

**Título:** Modelos participativos y nuevos proyectos de ciudades. El caso de Madrid.

**Autora:** Gemma Jiménez Romera.

Universidad de Murcia.

Correo electrónico: [gemma.jimenez@um.es](mailto:gemma.jimenez@um.es)

**Grupo de trabajo:** GT 2.11. Los gobiernos locales ante el desafío del buen gobierno

**Resumen:**

La aplicación de herramientas y técnicas participativas está siendo un tema de interés dentro de la Ciencia Política y entre los actores políticos y sociales. Actualmente vivimos en un contexto de cambio político y social. La aparición de nuevos partidos que han llegado al poder en grandes ciudades como Madrid o Barcelona, también ha provocado un cambio en los proyectos de ciudades y en la práctica de la participación ciudadana. Con esta investigación se pretende responder a la pregunta de investigación sobre si existen cambios en los modelos de participación ciudadana. Se expondrán los modelos participativos que se están desarrollando y se estudiará en profundidad el caso de Madrid. Para este estudio de caso se realizará un análisis de fuentes y datos secundarios, se expondrán los modelos participativos, la influencia de los nuevos partidos y cuáles pueden ser algunas de las claves y limitaciones para el futuro.

**Nota bibliográfica:**

Gemma Jimenez Romera, licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada, Máster en Género en Igualdad por la Universidad de Murcia. Actualmente realizando el Doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración en la Universidad de Murcia. Mis líneas de investigación son la participación ciudadana y el género. He participado como ponente en diversos congresos nacionales e internacionales.

**Palabras clave:**

Participación ciudadana, democracia participativa, ciudadanía, gobierno local, modelos participativos.

## **Introducción.**

Actualmente en los países donde existe una democracia representativa, estamos siendo testigos del fenómeno de la desafección política. Este término puede ser definido como el conjunto de actitudes de “distanciamiento de los ciudadanos respecto de las instituciones políticas y, más generalmente, de la política” (Gunther y Montero, 2006:49).

Esta situación puede venir expresada por un lado, por la aceptación por parte de la ciudadanía de la democracia representativa como “él menos malo” de los sistemas políticos al que no se quiere renunciar, y por otro lado, la existencia de una fuerte desconfianza frente a la gestión política, principalmente por un distanciamiento más que comprobable entre la ciudadanía y sus representantes e instituciones (García-Marzá, 2013).

La participación ciudadana ha sido centro de atención por muchos expertos en las últimas décadas. Esto es debido principalmente al contexto actual de la política y la relación, cada vez más lejana, entre ciudadanía y política.

La participación ciudadana se ha tomado por muchos autores como una “solución” a este distanciamiento y a la desafección política.

Para que se produzca la participación ciudadana, es necesario que existan un conjunto de herramientas y que una puesta en marcha por parte de los actores institucionales. También es necesario un ámbito de aplicación, generalmente en el ámbito local, y un sistema que lo encuadre y lo refuerce, que serán las experiencias de democracia participativa.

En la actualidad, en la mayoría de países del mundo, la democracia representativa es el sistema más usado y que mejor resultados ha producido. Se implantó y desarrolló a partir de la segunda guerra mundial.

La instauración de este sistema no estuvo exenta de discusión, pero finalmente se optó por la democracia representativa, como la mejor y más deseable forma de gobierno (Webber, 1999).

El cambio de contexto, a nivel social, cultural, económico y político, provocó una escena diferente donde la democracia representativa ya no ofrecía las respuestas que se esperaban del sistema.

El conjunto de dificultades y déficits por las que pasa la democracia representativa, es estudiado y puesto en cuestión a partir de los años setenta. Este proceso es conocido como “crisis de las democracias representativas” (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), o “promesas incumplidas” de la democracia liberal representativa (Bobbio, 1996).

La mayoría de la población de los países donde existe una democracia representativa, considera este sistema como el mejor. Sin embargo, existen diferentes encuestas a nivel nacional e internacional, que ponen de manifiesto un claro y creciente descontento de la ciudadanía sobre la eficacia de la democracia representativa, de sus instituciones y de los actores políticos que las representan (Encuesta Social Europea, 2012-2014).

En este contexto, surge como una de las soluciones, la democracia participativa, que pretende corregir esos déficits que presenta la democracia representativa.

La democracia participativa no tiene una definición clara, se aplica por norma general, a las teorías de democracia que persiguen que la ciudadanía se implique en la toma de decisiones públicas de una forma más intensa, que en la democracia representativa (Parés, 2009).

Dentro de las experiencias de democracia participativa es donde, por norma general, se va a usar la participación ciudadana, como un medio para canalizar la participación y propiciar un acercamiento entre la ciudadanía y la toma de decisiones.

No se pretende acabar con las democracias representativas, se pretende complementarlas con estrategias de participación ciudadana para que los gobernados se sientan más cerca de los gobernantes y establecer un sistema que funcione mejor.

La participación ciudadana se puede definir como el proceso de incorporación activa de ciudadanía al sistema político, incluyendo un conjunto de acciones que tienen la intención de influir en la elección de gobernantes o en las decisiones de estos (Verba, Schlozman y Brady, 1995).

Pero la participación ciudadana va más allá, existen mecanismos formales e informales de participación, desde la más común y más utilizada que sería el voto, hasta movimientos sociales muy reivindicativos en materia política, como por ejemplo el 15M en España.

