

¿Cómo citar este artículo?

Apellidos, Nombre (del autor del texto) (2007). "Título" (del artículo), en Pérez Redondo, R.J. y Martín Cabello, A. (Coords.) *Castilla-La Mancha: 25 años de autonomía*. Toledo: ACMS, pp. (de inicio y final del artículo).

## **AGENDA 21 MADRID, ¿UN PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?**

Antonia González Salcedo

Universidad Complutense de Madrid

Resumen: Actualmente asistimos a un debate sobre la necesidad de renovación democrática en toda Europa, tanto en la práctica política como en la discusión académica. Estamos presenciando una preocupación cada vez mayor por la desafección y la falta de implicación política de los ciudadanos. En esta polémica desempeña un papel destacado la participación ciudadana, y su promoción se convierte, en un elemento indispensable para hacer frente a los retos que afrontan las sociedades de las democracias occidentales: procesos de cambio social, restricciones presupuestarias, nuevas demandas, inmigración e integración social, globalización, integración europea... El nivel local parece ser el ámbito principal de implantación de experiencias de participación ciudadana. En un contexto de modernización administrativa, de implantación de nuevas tecnologías de comunicación, y de cambios del papel de la administración y de las expectativas de los ciudadanos, los gobiernos locales tratan de potenciar la participación pública desde el espacio más cercano a los intereses de los ciudadanos. En general, la instauración de mecanismos participativos a esta escala viene precedida en las grandes ciudades de nuestro país, por la redacción y aprobación de un reglamento que establece los cauces jurídicos para la participación. En el caso de Madrid esta normativa se aprobó en 2004, y fue concebida como un nuevo modelo de gestión volcado en la participación, que trataba de potenciar la participación directa y descentralizada de los ciudadanos y sus entidades. En dicho reglamento se recogen los órganos encargados de recabar la participación ciudadana, entre éstos se encuentra el Consejo Territorial de Distrito que debe, al margen de otras funciones, actuar como foro común y permanente del debate ciudadano en el ámbito del distrito para el desarrollo de los procesos de participación de la Agenda 21. En mi comunicación, analizaré de forma específica la participación de los ciudadanos madrileños en estos procesos, teniendo en cuenta su implicación en la elaboración del Documento de Debate del Plan de Acción Sostenible de cada distrito, y en el proceso de consulta pública recientemente finalizado.

Palabras clave: Participación ciudadana, gobierno local, Agenda 21, consulta pública.

### **1. EL AUGE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL**

En los últimos decenios, se ha dedicado una gran parte de la reflexión política a detectar las dificultades que atraviesa la democracia representativa, y a establecer posibles correcciones para enmendar sus debilidades. Una de las vertientes en las que se manifiesta la crisis del sistema democrático es en la complicada representación de los intereses ciudadanos, ante la multiplicidad de actores y grupos de intereses que mediatizan la toma de decisiones, y que ha provocado un incremento del alejamiento entre gobernantes y ciudadanos y sus preferencias. Ante esta coyuntura, el aumento de la participación ciudadana en los

procesos decidores se perfila como un importante remedio para reducir la brecha que parece haberse abierto entre ciudadanos e instituciones, y renovar el funcionamiento de la democracia representativa (Colino, 2002).

Estos procesos participativos vinculados a la toma de decisiones podrían implementarse a cualquier escala de gobierno, sin embargo, es en las democracias locales donde, a través de fórmulas revisadas y mecanismos novedosos, se está extendiendo especialmente este fenómeno. El nivel local se supone el ámbito adecuado para generar dinámicas de participación ciudadana, por su identificación con las peculiaridades del territorio al que atiende, porque se considera que es lo suficientemente flexible para atender las demandas reales de la población, puesto que se cree que tiene más posibilidades de instaurar las condiciones para la inclusión de los individuos o de los colectivos interesados en las cuestiones públicas, y por último, existe consenso respecto a su conveniencia para construir capital social y contribuir a una toma de decisiones más eficiente (Subirats, 2001; Blanco y Gomá, 2002; Sánchez Rodríguez, 2002; Colino, 2002)

No obstante, cada localidad, teniendo en cuenta su estructura, extensión, número de habitantes, historia y posición político-administrativa en el seno del Estado, necesita un modelo específico de Participación Ciudadana que por su configuración, funcionamiento y variedad de formulas de participación sean capaces de integrar y dar respuestas a las necesidades y aspiraciones de amplios y variados sectores de población.

