

ELS CONSELLS DE BARRI I LA MILLORA DE LA GOVERNANÇA LOCAL

Autor: Xavier Moreno de Castro

Tutora: Mariona Tomàs Fornés

NIUB: 17837960

Treball Final de Màster

Màster de Gestió Pública Avançada

Curs 2021-2022

INTRODUCCIÓ	4
1. PARTICIPACIÓ CIUTADANA. ENFOCAMENTS I DEBATS	7
1.1. La participació política i la crisi de legitimitat del model representatiu	7
1.2. El model deliberatiu	8
1.3. La participació ciutadana	11
1.3.1. El concepte de participació ciutadana	11
1.3.2. L'impacte de la participació ciutadana en el <i>policy making process</i>	12
1.3.3. El capital social i la participació ciutadana	15
1.3.4. Síntesi de continguts i conclusions del capítol	18
2. ELS CONSELLS DE BARRI DE LA CIUTAT DE BARCELONA	19
2.1. Estructura organitzativa de la participació a la ciutat de Barcelona. Els òrgans de participació	19
2.1.1. Els òrgans de participació de la ciutat de Barcelona	19
2.1.2. Sobre el funcionament dels òrgans de participació	23
2.2. Els Consells de Barri. Descripció, regulació i característiques principals	25
2.2.1. Descripció i regulació dels Consells de Barri	25
2.2.2. Característiques principals dels Consells de Barri	26
2.2.3. Síntesi de continguts i conclusions del capítol	28
3. METODOLOGIA DEL TREBALL	30
4. RESULTATS DE LA INVESTIGACIÓ	34
4.1. Funcions actuals dels Consells de Barri	34
4.2. Adequació i compliment de les funcions dels Consells de Barri identificades en la normativa	36
4.3. Valors i aportacions de les funcions del Consell de Barri a la governança municipal	38

4.4. Límits al correcte acompliment de les funcions normativament establertes dels Consells de Barri	41
4.4.1. Sobre la valoració dels factors explicatius plantejats pels investigadors com a límits a l'acompliment: coneixement i expectatives dels actors, disseny institucional i voluntat institucional	41
4.4.2. Sobre els factors explicatius aportats per les persones entrevistades	43
4.5. Estratègies per tal de millorar l'acompliment de les funcions	47
5. DISCUSSIÓ DELS RESULTATS	50
5.1. Sobre les aportacions de les persones entrevistades al voltant de les funcions dels Consell de Barri	50
5.2. Sobre les consideracions recollides al voltant de l'actual acompliment dels Consells de Barri	51
5.3. Sobre la capacitat d'evidenciar els límits en l'acompliment dels factors explicatius proposats pels investigadors	51
5.4. Sobre les propostes per millorar l'acompliment de les funcions dels Consells de Barri	53
6. CONCLUSIONS	56
7. BIBLIOGRAFIA	59
7.1. Referències bibliogràfiques	59
7.2. Referències normatives	63
7.3. Referències de documents i informes de l'Ajuntament de Barcelona	66
ANNEXOS	67
Annex 1. Guió de l'entrevista	67
Annex 2. Buidat de les entrevistes realitzades durant la investigació	68
Annex 3. Recull dels quadres resum del treball	98

INTRODUCCIÓ

Les polítiques de participació ciutadana en les administracions públiques locals del nostre país han assolit una situació de maduresa institucional després de la seva ràpida emergència i extensió durant la darrera dècada del segle passat i la primera del present segle XXI.

D'antuvi¹, aquestes administracions es van definir amb una lògica *eficientista*, on allò important era *actuar* per superar els dèficits del model franquista anterior. Amb el temps, però, evolucionen cap a un nou caràcter, que s'anomenarà "relacional", i que se centrarà en *com actuar*. Així, s'impulsarà l'obertura de la gestió dels afers públics al conjunt d'actors que hi concorren, ja sigui des de l'interès, l'oportunitat o la necessitat. Això vol dir que es promourà la implicació i la participació de la ciutadania per a la millora i legitimació de les decisions públiques.

Aquest trànsit, tal com es detallarà en aquesta tesina, suposa la resposta a un seguit de reptes de caràcter democràtic i social que han hagut de fer front les nostres societats i sistemes de govern. Alhora, aquests requeriments han actuat com un factor clau en l'esmentat consolidament de les polítiques participatives i en la promoció de la seva institucionalització.

Tanmateix, el fet que s'hagi produït una maduresa institucional també ha suposat situar aquestes polítiques de participació sota el focus de l'anàlisi i l'avaluació. Aquest examen s'ha estès des d'aquelles experiències més puntuals i concretes (processos participatius) fins a aquells espais més estables i estructurats (òrgans de participació).

En relació amb això, són aquests darrers elements de l'arquitectura institucional de la participació -els anomenats "òrgans participatius"- els que centraran l'atenció de la nostra tesina. I d'entre aquests, hem triat fixar-nos en els que se situen d'una manera més propera a la quotidianitat i les polítiques de proximitat locals, perquè també són els més propers i accessibles a la ciutadania i, alhora, els que tenen un impacte més clar en la conformació de l'acció pública. En el cas de l'Ajuntament de Barcelona, aquests òrgans, que articulen la governança territorial dels seus districtes i barris, s'han anomenat "Consells de Barri".

¹ D'acord amb el que explica Joaquim Brugué a *Democratitzar la Democràcia*, una de les obres de referència sobre la nova governança local (Brugué, 2003).

Atesa la seva notorietat en el marc de l'esquema de governança local barcelonina, els Consells de Barri també han estat abastament examinats, tant per iniciativa de la pròpia administració local com pel que fa a diversos espais acadèmics interessats en la matèria. Aquestes recerques² s'han centrat, de manera majoritària, a analitzar-ne el funcionament, així com en el grau d'acompliment dels seus criteris funcionals. Això és, tot valorant elements com ara la qualitat de la deliberació que s'hi donen, la seva accessibilitat o la diversitat o pluralitat dels seus participants, entre d'altres. Es partiria així de l'assumpció que aquests òrgans realitzen el seu paper institucional, d'acord amb el que ha previst la normativa que els regula.

Nogensmenys, aquest treball parteix d'una interrogació anterior, més teòrica i conceptual. El que nosaltres pretenem clarificar, a diferència d'alguns dels estudis precedents, és si els Consells de Barri fan el que s'ha definit i previst que facin i, per tant, si compleixen el seu paper en l'esquema de governança municipal de la ciutat de Barcelona. Del que es tracta, doncs, no és pas d'avaluar com funcionen, ni tampoc si reïxen en la seva actuació, sinó si s'usen tal com la pròpia normativa municipal ha previst. Dit d'una altra manera, no ens interessarà saber si fan millor o pitjor la seva feina, sinó quina feina fan.

Així doncs, la pregunta de recerca amb què hem plantejat aquesta tesina és si els Consells de Barri compleixen la seva funció en el sistema de governança de la ciutat de Barcelona.

En aquest sentit, els objectius d'aquest treball són:

- Caracteritzar correctament les funcions del Consell de Barri en el model de governança de la ciutat de Barcelona.
- Verificar l'acompliment de les funcions que aquest té encomanades en relació amb aquest model.
- Identificar actuacions que permetin a l'esmentat òrgan mantenir i reforçar aquest paper en el sistema de governança local.

² Són exemples d'aquests treballs la "Guia orientativa de criteris i estratègies per a la dinamització dels òrgans de participació ciutadana", o l'"Avaluació i pla de treball per als Consells de Barri del districte de Sants-Montjuïc (barris de Sants, Sants-Badal, Hostafrancs, la Marina de Port i la Marina del Prat Vermell)", elaborades per l'Ajuntament de Barcelona els anys 2017 i 2016, respectivament. Així mateix, l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) o l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB) són exemples d'institucions que han tractat, en el marc de la seva recerca, l'anàlisi d'aquests òrgans de participació.

Entre els resultats esperats destaquen:

- Compilar la documentació de referència (anàlisi, estudis, projectes) sobre aquest àmbit.
- Recollir el coneixement que tenen de l'òrgan els principals actors que hi concorren, així com les expectatives amb què hi participen.
- Identificar factors que afectin en l'acompliment de les funcions dels Consells de Barri i accions concretes a implementar per tal de millorar-lo.

La motivació del treball és l'interès de l'autor en el funcionament de la governança local de la ciutat de Barcelona i, de manera específica, en el paper que hi juguen els instruments, processos i espais de participació de la ciutadania. En aquest sentit, partim d'una mirada crítica sobre el funcionament actual d'aquests espais, amb la percepció que una part d'ells han anat separant-se de la missió i funcions que tenien encomanades.

La metodologia del treball serà de caràcter qualitatiu. En primer lloc, es realitzarà una revisió bibliogràfica i normativa per tal de conceptualitzar la noció de participació ciutadana, tot connectant-la amb les teories de la democràcia deliberativa. Posteriorment, s'examinarà la naturalesa i les funcions de l'òrgan objecte d'anàlisi: els Consells de Barri. I finalment, s'elaborarà una investigació basada en entrevistes en profunditat, la qual permetrà donar resposta a la pregunta de recerca i, si s'escau, posar llum sobre possibles propostes que permetin reforçar el paper d'aquest òrgan en la governança de la ciutat.

Aquest treball de tesina s'estructura en set capítols diferenciats, a més de la introducció present: els cinc primers capítols es dedicaran a tractar els objectius del treball, mentre que els dos darrers es destinaran a formular unes conclusions finals i a recollir la bibliografia consultada, respectivament. Així mateix, el treball inclou un breu apartat d'annexos on es recull documentació relativa a la metodologia utilitzada, així com la transcripció de les entrevistes realitzades i una enumeració dels quadres resum elaborats al llarg del treball.

1. PARTICIPACIÓ CIUTADANA. ENFOCAMENTS I DEBATS

1.1. La participació política i la crisi de legitimitat del model representatiu

El sistema democràtic contemporani compta, entre els seus pilars centrals, amb la participació política³ de la ciutadania que conforma el seu cos polític, la seva *demos*. Aquesta participació política, des d'una perspectiva d'estructura o *polity* (Vallès, 2002), pot perseguir la consumació de dues voluntats diferents: o bé influir en la selecció de persones que prenen les decisions o bé influir en les pròpies decisions (Molina, 1998). Fruit d'aquesta aproximació diferent a l'objecte de la participació política, en resulta un concepte democràtic diferenciat, que s'ha organitzat, en la literatura acadèmica i des d'una perspectiva clàssica, en base a dos models: el liberal democràtic i el de la democràcia directa.

La perspectiva liberal democràtica se centra en el paper de la representació com la via preferent de participació, la qual assegura un accés igualitari a la presa de decisions per part de la ciutadania i una defensa de l'interès general per sobre de l'interès particular. Des d'aquesta perspectiva, els mecanismes de participació política directes generen problemes, entre d'altres, d'escala, de complexitat i de manipulació (Sartori, 1995).

La perspectiva de la democràcia directa, en canvi, planteja com a insuficient la participació política que proposa el sistema representatiu, tot entenent que aliena els individus de la seva voluntat política, tot generant un concepte fictici d'igualtat i constrenyent la seva autonomia individual. Per contra, aquesta perspectiva advoca per una participació no mediada que permeti promoure un veritable interès general, fruit de la deliberació i de l'acció compartida (Barber, 1984).

En tot cas, en la majoria de democràcies contemporànies s'ha acabat imposant, a nivell institucional i amb una diversa paleta de singularitats, el model representatiu (Lijphart, 1999).

³ Podem entendre la participació política com l'acció o actitud mitjançant la qual un individu o grup, que no està a priori formalment designat per adoptar decisions polítiques, pretén intervenir en aquest procés, d'acord o no amb les regles de joc predeterminades (Molina, 1998).

Enfront aquestes dues concepcions del sistema democràtic, en bona part excloents, sorgeix una nova perspectiva, la deliberativa, que pretén aportar respostes als reptes i limitacions plantejats per les dues anteriors. Cal entendre l'emergència d'aquesta nova concepció en el context de la crisi de legitimitat que pateix el sistema representatiu durant la segona meitat del segle XX. Així, a partir de la dècada dels anys 50 del segle passat, diversos autors comencen a assenyalar el creixement imparable de l'abstenció i l'apatia política de la ciutadania, fet que es tradueix en un allunyament d'aquesta ciutadania envers la classe política, tot posant en risc la legitimitat de les estructures democràtiques (Bobbio et al., 1986).

Aquesta *desafecció* estaria causada, en bona part, per un procés de mercantilització de la democràcia, model teoritzat per autors com ara Anthony Downs i Joseph Schumpeter. Aquest procés situaria la ciutadania com a espectadora d'un teatre democràtic en què els diversos partits polítics competirien pel seu vot sense prestar, però, una atenció especial als seus problemes reals o als valors polítics de fons (Schumpeter, 1950; Downs, 1973).

D'aquesta manera, i com a resposta a aquesta situació, es plantejaran noves propostes que *“reclamen noves maneres de fer i que, sobretot, facin recuperar als ciutadans la il·lusió per la cosa pública, els impliqui de forma personal en la presa de decisions polítiques i els faci dignes subjectes dels drets que tan a costat aconseguir”* (Martí, 2006: 14). I aquesta és l'aportació central que pretén realitzar el model deliberatiu en clau de millora democràtica.

1.2. El model deliberatiu

El model deliberatiu s'aproxima a la crisi de legitimitat prèviament assenyalada des d'una perspectiva procedimental, de *politics*. Malgrat que parteix d'idees clàssiques, tan antigues com el mateix concepte de la democràcia (Elster, 1998), el model deliberatiu es renova a partir de les aportacions de Joseph Bessette o Jürguen Habermas, que discuteixen sobre estratègies que permetin implicar a la ciutadania, de manera directa, en la presa pública de decisions (Martí, 2006).

Podem definir la democràcia deliberativa com un **“model polític normatiu que parteix, bàsicament, de que les decisions polítiques siguin adoptades mitjançant un procediment de deliberació democràtica”** (Martí, 2006: 22). Es tracta, doncs, d'una manera de prendre decisions, un procediment, el qual *“aporta justificació o legitimitat a les decisions polítiques”* (Martí, 2006: 22). Jon Elster, en el seu treball *La Democràcia Deliberativa*, proposa conceptualitzar el model per mitjà dels dos elements que el conformen, això és, democràcia i deliberació. En relació amb l'element democràtic, el model suposa *“una presa de decisions col·lectiva amb la participació de tots aquells que resulten afectats per la decisió”* (o dels seus representants). I en relació amb l'element deliberatiu, el model planteja *“una presa de decisions per mitjà d'arguments oferts per i per als participants, els quals estan compromesos amb uns valors de racionalitat i imparcialitat”* (Elster, 1998: 21).

Així, la democràcia deliberativa integra, com a ítem central, la inclusió democràtica, en el sentit que les veus i arguments de totes i tots (els implicats) han de poder ser escoltades. Alhora, com a procediment deliberatiu, planteja un *“procés de diàleg col·lectiu i reflexiu en el que s'intercanvien raons amb la finalitat de convèncer sobre la seva racionalitat, generant un consens raonat”* (Martí, 2006: 24). En aquest sentit, l'existència d'un pluralisme entre les preferències expressades pels diversos participants s'erigeix com un factor de riquesa i dinamisme dels mateixos procediments deliberatius. És per aquest motiu que *“quan major sigui la diversitat (de preferències), major serà l'intercanvi d'arguments i el número de raons que han de ser contrastades, incrementant la qualitat de la deliberació”* (Martí, 2006: 28).

Per tot això, la deliberació pressuposa l'existència del pluralisme i, amb aquest, l'existència de controvèrsies entre les preferències expressades pels diversos actors que hi concorren, o el que és el mateix, de desacords bàsics sobre una determinada decisió. Nogensmenys, cal destacar que la justificació i legitimitat de les decisions adoptades per aquest procediment no la donarà la capacitat de generar consensos, sinó la pròpia qualitat del procés (Martí, 2006). Això és així perquè la deliberació dóna valor, com a procediment, a la mateixa presa de decisions pública, atès que genera una més gran i millor comprensió dels diversos punts de vista dels actors (preferències), resol els conflictes basats en creences errònies i acosta posicions, alhora que promou decisions més informades (Martí, 2006).

Tanmateix, davant dels qui entenen que la deliberació reforça els desacords sobre una decisió determinada (Sunstein, 1995), cal entendre que qualsevol alternativa advocaria

per mantenir els ciutadans en la ignorància i preservar les seves incoherències i la irracionalitat en les seves opinions i preferències (Martí, 2006).

Com a conclusió, i des de la perspectiva deliberativa, “és millor promoure un procediment que generi un menor consens però basat en més qualitat substantiva (això és, fonamentat en raons), que un que aconseguix un major consens però que no sigui raonat en absolut” (Martí, 2006: 33). I per facilitar el reeiximent del procediment de presa de decisions quan els desacords siguin persistents, el vot i la negociació apareixeran com a eines complementàries (Gutmann i Thompson, 1996) a tal fi.

Ara que hem analitzat el model deliberatiu en els seus elements més bàsics, paga la pena recuperar una idea cabdal expressada ja anteriorment. Aquest model no planteja una solució alternativa al model representatiu pel que fa a l'estructura o a l'organització de les seves institucions, sinó que aporta un procediment per dotar, a aquestes estructures, de major legitimitat. Això vol dir que la perspectiva deliberativa no s'ha d'entendre com a substitut del sistema representatiu, sinó com una millora per a l'engranatge de les seves peces (Brugué, 2003). El model no pretén substituir qui governa, sinó tan sols influir en la manera amb què es governa, en la manera com es prenen les decisions.

En relació amb la institucionalització del model deliberatiu, cal destacar el paper de les polítiques de participació ciutadana, una de les eines amb què les diverses administracions han introduït, de manera més reeixida, aquesta lògica dintre del procés públic de presa de decisions.

Al respecte, és rellevant aclarir que no totes les iniciatives que s'han inclòs sota aquest paraigua conceptual (la participació ciutadana) persegueixen promoure la deliberació. Al contrari, la informació o la recollida d'opinions també poden ser objectius amb els quals es plantegi la participació de la ciutadania en els afers públics (Arnstein, 1969). Així, la transparència, l'accés a la informació o bé el fet de retre comptes són algunes de les diverses línies de treball amb què es tracta aquesta *altra participació* de lògica agregativa (Brugué, 2017).

En tot cas, pel que fa a aquest treball de tesina, sempre ens referirem a les iniciatives de participació ciutadana i a la seva implementació i funcionament des de la lògica deliberativa, essent aquesta el vehicle central de la democratització de la presa de decisions pública i de la seva legitimitat democràtica, tal com veurem en l'apartat següent.

1.3. La participació ciutadana

1.3.1. El concepte de participació ciutadana

Com ja hem exposat prèviament, una de les iniciatives que ha permès introduir la perspectiva deliberativa, de manera pràctica, en el procés de presa de decisions de les institucions públiques, ha estat la promoció de les polítiques de participació ciutadana.

Podem definir la participació ciutadana com **la implicació de la ciutadania d'una comunitat en l'àmbit públic, tant en els processos de deliberació i de decisions intermèdies, com en l'adquisició de certa influència en els processos de decisió final** (Jauregui, 1994). Des d'una perspectiva més material, inclourem dintre d'aquest concepte tots aquells canals i espais definits amb l'objectiu de recollir la visió de la ciutadania sobre una matèria, en el marc del procés públic de presa de decisions. La Generalitat de Catalunya⁴, per la seva banda, proposa entendre la participació com la incorporació, de forma transparent i ordenada, de les persones i la societat civil a la presa de decisions públiques, per tal d'empoderar-les.

A la llum d'aquesta aproximació inicial, cal reiterar de nou que el concepte de participació ciutadana s'ha usat, durant els darrers anys, de manera polisèmica, per referir-se a moltes coses diferents (Brugué, 2003 i 2017). Es fa, doncs, necessari refinar la nostra aproximació⁵ per tal de situar el marc d'anàlisi d'aquesta tesina.

Un primer element a discernir és la iniciativa en el desplegament de les polítiques participatives. En relació amb això, cal considerar que la participació ciutadana pot provenir d'una iniciativa de l'administració (*top-down*) o d'una de caràcter comunitari o ciutadà (*bottom-up*). Malgrat la proliferació i l'interès de les segones, ens centrarem, d'ara endavant, en aquelles que responen a un lideratge administratiu.

Un segon element a clarificar, per caracteritzar el concepte de participació ciutadana que farem servir en el nostre treball, suposa distingir-lo en base a dos dels criteris ja presentats en els capítols precedents; això és, *“qui pren les decisions i com es prenen*

⁴ Definició inclosa en el lloc web de la Generalitat de Catalunya dedicat a la difusió i promoció de les polítiques de Govern obert d'aquesta administració:

<https://governobert.gencat.cat/ca/participacio-ciutadana/que-es-participacio/>

⁵ La *Guia per dissenyar i executar processos participatius en l'àmbit local* (Brugué, 2017) proposa una interessant sistemàtica per caracteritzar les diverses modalitats de participació ciutadana, que ha inspirat, de manera directa, la redacció del present apartat. Es pot consultar la guia a: [Guia per dissenyar i executar processos participatius en l'àmbit municipal. Guies breus de participació ciutadana 8 \(gencat.cat\)](#)

aquestes decisions” (Brugué, 2017: 8). Per una banda, en base al criteri de qui pren les decisions, podem identificar o bé models democràtics representatius o bé models directes. Per l'altra, segons el criteri de com es prenen, és a dir, del procediment, podem identificar o bé sistemes agregatius (o de suma de preferències) o bé deliberatius. En el nostre cas, considerarem com a participació ciutadana aquelles iniciatives que responguin a una arquitectura institucional representativa i que es caracteritzin per la introducció de la lògica deliberativa en la presa de decisions públiques. Per aquest motiu, dintre de la nostra conceptualització de la participació ciutadana no considerarem aquelles accions destinades a una millor comunicació o intercanvi d'informació entre la ciutadania i les administracions ni tampoc les que promoguin una mera recollida de preferències d'aquesta ciutadania sense posar a disposició un espai on examinar-les i debatre-les en comú.

Finalment, un tercer i darrer element a destacar té a veure amb l'organització de la participació ciutadana. En el nostre cas, ens fixarem en els espais de participació, *“òrgans amb vocació de permanència, on l'administració i la ciutadania i els membres de la societat civil es reuneixen de manera periòdica al voltant d'una matèria sectorial (o territorial) concreta”* (Brugué, 2017: 9). Aquest treball, doncs, no tractarà l'anàlisi dels processos participatius, entesos com a experiències de participació puntuals i concretes, no permanents i amb un objecte delimitat i determinat situat al voltant d'una decisió concreta. En el moment d'analitzar la naturalesa dels Consells de Barri, objecte substantiu d'aquest treball, tornarem a analitzar al voltant de la caracterització dels espais de participació.

Clarificada la nostra aproximació al concepte de “participació ciutadana”, tot seguit tractarem la descripció de dues de les funcions fonamentals que la literatura ha definit a l'hora d'aproximar-se aquestes iniciatives. Es tracta, per una banda, de la millora i legitimació del *policy making process* i, per l'altra, de l'increment del capital social de les comunitats. A més a més, en apartats posteriors veurem la relació estreta d'aquestes funcions amb les funcions que té assignades l'òrgan objecte d'estudi d'aquesta tesina: el Consell de Barri.

1.3.2. L'impacte de la participació ciutadana en el *policy making process*

S'ha indicat ja, en els apartats precedents, que la introducció del model deliberatiu (i de les estratègies participatives, com a instrument al servei d'aquesta finalitat) es va basar, en primera instància, en una voluntat de tornar a connectar la ciutadania amb la

presa de decisions públiques, en un sentit de legitimació democràtica. Existeixen, però, d'altres valors i aportacions que expliquen, de manera complementària, el paper de la participació ciutadana en la millora i legitimació del *policy making process*, com a vehicle de referència d'aquesta presa de decisions.

