

# El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona

## Territory as space for the democratic radicalization. A critical approach to the processes of citizen participation in urban policies in Madrid and Barcelona

Jordi Bonet i Martí

IGOP Universitat Autònoma de Barcelona

[jbonetma@gmail.com](mailto:jbonetma@gmail.com)

### Resumen

En los últimos años, la participación ciudadana en los procesos de planeamiento y gestión urbanística en el estado español ha experimentado una gran expansión. Esta se debe tanto a los cambios legales que favorecen, e incluso obligan, su incorporación a los procesos urbanísticos, como al interés de los poderes públicos en desarrollar procesos participativos dentro del campo del urbanismo. La proliferación de estas experiencias participativas ha generado una variada casuística que presenta resultados muy dispares. Sin embargo, los estudios sobre participación ciudadana apenas abordan esta variación, centrándose casi exclusivamente en el debate normativo sobre la bondad de incorporar la participación, sin llegar a atender la diversidad de rendimientos substantivos de la misma. En el presente artículo, me propongo abordar esta cuestión partiendo del análisis de los resultados de una investigación sobre la participación ciudadana en los procesos de regeneración urbana de Madrid y Barcelona.

**Palabras clave:** Participación Ciudadana; Urbanismo; Movimiento Vecinal; Políticas Urbanas

### Abstract

*In recent years, citizen participation in urban planning and management has experienced a further expansion in Spain. This is due to legal changes which favor their incorporation into urban planning agenda, and the interest of public authorities to develop participatory processes in the field of urbanism. The proliferation of these experiences of participation has generated a wide casuistry with very different results. However, studies on citizen participation only address this variation, focusing almost exclusively on the discussion about the goodness of incorporating the participation, without addressing the diversity of substantive performance of it. In this article, I propose to discuss this issue focusing on the results of a research on citizen participation in the urban regeneration policies of Madrid and Barcelona.*

**Keywords:** Citizen Participation; Urbanism; Neighborhood Movement; Urban Policies

La participación ciudadana en los procesos urbanísticos de las grandes ciudades españolas ha experimentado en las últimas décadas un fuerte crecimiento donde convergen las demandas de la ciudadanía; los intereses de los actores sociales (movimiento vecinal y tejido asociativo) y la voluntad de las administraciones públicas interesadas en la mejora de la producción de políticas públicas a partir de

la incorporación de elementos participativos que contribuyan a aumentar su legitimidad, eficiencia y eficacia.

Sin embargo, esta proliferación de experiencias de participación no siempre responde al marco armónico que la literatura especializada toma como presupuesto, sino que en su desarrollo aparecen claro-oscuros, tensiones y asimetrías cuyo olvido supone un sesgo para la aproximación al fenómeno. En el presente texto, me propongo abordar este sesgo partiendo del análisis de los resultados del proyecto de investigación I+D «Redes, participación y políticas de regeneración urbana en centros históricos» SEJ 2007 673888/CPOL, en el marco del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica dirigido por el Dr. Ismael Blanco, en el que tomé parte como investigador contratado por el *Institut de Govern i Polítiques Públiques* de la Universitat Autònoma de Barcelona. Dicho proyecto de investigación tenía por objeto analizar los rendimientos substantivos de la participación ciudadana en los programas de regeneración urbana de los centros históricos de Madrid y Barcelona, a partir del análisis documental de los planes urbanísticos, las memorias participativas, las actas y materiales asociados, así como entrevistas semiestructuradas a informantes cualificados (responsables políticos, técnicos municipales y participantes del movimiento vecinal, tejido asociativo y movimientos sociales) de los barrios objeto de estudio (Barceloneta, Raval y Casc Antic en Barcelona; Malasaña, Universidad y Lavapiés en Madrid).

A pesar que el estudio se centraba principalmente en el análisis de la participación en los procesos de regeneración de los centros históricos, he decidido en este artículo adoptar una mirada más amplia del fenómeno de la participación asociándola al conjunto de políticas urbanas, a fin de cotejar los resultados de la investigación con la literatura científica sobre participación ciudadana producida en los últimos años en el estado español. El interés de esta aproximación es doble, ya que por una parte me permite evidenciar las carencias que identifico en el debate sobre participación que dificultan una aproximación holística al fenómeno, y por otra apuntar nuevas direcciones en la investigación crítica sobre los sistemas y procesos de participación ciudadana en el entorno urbano.

## **Evolución de la participación ciudadana en Barcelona y Madrid**

---

La incorporación de la participación ciudadana a los procesos de planificación y gestión urbana en el estado español tiene su origen en la eclosión del movimiento vecinal durante el periodo de transición del franquismo a la democracia. Esta primera etapa, se caracteriza por el carácter no institucionalizado de la participación y su vinculación a las prácticas de reivindicación y protesta. Durante este periodo 1970-1979, las asociaciones vecinales se organizan para responder a las grandes operaciones urbanísticas en Barcelona (Plan de la Ribera, afectaciones del Plan Comarcal de 1953 y del Plan General Metropolitano de 1976) y en Madrid (Plan Malasaña y Plan Bidagor); el déficit de equipamientos (sanitarios, educativos y recreativos) heredado del desarrollismo especulativo franquista; la presencia de chabolismo e infravivienda; la degradación de los centros históricos y las deficiencias de urbanización de los barrios periféricos de nueva creación (Borja, 1976; CIDUR, 1977).