La participación ciudadana tiene sus defensores y detractores, pero lo cierto es que su puesta en práctica ya está generando resultados observables y medibles. La importancia de esta investigación no reside tanto en los resultados de esta participación, sino en el camino por el cual se han logrado. La puesta en marcha de ciertas herramientas de participación ciudadana, con la intención de mejorar la relación de la ciudadanía con la política, escuchar y atender sus necesidades, ya es una realidad.

Esta investigación se va a centrar en analizar si con el desarrollo de procesos de participación ciudadana, se están estableciendo modelos concretos de participación y ligado a ellos nuevos modelos de ciudades. Quizás los mejores ejemplos de esto sean la ciudad de Madrid y la de Barcelona. La llegada de nuevos partidos políticos que se alejan de los partidos tradicionales ha traído aparejado una aparente nueva idea de ciudades donde la participación ciudadana es un eje muy importante.

Para ello primero se definirá que concepto de participación ciudadana vamos a considerar para este estudio, se propondrán una serie de modelos de participación ciudadana y tras esto, se analizará el caso de Madrid, el tipo de participación que esta llevando a cabo y como se ajusta o no a los modelos de participación expuestos.

### **La participación ciudadana: Conceptos y factores que influyen en ella.**

Como se ha comentado anteriormente, la participación ciudadana no tiene un concepto claro e inequívoco, por lo que su definición dependerá en cierta medida de los componentes, actores y contexto en el que se realice la participación.

Podemos entender la participación ciudadana como “todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público” (Parés, 2009: 17).

Este concepto es muy amplio, pero ya apunta dos propiedades básicas de la participación ciudadana. La primera sería que uno de los actores principales es la ciudadanía, en este caso como sujeto activo, y en segundo lugar, que el objetivo de la participación es intervenir en lo público.

Para esta investigación el tipo de participación ciudadana que se va a tener en consideración, es la participación ciudadana institucional, es decir, la participación que realiza la población por medio de los canales institucionales dedicados a ello. Cabe destacar que existen otras formas de participación, pero que se ha decidido no analizar.

No se analizan en este estudio las formas de participación no institucionales porque las que nos interesan son las que tienen una iniciativa institucional, ya que han sido las que más se han desarrollado en España. Esto no supone que no existan otras, de hecho, una de las más destacadas fue el movimiento 15M, un movimiento social que consiguió establecerse en el tiempo y que algunos partidos políticos tomaran iniciativas de carácter más participativo.

Podemos considerar que la participación tiene dos características básicas: puede considerarse una forma de acción política y trata de acciones que, siendo ejercidas por la ciudadanía que no forma parte del ámbito de toma de decisiones, sí influye sobre éstas (Navarro, 1999). Por lo cual, el análisis debe ser también en función de estas dos características.

A priori, la participación ciudadana ha resultado ser una herramienta muy útil para canalizar las peticiones y necesidades de la población que participa, sin embargo, esta participación, o más bien el uso de ella, puede tener un lado negativo.

El concepto de participación ciudadana puede ser usado como un concepto “atrapa-todo” (Ruano de la Fuente, 2010) por ello es indispensable definir bien el término y los componentes de la participación ciudadana. Será necesario matizar tanto el ámbito en el que se participa, como el tipo y nivel de la participación.

La participación ciudadana tiene también una serie de problemas en su puesta en práctica. Entre ellos, cabe destacar la denominada “paradoja democrática de la participación”, la cual consiste en que mientras por una parte se alienta una participación que vaya más allá de la electoral, incluso cuando esta se consigue, los gobiernos actuales suelen apoyarse sólo en la participación electoral para tomar la mayoría de las decisiones (Navarro, 1999).

Dentro de los problemas que puede tener la participación ciudadana también encontramos el problema que se puede derivar de un mal uso político de la participación. Así lo afirma Ruano de la Fuente (2010: 97) “los propios responsables políticos pueden aprovechar esta confusión y la ambigüedad de enfoques e instrumentos para rentabilizar los elementos simbólicos ligados a la participación” hace referencia al mal uso de la participación ciudadana por parte de los responsables políticos y ante esto encontramos una difícil solución, ya que si son los responsables políticos los que tienen que promover la participación ciudadana, también son los que pueden hacer un mal uso de ella.

Visto lo cual, la participación ciudadana tiene partes muy positivas, pero también negativas, quizás lo más relevante sea tratar la participación ciudadana en función de sus mecanismos y su contexto de aplicación.

La participación ciudadana, se da dentro de un contexto determinado, generalmente en el ámbito local, y está influenciada por un conjunto de factores. Entre ellos, los más destacados serán:

- Factores socio-económicos: Son muchos los autores que coinciden en señalar una serie de variables que determinan la intensidad y el tipo de participación. Edad, género, nivel de ingresos y nivel educativo son variables de los individuos que tienen influencia en la forma de participar en los asuntos públicos.

