

Ciudadanía y participación a nivel local: el caso de la ciudad de Barcelona¹

**M. Ignacia Fernández
Universidad de Barcelona
Diciembre de 2003**

Mucho se ha escrito y discutido sobre las posibilidades reales de participación ciudadana que ofrecen las administraciones públicas a nivel local, en el contexto de las actuales democracias representativas. El tema ha sido enfocado desde diversas perspectivas, tales como las formas alternativas de conceptualizar la participación; los beneficios que reporta la participación a la administración local así como las dificultades que ella conlleva; las capacidades reales que poseen los ciudadanos para acercarse a la oferta participativa o demandar la creación de nuevos espacios; el aporte de estos procesos a la profundización de la democracia, etc.

En el caso de esta investigación, de lo que se trata es de construir un vínculo entre las definiciones teóricas de ciudadanía y la práctica concreta de la participación. En otras palabras, se persiguen dos propósitos fundamentales. Por una parte, realizar una aproximación al debate teórico entre las distintas corrientes de pensamiento en torno al concepto de ciudadanía; por otra, aplicar estos conceptos en el análisis empírico de la participación ciudadana a nivel local en un caso concreto -la ciudad de Barcelona- interrogándose sobre el tipo de ciudadanía que expresa la participación que ofrece el Ayuntamiento de Barcelona a través de sus distritos y la acción de las entidades sociales.

El estudio analiza la relación entre las entidades sociales que participan a nivel local en algunos distritos de la ciudad de Barcelona y la oferta pública participativa que propone el Ayuntamiento. El objetivo final de ese análisis es contrastar estos resultados con la revisión teórica de las aportaciones recientes

¹ El texto que se presenta a continuación ha sido preparado para ser presentado en las Segundas Jornadas de Sociología Política, Madrid, 11 y 12 de diciembre. Forma parte de una investigación teórica más amplia sobre ciudadanía y participación, realizada entre septiembre de 2002 y mayo de 2003, para optar al Diploma de Estudios Avanzados, Doctorado en Sociología, Universidad de Barcelona.

al debate sobre la ciudadanía, de modo tal de ofrecer una panorámica general de la relación entre el estado y sus ciudadanos en materia de participación.

Para efectos de esta presentación el énfasis estará puesto en los hallazgos empíricos relativos a la calidad de la participación ciudadana que tiene lugar en Barcelona. Dada la necesaria conexión de estos resultados con un modelo teórico, se ofrece en primer lugar, una breve síntesis de la perspectiva analítica adoptada.

**Perspectiva teórico – analítica:
derechos y deberes de ciudadanía, responsabilidad social y participación**

Desde la perspectiva teórica adoptada por esta investigación, la ciudadanía no se define sólo por la posesión de unos derechos, sino que implica también el cumplimiento de deberes u obligaciones de parte de los ciudadanos para con el conjunto de la sociedad en la que se encuentran insertos.

Al menos desde fines del siglo XIX y hasta bien avanzado el siglo XX se entendía que los deberes de ciudadanía consistían casi exclusivamente en votar para la elección de los representantes, pagar impuestos para asegurar un ingreso al estado y poco más. Pero desde hace un tiempo se levantan distintas voces que abogan por una mayor responsabilidad ciudadana en los asuntos públicos, por una democracia más horizontal y participativa. Estas voces plantean que para superar la apatía política, que se expresa en el escaso interés por votar, no basta con mejorar los canales de representación existentes, sino que es preciso crear nuevos canales, que involucren a los ciudadanos en el día a día de la gestión pública y que permitan la expresión permanente de sus demandas y preocupaciones. Se trata, en síntesis, de crear un mayor sentido de responsabilidad social en la ciudadanía, de modo tal de que adquiera conciencia de que además de derechos, posee también deberes.

