



La Participación Ciudadana como elemento de modernización del Gobierno Local. Modelo de Participación Ciudadana de la Ciudad de Madrid.

Víctor García Segador
Director General de Participación Ciudadana

Las grandes ciudades, dada su complejidad proveniente tanto de su estructura, extensión y número de habitantes como de su historia y posición político-administrativa en el seno del estado necesitan modelos específicos de Participación Ciudadana que por su configuración, funcionamiento y variedad de fórmulas de participación sean capaces de integrar y dar respuestas a las necesidades y aspiraciones de amplios y variados sectores de población; jóvenes, adultos y mayores, profesionales cualificados y no, personas asociadas y no asociadas, viejos y nuevos vecinos, personas con diversos niveles de alfabetización y manejo de las nuevas tecnologías, etc. etc..

Las administraciones públicas, ya sean de ámbito local o nacional, tienen desde hace tiempo pendiente con la ciudadanía la deuda de su propia modernización. Más aún, tenemos la responsabilidad de diseñar y poner en práctica políticas y servicios públicos que se ajusten a un contexto social, político y económico cada vez más cambiante y, en definitiva, emprender políticas acorde con las demandas y necesidades de los ciudadanos, de los diferentes sectores de la ciudadanía.

El desarrollo de un nuevo modelo de participación ciudadana precisa de la configuración inicial de un marco normativo y planificador que contemple las acciones, procesos, vías y órganos de participación que van a constituir dicho modelo, ese es actualmente nuestro empeño, sin olvidar que la construcción del propio modelo de Participación Ciudadana no puede ir desligado ni de una metodología participativa ni del desarrollo de experiencias que nos vayan permitiendo contrastar la viabilidad del modelo con la realidad y con las aspiraciones de la ciudadanía y de los movimientos sociales y asociativos.

Además de en el marco normativo y planificador que desarrollaremos mas tarde, la construcción del modelo participativo de la ciudad se basa, lógicamente, en determinados valores y principios.

Nadie cuestiona hoy en día que la vinculación entre participación y democracia es más patente en el ámbito local que en otros ámbitos de gobierno más amplios, pues las políticas públicas llevadas a cabo desde la administración local tienen una repercusión más directa sobre la calidad de vida y el desarrollo social de la ciudad.

En este sentido, los procesos de participación ciudadana son cada vez más una demanda social y es responsabilidad de las administraciones públicas garantizarlos, al igual que es responsabilidad de los ciudadanos tomar un papel activo y por tanto participativo en este tipo de procesos.

Más aún, la participación es de por sí un derecho de los ciudadanos que no se limita a la participación en los procesos electorales, a la elección democrática de sus gobernantes una vez cada cuatro años (democracia representativa), sino que se extiende a la toma de decisiones en asuntos que les afectan, al control de la ejecución de las decisiones y a la gestión directa o participada de servicios, programas, proyectos o actividades que repercutan en la comunidad (democracia participativa). **La democracia participativa supone por tanto hacer de la participación un proceso continuo de corresponsabilidad entre ciudadanos y administración local.**

Igualmente, la participación se plantea en esta nueva etapa como un instrumento fundamental para la resolución de los problemas que plantea el ejercicio de gobierno, que además facilita la toma de

decisiones, favorece el consenso y reduce los conflictos. Los procesos de participación ciudadana resultan de esta manera un factor de racionalización y de modernización en el funcionamiento de la Administración Pública.

Por otra parte, no hay que olvidar que los procesos de participación ciudadana contribuyen significativamente a reforzar el espíritu de ciudadanía y el desarrollo del sentimiento de pertenencia a una comunidad, jugando en este sentido un papel clave como medio de cohesión y responsabilidad social.

En definitiva, creemos que el desarrollo de la participación ciudadana contribuye a potenciar otros valores básicos de la democracia local como son la transparencia y el control de los ciudadanos sobre de las medidas y actuaciones llevadas a cabo por el gobierno local; o la mayor receptividad de los gobiernos locales hacia las demandas de los ciudadanos que permita adaptar las políticas y servicios públicos a las preferencias de estos y al contexto social.