El desarrollo de un nuevo modelo de participación ciudadana precisa de la configuración inicial de un marco normativo y planificador, que contemple la instauración de experiencias, que permitan contrastar la viabilidad del modelo con la realidad, y con las aspiraciones de la ciudadanía y de los movimientos sociales y asociativos.

En la elaboración del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana, marco jurídico de la participación en la Ciudad de Madrid, se ha tenido en cuenta el marco jurídico que 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.

Con estas inspiraciones el marco normativo de la ciudad de Madrid, 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.

En concreto, 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 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 veintidós 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. De igual forma, este mismo Consejo actúa como foro común y permanente del debate ciudadano en el ámbito del distrito para el desarrollo de los procesos de participación de la Agenda 21.

En esta comunicación hablaré específicamente de la implementación de este mecanismo participativo en la ciudad de Madrid, fenómeno que se ubica dentro de la dinámica de crecimiento de experiencias participativas a nivel local.

## **2. LA AGENDA 21 EN MADRID**

La Agenda 21 se concibe como un proceso participativo con implicación de todos los actores sociales bajo los principios de: democracia, transparencia, participación ciudadana, compromiso ciudadano y reequilibrio territorial

Es un proceso continuo, diseñado a la medida del municipio, que tiene como fin último avanzar en la sostenibilidad de la ciudad. Las dimensiones de la ciudad de Madrid y su descentralización territorial han hecho necesario la realización de un extensivo trabajo a dos niveles diferentes: a escala global de toda la ciudad y en cada uno de sus 21 distritos.

La primera fase de la Agenda 21 Local se tradujo en un Diagnóstico de sostenibilidad de la ciudad, que ha servido como base para el establecimiento de las líneas de actuación y acciones específicas que integran el Plan de Acción. Los planes de acción de los distritos y de la ciudad poseen una estructura común en seis áreas temáticas: estructura urbana, desarrollo económico, equipamientos y vivienda, recursos naturales y entorno urbano, mercado laboral y servicios sociales y participación ciudadana.

En cada uno de los distritos se ha constituido una Comisión Permanente de Agenda 21, compuesta por ocho miembros del Consejo Territorial, cuyo cometido es, a partir del apoyo técnico de la Dirección General de Sostenibilidad, la elaboración y seguimiento del Plan de Acción. Como resultado de los trabajos de la Comisión, se ha elaborado un documento base que se ha sometido a consulta pública en cada uno de los distritos para que cualquier vecino pueda expresar su opinión o hacer aportaciones al mismo. Todos los interesados en mostrar su opinión han contado con distintos canales para hacerlo: (1) los cuestionarios han estado disponibles en la Junta y en otros equipamientos municipales del Distrito.

En estos mismos espacios se ha puesto a disposición del ciudadano el documento para la consulta elaborado por la Comisión de Agenda 21. Las instalaciones han contado con urnas para la recogida de los cuestionarios. (2) La misma documentación ha estado disponible en la página web de Agenda 21, desde la cual se ha podido rellenar el cuestionario por vía electrónica.

Una vez analizados los resultados de la consulta pública, se han estudiado, y se están estudiando las propuestas en ella aportadas que contribuirán a la reelaboración del Plan de Acción del Distrito para su posterior aprobación por el Consejo Territorial. En última instancia el mismo será aprobado por el Pleno del Distrito.

### 3. EL PROCESO DE CONSULTA PÚBLICA EN EL DISTRITO DE CHAMBERÍ

Una vez aprobado en las Comisiones de Agenda 21 el borrador del Plan de Acción del Distrito, se habilita por parte del Consejo Territorial un periodo de Consulta Pública del Plan de Acción del Distrito que tiene una duración de mes.