- Edad: Influye en el nivel e intensidad de participación y en las formas. A priori podría parecer que los jóvenes tienden a participar menos, en la mayoría de las formas de participación clásica esta afirmación es cierta. Según los últimos sondeos a la juventud Europea le importa/interesa entre poco y nada la política (INJUVE, 2011). Siguiendo el mismo informe, el sentimiento que les inspira sobre la política es sobre todo desconfianza (46,6%). Las formas más comunes de participación son: Asistir a manifestaciones, comprar ciertos productos por razones políticas, éticas o para favorecer el medio ambiente, asistir a una reunión política o a un mitin, y en último lugar enviar mensajes políticos, sms, a través del móvil<sup>1</sup>. Los jóvenes tienden más a una participación menos institucionalizada, más libre e informal.

- Género: Hombres y mujeres no participan igual. En la investigación llevada a cabo por Palacios (2007) se afirma que “los hombres participaban hasta dos y tres veces más que las mujeres en todos los mecanismos participativos...” Según su investigación existe una gran desigualdad en la participación, los hombres en general y los que tienen un nivel educativo más alto, participan más. Aunque estas diferencias cada vez son más reducidas, aún son persistentes.

- Nivel económico: Esta variable quizás sea una de la que menos incidencia tenga dentro de la participación, aunque parece que existe una tendencia a relacionar mayor nivel económico con mayor nivel de participación. Investigaciones llevadas a cabo como las de Verba (1995) revelan que la participación política convencional se relaciona positivamente con la estratificación social. Así mismo, existen una relación directa entre mayor nivel de ingresos y más participación de tipo convencional. Al igual que el nivel educativo, podemos ver con el cambio de contexto de la política actual, que personas con un nivel educativo alto y con unos ingresos altos, participan menos y de forma no convencional. Aunque esta no es la norma general es relevante tenerlo en cuenta.

---

<sup>1</sup> El 45,9% afirman que alguna vez han asistido a una manifestación; el 30,7% alguna vez ha comprado ciertos productos por razones políticas, éticas o para favorecer el medio ambiente; el 19,5% han asistido a una reunión política o a un mitin alguna vez; y finalmente solo un 8,2% ha enviado mensajes políticos, sms, a través del móvil etc, alguna vez. INJUVE 2011.

- Nivel educativo: El nivel educativo influye en el conocimiento que una persona tiene sobre el sistema y en las posibilidades que tiene de incidir en este. Aunque en las últimas décadas esta tendencia es menos visible, parece contrastado el hecho de que a mayor nivel educativo mayor participación. También existen estudios que relacionan la participación no convencional con un mayor nivel educativo ya que mayor nivel educativo puede crear a su vez un mayor escepticismo político. Dicho lo cual, el nivel educativo sigue siendo importante en cuanto a la intensidad de la participación, pero no lo es tanto en cuanto a las formas de participación.

- Ideología política: Influye en la intensidad y las formas de llevar a cabo y canalizar la participación ciudadana. En este caso existen estudios más que avalados que determinan que los partidos que se encuentran a la izquierda ideológica, apuestan más por la innovación democrática, y esta innovación lleva consigo la implantación de nuevas formas de participación ciudadana (Giddens, 1998; Blanco y Font, 2005).

Como podemos ver todos estos factores tienen un efecto en la participación, pero ningún de ellos es determinante.

De hecho, existen algunos estudios que aportan una perspectiva en la participación ciudadana, apostando por los sesgos que se dan en la participación y cómo personas que a priori tienen todas las características y medios para participar, no lo hacen. Se ha podido también, constatar en ciertas investigaciones<sup>2</sup> que si bien, las herramientas de participación ciudadana crean implicación en la ciudadanía, la evaluación de estas estrategias indica que el perfil de persona que participa suele ser el mismo.

Otro factor que será relevante sin duda, es el ámbito en el que se realiza la participación. Aunque se puede dar participación en todos los niveles, la gran mayoría de los autores coinciden en que el ámbito local es más apropiado. El ámbito local es el más cercano, por lo que la ciudadanía se siente más identificada con este que con el ámbito autonómico, estatal o supraestatal y es uno de los lugares más idóneos para la extensión de las redes sociales (Mutti, 1992). Este ámbito de descentralización tiende a ser más flexible a las exigencias de la ciudadanía ya que puede participar de forma más directa, pues tiene los órganos de toma de decisiones a su alcance. Esto supone también poder de influencia y la capacidad de construir un capital social más activo (Subirat, 2002; Colino, 2002).

Es por ello que la mayoría de estrategias de participación ciudadana se han llevado a cabo en el ámbito local. También podemos denominar estos intentos como innovaciones democráticas. Estas son experiencias que han ido generando espacios de participación ciudadana en los círculos de toma de decisiones y de poder, y generalmente están conectados con gobiernos locales.

Como se puede comprobar en lo expuesto, la participación ciudadana es difícil de definir y también difícil de acotar. Esto ha llevado a algunos autores<sup>3</sup> a realizar investigaciones sobre el lado “pernicioso” de la participación ciudadana, afirmando que la difícil

---

<sup>2</sup> Los estudios a los que se hace referencia son, entre otros, a los llevados a cabo por Clemente Navarro y Parés.

<sup>3</sup> Ruano de la Fuente en: Revista Política y Sociedad, 2010.

conceptualización y una mala definición de los límites de esta participación puede propiciar el mal uso, sobre todo de índole político, de la participación.

Es por ello que las experiencias participativas se deben realizar con cuidado, definiendo bien que se considera participación y sus prácticas, y realizando un proceso transparente y abierto. Se debe tener un control absoluto y riguroso desde el planteamiento inicial del proceso participativo hasta su implementación y será primordial una posterior evaluación.