Como comentábamos anteriormente un modelo de participación ciudadana debe contar con un marco normativo y planificador de los procesos y acciones participativos.

En la elaboración del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana, marco jurídico de la participación en la Ciudad de Madrid, hemos tenido en cuenta el marco jurídico que nos proporciona la normativa comunitaria y constitucional, es decir: los principios contenidos en la **Carta Europea de la Autonomía Local** y en la **Constitución de 1978** así como La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, con las modificaciones efectuadas por la Ley de

Medidas de Modernización del Gobierno Local. Asimismo, se han tomado en consideración las directrices y sugerencias impartidas por las instituciones de la Unión Europea, y, en particular, la Recomendación 19/2001 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que se ocupa especialmente de la participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local.

En la Constitución de 1978 el principio de participación está presente a lo largo de todo el texto constitucional, si bien con diferente alcance y contenido, y -lo que es más importante para la participación-, con mecanismos de democracia directa.

Es obvio que la Constitución de 1978 viene a establecer un sistema de democracia representativa, tal y como se establece en el artículo 23 de la misma, pero la soberanía popular se ejerce de otras formas, con mecanismos de democracia directa que la propia Constitución establece: las distintas modalidades de referéndum (artículos 92, 151, 167 y 168), la iniciativa legislativa popular (artículo 87), la acción popular y el Jurado (artículo 125); así como la participación en la elaboración de disposiciones de carácter general (artículo 105).

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es además un principio inspirador, tal y como se establece en el artículo 9.2 cuando se dice que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y en los grupos en que se integra sean reales y efectivos; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

La Constitución no solo establece esta obligación de fomento de la participación como principio sino que también lo concreta en otros artículos a través de los cuales se delimita el estado social: son todos los derechos fundamentales contenidos en los artículos 39 al 52, en particular el artículo 48 donde se establece que los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, económico, cultural y social; y la participación en la vida económica mediante la posibilidad de constituir sindicatos de empresarios y trabajadores (artículo 52).

Puede decirse por tanto que la Constitución configura la participación ciudadana como un derecho que en la práctica viene avanzando en sus mecanismos de protección para adquirir cada vez mayor efectividad.

La Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988, considera que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa.

Configura, esta carta, el concepto de autonomía local como la capacidad efectiva de las entidades locales para gestionar una parte importante de los asuntos públicos; este derecho se ejerce por Asambleas elegidas mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y por órganos ejecutivos responsables, añadiéndose que esta disposición *“no causará perjuicio al recurso a las Asambleas de Vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley”*. De

esta manera el ejercicio de las competencias públicas, debe ,de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades mas cercanas a los ciudadanos; la participación debe estar enfocada a la toma de decisiones públicas que les afecte directamente motivo por el que estas deben trasladarse de los niveles superiores a los inferiores, es decir del Estado de las Comunidades Autónomas a los Municipios. De esta manera, a través de los principios de democracia y de descentralización se refuerza la autonomía municipal para proteger a su vez la participación de los ciudadanos en un mayor número de decisiones.

En el mismo sentido incide el Libro Blanco de la Gobernanza Europea aprobado por la Comisión, el 25 de julio de 2001, que define el concepto de Gobernanza como “las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes desde el punto de vista de principios tales como la participación, la responsabilidad y la eficacia.”