Per una banda, les societats modernes han esdevingut cada cop més complexes i incertes, fruit d'una transformació constant, basada en canvis demogràfics, econòmics, polítics o tecnològics, entre d'altres (Morin, 1994; Bauman, 2003). D'aquesta manera, les institucions públiques, que tenen l'encàrrec, atribuït per la ciutadania, d'administrar la realitat de la nostra societat, es van quedant sense eines i recursos per fer-ho. Tot això implica que l'aportació de la ciutadania esdevingui capital (Brugué 2005) i *“que s'exigeixin nous models de governança que redefeixin la relació entre l'administració i la ciutadania”* (Borge, 2018: 2). Com planteja la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya, *“davant dels actuals problemes polièdrics necessitem respostes polièdriques, que no es troben en un únic lloc (l'administració), sinó en diversos (els diversos actors socials)”* (Direcció General de Participació Ciutadana, 2006: 6).

Així mateix, cal destacar que els membres d'aquestes societats també han experimentat una evolució cap una ciutadania més activa, menys sotmesa i més exigent en les seves relacions polítiques i administratives (Gyford, 1991). El model del ciutadà benestant, en tant que passiu, es veu qüestionat per demandes de major implicació d'aquest en el cycle de les polítiques públiques, tot transitant de receptor a *codecisor* i, fins i tot, a coproductor de polítiques públiques (Bekkers, et al., 2013). Dit d'una altra manera, *“els ciutadans estan farts de ser tractats com usuaris passius que reben serveis i volen comportar-se com a clients o com a consumidors que exigeixen a l'administració allò que volen i en quines condicions”* (Brugué, 2003: 29). I aquesta exigència es trasllada també a l'àmbit polític, amb uns ciutadans que ja no es conformen només amb votar, sinó que volen implicar-se activament en la definició de les actuacions públiques.

Un altre element a considerar suposa atendre als canvis en l'equilibri que sustenta el sistema de separació de poders del model democràtic (Barnés, 2019), fet que també ha impulsat la necessitat d'implicar la ciutadania en l'activitat de l'administració⁶. D'aquesta manera, i com a producte de la complexitat que afronta l'àmbit públic, el

⁶ Al voltant d'aquesta situació és especialment revelador i il·lustratiu el treball del catedràtic en Dret Administratiu, Javier Barnés, recollit a l'article “Buena Administración, principio democrático y procedimiento administrativo”, el contingut del qual hem tractat de sintetitzar en el present paràgraf (Barnés, 2018).

poder legislatiu ha anat retrocedint progressivament respecte dels seus àmbits de decisió, tot limitant la seva capacitat programàtica de l'actuació administrativa i deixant un major espai i llibertat al poder executiu. Això ha suposat l'avenç del dret administratiu, amb un protagonisme determinant del procediment. D'aquesta manera, la llei (normativa), com a materialització de la voluntat legislativa, ja no planteja la solució als problemes públics de la nostra societat, sinó que es limita a definir el camí que ha de recórrer l'administració (el poder executiu) per determinar-la. Aquesta situació brinda el repte de com controlar aquesta activitat administrativa, especialment aquella amb un caràcter més discrecional, i com vincular-la al principi democràtic. Al respecte, la participació ciutadana adquireix un paper central en el procediment, tot actuant com a baula necessària entre la voluntat de la ciutadania i l'activitat burocràtica i administrativa (Barnés, 2019).

Finalment, cal destacar el paper de la participació ciutadana en clau d'utilitat, eficiència i eficàcia (Fung, 2006). Podem sostenir aquest rol utilitarista darrera de l'afirmació següent: més i millor informació, substanciada per un procés d'interacció entre els actors i entre els problemes (o de deliberació), suposarà un millor disseny de les polítiques públiques. I aquest, una major probabilitat d'èxit de l'acció pública (Peters, 2018).

Pel que fa a aquesta darrera idea, també resulta interessant l'aproximació basada en l'existència de diversos coneixements vinculats al disseny de les polítiques públiques: el coneixement polític, el coneixement tècnic i el coneixement ciutadà (Torras, 2015). El primer coneixement deriva de la posició de la figura política dintre de les organitzacions i com a expressió del seu caràcter representatiu. El segon coneixement està basat en la formació i experiència en clau de gestió pública dels quadres burocràtics de la institució. I el tercer coneixement, especialitzat o no, sorgeix de la relació diària de la ciutadania amb una determinada temàtica o com a mer producte de la seva activitat quotidiana. Així, mentre els dos primers coneixements tenen els seus canals de transmissió cap al procés d'elaboració de les polítiques públiques (fruit de la concurrència que s'hi dona de les figures tècniques i de les figures polítiques), el tercer obtindrà en la participació ciutadana els mecanismes necessaris per emergir i introduir-se en el debat deliberatiu sobre les polítiques públiques.

1.3.3. El capital social i la participació ciutadana

En l'apartat precedent hem analitzat l'aportació i el valor de la participació ciutadana en la millora i legitimació del *policy making process*. No obstant, diversos autors han assenyalat que implicar la ciutadania (i el conjunt d'actors que conflueixen en una iniciativa pública) des d'una perspectiva deliberativa suposa també activar un instrument educatiu i sensibilitzador de la mateixa ciutadania (Brugué, 2003; Pindado, 2008). La participació, doncs, actuaria com a vehicle per promoure un sentiment de pertinença a una comunitat política, tot generant una ciutadania activa, responsable i corresponsable de la gestió dels interessos col·lectius i de la definició d'un projecte comú. O el que és el mateix, *“la participació té la capacitat de generar el capital social que garanteix el bon funcionament de la nostra societat”* (Brugué, 2003: 27). Dedicarem, doncs, aquest apartat a examinar aquest concepte, així com el seus valors i aportacions.

Tot i que *“la noció de capital social té unes arrels molt profundes”* (López et al., 2007: 1062) que es remunten, segons planteja la literatura amb una certa unanimitat, als treballs del jurista i historiador Alexis de Tocqueville (i, en concret, a la seva obra de referència, *La Democràcia a Amèrica*), partirem, en primer terme, de l'aproximació que va realitzar un segle després el sociòleg Pierre Bourdieu. Aquest va definir el capital social com **la suma dels recursos reals o potencials que es vinculen a la possessió d'un xarxa duradora de relacions de coneixement i reconeixement, més o menys institucionalitzades, que li brinda a cada un dels membres el recolzament del capital socialment adquirit** (Bourdieu, 1986). És a dir, la capacitat dels individus d'accedir als recursos de la seva societat mitjançant l'establiment de relacions socials.

Una segona definició a considerar és la proposada per Robert Putnam (1995), que entén el capital social **com aspectes de la organització social tals com la confiança, les normes o les xarxes que poden millorar l'eficiència (econòmica) d'una societat al facilitar l'acció coordinada i el benefici mutu**. Aquest autor assenyalava que la implicació dels ciutadans en els assumptes que afecten a la seva comunitat (això és, la seva participació) facilita l'èxit de les seves institucions i el progrés social. Això suposa que *“sense una sèrie d'intangibles (compromís cívic, reciprocitat, confiança i associativitat) les societats no funcionaran”* (López et al., 2007: 1064).

Així mateix, alguns autors han assenyalat possibles efectes adversos o negatius per a les persones i per a la col·lectivitat de la promoció del capital social. Entre d'altres, el

fet de *des-incentivar* la iniciativa individual (López et al., 2007), la restricció de la seva llibertat (Durston, 2000 i Lopez et al., 2007), el seu caràcter excloent i la rivalitat que estableix entre els líders de les diverses organitzacions (Durston, 2000). Nogensmenys, *“el capital social es distingeix d’altres institucionalitzacions (com ara màfies, corrupció i clientelisme) en el fet que es basa, de manera preferent, en la confiança i no en la coerció o la violència”* (Durston, 2000: 36).

Una vegada que s’ha plantejat el concepte, cal aclarir que, de la mateixa manera que amb d’altres nocions exitoses de la ciència política i la sociologia, el capital social també ha tingut un ús polisèmic, tot centrant la seva atenció en una diversitat d’objectes d’anàlisi, des del progrés econòmic de les societats contemporànies fins a la seva relació amb el crim, l’educació o la salut⁷. En aquest sentit, en el marc d’aquest treball ens enfocarem, d’una manera preeminent, al voltant de dues perspectives: la perspectiva que analitza al capital social com un recurs que permet enfortir la implicació de la ciutadania i promoure la igualtat i l’equitat de les nostres societats (en endavant, d’equitat) i la perspectiva que l’entén com a un recurs per incrementar el benestar econòmic de les nostres societats (en endavant, benestar). Aquestes són les perspectives que, des del nostre punt de vista, gaudeixen d’una connexió més directa amb la idea de capital social que es pot promoure des d’un òrgan de participació territorial local, com és el cas del Consell de Barri, àmbit objectiu d’aquesta tesina. A continuació, doncs, examinarem abreujadament aquestes dues perspectives per mirar de justificar aquesta darrera afirmació.

Per una banda, des de la perspectiva de l’equitat, reforçar el capital social pot esdevenir un element clau per a la provisió de serveis públics flexibles en la seva resposta a la diversitat de necessitats que apareixen en qualsevol àmbit local (Tendler, 1998). Així mateix, la seva promoció influirà en l’empoderament (*empowerment*) de la comunitat, això és, en el *“procés selectiu, conscient i intencionat, que té per objecte la igualació de les oportunitats entre els diversos actors socials”* (Durston, 2000: 33). Aquest empoderament impulsarà als actors dèbils de les comunitats a una millora en termes d’equitat, facilitant-los-hi l’accés a xarxes i institucions que els puguin proveir de més benestar (Coleman, 1988). Alhora, el capital social pot tenir un paper determinant en el reforçament del compromís social dels funcionaris d’una institució amb la seva comunitat, especialment amb aquells actors més febles de la comunitat (Evans, 1996), establint-se d’aquesta manera un vincle entre el capital social i la

⁷ El treball plantejat per Macarena López i altres autors suposa una molt bona exposició i síntesi d’aquesta dispersió de l’objecte d’estudi del concepte del capital social, que no reproduïrem en la nostra tesina per la seva acotada extensió (López et al, 2007).

millora de l'efectivitat dels serveis públics impulsats per l'administració (Grootaert, 1998)⁸.

Per altra banda, des de la perspectiva del benestar, el capital social “esdevé un element necessari pel desplegament d'iniciatives destinades desenvolupament econòmic social, al permetre involucrar a la comunitat en el seu procés de formulació, tot generant el necessaris consensos (i superació de controvèrsies) i involucrant-la a llarg termini amb les actuacions” (Stiglitz, 1997: 17). Això es així perquè el capital social prefigura la conducta dels diversos actors socials, tot esdevenint aquesta predictibilitat fonamental per tal de promoure cooperació entre ells (Fedderke et al., 1999). També facilita un intercanvi major, en termes de quantitat i de qualitat, d'informació entre ells (Fedderke et al., 1999), fet que, com ja s'ha dit, té un impacte directe sobre l'èxit de l'acció pública.

Es palesa fàcilment, a partir de les darreres idees expressades, la forta relació que hom pot establir entre les dues funcions de la participació ciutadana que hem analitzat en aquest capítol: la millora i legitimació del *policy making process* i el reforçament del capital social. Per una banda, el capital social facilitarà el *policy making process*, en tant que aquest se servirà de les seves xarxes (i de la confiança, compromís i normes amb les quals aquestes s'organitzen) per compartir, per part d'una ciutadania empoderada, informació i preferències, tot facilitant així una deliberació equitativa al voltant d'una acció pública i amb capacitat d'atendre les diverses necessitats de la ciutadania. I a la vegada, un *policy making process* basat en la participació ciutadana promourà l'enfortiment del capital social d'una comunitat en la mesura que, per mitjà de la implicació d'aquesta amb el seu projecte comú, en reforçaran els llaços i les relacions dels seus membres, així com el seu sentiment de pertinença. Això és, “la ciutadania estaria adquirint maduresa democràtica i dinamisme socioeconòmic a través de la pròpia participació en els assumptes col·lectius”, esdevenint així “una eina per promocionar determinades conductes i actituds ciutadanes” (Brugué, 2003: 28).

⁸ En relació amb aquest paper del capital social són rellevants les consideracions que inclou Evans en el seu treball, on assenyala algunes de les possibles pràctiques antidemocràtiques que podrien sorgir en el marc d'aquest vincle entre treballadors públics i comunitat (Evans, 1996).

1.3.4. Síntesi de continguts i conclusions del capítol

En els apartats precedents hem tingut l'oportunitat d'indicar i descriure dues de les principals funcions per les quals es dissenyen i s'implementen les polítiques de participació ciutadana en clau deliberativa; això és, la millora i legitimació del *policy making process* i l'enfortiment i l'extensió del capital social d'una comunitat.

Podem veure una síntesi d'aquesta descripció per mitjà del següent quadre resum:

FUNCIONS PARTICIPACIÓ CIUTADANA <i>(des de la perspectiva de la introducció de la lògica deliberativa en la governança i l'acció pública)</i>	VALORS I APORTACIONS	
Millora i legitimació del policy making process	Gestió de la complexitat (<i>Brugué, Borge</i>)	
	Evolució del rol de la ciutadania (<i>Gyford, Bekkers</i>)	
	Adequació al nou protagonisme del poder governatiu (<i>Barnés</i>)	
	Eficiència i eficàcia en l'acció pública (<i>Fung, Peters, Torras</i>)	
Increment del capital social	Enfortir la implicació ciutadana i l'igualtat i equitat social	Flexibilització dels serveis públics (<i>Tandler</i>)
		Apoderament -empowerment- comunitari (<i>Durston, Coleman</i>)
		Compromís institucional vers la comunitat (<i>Evans, Grootaert</i>)
	Incrementar el benestar econòmic social	Facilitació de l'acció pública per mitjà del compromís i el consens (<i>Stiglitz</i>)
		Afavoriment de la cooperació entre actors (<i>Fedderke</i>)
		Simplificació procés intercanvi informació (<i>Fedderke</i>)

Quadre resum 1. Les funcions de la participació ciutadana (elaboració pròpia)

Tanmateix, l'accent que hem donat en el capítol present a aquestes dues funcions de la participació ciutadana no és pas producte d'una aproximació o selecció arbitrària. Com ja s'ha assenyalat anteriorment, l'òrgan objecte de l'anàlisi d'aquesta tesina, el Consell de Barri, s'ha dissenyat, de manera formal, per atendre justament aquests encàrrecs o encomandes.

En concret, l'Ajuntament de Barcelona ha previst, en la normativa que els regula, que aquests òrgans de participació tindran per finalitat esdevenir els canals de participació ciutadana en el desenvolupament de polítiques públiques de proximitat i convivència (millora i legitimació del *policy making process*) i afavorir la cohesió social i la millora de la qualitat de vida (incrementar capital social). Proposem, doncs, conèixer i aprofundir, per mitjà del proper capítol, en el detall d'aquesta regulació i d'aquestes funcions del Consell de Barri.

2. ELS CONSELLS DE BARRI DE LA CIUTAT DE BARCELONA

2.1. Estructura organitzativa de la participació a la ciutat de Barcelona. Els òrgans de participació

2.1.1. Els òrgans de participació de la ciutat de Barcelona

La ciutat de Barcelona, amb la voluntat d'institucionalitzar les polítiques de participació ciutadana que s'impulsen en el marc de la seva activitat pública, s'ha dotat d'una completa i complexa estructura organitzativa sectorial. Tanmateix, tal com s'ha destacat en l'apartat dedicat a la participació ciutadana del capítol precedent, aquesta estructura organitzativa inclou tota una diversitat d'eines, instruments, espais i procediments de recepció i exposició d'informació, d'expressió de preferències i/o de deliberació pública, amb atenció general, sectorial i/o territorial.

Atès que l'objecte d'aquesta tesina són els Consells de Barri, en aquest primer apartat del capítol ens limitarem a realitzar una descripció succinta dels òrgans de participació ciutadana de caràcter territorial de la ciutat de Barcelona. Per realitzar aquesta aproximació, partirem d'un examen de les normes que els regulen.

Abans d'encetar aquesta anàlisi, resultarà útil identificar què entenem per "òrgan de participació ciutadana" en el marc del nostre treball. El Reglament de Participació Ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona⁹ (en endavant, RPC) descriu els òrgans de participació com "*els mitjans de trobada regular entre la ciutadania i l'Ajuntament per debatre i recollir, de manera continuada, les seves opinions i propostes sobre les actuacions municipals*" (art. 38.1 RPC). A més, "*els principis de proximitat, freqüència, compromís i voluntat política inspiren el funcionament dels òrgans de participació*" (art. 38.2 RPC).

⁹ En aquest treball ens referirem al contingut del Reglament de Participació Ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona de 6 d'octubre de 2017, incloent referències a les novetats que aporta l'articulat del nou projecte de reglament que aquest Ajuntament té previst aprovar durant el present mandat. En aquest sentit, és necessari aclarir que el reglament de 2017 va ser anul·lat per la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya número 874/2019, de 25 d'octubre de 2019, atenent a un defecte formal, en considerar, aquest tribunal, que la norma no respectava l'article 71 de la Llei 7/1985 Reguladora de les Bases del Règim Local. No obstant, en el moment de la redacció d'aquesta tesina es troba en tramitació l'aprovació d'una nova norma que esmenarà els defectes detectats per aquesta sentència i que, pel que fa a la regulació de l'àmbit objectiu del present treball, els Consells de Barri, mantindrà el redactat del reglament del 2017 en la seva totalitat. L'alternativa, si volguéssim subjectar-nos a la normativa que és actualment d'aplicació, seria atendre a l'ordenament vigent, les Normes Reguladores de la Participació Ciutadana de l'any 2002, una normativa absolutament desfasada i superada per la realitat organitzativa de la ciutat de Barcelona.

Tot seguint la proposta conceptual del RCP podem identificar una doble naturalesa pel que fa als òrgans de participació; per una banda, d'acord amb l'article 39 d'aquesta norma, els "*òrgans de participació seran d'àmbit territorial si les seves funcions estan relacionades amb el conjunt de la ciutat o amb una part concreta i delimitada d'aquesta, com un barri, una zona o un districte*" (art. 39 RCP). I per altra banda, *seran "d'àmbit sectorial, si les seves funcions estan relacionades amb una determinada esfera funcional de l'actuació municipal o amb algun equipament o servei públic municipal"* (art. 39 RCP). Aquest mateix article relaciona els òrgans de participació d'àmbit territorial de la ciutat de Barcelona: el Consell de Ciutat, els Consells Sectorials de Districte¹⁰ i les sessions de les Audiències públiques i els Consells de barri.

Aclarida aquesta delimitació de l'objecte d'anàlisi entrem, ara sí, a examinar l'estructura organitzativa des d'una perspectiva normativa. Ens centrarem, en primer lloc, en les previsions de les normes de referència amb rang de llei. En concret, la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona (en endavant, Carta de Barcelona), el Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, Municipal i de Règim local de Catalunya (en endavant, Decret Legislatiu 2/2003) i la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de Consultes Populars no Referendàries i d'altres formes de Participació (en endavant, Llei 10/2014).

Una primera idea a destacar és que el contingut d'aquestes normes no fa cap referència directa als Consells de Barri, objecte d'aquesta tesina. No obstant, si examinem amb detall els articulats, podem constatar com la Carta de Barcelona dedica el seu article 36 als espais de participació, tot acotant-los en el Consell de Ciutat i els "*òrgans sectorials i de districte*". En el cas del Decret Legislatiu 2/2003 s'esmenta, al seu article 62, sobre òrgans de participació sectorial, la possibilitat que, "*per acord de ple, puguin crear-se òrgans de participació sectorials, en relació als àmbits d'actuació pública municipal que per la seva naturalesa ho permetin, amb la finalitat d'integrar la participació dels ciutadans i de les seves associacions en els assumptes municipals*".

Pel que fa a la Llei 10/2014, malgrat que dedica el capítol III a les *modalitats participatives*, no hi inclou cap consideració sobre els espais de participació, més enllà

¹⁰ Precisament, una de les novetats que preveu la proposta de nou reglament que es pretén aprovar durant els propers mesos suposa l'eliminació, en la estructura organitzativa territorial de la ciutat de Barcelona, dels Consells Ciutadans de Districte. És per això que partim del nou redactat del l'article 39 del RCP (article 40), on aquesta peça ja no hi figura, havent estat substituïda per una menció als ja existents Consells Sectorials de Districte. <https://ajbcn-decidim-barcelona.s3.amazonaws.com/decidim-barcelona/uploads/decidim/attachment/file/12110/RPC-2021-Proposta-Nou-Reglament-Participacio-CAT.pdf>

de les relatives a les audiències públiques ciutadanes, que caldria diferenciar dels espais de participació tot atenent al seu objecte (regulat de manera específica i vinculat a determinats acords i programes) i al funcionament (més vinculat a l'intercanvi d'informació i la recollida de propostes de manera agregativa que a la deliberació)¹¹. Cal afegir que aquesta manca d'atenció als Consells de Barri per part de la normativa amb rang de llei no hauria de sorprendre el lector atès que la pròpia Carta de Barcelona indica que *“les normes de participació (...) es desenvoluparan per mitjà de disposicions reglamentàries aprovades per l'Ajuntament de Barcelona”* (art. 30 de la Carta Municipal).

Pel que fa a les disposicions de caràcter general, ens centrarem, en aquesta breu anàlisi, en les Normes Reguladores del Funcionament dels Districtes (en endavant, NRFD) i en l'RCP. De l'anàlisi, en quedarà exclòs el Reglament Orgànic Municipal de Barcelona (en endavant ROMB) perquè, a diferència del que trobem en altres municipis de l'entorn metropolità, que solen fer alguna referència a la matèria en l'articulat¹² del reglament orgànic, el propi ROMB declara, en el preàmbul, que *“es deixa per a una propera regulació independent, atesa la seva especificitat, la relativa al règim dels Districtes i al de la participació ciutadana”*.

Les NRFD, en l'article quart, reconeixen els districtes com a *“instància de participació ciutadana”*, tot atribuint-los la competència de *“fomentar la relacions de l'Ajuntament amb les entitats i la ciutadania i també d'informar a la ciutadania de l'activitat municipal mitjançant els corresponents òrgans d'informació”*. Així mateix, en el seu títol IV, que tracta la participació ciutadana als districtes, s'esmenten, de manera específica, sis espais de participació (que no òrgans¹³) territorials: el Consell Ciutadà de Districte (arts. 40 a 44 del NRFD), l'Audiència Pública de l'estat del Districte (art. 45 i 46), les

¹¹ És prou significatiu, pel que fa a aquesta diferenciació, que el RPC de Barcelona dediqui un capítol diferent a la regulació de cadascuna d'aquestes formes de participació, en concret el capítol IV (òrgans) i el capítol V (altres canals puntuals de participació), respectivament. Una lectura atenta d'aquest apartat, però, haurà detectat una incongruència normativa a l'hora de classificar les audiències públiques de districte; mentre que a l'article 39 del RPC, de caràcter descriptiu, s'introdueix aquest espai dintre de la categoria d'òrgans de participació territorials, el mateix articulat, com s'acaba de dir, el separa dels òrgans quan entra a tractar-ne la regulació, tot introduint aquesta en un capítol diferenciat. En opinió de l'autor, conceptualment parlant, l'enumeració de l'article 39 és errònia, ja que confon la naturalesa de les audiències públiques de districte sota una presentació general dels espais de participació a considerar dintre dels districtes.

¹² En aquest sentit, el cas de la ciutat d'Esplugues seria paradigmàtic, atès que inclou tota la normativa relativa a la participació ciutadana en el seu ROM, el que fa innecessària l'existència d'un reglament específic.

¹³ Veure l'aclariment precedent (nota al peu vuitena de la pàgina 13) sobre la diferència entre les audiències públiques i els òrgans de participació.

Comissions de Treball (art. 47), els Consells Sectorials (arts. 58 i 59), els Consells d'Equipament (art. 50) i el Consell de Barri (art. 50 bis).

D'aquesta manera, es palesa que l'enumeració de les NRFD difereix del redactat de l'article 39 del RCP pel que fa als òrgans de participació. La diferència rau en el fet que el RPC ja no esmentarà, en el futur redactat, al Consell Ciutadà de Districte, òrgan que l'Ajuntament té la intenció d'eliminar de l'estructura organitzativa de la participació municipal. Sobre aquesta incongruència, convé destacar que la futura modificació de la normativa de participació la dotarà de caràcter orgànic, pel que tindrà prelación sobre les NRFD (per tant, aquesta norma queda derogada en el seu articulat pel que fa a aquest element).

