

# Aprendiendo Democracias Participativas

## Nº 4. MADRID

Participar en la mejora de la vida de las personas y del entorno de tu barrio, de tu distrito, de tu ciudad, no solo ha de ser fácil y accesible sino, también satisfactorio

En el campo de la participación ciudadana, no tenemos muchos referentes a lo largo de nuestro aprendizaje educativo, de modo que **nos toca formarnos cuando sea que decidimos tomar el camino de implicarnos** de forma más activa en estas cuestiones que afectan a nuestra vida diaria como personas, colectivos y comunidades.

Nuestra capacidad de intervención, por tanto, será mayor o menor en la medida en que estemos bien informadas y formadas. Y no hay que esperar a tener o saber todo para intervenir, para participar, porque **para que exista aprendizaje necesitamos prácticas y reflexiones en la misma medida.**

Y no solo cuando empezamos. Las reflexiones colectivas sobre nuestras prácticas es uno de los mejores métodos de **aprendizaje permanente** que conocemos.

La **falta de información y formación para la participación**, además, hace creer a muchas personas que las cosas son muy complicadas y que no tienen capacidad para saber y decidir.

Sin embargo, muchas de estas dificultades percibidas a la hora de pensar en la implicación activa de las vecinas y vecinos en los espacios de participación ciudadana, pueden ser abordadas con **herramientas** que llevamos utilizando hace algunos años y que se han mostrado **útiles en la acción colectiva.**

Herramientas metodológicas adaptativas que, además de tener en cuenta las **diversidades existentes**, estimulan la **cooperación** y el **poderío vecinal de lo que es común.**

**Estos cuatro cuadernos que hemos editado pretenden facilitar estos aspectos básicos, de forma que resulte más fácil nuestra intervención ciudadana en los espacios de participación, ya sean institucionales o de iniciativa vecinal.**

Y tienes esta otra herramienta a tu disposición

<http://fuencactiva.org/>

---

Elaboración de contenidos: Carmen Espinar, 2019



# LA NORMATIVA DE PARTICIPACIÓN EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

---

## DE LA LEY DE BASES DEL 85 AL ROC DEL 2004

- La Ley de Bases del Régimen Local, promulgada en 1985, en su artículo 70 bis, insta a los ayuntamientos a “establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos...”.
- Las primeras normas de participación se aprobaron en el Pleno del Ayuntamiento de 25 de marzo de 1988 (1). Estas normas constituían un simple acuerdo del Pleno, sin rango de normativa, y sirvieron sobre todo para facilitar la presencia de las asociaciones vecinales en los Consejos que existían en cada una de las Juntas de Distrito, donde las distintas asociaciones tenían voto ponderado en función del número de miembros declarados.
- En el Pleno del Ayuntamiento del 23 de Mayo de 1992, poco después de la victoria electoral del PP, se aprobaron unas nuevas Normas de Participación (2) que tenían como herramientas de participación ciudadana, principalmente, la intervención de las vecinas y vecinos, y de las asociaciones, en los Plenos de las Juntas de Distrito, mediante preguntas formuladas al término de éste, así como también su participación en los denominados Consejos Sectoriales de Distrito.
- Tras las elecciones municipales de 2003, la FRAVM mantuvo reuniones con el nuevo equipo de gobierno (PP), acordando iniciar las conversaciones para la elaboración de una nueva normativa de participación ciudadana que llevó a la aprobación en mayo del 2004, del actual Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana (3).