En el caso concreto del Distrito de Chamberí se han recogido 476 cuestionarios. Los resultados globales de participación se pueden apreciar en la Tabla 1.

Población Distrito	Población Participante					%Participantes respecto a la población del Distrito		
	Total votos	Voto urnas	Voto electrónico	% Voto urnas	% Voto electrónico	Total	Voto urnas	Voto Electrónico
150.810	476	228	248	47,9	52,1	0,31	0,15	0,16

Tabla 1. Número de participantes en la consulta.

Encontramos, por tanto, que el número de participantes en la Consulta Pública en Chamberí, que alcanza un total de 476, es muy bajo (el 0,31%) respecto a la población total del Distrito.

Por otro lado, si comparamos la participación en la consulta sobre el total de la población empadronada en el Distrito de Chamberí (0,31%), con la que se produce en los demás Distritos donde se ha realizado la Consulta Pública (17 teniendo en cuenta Chamberí), comprobamos que se sitúa por detrás de los Distritos de Barajas (1,07%), San Blas (0,79%), Arganzuela (0,77%), Salamanca (0,69%), Moncloa (0,68%), Retiro (0,61%), Vicálvaro (0,62%), Villaverde (0,65%), Hortaleza (0,51%) Chamartín (0,49%), Carabanchel (0,39%) y Ciudad Lineal (0,37%); y por delante de Puente de Vallecas (0,27%), Villa de Vallecas (0,24%), Latina (0,17%) y Fuencarral-El Pardo (0,14%). En cuanto al medio o sistema de participación empleado, en la tabla anterior se observa cierta preferencia

por el sistema de voto electrónico, aunque las diferencias entre el porcentaje de personas que han usado uno u otro sistema son mínimas: 47,9% para el sistema de voto en papel y 52,1% para el sistema electrónico.

Respecto a la participación según el sexo y la edad, en cada uno de los sistemas de participación (en papel y en formato electrónico), los resultados obtenidos se recogen en la Tabla 2.

<b>Resultados generales</b>	<b>Resultados consulta en formato papel</b>	<b>Resultados consulta en formato electrónico</b>
Hombre	41,1	52,9
Mujer	58,9	47,1
14-29 años	10,5	14,3
30-44 años	28,7	43,7
45-64 años	36,7	33,6
65 y + años	24,1	8,4

Tabla 2. Chamberí. Porcentaje de participación en función del sexo y la edad.

Se aprecia en estos datos una significativa diferencia de participación de un 17,8% a favor de las mujeres (58,9% frente al 41,1% de los hombres). Esta diferencia es aún más significativa si atendemos a la participación en formato papel, llegando a ser de un 30,6% a favor de las mujeres. Por el contrario, en el caso de la participación a través del sistema de voto electrónico se aprecia una participación mayor de los hombres (52,9%) respecto a las mujeres (47,1%), aunque cabe recalcar que en este caso la diferencia entre los porcentajes de participación por sexo (5,8%) no es tan importante.

Con relación a la edad, cabe destacar que la participación es diferente según el grupo de edad y del sistema de voto utilizado. Según los datos globales el grupo de 45 a 64 años (36,7%) es el que más ha participado, seguido del grupo de 30 a 44 años (28,7%), del grupo de más de 64 años (24,1%) y del grupo de 14 a 29 años (10,5%). Si atendemos a la participación en formato papel los dos grupos que más han participado son, y por este orden, el grupo de 45 a 64 años (38,5%) y de más de 64 años (33,2%). Atendiendo a la participación a través de voto electrónico, sin embargo, el grupo con mayor porcentaje de participación es el de 30 a 44 años (43,7%), seguido del de 45 a 65 años (33,6%).

Otros datos a tener en cuenta en relación con la edad es la baja participación de los mayores a través del sistema electrónico (8,4%), en contraposición al elevado porcentaje de población entre 30 y 44 años que ha empleado este medio (43,7%). En cuanto a la participación de los jóvenes en la Consulta Pública, ésta ha sido muy baja (10,5%), tanto a través de los medios electrónicos (14,3%) como en formato papel (8,3%).