En tot cas, el Consell de Barri, com el sisè espai de participació territorial de la ciutat de Barcelona, s'introdueix en aquesta disposició de caràcter general a partir de l'any 2009, per mitjà de l'acord de 2 d'octubre de 2009 del Plenari del Consell Municipal. Per fer-ho, s'articula mitjançant un article únic, el cinquanta bis, que declara que *“cada barri de Barcelona disposa d'un Consell de Barri, que és l'òrgan de participació territorial en totes les qüestions que li afectin i que està regulat per allò que estableix el Títol III, Capítol III de les Normes Reguladores de la Participació Ciutadana. Cada Consell de Barri tindrà l'àmbit territorial i la denominació establerta per l'Acord del Plenari del Consell Municipal de 22 de desembre de 2006”*¹⁴. Aquest acord plenari, de 22 de desembre de 2006, és el que fixa l'actual delimitació i denominació administrativa dels barris de Barcelona.

Per completar aquesta breu anàlisi normativa de l'estructura organitzativa i dels òrgans de participació municipals de caràcter territorial, convé recuperar, novament, la regulació inclosa al RPC de Barcelona. S'han citat ja els articles 38 i 39 del reglament, que inclouen una definició del concepte i del seu àmbit objectiu dels òrgans de participació. La referències al Consell de Barri les trobarem, en aquest reglament, en els articles inclosos en la secció tercera del seu capítol quart, relatiu a aquest òrgan (arts. 61 a 65 RPC), i que es desenvoluparan en l'apartat següent.

¹⁴ L'actual divisió territorial de la ciutat de Barcelona es va aprovar durant la sessió del Consell Municipal del 22 de desembre de 2006, concretament en el punt vint-i-unè del seu ordre del dia. Ho podeu consultar molt detallat a: https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/catala/Estadistiques_per_temes/Medi_urb/Metodologia/Territori/index.htm

Finalment, presentem un recull de les previsions normatives analitzades en aquest apartat:

ÒRGANS DE PARTICIPACIÓ TERRITORIALS	NORMA	PREVISIONS NORMATIVES
Normes amb rang de llei	CMB (Llei 22/1998)	Art. 36
	LMRLC (Decret Legislatiu 2/2003)	Art. 62
	LCPIP (Llei 10/2014)	sense contingut específic
Disposicions de caràcter general	ROMB	sense contingut específic
	NRFD	Art. 4 + títol IV
	RPC	Capítol IV

Quadre resum 2. Les previsions normatives relatives als òrgans de participació territorial (elaboració pròpia)

2.1.2. Sobre el funcionament dels òrgans de participació

Abans de d'aturar-nos en l'examen concret de l'òrgan que centra aquesta tesina, el Consell de Barri, cal recollir algunes consideracions generals, aportades per la literatura, relatives al funcionament dels òrgans de participació. En concret, ens fixarem en un seguit d'elements que resulten determinants per tal de dotar aquests espais de la capacitat per complir les funcions amb les quals s'han creat.

Un primer element determinant per al bon acompliment d'un òrgan de participació és compartir, entre el conjunt dels actors que concorren en un òrgan, una informació clara sobre els seus objectius i regles de joc; això és, sobre el que s'espera de la participació i implicació dels diversos actors. Destaquem, en aquest sentit, que els actors que concorren en un òrgan estable de participació es poden classificar en "actors polítics", això és, representants polítics de la institució a què està vinculada l'òrgan, "actors administratius", això és, treballadors públics d'aquesta institució, i representants de la ciutadania (a la qual s'adreça l'activitat pública que es tracta en aquest espai), ja siguin representants d'entitats o col·lectius o com a persones individuals.

En tot cas, aquesta informació clara sobre els objectius permet als participants gestionar les seves pròpies expectatives i és fonamental per evitar la frustració en el futur (Martí, 2003). D'aquesta manera, els objectius d'un procés han de ser clars, com ho han de ser també els seus límits, tot evitant, així, la generació de falses expectatives entre els participants (Parès, 2009). Els òrgans de participació, doncs, han de ser capaços de traslladar la informació necessària per tal que les persones

participants coneguin el seu format, els seus objectius i també els seus límits (Brugué, 2017). Cal destacar que aquestes regles de joc compartides actuen, alhora, com una font de confiança entre els diversos actors que participen en l'òrgan (Pacheco, 2010). És per aquest motiu que aquesta informació compartida i claredat sobre unes regles de joc s'ha emprat per la literatura com un criteri d'avaluació de la qualitat de la participació institucional (Parès, 2014).

Un segon element que té un impacte directe sobre la capacitat d'acompliment dels òrgans de participació és el seu correcte disseny institucional, això és, dotar-se d'un disseny adequat per a les funcions i encomandes a les quals s'ha dotat a l'òrgan (Brugué, 2003). Cal tenir en compte, en aquest sentit, que els esforços per impulsar la participació ciutadana es poden veure frenats per un disseny defectuós dels òrgans de participació (Direcció General de Participació Ciutadana, 2006). Els principis funcionals que cal considerar en el disseny dels òrgans són diversos, des de la capacitat de coordinació i transversalitat en la pròpia administració, a la desconcentració, la diversitat i pluralitat que integren, o el seu grau d'obertura i transparència, entre d'altres (Pacheco, 2010).

Finalment, un tercer i darrer element a destacar en relació amb la capacitat dels òrgans de participació d'acomplir les seves funcions és l'existència d'una voluntat del conjunt d'actors que participen en l'òrgan a fer, d'aquesta una eina, un instrument útil per a la governança pública. Aquesta voluntat sovint es materialitza en un acord transversal, de caràcter social, polític i administratiu. Així, l'existència d'aquest acord facilita molt el funcionament dels òrgans de participació (Font, 2003) i els atorga més possibilitats d'èxit en les seves encomandes (Parès, 2009). D'entre aquestes voluntats, sovint s'ha destacat la que prové de l'àmbit polític, com aquella més determinant que és l'èxit d'un espai participatiu. Així, la voluntat política és el primer ingredient imprescindible, necessari sigui quina sigui la fórmula de participació ciutadana concreta a utilitzar (Font, 2003). En aquest sentit, l'impacte dels òrgans participatius sobre la governança de les administracions es mesura, en bona part, per la formalització d'un alt compromís polític, amb els resultats d'aquests espais (Parès, 2009). En tot cas, tant l'acord o voluntat compartida de les parts com també l'existència específica d'una voluntat política s'han incorporat com a criteris d'avaluació de la qualitat de la participació institucional (Parès, 2014).

Tal com veurem més endavant, seran aquests tres elements descrits en el present apartat (és a dir: el coneixement i expectatives dels actors que concorren en l'òrgan, el disseny institucional i la voluntat institucional) els que es platejaran com a possibles

factors explicatius de les limitacions en l'acompliment de les funcions dels Consells de Barri.

2.2. Els Consells de Barri. Descripció, regulació i característiques principals

2.2.1. Descripció i regulació dels Consells de Barri

Els Consells de Barri s'institucionalitzen a la ciutat de Barcelona com a òrgan de participació territorial, a partir de la seva incorporació en les NRFD, l'any 2009. Aquesta incorporació dona resposta a les iniciatives d'actuació incloses en la mesura de govern "*Els barris de Barcelona*"¹⁵, presentada en la sessió plenària del Consell Municipal de 28 de novembre de 2008. L'objecte principal d'aquesta mesura és "*establir els elements bàsics que compondran un barri*" com a divisió administrativa, "*adequar el model participatiu dels districtes a la nova realitat i estructura dels barris*", amb el Consell de Barri com a proposta articuladora d'aquest nou disseny institucional i "*un nou model de gestió territorial*". L'acord introdueix, així mateix, dues noves eines de gestió territorial: el Pla Estratègic de Barri i l'Observatori dels Barris de la Ciutat de Barcelona.

Aquesta mesura de govern fa referència, així mateix, a l'existència d'alguns Consells de Barri als districtes de l'Eixample o Gràcia, que suposen l'antecedent pràctic del que parteix l'administració barcelonina per a estendre'ls, de manera estructural, al conjunt de la ciutat. Aquesta extensió té l'objectiu de "*promoure nous espais de participació ciutadana a l'àmbit de més proximitat a la ciutadania, aprofundir la qualitat dels mecanismes de participació ciutadana a nivell territorial i millorar la comunicació bidireccional entre l'administració i la ciutadania*". Pel que fa a la seva descripció, considera els Consells com a "*òrgans territorials en totes les qüestions referents a la seva competència*", amb la finalitat de ser un "*canal de participació ciutadana en el desenvolupament de polítiques públiques de proximitat i convivència i aprofundir així en la cohesió social i la qualitat de vida urbana de la nostra ciutat*".

Cal destacar, finalment, que la mesura de Govern incorpora, com a annex, una proposta d'organització i funcionament intern dels Consells de Barri, que s'introduirà en l'estructura organitzativa de la ciutat mitjançant la modificació de les Normes

¹⁵ Es pot consultar el contingut d'aquesta mesura de Govern a:
<https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/96313/1/18622.pdf>

Reguladores de Participació¹⁶ vigents en aquella data, a través del mateix acord plenari del Consell Municipal de 2 d'octubre de 2009¹⁷. No obstant, la proposta organitzativa ha estat ja superada com a conseqüència de la derogació d'aquesta norma reguladora de la participació, l'any 2017, i de l'entrada en vigor del nou RCP.

En tot cas, aquesta és la font normativa que permet el desplegament dels setanta-tres Consells de Barri de la ciutat de Barcelona, els quals continuen vigents i en funcionament en l'actualitat.

Així, la definició del Consell de Barri inclosa en la gènesi d'aquest model és molt similar a la que opera actualment en el model organitzatiu de la ciutat de Barcelona, recollida al RPC. En aquest sentit, aquest reglament ens parla, doncs, del Consell de Barri com "*l'òrgan d'enfortiment comunitari i de participació política de la ciutadana en les qüestions que afecten el territori*" (art. 60 RPC). S'estableix, així mateix, que tindran per finalitat ser "*canals de participació ciutadana en el desenvolupament de polítiques públiques de proximitat i convivència i afavorir la cohesió social i la millora de la qualitat de vida*" (art. 60 RPC). Podem afirmar, doncs, que l'evolució normativa no ha fet res més que consolidar el model plantejat l'any 2009 a la ciutat de Barcelona.

2.2.2. Característiques principals del disseny institucional i del funcionament Consells de Barri

Completarem aquest apartat amb una anàlisi de la normativa que regula el disseny institucional i l'estructura de funcionament del Consell de Barri. En concret, ens fixarem en la composició, la convocatòria, els diversos subespais que el componen (plenari i comissió de seguiment) i l'esquema general de funcionament de l'òrgan.

En relació amb la seva composició (art. 62 RPC), el Consell de Barri està format per un president o una presidenta (càrrec que és exercit pel regidor o per la regidora del districte), per una vicepresidència (nomenada pel regidor o la regidora del districte, que ha de ser un ciutadà o una ciutadana de consens, amb una trajectòria reconeguda, vinculada a la vida social o associativa del barri que hagi tingut el suport de dues terceres parts dels o de les membres del Consell de Barri presents), un conseller o una consellera de districte de cada grup municipal, les entitats i associacions del barri, els

¹⁶ Es tracta de les Normes Reguladores de la Participació Ciutadana de la ciutat de Barcelona de l'any 2002. Es poden consultar a:

<https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/sites/default/files/documents/5568.pdf>

¹⁷ Es pot consultar la modificació d'aquestes normes reguladores a:

<https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/sites/default/files/documents/5487.pdf>

grups o plataformes existents i els ciutadans i ciutadanes i els veïns i veïnes del barri que ho desitgin. Així mateix, actuarà de secretari o secretària el tècnic o tècnica de districte referent d'aquell barri.

Pel que fa a la seva convocatòria (art. 63 RCP), s'han de convocar pel seu president o la seva presidenta, com a mínim dues vegades l'any, una per semestre. Es poden convocar també quan ho proposi el president o la presidenta, a iniciativa pròpia o a proposta de les vicepresidències, o una tercera part dels consellers o les conselleres que componen el Consell de Districte. O per iniciativa ciutadana, amb un màxim total de quatre a l'any. El seu l'ordre del dia s'acorda a la Comissió de Seguiment, convocada almenys quinze dies abans de la sessió del Consell de Barri, a partir de les propostes de les persones que en formen part. Es garanteix, així mateix, la publicitat dels Consells de Barri i la pedagogia en el foment de la participació, mitjançant una àmplia difusió de les convocatòries en centres escolars, centres de salut i equipaments en general dins del seu àmbit territorial d'influència.

En relació amb la suara esmentada Comissió de Seguiment del Consell de Barri (art. 65 RPC), cada Consell de Barri ha de constituir una comissió de seguiment amb les funcions següents: elaborar l'ordre del dia de les sessions del Consell de Barri; garantir la redacció de les actes, que han d'estar finalitzades en un termini màxim de quinze dies; i enviar les actes a les persones que hagin assistit a la sessió del Consell de Barri per a la seva revisió i publicar a la plataforma digital les actes de les sessions i seguiment dels temes plantejats a les sessions anteriors. Tanmateix, formaran part d'aquesta comissió representants de la direcció política i tècnica del districte, un conseller o una consellera de districte de cada grup municipal, persones representants d'entitats del barri escollides per aquestes en la primera sessió del Consell de Barri i ciutadans o ciutadanes no pertanyents a cap associació que hagin estat escollides en la sessió del Consell de Barri en la qual es constitueixi la Comissió de Seguiment.

I en darrer lloc, al respecte del funcionament de l'òrgan, (art. 64 RCP), les seves sessions s'estructuren en quatre blocs. En el primer, la representació municipal fa el retorn, si s'escau, de les propostes i del seguiment dels principals acords adoptats en anteriors Consells de Barri; a continuació es mencionen els punts consensuats en la Comissió de Seguiment i se n'informa com a ordre del dia. En el segon, es presenten i debaten les actuacions al territori objectes d'aquell Consell i definits en l'ordre del dia. En el tercer lloc, s'informa, si s'escau, de l'estat dels processos participatius, de les consultes ciutadanes i de les iniciatives ciutadanes d'interès d'aquell barri. I finalment, s'obre un torn de paraules per a la lliure exposició de la ciutadania.

En tot cas, la presidència del Consell ha de garantir que la durada del primer bloc no ultrapassi una quarta part del temps total de l'acte, tot tenint en compte que el temps ideal per a un Consell de Barri no hauria d'excedir les dues hores i mitja. Cal afegir, en aquest sentit, que totes les peticions i propostes que presentin aquestes persones han de ser contestades en un termini màxim de trenta dies mitjançant comunicació a la persona que les han presentades la qual ha de donar les seves dades personals de contacte. Així mateix, s'ha de garantir el seguiment i la traçabilitat de les propostes que sorgeixin dels Consells de Barri.

2.2.3. Síntesi de continguts i conclusions del capítol

Tal com hem detallat, l'Ajuntament de Barcelona ha estat precís i explícit a l'hora de delimitar l'àmbit funcional dels Consells de Barri. Així, se'ls atorga dos encàrrecs o encomandes fonamentals: la primera, esdevenir els canals de participació ciutadana en el desenvolupament de polítiques públiques de proximitat i convivència. La segona, afavorir la cohesió social i la millora de la qualitat de vida de la ciutadania.

En la primera atribució podem identificar amb claredat com l'administració de la ciutat aposta per concedir a aquest òrgan participatiu un paper protagonista en la definició de les polítiques públiques. I, especialment, d'aquelles que tenen un impacte més directe sobre la quotidianitat de la ciutadania. Així mateix, com hem exposat en els capítols precedents, aquest paper haurà de desplegar-se amb una lògica deliberativa si es pretén enquadrar-lo en el concepte que hem proposat (en el present treball) de participació ciutadana.

Sobre aquesta darrera idea, cal tenir en compte que el propi RCP sembla compartir aquest vincle entre participació i deliberació. Així se'n desprèn, per exemple, de la lectura del preàmbul, quan afirma que els òrgans de participació han de permetre "proposar, discutir, debatre i coproduir les polítiques públiques", tot superant d'aquesta manera, una visió més informativa o agregativa del paper de la ciutadania en la conformació de l'actuació pública.

Pel que fa a la segona atribució, afavorir la cohesió social i la millora de la qualitat de vida de la ciutadania, de nou la institució és diàfana en atorgar als Consells de Barri un paper central en la construcció del capital social comunitari, ja que, alhora, genera un vincle directe entre aquest i la qualitat de vida de les persones.

Amb aquesta primera part del treball creiem que queda, doncs, superat el primer objectiu que ens n'havíem proposat en l'elaboració. És a dir, caracteritzar correctament les funcions del Consell de Barri en el model de governança de la ciutat de Barcelona.

El pas següent (i objectiu) suposa connectar-nos amb la pregunta de recerca que impulsa aquesta tesina. Aquesta pregunta és si els Consells de Barri acompleixen aquestes funcions suara esmentades, vinculades al sistema de governança de la ciutat de Barcelona. Sobre aquesta pregunta de recerca hem plantejat ja a la introducció una primera hipòtesi de resposta, una suposició inicial, que afirma que els Consells de Barri han anat separant-se de les funcions que tenen encomanades.

També en relació amb la nostra pregunta de recerca, hem identificat, en aquest capítol, un seguit de factors explicatius que podrien aportar llum sobre la capacitat dels Consells de Barri de fer-ne efectives les funcions. Aquestes són: el primer, el coneixement, per part d'actors, de les funcions de l'òrgan, això és, de les regles de joc del Consell de Barri, així com les expectatives que d'aquest coneixement en resulten. El segon, el disseny institucional. I el tercer, la voluntat institucional respecte del paper d'aquest òrgan en el sistema de governança públic.

En relació amb el primer factor explicatiu, el grau de coneixement de les funcions del Consell de Barri i les expectatives dels actors que hi concorren, podria tenir un impacte directe sobre les funcions a les quals els diversos actors decideixen dedicar esforços, així com també al que esperen que es tractin en aquests espais. Fins i tot, segons la capacitat de compartir unes regles de joc clares, l'òrgan podria acabar actuant per una inèrcia institucional, això és, segons la idea del "sempre s'ha fet així", per lluny que aquesta actuació se separi de les veritables funcions que té encomanades.

Sobre el segon factor explicatiu, el disseny institucional, podria tenir una incidència directa en la seva capacitat per acomplir les funcions que té encomanades, especialment si no se la dota dels instruments necessaris per portar-les a terme.

I, finalment, i respecte del tercer factor explicatiu, la voluntat institucional, podria esdevenir un factor clau per explicar l'encàrrec que l'administració finalment atorga (per acció o per omissió) a aquest òrgan de participació.

En tot cas, centrarem la segona part de la nostra tesina, que desplegarem al llarg dels pròxims dos capítols, en l'anàlisi de l'acompliment de les funcions dels Consells de Barri, per mitjà del plantejament metodològic que tot seguit presentem.

3. METODOLOGIA DEL TREBALL

En aquesta segona part del treball tractem el segon i el tercer dels objectius plantejats en aquesta tesina. L'objectiu, d'una banda, és verificar l'acompliment de les funcions que el Consell de Barri té encomanades en relació amb el model de governança de la ciutat de Barcelona. I per altra banda, identificar actuacions que permetin mantenir i reforçar aquest rol. Com hem expressat amb anterioritat, no proposem analitzar l'èxit o no d'aquest òrgan en la seva activitat (en el compliment de les seves funcions), sinó comprovar quines funcions realitzen i si es tracta de les que tenen previstes.

A tall de recordatori, relacionarem de nou, i de manera succinta, les funcions normativament previstes. La primera, esdevenir el canal de participació ciutadana en el desenvolupament de polítiques públiques de proximitat i convivència. I la segona, afavorir la cohesió social i la millora de la qualitat de vida. Per tal de facilitar la seva anàlisi i vincular-les al marc teòric descrit al primer capítol del present treball, tractarem aquestes funcions, ara endavant, com la millora i legitimació del *policy making process* (primera funció) i increment del capital social comunitari (segona funció).

Per verificar l'acompliment d'aquestes funcions proposem una investigació de metodologia qualitativa descriptiva. La tècnica qualitativa de recerca busca captar el sentit que les persones donen als seus actes, a les seves idees i al món que els envolta. Per fer-ho, la seva estratègia no es basa en el mesurament d'elements o processos sinó en l'anàlisi de la fenomenologia i a l'interaccionisme simbòlic (Vallès, 2000).

En el cas de la nostra investigació ens basarem en l'ús de dues fonts primàries. Per una banda, en l'entrevista en profunditat a representants dels diversos actors que concorren en un Consell de Barri. I per l'altra, en l'examen dels treballs, articles i estudis sobre aquesta matèria, ja siguin aquells elaborats per altres investigadors ja sia pel mateix Ajuntament de Barcelona.

Podem entendre l'entrevista com un intercanvi oral entre dues o més persones amb el propòsit d'aconseguir una major comprensió de l'objecte d'estudi des de la perspectiva de les persones entrevistades (Meneses, 2011). Les seves característiques principals són: suposa un procediment destinat a obtenir informació verbal, implica una dinàmica interactiva amb un cert grau de reajustament per part dels participants, gaudeix d'un estil relativament informal (que es podria assimilar a una conversa), les preguntes són

obertes (permetent així construir respostes pròpies), persegueix aproximar-se i comprendre les idees, creences i supòsits de les persones entrevistades, s'acompanya del context adequat per evidenciar el coneixement de l'entrevistat i suposa l'ús de tàctiques de persuasió per motivar a l'entrevistat a respondre de manera adequada i el registre de les dades recollides. (Meneses, 2011).

L'entrevista que s'ha plantejat està estructurada en tres parts diferenciades. Una primera conté informació de context i preguntes sobre dades generals de l'entrevistat o entrevistada. La segona part tracta el coneixement de la persona entrevistada de les funcions del Consell de Barri i la seva valoració personal sobre el seu acompliment. Aquesta valoració s'estructurarà en base als factors explicatius que hem identificat i que plantejarem que podrien tenir capacitat d'explicar la realitat d'aquest acompliment. Això és, coneixement i expectatives, disseny institucional i voluntat institucional. Així mateix, es contrastarà el valor que les persones entrevistades donen a aquestes funcions en relació amb aquelles identificades al capítol primer de la present tesina¹⁸. Finalment, en tercer i darrer lloc, s'interrogarà els entrevistats sobre les possibles estratègies per millorar, si s'escau, aquest acompliment de les funcions del Consell de Barri. El contingut concret de l'entrevista, en forma de guió, es pot consultar als annexos d'aquest treball.

Així, per a realitzar l'estudi, s'ha proposat entrevistar un o diversos representants dels principals actors que tenen relació amb els Consells de Barri, amb un total de nou entrevistes. Com ja s'ha exposat anteriorment, podem classificar aquests actors en: actors polítics, això és, representats polítics de la institució a què està vinculada l'òrgan; actors administratius, això és, treballadors públics d'aquesta institució, i representants de la ciutadania (a què s'adreça l'activitat pública que es tracta en aquest espai), ja siguin representants d'entitats o col·lectius, ja siguin persones individuals.

Concretament, s'han seleccionat aquests entrevistats: com a "actors polítics" optarem per entrevistar dos consellers de districte -que són les figures polítiques amb una relació més directa amb els Consells de Barri-, com també un regidor de l'Ajuntament, el qual atesora, a més, l'experiència d'haver estat Comissionat de Participació Ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona des de l'any 2019 fins al 2021. En tot cas, entre aquests actors polítics incorporarem tant referents de l'actual equip de Govern com representats d'altres partits, que actualment estan a l'oposició.

¹⁸ Veure quadre resum 1.

Mentre que pel que fa als “actors administratius” hem optat per incloure entrevistes a dos Gerents de Districte, així com una Directora de Serveis a les Persones i Territori. Cal recordar que els Gerents de Districte ostenten la màxima direcció administrativa dels districtes. Així mateix, les Direccions de Serveis a les Persones i Territori són les que gestionen les competències de Participació Ciutadana als districtes, amb l’encàrrec de la gestió més quotidiana dels Consells de Barri. Cal afegir, a més, que un dels gerents entrevistats va tenir, en el passat, l’encàrrec de desplegar la Mesura de Govern “Els Barris de Barcelona”¹⁹, ja presentada en el capítol dedicat a l’anàlisi normativa dels Consells de Barri i que suposa la gènesi d’aquest òrgan a la ciutat.