Estas Recomendaciones pretenden que los distintos Estados miembros adopten medidas de promoción de la participación de los ciudadanos en la vida pública local. No son vinculantes, como ya se ha apuntado, pero los principios que en ellas se contienen han de tenerse en cuenta por los Estados miembros. Concretamente la Recomendación (2001) 19, que ha servido como fuente de inspiración para la reforma que en esta materia ha llevado a cabo la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local, y que viene a establecer una serie de principios y unas medidas concretas para fortalecer la democracia local. Entre estas medidas cabe destacar:

- La mejora del marco legal y reglamentario de la participación ciudadana.
- La garantía del derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones importantes que afectan a su futuro.
- La búsqueda de nuevas vías de participación.
- El descarte de las soluciones demasiado rígidas así como permitir la experimentación, privilegiando las autorizaciones frente a las prescripciones, prever una amplia gama de instrumentos de participación, así como la posibilidad de combinarlos y de adaptar, según los casos, su utilización.
- Hacer posibles los intercambios de información sobre las mejores prácticas entre los ciudadanos de un mismo país y los de distintos países.
- El reconocimiento de la importancia de una representación equitativa de las mujeres,
- El reconocimiento del potencial de los niños y de los jóvenes en el ámbito de la participación.
- Y el reconocimiento y potenciación del papel de las asociaciones y agrupaciones de ciudadanos como socios esenciales del desarrollo y mantenimiento de una cultura de participación.

Por su parte, la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, tiene entre sus objetivos incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local,

estableciendo unos estándares mínimos concretos, que permitan la efectividad de esa participación. La Ley introduce una serie de novedades, que unidas a las normas anteriores, vienen a referenciar un nuevo modelo de participación. De estas novedades, algunas son comunes a todos los municipios y otras afectan a los de gran población.

Así, son medidas comunes, tal y como se establece en el nuevo artículo 70 bis del Texto Consolidado de la Ley de Bases de Régimen Local:

- La necesidad de regular mediante normas orgánicas, es decir, aprobadas por mayoría absoluta, los procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos.
- El derecho a la iniciativa popular (del 10 por ciento de los vecinos en municipios de más de 20.000 habitantes.
- El impulso de la utilización de las nuevas tecnologías para la información y la comunicación, con el objetivo de:
 - Facilitar la participación y la comunicación.
 - Presentación de documentos y trámites administrativos
 - Realización de encuestas y consultas ciudadanas.

Son medidas específicas para los municipios de gran población:

- La división en Distritos, dotados de órganos desconcentrados y con un presupuesto determinado por el Pleno del Ayuntamiento. (art. 128 de la Ley).

- La creación de un Consejo Social de la Ciudad.(art. 131).

(Consejo Director de la Ciudad, en el caso de Madrid).

- La creación de una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.(art. 132).
- La creación de un órgano especializado para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.

En cumplimiento de estas previsiones, el Ayuntamiento de Madrid, ha aprobado mediante acuerdo del Pleno de 31 de mayo último el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana. Este Reglamento fue publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad el día 22 de junio y se encuentra en vigor desde el 23 de junio de 2004.

El Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana es, por tanto, el marco jurídico necesario para establecer un nuevo modelo de participación en la Ciudad de Madrid.

Con estas inspiraciones Nuestro marco normativo, combina los clásicos mecanismos de participación a través de órganos estables, permanentes y con unas funciones definidas, con otros procesos y tácticas participativas más informales, directas y flexibles, que incorporan técnicas rápidas propias de las nuevas tecnologías al servicio de la comunicación y la participación.

El Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de la ciudad de Madrid, rompe con el modelo clásico hasta ahora vigente, y supone la creación de un marco jurídico adecuado a la finalidad que se persigue, que no es otra que impulsar los mecanismos de la democracia

participativa. Pretende este reglamento desarrollar un modelo participativo que implica **favorecer desde el gobierno local las condiciones, mecanismos y espacios para un ejercicio efectivo de la participación.**

El Reglamento, en cuanto concreción jurídica del modelo de participación ciudadana, comprende los siguientes aspectos:

- Desarrollo de nuevas formas de organización de la ciudadanía y de las estructuras de gobierno para que exista una retroalimentación entre todos los actores, con el consiguiente enriquecimiento y ajuste en la renovación de las políticas públicas.
- Perfeccionamiento de las instituciones, procedimientos y normas que permitan que la ciudadanía fiscalice el ejercicio del gobierno.
- Generación de nuevas formas y espacios para la concertación y negociación entre los actores ciudadanos y de éstos con el gobierno para la construcción de políticas y programas de desarrollo de la ciudad.
- Contribución a generar una cultura para la participación ciudadana que amplíe la visión y la intervención de la ciudadanía y ésta fortalezca así su poder en el sistema democrático.