#### 4. LOS DÉFICITS DEL PROCESO AGENDA 21

Las iniciativas participativas desarrolladas en el ámbito local, aún creadas con la intención de incrementar la cercanía de los ciudadanos respecto a sus representantes, pueden encontrarse con diversas dificultades, algunas de ellas pueden estar ligadas a las debilidades financieras de esta escala administrativa, otras surgen vinculadas específicamente a cada proceso participativo.

En el caso de la Agenda 21 Madrid, se observa, en primer lugar, una sobrerrepresentación de los grupos organizados frente al ciudadano individual. En los Consejos territoriales de la ciudad, al margen de los representantes de partidos y de entidades ciudadanas, sólo participan cuatro vecinos, a título individual, elegidos de forma aleatoria entre los inscritos en el Censo electoral del Distrito. Por tanto, en la Comisión permanente encargada de elaborar el Plan de Acción de la Agenda 21, sólo podrían encontrarse estos ciudadanos elegidos al azar, en el caso de que solicitasen la pertenencia a dicha comisión, el resto de vecinos, aunque pueda asistir a las reuniones, no tiene facultad de votar propuestas, ya que sólo los componentes de esta comisión tienen derecho a voto. Estas circunstancias no favorecen la disminución de la brecha entre políticos y ciudadanos que intenta subsanarse.

Pero el sesgo participativo del proceso Agenda 21 no sólo se manifiesta en la mayor participación de los grupos organizados, también se encuentra patente en la presencia mayoritaria de representantes de partidos políticos en las Comisiones Permanentes de Agenda 21. El propio presidente de estas comisiones es designado por el concejal de su Distrito por lo que será del mismo partido que éste, el resto de componentes suelen ser los primeros en apuntarse a la Comisión, y habitualmente la mayoría de éstos son políticos, para poder expresar las ideas de sus partidos en el foro. En el caso de Chamberí, cuatro de los ocho componentes son del Partido Popular, uno del PSOE, dos de Asociaciones de vecinos, y uno del Ampa de un colegio del Distrito.

Otro importante problema en la implementación de experiencias participativas a nivel local es el riesgo de instrumentalización, ya que estos métodos de participación se pueden convertir en un medio de los gobernantes locales de manipular a la ciudadanía para reforzar su poder frente al pleno. También se puede producir la politización de las organizaciones que participan por los partidos políticos, supeditando los objetivos de la organización a los del propio partido.

Por otro lado, además, en muchos mecanismos participativos se da también la posibilidad de que la discusión se vea monopolizada por los profesionales de la participación, que son capaces de hacer imperar sus posiciones a través de sus habilidades retóricas, en parte determinadas por su formación o estatus.

En el caso de la Agenda 21 Madrid, en la elaboración del Plan de Acción, desempeñaron un papel fundamental los técnicos de la Dirección de Sostenibilidad que presentaban en cada reunión propuestas de actividades para cada una de las

áreas establecidas, la mayoría de las cuales eran aceptadas sin apenas discusiones, al margen de estas propuestas solían ser pocas las iniciativas de los participantes, sobre todo, por parte de los ciudadanos no pertenecientes a la comisión, que desempeñaban un papel de meros espectadores.

La falta de implicación de los vecinos a título individual en la elaboración del Plan de Acción de la Agenda 21, ha provocado la frustración de muchos ciudadanos que tras asistir a varias reuniones veían que su posibilidad de influencia era insignificante, y de los propios representantes de entidades participativas que se sintieron decepcionados al comprobar la escasa apertura de este mecanismo a la ciudadanía. Las reuniones de la Agenda 21 tampoco han tenido suficiente difusión en los distritos, incluso algunas de las Asociaciones, parte de la Comisión se quejaban, de que no eran convocadas a tiempo.