A més a més, per tal d’equilibrar la visió parcial que puguin tenir aquestes figures administratives, fruit del seu vincle a un únic districte de la ciutat i, per tant, a les seves característiques específiques territorials, hem volgut incloure també en les entrevistes al Director de Democràcia Activa de l’Ajuntament de Barcelona. Aquesta figura coordina el desplegament del Reglament de Participació Ciutadana al conjunt de la ciutat, fet que pot aportar, així, una mirada transversal sobre el funcionament d’aquests òrgans de participació.

Finalment, pel que fa als representats de la ciutadania, hem seleccionat dos referents d’entitats veïnals amb una dilatada trajectòria i experiència. Per una banda, entrevistarem la presidenta de la Federació d’Associacions de Veïns de la Barcelona (en endavant, FAVB), que alhora ostenta la presidència de l’Associació de Veïns de la Satalia, al districte de Sants – Montjuïc. Això ens permetrà copsar la mirada transversal i compartida que té el moviment veïnal (aquell agrupat sota la FAVB) sobre els Consells de Barri. També entrevistarem un vocal de l’Associació de Veïns de la Prosperitat, que va presidir en el passat aquesta entitat, càrrec que va compaginar amb la vicepresidència de la FAVB, a la qual ha representat en diversos organismes de participació.

Cal remarcar que aquesta metodologia té limitacions amb implicacions significatives a l’hora d’interpretar els resultats i d’extrapolar les conclusions d’aquesta investigació a la totalitat dels Consells de Barri de la ciutat de Barcelona. En primer lloc, la necessària selecció dels entrevistats, especialment des de la perspectiva territorial, ens aportarà una visió parcial i personal sobre la realitat d’aquests espais, que no necessàriament es reproduirà a tots els Consells de Barri. Tractarem de minimitzar aquesta limitació tot introduint, entre les persones entrevistades, una veu amb una

¹⁹ Es pot consultar el contingut d’aquesta mesura de Govern a:
<https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/96313/1/18622.pdf>

mirada transversal sobre aquests òrgans, com és la de la Direcció de Democràcia Activa.

I en segon lloc, atesa l'actual situació sanitària que ha travessat el nostre país, els òrgans de participació municipals han hagut de fer una ràpida i forçada adaptació a un format de participació innovador, el digital, fet que pot haver impactat de manera clara en la capacitat de donar compliment a les funcions que tenen assignades. És per això que les entrevistes cercaran també referències en moments pretèrits quan les polítiques participatives gaudien de més estabilitat.

4. RESULTATS DE LA INVESTIGACIÓ

Aquest capítol està dedicat a sintetitzar les principals idees recollides en les entrevistes en profunditat realitzades en la investigació de la nostra tesina. En relació amb això, cal recordar que aquestes entrevistes s'han adreçat a representants de les diverses tipologies d'actors que concorren en un Consell de Barri. Això és: actors polítics, actors administratius i actors veïnals, entitats i organitzacions.

El capítol s'estructura d'acord amb el contingut de les entrevistes en profunditat. Per aquest motiu, dediquem un apartat a analitzar les respostes recollides en cada una de seves les preguntes (o grup de preguntes relacionades). A més a més, i per tal de facilitar la comprensió d'aquesta anàlisi, s'afegeix, en bona part d'aquests apartats, un quadre resum amb les principals idees exposades.

En tot cas, els annexos del present treball recullen una transcripció més completa de cada una de les entrevistes realitzades, que es pot consultar per ampliar la informació sobre els posicionaments o valoracions dels entrevistats en relació amb l'objecte del treball.

4.1. Funcions actuals dels Consells de Barri

Comencem l'anàlisi dels resultats concrets de la recerca amb l'examen de les funcions que les persones entrevistades consideren que els Consells de Barri desenvolupen actualment. Una primera funció que les persones entrevistades detecten dels Consells de Barri és la de *recollir queixes, problemàtiques o suggeriments de la ciutadania*, sovint relacionades directament amb un interès de caràcter particular. Bona part dels entrevistats entenen que aquesta funció correspon a altres canals de relació entre l'administració i la ciutadania, com són les OAC, l'IRIS o aplicacions mòbils com ara Barcelona Butxaca. També es destaca que, sovint, aquesta és la funció que ocupa més temps de les convocatòries dels Consells.

Una segona funció que les persones entrevistades assenyalen és la *d'interactuar amb les polítiques públiques* que tenen relació amb un barri concret. Al respecte, s'identifiquen diversos elements que categoritzarem com a subfuncions per facilitar-ne la comprensió.

Per una banda, els Consells de Barri ajuden a fixar els temes que requereixen d'actuació pública, tot intervenint, així, en la fixació d'una agenda de barri. Tal com destaquen alguns dels entrevistats, aquest element es dona, de manera paradigmàtica, a l'inici de cada mandat, quan els Consells de Barri participen activament en el procés de formulació del PAD, el full de ruta de l'actuació municipal d'un mandat en un territori concret.

Un altre element o subfunció que es dona en el Consell de Barri és l'intercanvi, entre l'administració i la ciutadania, d'informació de valor per vertebrar l'actuació pública municipal en aquell territori. Els Consells de Barri també permeten, com a tercera subfunció detectada, explicar les polítiques que s'estan implantant en un territori. Així mateix, i com a quarta subfunció, els Consells de Barri (i els llocs webs que els acompanyen) actuen com un repositori de polítiques de proximitat de cadascun dels barris. D'aquesta manera, es disposa d'un arxiu obert i accessible sobre les polítiques públiques que s'han o es volen implementar en un territori. I, finalment, la cinquena i darrera subfunció identificada planteja que són útils per recollir un *feed-back* sobre l'actuació municipal en un barri concret, veure què funciona i què no ho fa en relació amb l'actuació pública. Podem entendre, doncs, que els Consells de Barri elaboren avaluacions de polítiques públiques de caràcter informal.

En tot cas, el conjunt d'entrevistats descarten que els Consells de Barri deliberin, d'una manera sistemàtica, sobre la definició o desplegament d'aquestes polítiques públiques que afecten als barris. Ans al contrari, s'entén que aquests espais es dediquen a contrastar "actuacions que ja estan madures" i que les aportacions tenen més aviat un caràcter agregatiu (suma d'opinions) que no pas un caràcter deliberatiu.

Una tercera funció que destaquen les persones entrevistades és la de *detectar i prevenir l'aparició de possibles conflictes als barris*. En aquest sentit, diverses persones destaquen la capacitat d'aquests òrgans d'anticipar i fer aflorar situacions que, sense atenció per part de l'administració, acabarien generant situacions complexes i de conflicte als diversos territoris. Des del nostre punt de vista, podem distingir aquesta funció de la subfunció d'*agenda setting* abans exposada tot atenent al seu caràcter anticipatiu i proactiu; això és, l'actuació de l'administració com a fita prèvia a l'aparició d'un problema públic.

Una quarta funció identificada és la de *donar a conèixer iniciatives de caràcter comunitari* del mateix barri. Per exemple, en algunes ocasions s'ha convidat una entitat del barri perquè presenti el seu projecte associatiu en el marc del Consell de Barri. Al respecte d'aquesta funció, els Consells de Barri també han atorgat, en algunes

ocasions, el lideratge dels projectes que treballen a les entitats veïnals, fet que ha permès reforçar la posició d'aquestes entitats dintre del barri, així com donar a conèixer la seva activitat.

Una cinquena funció que destaquen algunes de les persones entrevistades és la de *donar compliment a la previsió normativa* corresponent. Això és, els Consells de Barri és convoquen, també, perquè l'administració està obligada a fer-ho.

I, finalment, la sisena i darrera funció detectada té a veure amb la *relació* que s'estableix *entre els representants polítics i la ciutadania*. Així, mentre algunes persones entrevistades destaquen que els Consells de Barri permeten establir una relació directa entre els representats democràtics i els seus votants, altres destaquen com això acaba derivant en una eina de propaganda política amb contingut electoralista.

Recollim les funcions actuals dels Consells de Barri plantejades per les persones entrevistades en el següent quadre resum:

FUNCIONS ACTUALS DELS CONSELLS DE BARRI	
FUNCIONS	SUBFUNCIONS
Recollir queixes, suggeriments o problemàtiques, de caràcter particular de la ciutadania	
Interactuar amb les polítiques públiques que s'implementen en un territori	Intervenir en l'agenda setting
	Recollir informació de valor per orientar les polítiques públiques d'un barri
	Comunicar les polítiques públiques d'un barri
	Actuar com a repositori de polítiques d'un barri (passades, presents i futures)
	Generar feed-back (avaluació informal) de les polítiques públiques d'un barri
Detectar i prevenir conflictes	
Donar a conèixer iniciatives de caràcter comunitari	
Complir la previsió normativa	
Reforçar de la relació ciutadania - representació política	En clau de millora de la governança
	En clau d'estratègia de màrqueting polític

Quadre resum 3. Les funcions i subfuncions actuals dels Consells de Barri (elaboració pròpia)

4.2. Adequació i acompliment de les funcions dels Consells de Barri identificades en la normativa

Continuem l'anàlisi amb el contrast, per part de les persones entrevistades, de les funcions dels Consells de Barri identificades en la normativa, tant en relació amb el seu acompliment (fan realment això els consells) com amb la seva adequació (és això el que haurien de fer). Un primer element a destacar, tal com se'n desprèn de la

lectura de l'anterior apartat, és que les diverses persones entrevistades entenen, amb diferents matisos, que les funcions identificades en la normativa no s'estarien acomplint en un sentit estricte o exhaustiu.

Aquests matisos sobre el grau de l'acompliment podrien respondre, tal com destaquen els mateixos entrevistats, a la diversitat territorial de funcionament dels Consells de Barri. Això és, aquest òrgan no funciona exactament igual en tots als barris, tot fent més o menys èmfasi en el compliment de les seves encomandes.

En tot cas, si ens fixem en el contrast de les funcions, pel que fa a la primera, *la millora i legitimitació del policy making process*, la majoria dels entrevistats coincideixen que es compleix parcialment, tot destacant la recollida d'informació que es dona en els Consells de Barris i la capacitat d'aquest òrgan d'orientar l'agenda pública de l'administració com a exemples d'aquesta afirmació. No obstant això, destaca, en relació amb la valoració de l'acompliment d'aquesta funció, el fet que les persones entrevistades representants de les entitats veïnals així com la persona representant del grup polític de l'oposició coincideixen en el fet que aquesta funció no es compleix en cap cas, la qual cosa permet constatar la visió diferent que tenen sobre aquesta matèria en ambdós costats de la "taula" dels Consells de Barri.

Pel que fa a la segona funció, *l'increment del capital social*, hi ha encara més disparitat. Algunes persones entrevistades entenen que es compleix puntualment, tot i que de manera no sistemàtica o estructurada. D'altres, en canvi, entenen que no es compleix en cap cas, més enllà d'alguna situació anecdòtica.

Finalment, respecte a la qüestió sobre si les funcions que la normativa atorga als Consells de Barri són adequades, totes les persones entrevistades coincideixen en afirmar que sí. Nogensmenys, una d'elles destaca que la norma que regula els Consells (el RPC) ha estat una mica pretensiosa en assignar aquestes funcions al Consell de Barri, tot atenent a la realitat de la distribució competencial de la ciutat. En aquest sentit, la definició de les polítiques públiques municipals és un element que implica diversos nivells de l'administració. Per això, no totes les polítiques públiques que impacten en un territori, ni tan sols totes les importants, haurien tenir origen o desenvolupar-se en un debat en el si d'un Consell de Barri.

4.3. Valors i aportacions de les funcions del Consell de Barri a la governança municipal

Continuem l'anàlisi amb les consideracions exposades per les persones entrevistades en relació amb els valors i aportacions de les funcions normativament establertes dels Consells de Barri a la governança municipal (la millora i legitimació del *policy making process* i l'increment del capital social). Un primer valor que destaquen bona part de les persones entrevistades és el de la *proximitat*. En el marc d'aquest concepte de *proximitat* hem agrupat diverses consideracions realitzades per les persones entrevistades, les quals, des del nostre punt de vista, comparteixen un mateix valor o aportació de fons.

Així, per una banda, es pot entendre aquesta proximitat, segons la visió de les persones entrevistades, com la capacitat de copsar les necessitats i expectatives del veïnat i orientar l'actuació pública en relació amb elles. També trobem descrita aquesta proximitat com la capacitat de tractar l'actuació pública amb una escala territorial adequada i d'atansar-se als temes i matèries que afecten a la quotidianitat del veïnat dels barris. Així mateix, es relaciona la proximitat amb el fet que aquestes funcions permeten als Consells de Barri fer aflorar les particularitats i la idiosincràsia pròpia dels diversos barris de la ciutat, tot adaptant així l'actuació pública en aquests territoris. I, finalment, hem agrupat també, sota aquesta noció de "proximitat", un altre element destacat per les persones entrevistades com és la capacitat d'anticipació i pro activitat de l'administració municipal.

Així, el treball sobre el *policy making process* i l'enfortiment associatiu ajudaria a anticipar demandes, necessitats o problemàtiques del territori i a actuar abans que esdevinguin un problema públic.

Des del nostre punt de vista, aquest conjunt d'elements es poden assimilar al valor *d'eficiència i eficàcia en l'acció pública*", que s'ha presentat en el marc teòric de la present tesina. És per això que vincularem aquest concepte de *proximitat*, compartit pels diversos entrevistats, amb la capacitat de les esmentades funcions d'introduir informació rellevant i útil en les diverses fases del *policy making process*, des *l'agenda-setting*, al disseny, la implementació o l'avaluació de les polítiques públiques.

Un segon valor que plantegen les persones entrevistades és la *millora de la comprensió i de la corresponsabilització en l'acció pública per part de la ciutadania*. Això és, aquestes funcions permetrien que la ciutadania entengués i es fes seva l'acció pública, la compartís i, si s'escau, la promogués com si fos pròpia. Amb la

corresponsabilització, el veïnat esdevindria partícip dels objectius, instruments i resultats de l'acció municipal en un territori.

En aquest cas, i des del nostre punt de vista, podem vincular aquest segon valor amb el de "*facilitació de l'acció pública per mitjà del compromís i el consens*", presentat també en el marc teòric de la tesina. Hi associàvem la corresponsabilitat a la consecució d'un més gran benestar social, per mitjà d'involucrar a la comunitat en el procés de formulació d'aquelles polítiques orientades a assolir-ho, tot generant els necessaris consensos (i superant les possibles controvèrsies).

Vinculat també amb els valors que pot aportar a la governança pública el desplegament de les funcions dels Consells de Barri, es recullen dues reflexions, que per el seu valor, es destacaran breument a continuació. Una primera reflexió té a veure amb el risc de debilitar i buidar de contingut les institucions públiques pel fet d'accentuar el valor que poden tenir les aportacions ciutadanes en el *policy making process*, en una lògica *conflictivista* o de suma zero. En relació amb això, el context actual ens ha recordat la importància de mantenir fortes les nostres institucions, atès que acaben donant suport a la societat en els moments més crítics. Es proposa, en aquest sentit, transitar d'aquesta lògica conflictivista (i de lluites veïnals) a una lògica de cooperació i col·laboració que permeti mantenir fortes les nostres institucions.

Una segona reflexió té a veure amb la manera amb què es recull la informació que ha d'alimentar el *policy making process*. Sobre això, cal destacar com l'actual administració municipal promou una participació basada en l'agregació d'aportacions individuals per sobre d'una basada en el treball organitzat i deliberatiu de l'associacionisme. Es destaca com aquesta tendència pot fer perdre valor a la participació en el *policy making process* ja que fa aflorar problemàtiques relacionades amb la promoció de l'interès general, amb el caràcter deliberatiu de les aportacions ciutadanes, amb la continuïtat en el treball amb l'administració, amb la capacitat d'articular acords i compromisos o amb la corresponsabilització en les decisions públiques.

Ara cal relacionar en un quadre els valors recollits en les entrevistes, tot comparant-los, així mateix, amb els valors destacats al llarg del marc teòric d'aquesta tesina:

FUNCIONS DE LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA <i>(des de la perspectiva de la introducció de la lògica deliberativa en la governança i l'acció pública)</i>	VALORS I APORTACIONS		VALORS I APORTACIONS DESTACATS A LES ENTREVISTES
Millora i legitimació del policy making process	Gestió de la complexitat (<i>Brugué, Borge</i>)		
	Evolució del rol de la ciutadania (<i>Gyford, Bekkers</i>)		
	Adequació al nou protagonisme del poder governatiu (<i>Barnés</i>)		
	Eficiència i eficàcia en l'acció pública (<i>Fung, Peters, Torras</i>)		Proximitat en l'actuació pública, des la perspectiva de la seva utilitat, eficiència i eficàcia en el desplegament de les polítiques públiques
Increment del capital social	Enfortir la implicació ciutadana i la igualtat i equitat social	Flexibilització dels serveis públics (<i>Tendler</i>)	
		Apoderament - empowerment - comunitari (<i>Durston, Coleman</i>)	
		Compromís institucional vers la comunitat (<i>Evans, Grootaert</i>)	
	Incrementar el benestar econòmic social	Facilitació de l'acció pública per mitjà del compromís i el consens (<i>Stiglitz</i>)	Millora de la comprensió i de la corresponsabilització de l'actuació pública per part de la ciutadania
		Afavoriment de la cooperació entre actors (<i>Fedderke</i>)	
		Simplificació procés intercanvi informació (<i>Fedderke</i>)	

Quadre resum 4. Valors i aportacions de les funcions dels Consells de Barri a la governança pública, segons els entrevistats en relació amb les formulades en el marc teòric

(elaboració pròpia)

4.4. Límits al correcte acompliment de les funcions normativament establertes dels Consells de Barri

Tot seguit, fem l'anàlisi de les reflexions recollides en les entrevistes al voltant dels límits que poden existir per a un correcte acompliment de les funcions que els Consells de Barri tenen assignades normativament. Aquest apartat l'estructurem en dues parts: una primera dedicada a la valoració dels factors explicatius plantejats pels investigadors com a possibles límits a un correcte l'acompliment. I una segona, dedicada als factors explicatius aportats per les persones entrevistades, les quals, segons el seu parer, també podrien actuar com a límits a l'acompliment.

4.4.1. Sobre la valoració dels factors explicatius plantejats pels investigadors com a límits a l'acompliment: coneixement i expectatives dels actors, disseny institucional i voluntat institucional

Pel que fa al primer factor explicatiu, *el coneixement i les expectatives dels actors* que participen en els Consells de Barri, tan sols una part de les persones entrevistades l'identifica com un dels possibles motius pels quals els Consells de Barri no compleixen les funcions que tenen encomanades. En aquest sentit, una altra part de les persones entrevistades obvien i, fins i tot, descarten aquest factor explicatiu en les seves respostes.

En tot cas, aquelles persones entrevistades que sostenen que pot ser un factor explicatiu rellevant, creuen que no tots els actors implicats tenen la mateixa informació sobre les funcions dels Consells de Barri i que dintre del cada col·lectiu (això és, ciutadania i entitats, tècnics i representants polítics) trobarem també diferents graus de coneixement. Cal destacar, així mateix, que aquest desconeixement podria portar implícites unes expectatives sobre les funcions del Consell més relacionades amb el que esperen els actors, o amb les funcions que realment realitza, com ara la gestió de queixes, suggeriments o problemàtiques de caràcter particular.

Sobre aquesta manca de coneixement sobre les funcions dels Consells de Barri, es destaca també la idea que la mateixa organització municipal en dificulta la transmissió i comprensió per part de la ciutadania, atesa l'enorme variabilitat funcional d'aquests òrgans en els 73 barris de la ciutat. Això és, la mateixa administració estaria projectant una idea difosa sobre quines són les funcions del Consell de Barri.

En les respostes de les persones entrevistades al voltant d'aquesta qüestió, també apareixen dues idees que, des del nostre punt de vista, van més enllà d'aquest primer factor explicatiu. Es tracta, per una banda, de *la inexistència d'una cultura participativa* entre la ciutadania participant als Consells de Barri. I per l'altra, de l'existència d'una *inèrcia de funcionament* dels Consells de Barri vinculada a la seva gènesi. Atès que superen la capacitat explicativa del factor suara analitzat, les analitzarem, amb més detall, en el següent subapartat, que s'ocuparà de relacionar altres factors explicatius aportats per les persones entrevistades.

Sobre el segon factor, el *disseny institucional* dels Consells de Barri, la major part de les persones entrevistades sí l'identifica com un possible factor explicatiu. Al respecte, exposen que el Consell de Barri s'ha concebut com un espai generalista, poc centrat a tractar polítiques o problemàtiques concretes i amb una lògica de funcionament (sessions plenàries, intervencions vinculades a problemàtiques de caràcter individual) que dificulta crear un clima adequat per a la deliberació. De fet, es constata que els Consells de Barri inclouen formalment en les convocatòries un punt de l'ordre del dia relatiu a precis i preguntes, fet que promociona la funció de recull agregatiu de queixes i problemàtiques, no prevista normativament, per sobre de les funcions que sí recull aquesta normativa.

S'exposa, així mateix, al voltant del *disseny institucional*, que les funcions de les comissions de seguiment dels Consells de Barri i de les seves vicepresidències associatives són poc clares i poc relacionades amb les funcions dels Consells de Barri. S'afirma, a més a més, que sovint, la figura de la vicepresidència associativa acaba actuant com un "*titella*" del mateix govern, fet que deslegitima aquest espai i les seves funcions.

En relació amb aquesta darrera idea, també s'esmenta que els Consells de Barri són espais molt tutelats políticament, fet que resta capacitat a la ciutadania de promoure debats productius de cara a les polítiques públiques municipals. D'aquesta manera, el seu funcionament (i amb aquest, el correcte acompliment de les seves funcions) queda en mans dels representats polítics i de l'administració dels districtes.

Finalment, es destaca en relació amb el *disseny institucional* de l'òrgan que l'àmbit de barri podria no ser l'adequat per treballar temes comunitaris. Ans al contrari, aquesta funció d'enfortiment del capital social dels barris exigiria un àmbit de treball més petit,

especialment en aquells barris de la ciutat on resideixen més de cinquanta mil persones²⁰.

Pel que fa al tercer factor explicatiu, la *voluntat institucional*, les persones entrevistades entenen, majoritàriament, que pot tenir incidència, malgrat que una part d'elles el descarten com a element explicatiu. Entre les que entenen que pot ser un factor rellevant, es destaca, per una banda, que sovint l'administració té problemes per innovar i canviar dinàmiques existents i que tendeix a una lògica conservadora del "*bussiness as usual*", això és, fer-ho com sempre.

Apareix també la idea de l'existència d'un "*fartatge del Consell de Barri*" per part dels responsables tècnics dels districtes, que provocaria que es tendís a renunciar a la millora en l'acompliment de les funcions.

Finalment, també es destaca que els representants polítics sovint tenen dificultats per coartar o limitar la participació dels assistents als Consells Barri, encara que se centrin en l'exposició de problemes personals. Això també impacta, segons les persones entrevistades, en el correcte acompliment de les funcions. També s'afirma que alguns dirigents polítics se senten còmodes amb les funcions actuals dels Consells de Barri, atès que els permet acostar-se molt als seus votants. Aquest element podria, al parer de les persones entrevistades, *desincentivar* una revisió, en clau de millora, de l'acompliment de les funcions d'aquest òrgan.

4.4.2. Sobre els factors explicatius aportats per les persones entrevistades

Pel que fa a altres factors explicatius a considerar en relació amb els límits per al correcte acompliment de les funcions dels Consells de Barri, podem identificar, a partir dels resultats de les entrevistes, un total de vuit factors explicatius nous. A continuació, i de manera breu, els enumerem i presentem.

Una primer factor aportat per les persones entrevistades destaca que els Consells de Barri tenen una *curta trajectòria institucional* i que, per tant, s'han de concebre com a espais en construcció que encara han de consolidar les seves funcions. Per aquest

²⁰ El mateix Ajuntament de Barcelona està promovent polítiques públiques de caràcter comunitari adreçades a un àmbit administratiu menor que el del barri. En resulta un exemple paradigmàtic el cas del programa de Vila Veïna:
https://www.barcelona.cat/infobarcelona/ca/tema/serveis-socials/vila-veina-ja-desplega-les-cures-comunitaries-i-de-proximitat-en-quatre-barris-de-la-ciutat_1130634.html.

motiu, s'ha d'entendre la manca d'acompliment com quelcom circumstancial, que s'anirà resolent a mesura que l'òrgan es consolidi en el sistema de governança local.