La regulación normativa de la Participación Ciudadana es condición necesaria pero no suficiente para desarrollar efectivamente la Participación Ciudadana que pretendemos.

A esta regulación normativa debe necesariamente seguir la confección de un Plan Municipal de Participación Ciudadana que contemple la visión que tiene la administración local y la ciudadanía de la participación, y que establezca los grandes objetivos estratégicos de la ciudad en esta área.

Tan importante como la definición de la visión y objetivos de la participación es la concreción de mecanismos de desarrollo de las medidas y procesos de participación ciudadana que se pongan en marcha.

Por último un Plan de Participación Ciudadana, en cuanto instrumento de planificación de los proyectos y actuaciones relativos a la participación ciudadana, instrumento de gestión, no puede por menos garantizar dicha actuación, así, entendemos que este Plan debe recoger todos los proyectos de desarrollo de la participación ciudadana en la ciudad, debe recoger los objetivos estratégicos y operativos de dichos proyectos, debe plantear las actuaciones y actividades encaminadas a la consecución de dichos objetivos y debe también, cifrar los tiempos, y los órganos responsables de los proyectos y las previsiones y dotaciones de recursos necesarios destinados a los mismos.

De esta forma, a través del Plan Municipal de Participación Ciudadana se podrán hacer realidad las buenas intenciones participativas plasmadas en el instrumento jurídico que regula la participación ciudadana.

El modelo de Participación ciudadana de la Ciudad de Madrid se estructura en torno a tres órganos: los Consejos Territoriales, Consejos Sectoriales y el Consejo Director de la Ciudad.

Los Consejos Territoriales de los Distritos que se configuran como los órganos por excelencia de participación, consulta, información, y propuesta acerca de la actuación municipal permitiendo la participación en la gestión de los asuntos municipales de los vecinos, sus colectivos y las Entidades Ciudadanas de cada uno de los veintiún distritos de la ciudad.

Su finalidad esencial es la de promover una reflexión conjunta entre la ciudadanía, sus Asociaciones y las autoridades municipales en torno a los asuntos que afectan a la vida cotidiana de los Distritos y sus Barrios, haciendo posible una implicación responsable de la ciudadanía en la gestión municipal.

En general, son funciones de los Consejos Territoriales de los Distritos fomentar la participación directa y descentralizada de los ciudadanos y sus entidades, y potenciar el diálogo y el consenso entre éstos y las Instituciones municipales.

Los Consejos Sectoriales de la ciudad de Madrid, son también órganos de participación, de carácter consultivo que canalizan la participación de los vecinos y sus Asociaciones en los grandes sectores o áreas de actuación municipal. Su finalidad es facilitar asesoramiento y consulta a los responsables de las distintas áreas de actuación municipal.

El diseño del modelo de participación del Ayuntamiento de Madrid prevé la existencia de un Consejo Sectorial, al menos por cada una de las áreas de gobierno y actuación en que se estructura la organización municipal.

Son funciones de los Consejos Sectoriales, entre otras, el asesoramiento y consulta a los diferentes órganos del Ayuntamiento, en los temas de su competencia; conocimiento del plan de actuación del área correspondiente, así como el seguimiento y evaluación de los Programas de cada uno de los sectores de actuación.

Por último, este modelo de participación establece el **Consejo Director de la Ciudad**, que se configura como un órgano consultivo del gobierno de la Ciudad, y cuya misión fundamental es la de ofrecer un espacio de pensamiento estratégico para la gestión de los asuntos públicos de la misma.

El Consejo Director de la Ciudad es el órgano amplio por excelencia en cuanto a la participación, pluralidad y como esfera pública de discusión sobre la ciudad y su futuro.