Aquí se parte del convencimiento de que la conciencia de deberes es tan importante como la conciencia de derechos; deberes que aluden al compromiso de los ciudadanos para con el desarrollo y bienestar de la sociedad a la que pertenecen. Dicho en otros términos, la ciudadanía plena sólo tiene lugar cuando se está en condiciones de ejercer libre, igualitaria e informadamente una amplia gama de derechos civiles, políticos y sociales, y cuando se contribuye en la construcción de los arreglos sociales por medio de

los cuales, cada sociedad en particular, define y asegura la provisión de esos derechos. Se puede contribuir en la construcción de dichos arreglos participando de maneras diversas, pero lo cierto es que esa contribución implica, en cualquier caso, el cumplimiento de una responsabilidad.

La ciudadanía plena se juega en el ejercicio de la responsabilidad social. Si bien ese ejercicio puede ser más o menos activo, cuestión que dependerá de las motivaciones e intereses personales, de la disponibilidad de tiempo, de las opciones ideológicas personales, etc., lo cierto es que el ejercicio de la responsabilidad implica necesariamente, algún grado de participación social: participación en la definición del tipo de sociedad en que queremos vivir, participación en el diseño y la provisión de servicios sociales, participación a través de la denuncia y la reivindicación, participación en la elección de los representantes, participación en la toma de decisiones sobre asuntos que competen de manera personal, involucran al barrio o afectan a la sociedad de la que se forma parte.

Pero no todas las tradiciones teóricas comparten este planteamiento. En un contexto en que el debate académico y político está influido por teóricos liberales, liberal socialdemócratas, comunitaristas y republicanos, este trabajo se sitúa teóricamente en un punto intermedio entre las posiciones liberal socialdemócrata y republicana. Toma de la primera, la importancia atribuida al rol social del estado y la valoración de los derechos sociales y, de la segunda, la importancia de la responsabilidad social en la definición de ciudadanía, con vistas a la construcción de una ciudadanía activa preocupada del bien común.

Perspectiva empírica:

El nivel local, las audiencias públicas y otras iniciativas de participación ciudadana

Ante la constante referencia a la importancia de la participación ciudadana en el discurso político, esta investigación postula que los debates teóricos que están teniendo lugar en torno al tema de la ciudadanía y la importancia relativa de derechos y deberes, pueden ser de gran utilidad para comprender la lógica de las dinámicas participativas que actualmente tienen lugar en una ciudad.

Para abordar este tema se indaga en cómo se comportan los ciudadanos de Barcelona al momento de participar en la gestión pública que tiene lugar a nivel

local, cómo conceptualizan y valoran ellos su propia participación y la de sus vecinos y qué opinión tienen de los espacios de participación que ofrece el estado. Se explora también en la oferta participativa que entrega el ayuntamiento, los mecanismos y canales existentes y la valoración de la participación que subyace a esa oferta.

A partir de este análisis será posible concluir si es que la participación ciudadana a nivel local en Barcelona es expresión unívoca del modelo liberal socialdemócrata que impera en España desde hace más de 20 años o si, por el contrario, incorpora también algunos elementos de otras corrientes teóricas. En el primero de los casos se estaría demostrando que los ciudadanos participan predominantemente como respuesta reactiva ante la eventual vulneración de sus derechos, pero no motivados por ideales de bien común. Si por el contrario, la observación da cuenta de motivaciones y objetivos distintos, podrían estar sentándose las bases para un cambio en la manera de concebir la relación entre el estado y los ciudadanos.

El trabajo de campo realizado combina dos técnicas de investigación: observación no participante en las audiencias públicas de distrito y entrevistas en profundidad a miembros de entidades sociales. Para el análisis de estas experiencias se seleccionaron tres distritos de la ciudad de Barcelona: Ciutat Vella, Sants – Montjuïc y Sarriá - Sant Gervasi.

La oferta participativa del Ayuntamiento de Barcelona se rige de acuerdo con las Normas Regulatoras de Participación Ciudadana, aprobadas en Consejo Plenario el 22 de noviembre de 2002, que reemplazan a la anterior normativa de 1986. De acuerdo con el texto de las Normas, estas pretenden ampliar y reforzar los procesos, mecanismos y organismos para la participación de los ciudadanos de Barcelona, en los asuntos de la ciudad.