Un segon factor explicatiu planteja que el *posicionament d'algunes entitats veïnals* podria estar dificultant el correcte acompliment de les funcions. En aquest sentit, es destaca que algunes d'aquestes entitats han vist el paper dels Consells de Barri com una competència directe al seu rol tradicional de grup de pressió de referència sobre les polítiques locals. Per tant, veuen aquest òrgan com quelcom que els hi resta capacitat d'influència i d'incidència sobre els representats polítics. Això comportaria una certa desídia o, fins i tot, una actitud d'oposició al correcte acompliment de les funcions de l'òrgan, com una estratègia per tal de mantenir el seu rol tradicional (això és, les seves quotes d'influència).

Un tercer factor explicatiu, destacat per les persones entrevistades, és la *manca d'empoderament de les figures que tenen assignada la direcció tècnica de l'òrgan*, això és, dels tècnics i tècniques de barri. Aquests perfils, que ostenten l'experiència i la formació necessària i adequada per liderar un correcte acompliment de les funcions del Consell de Barri, estarien quedant relegades, tot dificultant així el correcte funcionament de l'òrgan participatiu.

Un quart factor, que podria ajudar explicar les dificultats en l'acompliment de les funcions d'aquest espai, és el *buidatge sistemàtic de contingut rellevant a abordar en les seves deliberacions*. En aquest sentit, els grans debats dels barris, relatius a les polítiques que tenen més impacte sobre el dia a dia de la ciutadania, s'estarien traient dels Consells de Barri per portar-los a processos participatius *ad hoc*, tot desdibuixant així l'objecte d'aquest òrgan. Aquest fenomen respondria, segons alguna de les persones entrevistades, a la voluntat de l'administració de tenir més controlats aquests debats, tot evitant que un possible desacord o conflicte es projecti per al conjunt del territori.

Un cinquè factor explicatiu, que podem relacionar amb el factor anterior, assenyala la *manca d'una descentralització real del govern municipal vers als districtes*. Això estaria provocant que els districtes centressin la seva atenció, de manera pràcticament exclusiva, en temes de manteniment de l'espai públic. Qui estaria, en canvi, orientant i desplegant les grans polítiques que afecten als territoris, serien les diferents àrees sectorials de la ciutat. Aquest fet dificultaria atribuir a un òrgan de caràcter territorial la capacitat de deliberar sobre polítiques, de les quals el seu corresponent districte no gaudeix de competències.

Un sisè factor explicatiu analitza, com un altre possible element que afecta a l'acompliment de les funcions dels Consells de Barri, el fet que la *participació ciutadana no hagi aconseguit integrar-se correctament dintre del procés d'elaboració de polítiques públiques de la ciutat*, tot atenent que és lenta, segueix dinàmiques diferents a la lògica política i suposa qüestionar que el poder i la capacitat de decisió estigui en mans, exclusivament, de l'administració.

Un setè factor explicatiu situa la ja esmentada manca d'una *cultura participativa de la ciutadania*. Sobre això, algunes persones entrevistades destaquen que els participants en la majoria dels Consells de Barri, els quals tenen un perfil social molt determinat (elevada edat, amb molts anys de residència al barri, amb molt poca diversitat d'origen o cultural), no haurien adquirit les aptituds necessàries per participar activament en una deliberació sobre una política pública complexa. Això s'explicaria, per una banda, pels seus propis valors i creences personals. I per l'altra, per una manca d'extensió i promoció d'aquesta cultura per part de l'administració municipal. Aquesta manca de cultura participativa la podem relacionar també amb una altra idea recollida en les entrevistes, com són les resistències del veïnat a treballar, en el marc dels Consells de Barri, amb dinàmiques de grup que facilitin una lògica deliberativa.

Finalment, un vuitè i darrer factor té a veure amb l'existència d'una *inèrcia de funcionament del Consell de Barri vinculada a la seva gènesi*. Al respecte, s'esmenta que aquest òrgan va ser creat pel darrer govern amb lideratge socialista de la ciutat, el de l'alcalde Jordi Hereu, però que va ser tasca del govern següent, el de l'alcalde Xavier Trias, desplegar-lo per tots els barris. La diferent orientació d'aquests dos governs sobre les polítiques de participació va portar a un cert desinterès en el correcte acompliment de les funcions que els Consells de Barri tenien assignades, tot transitant ràpidament cap a una mera reproducció del funcionament de les audiències públiques de districte, però amb àmbit de barri. Aquestes audiències es caracteritzen per centrar-se en el recull de queixes, suggeriments i problemàtiques de caràcter individual de la ciutadania, les quals, com ja s'ha constatat en les entrevistes, és una de les principals funcions que actualment desenvolupen els Consells de Barri.

A continuació presentem un quadre resum dels factors explicatius tractats en aquest apartat:

FACTORS EXPLICATIUS DE LA MANCA D'ACOMPLIMENT DE LES FUNCIONS DELS CONSELLS DE BARRI
Proposats per la investigació
Coneixement i expectatives dels actors
Disseny institucional
Voluntat institucional
Altres factors explicatius plantejats per les persones entrevistades
Curta trajectòria institucional
Posicionament dels grups de pressió tradicionals
Manca d'empoderament de la figura gestora de l'òrgan (tècnics i tècniques de barri)
Buidatge sistemàtic de contingut rellevant en favor de processos participatius
Manca de descentralització del govern municipal
Dificultats d'integrar la lògica participativa en el <i>policy making process</i>
Inèrcia institucional funcional ancorada en la gènesi del l'òrgan

Quadre resum 5. Factors explicatius de la manca d'acompliment de les funcions dels Consells de Barri (elaboració pròpia)

Finalment, i per tancar aquest apartat, cal destacar que, en la reflexió sobre els factors explicatius dels límits a l'acompliment de les funcions dels Consells de Barris, algunes de les persones entrevistades han plantejat idees, les quals, des del nostre punt de vista, tenen més relació amb els problemes de funcionament quotidià dels Consells de Barri que no pas amb les barreres per a un acompliment correcte de les seves funcions. Després d'haver-les diferenciades, doncs, dels factors explicatius anteriors, relacionarem tot seguit, breument, aquestes idees.

Un primer problema relacionat amb el funcionament quotidià de l'òrgan té a veure amb la manca del treball de preparació, per part de l'administració, dels Consells de Barri. Aquest mala preparació s'estaria traduint en la falta d'una informació clara, precisa i compartida (de manera prèvia a la sessió) sobre els temes a tractar o amb unes explicacions i presentacions, per part dels tècnics, complexes i difícils de seguir, entre d'altres problemes. D'aquesta manera, sense aquest treball de preparació, els debats dels Consells de Barri difícilment assoliran el caràcter deliberatiu que requeririen les funcions que té encomanades.

Un segon problema posaria el focus, en aquest cas, en la tipologia de participants amb els que compta el Consell de Barri. En aquest sentit, algunes de les persones entrevistades afirmen que és un perfil molt determinat, de gent gran i amb poca diversitat i representativitat, fet que el deslegitima per acollir el debat sobre les principals polítiques que s'han de desplegar als barris.

4.5. Estratègies per tal de millorar l'acompliment de les funcions

En aquest darrer apartat del capítol recollim les diverses propostes, formulades per les persones entrevistades, orientades a millorar l'acompliment de les funcions que els Consells de Barri tenen normativament encomanades.

Cal destacar, tal com ja hem esmentat en altres apartats d'aquest capítol, que alguns entrevistats han plantejat idees més vinculades al funcionament quotidià correcte de l'òrgan que no pas al correcte acompliment de les seves funcions. Això és, més orientades a com desenvolupar millor la seva activitat (com ho fa) que no pas a com garantir que l'òrgan compleixi les funcions que té previstes (que fa). Algunes d'aquestes consideracions ja han aflorat al llarg dels darrers apartats, com ara facilitar una participació més diversa, plural i representativa del veïnat dels barris o millorar la informació prèvia i la preparació de les sessions. Així mateix, i en aquesta lògica de millorar el funcionament intern de l'òrgan, també han proposat *calendaritzar* i planificar a mig i llarg termini el treball dels Consells de Barri a mig o restar temps i protagonisme a les intervencions de l'administració en els Consells de Barri, entre d'altres propostes.

En tot cas, centrant-nos en els elements que s'emmarquen en els objectius d'aquesta tesina, una primera proposta orientada a millorar l'acompliment dels Consells de Barri té a veure amb el *replantejament de diversos elements del seu disseny institucional*. Es proposa, per exemple, vincular, d'una manera més directa, les funcions de la comissió de seguiment del Consell de Barri amb les del mateix òrgan, tot restant-li així paper a les seves funcions actuals, de caràcter merament administratiu. També s'esmenta la possibilitat que sigui la comissió que vetlli pel correcte acompliment de les funcions de l'òrgan. Al voltant d'aquesta tasca de control i fiscalització de l'acompliment de les funcions, altres persones entrevistades proposen o bé que sigui la vicepresidència associativa que la tingui assignada o bé que l'ostenti el tècnic o la tècnica de barri. Tanmateix, la idea de fons que comparteixen aquestes propostes és la d'integrar, en el disseny dels Consells de Barri, el control i fiscalització de l'acompliment de les funcions.

Vinculat a aquest replantejament del disseny institucional també es proposa repensar l'estructura de l'ordre del dia dels Consells de Barri, prevista a la normativa que els regula. Sobre això, es constata la necessitat de reduir o eliminar l'espai que es dona als Consells de Barri per recollir demandes, problemàtiques o necessitats de caràcter particular, així com generar una correspondència més directe entre aquesta estructura

de l'ordre del dia i les funcions de l'òrgan. Aquesta correspondència es podria aconseguir, per exemple, determinant a l'estructura de l'ordre del dia la necessitat de focalitzar l'atenció sobre un o dos problemes públics rellevants per sessió així com reservar de manera obligada un espai del Consell per treballar l'enfortiment del teixit associatiu (i amb aquest, l'increment del capital social).

Finalment, i també en relació amb el disseny institucional del Consell de Barri, es proposa despolititzar l'espai i separar-lo de la lògica de la discussió política. Per fer-ho, es planteja, per exemple, que el lideratge del Consell de Barri l'assumeixi el teixit social d'un territori i no pas l'administració. També es proposa que la vicepresidència associativa sigui més diversa i plural, això és, que l'ocupin diverses figures, per tal de treure al govern municipal capacitat de controlar-la. La idea de fons que comparteixen aquestes aportacions és, des del nostre punt de vista, entendre que els òrgans de participació no han de ser instruments per vehicular la discussió política o ideològica al voltant del govern dels barris, sinó un baula més del sistema institucional de governança i disseny de polítiques públiques de l'Ajuntament de Barcelona.

Tanmateix, una segona proposta orientada a millorar l'acompliment dels Consells de Barri té a veure amb *l'empoderament de la figura de la tècnica o tècnic de barri*. Ja s'ha exposat, en l'apartat dels límits a l'acompliment, com el fet de relegar el paper d'aquesta figura podria ser un impediment pel correcte acompliment de l'òrgan. En aquest sentit, tant la seva formació i preparació tècnica com la missió professional del seu lloc de treball, la situa com la referència institucional més adient per governar els Consells de Barri. A més a més, el seu encaix en l'estructura administrativa hauria de facilitar la separació de l'òrgan de la lògica política.

Una tercera proposta planteja la necessitat de *construir una cultura participativa adequada* entre el veïnat dels barris de la ciutat. L'objectiu és promoure una sèrie de valors que activin la seva implicació amb la governança de la ciutat i els dotin d'eines per aportar coses més enllà de la queixa o reclamació puntual vinculada a un interès individual.

Una quarta proposta té a veure amb *reforçar els canals dels que disposa la ciutadania per traslladar a l'administració queixes o suggeriments de caràcter particular*, així com fer-los accessibles per al conjunt del veïnat. Això hauria de facilitar que es pogués eliminar aquest contingut dels Consells de Barri, amb l'objectiu de reforçar aquell altre contingut relatiu a les funcions que té normativament establertes.

I, finalment, una cinquena i darrera proposta planteja la necessitat de *posar en valor les aportacions que provenen del teixit social i garantir-ne una correcte rendició de comptes*. Això és, algunes de les persones entrevistades proposen significar i atorgar rellevància en el *policy making process* a les aportacions construïdes en el marc del treball dels Consells de Barri. Alhora, es proposa garantir la traçabilitat d'aquestes aportacions en les decisions públiques, així com garantir un retorn correcte dels resultats dels treballs de l'òrgan. Es tracta, doncs, de promoure una millor rendició de comptes al respecte de les funcions que té normativament assignades el Consell de Barri.

ESTRATÈGIES PER A MILLORAR L'ACOMPLIMENT DE LES FUNCIONS
Replantejament del disseny institucional
Empoderar la figura de la tècnica o tècnic de barri
Construir una cultura participativa adequada
Reforçar els canals municipals per queixes o suggeriments de caràcter particular
Posar en valor les aportacions del teixit social i garantir-ne una correcta rendició de comptes

Quadre resum 6. Estratègies per tal de millorar l'acompliment de les funcions dels Consells de Barri proposades per les persones entrevistades (elaboració pròpia)

5. DISCUSSIÓ DELS RESULTATS

5.1. Sobre les aportacions de les persones entrevistades al voltant de les funcions dels Consells de Barri

El recull de la visió dels diversos actors que concorren en els Consells de Barri permet palesar la manca d'una imatge clara i compartida sobre quin és el rol que els Consells de Barri ostenten en la governança de la ciutat de Barcelona. Això és, de quines són les funcions que ha de tractar aquest òrgan.

Malgrat que, des del nostre punt de vista, la normativa és prou clara quan assenyala quines són aquestes funcions, les persones que s'han entrevistat les identifiquen de manera irregular, i sovint a partir d'una lògica més intuïtiva o inductiva que no pas en base a un coneixement sistemàtic i compartit del marc normatiu. A més a més, es barreja el coneixement sobre les funcions formals (les normativament establertes) i les funcions reals, el que fa difícilment destriable allò que realment han d'afrontar aquestes òrgans. És paradigmàtic, en aquest sentit, el cas de la funció de recollir queixes, suggeriments i problemàtiques de caràcter individual, que no forma part de les funcions formals de l'òrgan. No obstant, totes les persones entrevistades ha identificat això com una de les seves encomandes més rellevants.

Segons el nostre parer, aquesta realitat és resultat, principalment, de dos elements: d'una banda, del l'incorrecte disseny institucional de l'òrgan, que no fa front correctament a l'acompliment de les seves funcions i que permet la convivència entre funcions formals i funcions reals. I de l'altra, d'una diversitat excessiva en el funcionament dels Consells de Barri al conjunt de la ciutat, fet que dificulta definir i identificar, pel conjunt dels actors que concorren en aquest espai, un mínim comú funcional.

En tot cas, d'entre les funcions assignades normativament als Consell de Barri, sí que s'ha comprovat que la primera d'aquestes, de *millora i legitimació del policy making process*, és més identificada i coneguda. En canvi, la segona, d'*increment del capital social*, no té tanta visibilitat i coneixement.

Finalment, paga la pena destacar, com a element molt positiu, la correspondència directa (tot i que no exhaustiva) que es dona entre els valors que la literatura atorga a les funcions que té encomanades el Consell de Barri i els valors que identifiquen els

actors que concorren en aquest òrgan. En aquest sentit, sí sembla consolidat, a nivell formal, el valor del paper dels Consells de Barri en la governança de la ciutat.

5.2. Sobre les consideracions recollides al voltant de l'actual acompliment dels Consells de Barri

De la mateixa manera que hem afirmat que, segons el nostre parer, l'ecosistema d'actors que concorren en un Consell de Barri no tenen una imatge clara i compartida sobre les funcions que té encomanades aquest òrgan, podem afirmar que l'acompliment d'aquestes funcions es compleix de manera limitada.

Ja s'ha exposat que la funció *d'increment del capital social* no gaudeix d'un ampli coneixement entre els actors que participen als Consells de Barri. Això pot tenir relació directa amb el fet que també sigui la funció amb un pitjor compliment. Si sembla més adequat, tot atenent les aportacions de les persones entrevistades, l'acompliment de l'altra funció, *la millora i legitimació del policy making process*.

Finalment, sembla rellevant destacar com l'acompliment d'aquestes funcions no sembla respondre a una estratègia ordenada, sistemàtica i estructurada, amb una orientació clara en favor de la seva consecució. Per exemple, no està pautada la forma i contingut de la informació que es presenta, el funcionament de la deliberació o la traçabilitat i retorn de les aportacions ciutadanes. Sembla, per tant, que l'acompliment es dona de manera irregular, limitada, no sempre constructiva i orientada a l'acció i, sovint, amb un balanç d'impacte difós o directament inexistent.

5.3. Sobre la capacitat d'evidenciar els límits en l'acompliment dels factors explicatius proposats pels investigadors

Com a conseqüència del plantejament del marc teòric d'aquesta tesina, havíem proposat tres factors explicatius per intentar identificar i entendre les possibles limitacions en l'acompliment de les funcions (normativament establertes) dels Consells de Barri.

Pel que fa al primer factor explicatiu, *el coneixement i les expectatives dels actors que concorren en aquest òrgan*, sembla que podria tenir una certa capacitat explicativa. Malgrat que no tots els entrevistats l'han identificat com a tal, una anàlisi conjunta de

les seves respostes permet palesar, tal com ja s'ha exposat, que aquest desconeixement existeix, com a mínim parcialment. No queda tan clar, però, quin és el seu impacte veritable. En tot cas, i atenent a la diversitat de coneixement expressat per les persones entrevistades, potser seria necessària, per a una millor determinació de la seva capacitat explicativa, ampliar el nombre de persones entrevistades, amb l'objectiu de constatar quin és el coneixement real de cada col·lectiu.

Pel que fa al segon factor explicatiu, *el disseny institucional*, sembla que tindria capacitat explicativa. Les persones entrevistades han identificat diversos defectes d'aquest disseny institucional que desdibuixen les funcions de l'òrgan, tot dificultant-ne l'acompliment.

Finalment, pel que fa al tercer factor explicatiu, *la voluntat institucional*, també podria recollir una certa capacitat per evidenciar possibles problemes en l'acompliment. En primer lloc, s'ha identificat una possible resistència a un correcte acompliment per part dels representants del veïnat i les organitzacions del territori, vinculat amb el manteniment d'una històrica capacitat d'influència d'alguns grups de pressió. Aquest element supera el concepte de voluntat institucional i ens podria portar a redefinir el factor com l'acord transversal entre tots els actors que concorren al procés²¹.

En segon lloc, també s'ha identificat l'existència d'un *fartatge* o cansament tècnic dels quadres administratius, així com les seves dificultats per implementar millores en l'acompliment, ja sigui per una manca d'empoderament o per inèrcies de funcionament.

I en tercer i darrer lloc, s'ha constatat l'existència d'una dialèctica entre la lògica política i l'administrativa en el control d'aquest òrgan. Així, aquesta dialèctica podria estar dificultant l'acompliment de les funcions, desdibuixant les seves encomandes formals (ancorades en l'estructura institucional i administrativa), en favor de funcions de caràcter polític, de proximitat i comunicació amb el votant i de discussió ideològica.

²¹ Vegeu l'aportació de Joan Font recollida en l'apartat d'aquesta tesina dedicat al funcionament dels òrgans de participació (Font, 2003).

5.4. Sobre les propostes per millorar l'acompliment de les funcions dels Consells de Barri

Com a cloenda d'aquest capítol proposem recollir aquelles propostes de millora que, des del nostre punt de vista, podrien tenir un impacte més substancial en l'acompliment correcte de les funcions per part del Consell de Barri.

Una primera proposta suposa redefinir el disseny institucional dels Consells de Barri. Per una banda, cal que tot el desenvolupament normatiu d'aquest òrgan s'orienti cap a un millor acompliment. Ateses les importants pressions i inèrcies que suporten els Consells de Barri caldria eliminar qualsevol *fuita funcional* provocada pel seu disseny.

De manera concreta, es pot repensar l'article 63 del RCP, que defineix l'estructura de l'ordre del dia d'aquests espais. En primer lloc cal eliminar aquells elements no relacionats amb les funcions de l'òrgan, com és l'apartat d) que preveu un torn de paraules per a la lliure exposició de la ciutadania. I en segon lloc, sembla oportú delimitar i visibilitzar d'una manera més clara la correspondència entre l'ordre del dia i les funcions del Consell de Barri, essent especialment necessari reservar un espai per a la funció *d'increment del capital social*, absolutament invisibilitzada actualment en aquest article del RCP. Es tracta doncs, tal com proposa Brugué, de dotar-nos d'un disseny adequat a les funcions que té l'òrgan (Brugué, 2003).

Una conseqüència directa d'orientar d'una manera clara el disseny de l'òrgan cap a les funcions que té encomanades normativament és deixar de realitzar algunes de les funcions que fins ara realitzava. Aquestes, malgrat no correspondre-li, aporten valor en clau de gestió municipal, pel que cal preservar-les en aquells àmbits on correspongui. Entre aquests cal destacar recollir propostes, suggeriments i problemàtiques de caràcter individual. El que es proposa, en aquest sentit, tal com algunes de les persones entrevistades suggerien, és reforçar els canals existents entre l'administració i la ciutadania orientats a complir aquesta funció. En són exemples les Oficines d'Atenció a la Ciutadania, el telèfon 010 o les diverses aplicacions existents a tal efecte. I aquest reforçament ha de respondre a una lògica de accessibilitat i *inclusivitat*, tot facilitant que qualsevol persona tingui al seu abast una eina útil, fàcil i entenedora per relacionar-se amb l'administració, amb atenció especial a l'esclatxa digital que es pugui produir amb i entre determinats col·lectius.

Un altre element a repensar del disseny institucional dels Consells de Barri és la necessitat d'atorgar la capacitat de fiscalitzar el correcte acompliment de les seves funcions a algun dels actors que hi concorren. Des del nostre punt de vista, l'actor més

adient per acollir aquest rol és la ciutadania, així com les entitats i organitzacions que la representen. Això els permetria, alhora, més capacitat d'iniciativa i de control de l'agenda i del procediment de l'òrgan, fet que ajudaria al seu paper i facilitaria la seva implicació i corresponsabilització amb els *outputs* dels Consells de Barri. Es tractaria, doncs, de promoure actuacions per enfortir el protagonisme de la ciutadania i la seva iniciativa (Parès, 2009), tot deixant espai per construir aquest nou model de ciutadania que vol esdevenir coproductor de polítiques públiques (Bekkers, et al, 2013).

I, finalment, un tercer element a repensar del disseny institucional suposa caracteritzar més correctament els Consells de Barri com a òrgans propis del sistema de governança institucional de la ciutat de Barcelona, absolutament independents de qualsevol mena de control polític o ideològic en l'acompliment de les seves funcions. En aquest sentit, resulta discutible que la presidència dels Consells de Barri hagi de correspondre al regidor del districte, essent potser, més adequat, que correspongués a la ciutadania i als seus representants, sempre amb el suport d'una secretaria tècnica administrativa.

Una segona proposta per millorar l'acompliment dels Consells de Barri planteja ampliar les fases del *policy making process* que es tracten en el marc dels Consells de Barri. Hem constatat, després de l'anàlisi dels resultats de les entrevistes que, bàsicament, aquests òrgans s'impliquen en la fase de *l'agenda-setting*. Això és coherent amb la ja exposada influència que la política exerceix sobre aquest òrgan de participació. En aquest sentit, el debat ideològic, de context i de valors (això és, el debat polític) té una marcada incidència sobre els temes en els quals es fixen els governs a l'hora d'orientar-ne l'actuació.

No és la nostra intenció, en aquesta fase, treure valor a la participació de la ciutadania mitjançant el Consell de Barri. Aconseguir que els ciutadans, a través de la seva implicació, facin seva l'agenda de govern, és una experiència políticament molt potent (Brugué, 2017). En canvi, si ens sembla oportú destacar la necessitat que aquest espai intervingui en la resta de les fases del *policy making process*, ja sigui la formulació, la decisió, la implementació i l'avaluació. D'aquesta manera, es podria garantir una incidència real sobre el procés de definició de les polítiques públiques.

