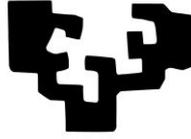


eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

**NUEVO MUNICIPALISMO Y GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN
ESPAÑA (2015-2019). UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE
ESTRATÉGICO RELACIONAL**

**TESIS DOCTORAL
JUAN MÉRIDA CONDE**

Director: Imanol Telleria Herrera

Co-director: Igor Ahedo Gurrutxaga

Departamento de Ciencia Política y de la Administración

Programa doctoral: Sociedad, Política y Cultura

Bilbao, 2022

*Para Ara y Julia,
ejemplo de lucha y valentía diaria.*

AGRADECIMIENTOS

Cualquier proceso de construcción intelectual es colectivo. Si bien es cierto que en el largo proceso de una tesis uno se siente en muchas ocasiones solo y desesperanzado, el apoyo recibido ha sido crucial para mantener la motivación y lograr terminar esta etapa de mi vida.

Mi carrera como investigador empezó en 2013 cuando realicé las prácticas profesionales en el IGOP. Fue gracias a esa experiencia que me involucré en la tarea de investigación, manteniéndola hasta hoy en día. Por eso quiero agradecer a Marc Martí por la oportunidad que me dio para participar de la red investigativa sobre ciudades y con el que coincidiría de nuevo por azares de la vida en Ecuador, país al que llegué gracias al apoyo de Joan Subirats, al que también quiero agradecer.

Aquella etapa en Flacso-Ecuador durante cuatro años fue fundamental para formarme como investigador. De ese entonces también quiero agradecer a Gustavo Durán por la puerta que me abrió en el Departamento de Estudios Urbanos. Durante mi etapa en Esmeraldas (Ecuador), conocí lo que era enfrentarse a un proyecto de investigación en solitario, lo que me sirvió para curarme en la etapa de tesis doctoral que vendría después.

Así, ya en 2018 volví a España y, gracias a las recomendaciones de Ismael Blanco, me matriculé en el Programa de Sociedad, Política y Cultura de la UPV/EHU. Aquí quiero agradecer especialmente a mi tutor Imanol Telleria quien desde el primer momento confió en mi propuesta. Su reconocimiento y confianza han sido fundamentales durante todo este proceso, permitiéndome acceder a redes, congresos y becas. Además, también quiero agradecer a Igor Ahedo, al que valoro su mirada comprometida en torno a la participación y que me ha demostrado que otro modo de universidad es posible.

Durante estos cuatro años de tesis doctoral he asistido y participado en un gran número de congresos, seminarios, cursos y espacios de debate en torno al municipalismo y la participación. Especialmente, quiero destacar al grupo de trabajo sobre “Institucionalización de la Participación” de CLACSO en el que se ha generado un bonito espacio de compañerismo y reflexión en torno a diferentes experiencias participativas que se han desarrollado en los últimos años en Iberoamérica. Gracias a una beca de la Asociación Iberoamericana de Postgrados (AUIP), en noviembre de 2021 pude viajar a Uruguay y Argentina y conocer diferentes experiencias participativas y programas de investigación desarrollados. En los últimos meses, junto

a la Red Cimas y Parte Hartuz, entre otros, hemos creado una Red de Innovación en Procesos Participativos (RIEPP) que también ha sido un espacio donde reflexionar sobre el estado actual de la participación en España.

Un espacio que me permitió conocer la participación institucional desde sus entrañas fue el grupo sectorial de participación de Zaragoza en Común, del que forme parte durante dos intensos años. En especial, quiero agradecer a Elena Giner, exconcejala de participación del Ayuntamiento de Zaragoza, quien siempre estuvo abierta al diálogo y a la colaboración. También a sus homólogos en Valladolid, Alberto Bustos, A Coruña, Claudia Delso, y Pamplona, Axel Moreno. Igual a Santiago Campos y Brais Fernández, quienes me dieron un gran apoyo durante el trabajo de campo. A Arainfo y El Periódico de Aragón por publicar todas mis impresiones en torno a las temáticas que trato. Además, quiero acordarme de la Red de Bibliotecas Públicas de Zaragoza que fueron mi lugar de estudio durante una gran parte de la tesis y que me han permitido valorar lo importante que es mantener unos servicios públicos universales.

Para terminar, quiero agradecer el apoyo incondicional que he tenido siempre de mis padres, Olga y Mariano, quienes desde que empecé a escribir han evaluado todos mis textos desde la mirada de la experiencia como activistas incansables. A ellos les debo la crítica y el compromiso que han tratado de seguir siempre mis acciones. Y a Diana, por supuesto, mi compañera, que siempre me ha apoyado y valorado todo lo que hago y con la que hemos construido un refugio nuclear en estos tiempos de terremotos, huracanes y torbellinos constantes.