Para cumplir con estos objetivos, se estructuran en 6 grandes temas: i) los derechos de la ciudadanía; ii) el fomento del asociacionismo; iii) los órganos de participación, donde se crea la figura del Consejo de Ciudad como máximo órgano consultivo y de participación del ayuntamiento y refuerza los Consejos Sectoriales; iv) los procesos de participación, que constituyen un nuevo mecanismo obligatorio para la aprobación de proyectos urbanísticos de gran envergadura o de especial trascendencia y que son recogidos en Memorias Participativas; v) los mecanismos de participación, donde se crea la instancia

de las Audiencias Públicas; vi) las instancias de mediación y amparo, que crea los servicios de mediación comunitaria.

El ámbito de aplicación de las Normas es tanto la ciudad como los distritos. Eso significa que cada uno de los mecanismos e instrumentos que crean o fortalecen las nuevas normas se aplican a nivel de ciudad, así como en cada uno de los distritos.

En el caso concreto de las audiencias públicas, el texto de la normativa sólo define los criterios de convocatoria. Se supone que el desarrollo específico de las audiencias está regulado por las Normas Reguladoras del Funcionamiento de los Distritos y por los reglamentos específicos de cada distrito. En los distritos incluidos en este estudio, las audiencias públicas comenzaron a realizarse a principios de 2002, con anterioridad a la promulgación de las Normas. La excepción es el distrito Sants – Montjuïc, donde se realizan audiencias públicas desde febrero de 2000.

Según se aprecia, al menos a nivel de discurso la actual administración del Ayuntamiento de Barcelona expresa un compromiso por superar parte de los problemas tradicionalmente asociados a la participación, tales como la escasa existencia de espacios de participación y la predominancia de modelos participativos “de arriba hacia abajo”. Distinto es si –como se verá a continuación- lo establecido en la normativa se traduce en acciones prácticas que permitan incrementar la participación o si los nuevos mecanismos introducen mejoras en la calidad de la misma.

Resultados: la distancia entre las posibilidades reales de participación y el anhelo de la democracia participativa

A continuación se ofrece una síntesis de los principales resultados de la investigación ordenados de la siguiente forma: primero se revisa la trayectoria reciente de los tres distritos estudiados en materia de participación ciudadana y el lugar que ocupan las audiencias públicas en ese contexto. Luego se pone el énfasis en la opinión de los propios entrevistados: se analizan sus motivaciones a la participación y los objetivos de las entidades que representan; se describe la valoración que ellos hacen del estado y la calidad actual de la participación ciudadana en Barcelona; se recoge su evaluación sobre la relación que

mantienen con el ayuntamiento a través del distrito; y finalmente se presenta su opinión sobre los derechos y deberes de ciudadanía.

Trayectoria de participación ciudadana en los distritos estudiados

Los resultados del trabajo de campo constatan la existencia de importantes diferencias en cuanto a la cantidad y calidad de participación ciudadana entre los distritos. Si se realiza un continuo en orden de mayor a menor nivel de participación histórica, los distritos quedarían ordenados de la siguiente manera: Sants-Montjuïc, Ciutat Vella y Sarrià – Sant Gervasi.

Ya sea para revertir el déficit participativo o para potenciar la participación tradicionalmente existente, los tres distritos se encuentran impulsando diversas acciones en materia de participación ciudadana, que trascienden la sola adecuación de sus actividades a la nueva normativa de participación.

Más allá de las diferencias y particularidades en la forma como políticamente cada distrito decide enfrentar el desafío de la participación ciudadana, se constatan también algunas características comunes a los tres distritos: i) la alta valoración que, al menos a nivel formal y discursivo, realizan todos los entrevistados sobre la importancia de fomentar y motivar la participación entre los ciudadanos como un mecanismo para obtener mejores resultados de gestión pública; ii) el grueso de la relación con la ciudadanía se canaliza a través de asociaciones o entidades formalmente constituidas.