(1) BAM nº 4766 de 2 de junio 1988, pgs 487-494

(2) BO. Comunidad de Madrid 09/06/1992 núm. 136 pág. 14-19

(3) ROPC. <http://www.madrid.es>

# EL REGLAMENTO ORGÁNICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

---

## HABLANDO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA...

- El texto de la nueva normativa, que nace al amparo de las nuevas líneas legislativas de la Unión Europea, utiliza con profusión **un lenguaje equívoco** "hoy ya nadie discute que la democracia participativa es un complemento necesario de nuestro sistema representativo", **difícilmente asumible por buena parte de los vocales del PP en las Juntas Municipales**, que insisten con frecuencia en que *"hemos ganado las elecciones con mayoría absoluta, y por lo tanto, no tenemos que consultar nuestras decisiones"*.
- Por su parte, y aunque ha contado con la aprobación de la FRAVM, una mayoría del sector asociativo vecinal no comparte la idea de participación que subyace en todo el desarrollo de la normativa, pues la restringe, en el mejor de los casos, al debate y a la formulación de propuestas a través de los **Consejos Territoriales**.
- El objetivo que se percibe es legitimar un determinado discurso democrático, pero sin intención de promover una verdadera participación en la toma de decisiones.
- Esto se hace patente pocos meses después de su puesta en marcha, con la primera valoración que realiza la FRAVM, en el 2005, que demanda *"una interpretación más flexible y favorable a la participación de las normas por parte de los responsables municipales"* y *"la dotación de presupuestos y medios concretos con los que poder desarrollar las funciones de los consejos y de las diferentes comisiones de trabajo en condiciones óptimas"*, como elementos destacables.
- También se menciona la falta de competencias municipales como un elemento negativo para el funcionamiento de la participación de la ciudadanía.

# EL CONSEJO TERRITORIAL DEL DISTRITO

---

## COMIENZA BIEN, PERO ACABA MAL...

En el distrito de Fuencarral El Pardo podemos considerar tres períodos en el desarrollo de los Consejos Territoriales, marcados por cada una de las legislaturas correspondientes: 04-07, 08-11 y 12-15.

El primer período fue el único que tuvo algo de interés, y fue cuando nos centramos en dos iniciativas. Una de ellas, impulsada desde el Ayuntamiento, fue la **Comisión de Agenda 21**, que se constituyó en todos los distritos en el 2005, con el objetivo de trabajar un Plan de Acción a partir de un diagnóstico técnico realizado anteriormente.

La otra iniciativa fue lanzada y organizada por la AV Flor, y se trató de un **Grupo de Trabajo sobre el Barrio del Pilar**, que realizó un diagnóstico participativo, con unas conclusiones que se llevaron al pleno del Consejo Territorial y se entregaron a la Junta de distrito para su consideración. Aunque no se tuvieron en cuenta, sirvió para visibilizar otras formas de hacer en el ámbito comunitario y estrechar lazos entre vecinas.

De forma paralela al consejo territorial, pusimos en funcionamiento el **Foro Ciudadano**, un espacio donde confluían entidades y personas a título individual, en el que hablábamos de cosas a llevar al consejo territorial, además de acordar actuaciones colectivas.

También de forma paralela se desarrollaron sendas movilizaciones vecinales, la primera y más nutrida contra el túnel que se pretendía hacer bajo la calle Monforte de Lemos, y la segunda contra la imposición de los parquímetros.

En las dos siguientes legislaturas, lo único a destacar fue la existencia y el trabajo del **Grupo de Presupuestos** que, aunque dentro de los límites competenciales de las Juntas de Distrito, y de la falta de presupuestos participativos que desde la asociación reclamábamos incansablemente, realizó un papel de autoaprendizaje respecto al presupuesto municipal, y de acercamiento al seguimiento del presupuesto ejecutado.

En esos siete años, las asociaciones vecinales del distrito continuaron asistiendo de forma secundaria a los consejos, pero sin ninguna pretensión, dejándole la iniciativa al partido en el gobierno y considerándolos ya un experimento fracasado.

# NUEVOS ACUERDOS PARA LOS CONSEJOS TERRITORIALES

---

## QUE NO TERMINAN DE FUNCIONAR...

La situación de descontento vecinal lleva a una nueva negociación entre la FRAVM y el Área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento a lo largo del año 2006, que se materializa en un primer acuerdo en junio del 2006, donde se concretan algunas cuestiones relativas a la convocatoria de los Consejos y las Comisiones y otras cuestiones de funcionamiento, y un segundo acuerdo en enero de 2007, donde se plantean cuestiones de más calado, como el **compromiso de realizar un diagnóstico del distrito al comienzo de cada legislatura**, o la constitución de un **grupo de trabajo que anualmente realice una propuesta de aplicación de los presupuestos municipales**.