---

## La irrupción del movimiento

La fuerte movilización social que tuvo lugar en este periodo, trajo como resultado el reconocimiento del movimiento vecinal como interlocutor en los procesos urbanos, lo que permitió la abertura de procesos de negociación con los ayuntamientos tardofranquistas y la alianza con colectivos profesionales (arquitectos, urbanistas, abogados y geógrafos) especialmente durante el periodo 1976-1979, que culminarían en los consensos urbanos alcanzados en la primera legislatura de los ayuntamientos democráticos (1979-1983) cristalizando en el diseño y aprobación de los Planes Especiales de Reforma Urbana (PERI) de Barcelona y los planes de remodelación de barrios en Madrid (Pérez & Sánchez, 2008).

Por otra parte, cabe destacar el surgimiento durante este periodo de diferentes revistas (Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo, CEUMT) y libros (Borja, 1976; Rodríguez Villasante, 1976; Renes, 1978) que ya apuntaban a un mayor protagonismo del vecindario y las asociaciones vecinales en los procesos urbanos al calor de las distintas teorizaciones y experiencias que sobre el urbanismo participativo y el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1973) estaban desarrollándose en otros países europeos.

Sin embargo, esta espiral ascendente del movimiento vecinal conocerá su punto de inflexión a raíz de las elecciones locales de 1979, dónde son elegidos los primeros ayuntamientos democráticos tras la dictadura, a raíz del proceso de cooptación del liderazgo vecinal y sus aliados técnicos que pasaran a engrosar las filas de los partidos políticos y las nuevas instituciones democráticas.

En las entrevistas realizadas a distintos dirigentes vecinales de este periodo se evidencia esta percepción de que los partidos políticos recientemente legalizados consideraban que la participación del movimiento vecinal durante el periodo pre-democrático tenía un componente instrumental asociado a una estructura de oportunidades políticas cerradas que impedían el pluralismo político y el derecho de la ciudadanía a organizarse en partidos políticos. Por lo que una vez reconocido el derecho de asociación política, y celebradas las primeras elecciones democráticas, los partidos políticos abandonaron el movimiento al considerar que ya existía un marco legítimo dónde podían ser representados los intereses de los ciudadanos.

La participación perdió así su componente disruptivo inicial, para pasar a ser considerada como un mecanismo de apoyo y legitimación de la democracia representativa, a la vez que la política pasaba a estar monopolizada por los partidos políticos y los representantes elegidos en las instituciones, de manera que se ampliaba el hiato entre democracia representativa y democracia participativa.

## Regulación y descentralización

A partir de la segunda legislatura de los ayuntamientos democráticos (1983-1987) las principales ciudades españolas iniciaron un proceso de institucionalización de la participación ciudadana con la aprobación de Reglamentos de Participación Ciudadana que regulaban la creación y organización de los consejos sectoriales y los mecanismos de participación de ámbito municipal e inframunicipal. Los primeros reglamentos en aprobarse fueron el de Córdoba (1983) y el de Ciutat de Palma (1984), ambos promovidos por el movimiento vecinal. Sin embargo, la eclosión de las normas de participación tendrá lugar tras la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Barcelona se dotará así de las primeras normas reguladoras de la participación ciudadana en 1986, mientras Madrid retardará su aprobación hasta 1992.

Este proceso de reglamentación sirvió para dar naturaleza legal a la participación, sin embargo, ha sido criticado por Rodríguez-Villasante por conducir a cierta burocratización de la iniciativa ciudadana “la cultura de discutir Reglamentos entre los dirigentes vecinales y concejales y técnicos municipales, sustituyó a los intereses inmediatos de las bases sociales” (1995, p. 27). Esta percepción es compartida por las entidades vecinales entrevistadas que critican la tendencia a la burocratización de la participación ciudadana y su progresiva desvirtuación en una amalgama de consejos y reglamentos que dificultan la introducción de componentes deliberativos y la implicación de la ciudadanía.

De forma paralela al proceso de reglamentación, se desarrolla un proceso de descentralización administrativa en las grandes ciudades a partir de la organización en distritos que pasarán a adquirir mayores competencias y asumir un rol de administración de proximidad (Borja, 2001). En Barcelona esta reorganización se producirá en 1984 y en Madrid se retardará hasta 1988. Sin embargo, en ambas ciudades no fueron atendidas las demandas del movimiento vecinal referidas a la elección directa de los concejales de Distrito, lo que hubiera permitido según las entrevistas realizadas una mayor proximidad y rendición de cuentas en las decisiones políticas que afectan a los barrios.