Su objetivo es promover el debate público sobre la ciudad y desarrollar una perspectiva estratégica que oriente y sirva de soporte a la gestión de los principales temas y asuntos de interés.

Corresponde de esta manera al Consejo Director de la Ciudad la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos.....

Si bien la creación de estos tres órganos de Participación Ciudadana son esenciales para el desarrollo del Modelo de Participación que queremos para Madrid, no son suficientes.

Para un desarrollo completo y eficaz de la participación ciudadana es necesario, además, contar con otros foros, vías e instrumentos de

participación que den cobertura a las necesidades, hábitos, aspiraciones y expectativas de participación del conjunto de la ciudadanía.

En este sentido, desde el Área de Gobierno de Economía y Participación Ciudadana seguimos trabajando en el desarrollo de vías como la **Participación en Red**, las **Consultas Ciudadanas**, la **participación ciudadana en la formulación de políticas** y en el **diseño y evaluación de servicios y equipamientos de proximidad municipales**, o la **Participación Presupuestaria** a través de los Planes de Especiales de Inversión.

En la era de la información, contando con el desarrollo de las nuevas tecnologías y teniendo en cuenta la facilidad que estos medios proporcionan y los hábitos y expectativas de participación de sectores concretos de la ciudadanía (jóvenes, profesionales cualificados, etc.) se hace necesario, por no decir imprescindible, utilizar los medios que nos proporcionan las nuevas tecnologías para desarrollar la participación de la ciudadanía.

La utilización de una página web a través del propio Ayuntamiento permitirá a los ciudadanos dirigir mensajes electrónicos sobre cuestiones referentes a la vida local o a los servicios públicos municipales, así como recibir respuestas y abrir diálogos, difiriendo por tanto notablemente de la simple oferta de información.

Por otra parte, queremos para Madrid un Modelo de Participación en el que los ciudadanos puedan y deban ser consultados directamente sobre asuntos de competencia municipal, que resulten de especial relevancia para ellos.

El ámbito y nivel de estas consultas puede tener su origen en el municipio, el distrito, el barrio, en la calle o plaza, pero en cualquiera de los casos será síntoma de salud democrática en la corporación local la realización de estas consultas ciudadanas, a la vez que las decisiones adoptadas tras estos procesos tendrán un componente extra de legitimidad.

La consulta ciudadana podrá realizarse por iniciativa de la Corporación Local pero además, los instrumentos jurídicos de regulación de la participación ciudadana deben establecer las posibilidades de realización de consultas ciudadanas por iniciativa popular.

Igualmente importante en el conjunto de vías de participación ciudadana previstas es **la participación en la formulación de políticas o actuaciones estratégicas.**

La participación ciudadana en la formulación de políticas sectoriales que redunden en beneficio de la calidad de vida de los vecinos puede desarrollarse, estableciendo también en la ciudad, distrito o barrios, órganos temporales o permanentes de participación, como son, los **Jurados Ciudadanos, o Consejos y Foros temáticos.**

El desarrollo de la participación ciudadana pasa también por la participación en el diseño y evaluación de servicios. Los ciudadanos son informadores de primera línea en cuanto al diagnóstico y evaluación de servicios públicos. Instrumentos como **las encuestas de satisfacción,** puntuales o regulares, o **los sondeos de opinión,** se vislumbran como medios adecuados para un conocimiento directo de la percepción de los ciudadanos de los servicios municipales.

Además de la Participación en Red y el uso de las nuevas tecnologías de la información para la participación efectiva de los en los asuntos municipales de su interés entendemos de vital importancia, la participación de los ciudadanos en y a través de los equipamientos de proximidad (instalaciones deportivas, culturales, casas de juventud).

La participación ciudadana en estos dispositivos puede variar, en las formas y contenidos de la participación, de la finalidad y/o modelo de gestión del propio equipamiento.