Des d'una lògica utilitarista (Fung, 2006; Peters, 2018; Torras, 2015) i de gestió de la complexitat (Brugué, 2005; Borge, 2018) el treball dels Consells de Barri en aquestes fases pot aportar informació de molt valor per a l'administració municipal. I, tanmateix, també pot ser especialment útil per generar un compromís i una corresponsabilització,

del conjunt d'actors que concorren en els Consell de Barri, amb l'acció pública (Stiglitz, 1997).

En tot cas, per afrontar el conjunt de les fases que conformen el *policy making process* és imprescindible que el treball dels Consells de Barri s'orienti amb una lògica deliberativa, tot facilitant la comprensió, el posicionament i l'acord entre els actors que hi concorren (Martí, 2006). En relació amb això, potser seria rellevant introduir en la redefinició del disseny institucional una menció directa a la necessitat de fer front a les funcions del Consell de Barri, no des d'una perspectiva agregativa i consultiva d'opinions, sinó des d'una deliberativa i orientada a l'acció (des del seu disseny fins a la seva avaluació). En aquest sentit, també podria tenir valor la proposta aportada per les persones entrevistades de treballar en la construcció d'una cultura política adequada per encarar aquesta missió.

Finalment, i molt vinculada aquestes darreres idees, en tercer i darrer lloc proposem que els Consells de Barri s'orientin, d'un manera més clara, als resultats i que es promogui millorar a l'hora de retre comptes. Un vertader acompliment de les seves funcions està molt vinculat al fet *que passin coses*, això és, a donar capacitat d'impacte al seu treball.

D'aquesta manera, tal com ens recorda Marc Parès, cal avançar cap a espais participatius amb elevada capacitat d'impacte (Parès, 2007). Caldrà evitar promoure espais de participació centrats en la consulta o la recollida agregativa d'informació, atesa seva baixa capacitat de transformació de la realitat. La manca d'una orientació a l'acció pot comportar, a la vegada, una elevada frustració entre els participants, ja que pot fer augmentar la desafecció de la ciutadania cap als nostres sistemes institucionals (Parès, 2007).

Tanmateix, una manera de facilitar aquesta orientació als resultats, això és, als impactes en clau de polítiques públiques i d'increment del capital social, és potenciar la seva rendició de comptes funcional. Cal, doncs, impulsar un control, de caràcter independent i transparent, del treball d'aquests òrgans, a fi i efecte d'identificar i caracteritzar els impactes que han tingut les seves deliberacions en els respectius territoris.

6. CONCLUSIONS

Els Consells de Barri tenen un paper fonamental en el model de governança de la ciutat de Barcelona. Per una banda, estan cridats a millorar i legitimar les polítiques públiques que es despleguen en els diversos territoris de la ciutat, tot introduint la visió dels *stakeholders* en el seu disseny, implementació i avaluació, amb una lògica deliberativa i d'enfortiment del principi democràtic.

Per altra banda, tenen la missió de reforçar i incrementar el capital social d'aquests territoris amb la promoció d'un seguit de conductes i d'actituds (una cultura) ciutadanes que facilitin l'intercanvi d'informació i que rebaixin i simplifiquin els costos de transacció per generar acords entre l'administració i la ciutadania, tot promovent, alhora, la coresponsabilitat d'aquests darrers amb l'actuació pública.

Tal com hem analitzat en aquest treball, el paper rellevant d'aquests Consells de Barri s'ha anat consolidant i institucionalitzant de manera progressiva en l'administració municipal, fins al punt que el marc normatiu vigent que en regula el funcionament explícita, de manera clara, aquestes dues funcions: la millora i legitimació de les polítiques de proximitat i l'increment del capital social del territori.

Els diversos actors que concorren en aquest espai participatiu, això és, la ciutadania i els representants del moviment social i associatiu, els representants de l'administració i els representants de l'àmbit polític, comparteixen els valors de fons que sustenten aquestes funcions. Destaca, en aquest sentit, el valor de proximitat que entenen que s'atorga a l'actuació pública, per mitjà del seu exercici.

No obstant, aquests mateixos actors no consideren reeixit l'esforç que realitza l'administració per orientar els Consells de Barri en el seu acompliment. Aquest dèficit en l'acompliment no seria, en cap cas, absolut, i es podria matisar, en part, per la molta diversitat que es dona entre l'activitat dels 73 Consells de Barri de la ciutat de Barcelona. Però, sí assenyala, des del nostre punt de vista, la carència d'una estratègia (i de la seva explicitació normativa) sistemàtica i compartida orientada a aquest acompliment.

Hi ha diferents traves que cal que planti cara aquesta administració a l'hora de garantir que els Consells de Barri facin les seves funcions. Per una banda, apareixen els reptes que impliquen qualsevol òrgan de participació local i que la literatura, a llarg dels

darrers anys, ha sabut caracteritzar²². Es tracta de l'existència d'una informació clara i compartida dels objectius (i funcions) de l'òrgan, d'un disseny institucional correcte i d'una explícita voluntat institucional. A la llum dels resultats d'aquesta tesina, sembla que podrien tenir una certa capacitat explicativa del cas que ens ocupa. Destaca, en aquest sentit, el propi equívoc que genera l'administració quan dota d'excessiva diversitat de funcions als Consells dels diversos barris, així com la poca atenció que el disseny de l'òrgan presta a la funció d'increment del capital social. O també, la confrontació d'interessos entre els diversos actors, fet que afebleix la voluntat institucional municipal.

Per altra banda, emergeixen també una seguit de reptes més relacionats amb la casuística concreta del cas analitzat, i que els diversos actors ens han ajudat a caracteritzar. Destaquen, entre d'altres, la curta trajectòria institucional de l'òrgan, el buidatge sistemàtic de contingut que pateix, la manca de descentralització política i administrativa de la ciutat o l'existència d'una inèrcia de funcionament de l'òrgan, ancorada en la seva gènesi i que dificulta l'orientació d'aquest espai per a l'acompliment de les seves funcions. Tots aquests sembla que podrien tenir també una certa capacitat explicativa de l'actual situació dels Consells de Barri.

Cal, en tot cas, fer una valoració optimista del desplegament actual del model de governança de la ciutat i del paper que hi tenen els Consells de Barri. Malgrat els possibles problemes en l'acompliment, ja s'ha expressat que partim del reconeixement normatiu d'un rol que els situa en una posició preeminent per millorar i legitimar l'actuació pública municipal. I també d'uns valors compartits, que han sedimentat entre el conjunt d'actors, i que l'han consolidat, en clau de *polity*.

És per això que, mitjançant determinades accions, com ara redefinir el disseny institucional de l'òrgan (evitant qualsevol fuga funcional del mateix) i l'aprofundiment del seu treball deliberatiu en el conjunt de les fases que conformen el *policy making process* o la seva orientació als resultats, així com la promoció d'un millor seguiment i rendició de comptes dels seus *outcomes*, podem projectar cap al futur els Consells de Barri.

Finalment, podem destacar algunes línies d'investigació per donar continuïtat als resultats d'aquest treball: la influència de la lògica política en els òrgans de participació institucionals, el paper de les noves tecnologies (i específicament, de plataformes digitals de participació) en la millora de l'acompliment dels òrgans participatius, la

²² Consulteu el treball de Joaquim Brugué (Brugué, 2017) o de Marc Parés (Parés, 2009), entre d'altres.

dialèctica entre la participació individual i la participació col·lectiva en els espais de participació institucionalitzats, el rol dels grups de pressió en els òrgans de participació o el paper del capital social en el desenvolupament econòmic i social dels diversos barris de la ciutat.

7. BIBLIOGRAFIA

7.1. Referències bibliogràfiques

Arnstein, Sherry. *A ladder of citizen participation*. Journal of the American Planning Association, 35, 1969: 216–224. https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf

Barber, Benjamin R. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. 7a ed. Berkeley (California). University of California Press, 1984. ISBN: 0520056167.

Barnés, Javier. *Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo*. Revista Digital de Derecho Administrativo, 21, 2019: 77-123. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6733361>

Bauman, Zygmunt. *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003. ISBN: 9505575130

Bekkers, Victor, et al. *From Public Innovation to Social Innovations in the Public Sector: A literature review of relevant drivers and barriers*. Rotterdam: Erasmus University, 2013.

Bobbio, Norberto et al. *Crisis de la democracia*. 1a ed. Barcelona: Ariel, 1985. ISBN: 8434410311.

Borge, et al. *La participación política a través de la plataforma Decidim: análisis de 11 municipios catalanes*. IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. Barcelona, 2018. <https://dryfta-assets.s3-accelerate.amazonaws.com/assets/congreso2018/abstractfiles/1536574598La-participacion-politica-a-traves-de-la-plataforma-Decidim.pdf>

Bourdieu, Pierre. *The Forms of Capital. The Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, (CT): Greenwood, 1986: 241–258. https://home.iitk.ac.in/~amman/soc748/bourdieu_forms_of_capital.pdf

Brugué, Joaquim (coord). *Democratitzar l'administració. Lideratge i institucions públiques deliberatives*. Barcelona: Fundació Catalunya s.XXI, editorial Mediterrània, 2005. ISBN: 8483347156.

Brugué, Joaquim, Michael Donaldson i Salvador Martí i Puig (coords). *Democratitzar la democràcia : reptes i mecanismes de participació en l'àmbit local*. Barcelona: Fundació Catalunya Segle XXI, 2003. ISBN: 8493018600

Brugué, Joaquim. *Guia per dissenyar i executar processos participatius en l'àmbit municipal*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Affers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, 2017.
https://governobert.gencat.cat/web/.content/30_ParticipacioCiudadana/02_Mon_local/guies_de_participacio_ciudadana_al_mon_local/8_Guia-per-dissenyar-processos-participatius/GUIA-BREU-8_web.pdf

Brugué, Joaquim. *Recuperar la política desde la deliberación*. Revista Internacional de Organizaciones, 7, 2011: 157–174. ISBN: 2013570X.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3882075>

Coleman, James S. *Social Capital in the Creation of Human Capital*. American Journal of Sociology, University of Chicago Press, 94, 1988: 95–120.
<https://www.jstor.org/stable/2780243>

Direcció General de Participació Ciutadana. *Incorporar la ciutadania en la política autonòmica*. Innovació democràtica, 1, 2006: 1-17.
https://governobert.gencat.cat/web/.content/30_ParticipacioCiudadana/04_Difusio_i_recerca/avaluacio_de_processos_participatius/arxius/revista_ID_1.pdf

Downs, Anthony. *Teoría económica de la democracia*. 1a ed. Madrid: Aguilar, 1973. ISBN: 840376006X

Durston, John. *¿Qué es el capital social comunitario?*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales, 38, 2000. ISBN: 9213216238.

Elster, Jon. *La Democracia Deliberativa*. 1a ed. Barcelona: Gedisa, 2001. ISBN: 8474327172

Evans, Peter. *Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy*. World development 24,6, 1996: 1119–1132. ISBN: 0305750X
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0305750X96000216>

Fedderke, Johannes et al. Economic Growth and social capital: a critical reflection. Theory and Society, 28, 1999: 709-745.

https://www.researchgate.net/publication/226219726_Economic_growth_and_social_capital_A_critical_reflection

Font, Joan i Ismael Blanco. *Polis, la ciutat participativa*. Barcelona: Organisme Autònom Flor de Maig, Diputació de Barcelona, 2003. ISBN: 8498031702.

Fung, Archon. *Varieties of Participation in Complex Governance*. Public administration review, 66, 2006: 66–75. <https://onlinelibrary-wiley-com.sire.ub.edu/doi/full/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>

Grootaert, Christiaan. *Social Capital: The missing link? The World Bank, Social Capital Working Papers*, 1998. <https://silo.tips/download/social-capital-the-missing-link>

Gutmann Amy i Dennis Thompson. *Democracy and Disagreement*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1996.

Gyford, John. *Citizens, Consumers and Councils: Local Government and the Public*. Basingstoke [etc: Macmillan, 1991. ISBN: 0333525353

Jáuregui, Gurutz. *La Democracia en la encrucijada*. 1a ed. Barcelona: Anagrama, 1994. ISBN: 8433913867

Lijphart, Arend. et al. *Las Democracias contemporáneas: un estudio comparativo*. 4a ed. Barcelona: Ariel, 1999. ISBN: 8434416816

López, Macarena et al. *Una revisión del concepto y evolución del capital social. Conocimiento, innovación y emprendedores: camino al futuro*, 2007. ISBN: 8469035738. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2233299>

Martí, José Luis, et al. *La República deliberativa: una teoría de la democracia* 1a ed. Madrid: Marcial Pons, 2006. ISBN: 8497683838

Martí, Pep. *La participació ciutadana a l'àmbit local. Conceptes, figures i pràctiques*. 1a. ed. Barcelona: Mediterrània, 2003. ISBN: 8483344637.

Meneses, Julio i David Rodríguez Gómez. *El cuestionario y la entrevista*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2011. <https://femrecerca.cat/meneses/publication/cuestionario-entrevista/>

Molina, Ignacio i Santiago Delgado. *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*. 6a ed. Madrid: Alianza, 1998. ISBN: 8420686530.

Morin, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa, 1994. ISBN: 8474325188

Pacheco, Jordi. *Guia de disseny d'espais deliberatius per a la participació ciutadana*. Barcelona. Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, 2010.
https://governobert.gencat.cat/web/.content/30_ParticipacioCiutadana/04_Difusio_i_recerca/guies_breus_de_participacio_ciutadana/Guia_de_disseny_despais_deliberatius_per_a_la_participacio_ciutadana/Guia-de-disseny-despais-deliberatius-per-a-la-participacio-ciutadana.pdf

Parés, Marc i Hug March. *Evaluando la participación institucional: la "temperatura" de la deliberación y sus consecuencias*. Política y Sociedad, 51, 2, 2013: 565-564. ISSN: 1130-8001.

Parés, Marc i Carola Castellà. *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. 2009. ISBN: 9788434418394.

Peter, Guy. *Policy Problems and Policy Design*. Pittsburg: New Horizons in Public Policy series, Maurice Falk Professor of Government, University of Pittsburgh, 2018. ISBN: 9781786431349.

Pindado, Fernando. *La Participación ciudadana es la vida de las ciudades*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2008. ISBN: 9788476285404.

Putnam, Robert. *Bowling Alone: America's declining social capital*. Journal of Democracy, 6, 1995: 65-78.
https://www.historyofsocialwork.org/1995_Putnam/1995,%20Putnam,%20bowling%20alone.pdf

Sartori, Giovanni i Santiago Sánchez González. *Teoría de la democracia*. 7a ed. Madrid: Alianza, 1988. ISBN: 8420629618.

Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy* 3rd ed. New York: Harper & Brothers, 1950. ISBN: 8475830129

Stiglitz, Joseph A. *Toward a New paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes*. United Nations Conference on Trade and Development, 1998.
<https://unctad.org/system/files/official-document/prebisch9th.en.pdf>

Sunstein, Cass R. *Interest Groups in American Public Law*. Stanford law review 38, 1985: 29–87.

https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=12317&context=journal_articles

Tendler, Judith. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins Press. 1997. ISBN: 9780801860928.

Torras, Laia. *El pla "buits" en Barcelona. Algunos aprendizajes, a Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades* (coord. por Joan Subirats i Ángela García Bernardos). Barcelona: Icaria, 2015: 325-340. ISBN: 9788498886818. <https://docplayer.es/96297798-Innovacion-social-y-politicas-urbanas-en-espana.html>

Vallès, Josep M. i Salvador Martí i Puig. *Ciencia política: una introducción*. 8a ed. Barcelona: Ariel, 2010. ISBN: 9788434417175.

7.2. Referències normatives

Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, del Text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 3887, de 20 de maig de 2003. <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=320821>

Llei 10/2014, del 26 de setembre, de Consultes Populars no Referendàries i d'altres formes de Participació Ciutadana, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 6715, de 27 d'octubre de 2014. <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6715/1373014.pdf>

Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 2801, de 8 de gener de 1999. https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?documentId=182811&action=fitxa

Proposta de nou Reglament de Participació Ciutadana de la Ciutat de Barcelona, de octubre de 2021. <https://www.decidim.barcelona/processes/ReglamentParticipacio>

Text consolidat de les Normes Reguladores de Participació Ciutadana de 22 de novembre de 2002, Butlletí Oficial de la Província de Barcelona, núm. 298, de 13 de setembre de 2002. <https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/sites/default/files/documents/5568.pdf>

Text consolidat de les Normes Reguladors de Funcionament dels Districtes de Barcelona de 28 de setembre de 2001, Butlletí oficial de la Província de Barcelona, núm. 264, de 23 d'octubre de 2001. https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/113905/1/Normes_reguladores_funcionament_districtes_consolidades.pdf

Text consolidat del Reglament de Participació Ciutadana de la Ciutat de Barcelona de 6 d'octubre de 2017, Butlletí Oficial de la Província de 30 d'octubre de 2017. https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/sites/default/files/documents/reglament_participacio_catala.pdf

Els Consells de Barri i la millora de la governança local
Xavier Moreno de Castro

Text consolidat del Reglament Orgànic Municipal de 16 de febrer de 2001, Butlletí Oficial de la Província de Barcelona, núm. 64, de 15 de març de 2001. <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/113878>

7.3. Referències de documents i informes de l'Ajuntament de Barcelona

Ajuntament de Barcelona. *Guia orientativa de criteris i estratègies per a la dinamització dels òrgans de participació ciutadana*, Barcelona, 2017.

Ajuntament de Barcelona. *Avaluació i pla de treball per als Consells de Barri del districte de Sants-Montjuïc (barris de Sants, Sants-Badal, Hostafrancs, la Marina de Port i la Marina del Prat Vermell)*. Barcelona, 2016.

Martí, Marc (coord.). *Anàlisi i orientacions per la millora de la participació en els Districtes de Barcelona*. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB). Barcelona, 2018.

<https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/115394>

Parés, Marc. *Seguiment dels canvis impulsats als òrgans de participació de la ciutat de Barcelona. El cas de Barcelona*. Research Group on Urban Governance, Commons, Internet and Social Innovation. Institut de Govern i Polítiques Públiques. Barcelona, 2015

ANNEXOS

Annex 1. Guió de l'entrevista.

- a) Context de l'entrevista, identificació de la matèria d'interès i recollida de dades generals (lloc de treball i relació amb l'òrgan de participació analitzat).
- b) Preguntes relacionades amb el coneixement de les funcions del Consell de Barri i la seva valoració personal sobre el seu acompliment.
 - I. Coneixement / identificació personal de les funcions de l'òrgan (quines creu que són).
 - II. En relació amb les funcions identificades a la normativa, valoració del seu acompliment (fan realment això els consells) i de la seva adequació (és això el que haurien de fer)
 - III. Valors que es considera que poden aportar aquestes funcions (les que tenen normativament aquestes òrgans) a la governança municipal.
 - IV. Límits per a l'acompliment d'aquestes funcions:
 - Sobre les variables identificades:
 - Pot el coneixement i expectatives dels actors actuar en aquest sentit?
 - Pot el disseny actual de l'òrgan actuar en aquest sentit?
 - Pot la voluntat municipal manifestada actuar en aquest sentit?
 - Sobre l'existència d'altres variables:
 - Pots identificar altres elements que afectin a l'acompliment d'aquestes funcions?
- c) Preguntes relacionades amb les estratègies per millorar l'acompliment de les funcions (que podem fer per millorar).

Annex 2. Buidat de les entrevistes realitzades durant la investigació

Annex 2.1. Entrevista a Pilar Causapié, directora de Serveis a les Persones i el Territori del districte d'Horta – Guinardó

- a) Context de l'entrevista, identificació de la matèria d'interès i recollida de dades generals (lloc de treball i relació amb l'òrgan de participació analitzat).

Nom: Pilar Causapié

Lloc de treball: Directora de Serveis a les Persones i Territori

Relació amb la matèria d'interès: La Direcció de Serveis a les Persones i Territori té les competències del districte en matèria de participació ciutadana i tots els Consells de Barri en depenen. A més, les Tècniques de Barri de cada barri, figura tècnica que forma part de l'equip de la direcció, són les secretaries dels seus respectius consells.

- b) Preguntes relacionades amb el coneixement de les funcions del Consell de Barri i la seva valoració personal sobre el seu acompliment.
- I. Coneixement / identificació personal de les funcions de l'òrgan (quines creu que són).

Segons l'entrevistada, la funció principal que realitza actualment el Consell de Barri és acollir les peticions i demandes individuals de la ciutadania que hi participa. Es fa servir com un accés directe a l'administració per matèries que, en la majoria dels casos, s'haurien de fer saber a l'administració per mitjà d'altres canals (OAC's, IRIS, etc.), com són queixes o requeriments d'actuació.

Respecte a les funcions que hauria de realitzar, n'identifica, com la més important, la de pensar i repensar les polítiques públiques dels respectius barris, això és, participar sobre quines són les polítiques que cal implementar.

- II. En relació amb les funcions identificades a la normativa, valoració del seu acompliment (fan realment això els consells) i de la seva adequació (és això el que haurien de fer)

L'entrevistada, respecte a la primera funció, la de millora i legitimació del *policy making process*, creu que es realitza ocasionalment.

Respecte a la segona funció, increment del capital social comunitari, creu que no es treballa de manera específica. A més, segons el seu parer, és molt difícil de treballar tal com actualment funcionen els Consells, atès que hi participa una part petita i molt específica de la població i la majoria de ciutadans dels diversos barris no es senten interpel·lats per aquests espais.

- III. Valors que es considera que poden aportar aquestes funcions (les que tenen normativament aquestes òrgans) a la governança municipal.

L'Administració farà una bona gestió i més encertada, si tenim un teixit associatiu fort i ben representat, que a més està motivat i implicat en la definició del seu barri.

A l'hora d'aplicar les polítiques públiques és imprescindible la proximitat, només així podem donar resposta a les necessitats de la ciutadania. Al marge de la ideologia política del partit que governi, cal escoltar el que la ciutadania necessita: com considera el veïnat que s'han d'aplicar els recursos públics al seu barri i on posar les prioritats d'un recursos que sempre són escassos. No es pot gestionar des de "torres de *marfil*" perquè segur que no l'encertem.

En aquest sentit, el Consell de Barri és l'òrgan de participació més proper a la gent del barri, i les tècniques de barri són les gestores municipals més vinculades amb la realitat del veïnat, a la vegada que coneixedores dels projectes de les Àrees centrals de l'Ajuntament. Les tècniques aporten una visió global, pel seu perfil professional més generalista.

Un Consell de Barri ben estructurat, on la gent se senti escoltada i valorada en allò que aporta pel seu barri, i una comissió de seguiment que funcioni amb gent motivada, necessàriament reforça i articula el teixit associatiu, a la vegada que ajuda als gestors públics a posar els recursos públics allà on són més necessaris.

Sobre les dinàmiques comunitàries i la representativitat de tothom, crec que tenim dificultats no només als Consells de Barri, sinó en l'aposta mateixa que veníem fent com Ajuntament per les polítiques comunitàries. Per sort aquest tema des fa uns anys està canviant i la Direcció d'Acció Comunitària és un exemple de com anem avançant en la implementació de la mirada comunitària als projectes.

Hi ha col·lectius que històricament no hi participen i als qui cal sortir a buscar. No és qüestió de fer crides a la participació, hem de sortir a buscar la gent als espais on es troben de forma natural.

IV. Límits per a l'acompliment d'aquestes funcions:

-Sobre les variables identificades:

Pot el coneixement i expectatives dels actors actuar en aquest sentit?

L'entrevistada entén que és possible que aquest sigui un dels motius pels quals no s'acompleixin les funcions que estan previstes. Tanmateix, considera que la gent no hauria de tenir l'obligació de conèixer la normativa de participació i que no a tots els barris el coneixement és el mateix, malgrat que en tots aquests s'ha fet esforços per difondre quina és la naturalesa d'aquest espai de participació.

Un element que destaca és que els representants veïnals que són membres de la comissió de seguiment tenen un coneixement molt més extens de les funcions d'aquests òrgans que no pas la resta de veïns que participen en les sessions plenàries.

Finalment, l'entrevistada afirma que el Consell de Barri sovint es deixa portar per les dinàmiques individualistes de raonar sobre queixes personals, acollint-se a la màxima de qui més crida més atenció rep. De fet, els Consells compten amb un perfil de participant bastant específic, que es pot definir com una persona de més de cinquanta anys i d'origen nacional. En molts participants es detecta una important manca de cultura de participació en base a la construcció i defensa de l'interès general i del conjunt de la comunitat.