Para que la participación se lleve a cabo es necesaria una iniciativa política y social, pero también será necesario un marco jurídico que encuadre toda la participación y que habilite canales oficiales para su realización.

### **Marco jurídico de la participación en España.**

Para comenzar a trazar un marco jurídico aplicable se debe acudir a la Constitución Española de 1978. Este texto constitucional será el inicio y la base de la cual partirá la demás legislación. También es la base social, ya que tras una dictadura donde un elemento de participación tan básico como el voto, se le negaba a más de la mitad de la población.

En la Constitución Española la participación se contempla en el artículo 9.2. El texto constituyente deja clara la nueva etapa social, política y jurídica en la que España se va a embarcar, siendo relevante que la participación se contemple en un artículo del título preliminar. También cabe destacar el artículo 129.1 haciendo referencia en este caso a la necesidad de establecer un desarrollo legislativo sobre participación.

Mientras comenzaban a ponerse las bases legales para la participación, la ciudadanía aún se mostraba reticente a una participación muy activa, respuesta lógica teniendo en cuenta el contexto histórico en el que la mayoría de las personas se habían educado y desarrollado. Aun así, en las primeras elecciones democráticas, tras la dictadura, los resultados de participación fueron de 78,83%, una participación bastante elevada teniendo en cuenta la cultura política que entonces existía en España.

Con el desarrollo de los estatutos de autonomía se abrió un nuevo estadio legislativo en el ámbito de las Comunidades Autónomas. En la actualidad todas las Comunidades Autónomas cuentan con un estatuto, pero el desarrollo del tema de la participación ciudadana es desigual. Quizás el estatuto más contundente sea el de Andalucía, en especial tras su reforma en 2007. Este estatuto considera la participación como un objetivo básico de la Comunidad Autónoma, así lo muestra en el artículo 10.3. 19º, en el cual no considera la participación solo como un derecho social básico, sino que además quiere ajustar el comportamiento de la Comunidad Autónoma para que permita la participación de la ciudadanía en los servicios básicos y una regulación mediante ley de la participación ciudadana. Por su regulación legislativa podemos deducir que la participación ciudadana es muy relevante para la Comunidad Autónoma de Andalucía, siendo de las más relevantes. Existen otras Comunidades que a nivel autonómico también han fomentado y favorecido el uso de herramientas de participación, como Cataluña, el País Vasco o Madrid.

Si bien, el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas no es el más propicio para la participación, principalmente por su lejanía con la ciudadanía y su amplio abanico de

competencias que impiden que temas como la participación ciudadana entren en la agenda. Sin embargo, son precisamente estos entes locales intermedios los que pueden favorecer y financiar proyectos de participación ciudadana. También es relevante el interés de algunas Comunidades por hacer partícipe a la ciudadanía de proyectos de ley e iniciativas que le repercuten de forma directa.

Como se ha comentado anteriormente, la participación ciudadana encuentra en el ámbito local el lugar más adecuado para su implementación. Esto se debe a multitud de razones entre las que cabe destacar, de entre las más importantes, la cercanía de este ámbito de distribución territorial con la ciudadanía.

La ley básica de la que partirá toda la demás legislación en el ámbito local es la ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL en adelante). Esta ley, con todas sus reformas, es considerada la ley básica por la que se deben de regir los entes locales, y en ella encontramos también regulación sobre la participación ciudadana. El Título V, Capítulo IV titulado “Información y participación ciudadanas” es el más relevante en esta materia junto con el artículo 18.1.b. Este artículo establece la participación como un deber y un derecho. Encontramos en el Título V una regulación en muchos ámbitos, en el artículo 69.1 se afirma que las corporaciones locales deben facilitar la información y participación de todos los ciudadanos. Este artículo también es relevante pues en su punto número dos supedita la participación ciudadana a la participación política. También en los diferentes artículos de este título se les reconoce a los ciudadanos el derecho de participar en la gestión municipal.

Como repaso a esta legislación actualmente vigente, en el “último” escalón jurídico encontramos los Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana, aunque luego se volverá sobre ellos en el epígrafe dedicado concretamente a Madrid, esta regulación es muy interesante y muestra el interés del legislador por la participación ciudadana. Esta legislación fue promovida con la aprobación del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por medio del cual se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Si bien, inicialmente estos reglamentos tenían la intención de fomentar la participación ciudadana en todos los municipios, muchos de ellos no han hecho uso ni desarrollo de este reglamento y los que lo han hecho se han centrado más en la participación local a través de tramites de información pública y a través de las redes asociativas, no lanzando iniciativas de participación en el ámbito de toma de decisiones.

Como se puede denotar el marco legislativo del que se parte es bastante amplio, y aunque se puede mejorar en ciertos aspectos, lo cierto es que es un marco más que suficiente para el desarrollo de la participación ciudadana.

Para que se produzca la participación ciudadana, aunque sea una obviedad, es necesario por un lado un marco jurídico adecuado y por otra voluntad política y ciudadana para que se pueda realizar. Anteriormente ya se ha hecho una breve referencia a la cultura política española, sobre todo la resultante de los años de dictadura. Teniendo en cuenta toda la legislación y la voluntad política que existe, socialmente también se avanzado en materia de participación ciudadana.