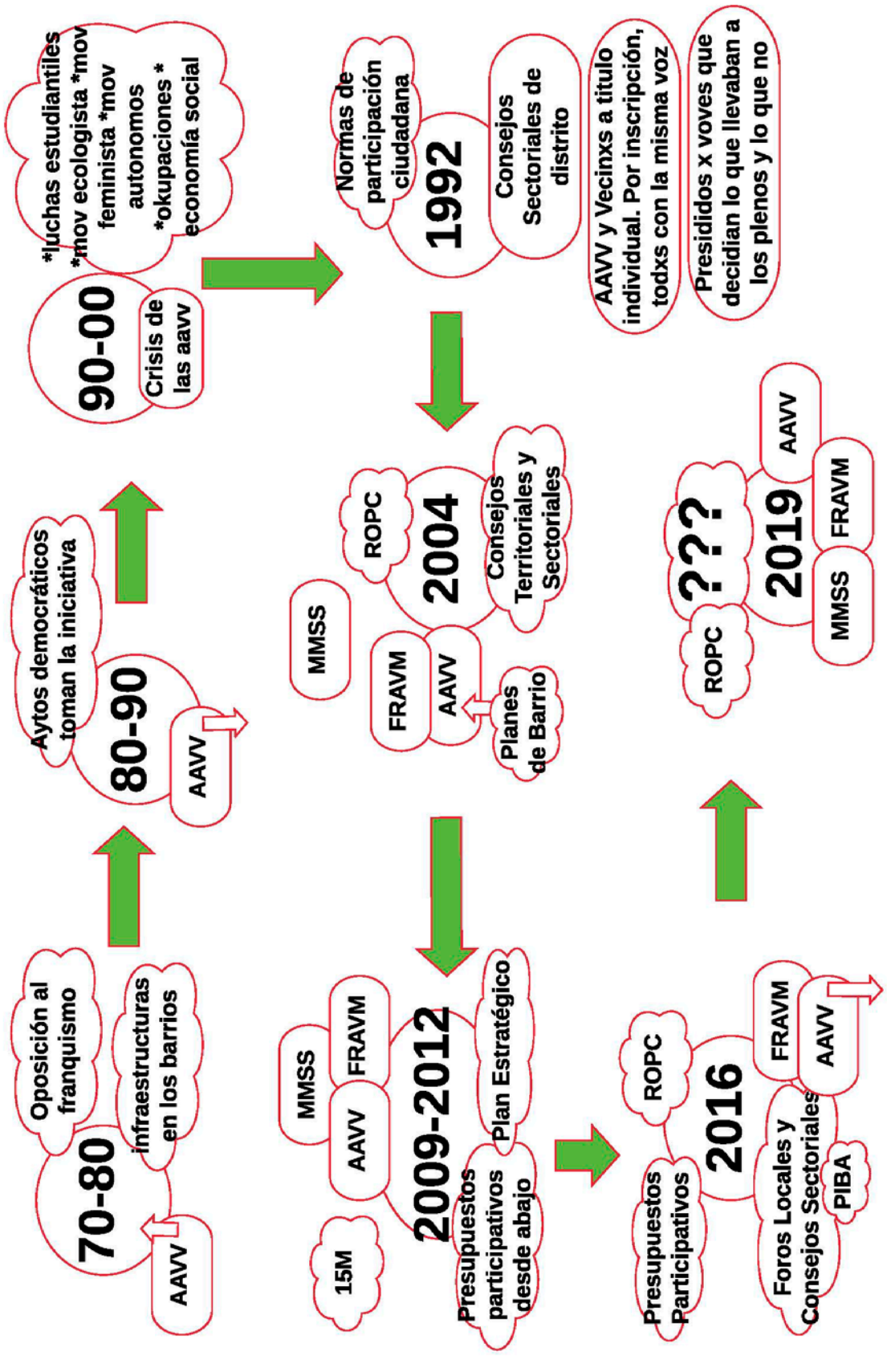
Sin embargo, los siguientes años el descontento aumenta, siendo muchas las aavv que comienzan a abandonar los Consejos Territoriales.

