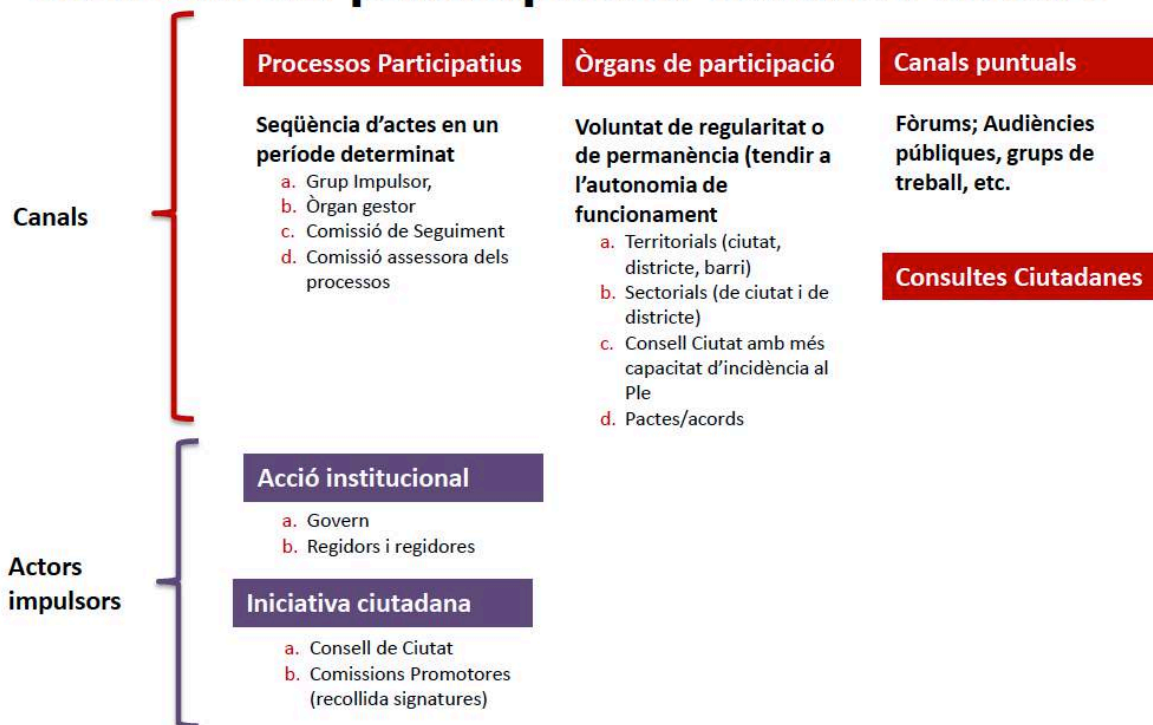
Hasta la llegada a la Alcaldía de Ada Colau y los comunes en mayo de 2015, la participación promovida por el Ayuntamiento se articulaba básicamente en realizar cada 4 años un proceso participativo en torno al PAM (Plan de Actuación Municipal), y en el diálogo con los agentes sociales a través de su participación en un complejo entramado de órganos llamados *consells*, pactos y acuerdos que se organizan territorial y sectorialmente.

El proceso participativo en torno al PAM realizado en cada mandato, resultaba más o menos participativo según la conveniencia o principios del gobierno elegido. Normalmente la opinión de la ciudadanía se recababa a través de encuestas o formularios y de debates en el seno de los órganos de participación y, por lo general, la porosidad a las propuestas vecinales era muy escasa, aunque en los distritos, donde se debatían los PAD (Plan de Actuación de Distrito) la posibilidad de incidir era bastante mayor. El proceso que se realiza para definir el PAM 2016-2019, ha sido el más participado hasta la fecha (10.860 propuestas recogidas, 30.049 participantes) debido a diferentes

factores. En primer lugar, Barcelona en Comú, nuevo actor político formado desde los movimientos sociales, accedía al gobierno y establecía un diálogo dentro y fuera de las instituciones con la voluntad de ir más allá en temas de participación. En segundo lugar, la creación de *Decidim.barcelona* fue un elemento clave para aumentar la participación entre la ciudadanía no organizada, que hasta entonces había estado al margen de los procesos de participación del Ayuntamiento.