También durante las sesiones de Agenda 21 se ha manifestado una tendencia a la segmentación o a la separación, por la que diferentes grupos discuten más sobre los otros grupos que con los otros grupos. Se busca más la confirmación de las propias opiniones que el intercambio de éstas con otros, más la conversación con los ideológicamente afines que el intercambio de experiencias con los que piensan de otro modo. No existe una cultura de diálogo y de crítica constructiva.

Efectivamente, uno de los principales desafíos que debe enfrentar la implementación de mecanismos participativos es el cambio en el comportamiento de los actores de la participación. La mayoría de los concejales más tradicionales, no ven con simpatía estas iniciativas por miedo a que recorten sus competencias representativas, o por la creencia de que las posibilidades de su reelección están vinculadas a su visibilidad y a que los ciudadanos les identificarán con la solución de sus problemas cotidianos. Los funcionarios, por su parte, tampoco simpatizan con los procesos participativos, ya que para ellos estos métodos ponen en tela de juicio la funcionalidad del conocimiento experto y especializado.

En lo que se refiere a las actitudes ciudadanas, los estudios realizados en Europa muestran una desigual voluntad participativa de la mayoría de los ciudadanos. Sabemos que incluso en los países más avanzados y más entusiastas de los nuevos métodos participativos, el número de ciudadanos incluidos en los procesos de participación no representa nunca un porcentaje superior al 10%. Una de las razones de esta escasa participación puede ser la imagen negativa que se tiene de las corporaciones locales derivada de la percepción de servicios deficientes, altos impuestos, desinterés de los políticos y funcionarios locales o excesiva burocratización. También puede ser debida a la falta de conocimiento de las oportunidades para participar y de los mecanismos disponibles, a la ausencia o lentitud de respuesta por parte de las autoridades cuando se les reclama sobre algún aspecto, a la autopercepción de una eficacia política subjetiva negativa individual o del grupo al que se pertenece, o incluso a la creencia de que el gobierno local no puede solucionar los problemas.

Los bajos niveles participativos del proceso de consulta pública de la Agenda 21, plantean el reto de promocionar la participación para conseguir

mayores cuotas de implicación de los vecinos, ya sea, en este caso, a través del desarrollo de mayores campañas de información o facilitando espacios participativos más cercanos al ciudadano para realizar la consulta, como colegios o supermercados. El espacio participativo de esta consulta, la Junta de Distrito, suele ser un lugar bastante ajeno al ciudadano y que apenas frecuenta, por otra lado, las nuevas tecnologías tampoco están al alcance de toda la población, podríamos decir, por tanto, que las posibilidades participativas en la consulta pública tampoco han resultado ser las más idóneas. Lo importante, es que las debilidades que ha mostrado este proceso sean tenidas en cuenta para mejorar la planificación participativa de la ciudad de Madrid.

El desarrollo de experiencias participativas a través de la creación de un reglamento en el que se detallan las técnicas de participación y se restringen las formas en que los ciudadanos pueden hacer llegar su voz a las autoridades, puede limitar la espontaneidad ciudadana a la hora de implicarse en la toma de decisiones, y frenar claramente la realización de experimentos participativos, por eso, es importante que el marco planificador de la participación no sea demasiado estricto, sino sólo un primer borrador de las posibilidades participativas de una ciudad, que ha de estar siempre en contacto con las realidades políticas y sociales que lo rodean.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ÁREA DE GOBIERNO DE MEDIO AMBIENTE Y SERVICIOS A LA CIUDAD DE MADRID (2007), *Informe de resultados de la consulta pública sobre el plan de acción de la Agenda 21 del distrito de Chamberí*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid.
- ÁREA DE GOBIERNO DE ECONOMÍA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2004), *Reglamento Orgánico de la ciudad de Madrid*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid.
- COLINO, César y DEL PINO, Eloísa (2002), Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- (2003), *¿Más allá de la democracia representativa?*, Ponencia presentada en las Segundas Jornadas de Sociología Política, Madrid.
- GOMA, R. y SUBIRATS, J. (1998), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, J. I. (2002), “Formas de participación ciudadana”, en *Análisis Local*, 44.
- [www.munimadrid.es](http://www.munimadrid.es)