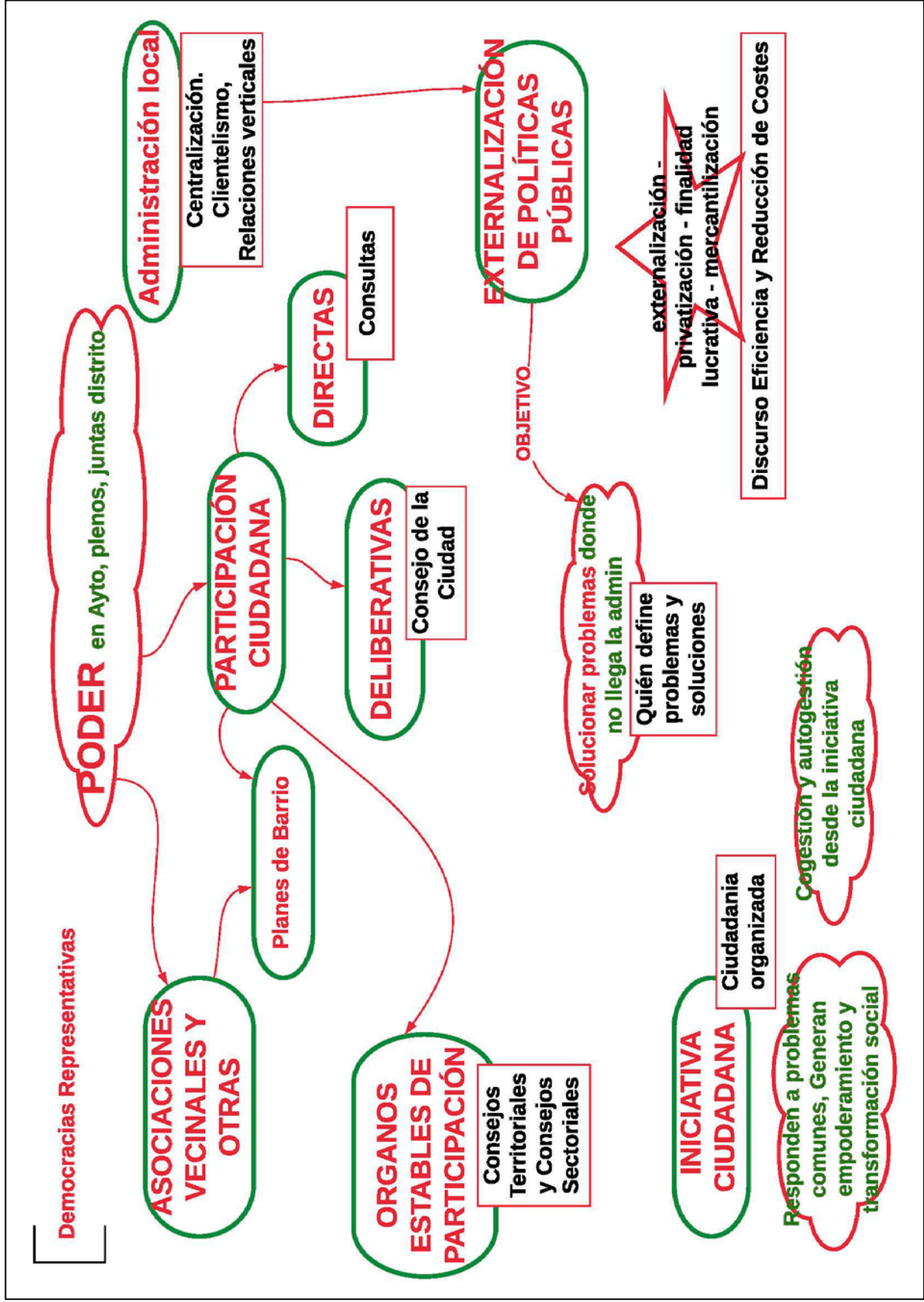
Así, en marzo de 2010, la FRAVM manifiesta que, aunque no cierra totalmente de momento el modelo de los Consejos Territoriales, y reconociendo que los problemas de participación en Madrid no se restringen a estos órganos, apuesta por ir abriendo otros cauces de participación alternativos en el marco de un debate abierto a otras entidades, considerando la existencia de falta de voluntades políticas, competencias y recursos y un exceso de reglamentarismos.

“Una vez constatados los límites del actual marco reglamentario y político, hemos de dar pasos concretos que nos permitan salir del impasse y acercarnos a la realización de nuestras propuestas: avanzar en la democracia participativa, implantación de los presupuestos participativos en los municipios de la región, descentralización política, económica y administrativa hacia las Juntas Municipales e implantación de modelos de gestión democráticos y participativos para los equipamientos públicos”.

El hecho de mantenerlos a pesar de su inoperancia y vacuidad, estaba en la línea del Ayuntamiento de mantener la imagen en el ámbito europeo, sin ninguna pretensión de mejorar la interlocución entre la ciudadanía y la institución y, mucho menos, de abrir nuevas herramientas participativas.