Los *Consells* u órganos de participación han sido, hasta la aparición del *Decidim.barcelona*, el principal canal de participación ciudadana. A menudo, se creaba un *Consell* para dar respuesta a reivindicaciones vecinales y sociales o para trabajar conjuntamente con las entidades en pos de un objetivo común. En 2004 se constituyó el *Consell de Ciutat*, como máximo órgano de participación representativa. Está formado mayoritariamente por personas escogidas directamente e indirectamente por los partidos políticos, además de representantes de grandes entidades sociales y una pequeña parte de ciudadanía voluntaria escogida por sorteo. En el 2006 se formaron los 72 *Consells de Barri* que tienen como novedad la asistencia libre y la toma de palabra, sin intermediaciones, de vecinos y vecinas. Pero es en los temas sociales donde más ha avanzado la participación en los *consells*, consensuando propuestas de acción que acostumbran a cristalizar en proyectos o incluso servicios, como alguno de los logros del *Consell Municipal de Benestar Social*, primer órgano de participación creado en Barcelona en 1988. Sin embargo, y a pesar del gran proceso de transformación urbana que la ciudad experimenta a partir de las Olim-

## Sistema de participació: canals i actors



Sistema de participació Ajuntament de Barcelona. Foto: Bru Aguiló, 2022.

piadas, entre los más de 200 *consells* de participació que existen, nunca ha habido un *consell* de Urbanismo. En la época de los gobiernos de Pasqual Maragall y de la coalición PSC- IC, es en el ámbito microterritorial de barrios y en los distritos donde se establecen más canales de diálogo sobre temas urbanísticos y donde el movimiento vecinal consigue mayores victorias. La descentralización de 1984 atribuía a los distritos competencias en la gestión de servicios de proximidad como centros cívicos, casales, y en las actuaciones urbanísticas de proximidad. Pequeñas actuaciones como la reforma de plazas, la construcción de equipamientos, son debatidas y consensuadas con el tejido asociativo y vecinal, al menos para evitar el conflicto o, más a menudo, a consecuencia de éste.

Respecto a los mecanismos de participación directa, como consultas e iniciativas ciudadanas, aunque recogidos en la normativa de participación de 2002, no estaban regulados procedimentalmente, por lo que su ejercicio era a discreción del consistorio. La única consulta convocada en Barcelona, en 2010, sobre el tranvía de la Diagonal resultó un fracaso, tanto por la vulnerabilidad del sistema de votación como por el contexto de crisis económica que empujó a la ciudadanía a

manifestarse en contra de lo que parecía, en ese momento, un proyecto innecesario. En 2013 el gobierno Trias rechazó las 25.916 firmas recogidas por la iniciativa ciudadana *Defensem el O-3* que tenía como objetivo deshacer las privatizaciones y recortes de las *Escoles Bressol* (guarderías municipales). El Ayuntamiento ni siquiera admitió la iniciativa a trámite alegando defectos de forma y falta de garantías de autenticación de las firmas.

Desde el período preolímpico, el llamado "Modelo Barcelona" basado en el partenariado público-privado, la competencia internacional y la creación de infraestructuras para la captación de turismo, ferias y negocios, era el modelo económico y de gobierno de la ciudad y lo seguiría siendo bajo el mandato de Convergència i Unió, sin que hubiese un marco de participación donde cuestionar los grandes temas de ciudad como la masificación turística, la especulación inmobiliaria, la contaminación y la privatización de lo público. En estas décadas de falta de diálogo y participación, surgen iniciativas comunitarias autogestionadas como las de *Can Batlló* y *Germanetes* y procesos participativos impulsados desde lo vecinal-comunitario, como los de *Forat de la Vergonya* o *Fem Rambla*. Experiencias que dan mil

vueltas a la participación institucional y conforman todavía una referencia metodológica y vivencial.

### **El reglamento de participación de 2017 y su incidencia**

En el primer mandato de los comunes se puso el acento en regular los procesos de participación y en facilitar la democracia directa a través de iniciativas y consultas. El reglamento aprobado el 2017, ahora anulado judicialmente en sentencia condenatoria, quería sentar las bases para que las grandes decisiones de ciudad se tomaran de forma participada con la ciudadanía, para ello, se reglamentaban los siguientes mecanismos clave:

- *Los procesos participativos*: se creaba el procedimiento que aseguraba la obligatoriedad de convocarlos en todos los cambios de planeamiento urbano y en las actuaciones urbanísticas importantes, así como en inversiones, planes y normativas. La creación de órganos de garantía debía fomentar una participación de calidad y evitar la manipulación y/o el empobrecimiento de contenidos de los procesos participativos.
- *Las iniciativas ciudadanas*: la voluntad era asegurar que la ciudadanía podía incidir en la agenda política sin esperar la invitación del consistorio a participar. Se podía promover una consulta de ciudad con la recogida de 15.000 firmas y el consistorio se comprometía a su convocatoria. Después de la sentencia de nulidad del reglamento, serán necesarias 88.709 firmas y la aprobación por mayoría absoluta del pleno municipal.
- *Las consultas ciudadanas*: entidades ciudadanas y/o el gobierno municipal podrían proponer consultas y multiconsultas al estilo suizo, como instrumento para abordar los grandes temas sobre el modelo urbano. Así, una vez al año, se podían llevar a votación, de forma individual o múltiple, diferentes temas como la municipalización del agua, etc.