## El giro comunitario

La década de los 90' supondrá un renovado interés por la participación ciudadana en la vida de las ciudades. Por una parte, se inician los primeros planes comunitarios en Madrid (Plan Comunitario de Carabanchel en 1994) y en Barcelona (el Pla Integral del Casc Antic de Barcelona y el Pla Comunitari de Trinitat Nova, ambos aprobados en 1997); por otra, se incorpora la dimensión medioambiental a la participación ciudadana, a raíz de la celebración en Río de Janeiro de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) y la primera Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles (1994) celebrada en la localidad danesa de Aalborg, donde se aprueba la denominada Carta de Aalborg, en la que se recogen los principios y recomendaciones que han de seguir los municipios europeos para lograr los objetivos de la sostenibilidad. A raíz de estos dos acontecimientos, se impulsarán las Agendas 21 locales como herramienta de planificación participativa para conseguir un desarrollo sostenible a escala municipal (Blanco & Gomà, 2002). El Ayuntamiento de Madrid inicia su Agenda 21 en 1996, mientras el de Barcelona lo hace a partir de 1998, proceso que culmina en julio de 2002 con la aprobación del Compromiso Ciudadano para la Sostenibilidad -Agenda 21 de Barcelona.

Paralelamente, tendrán lugar distintos seminarios sobre participación como la Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana celebrada en Córdoba (mayo de 1992); la celebración de diferentes Jornadas sobre Participación Ciudadana por parte de la Federación Española de Municipios y Provincias (1990).

Durante estos años, tendrán lugar la publicación de los primeros estudios específicos sobre participación (Marchioni, 1987; 1999; Rodríguez Villasante & Alberich, 1993; Rodríguez Villasante, 1995; N. Font, 1998; Borja, 2001) y la creación de programas específicos de formación en participación ciudadana en la facultad de sociología y ciencias políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona y en la Universidad Complutense de Madrid, a partir de la creación de CIMAS (Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible) en la Universidad Complutense de Madrid (2001).

---

El impulso que reciben en esta etapa los planes comunitarios y las metodologías participativas generará una confusión que perdura hasta hoy entre dinamización comunitaria, movimiento asociativo y participación ciudadana. Esta confusión, es el resultado de no diferenciar la participación en el ámbito asociativo y comunitario desarrollado por entidades e iniciativas comunitarias con la participación de la ciudadanía, asociada o a título individual, en la creación de políticas públicas, cuestión que retomaré más adelante.

## Racionalizando la participación

La siguiente década vendrá determinada por una reflexión sobre la necesidad de renovar los reglamentos de participación ciudadana a partir de la creación de Consejos Territoriales (Consejo de Ciudad y Consejos Ciudadanos de Distrito), dando también un mayor protagonismo a los mecanismos de participación local (Consultas Populares, Iniciativas Ciudadanas,...). En Barcelona, esta renovación tendrá lugar con la aprobación de las nuevas normas reguladoras de participación ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona aprobadas en noviembre de 2002 y en Madrid con la aprobación del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana en octubre de 2008.

Así mismo, ambas administraciones harán una apuesta decidida para vincular los procesos de participación Ciudadana a la descentralización en barrios: con la aprobación de la medida de gobierno “Els Barris de Barcelona” de diciembre de 2008 que institucionaliza la división municipal en 73 barrios creando un nuevo espacio de participación, el consejo de barrio; y a través de la negociación entre el Ayuntamiento de Madrid y la FRAVM (Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid) de los denominados Planes de Barrio (2009) que concentra actuaciones participadas en 16 barrios de la ciudad, donde se llevarán a cabo 695 actuaciones dirigidas a promover la cohesión social y el reequilibrio territorial entre barrios durante el periodo 2009-2012 (FRAVM, 2010).

Paralelamente, cabe destacar los cambios legislativos que promueven la participación ciudadana en aquellas decisiones que atañen al planeamiento y gestión urbanística en las autonomías que han asumido competencias en urbanismo. En este sentido, cabe mencionar la aprobación de la Ley 2/2002 de Urbanismo de la Generalitat de Catalunya, reformada por la Ley 10/2004 y por el Decreto Legislativo 1/2005 por el que se aprueba el texto refundido, la cual introduce por primera vez una referencia explícita a la participación ciudadana en los procesos urbanísticos de planeamiento y gestión (Martí-Costa, 2009) Así mismo, cabe destacar también la aprobación de la Ley 2/2004 del gobierno de la Generalitat para la mejora de barrios, villas y áreas urbanas que requieren atención especial y del Reglamento que la despliega. En dicha ley introduce la participación ciudadana en el diseño y seguimiento del Proyecto de Intervención Integral, si bien tal y como ponen de manifiesto Marc Martí-Costa y Marc Parés (2009) la Ley únicamente incorpora la participación en el diseño como valor añadido con un peso específico inferior a otros factores en la valoración del plan, relegando así la participación en la implementación a una Comisión de Evaluación y Seguimiento cuya eficacia como mecanismo participativo es puesta en cuestión por la mayoría de agentes entrevistados.

Finalmente, cabe mencionar la celebración del Plan Director de Participación Ciudadana en Barcelona (2011) que tiene por objeto racionalizar el sistema estable de participación ciudadana en el municipio y los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial en Madrid que incorporan la participación ciudadana a la Planificación Estratégica de la ciudad.