# LINEA DE TIEMPO DE LA PARTICIPACIÓN EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

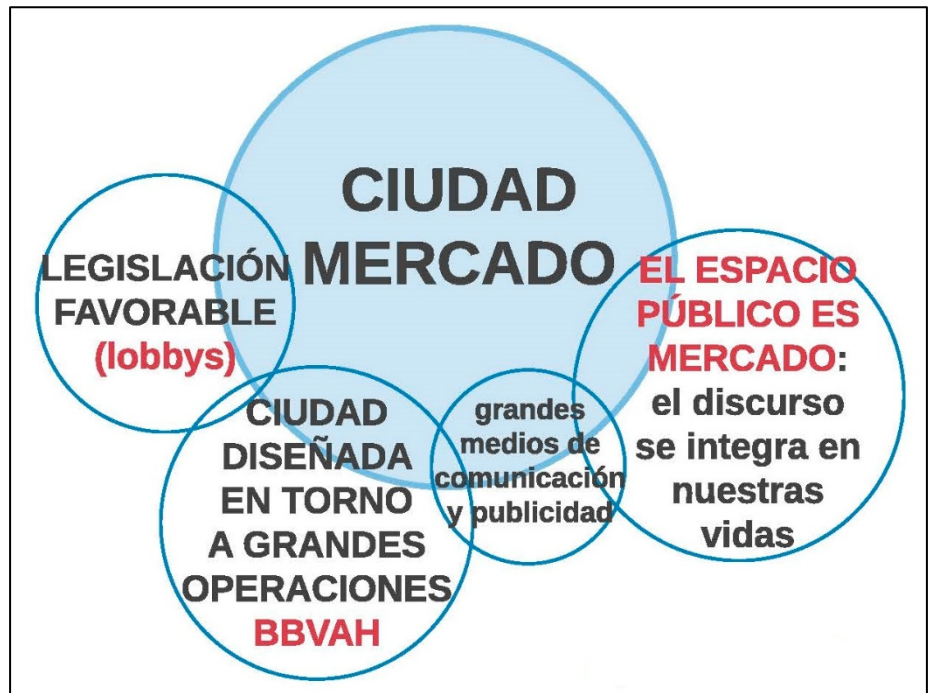








# DE LA CIUDAD MERCADO QUE TENEMOS



# A LA CIUDAD INCLUSIVA QUE QUEREMOS

# CAMBIAMOS LOS CONSEJOS TERRITORIALES POR LOS FOROS LOCALES

---

El foro local, dice el reglamento, quiere ser un **espacio público de encuentro, dialogo, deliberación, concertación, propuesta y evaluación de políticas públicas**, entre la ciudadanía organizada y no organizada, y la administración pública.

Quiere ser, también, un espacio **accesible a todas las personas** que habitan la ciudad, donde haya información y rendición de cuentas por parte de la administración local.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que no solo se trata de aprobar una normativa, sino de cómo se desarrolla, cómo se realiza y cómo se lleva a cabo un **plan de comunicación efectivo**, y un **plan de participación permanente**, que facilite.

Y hay que ser consciente de que **no basta con poner estas cosas en un papel**. Si formas parte de una asociación, además, sabes que **los espacios de participación no se sostienen solos. No disponemos de una gran cultura de la participación porque son muchas décadas de déficit** las que llevamos a cuestas, y el sistema educativo no la favorece en absoluto.

**Todo esto cuesta dinero y, hasta el momento, facilitar la participación de la ciudadanía no se considera una prioridad**, además de que no todos los grupos políticos (ni ahora, ni antes, ni después) comparten la misma visión de lo que quieren que sea la participación de la ciudadanía, lo que se visibiliza, entre otras cuestiones, en que algunos de los procesos denominados participativos por distintas administraciones no lo son tanto y, eso, ya supone un lastre.

De modo que, para que las personas y las entidades quieran participar en un espacio como el Foro Local, es necesario primero que se conozca su existencia, y después que se vea que sirve para algo... Esto es difícil de percibir cuando los acuerdos no son decisivos, cuando se depende de que la voluntad política de quien gobierna sea más o menos favorable a los acuerdos tomados por el foro.

Y, además, lleva tiempo, sobre todo en cuestiones de medio o largo plazo, cuestiones más estratégicas que requieren de estudios previos. Por eso siempre es importante que algunas cosas, aunque sean pequeñas o de colectivos concretos, vayan saliendo adelante, pues anima a seguir avanzando.