En el Reglamento no llegó a abordarse la reforma de la participación en el marco de los distritos y los barrios. Una reforma necesaria para profundizar en la descentralización administrativa, aumentar las competencias y sentar las bases para elevar la calidad de la participación y la toma de decisiones en los *consells de barri*, posibilitando también, la elección directa de *consellers/conselleres* de distrito. Pero con el reglamento sustitutorio acorde con la sentencia que será aprobado posiblemente en junio, será tan imposible como antes del 2017 promover una consulta desde la ciudadanía. Sólo quedará en pie el camino para realizar iniciativas ciudadanas que no soliciten consulta y el procedimiento para procesos participativos para realizar proyectos urbanísticos, inversiones, planes y normativas.

El segundo mandato de los comunes<sup>2</sup>, marcado por la anulación del reglamento 2017 y el pacto de gobier-

no con el PSC (Partit dels Socialistes de Catalunya), la participación ya no conforma un eje prioritario de actuación. La ciudadanía queda al margen de la toma de decisiones sobre el modelo de ciudad que se está construyendo.

En 2019, mientras se discutía sobre las líneas del PAM 2019-2022, se convocaron los *Presupuestos Participativos*, con el objetivo de crear un nuevo mecanismo de democracia directa. La finalidad era que ambos procesos pudiesen realimentarse, darse sentido conjuntamente. El resultado ha sido un proceso del PAM desdibujado que no ha abordado los grandes temas de ciudad y unos presupuestos demasiado desvinculados del mismo (ya que además se interrumpieron durante un año de pandemia Covid). Aunque los presupuestos tuvieron una participación más que notable (73.490 participantes y 1.982 proyectos presentados) y provocaron una gran movilización comunicativa de los diferentes proyectos que intentaban captar el máximo de votos, han recibido diferentes críticas que hay que tomar en consideración. El presupuesto inicial de 75 millones de euros se redujo a 30 millones por necesidades de la pandemia. En este contexto, la votación se asemejaba a una competición de proyectos por los recursos sin debates colectivos sobre qué necesidades eran las más convenientes. Otra crítica está relacionada con los límites presupuestarios de los proyectos (900.000€ máximo en los distritos con mayor presupuesto) y el rígido filtro técnico que cada distrito aplicaba a su criterio, resultando que algunos distritos impidieron pasar a la fase de votación a un amplio número de proyectos. Una tercera crítica a destacar es que no han incidido en la distribución presupuestaria del Ayuntamiento y planteándose que habría sido más oportuno relacionar directamente los presupuestos con el proceso participativo del PAM y la planificación de la inversión municipal (PIM).

Pero durante la Covid-19, a la par que las redes de solidaridad comunitarias, surgieron espontáneamente diferentes manifiestos ciudadanos firmados por personas expertas, académicos, activistas, profesionales, pidiendo cambios políticos frente la pandemia que incidían en el modelo de ciudad, en temas ambientales y sociales, de derecho al espacio público, de género, de movilidad, de economía, cultura y renta básica. Pero el debate con este tipo de iniciativas no se llegó a plantear en ningún momento, y en su lugar se constituyó el llamado *Pacte per Barcelona*, siguiendo el manido modelo socialista (véase el Plan Estratégico Barcelona 2000) consistente en mesas de diálogo entre grandes instituciones económicas y grandes entidades sociales que llegan a acuerdos muy básicos que no trascienden más allá del propio consistorio. Una veintena de organizaciones sociales mostraron su rechazo al texto final de *Pacte per Barcelona*, entre ellas el *Consell d'Associacions de Barcelona*, la *FAVB*, *Lafede.cat*, la *Federació*



Guías prácticas *Decidim Barcelona*. Foto: Bru Aguiló, 2022

*Catalana de Voluntariat Social*, el CJB, la XES, la PAH y *Ecologistes en Acció*.