El desarrollo de la participación ciudadana en España ha ido parejo al marco jurídico y también a la modernización de las administraciones públicas. Podemos destacar los reglamentos de participación, antes expuestos, que se desarrollaron durante los años 80; la creación de ciertas experiencias de co-gestión asociativa durante los años 90 sobre todo a nivel cultural; a partir del año 2000 podemos considerar que existe un carácter mixto en la participación, por un lado sigue teniendo mucha importancia el tejido asociativo, pero también empiezan a destacar otros tipos de participación de ciudadanos de forma más individual y de forma menos organizada o no institucional. Ejemplo de esto último es el movimiento 15M.

Encontramos también a partir del 2000, iniciativas muy relevantes como Agenda 21 un programa de actuación que parte de Naciones Unidas y que fomenta, entre otras cosas, la participación ciudadana en el ámbito local, pudiendo por medio de los ayuntamientos y las diputaciones emprender iniciativas de participación ciudadana más centradas en influir en la toma de decisiones políticas, y los nuevos Planes de Estratégicos.

Todo este avance, ha tenido su reflejo en el desarrollo de los jurados ciudadanos, que se pueden definir como una técnica de investigación, cuyo objetivo es valorar las opiniones de la ciudadanía sobre una problemática pública concreta. Estos jurados se han usado como herramienta para favorecer la participación ciudadana individual, es decir, fuera de las asociaciones que ya tienen sus foros de participación. Se han llevado a cabo en temas de presupuestos participativos por ejemplo en Madrid, Andalucía y el País Vasco, pero también en otros temas como sanidad o educación.

### **Modelos participativos. Una propuesta.**

La realización de prácticas de participación ciudadana en España, ha sufrido un aumento considerable en los últimos años. Esto supone que hay un conjunto amplio de municipios que han llevado a cabo estrategias de participación ciudadana, con fines y resultados muy diversos.

Los autores y autoras que analizan los procesos de participación ciudadana se han centrado en municipios concretos o comunidades autónomas, ya que son tantos los procesos, que resultaría muy costoso hacer un estudio a nivel nacional.

Quizás una de las herramientas de participación ciudadana que más se ha usado han sido los presupuestos participativos. Como se ha comentado con anterioridad, este mecanismo tiene una larga trayectoria, lo que ha dado lugar a que existan guías y desarrollos para su implementación. Al ser una herramienta que se ha puesto en práctica en tantos lugares, se han desarrollado unos modelos en los que se aglutinan la mayoría de las experiencias de presupuestos participativos.

Lo que se pretende por tanto es, teniendo en cuenta los diferentes matices, adaptar esos modelos a las experiencias participativas que se están llevando a cabo en Madrid. Siguiendo la clasificación que realizan Ganuza y Francés (2012), antes de presentar los modelos participativos sobre presupuestos se establecen una serie de criterios para diferenciar estos modelos.

**Tabla 1: Criterios de diferenciación de modelos.**

<b>1. La participación.</b>	Quién participa: Sujeto de la participación.	Cómo se participa.	Creación de estructuras de participación.	
<b>2. Relación de los presupuestos participativos con la Administración</b>	Relación de arriba abajo o de abajo arribas	Margen de maniobra o autonomía de los participantes.		
<b>3. Las reglas del proceso.</b>	Cómo se elaboran las reglas.	Quién participa en su formulación	Grado de autonomía que conceden a la ciudadanía	Posibilidad de modificar el funcionamiento de los presupuestos participativos.
<b>4. La deliberación.</b>	Nivel de deliberación: se discuten las propuestas, hay información previa, se utilizan técnicas para deliberar.	Quién puede participar en las deliberaciones.	En qué momentos se puede deliberar.	
<b>5. El proceso de toma de decisiones.</b>	Carácter público o privado del proceso de toma de decisiones.	Reglas claras de decisión.	Empleo de criterios de distribución para tomar decisiones.	

Fuente: Tabla tomada de Ganuza y Francés (2012) página 110.

Fruto de estos cinco criterios se establecen tres modelos de presupuestos participativos. Para este caso, se van a exponer estos tres modelos adaptándolos a las experiencias de participación ciudadana más comunes o que han tenido más relevancia.

• **Modelo Burocrático:**

- Participación: Este modelo esta abierto a la participación de toda la ciudadanía. La base de la participación es individual, aunque también pueden participar las asociaciones por medio de los órganos establecidos. La participación en este modelo se limitaría a la posibilidad de elaborar propuestas.

- Relación de los procesos participativos con la administración: La relación es jerárquica, de arriba abajo existiendo una escasa capacidad de iniciativa ciudadana.

- Reglas del proceso participativo: Las reglas son elaboradas exclusivamente por la administración.

- Deliberación: No existe deliberación pública.

- Proceso de toma de decisiones: Las decisiones las toma la administración de forma exclusiva.

• **Modelo representativo:**

- Participación: Se va a participar principalmente por medio de asociaciones. Estas participarán por medio de los órganos administrativos dispuestos para ello.

- Relación de los procesos participativos con la administración: La relación es menos jerárquica y existe una retroalimentación entre las asociaciones y la administración.

- Reglas del proceso participativo: La elaboración de las reglas del proceso son compartidas entre la administración y las asociaciones.