# LO QUE NO NOS HA FUNCIONADO BIEN

---

En estos poco más de dos años, y tras diversas puestas en común entre los distritos, hemos llegado a algunas conclusiones sobre aspectos que podrían mejorarse, teniendo en cuenta dos importantes puntos de partida, además de la novedad que supone una herramienta de estas características.

Por un lado, el propio reglamento de funcionamiento de los foros, donde junto a la obligatoriedad de la presencia de los grupos políticos en la Comisión Permanente, o la restricción en la inscripción de nuevos miembros, aspectos que se valoran como negativos, se deja espacio a la concreción de formas diversas de funcionamiento y contenidos, tanto en el ámbito distrital como en el ámbito de ciudad, cuestiones positivas que facilitan la creatividad de las mesas.

Por otro lado, el hecho de que, en cada distrito, tanto la concejalía de turno como las entidades y personas inscritas de forma activa en las mesas, conforman un mapa heterogéneo (no por ello diverso y plural), de forma que las relaciones y actuaciones en cada territorio han tenido aperturas o restricciones en función de quién gobernaba (hablamos aquí de personas específicas), y en función de la situación del movimiento vecinal y algunos otros colectivos.

Con este mapa inicial de fondo, a lo largo del tiempo fuimos constatando otras cuestiones, de las cuales aquí solo reseñaremos dos de ellas:

**1. No solo hace falta una normativa, sino que se requiere aplicar recursos para facilitar el desarrollo de la misma.** Pero, mientras que se aplican recursos millonarios anuales para facilitar un open de tenis, por ejemplo, la apuesta por la participación de la ciudadanía no ha llegado en total a la cuarta parte. No se ve como inversión, sino como gasto no prioritario.

**2. Las cuestiones de la participación han de tener una visión global** y, en este sentido, ya partíamos de algo negativo: dos concejalías se repartían lo presencial y colectivo, por un lado, y lo digital e individual por otro, como si ambas cuestiones pudiesen vivir separadas. A esto se añadieron dos elementos desde la concejalía de lo digital e individual, que vinieron a hacerle la "competencia" a los foros locales: primero fueron los **presupuestos participativos**, desligados del trabajo presupuestario de los foros, y después el **observatorio de la ciudad**, sin relación con el trabajo de ciudad que se articulaba desde la red de vicepresidencias y las interdistritales.

# EL PERIODO DE TRANSICIÓN

---

A partir de junio, con la nueva corporación, se inicia la transición entre foros, que ha durado el resto del año. Un año marcado por las elecciones municipales que ha dilatado la conformación de los nuevos plenos de los distritos y, en consecuencia, según normativa, la constitución del nuevo foro local.

Esta situación, dio lugar a una circular informativa de la nueva Área de Coordinación Territorial, Transparencia y Participación Ciudadana, en julio de 2019, con el fin de situar el reconocimiento del trabajo de las mesas y vicepresidencias de los foros.

**En ella quedaba claro que las mesas pueden continuar su trabajo y utilizar las dependencias municipales para ello**, sin embargo, en la mayoría de los distritos se pusieron trabas no solo a que las mesas pudiesen reunirse en dependencias municipales, sino a que pudiesen realizar las actividades que continuaban programando.

En este periodo de transición, junio-diciembre de 2019, la **red de vicepresidencias en funciones** de los 21 distritos, tuvieron tres reuniones con el Área, con el objetivo de establecer un diálogo que facilitase, por un lado, el trabajo en los meses previos a la constitución del plenario del nuevo foro local y, por otro, valorar conjuntamente algunas de las mejoras que se pretenden para la nueva época del Foro local.

**De este diálogo, salió la fecha de convocatoria del nuevo Foro, que dadas las fechas de constitución de los Plenos de las Juntas de distrito (que requerían estar formadas con anterioridad), fue acordada para finales del mes de enero (entre el 24 de enero y el 2 de febrero).**

A lo largo de estos meses, las vicepresidencias hicieron llegar al área las propuestas del foro aprobadas por los plenos de las juntas, para que éstas informen del estado de ejecución de las mismas, así como otras propuestas para la mejora del funcionamiento de los foros locales, entre otras la **apertura del periodo de inscripción de forma permanente.**

En algunos distritos, como en el de Fuencarral El Pardo, ha estado funcionando la asamblea de mesas, con reuniones mensuales donde se ha realizado la evaluación del foro anterior y se han puesto las bases para el siguiente.