Audiencias públicas de distrito: características y resultados

El análisis de las audiencias públicas permite constatar al menos dos cuestiones. En primer lugar, muestra que como mecanismo de participación ciudadana, las audiencias son menos innovadoras de lo que señalan sus promotores; se trata de un mecanismo más informativo que participativo, de carácter tradicional, donde no hay espacio para la deliberación ni se promueve el compromiso de la ciudadanía con la gestión gubernamental.

En segundo término, se constata que la motivación de la ciudadanía a participar en las audiencias es básicamente reivindicativa; las personas asisten para dar a conocer públicamente aquellos problemas que creen que debe ser resueltos por el gobierno local. Las audiencias públicas constituyen un espacio privilegiado para la expresión de personas con un bajo nivel de organización,

no organizadas o que se constituyen ad hoc para la reivindicación de un problema en particular. En el caso de las grandes entidades es un espacio para escenificar públicamente una reivindicación que los técnicos y políticos del distrito ya conocen, para provocar respuestas de parte de la administración o simplemente, para estar al tanto de los temas que son de interés general, que preocupan a otros ciudadanos u entidades y que ahí se debaten.

Motivaciones a la participación ciudadana

Ante la pregunta por las motivaciones personales para participar en una entidad, en general se aprecia una preocupación por el entorno, por el barrio e incluso por la sociedad en su conjunto. Los entrevistados no participan con la única intención de resolver un problema puntual que los afecta, sino que lo hacen de manera constante a través del tiempo, porque sienten la necesidad de involucrarse en los asuntos públicos, intervenir en la toma de decisiones y, con ello, contribuir a crear la sociedad que, desde su perspectiva, es mejor para todos.

Objetivos de las entidades que representan los entrevistados

Mientras que los representantes de asociaciones de vecinos expresan una preocupación por el bienestar de la comunidad en general, que no se asocia a la consecución de ningún producto u objetivo concreto, sino a una mejoría general de la calidad de vida de las personas; quienes representan a asociaciones de comerciantes en cambio, expresan una finalidad mucho más instrumental, la de defender y potenciar el comercio, para el propio beneficio de los asociados. También las asociaciones sectoriales (mujeres, jóvenes, ancianos) velan centralmente por el bienestar de sus miembros.

Pero a pesar de estas diferencias, al momento de realizar actividades para cumplir con estos objetivos, las propuestas de las distintas entidades son bastante similares y se concentran en la organización y promoción de fiestas y actividades recreativas diversas, además de la prestación de servicios a la comunidad en el caso de las asociaciones más consolidadas o de servicios. Estas actividades no logran involucrar mayormente a los asociados, aún cuando asisten a ciertos eventos puntuales con mayor o menor entusiasmo, no se comprometen activamente con el destino de la asociación, sus objetivos y sus estrategias de acción.

Estas constataciones son importantes al menos por dos motivos. En primer lugar, porque muestran que a pesar de poseer unos objetivos más o menos instrumentales, no todas las actividades que promueven las entidades son de carácter instrumental. Destacan sobre todo las actividades destinadas a promover la vida de barrio, que tienen un importante potencial para crear un sentimiento de pertenencia colectiva. En segundo lugar, porque permiten apreciar que a excepción de un grupo de ciudadanos motivados, el resto de la ciudadanía no está dispuesta a “sacrificar” parte de su tiempo y sus energías en actividades que en principio, no le reportan ningún beneficio personal directo.

Características de la participación ciudadana en Barcelona de acuerdo con la percepción de los entrevistados

La opinión generalizada de los representantes de entidades entrevistados es que, en términos generales, la participación ciudadana es baja. Este no sería un problema específico de la ciudad de Barcelona, sino una situación generalizada a nivel de las sociedades occidentales, donde el sistema de vida juega un rol fundamental de fomento a la apatía, el individualismo y la falta de compromiso.

Parte de la responsabilidad también recaería en el mundo asociativo. Los entrevistados critican a las instituciones que ellos mismos representan o al mundo asociativo en general, por estar conformado por entidades cerradas, que no se relacionan entre ellas.