- Deliberación: La deliberación se llevará a cabo entre los representantes de las asociaciones y los representantes de los partidos políticos.

- Proceso de toma de decisiones: Funcionará como un órgano de representación del cual formarán parte los representantes de las asociaciones y los de los partidos políticos.

• **Modelo participativo:**

- Participación: Participa la ciudadanía en general por medio de asambleas abiertas, la participación se puede articular por medio órganos como los consejos.

- Relación de los procesos participativos con la administración: Aunque la iniciativa es de la administración, también pueden existir propuestas de la ciudadanía.

- Reglas del proceso participativo: La elaboración de las reglas del proceso se lleva a cabo entre los participantes y la administración.

- Deliberación: La deliberación se llevará en asambleas abiertas. La ciudadanía tiene poco contacto directo con los representantes políticos.

- Proceso de toma de decisiones: Será un proceso público y la administración deberá justificar su decisión.

Los modelos expuestos no son excluyentes entre sí. En función del proceso participativo que se desarrolle y de los mecanismos que se usen, se puede optar por uno, por otro, o por una mezcla.

Estos modelos son relevantes para la investigación ya que, de ellos, se derivarán diferentes formas de llevar a cabo la participación.

## **Los nuevos conceptos de ciudades: Madrid.**

### **• Breve contexto.**

Con las elecciones municipales de 2015, se abre otro campo político totalmente diferente al existente hasta el momento. Un partido nuevo, Ahora Madrid, con una mujer a la cabeza, Manuela Carmena, es elegido para gobernar en el Ayuntamiento de Madrid.

Este nuevo partido político recoge muchas de las ideas, e incluso de las personas, que estuvieron presentes en los movimientos sociales del 15M. En estos movimientos concretamente se exigía a la clase política más participación ciudadana.

En las áreas temáticas nuevas del ayuntamiento se pudo ver cómo este gobierno tenía sus vistas puestas en la participación ciudadana. Ahora Madrid, ya en el gobierno, optó por que la participación fuera transversal, dándole a esta temática dos concejalías y una presencia relevante en las demás. Las dos áreas en las que la participación es principal son: El área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y gobierno abierto y el área de Gobierno de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social. La primera se caracteriza por gestionar todo lo que conlleva participación ciudadana, sobre todo de base individual, y la segunda área gestiona los temas relacionados con participación ciudadana en los distritos y con las asociaciones.

Ahora Madrid ha puesto en marcha algunos procesos de participación ciudadana con diversos resultados. Lo que parece claro hasta la fecha es que existía una iniciativa política para emprender procesos de participación.

En las elecciones de mayo de 2019, el partido en el gobierno, Ahora Madrid, pierde la alcaldía, por lo que deberemos esperar para comprobar si el nuevo equipo de gobierno, sigue adelante con los procesos participativos emprendidos o toma otro tipo de iniciativas.

### **• El modelo participativo de Ahora Madrid.**

Ahora Madrid propone un modelo participativo muy diverso, como hemos visto anteriormente. Tiene dos áreas principales donde se desarrolla la participación ciudadana, el Área de Gobierno de Participación ciudadana, Transparencia y gobierno abierto y el Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social.

Por lo que en lo que respecta a participación, en función del momento y del proceso participativo concreto va a oscilar entre el modelo representativo y el modelo participativo.

Respecto a la relación de los procesos participativos con la administración, analizados diferentes procesos participativos, podemos afirmar que la principal iniciativa suele ser la de la administración, pero las asociaciones por medio de los órganos propuestos y la participación individual, han estado también presentes. Podríamos considerar que está más cerca de un modelo participativo.

Generalmente las reglas de los procesos las establece la administración, aunque de forma puntual se ha contado con la ciudadanía, sobre todo en los distritos para la elaboración de reglas de los procesos. Estamos entonces ante un modelo más burocrático en este sentido.

Una vez que se ha llevado a cabo el proceso participativo existe una deliberación pública, sobre todo en lo que a presupuesto participativo se refiere. Por lo que estaríamos en este caso también en un modelo que está a medio camino entre el representativo y el participativo.

Como se puede observar, el modelo participativo propuesto por Ahora Madrid tiene aspiraciones para convertirse en un modelo cercano al modelo participativo, sin embargo, aún quedarían aspectos en los que la administración tiene un papel fundamental y la ciudadanía queda relegada, si es que ocurre, a simples consultas.

- **La participación en Madrid y los cambios en la ciudad.**

Para que la ciudadanía participe, Ahora Madrid, propone la herramienta Decide Madrid. Esta web recoge todos los procesos de participación ciudadana que se están llevando a cabo, así como las propuestas ciudadanas y las diferentes votaciones.

Lo que hace el consistorio por medio de esta iniciativa es colocar a la ciudadanía como centro de las decisiones políticas. Para 2019 se propone un presupuesto participativo de 30.000.000 para toda la ciudad. Este proyecto tiene varias partes, por un lado, presupuestos participativos donde la ciudadanía puede elegir, dentro de unas opciones propuestas, cual consideran mejor.

La ciudadanía podía hacer propuestas que eran evaluadas por técnicos del ayuntamiento en función de su viabilidad y de la cantidad de personas que lo apoyasen. Uno de estos proyectos es la remodelación de la Plaza España. Propuesta desde el consistorio, se lleva a cabo una encuesta de preguntas cerradas por medio de las cuales se trata de conocer la opinión sobre si se debe o no remodelar la Plaza España y los detalles de esta remodelación.