1970-1979	1979-1983	1983-1990	1990-2000	2000-2011
<p><b>Auge del movimiento vecinal.</b></p> <p>Reivindicación de equipamientos y urbanización.</p> <p>Oposición a las grandes operaciones urbanísticas con fines especulativos.</p>	<p><b>Consensos con las asociaciones vecinales.</b></p>	<p><b>Descentralización en distritos.</b></p> <p>Regulación de la participación ciudadana.</p>	<p><b>Planes Comunitarios</b></p> <p>Agendas 21.</p>	<p><b>Focalización de la intervención en los barrios.</b></p> <p>Procesos de racionalización de la participación ciudadana.</p>
<p><b>Plan Popular del Casc Antic.</b></p> <p>Plan Popular de la Barceloneta (Barcelona, 1979).</p>	<p><b>Plan de Remodelación de Barrios (Madrid).</b></p> <p>Planes Especiales de Reforma Interior (Barcelona, 1981-1983).</p>	<p><b>Normas Reguladores de Participación Ciudadana 1986 (Barcelona).</b></p> <p>Reorganización en Distritos (Barcelona 1984) (Madrid, 1988).</p>	<p><b>Plan Comunitario de Carabanchel Alto (Madrid, 1995).</b></p> <p>Pla Integral de Casc Antic (Barcelona, 1997).</p> <p>Pla Comunitari de Trinitat Nova (Barcelona, 1997).</p>	<p><b>Planes de Barrio (Madrid, 2009).</b></p> <p>Planes de Intervención Integral (Barcelona, 2006-2011).</p> <p>La Barcelona de los Barrios (Barcelona, 2008).</p> <p>Plan Director de Participación Ciudadana (Barcelona, 2011).</p> <p>Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial (Madrid 2008-2011).</p>

Tabla 1: Evolución de la participación ciudadana

Este somero repaso de la evolución de la participación ciudadana en ambas ciudades (ver tabla 1), evidencia como a pesar de las diferencias, podemos identificar en Barcelona y Madrid unas etapas comunes en el enfoque de la participación ciudadana. Estas etapas, como veremos, guardan relación con los enfoques que se han desarrollado en el estudio de la participación ciudadana en el Estado Español.

## Los cinco enfoques sobre participación ciudadana

En la literatura reciente sobre participación ciudadana en el estado español identificamos cinco enfoques (ver tabla 2) acerca del abordaje de la participación ciudadana. Dichos enfoques, a pesar de presentar una aparición secuencial que coincide en parte con las etapas que hemos señalado previamente, no

---

deben entenderse de forma progresiva - el enfoque siguiente no supera el anterior, sino como una ampliación sucesiva de las dimensiones de abordaje del estudio de la participación ciudadana.

**Enfoque normativo:** Este primer enfoque que surge a raíz de la expansión de las experiencias de participación durante los años 90' tiene por objeto subrayar las ventajas de la participación en la producción de políticas públicas. Lo he denominado enfoque normativo, ya que su foco no reside tanto en el análisis de experiencias de participación sino en la justificación acerca de por qué es mejor participar, vinculando este debate al campo de la gobernanza que por aquellos años goza de una fuerte expansión en la literatura anglosajona. Ejemplos de este enfoque los encontramos en Marco Marchioni (1987; 1999, 2001); Nuria Font (1998), Pep Martí (2003), Fernando Pindado (1999), Joan Font (2001) y Joan Font e Ismael Blanco (2003)

**Enfoque técnico-metodológico:** Este segundo enfoque, surge con el objetivo de dotar a los procesos participativos de técnicas y herramientas útiles para la mejora de los mecanismos de participación y coincide con la etapa que he denominado como giro comunitario. La pregunta que quiere responder es Cómo desarrollamos la participación? Ejemplos de este enfoque los encontramos en Tomás Rodríguez Villasante, Manuel Montañés y Joel Martí (2000), Tomás Rodríguez Villasante; Manuel Montañés y Pedro Martín (2001), Óscar Rebollo y Joel Martí (2007).

**Enfoque evaluativo:** A medida que las instituciones asumen el enfoque normativo (porqué participar) y los procesos empiezan a estandarizar el uso de las técnicas a partir de la incorporación del enfoque técnico-metodológico, surge la necesidad de evaluar la calidad de los procesos de participación, lo que nos introduce en la etapa de racionalización. La pregunta focal ya no reside en el por qué, ni en el cómo, sino en la mejora de los procesos de participación existentes atendiendo a la implicación de los participantes, la organización de los debates, la creación de indicadores de seguimiento... Para ello distintos trabajos desarrollan pautas e indicadores para la evaluación de los procesos participativos, destacando los de Eva Anduiza y Sergi De Maya (2005), Laia Jorba, Joel Martí i Marc Parés (2007) y Marc Parés (2009)

**Enfoque racional-estratégico:** Mientras el enfoque evaluativo centra su atención en los elementos que componen la participación (órganos, mecanismos y procesos) el enfoque que hemos denominado racional-estratégico tiene por objetivo analizar la coherencia, racionalidad y eficiencia del sistema; es decir, la interacción entre los distintos elementos que forman el sistema estable de participación en un municipio o sector. Para ello, se desarrollan Planes Estratégicos y Planes Directores con la finalidad de corregir las incongruencias en el sistema (inflación de consejos de participación, descoordinación entre órganos y procesos, duplicidades,...) Este enfoque respondería a la pregunta: ¿Cómo integramos la participación? A pesar que ha sido todavía poco desarrollado en el estado español, destacaríamos los estudios de Pindado (2005; 2008) que han servido de base para el desarrollo de los distintos Planes Directores y Estratégicos que se han llevado a cabo.