Por otro lado, si miramos los actuales procesos participativos que se llevan a cabo, hay que constatar que la toma de decisiones a través de este mecanismo de participación deja mucho que desear. Si nuevamente se pone el foco en los temas urbanísticos, podemos comprobar que los procesos participativos se hacen rápido y mal, no se desarrollan en el tiempo, fases y garantías democráticas que cabría desear, parece que todas las decisiones estén tomadas de antemano y las oportunidades de debatir y proponer que se dan a la ciudadanía son mínimas (como ejemplo reciente, cabe destacar el proceso *Repensem l'espai firal de Montjuïc*).

En definitiva, es como si la sentencia que ha declarado nulo el reglamento haya imposibilitado también utilizar otros canales de participación para el debate y discusión sobre el modelo de ciudad. Podría parecer que se ha perdido la oportunidad de ofrecer un marco de participación en la toma de decisiones importantes, aun habiendo hecho un gran esfuerzo para avanzar en ello durante el primer mandato.

### **¿Qué se puede proponer para los próximos años?**

Sin duda habría que volver a poner la participación en la agenda política como un eje prioritario de la acción

de gobierno, trasladando verdaderos debates y decisiones a la ciudadanía. Para ello, sería necesario:

- Garantizar la calidad y apertura de los procesos participativos y, en especial, los urbanísticos. Para ello hay que establecer los mecanismos internos, técnicos y políticos que aseguren que la participación es un eje fundamental de las políticas públicas en Barcelona. No vale con aparentar que se hace participación ni en cumplir el expediente.
- Promover y facilitar las iniciativas ciudadanas, no para promover consultas, si no para introducir temas relevantes en los órganos de decisión política que obliguen a realizar debates ciudadanos y toma de decisiones concertadas.
- Tal vez podría retomarse el proceso del PAM para abordar los grandes temas de futuro de la ciudad: ¿Qué turismo podemos asumir? ¿Cómo debe ser la movilidad de la ciudad? ¿Qué desarrollo económico promover? ¿Cómo proceder frente a la crisis climática y medioambiental? Y a su vez, promover el debate en torno a la inversión municipal ¿a qué debemos dedicar más dinero?
- Aprovechar al máximo las posibilidades del *Decidim.barcelona*, dándole contenido, debate e interacción, votaciones incluso, aunque no sea con la forma de consulta. Posibilitar que la propia ciudadanía pueda convocar y realizar procesos participativos, debates, propuestas, a través de la plataforma, articulando

una participación digital de abajo a arriba o una participación por irrupción. A su vez, establecer puntos de acogida y soporte presencial a la ciudadanía en los barrios más afectados, para capacitar y minimizar la brecha de la participación digital.

- Poner el foco en la participación de proximidad, en los barrios y distritos, incrementando sus competencias y mejorando sus mecanismos participativos, como la dinámica de los *Consells de Barri*, garantizando una buena moderación y dinamización que aumente la calidad de los debates y las posibilidades de participación incidiendo en la toma de decisiones.
- Promover el diálogo y la coproducción entre los movimientos sociales, las iniciativas de autogestión comunitaria y la innovación social y el Ayuntamiento.
- Reforzar el sector de la dinamización y facilitación de la participación, disminuyendo la precariedad y

asegurando salarios dignos desde la contratación y licitación pública.

- Fomentar procesos de participación digital y presencial entre la infancia, adolescencia y jóvenes, como derecho y como aprendizaje, para una sociedad más democrática.

En definitiva, deberíamos *hackear* la sentencia condenatoria, creando nuevos mecanismos para el debate de los grandes temas urbanos, ya que no podemos contentarnos con la cercenadura democrática de los jueces ni con las inercias inmovilistas a las que se acostumbra a someter la institución municipal.

---

1 <https://es.peoplepowered.org/digital-participation-platforms>  
[https://ajuntament.barcelona.cat/innovaciodemocratica/es/noticia/decidim-ha-sido-reconocida-como-la-mejor-herramienta-digital-de-participacion\\_1146100](https://ajuntament.barcelona.cat/innovaciodemocratica/es/noticia/decidim-ha-sido-reconocida-como-la-mejor-herramienta-digital-de-participacion_1146100)

2 El mandato empezó en mayo de 2019.

#### NOTA SOBRE LA AUTORA

Elisenda Ortega. Funcionaria del Ayuntamiento de Barcelona, ha trabajado en diferentes barrios y distritos gestionando equipamientos de proximidad y desarrollando programas en ámbitos de participación y apoyo a entidades cívicas y sociales. Actualmente es responsable del departamento Fomento de la Participación de la dirección de Innovación Democrática.