Otro de los ejemplos de remodelación de ciudad es Madrid Central, en este caso, la participación ciudadana fue menos intensa y no hubo una consulta por medio de la plataforma habilitada para ello.

A continuación, se van a explicar estos dos casos con la intención de poder comparar dos procesos que inciden directamente con el modelo de ciudad al que se aspira.

- **Remodelación de la Plaza España.**

La remodelación de Plaza España ha sido uno de proyectos de participación ciudadana emprendidos por el Ayuntamiento de Madrid. En este caso concreto, casi toda la participación se realizó por medio de la web Decide Madrid<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> La dirección de la página web es la siguiente: <https://decide.madrid.es/>

El proceso que se llevo a cabo fue el siguiente:

### Gráfico 1: Proceso participativo de remodelación de Plaza España.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en <https://decide.madrid.es/proceso/plaza-espana-resultados>

En este proceso participativo participaron un total de 31.761 personas. Se preseleccionaron 72 proyectos. Se llevó a cabo una macroencuesta con un total de 26.961 encuestas válidas. Estas encuestas fueron realizadas principalmente por la web (76,93%).

Los proyectos se votaron por la ciudadanía y por un grupo de expertos.

Actualmente han comenzado las obras en Plaza España, con algunos meses de retraso debido a cuestiones de técnicas.

Este proyecto y su posterior realización es un ejemplo de cómo cambiar la ciudad usando como herramienta la participación ciudadana. El proyecto está ligado al modelo de participación participativo. En la página web la ciudadanía tiene toda la documentación a su disposición, existe una fuente de datos abiertos para consultar los resultados de los procesos participativos y se han llevado a cabo debates abiertos con el fin de saber que quiere y que espera la ciudadanía de esta remodelación. La ciudadanía también puede tener acceso a todas las actas de reunión de los grupos de trabajo y los estudios previos sobre todo lo que tiene incidencia en esta remodelación.

Este proyecto es muy ambicioso e implica la remodelación de una de las plazas más importantes de Madrid. Pero también se han llevado a cabo, por este mismo procedimiento, remodelaciones y reacondicionamientos de diferentes plazas en muchos distritos. En algunas ocasiones las remodelaciones se han iniciado por medio de iniciativas populares. Estas remodelaciones atienden a diversos criterios, uno de los principales es acondicionar las plazas y darles una segunda vida. Pero otras atienden a razones más contextuales, como la peatonalización o darles un uso más cívico a los espacios.

En el caso concreto de la remodelación de la Plaza España, como se ha comentado, había 72 proyectos. La ciudadanía y los expertos se han decantado por un proyecto en el que priman cuestiones medioambientales, como las extensas zonas verdes y un proyecto basado en la estancialidad y la posibilidad de habilitar grandes vías peatonales. En este sentido el proyecto incluye que Plaza España recupere la continuidad con otros espacios

madrileños como la Plaza de Oriente, los Jardines de Sabatini, el Parque del Oeste y el templo de Debod, así como con Madrid Río.

Con la iniciativa de remodelación de esta plaza y con la inclusión de la participación ciudadana en la decisión de los proyectos, parece que se hace incidencia en ciudades con proyectos de vida y ocio más sostenibles.

#### **- Madrid Central.**

El proyecto de Madrid Central se basa en una zona de bajas emisiones, que pretende favorecer al peatón, la bicicleta y el transporte público. En las 472 hectáreas que incluye, limitadas por el primer cinturón de circulación de Madrid (el de las rondas y bulevares), no hay calles de libre circulación, salvo algunos viales, por lo que se eliminó el tráfico de paso por el centro de la ciudad. Lo que propone en este caso el consistorio concretamente es restringir el tráfico en el distrito centro con la intención de que este se convierta en un pulmón para la ciudad en pleno centro<sup>5</sup>.

El proyecto se realizó por fases, primero acondicionando la zona, creando plazas para residentes en el centro y realizando la señalización del perímetro y las diferentes señales informativas horizontales y verticales.

El caso de Madrid Central es paradójico en cuanto a participación ciudadana. Si bien, el consistorio dirigido por Manuela Carmena expresó su intención de que el proyecto de Madrid Central fuera un proyecto de la ciudadanía, la participación ciudadana ha sido escasa.

Existió el periodo de consulta pública al que fue sometida la Ordenanza de Movilidad y el Plan A. En ellos se registraron las opiniones y consultas de la ciudadanía. Este estilo de participación ciudadana se acerca más al modelo burocrático.

El tipo de participación que ha nacido a raíz de este proyecto es participación ciudadana no institucional, creándose en primer lugar la Plataforma de Afectados por Madrid Central. Esta plataforma reúne a comerciantes y vecinos del distrito centro de Madrid. En principio esta plataforma ciudadana estaba en contra de la implantación de Madrid Central en los términos expuestos e implementado por el Ayuntamiento de Madrid, sin embargo, actualmente muestra vías intermedias para su mantenimiento.

