

# Municipalismo *reloaded*: voluntad, política e instituciones

## *Reloaded municipalism: will, politics and institutions*

YANINA WELP

CENTER FOR DEMOCRACY STUDIES, UNIVERSIDAD DE ZÜRICH

Artículo recibido: 15 julio 2017  
Artículo aceptado: 17 julio 2017

La tercera ola democratizadora iniciada en los países del sur de Europa y América Latina en la década de los setenta puso al municipio y a la descentralización política en el centro de la agenda de reformas. Algunas ciudades, como Barcelona en España y Bolonia en Italia, fueron pioneras en promover procesos participativos ligados al tejido asociativo de las organizaciones barriales (Font, 2004). Poco tiempo después, estos procesos se manifestaban también del otro lado del Atlántico, con iniciativas heterogéneas como las promovidas por los municipios gobernados por Izquierda Unida en Perú, Cambio Radical en Venezuela, el Frente Amplio (FA) en Montevideo o el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, entre otros (Chávez y Goldfrank, 2004).

El impulso a la participación local en Latinoamérica comparte con aquellas primeras experiencias europeas de la transición –además del mismo contexto del restablecimiento de la democracia– el haber dependido fuertemente de la voluntad política para impulsar proyectos que combinaban la aspiración democratizadora con la intención política partidaria de los gobiernos promotores de crecer como opción electoral (Schneider y Welp, 2015). El éxito no estuvo garantizado, como muestran las efímeras experiencias peruana y venezolana, aunque algunos lo consiguieron, como el FA y el PT, que poco tiempo más tarde conquistaban la presidencia de Uruguay y Brasil respectivamente. La política europea fue por otros derroteros dejando a la participación en los márgenes. Quizá en esa marginalidad pueden encontrarse uno de los gérmenes de la actual crisis de legitimidad política que atraviesa al viejo continente.

En América Latina, más o menos paralelamente a los cambios que se estaban dando desde abajo, desde la ciudad, se iniciaba lo que se dio en

llamar la «Constitucionalización de la participación», aludiendo a las constituciones que, como la colombiana de 1991, la venezolana de 1999 o la ecuatoriana de 2007, introdujeron un amplio espectro de instituciones participativas de distinto tipo: referendos, presupuestos participativos, consejos comunales, solo por nombrar algunos. La tendencia estaba ya marcada por la Constitución brasileña de 1988 (denominada Constitución Ciudadana por el enorme proceso participativo en cuyo marco se elaboró), aunque en esta los mecanismos de participación fueron expansivos en lo que se refiere a los consejos y conferencias de políticas públicas (de carácter deliberativo, consultivo y por tanto no vinculante, y orientados a potenciar espacios de interacción entre el estado y la sociedad civil organizada), pero limitados en la promoción de mecanismos directos. De estos últimos, solo se reguló el plebiscito y el referendo susceptible de ser activado por el Parlamento, excluyendo los mecanismos obligatorios o de activación ciudadana.

La evolución de las instituciones de participación en la región latinoamericana muestra un panorama diverso pero puede decirse, si tan solo se mira la punta del iceberg, que en los países cuyas características institucionales fueron más radicales, permitiendo en teoría una mayor intervención ciudadana en la toma de decisiones de gran relevancia, como Ecuador o Venezuela, poco a poco han sido intervenidos y controlados por el poder ejecutivo, que alienta o impide su práctica de acuerdo a sus propias necesidades de fortalecimiento y supervivencia. Por el contrario, para las instituciones generadas en el espacio local y con un fuerte componente deliberativo y consultivo, como los presupuestos participativos en Brasil o los concejos vecinales en Montevideo, la tendencia ha sido declinante con menor participación e incidencia (Welp, 2017a).