**Enfoque crítico:** Finalmente, consideremos necesario mencionar la necesidad de un último enfoque, que apenas ha sido esbozado con la excepción de algunos estudios de caso como los desarrollados por Martí-Costa (2009) y Martí-Costa & Parés (2009). A diferencia de los enfoques anteriores, su finalidad se sitúa no tanto en la participación en sí misma, como en el análisis de su interrelación con el entorno. Es decir, cual es la incidencia de los órganos, procesos y mecanismos de participación en la hechura de políticas públicas a partir del análisis de su trazabilidad en los *outputs* (en forma de cómo afecta la

participación a las políticas y planes que se desarrollan) y relevancia en los *outcomes* (impactos que se generan en el territorio a consecuencia de los procesos de participación) En este sentido, podríamos considerar que el enfoque crítico tiene por objetivo responder a la pregunta de ¿Para qué participar? Al desarrollo de este enfoque dedicaré la continuación del artículo.

	<b>Normativo</b>	<b>Tecno- metodológico</b>	<b>Evaluativo</b>	<b>Racional- estratégico</b>	<b>Crítico</b>
<b>Preguntas sobre la participación</b>	¿Qué es? Porqué la necesitamos?	¿Cómo la llevamos a cabo?	¿Cómo la podemos mejorar?	¿Cómo se integra en un sistema?	¿Para qué nos sirve?
<b>Autores de referencia</b>	N. Font (1998) Font y Gomà (1999) J. Font (2001) Pindado (1999) Marchioni (1999)	Rodríguez-Villasante (1998) Martí y Rebollo (2007)	Jorba, Martí & Parés (2007)	Pindado (2005, 2008)	Martí-Costa & Parés(2009)

Tabla 2: Enfoques sobre participación

## Sugerencias para avanzar hacia la construcción de un enfoque crítico

A fin de delimitar en el último enfoque, propongo empezar con una redefinición del concepto de participación ciudadana entendida como *la incorporación de la ciudadanía (desde los ciudadanos individuales a las asociaciones) como actores en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo de políticas públicas en cualquiera de sus fases: diagnóstico, diseño, implementación y evaluación.*

Esta definición, a pesar de su concisión, presenta una ventaja sobre las definiciones tradicionales de participación (véase J. Font, 2001 y J. Font & Blanco, 2003) al no introducir cargas valorativas, focalizar la participación en el espacio de toma de decisiones e incorporar las diferentes fases de desarrollo de una política pública, y no focalizarla únicamente en la etapa de diagnóstico, tendencia que es común a diferentes procesos participativos instados por las administraciones públicas. De esta manera, podemos diferenciar la participación ciudadana de otros procesos concomitantes con los que a menudo se confunde como la dinamización comunitaria, las políticas de promoción del asociacionismo o la información que ofrecen las administraciones públicas.

Así mismo, con objeto de profundizar en dicho enfoque, propongo una ulterior distinción diferenciando la participación por invitación, cuando la iniciativa surge de los poderes públicos, y la participación por irrupción, cuando la iniciativa surge de la propia ciudadanía (Pereda, 2005). Esta distinción nos permite



ampliar el campo de estudio de la participación ciudadana a aquellos procesos que no parten de la iniciativa institucional y que pueden utilizar, innovar, bloquear o subvertir los mecanismos de participación institucionales de manera que a partir de su introducción en el estudio de la participación, esta gana en complejidad y profundidad de campo.

## Participación por invitación

Corresponde al modelo de participación que surge por iniciativa de los poderes públicos y se estructura en órganos, mecanismos y procesos participativos. Sus objetivos son fijados por la propia institución y su funcionamiento se encuentra regulado por un reglamento o de forma genérica por las normas de participación ciudadana o por el ROM (Reglamento de Organización Municipal) en el caso de aquellos ayuntamientos que no han aprobado unas normas específicas. Así mismo, se presupone la existencia una noción de interés general o interés público en contraposición al concepto de intereses particulares y su fundamentación política se basa en los modelos de democracia deliberativa como forma de complementar la democracia representativa.

## Participación por irrupción

Sería aquella participación que surge desde la propia comunidad en defensa de unos intereses concretos que entran en colisión con el interés defendido desde los poderes públicos.

Una de las razones de su aparición es la ausencia de canales de participación, las asimetrías participativas, los sesgos participativos y la escasa incidencia de los procesos y mecanismos de participación reglados. A diferencia de la anterior, problematiza la noción de interés general, así como la relación entre particular y universal. Puede utilizar los canales formales para subvertirlos o canales informales (asambleas vecinales, protestas, ocupaciones,...), constituyendo uno de los recursos comunes de participación de los movimientos sociales urbanos (Martí-Costa & Bonet, 2008), si bien no de forma exclusiva.