# POR DÓNDE DEBERÍAN IR LOS NUEVOS FOROS LOCALES

---

Pedirle a quien tiene el poder de decisión sobre las políticas y presupuestos públicos que lo comparta, parece fuera de contexto en una democracia representativa, que basa el gobierno en el número de votos obtenidos en las urnas. Pero sabemos que, cada vez más, las personas votan unas u otras opciones sin pensar en lo concreto del día a día, ni de las consecuencias prácticas de cada una de las políticas en su vida diaria.

Es decir que, en el ámbito de lo local, y en las actuaciones específicas de las distintas áreas y juntas de distrito, caben muchas opciones más allá del programa de las distintas opciones partidistas. Y ahí, estamos las vecinas y vecinos de los barrios.

En todos los espacios participativos ciudadanos hay personas que saben más de unas u otras cuestiones, pero **todas somos expertas vivenciales**, vivimos en un territorio, con experiencias concretas, con relaciones diversas y, además, aprendemos con la práctica colectiva. También en estos espacios hay personas que tienen más disponibilidad para dedicarle más tiempo a esta parte de nuestra vida, y personas que tienen menos disponibilidad. Pero **todas podemos aportar de diferentes maneras y en diferentes momentos**.

Esto sucede en las asociaciones, y sucede en el foro local. Las personas que nos organizamos para trabajar de forma colectiva en lo común somos diversas, y **lo que nos une es el objetivo de mejorar nuestras vidas desde la solidaridad y la equidad, la interdependencia entre nosotras y la ecoddependencia con el planeta**.

Las asociaciones vecinales tenemos, además, el reto de impulsar estos espacios colectivos, además de nuestros espacios asociativos, cosa que no siempre es fácil, porque en muchos casos supone duplicar esfuerzos.

Y no tiene por qué ser así si actuamos en el foro local como **grupos motores barriales y distritales**, ofreciendo una visión global y articulada de los problemas y demandas ciudadanas, que permita abandonar la respuesta fácil, la competición o la búsqueda de la representatividad o liderazgo de cada cual.

Si lo conseguimos, estaremos en el buen camino para que el foro haga cosas que nos sirvan para mejorar y cambiar... **porque el hacer, para que sea transformador no puede ser individual, sino colectivo**.

---

**Para ampliar información sobre la temática general se pueden consultar algunos documentos académicos al respecto:**

**De los movimientos sociales a la creatividad colaborativa con los conjuntos de acción.** Tomás R Villasante. Ponencia presentada en el "Encuentro Inter-Congresual del Comité de Investigación de Movimientos Sociales, Acción Colectiva y Cambio Social de la Federación Española de Sociología -Continuidades y Cambios en el Estudio de los Movimientos Sociales-. Madrid 31 de mayo- 1 de junio 2018

**Reflexiones sobre la participación ciudadana en tiempos de cambio y esperanza.** Pedro Martín. Ponencia presentada en el I Workshop de Democracia i Participació "El valor dels Governos de Coalició i la Participació Ciutadana, Valencia 4-5 novembre 2016.

**Democracias de código abierto y cibermultitudes.** Victor Sampedro. Artículo incluido en el libro "De la democracia de masas a la democracia deliberativa". Hugo Aznar y Jordi Pérez (eds). Ariel, 2014.

**Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía.** Carmen Espinar, 2010

**Grupos inteligentes. Teoría y práctica del trabajo en equipo.** Fernando Cembranos y Jose Angel Medina. Editorial Popular, 2011

**Metodologías participativas: sociopraxis para la creatividad social.** Varias Autorías. CIMAS. Ed. Dextra, 2010

**Un Fantasma Recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España).** Eloísa del Pino y César Colino. Documento de trabajo Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), 2007

**La participación ciudadana entre dos normativas.** Carmen Espinar, 2005.

**De la democracia delegada distributiva a las democracias participativas conversacionales.** Manuel Montañés. Artículo incluido en el libro "Reparto: Presupuestos Participativos y Autogestionados en Las Cabezas de San Juan". Atrapasueños, Sevilla 2004

---

**Trabajamos con grupos motores  
abiertos, desde las perspectivas de  
géneros, diversidades y sostenibilidad  
ambiental**



**[www.avlaflor.org](http://www.avlaflor.org)**

**[www.fuencActiva.org](http://www.fuencActiva.org)**

Elaborado por la AV LA FLOR  
en el marco de la subvención de fomento  
del asociacionismo del distrito de Fuencarral El Pardo 2019