Pot el disseny actual de l'òrgan actuar en aquest sentit?

Aquest és un element important en relació amb les funcions que realitza l'òrgan. El pes substantiu que es dóna a les sessions plenàries dificulta que l'òrgan adopti funcions deliberatives, atès que funciona, principalment, com un contenidor de queixes relatives a la gestió municipal o de peticions d'actuació d'aquesta administració.

Pot la voluntat municipal manifestada actuar en aquest sentit?

No sembla que aquesta hagi de ser una causa, atesa la poca satisfacció política i tècnica que les actuals dinàmiques dels Consells de Barri aporten als seus gestors.

-Sobre l'existència d'altres variables:

Pots identificar altres elements que afectin a l'acompliment d'aquestes funcions?

L'entrevistada identifica com a possible causa el fet que siguin espais encara en construcció, atès la seva curta existència i les modificacions que ha rebut des d'aquell moment.

També identifica la manca d'empoderament i de suport a les secretaries d'aquests consells, les tècniques de barri, com una possible causa d'incompliment del paper que aquests òrgans tenen assignat, en tant que queden relegades en el govern d'aquest òrgan malgrat tenir-ne l'experiència i la formació necessària i adequada.

- c) Preguntes relacionades amb les estratègies per millorar l'acompliment de les funcions (que podem fer per millorar).

L'entrevistada apunta diverses estratègies en aquest sentit:

La primera, fer dels Consells de Barri un espai més ampli i inclusiu, on el conjunt de la ciutadania dels diversos barris se senti interpel·lada a participar. L'entrevistada fins i tot planteja si seria oportú modificar el nom de l'espai cap a quelcom que fes més referència a la construcció compartida del barri.

La segona, millora el funcionament de la Comissió de Seguiment dels Consells de Barri, transformant-lo en el vertader espai de treball d'aquests òrgans. En aquest sentit, l'entrevistada entén que s'ha de donar especial rellevància a tot allò que passa abans i després de cada sessió plenària, moments en què la Comissió de Seguiment és la protagonista. Així, haurien de ser les comissions les que adoptessin les funcions de millora i legitimació del *policy making process* i d'increment del capital social comunitari i relegar les sessions plenàries al seguiment i rendició de comptes del treball d'aquesta comissió. Dit d'una altra forma, la Comissió de Seguiment faria la feina la qual es presentaria en els Consells de Barri.

Annex 2.2. Entrevista a Manel Punsoda, director de Democràcia Activa de l'Ajuntament de Barcelona

- a) Context de l'entrevista, identificació de la matèria d'interès i recollida de dades generals (lloc de treball i relació amb l'òrgan de participació analitzat).

Nom: Manel Punsoda

Lloc de treball: Director de Democràcia Activa

Relació amb la matèria d'interès: La Direcció de Democràcia Activa és la responsable de la correcta aplicació del reglament de participació a l'Ajuntament de Barcelona. També del correcte funcionament dels diversos espais de participació i òrgans que preveu aquesta normativa. A més, atès que els Consells de Barri han estat el darrer dels òrgans a incorporar-se a l'arquitectura participativa de la ciutat, han fet un especial seguiment i tutela de la seva implantació i funcionament al llarg dels darrer anys.

- b) Preguntes relacionades amb el coneixement de les funcions del Consell de Barri i la seva valoració personal sobre el seu acompliment.
- I. Coneixement / identificació personal de les funcions de l'òrgan (quines creu que són).

Segons l'entrevistat, les funcions dels Consells de Barri poden variar segons el barri concret, no tots funcionen ni es fan servir exactament igual. Tot i això, en termes generals podem parlar de tres funcions: la primera, donar compliment a les previsions normatives del mateix Ajuntament. La segona, informar a la ciutadania de les coses que fa l'Ajuntament en un territori determinat. I la tercera, actuar com aparador de les polítiques participatives i gestionar els possibles àmbits de conflicte als diversos barris.

- II. En relació amb les funcions identificades a la normativa, valoració del seu acompliment (fan realment això els consells) i de la seva adequació (és això el que haurien de fer)

L'entrevistat considera, respecte a la primera funció, la de millora i legitimació del *policy making process*, creu que es realitza en part. Des de la seva perspectiva, sempre que es crea un espai de treball amb la ciutadania s'acaba

recollint informació d'interès pel *policy making process*, fins i tot d'una manera no buscada.

Respecte a la segona funció, increment del capital social comunitari, creu que no es treballa de manera específica. A més, segons el seu parer, la divisió administrativa dels barris pot no ser l'adequada per treballar temes comunitaris o de capital social. Cal tenir en compte que a Barcelona hi ha barris de més de 50.000 persones residents. Tanmateix, que no sigui l'àmbit idoni no vol dir que això no es pugui fer.

Respecte a la seva idoneïtat, l'entrevistat pensa que són aquestes les funcions que ha de tenir aquest òrgan i que són les que l'omplirien de contingut i li donarien valor.

- III. Valors que es considera que poden aportar aquestes funcions (les que tenen normativament aquestes òrgans) a la governança municipal.

El primer valor que l'entrevistat destaca és el coneixement sobre la realitat dels ciutadans, les seves expectatives i necessitats. Des del seu punt de vista, cal que l'actuació pública consideri les aspiracions de la ciutadania.

Un segon valor és ajudar a l'administració a configurar l'agenda de temes a tractar, sobre els que elaborar polítiques públiques.

I un tercer, generar comprensió i coresponsabilitat sobre les decisions i accions que pren l'administració.

- IV. Límits per a l'acompliment d'aquestes funcions:

-Sobre les variables identificades:

Pot el coneixement i expectatives dels actors actuar en aquest sentit?

L'entrevistat entén que les expectatives dels participants poden tenir un paper clau per explicar aquesta situació. Al respecte, creu que existeixen inèrcies molt fortes i consolidades sobre les funcions d'aquest òrgan, així com dinàmiques molt assentades entre els seus participants.

En aquest sentit, exposa que els Consells de Barri molt ràpidament van adquirir les dinàmiques existents en les audiències públiques de districte i en els

plenaris de districte, les quals van “pervertir” i anul·lar les funcions per les quals s’havia creat. Alhora, a molts dels seus participants ja els hi va anar bé que això fos així i tenir un espai més on exposar les seves reclamacions a l’administració, tal i com ja ho feia als altres dos òrgans. D’alguna manera, el que va acabar passant va ser la reproducció de la dinàmica de les audiències públiques en àmbits més petits.

Pot el disseny actual de l’òrgan actuar en aquest sentit?

Creu que l’òrgan està ben dissenyat per acomplir les funcions que té previstes normativament.

Pot la voluntat municipal manifestada actuar en aquest sentit?

L’entrevistat pensa que la voluntat municipal pot jugar també un paper important per explicar aquest fenomen. Hi ha una forta responsabilitat tècnica i política en el funcionament adequat dels òrgans de participació. En aquest sentit, fer coses diferents, canviar dinàmiques, comporta un esforç molt important i no sempre es fàcil que els diversos responsables entenguin que és necessari. D’alguna manera, a vegades el que està bé és que les coses es facin com sempre s’han fet.

-Sobre l’existència d’altres variables:

Pots identificar altres elements que afectin a l’acompliment d’aquestes funcions?

L’entrevistat considera que un element important per entendre per què els Consells de Barri es desvien de les funcions que tenen establertes és el fet que se’ls buidi de contingut rellevant. Al respecte, exposa que els grans debats dels barris, relatius a les polítiques que tenen més impacte i són més importants, se solen treure dels consells per portar-los a processos participatius específics, desdibuixant així l’objecte d’aquest òrgan. Segons el parer de l’entrevistat, aquest fenomen és producte de les ganes de l’administració de tenir més controlats aquests debats, tot evitant que un possible desacord o conflicte s’estengui al llarg del barri.

L’entrevistat exposa com aquest *by-pass* al Consell el buida de contingut i el relega a tractar temes que resulten menors, poc rellevants, així com a acollir els anuncis que l’administració vulgui fer entre aquest veïnat.

- c) Preguntes relacionades amb les estratègies per millorar l'acompliment de les funcions (que podem fer per millorar).

L'entrevistat apunta diverses estratègies en aquest sentit:

La primera, fer que els Consells es forcin a triar un tema per debatre'l en profunditat durant un temps determinat, estenent i reforçant així la pràctica deliberativa al voltant de les polítiques públiques. Al respecte planteja una experiència que es vol desenvolupar al barri de l'Eixample com a prova pilot.

La segona, que en cada sessió del Consell de Barri una entitat o institució que no formi part de l'estructura administrativa municipal exposi un projecte o programa comunitari, to generant així un espai de treball de l'*enxarxament* comunitari i el capital social.

La tercera, *calendaritzar* i planificar el treball del Consell de Barri, però no només el de les sessions plenàries, sinó també en les sessions de la Comissió de Seguiment, posant així en relleu el treball que es realitza abans i després de cada Consell de Barri.

I la quarta, empoderant i enfortint la figura del "tècnic de barri", que s'erigeix com principal garant del compliment de les funcions del Consell i, alhora, la principal beneficiària dels seus resultats, atès que la seva missió última és la dinamització dels barri de la ciutat, poder aprofundir en la descentralització administrativa i en la proximitat entre institucions i ciutadania.

Annex 2.3. Entrevista a Eduard Vicente, gerent del districte d'Horta - Guinardó

- a) Context de l'entrevista, identificació de la matèria d'interès i recollida de dades generals (lloc de treball i relació amb l'òrgan de participació analitzat).

Nom: Eduard Vicente

Lloc de treball: Gerent del districte d'Horta - Guinardó

Relació amb la matèria d'interès: La gerència del districte d'Horta – Guinardó participa tot sovint en els Consells de Barri, tant en les tasques de preparació i selecció dels temes a tractar com de representació tècnica del districte durant les convocatòries.

- b) Preguntes relacionades amb el coneixement de les funcions del Consell de Barri i la seva valoració personal sobre el seu acompliment.

- I. Coneixement / identificació personal de les funcions de l'òrgan (quines creu que són).

Segons l'entrevistat, les funcions que realitza actualment el Consell són parlar dels temes que els veïns (les seves entitats) tenen interès que es tractin de manera oberta i pública, parlar dels temes que l'administració té l'interès de exposar i treballar amb la ciutadania, i permetre que els ciutadans, a títol individual exposin problemàtiques o necessitats personals.

Al respecte sobre si és un espai informatiu o de treball, l'entrevistat exposa que els temes que es presenten normalment estan molt madurs i s'ha treballat prèviament amb el moviment associatiu del barri. Per tant, el grau d'acceptació d'allò que es presenta sol ser elevat.

- II. En relació amb les funcions identificades a la normativa, valoració del seu acompliment (fan realment això els consells) i de la seva adequació (és això el que haurien de fer)

L'entrevistat, respecte a la primera funció, la de millora i legitimació del *policy making process*, creu que es realitza, i exposa diversos exemples de temàtiques que s'han treballat en aquests espais (Cuidem Barcelona, mobilitat, etc.).

Respecte a la segona funció, increment del capital social comunitari, creu que en moments puntuals, això és, de manera no sistemàtica, si es treballa. Posa l'exemple d'un Consell de Barri on es va donar l'oportunitat a una entitat del barri a presentar-se i explicar el seu projecte.

En tot cas, els Consells de Barri es fan servir massa per tal de traslladar consideracions personals, queixes. Al respecte, hi ha canals més adequats que la gent hauria de fer servir i que l'Ajuntament, sense gaire èxit, ha promocionat.

III. Valors que es considera que poden aportar aquestes funcions (les que tenen normativament aquestes òrgans) a la governança municipal.

Un valor que destaca l'entrevistat és l'arrelament que la ciutadania té amb els barris. Aquests són, doncs, espais que permeten fàcilment connectar amb la ciutadania.

Un altre valor és que permet fer aflorar particularitats que són pròpies de cada territori.

Un altre element que destaca l'entrevistat és que el 80% de les coses que et diu la gent té utilitat per a la gestió pública i que permet, habitualment, anticipar-se a problemàtiques abans que sorgeixin o que s'estenguin pel conjunt de la població.

Finalment exposa que l'Ajuntament no pot estar a tot arreu i que necessiten aquests espais per recollir informació de la ciutadania.

IV. Límits per a l'acompliment d'aquestes funcions:

-Sobre les variables identificades:

Pot el coneixement i expectatives dels actors actuar en aquest sentit?

L'entrevistat entén que les rutines i la inèrcia sí que poden ser un element que exposi les dificultats per l'acompliment de les funcions que té encomanades.

Pot el disseny actual de l'òrgan actuar en aquest sentit?

Al respecte del disseny, entén que també pot afectar. Al respecte exposa que la convocatòria del Consell de Barri ja fa èmfasi en aquest punt de l'ordre del dia d'exposició de les problemàtiques amb el torn obert de paraules. D'alguna manera, obrim la porta perquè això passi.

Pot la voluntat municipal manifestada actuar en aquest sentit?

Finalment, l'entrevistat afirma, respecte a la voluntat institucional, que sovint els tècnics del districte reclamen donar més protagonisme als temes centrals del barri i tallar els temes que tenen un component més de queixa individual. Tanmateix, per a la part política és molt complicat restringir la participació de la ciutadania. Cal dir que als polítics els hi agrada tocar i estar a prop de la gent i les seves problemàtiques i aquest espai els hi ho permet.

-Sobre l'existència d'altres variables:

Pots identificar altres elements que afectin a l'acompliment d'aquestes funcions?

L'entrevistat identifica com a possible causa que dificulta l'acompliment de les funcions la tipologia de participants amb els que compta el Consell de Barri. En aquest sentit, exposa que és un perfil social de gent gran "foto social perfil molt clar". Al respecte exposa que és difícil treballar en la millora del *policy making process* amb una representació tan limitada de la població. Alhora, aquest perfil és el que demanda més un ús del consell com una oficina d'atenció a la ciutadania.

- c) Preguntes relacionades amb les estratègies per millorar l'acompliment de les funcions (que podem fer per millorar).

L'entrevistat apunta, en aquest sentit, connectar amb més veïnat i facilitar la participació de la ciutadania per mitjà de les noves tecnologies, element que permetria dotar-se d'un millor públic per treballar les funcions que té atorgades l'òrgan. La gent que tenim no és l'adequada per fer aquestes funcions.

Annex 2.4. Entrevista a Josep Garcia Puga, gerent del districte de Sant Martí

- a) Context de l'entrevista, identificació de la matèria d'interès i recollida de dades generals (lloc de treball i relació amb l'òrgan de participació analitzat).

Nom: Josep Garcia Puga

Lloc de treball: Gerent del districte de Sant Martí

Relació amb la matèria d'interès: La gerència del districte participa activament dels consells de barri i dona suport en la configuració de l'ordre del dia i l'elaboració dels continguts que es tractaran en cada un d'ells.

- b) Preguntes relacionades amb el coneixement de les funcions del Consell de Barri i la seva valoració personal sobre el seu acompliment.

- I. Coneixement / identificació personal de les funcions de l'òrgan (quines creu que són).

Segons l'entrevistat, la funció principal dels Consells de Barri és generar un diàleg amb el territori, això és, un intercanvi bidireccional d'informació entre l'administració municipal i la ciutadania, organitzada o individual. És un espai d'intercanvi d'informació.

Un altra funció que realitza és recollir informació de cara a anticipar conflictes que puguin emergir als barris.

- II. En relació a les funcions identificades a la normativa, valoració del seu acompliment (fan realment això els consells) i de la seva adequació (és això el que haurien de fer)

L'entrevistat entén que la primera funció podria estar cobrint-se parcialment. En els Consells de Barri no es treballen totes les polítiques rellevants que impacten sobre aquells territoris, però sí que es treballen algunes, com ara la definició del PAD, que és el full de ruta de l'actuació del districte en un barri durant un mandat.

Respecte a la funció de construir capital social, entén que això no ho fan. El que fan té moltes vegades més a veure amb generar crispació que no pas a generar teixit social.

Al respecte de si és una previsió normativa adequada, entén que la norma ha estat una mica pretensiosa en assignar aquestes funcions al Consell de Barri, atenent a la realitat de la governança de la ciutat. Tanmateix, les funcions són correctes, entén però que la definició de les polítiques públiques municipals és un element complex i no totes poden tenir origen o desenvolupar-se en un debat en el si d'un Consell de Barri.

- III. Valors que es considera que poden aportar aquestes funcions (les que tenen normativament aquestes òrgans) a la governança municipal.

Un valor que destaca l'entrevistat és l'anticipació de conflictes en el territori. En tot cas, respecte als valors de la implicació de la ciutadania en el *policy making process*, l'entrevistat fa la següent reflexió: moments com els viscuts recentment en el marc de l'emergència de la pandèmia del Covid-19 permeten constatar que quan la vida s'atura, aquells que fan que se sostinguin els serveis i les ajudes essencials són les administracions públiques. La resposta comunitària té molt valor i també té molta potència; però qui realment sosté a la ciutat és la seva administració. En aquest sentit, es molt important mantenir unes institucions fortes.

I sobre aquesta fortalesa, cal tenir en compte que si es dona més valor a una idea o proposta veïnal, només perquè es contraposa al treball d'una institució és pot acabar "buidant" a aquestes darreres, el que contravindria aquesta idea de reforçament institucional. Per això, quan la participació es basa en la confrontació pot debilitar a les institucions, que són les organitzacions compartides per tothom.

La proposta per superar aquest repte és passar d'una participació conflictiva o de lluites veïnals a una col·laborativa o de treball compartit. Això és, passar dels uns contra els altres al "tots junts". I per fer això cal constituir espais d'escolta i treball i fer més feina, també des de l'administració, per promoure el debat i la deliberació. Cal construir un debat serè, tranquil i informat. Això no vol dir ometre la crítica, sinó evitar l'esbrincada.

- IV. Límits per a l'acompliment d'aquestes funcions:

-Sobre les variables identificades:

Pot el coneixement i expectatives dels actors actuar en aquest sentit?

L'entrevistat entén que el coneixement i les inèrcies sí podrien ser un element que expliqués aquests límits en l'acompliment.

Pot el disseny actual de l'òrgan actuar en aquest sentit?

Al respecte del disseny, entén que també pot afectar.

Pot la voluntat municipal manifestada actuar en aquest sentit?

Finalment, l'entrevistat afirma, respecte a la voluntat institucional, que més que manca de voluntat, el que hi ha és una "fatiga del Consell de Barri", un cansament per part de la gent que el gestiona.

-Sobre l'existència d'altres variables:

Pots identificar altres elements que afectin a l'acompliment d'aquestes funcions?

L'entrevistat identifica com a possible causa que dificulta l'acompliment de les funcions la manca d'una cultura política participativa, que dificultaria que els assistents dels Consells de Barri adoptessin una lògica deliberativa i ancorada en l'interès general, a l'hora de tractar la seva participació en els Consells de Barri. De fet, la manca de cultura política és un problema comú al conjunt d'institucions públiques del nostre país que s'explica, entre d'altres, per la nostra realitat històrica.

Una altra dificultat pot ser la feina prèvia realitzada per a l'administració per facilitar un debat deliberatiu en el marc d'un Consell de Barri: cerca d'informació, presentacions clares, infografies, etc.

Una altra dificultat té a veure amb el component personal, especialment en alguns dels referents del moviment associatiu, que dificulten molt un debat productiu.

- c) Preguntes relacionades amb les estratègies per millorar l'acompliment de les funcions (que podem fer per millorar).

L'entrevistat apunta, en aquest sentit, preparar millor tècnicament els Consells de Barri per part de l'administració (més i millor informació, relat, documentació, temes a debatre, etc.).

Fer un treball previ amb les entitats d'un territori per generar un compromís que permeti transitar d'una lògica conflictiva a una lògica constructiva, per tal que aquests espais esdevinguin veritables espais de millora i enfortiment de la governança local.

Annex 2.5. Entrevista a Ana Menéndez i Albert Recio, representants del moviment associatiu de la ciutat de Barcelona

- a) Context de l'entrevista, identificació de la matèria d'interès i recollida de dades generals (lloc de treball i relació amb l'òrgan de participació analitzat).

Nom: Ana Menéndez i Albert Recio

Lloc de treball: Presidenta de la FAVB i presidenta de l'AV la Satalia i membre de l'AV de Prosperitat.

Relació amb la matèria d'interès: Tots dos han participat, com a representants de les seves entitats, en els Consells de Barri dels seus respectius barris. Ambdues entitats han descartat formar part de l'òrgan de govern dels consells (entenen que és una figura totalment representativa sense cap funció) i des de fa un temps l'AV de la Satalia ha decidit deixar de participar als Consells de Barri atès el desacord que tenen amb l'Ajuntament respecte al seu funcionament.

- b) Preguntes relacionades amb el coneixement de les funcions del Consell de Barri i la seva valoració personal sobre el seu acompliment.

- I. Coneixement / identificació personal de les funcions de l'òrgan (quines creu que són).

Segons els entrevistats, la funció principal dels Consells de Barri és explicar, per part de l'Ajuntament, que s'està realitzant en el territori. Això entronca amb l'origen de la creació d'aquests òrgans, que segons els entrevistats responen a una voluntat política de tenir més contacte amb els votants i més presència al territori.

Una segona funció és recollir problemes o demandes dels ciutadans d'un barri determinat.

Una tercera funció que realitzen és el compliment de la previsió normativa, això és, es fan per complir amb la norma.

D'aquesta manera, segons el parer dels entrevistats, el que fa aquest espai és reproduir, a escala de barri, les audiències públiques de districte.

- II. En relació amb les funcions identificades a la normativa, valoració del seu acompliment (fan realment això els consells) i de la seva adequació (és això el que haurien de fer)

Segons els entrevistats, no s'estan complint aquestes funcions. Respecte a les polítiques públiques, l'únic que fa el consell de barri és permetre a l'Ajuntament informar sobre elles.

Respecte a la funció de construir capital social tampoc s'estaria complint. Per generar aquest capital es necessita crear espais de trobada i treball sobre temàtiques concretes, com ho fan altres programes municipals (ex. Pla de Barris), element que no es dona en els Consells de Barri.

Al respecte de si és una previsió normativa adequada, els entrevistats entenen que sí.

- III. Valors que es considera que poden aportar aquestes funcions (les que tenen normativament aquestes òrgans) a la governança municipal.

Un primer valor que destaquen els entrevistats és la generació d'idees, propostes o informació de valor per al *policy making process*.

Un segon valor és la millor definició de polítiques públiques a partir dels debats entre diferents idees, interessos o visions sobre un determinat element.

Un tercer valor és la capacitat d'anticipar problemes.

Un quart valor que destaquen és el fet de fer més comprensibles i entenedores les decisions públiques i coresponsabilitzar a la ciutadania d'aquestes decisions.

En tot cas, respecte als valors de la implicació de la ciutadania en el *policy making process*, els entrevistats fan la següent reflexió: actualment, l'Ajuntament està posant molt l'accent amb la participació de caràcter individual, en detriment de la participació organitzada. Això implica donar el mateix valor a una proposta construïda i articulada amb el territori que a una definida per un ciutadà particular. Això podria generar problemes vinculats a la promoció de l'interès general, al caràcter deliberatiu d'aquesta implicació ciutadana, a la continuïtat en el treball amb l'administració, amb la capacitat d'articular acords o compromisos o a la coresponsabilització en les decisions públiques.

IV. Límits per a l'acompliment d'aquestes funcions:

-Sobre les variables identificades:

Pot el coneixement i expectatives dels actors actuar en aquest sentit?

Els entrevistats entenen que sí existeix una part d'inèrcia, així com de reproducció del funcionament d'altres espais del districte que funcionaven abans que els Consells de Barri, com els plenaris de districte o les audiències públiques.

Pot el disseny actual de l'òrgan actuar en aquest sentit?

Al respecte del disseny, entén que també pot afectar. Per una banda, els Consells de Barri s'han previst com espais generalistes i els seus ordres del dia no solen centrar els debats en problemàtiques o necessitats concretes. No són, en cap cas, trobades productives.

Així mateix, són espais molt tutelats políticament, presidits i controlats per l'administració, fet que resta capacitat de la ciutadania de construir debats productius de cara a les polítiques municipals.

Pot la voluntat municipal manifestada actuar en aquest sentit?