## Interrelación entre invitación e irrupción

Hecha esta distinción, es necesario prevenir frente a la atribución de presupuestos valorativos a ambos modelos. La distinción entre irrupción e invitación hace referencia únicamente al lugar (locus) dónde surge la iniciativa y no tiene porqué asociarse necesariamente a un contenido transformador. Así, un proceso generado por irrupción puede ser la expresión de una orientación política conservadora como sucede en el caso de los movimientos NIMBY (Not in My Back Yard): por ejemplo, la oposición a la instalación de una mezquita en el barrio de Singuerlín en Santa Coloma de Gramanet (2004) o a la abertura de una sala de venopunción en el barrio de Vall de Hebron de Barcelona (2005); mientras un proceso por invitación puede adquirir un carácter transformador: por ejemplo, la apuesta del municipio de Cabezas de San Juan por implantar unos presupuestos participativos (1999).

Por otra parte, ambos modelos no se encuentran compartimentalizados, sino que presentan relaciones de interacción. En la investigación comparativa que hemos desarrollado sobre procesos de participación urbana en Barcelona y Madrid, hemos podido destacar las siguientes tipologías de interacción:

**La institucionalización:** cuando un proceso por irrupción se institucionaliza en un modelo formalizado y legitimado por las administraciones públicas. Este sería el caso de los Planes Populares de los barrios de Barceloneta y Casc Antic (1979) que se generaron durante la transición del franquismo a la democracia sirviendo de base a la posterior redacción de los Planes Especiales de Reforma Interior. En el caso de Madrid, podríamos destacar la reivindicación de eliminación de infraviviendas y el derecho al realojo de los vecinos afectados en el barrio de Lavapiés, que sirvieron de base para el diseño de la Área de Rehabilitación Integral en dicho barrio.

**La escenificación:** cuando un proceso por invitación es utilizado para escenificar los acuerdos de un proceso por irrupción. Este sería el caso del Forat de la Vergonya un conflicto urbanístico localizado en el barrio de Casc Antic que enfrentó al Ayuntamiento de Barcelona con el movimiento vecinal y diferentes movimientos sociales que se oponían a la decisión del Ayuntamiento de construir un parking y viviendas en un espacio proyectado originariamente como zona verde y que concluyó en un proceso participativo en el marco de un Proyecto de Intervención Integral dentro de la Ley de Barrios, a partir del cual los vecinos obtuvieron su reivindicación (Martí-Costa & Parés, 2009). En Madrid, podríamos destacar la lucha desarrollada por el movimiento vecinal en el barrio del Gran San Blas durante los años 1994 y 1997 para exigir la remodelación de la calle y la regularización de miles de viviendas ocupadas sin adjudicación, reivindicaciones a las que finalmente el consistorio accede a través de un proceso de participación.

**La subversión:** cuando un proceso participativo por invitación se transforma en un proceso por irrupción desbordando el propio proceso. Este sería el caso del Proceso Participativo del proyecto de construcción de un hotel en la zona del Palau de la Música, a partir del cual los vecinos consiguieron retardar la ejecución de la obra que finalmente fue anulada al ser objeto de una proceso judicial por su tramitación irregular. En el caso de Madrid, podríamos destacar la reivindicación del movimiento vecinal para que los terrenos de la antigua cárcel de Carabanchel se dedicasen a la construcción de un hospital y equipamientos públicos, con la celebración de una consulta popular donde participaron 32.000 vecinos.

**La desactivación:** cuando un proceso de participación por invitación es utilizado por parte de las administraciones públicas para contrarrestar un proceso por irrupción en ciernes. Este sería el caso de la instrumentalización del Plan Integral de Casc Antic por parte del ayuntamiento de Barcelona durante el periodo 2002-2006 para contrarrestar las críticas vecinales a la implementación del PERI en la zona. En el caso de Madrid, podríamos señalar la creación de plataformas vecinales afines al partido del gobierno municipal en el barrio de Malasaña y la asociación de comerciantes TRIBAL (eje Tribunal-Ballesta) a fin de legitimar los planes municipales y contrarrestar la crítica vecinal liderada por ACIBU (Asamblea Ciudadana del Barrio de Universidad) y el Centro Social Patio Maravillas.

## Conclusiones

---

Los enfoques tradicionales sobre participación ciudadana han tendido a limitar el análisis del fenómeno a las políticas públicas de fomento de la participación sin tomar en consideración aquellos factores que afectan al rendimiento substantivo de la misma. Esta orientación ha contribuido a confundir participación ciudadana con otras formas de participación en la comunidad como los Planes Comunitarios o el desarrollo del tejido asociativo.

---

El desarrollo de un modelo de análisis que transite del *qué* y el *cómo* al *para qué* precisa de la adopción de un enfoque crítico que no incorpore presupuestos valorativos al desarrollo de la participación. Para ello, he propuesto una definición de participación ciudadana valorativamente neutra que se centra en la capacidad de incidir en el proceso de toma de decisiones en qué se basa toda política pública y que no se limite a la iniciativa institucional, incorporando la agencia la ciudadanía.