Con la estela de la reactivación del espacio local, renovación política y fuerte apoyo de las organizaciones sociales, parecen vincularse las experiencias recientes en Europa y en particular en Madrid y Barcelona (véase Font, en este número). En estas dos ciudades, la expectativa de revitalizar la democracia viene catapultada por la llegada de nuevas coaliciones al gobierno de la ciudad. El municipalismo, que no es nuevo pero vive una fuerte reactualización con renovados fundamentos teóricos que dan relevancia al espacio local para la (re)construcción de lo público frente al avance de las políticas de mercantilización (de la salud, la educación, la vivienda y los espacios públicos), ofrece el paraguas que permite establecer el consenso entre los nuevos partidos y las organizaciones de base. Por eso, no es casual que las dos alcaldesas de las principales ciudades españo-

las no provengan de partidos políticos sino de las denominadas candidaturas ciudadanas de unidad popular. Manuela Carmena es una jueza retirada seleccionada para encabezar la lista de Ahora Madrid, creada por el acuerdo entre Podemos y la plataforma Ganemos Madrid. Ada Colau proviene de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, liderando la coalición Barcelona en Común, en la que confluyen Iniciativa per Catalunya Verds, Esquerra Unida i Alternativa, Equo, Procés Constituent, Podemos y la plataforma Guanyem Barcelona. En ambas ciudades la participación ciudadana se ha movido al centro junto con la definición de políticas públicas orientadas a recuperar el espacio y los bienes públicos, como el agua, la vivienda, la plaza o la intención de regular el turismo para poner freno a la especulación. Los partidos no se han hecho a un lado, pero ya no están solos en la planificación y gestión del espacio público.

Dos aspectos destacan si se comparan estas experiencias con las latinoamericanas de fines del siglo xx. Estas refieren, como hemos mencionado, al triunfo electoral de candidaturas ciudadanas vía negociación entre las plataformas cívicas y el partido emergente Podemos. No son los partidos, como ocurrió en el caso del PT y el FA, sino que las plataformas ciudadanas son las que han promovido los candidatos. No es menor el dato, porque frente a partidos que en Latinoamérica fueron poco a poco cerrándose sobre sí mismos<sup>1</sup> para marcar distancias con las organizaciones de base, el escenario peninsular establece otras reglas de intercambio. El segundo elemento a destacar es la utilización intensiva de nuevas tecnologías en la promoción de participación ciudadana, que se produce no exenta de tensiones (Feenstra *et al.*, 2016).

Al analizar el despliegue de mecanismos de participación, se observa que las experiencias recientes de las grandes ciudades españolas, al igual que las latinoamericanas promovidas desde el municipio, enfrentaron las limitaciones de la regulación fomentando la expansión de mecanismos consultivos, a los que se trata de encontrar un encaje en la legalidad vigente. En este esquema, muchas ciudades europeas están inmersas en proyectos de renovación democrática que dialogan y se proyectan entre territo-

---

1 Aunque existen algunos análisis sobre el rol de los partidos en la promoción de instituciones de participación ciudadana (véase por ejemplo Melo Romao, 2014) poco se ha profundizado en la relación entre ambas dimensiones. La experiencia uruguaya sugiere que la clave del éxito de los mecanismos de democracia directa (regulados en 1967) podría derivar de la fortaleza de su sistema de partidos. En Brasil la experiencia es muy diferente y cabe considerar que la debilidad del PT, siempre obligado a establecer acuerdos con socios variopintos para el gobierno podría explicar que «más que cerrado sobre sí mismo» el partido haya estado centrado en mantener su precario equilibrio, finalmente perdido en 2015.

rios. Este fue el caso del G1000 en Madrid, inspirado en la experiencia belga. Con un sistema de elección aleatoria de participantes (otra novedad, implementada en los procesos reforma y elaboración constitucional en Irlanda e Islandia –véase Farrel *et al.*, 2017–), los participantes se reunieron para discutir sobre el modelo de ciudad para Madrid y los objetivos de los fondos destinados al presupuesto participativo (véase el texto de Fernando Navarro en este número).