Al respecte de la voluntat, els entrevistats no ho consideren un element clau.

-Sobre l'existència d'altres variables:

Pots identificar altres elements que afectin a l'acompliment d'aquestes funcions?

Els entrevistats identifiquen, com un altre possible element que afecta a l'acompliment de les funcions, el fet que la participació ciutadana no hagi aconseguit inserir-se correctament dintre del procés de generació de polítiques públiques de la ciutat, ja que és lenta, segueix dinàmiques diferents de les polítiques i suposa qüestionar el fet que el poder estigui centralitzat en mans de l'administració.

- c) Preguntes relacionades amb les estratègies per millorar l'acompliment de les funcions (que podem fer per millorar).

Els entrevistats apunten, com un primer element, donar caràcter deliberatiu al Consell de Barri. Per fer-ho, proposen reduir el temps d'intervenció de l'administració, focalitzar els consells en temes concrets, preparar amb temps la documentació i la informació que faciliti una participació reflexionada, promoure el treball dels assistents i generar acords i conclusions (ser productius), fer seguiment dels resultats dels debats i avaluar el propi funcionament de l'òrgan.

Un segon element a treballar seria generar una cultura participativa entre la ciutadania, promoure una sèrie de valors que activin els veïns i els portin a una participació més enllà de la queixa o reclamació puntual vinculada a un interès individual.

Un tercer element a treballar, en clau de reforçament del "capital social", suposa posar en valor el treball i les aportacions del teixit social i comunitari del territori. Tenir en consideració les seves aportacions i que aquestes tinguin incidència enfortiria a les entitats d'un territori.

Annex 2.6. Entrevista a Olga Hiraldo, Consellera Portaveu del grup municipal d'Esquerra Republicana de Catalunya al districte de Gràcia

- a) Context de l'entrevista, identificació de la matèria d'interès i recollida de dades generals (lloc de treball i relació amb l'òrgan de participació analitzat).

Nom: Olga Hiraldo

Lloc de treball: Consellera Portaveu del grup municipal d'ERC al districte de Gràcia.

Relació amb la matèria d'interès: Assisteix habitualment, com a representant del seu partit, en els Consells de Barri del barri de Coll, del districte de Gràcia. Al respecte, assenyala que l'actual Govern no permet la participació activa dels representants polítics en els consells, només la seva assistència.

- b) Preguntes relacionades amb el coneixement de les funcions del Consell de Barri i la seva valoració personal sobre el seu acompliment.

- I. Coneixement / identificació personal de les funcions de l'òrgan (quines creu que són).

Segons l'entrevistada, la funció principal d'aquest òrgan és d'espai d'informació unidireccional del govern a la ciutadania d'un barri sobre aquelles matèries que el primer considera convenients.

Una altra funció és la de espai de propaganda de l'actuació pública municipal.

- II. En relació amb les funcions identificades a la normativa, valoració del seu acompliment (fan realment això els consells) i de la seva adequació (és això el que haurien de fer).

Segons el parer de l'entrevistada, els Consells de Barri no compleixen aquestes funcions. En tot cas, la seva resposta es veu limitada pel seu coneixement particular dels Consells de Barri del districte de Gràcia, i entén que pot haver-hi districtes on es doni millor acompliment.

En tot cas, les valora com adequades.

- III. Valors que es considera que poden aportar aquestes funcions (les que tenen normativament aquestes òrgans) a la governança municipal.

Un primer valor que destaca l'entrevistada és la seva capacitat de coresponsabilitzar a la ciutadania al voltant de les decisions de l'administració. En aquest sentit, defensa que quan les persones treballen sobre les solucions a les problemàtiques es fan seves les decisions i les defensen més.

Un segon valor és que aquestes funcions permeten fer aflorar informació de gran interès per a l'administració, fins i tot elements que s'hagin pogut passar per alt i que siguin molt rellevants per a la política pública.

IV. Límits per a l'acompliment d'aquestes funcions:

-Sobre les variables identificades:

Pot el coneixement i expectatives dels actors actuar en aquest sentit?

L'entrevistada entén que sí podria existir una inèrcia o corrent de fons en els funcionament dels Consells de Barri que els separi d'aquestes funcions.

Pot el disseny actual de l'òrgan actuar en aquest sentit?

Al respecte del disseny, entén que també pot afectar. Per exemple, la convocatòria i la inscripció a les sessions no sempre faciliten l'assistència del veïnat, el que fa que siguin espais amb una representació veïnal molt escassa.

Un altre element a considerar del disseny és l'existència d'una vicepresidència associativa en els consells. Al respecte, l'entrevistada afirma que sovint els governs promouen l'elecció d'un determinat candidat, per tal de controlar políticament aquest espai. Això pot esdevenir un problema a l'hora de defensar un funcionament adequat de l'espai per part d'aquesta figura, així com una causa directa de deslegitimació de l'espai i dels elements que s'hi treballen.

Pot la voluntat municipal manifestada actuar en aquest sentit?

Al respecte de la voluntat, l'entrevistada sí detecta un elevat grau de paternalisme i, en ocasions, fins i tot de menyspreu cap a les aportacions de la ciutadania. Alhora, sembla que ja els està bé aquest funcionament, i que no veuen un problema que no siguin espais productius, resolutius.

-Sobre l'existència d'altres variables:

Pots identificar altres elements que afectin a l'acompliment d'aquestes funcions?

L'entrevistada identifica, com un element que limita la capacitat del Consell de Barri d'acomplir les seves funcions, el fet que els debats importants dels barris i de la ciutat s'han traslladat a espais de participació concrets, buidant d'aquest contingut als Consells de Barri.

Un altre element que identifica és la manca d'una participació adient per l'acompliment d'aquestes funcions. Al respecte entén que sovint participen poques persones que són sempre les mateixes.

I un altre element que destaca és la poca capacitat de la ciutadania d'incidir en l'ordre dels dies dels temes que es tractaran.

- c) Preguntes relacionades amb les estratègies per millorar l'acompliment de les funcions (que podem fer per millorar).

L'entrevistada apunta, com un primer element de millora, promoure el caràcter deliberatiu de l'espai. Això es pot materialitzar aportant més informació sobre els elements a treballar, tot generant sessions més fluides, recollint les aportacions de tots els participants, cercant la pròpia productivitat de l'espai, això és, que es generin acord o garantint un retorn sobre la feina realitzada entre d'altres.

Una segona millora que es podria impulsar és la despolitització de l'espai, promovent l'existència de diverses vicepresidències, que siguin plurals i que evitin un funcionament dirigit de l'òrgan.

Annex 2.7. Entrevista a Silvia Casorran, Consellera de Mobilitat i del barri del Poblenou del districte de Sant Martí

- a) Context de l'entrevista, identificació de la matèria d'interès i recollida de dades generals (lloc de treball i relació amb l'òrgan de participació analitzat).

Nom: Sílvia Casorran

Lloc de treball: Consellera de Mobilitat i del barri del Poblenou del districte de Sant Martí

Relació amb la matèria d'interès: Assisteix habitualment, com a representant del govern del districte de Sant Martí, als Consells de Barri del barri del Poblenou. A més, sol ajudar a preparar l'ordre del dia de les seves sessions i a dotar de continguts al Consell. Fins i tot alguna vegada presenta punts com a representant municipal.

- b) Preguntes relacionades amb el coneixement de les funcions del Consell de Barri i la seva valoració personal sobre el seu acompliment.

- I. Coneixement / identificació personal de les funcions de l'òrgan (quines creu que són).

Segons l'entrevistada, la funció principal d'aquest òrgan té un caràcter bidireccional. Per una banda, serveix per traslladar informació i novetats de l'Ajuntament cap a la ciutadania i, per altra, recollir informació per part del veïnat, ja sigui sobre temes que preocupen i és té interès en treballar com en relació amb el *feed-back* o retorn sobre polítiques ja impulsades al territori.

Una altra funció, de caràcter més secundari, és, com a mínim en el cas del Consell de Barri del Poblenou, servir de repositori de les diverses polítiques impulsades en un territori concret. Això és, per mitjà de l'espai web del Consell de Barri hom pot informar-se sobre projectes presents o passats que s'executen al barri.

I una funció més és donar a conèixer iniciatives de caràcter comunitari del mateix barri. Per exemple, es dóna peu a una entitat perquè presenti el seu projecte per al barri.

- II. En relació amb les funcions identificades a la normativa, valoració del seu acompliment (fan realment això els consells) i de la seva adequació (és això el que haurien de fer)

Segons el parer de l'entrevistada, els Consells de Barri complirien aquestes funcions, tot i que de manera limitada. En tot cas, l'entrevistada recorda la diversitat que es dona dintre del propi funcionament dels consells de barri en el conjunt de la ciutat, això és, no tots funcionen igual.

En tot cas, respecte a la primera, la d'intervenir en la definició de les polítiques públiques, l'entrevistada entén que es realitza com a mínim a nivell informatiu. Al respecte exposa que les grans polítiques solen tenir processos específics i el que se sol portar als Consells és una presentació dels resultats d'aquests processos. I sobre això es realitza un cert contrast, però no un debat reglat.

Respecte a la segona, entén que sí que es realitza en la mesura que les entitats del barri tenen aquest espai a disposició per presentar les seves iniciatives.

Al respecte de la seva adequació, les valora com a correctes, oportunes i adequades.

- III. Valors que es considera que poden aportar aquestes funcions (les que tenen normativament aquestes òrgans) a la governança municipal.

Un primer valor que destaca l'entrevistada és la seva capacitat de donar proximitat a la governança municipal. Sobre això, exposa que en el cas de Sant Martí, s'adrecen a una població de gairebé 250.000 persones pel que es fa necessari aquest treball de barri per connectar amb les necessitats, aspiracions i preocupacions del veïnat.

Un segon valor es rebre *un feed-back* directe sobre el funcionament de les polítiques públiques que s'implanten en un territori determinat.

- IV. Límits per a l'acompliment d'aquestes funcions:

-Sobre les variables identificades:

Pot el coneixement i expectatives dels actors actuar en aquest sentit?

L'entrevistada entén que bona part dels participants poden no conèixer les funcions. En relació amb les expectatives, entén que les persones que participen als Consells, sobretot gent gran, té interès a poder presentar les seves queixes o reclamacions particulars i no tant en les funcions que hauria de realitzar el consell.

Pot el disseny actual de l'òrgan actuar en aquest sentit?

Al respecte del disseny, entén que també pot afectar. Per exemple, les funcions de la vicepresidència i de les comissions de seguiment sovint són poc clares i poc relacionades amb les mateixes funcions del Consell de Barri.

Pot la voluntat municipal manifestada actuar en aquest sentit?

Al respecte de la voluntat, l'entrevista no creu que aquest sigui un aspecte explicatiu prou rellevant.

-Sobre l'existència d'altres variables:

Pots identificar altres elements que afectin a l'acompliment d'aquestes funcions?

L'entrevistada identifica diversos elements. Un primer té a veure amb la manca real de descentralització del govern municipal vers als districtes. Això provoca que els districtes es dediquin, de manera pràcticament exclusiva, a temes de manteniment de l'espai públic. Això implica que les grans polítiques que afecten als territoris no es governen des dels mateixos districtes, sinó des de les diferents gerències de la ciutat. Això provoca que els consells es facin servir sovint per aquestes gerències per explicar la feina que fan més que no pas per debatre-la amb la ciutadania i que tinguin poca capacitat d'incidència en polítiques que no es governen des del propi territori.

Un altre element que destaca és la manca d'informació i de capacitació dels propis participants per dur a terme aquests debats sobre polítiques, tan en relació a la pròpia administració com al veïnat. En aquest sentit, entén que es difícil establir un diàleg productiu sense tenir tota la informació necessària per a fer-ho.

L'entrevistada també identifica el fet que es dediqui bona part del Consell a recollir queixes o problemàtiques veïnals que no haurien de ser objecte d'aquest espai i que, en canvi, tenen canals propis per exposar-se. D'aquesta manera, quan més espai ocupin els continguts de valor menys espai tindrà el debat sobre els fanals o les caques de gos.

- c) Preguntes relacionades amb les estratègies per millorar l'acompliment de les funcions (que podem fer per millorar).

L'entrevistada apunta, com un primer element de millora que faciliti l'acompliment de les funcions, dotar als participants als Consells de més i millor informació sobre les principals polítiques que es despleguen en un territori concret.

Un altre element té a veure amb reforçar els canals de l'Ajuntament per traslladar queixes o suggeriments a l'administració, com és el cas de Barcelona Butxaca, així com facilitar l'accés a aquests canals entre tot el veïnat per poder treure aquest contingut dels Consells o de la resta d'òrgans de participació. Al respecte, apunta que caldrà ser curosos amb la fractura digital, atenent al perfil dels participants als consells.

Finalment, un darrer element proposat és el possible reforçament de la figura de la vicepresidència, com a garant d'un correcte compliment de les funcions de l'òrgan, així com dotar a la comissió de seguiment d'un paper específic en les esmentades funcions.

Annex 2.8. Entrevista a Pau Gonzàlez, regidor del districte de l'Eixample

- a) Context de l'entrevista, identificació de la matèria d'interès i recollida de dades generals (lloc de treball i relació amb l'òrgan de participació analitzat).

Nom: Pau Gonzàlez

Lloc de treball: Regidor del districte de l'Eixample

Relació amb la matèria d'interès: Assisteix i presideix habitualment els Consells de Barri del districte de l'Eixample. No participa en les tasques de preparació tècnica, però sí en la selecció de les temàtiques que es tractaran als Consells.

- b) Preguntes relacionades amb el coneixement de les funcions del Consell de Barri i la seva valoració personal sobre el seu acompliment.

- I. Coneixement / identificació personal de les funcions de l'òrgan (quines creu que són).

Segons l'entrevistat, les funcions principals del Consell de Barri són facilitar informació sobre les iniciatives que desenvolupa l'administració en cada barri de la ciutat i proposar temes de debat a la ciutadania.

En algunes ocasions, els Consells de Barri també serveixen per acompanyar processos participatius *ad hoc* definits per alguna política pública amb impacte en aquell territori.

- II. En relació amb les funcions identificades a la normativa, valoració del seu acompliment (fan realment això els Consells) i de la seva adequació (és això el que haurien de fer).

Segons el parer de l'entrevistat, aquestes funcions no s'estan acomplint, o no de manera complerta i sistemàtica. En tot cas, respecte de la primera funció, de millora i legitimació *del policy making process*, entén que sí es dóna puntualment. Posa com exemple el cas del debat sobre el PAD's, on els consells de barri tenen un paper central a l'hora de definir els temes que tractarà l'administració durant un mandat. Nogensmenys, també afirma que les polítiques que es treballen en els Consells de Barri tenen els seus elements molt prefixats, deixant poc marge per a la participació.

El mateix passaria amb la segona funció d'increment del capital social, que també s'ha acollit puntualment per part d'aquest òrgan. En aquest cas, ho il·lustra amb una planificació estratègica que va elaborar un dels barris de la ciutat, en què ell va participar, i que va permetre que les entitats lideressin el treball tècnic. Tanmateix, com en el cas de l'altre funció, no es tracta d'un treball sistematitzat.

Al respecte de la seva adequació, les valora com correctes, oportunes i adequades.

- III. Valors que es considera que poden aportar aquestes funcions (les que tenen normativament aquestes òrgans) a la governança municipal.

Un primer valor que destaca l'entrevistat és que aquestes funcions permeten donar proximitat a l'actuació pública i treballar les polítiques de barri en un escala adequada.

- IV. Límits per a l'acompliment d'aquestes funcions:

-Sobre les variables identificades:

Pot el coneixement i expectatives dels actors actuar en aquest sentit?

L'entrevistat afirma que més que desconeixement, el que trobem és que aquestes funcions no estan clares ni per a la pròpia administració. Cada barri fa una mica el que vol i això genera dispersió al voltant de les funcions.

Pot el disseny actual de l'òrgan actuar en aquest sentit?

L'entrevistat entén que podria tenir alguna implicació al voltant del correcte acompliment dels Consells de Barri, malgrat que no concreta quina podria ser.

Pot la voluntat municipal manifestada actuar en aquest sentit?

Al respecte de la voluntat, l'entrevistat pensa que poden existir resistències polítiques, atès que no tothom està a favor de l'empoderament d'aquest òrgan de participació. Això també es pot reproduir a nivell tècnic i, fins i tot, a nivell veïnal.

Al respecte d'aquesta darrera idea l'entrevistat afirma que algunes entitats veïnals no han entès el paper dels Consells de Barri, i l'han interpretat com una competència al seu rol.

-Sobre l'existència d'altres variables:

Pots identificar altres elements que afectin a l'acompliment d'aquestes funcions?

L'entrevistat identifica diversos elements. Un primer té a veure amb la seva gènesi. En aquest sentit, són espais que neixen amb molta oposició política. De fet, el govern que té l'encàrrec de desplegar-los no aposta per aquests políticament i els deixa morir. Per això, perden pes com a baula del sistema de governança municipal i acaben esdevenint una reproducció de les audiències públiques, però amb escala de barri.

Un segon element té a veure amb un buidatge sistemàtic dels continguts dels Consells de Barri per processos de *participació ad hoc*, que acaben assumint la seva funció en les principals polítiques que es despleguen als barris. En aquest sentit, afirma que la implicació de la ciutadania està massa *departamentalitzada* i que no es visibilitza en el seu conjunt.

- c) Preguntes relacionades amb les estratègies per millorar l'acompliment de les funcions (que podem fer per millorar).

L'entrevistat apunta, com un primer element, la necessitat de promoure una refundació de l'òrgan, que es vertebrï en la convicció municipal (tècnica i política) que es pot millorar el funcionament de l'òrgan i centrar-lo amb les funcions que té assignades.

Un altre element pot ser modificar l'ordre del dia, per donar-li més pes a les funcions que té assignades. Es proposa també abordar monogràficament temes o polítiques.

També planteja la possibilitat de potenciar el paper de la plataforma digital Decidim, a fi i efecte d'aprofitar-la per millorar l'acompliment de l'òrgan.

Un altre element que s'assenyala suposa repensar les funcions de les comissions de seguiment dels Consells de Barri. Hauria d'evolucionar de l'actual gestió dels ordre del dia a funcions més relacionades amb el seguiment,

definició del pla de treball i elaboració de l'ordre del dia en clau propositiva, no merament validadora de la proposta municipal.

Finalment, també es proposa millorar la planificació de l'òrgan, dotar-lo d'un pla de treball i millorar en termes de seguiment i rendició de comptes dels treballs dels Consells de Barri.

Annex 3. Recull dels quadres resum del treball

Annex 3.1. Quadre resum 1: les funcions de la participació ciutadana (elaboració pròpia)

FUNCIONS PARTICIPACIÓ CIUTADANA <i>(des de la perspectiva de la introducció de la lògica deliberativa en la governança i l'acció pública)</i>	VALORS I APORTACIONS	
Millora i legitimitació del policy making process	Gestió de la complexitat (<i>Brugué, Borge</i>)	
	Evolució del rol de la ciutadania (<i>Gyford, Bekkers</i>)	
	Adequació al nou protagonisme del poder governatiu (<i>Barnés</i>)	
	Eficiència i eficàcia en l'acció pública (<i>Fung, Peters, Torras</i>)	
Increment del capital social	Enfortir la implicació ciutadana i l'igualtat i equitat social	Flexibilització dels serveis públics (<i>Tendler</i>)
		Apoderament -empowerment- comunitari (<i>Durston, Coleman</i>)
		Compromís institucional vers la comunitat (<i>Evans, Grootaert</i>)
	Incrementar el benestar econòmic social	Facilitació de l'acció pública per mitjà del compromís i el consens (<i>Stiglitz</i>)
		Afavoriment de la cooperació entre actors (<i>Fedderke</i>)
		Simplificació procés intercanvi informació (<i>Fedderke</i>)

Annex 3.2. Quadre resum 2: les previsions normatives relatives als òrgans de participació territorials (elaboració pròpia)

ÒRGANS DE PARTICIPACIÓ TERRITORIALS	NORMA	PREVISIONS NORMATIVES
Normes amb rang de llei	CMB (Llei 22/1998)	Art. 36
	LMRLC (Decret Legislatiu 2/2003)	Art. 62
	LCPIP (Llei 10/2014)	sense contingut específic
Disposicions de caràcter general	ROMB	sense contingut específic
	NRFD	Art. 4 + títol IV
	RPC	Capítol IV

Annex 3.3. Quadre resum 3: les funcions i subfuncions actuals dels Consells de Barri (elaboració pròpia)

FUNCIONS ACTUALS DELS CONSELLS DE BARRI	
FUNCIONS	SUBFUNCIONS
Recollir queixes, suggeriments o problemàtiques, de caràcter particular de la ciutadania	
Interactuar amb les polítiques públiques que s'implementen en un territori	Intervenir en l'agenda-setting
	Recollir informació de valor per orientar les polítiques públiques d'un barri
	Comunicar les polítiques públiques d'un barri
	Actuar com a repositori de polítiques d'un barri (passades, presents i futures)
	Generar feed-back (avaluació informal) de les polítiques públiques d'un barri
Detectar i prevenir conflictes	
Donar a conèixer iniciatives de caràcter comunitari	
Complir la previsió normativa	
Reforçar de la relació ciutadania - representació política	En clau de millora de la governança
	En clau d'estratègia de màrqueting polític

Annex 3.4. Quadre resum 4: valors i aportacions de les funcions dels Consells de Barri a la governança pública segons els entrevistats en relació amb les formulades en el marc teòric (elaboració pròpia)

FUNCIONS DE LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA <i>(des de la perspectiva de la introducció de la lògica deliberativa en la governança i l'acció pública)</i>	VALORS I APORTACIONS		VALORS I APORTACIONS DESTACATS A LES ENTREVISTES
Millora i legitimació del policy making process	Gestió de la complexitat <i>(Brugué, Borge)</i>		
	Evolució del rol de la ciutadania <i>(Gyford, Bekkers)</i>		
	Adequació al nou protagonisme del poder governatiu <i>(Barnés)</i>		
	Eficiència i eficàcia en l'acció pública <i>(Fung, Peters, Torras)</i>		Proximitat en l'actuació pública, des la perspectiva de la seva utilitat, eficiència i eficàcia en el desplegament de les polítiques públiques
Increment del capital social	Enfortir la implicació ciutadana i la igualtat i equitat social	Flexibilització dels serveis públics <i>(Tendler)</i>	
		Apoderament - empowerment - comunitari <i>(Durston, Coleman)</i>	
		Compromís institucional vers la comunitat <i>(Evans, Grootaert)</i>	
	Incrementar el benestar econòmic social	Facilitació de l'acció pública per mitjà del compromís i el consens <i>(Stiglitz)</i>	Millora de la comprensió i de la corresponsabilització de l'actuació pública per part de la ciutadania
		Afavoriment de la cooperació entre actors <i>(Fedderke)</i>	
		Simplificació procés intercanvi informació <i>(Fedderke)</i>	

Annex 3.5. Quadre resum 5: factors explicatius de la manca d'acompliment de les funcions dels Consells de Barri (elaboració pròpia)

FACTORS EXPLICATIUS DE LA MANCA D'ACOMPLIMENT DE LES FUNCIONS DELS CONSELLS DE BARRI
Proposats per la investigació
Coneixement i expectatives dels actors
Disseny institucional
Voluntat institucional
Altres factors explicatius plantejats per les persones entrevistades
Curta trajectòria institucional
Posicionament dels grups de pressió tradicionals
Manca d'empoderament de la figura gestori de l'òrgan (tècnics i tècniques de barri)
Buidatge sistemàtic de contingut rellevant en favor de processos participatius
Manca de descentralització del govern municipal
Dificultats d'integrar la lògica participativa en el <i>policy making process</i>
Inèrcia institucional funcional ancorada en la gènesi del l'òrgan

Annex 3.6. Quadre resum 6: estratègies per millorar l'acompliment de les funcions dels Consells de Barri proposades per les persones entrevistades (elaboració pròpia)

ESTRATÈGIES PER A MILLORAR L'ACOMPLIMENT DE LES FUNCIONS
Replantejament del disseny institucional
Empoderar la figura de la tècnica o tècnic de barri
Construir una cultura participativa adequada
Reforçar els canals municipals per queixes o suggeriments de caràcter particular
Posar en valor les aportacions del teixit social i garantir-ne una correcta rendició de comptes