De este modo, la participación ciudadana no debe entenderse solo como un complemento de la democracia representativa, sino como un espacio de innovación política y producción democrática (Bonet i Martí, 2010) en tanto amplía el locus del debate político y la hechura de las políticas públicas más allá del ámbito institucional. En este sentido, cobra relevancia la distinción categorial entre participación por irrupción y por invitación en tanto nos libera de la carga formalista de las definiciones clásicas, permitiéndonos introducir elementos de conflictualidad en el análisis y a su vez analizar las distintas interrelaciones entre diferentes formas de participación, tal y como muestra la tipología que he incluido supra.

La adopción de este enfoque crítico nos permite a su vez el desarrollo de nuevas temáticas que hasta ahora no han sido todavía contempladas en la agenda de investigación de la participación en el estado español, por ejemplo: ¿qué factores contribuyen a aumentar la incidencia de los procesos de participación por invitación/irrupción sobre la hechura de las políticas? ¿en qué medida el locus de la participación, según se trate de lugar, como espacio territorializado dotado de memoria e identidad, o espacio, cómo espacio desterritorializado y neutro, afecta la capacidad de incidencia de la participación? ¿En qué se diferencia incidencia y capacidad transformadora de la participación?

Por otra parte, la incorporación del enfoque crítico permite a su vez entroncar los estudios sobre participación ciudadana con debates substantivos acerca del derecho a la ciudad (Mitchell, 2003), la producción del espacio (Lefebvre, 1991) y el empoderamiento colectivo (Friedmann, 1992) cerrando el hiato que se produjo en 1979 a raíz del proceso de institucionalización iniciado tras la elección de los ayuntamientos democráticos.

Finalmente, la adopción de este enfoque en los estudios de participación en el estado español, permitiría confrontar nuestros resultados con las investigaciones que lo desarrollan en la arena internacional desde una perspectiva crítica en campos como la participación en las políticas de desarrollo (Cooke & Kothari, 2001; Hickey & Mohan, 2004) o en las de planificación urbana (Douglass & Friedmann, 1998).

## Referencias

---

- Anduiza, Eva & De Maya, Sergi (2005). *La qualitat de la participació. Una proposta d'indicadors*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Blanco, Ismael & Gomà, Ricard (Eds.) (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Bonet i Martí, Jordi (2010). El municipalisme alternatiu com espai d'innovació política i de producció democràtica. En Elisenda Alamany, Marc Serrà i Gemma Ubasart, (Eds.), *Construint municipi des dels moviments socials. Candidatures alternatives i populars i barris en lluita* (pp. 71 -83). Barcelona: Icaria.
- Borja, Jordi (1976). *¿Qué son las asociaciones de vecinos?* Barcelona: Editorial La Gaya Ciencia.

- Borja, Jordi (2001, febrero). *Ciudadans i Participació. Participació Ciutadana*. Ponencia presentada en el 2º Congreso de Municipios de Catalunya, Barcelona, España.
- CIDUR (1977). *Las asociaciones de vecinos en la encrucijada*. Madrid: Ediciones La Torre.
- Cooke, Bill & Kothari, Uma (Eds.) (2001). *Participation: The new Tyranny?* London: Zed Books.
- Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio (BOE del 9.12.2005). Extraído el 10 de noviembre de 2001, de <http://www.boe.es/caa/borm/2005/282/s26683-26746.pdf>
- Douglass, Mike & Friedmann, John (Eds.) (1998). *Cities for citizens. Planning and the rise of Civil Society in a Global Age*. West Sussex: Wiley.
- Font, Joan (Coord.) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel
- Font, Joan & Blanco, Ismael (2003). *Polís, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com i per què?* Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Font, Joan & Gomà, Ricard (1999). La participación ciudadana en la política local. En CECS (Eds.), *Informe España 2000* (pp. 311-355). Ciudad: Fundación Encuentro.
- Font, Núria (1998). *Democràcia i participació ciutadana*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- FRAVM (2010). *Madrid 1970-2010. 40 años de acción vecinal. Historia de las luchas urbanas que han forjado el presente de nuestros barrios y ciudades*. Madrid: Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid.
- Friedmann, John (1992). *Empowerment. The Politics of Alternative Development*. Oxford: Blackwell.
- Hickey, Samuel & Mohan, Giles (2004). *Participation: from Tyranny to Transformation?*. London: Zed Books.
- Jorba, Laia; Martí, Joel & Parés, Marc (2007) *La qualitat en la participació: orientacions per a una avaluació participada*. Barcelona: Fundació Bofill
- Lefebvre, Henri (1973). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Editorial Península.
- Lefebvre, Henri (1991). *The Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Ley 7/1985, de 2 de abril (BOE del 3.04.1985). Extraído el 10 de noviembre de 2011, de <http://www.boe.es/boe/dias/1985/04/03/pdfs/A08945-08964.pdf>
- Ley 2/2002, de 14 de marzo (DOGC del 21.03.2002). Extraído el 10 de noviembre de 2011, de [http://www20.gencat.cat/docs/Joventut/Documents/Arxiu/Lleure/Llei2\\_2002.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/Joventut/Documents/Arxiu/Lleure/Llei2_2002.pdf)
- Ley 2/2004, de 4 de junio (DOGC del 10.06.2002). Extraído el 10 de noviembre de 2011, de <http://www.gencat.cat/diari/4151/04154100.htm>
- Ley 10/2004, de 9 de diciembre (DOGC del 30.12.2004), Extraído el 10 de noviembre de 2011, de <http://www20.gencat.cat/portal/site/portaldogc/menuitem.c973d2fc58aa0083e4492d92b0c0e1a0/?>