La participación en los equipamientos de proximidad, a través de una **Comisión de Participación del Equipamiento**, debe dar respuesta a cuestiones como la planificación del funcionamiento, la programación de actividades, el seguimiento del desarrollo de las actividades programadas, o la evaluación de la programación y del equipamiento en general.

En la gestión de los servicios o dispositivos municipales de carácter social, cultural, o deportivo el Gobierno Local debe hacer uso de la participación ciudadana para asegurar, además, que se ajusta a las necesidades y prioridades de los ciudadanos.

La Participación Ciudadana en los dispositivos de proximidad debe contemplar además de la participación a través de los consejos de participación, las posibilidad de procesos de cogestión.

Por último, otra de las vías de participación que en el Modelo de Ciudad que queremos consideramos imprescindible es la **participación presupuestaria**. El ejemplo más claro de este ámbito de la participación

en el Ayuntamiento de Madrid son los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial.

Los Planes Especiales de Inversión son planes de actuación territorial (distrito) que desde la participación activa de los ciudadanos en su diseño y gestión pretenden desarrollar programas de inversión en aquellos Distritos que precisen de una actuación preferente para alcanzar el reequilibrio territorial y social de la Ciudad.

La elaboración de los planes especiales de inversión, previstos para desarrollar en el marco temporal 2003-2008, en cinco Distritos de ciudad se ha planteado partiendo del consenso social sobre las infraestructuras, equipamientos y actuaciones necesarias para conseguir el mayor impacto en el desarrollo del Distrito.

Para terminar, haremos alusión a otras cuestiones no de menor importancia en lo relativo a la Participación Ciudadana y la modernización del Gobierno Local.

El fomento de la Participación Ciudadana pasa por la creación de vías y foros donde esta participación se concrete, Consejos Territoriales y Sectoriales, Participación en red, Cogestión, entre otras vías ya mencionadas.

Sin embargo, la participación ciudadana efectiva y el desarrollo de la democracia participativa requiere, además, de la existencia de vías y foros de participación formalizados, la existencia de cultura de participación y de un tejido asociativo consistente y desarrollado, fuerte, estructurado, con recursos, bien formado y tecnificado, moderno y participativo, que sea vehículo de la participación de los ciudadanos

con el Gobierno local en los más diversos ámbitos de la gestión municipal y que permita extender la democracia participativa, avanzar en la cohesión social y desarrollar el espíritu solidario de los ciudadanos.

Para fomentar el asociacionismo y el desarrollo de las entidades ciudadanas es necesario, desde el Gobierno local implementar acciones diversas.

Las subvenciones a entidades sociales es una de ellas. Es decir, entendemos que las subvenciones dirigidas en particular a estas entidades deben suponer un impulso clave para que éstas desarrollen proyectos y programas coordinados con los objetivos municipales, o programas que su desarrollo permita al Gobierno Local alcanzar sus propios objetivos en diversas áreas.

La concesión de subvenciones debe regirse por los principios de objetividad, concurrencia y publicidad, garantizando así la transparencia de las actuaciones administrativas.

De otra parte, se encuentran los convenios con las entidades ciudadanas mas representativas y dirigidos al desarrollo de actividades relacionadas con la mejora de la calidad de vida de los vecinos y la profundización de sus derechos.

Es igualmente necesario que, desde el Gobierno Local, se facilite el uso puntual o permanente de locales a las entidades ciudadanas, para la realización de actividades que coadyuven a alcanzar los objetivos del Ayuntamiento. Es por tanto imprescindible que la cesión de locales esté regulada de forma específica.



Consideramos también que es función del Ayuntamiento facilitar a las entidades ciudadanas el acceso a los medios de comunicación locales y así permitir la presencia de las opiniones o colaboraciones de estas entidades.

Por último, el Gobierno Local debe apoyar de forma decidida la formación de los dirigentes y técnicos de las asociaciones a través de la organización conjunta de encuentros, cursos o seminarios en las que participen las entidades ciudadanas.