Recientemente, las consultas ciudadanas que se realizaron en Madrid (en febrero de 2017) mostraron algunos de los dilemas a los que este voluntarismo puede llevar, si se alientan consultas sobre cuestiones que la agenda ciudadana identifica como centrales (tarjeta única de transporte, por ejemplo), pero sobre las que finalmente el ayuntamiento no tiene competencias y acaban desbordando el marco legal (véase Font, 2017 y Welp, 2017*b*). En Barcelona el dilema atraviesa a los mismos partidos, cuando, en casos como la consulta informal promovida por vecinos de la Villa Olímpica, que buscaban impedir la construcción de pisos orientados al alquiler turístico en una zona que vive una gran presión especulativa, el partido Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) decidió tomar partido por los vecinos frente al resto de los socios en el gobierno de la ciudad. Para ERC cabe impulsar una ordenanza que regule la participación ciudadana y permita al barrio promover consultas vinculantes.

Si en el primer caso, en Madrid, el problema deriva de prometer aquello que no se puede cumplir (con el riesgo de pagar las consecuencias políticas si no se consigue el objetivo planteado), en el segundo, en Barcelona, el dilema es mayor en la medida en que se alteran las reglas básicas de la decisión política. El barrio no tiene gobierno, ni competencias ni presupuesto. Promover consultas vinculantes desde una unidad de este tipo genera el riesgo de incrementar la desigualdad entre quienes se organizan y quienes no (con la casi garantía de perjudicar a los que ya se encuentran más desfavorecidos), promoviendo decisiones que pueden beneficiar a unos pero a costa de los otros. La regulación del turismo, por ejemplo –uno de los problemas más serios para los barceloneses, de acuerdo con las encuestas –, debe darse a nivel ciudad y no a nivel barrial. No se trata, claramente, de impedir la participación, sino de regularla para que sea un mecanismo de empoderamiento de la ciudadanía y no un instrumento al servicio de unos grupos o asociado a intereses partidarios: en pocas palabras, se necesita voluntad, política y también buenas instituciones.

Los retos son mayores considerando el alto nivel de desafección y agotamiento que enmarca la llegada de las nuevas confluencias al poder y la

gran resistencia de los partidos tradicionales. La ciudadanía quiere soluciones, pero no es fácil gobernar, la creatividad no basta para sortear los numerosos obstáculos legales y presupuestarios que enfrentan las propuestas de renovación. Todo un reto para los ayuntamientos del cambio. También un soplo de aire fresco e inspiración para la política global.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CHÁVEZ, D. y GOLDFRANK, B. (eds.) (2004): *La izquierda en la ciudad*, Barcelona, Icaria.
- EL MUNDO (2017): «Los vecinos de la Villa Olímpica harán una consulta sobre el albergue». <http://www.elmundo.es/cataluna/2017/03/31/58de8ead268e3efc2c8b45d8.html>
- FARRELL, D., HARRIS, C. y SUITER, J. (2017): «Bringing People into the heart of constitutional design», en Xenophon Contiades and Alkmene Fotiadou, (eds.) *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*, Londres, Routledge.
- FEENSTRA, R. A., TORMEY, S., CASERO-RIPOLLÉS A. y KEANE, J. (2016): *La reconfiguración de la democracia: el laboratorio político español*, Granada, Comares.
- FONT, J. (2004): Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. Disponible en [http://www.urbaed.ungs.edu.ar/experiencias\\_presentacion.php?expID=35](http://www.urbaed.ungs.edu.ar/experiencias_presentacion.php?expID=35)
- (2017): Madrid vota. La consulta sobre la reforma de la Plaza España o la Gran Vía es una fuerte apuesta por la participación. *El País*. [https://elpais.com/elpais/2017/02/15/opinion/1487179241\\_071770.html](https://elpais.com/elpais/2017/02/15/opinion/1487179241_071770.html)
- MELO ROMAO, W. DE (2014): «PB for what? The political meaning of Participatory Budgeting». *LASA* 2014.
- SCHNEIDER, C. y WELP, Y. (2011): «Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich», en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 56, núm. 212, mayo-agosto. México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 47-68.
- WELP, Y. (2017a): «Un mito, una estrategia, un valor: izquierda y participación», *Revista Izquierda Socialista*, Marzo.
- (2017b): Consulta a la Madrileña. *Swiss Info*. [https://www.swissinfo.ch/democraciadirecta/punto-de-vista\\_consulta-popular-a-la-madrileña/43034642](https://www.swissinfo.ch/democraciadirecta/punto-de-vista_consulta-popular-a-la-madrileña/43034642)