---

[vgnnextoid=485946a6e5dfe210VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&appInstanceName=default&action=fitxa&documentId=356398&language=ca\\_ES](http://vgnnextoid=485946a6e5dfe210VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&appInstanceName=default&action=fitxa&documentId=356398&language=ca_ES)

- Marchioni, Marco (1987). *Planificación Social y Organización de la Comunidad*. Madrid: Ed. Popular.
- Marchioni, Marco (1999). *Comunidad, Participación y Desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Madrid: Ed. Popular.
- Marchioni, Marco (2001). *Comunidad y Cambio Social. Teoría y Praxis de la Acción Comunitaria*. Madrid: Ed. Popular.
- Martí, Joel & Rebollo, Óscar (2007). *Participació ciutadana: bases, mètodes i tècniques (versió actualitzada)*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Martí, Pep (2003). *La participació ciutadana en l'àmbit local. Conceptes, figures i pràctiques*. Barcelona: Editorial Mediterrània.
- Martí-Costa, Marc (Dir.) (2009). *La participació Ciutadana en Urbanisme: els Plans d'Ordenació Urbanística Municipal* (Informe de investigació). Barcelona: Institut de Govern i Polítiques Públiques.
- Martí-Costa, Marc & Bonet, Jordi (2008). Movimientos urbanos hoy: heterogeneidad, fragmentación y localización. En Pedro Ibarra & Elena Grau (Coords.), *La red en la ciudad. Anuario de movimientos sociales 2008*, (pp. 27-42). Barcelona: Editorial Icaria.
- Martí-Costa, Marc & Parés, Marc (Coords.) (2009). *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?* Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Mitchell, Don (2003). *The Right to the City. Social Justice and the Fight for Public Space*. New York: Guilford Press.
- Parés, Marc (Coord.) (2009). *Participación y calidad democrática*. Barcelona: Ariel.
- Pereda, Carlos (2005, octubre). *Participación ciudadana y emancipación social*. Ponencia presentada en el I Encuentro de políticas participativas. Granada, España. Extraído el 10 de junio del 2011, de <http://www.colectivoioe.org/uploads/b0d37d4478d4e2621009e30718a2d395adadae75.pdf>
- Pérez Quintana, Vicente & Sánchez León, Pablo (Eds.) (2008). *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1998-2008*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Pindado, Fernando (1999). *La participació ciutadana a la vida de les ciutats*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Pindado, Fernando (2005). La participación no se improvisa. *Revista de Estudios Locales*, 87, 93-103.
- Pindado, Fernando (2008). *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Rebollo, Oscar & Martí, Joel (2007). *Eines per a la participació ciutadana: Bases, mètodes i tècniques*. Barcelona: Diputació de Barcelona

Renes, Víctor (1978). *Poder local, poder municipal*. Bilbao: Zero Zyx

Rodríguez-Villasante, Tomás (1976). *Los vecinos en la calle, por una alternativa democrática a la ciudad de los monopolios*. Madrid: Ed. de la Torre.

Rodríguez Villasante, Tomás (1995). *Las democracias participativas*. Madrid: HOAC.

Rodríguez Villasante, Tomás (1998). *De las redes sociales a las programaciones integrales*. Buenos Aires: Ed. Lumen/Humanitas.

Rodríguez Villasante, Tomás & Alberich, Tomás (1993). Experiencias de participación ciudadana en municipios: análisis y propuestas. *Alfoz*, 57, 104-105.

Rodríguez-Villasante, Tomás; Montañés, Manuel & Martí, Joel. (2000). *La investigación social participativa: Construyendo Ciudadanía, 1*. Barcelona: Editorial El Viejo Topo.

Rodríguez-Villasante, Tomás; Montañés, Manuel & Martín, Pedro (2001). *Prácticas locales de creatividad social: Construyendo Ciudadanía, 2*. Barcelona: Editorial El Viejo Topo.

## Historia editorial

---

**Recibido:** 08/07/2011

**Aceptado:** 21/07/2011

## Formato de citación

---

Apellidos, Nombre (2012). El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona. *Athenea Digital*, 12(1), 15-28. Disponible en <http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/view/Bonet>



Este texto está protegido por una licencia [Creative Commons](#).

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las siguientes condiciones:

**Reconocimiento:** Debe reconocer y citar al autor original.

**No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

**Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar, o generar una obra derivada a partir de esta obra.

[Resumen de licencia](#) - [Texto completo de la licencia](#)