Tras las elecciones locales, el equipo de gobierno ha anunciado que modificaría sustancialmente el proyecto de Madrid Central, José Luis Martínez-Almeida, el nuevo alcalde de Madrid, ya lo manifestó antes de ser elegido y ya han empezado con las primeras medidas, decretando una moratoria que suprime las multas por incumplir las restricciones de tráfico establecidas por el anterior equipo de gobierno. Por otro lado, el sábado 29 de junio hubo una manifestación por medio de la cual la ciudadanía solicitaba que se mantuviera el plan de Madrid Central como se había configurado inicialmente.

---

<sup>5</sup> Más información sobre Madrid Central en la web:

<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Movilidad-y-transportes/Madrid-Central-Zona-de-Bajas-Emisiones/Informacion-general/Madrid-Central-Informacion-General/?vgnnextfmt=default&vgnextoid=a67cda4581f64610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchanel=088e96d2742f6610VgnVCM1000001d4a900aRCRD>

Las dos respuestas sociales a este hecho, muestran la necesidad de establecer mecanismos participativos que involucren a la sociedad en las decisiones que les afectan. La forma que ha encontrado la ciudadanía de ser partícipe manifestando su opinión, no ha sido por canales oficiales, pues ni el anterior, ni el nuevo gobierno han llevado a cabo estrategias de participación ciudadana para conocer la opinión de la ciudadanía respecto a este tema.

### **Conclusiones:**

La participación ciudadana ha empezado a configurar una nueva visión dentro de las ciudades. Los proyectos participativos llevados a cabo han demostrado que la ciudadanía puede y debe manifestar su opinión en temas que le afectan en su día a día.

El cambio de contexto social y político transforma a las ciudades, ya que cada partido pretende dejar su impronta política en la ciudad. Pero la ciudadanía trasciende los espacios temporales de las legislaturas y cuando han tenido la oportunidad han planteado sus inquietudes y sus opiniones.

Que se lleven a cabo procesos participativos en temas que afectan directamente a la ciudadanía tiene una doble legitimación. Por un lado, la que viene dada por las propias opiniones de la ciudadanía para construir una ciudad mejor, y por otro lado un respaldo a las decisiones políticas tomadas.

Por medio de los dos ejemplos expuestos se quiere poner de manifiesto, en primer lugar, que un mismo partido político, en función del proyecto que emprenda puede desarrollar distintos tipos de modelos participativos, y por otro lado, cuando se emprenden estrategias de participación ciudadana parece que el proyecto tiene más posibilidades de crear conformidad entre las acciones políticas y la ciudadanía.

La ciudad de Madrid, sin ser pionera en cuanto a participación ciudadana, ha logrado establecer unas estructuras y unos canales participativos bastante buenos, como es el caso de la plataforma web Decide Madrid. Sin embargo, parece que la participación en todos los temas, sigue siendo una asignatura pendiente. Ahora Madrid ha puesto voluntad política en el uso de estrategias de participación ciudadana, pero en algunos casos, ha fallado en la realización de estos procesos. Por lo cual, aún queda mucho que avanzar si lo que se pretende es que la participación de la ciudadanía incida directamente en los nuevos modelos de ciudades.

Actualmente se presente un panorama político nuevo en el lo que respecta a Madrid, aún quedan proyectos de la anterior legislatura por acabar y el nuevo gobierno tendrá que tener en cuenta, para su legislatura unos propuestos participativos ya aprobados. Hará falta tiempo y algo más de perspectiva, para constatar lo que ha supuesto para la ciudad el gobierno de Ahora Madrid y su apuesta por la participación.

### **Bibliografía:**

- Blanco, Ismael y Font, Joan. 2005. "La participación local: factores estructurales, ideológicos e instrumentales", Madrid, Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Derecho (Working Paper; N° 42/2005)

- Bobbio, Norberto. 1996. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de cultura económica.
- Colino, Cesar. 2002. "Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad", en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Crozier, Michel; Huntington, Samuel; y Watanuki, Joji. 1975. *The Crisis of Democracy*. New York: University Press
- Font, Joan y Gomà, Ricard. 1999. "La participación ciudadana en la política local", en *Informe España 2000*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Ganuza, Ernesto y Frances, Francisco. 2012. *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: CIS.
- García-Marza, Domingo. 2013. "Democracia de doble vía: el no-lugar de la empresa en la sociedad civil", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 57: 67-92.
- Giddens, Anthony. 1998. *La tercera vía: La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Gunther Richard, R y Montero, José R. 2006. "The Multidimensionality of Political Support: Conceptual Redefinition and Empirica Refinement", en Maria Torcal y José Ramón Montero (eds), *Political Disafection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions, and Politics*. London: Routledge.
- Mutti, Antonio. (1992). *Il boun vicino. Rapporti di cicino nella metrópoli*. Bologna: Il Mulino.
- Navarro, Clemente J. (1999). *El sesgo participativo*. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía.
- Palacios, Irene. 2007. *Igualdad y Representación: Un estudio empírico de los modelos de democracia participativa en España*. Universidad de Murcia: Murcia.
- Parés, Marc. 2009. *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Ruano de la Fuente, José M. 2010. "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana", *Política y Sociedad*, 47, (3): 93-108.
- Subirats, Joan. 2002. *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Verba, Sidney; Schlozman, Kay; Brady, Henry. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. New York: Harper and Row.
- Weber, Max. 1999. *El político y el científico*. Círculo de Lectores: Barcelona.