Finalmente, cuando se pregunta a los entrevistados por las causas que ellos creen que explican la desmotivación generalizada a participar, prácticamente la totalidad de las opiniones apunta a la falta de necesidades, al hecho de tener las principales necesidades resueltas. Esta explicación trasciende el barrio, la edad o la actividad de los entrevistados y se ofrece como la constatación de las transformaciones que han tenido lugar en España durante los últimos 20 años.

Relación de las entidades entrevistadas con el Ayuntamiento

En términos generales se constata una buena relación. Los entrevistados valoran por sobre todo el diálogo y la colaboración, más allá de las diferencias políticas. Todos sienten que su opinión es tenida en cuenta. Por otra parte, las entidades saben perfectamente lo importante que es el ayuntamiento para

conseguir sus propósitos, por lo que mantener una relación positiva con la administración responde también a una necesidad instrumental.

En síntesis, esta relación positiva y fluida estaría expresando una dinámica básicamente instrumental; los entrevistados demuestran interés por los asuntos de gobierno, saben como mantener buenas relaciones y están dispuestos a hacerlo precisamente, porque saben que sólo así sus demandas y reivindicaciones serán escuchadas y, en el mejor de los casos, resueltas. Los dirigentes entrevistados no se sienten socios del estado, sino muy por el contrario, se definen como un actor distinto, parte de cuya misión es luchar y presionar para que el estado haga lo que tiene que hacer, como si la resolución de los problemas colectivos fuera sólo responsabilidad del estado y no de los ciudadanos.

Derechos y deberes de ciudadanía

Contrariamente a lo que se esperaba, varios de los entrevistados establecen la relación entre derechos y deberes de ciudadanía independientemente que se le pregunte o no por ella. Es decir, asumen que para poder ejercer y reclamar sus derechos, deben asumir también algunas responsabilidades para con la sociedad a la que pertenecen.

Para la mayor parte de los entrevistados asociarse y participar se concibe como la mejor forma que tienen los ciudadanos para lograr un mayor reconocimiento de sus derechos.

Finalmente, varios entrevistados aluden a derechos sociales y colectivos. No se refieren ni a sus derechos individuales ni a las reivindicaciones que caracterizan la acción de la asociación a la que pertenecen, sino a los derechos de segunda generación y a la necesidad de que sean reconocidos para la sociedad en su conjunto.

A modo de conclusión

Retomando el intento por establecer un vínculo entre distintos tipos teórico ideales de ciudadanía y la realidad de la participación ciudadana que tiene lugar en la ciudad de Barcelona en la actualidad, los resultados de esta investigación permiten concluir que:

- i) La administración de Barcelona, a través de sus distritos, promueve una participación ciudadana propia de un gobierno que se hace cargo de las críticas a la tradición socialdemócrata pero que sin lugar a dudas, forma parte de ella. Es un gobierno que valora la participación y genera canales para promoverla, pero que se mantiene dentro de los márgenes propios de las sociedades socialdemócratas, al definirse a sí mismo como el principal garante del bienestar de los ciudadanos y considerar la participación importante sólo en tanto mecanismo de consulta y de decisión ciudadana.
- ii) La acción de los ciudadanos (organizados en entidades sociales) también está mediada por la tradición socialdemócrata en que se encuentran insertos. Valoran la importancia de la participación fundamentalmente en lo que tiene que ver con asegurar el reconocimiento y respeto de sus derechos y supervisar la gestión del gobierno, que es el primer y principal responsable del bienestar de la ciudadanía.
- iii) Sin embargo, se aprecian algunas señales de agotamiento de los mecanismos tradicionales de participación, de parte de la ciudadanía. Existe un cierto grado de conciencia sobre el rol que deben jugar los propios ciudadanos en la obtención del bienestar, sobre la parte de responsabilidad que toca a cada uno y sobre la importancia de la participación en la toma de decisiones y la gestión compartida (con el gobierno) de los asuntos públicos.