A todos,

Gracias

ÍNDICE DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	II
ÍNDICE DE CONTENIDO	IV
ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS	VI
ABREVIATURAS	XII
INTRODUCCIÓN	1
PROBLEMATIZACIÓN	1
OBJETIVOS E HIPÓTESIS	4
GUÍA DE LECTURA	5
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO	10
1.1. EL ESTADO: UNA RELACIÓN SOCIAL	12
1.1.1. Principales concepciones del estado.....	12
1.1.2 El enfoque estratégico relacional y la selectividad estratégica del Estado ..	24
1.2. DEL GOBIERNO A LA GOBERNANZA EN RED PARTICIPATIVA.....	31
1.2.1. El auge del neoliberalismo como razón de estado.....	31
1.2.2. La NGP como modelo de gestión neoliberal.....	34
1.2.3. La «red» como marco para el análisis de la gobernanza: <i>policy network</i> y <i>network governance</i>	35
1.2.4. La crítica al enfoque de red	40
1.2.5. De la gobernanza empresarial a la gobernanza en red participativa	42
1.3. MARCO ANALÍTICO DE LA INVESTIGACIÓN	49
1.3.1. Modo de articulación institucional.....	51
1.3.2. Modo de intervención	60
1.3.3. Modos de representación	72
1.3.4. Síntesis del marco analítico.....	82
CAPÍTULO 2: ESTADO DE LA CUESTIÓN	87
2.1. EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN LA HISTORIA DE ESPAÑA.....	89
2.2. EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL Y MODOS DE GOBERNANZA PARTICIPATIVA: 1978-2015	101
2.2.1. Bases normativas de la participación en España: 1978-1985.....	101
2.2.2. El modelo de consejos como selectividad estratégica: 1985-2003	109
2.2.3. La inserción de nuevos mecanismos participativos: ¿una nueva selectividad estratégica? 2003-2008.....	112
2.2.4. Austeridad y crisis participativa: 2008-2015.....	118
2.2.5. Síntesis	122
2.3. LA NUEVA OLA MUNICIPALISTA.....	124

2.3.1.	Surgimiento del nuevo municipalismo.....	124
2.3.2.	Impacto del municipalismo en el sistema electoral	129
2.3.3.	Principales características del nuevo municipalismo.....	133
2.3.4.	El municipalismo institucional: organización y agenda.....	136
2.3.5.	Una mirada panorámica de la participación institucional en los Ayuntamientos del Cambio	143
CAPÍTULO 3: CASOS DE ESTUDIO		153
3.1.	INTRODUCCIÓN.....	153
3.1.1.	Selección de casos.....	153
3.1.2.	Contexto socioeconómico y sociopolítico.....	157
3.1.3.	Evolución modelo de gobernanza participativa	159
3.1.4.	Análisis mecanismo participativo	162
3.2.	ZARAGOZA.....	164
3.2.1.	Contextualización	164
3.2.2.	Evolución modelo de gobernanza participativa en Zaragoza	174
3.2.3.	Estrategia participativa de Zaragoza en Común	196
3.2.4.	Los presupuestos participativos en Zaragoza	225
3.2.5.	Conclusiones	256
3.3.	VALLADOLID	262
3.3.1.	Contextualización	262
3.3.2.	Evolución modelo de gobernanza participativa en Valladolid.....	271
3.3.3.	Estrategia participativa de Valladolid Toma La Palabra	284
3.3.4.	Los presupuestos participativos en Valladolid.....	301
3.3.5.	Conclusiones	323
3.4.	A CORUÑA.....	327
3.4.1.	Contextualización	327
3.4.2.	Evolución modelo de gobernanza participativa en A Coruña	336
3.4.3.	Estrategia participativa de Marea Atlántica	342
3.4.4.	Los presupuestos participativos en A Coruña	369
3.4.5.	Conclusiones	383
3.5.	COMPARACIÓN	388
3.5.1.	Contextualización	388
3.5.2.	Articulación institucional	398
3.5.3.	Modo de intervención	404
3.5.4.	Modo de representación	411
REFLEXIONES FINALES		419
BIBLIOGRAFÍA.....		429
ANEXOS		448

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tablas

Tabla 1. Concepciones del Estado: naturaleza y relación Estado-sociedad.....	22
Tabla 2. Dimensiones de la Policy Network o Redes de Políticas Públicas.....	38
Tabla 3. Elementos a considerar en el diseño de un mecanismo participativo	65
Tabla 4. Actitudes de los actores frente a participación ciudadana	69
Tabla 5. Modos de representación.....	75
Tabla 6. Fuentes de información utilizadas durante la investigación	85
Tabla 7. Marco analítico para investigar los modos de gobernanza participativa	86
Tabla 8. Porcentaje de consejos según tipología en la década de 1990	110
Tabla 9. Característica de la participación institucional en España (1978-2015).....	123
Tabla 10: Resultados elecciones europeas 2014 y españolas 2015	126
Tabla 11: Candidaturas municipalistas ciudadanas con más de 900 votos y con representación de concejales.	130
Tabla 12: Capitales de provincia gobernadas por fuerzas municipalistas (2015-2019)	131
Tabla 13: Evolución alcaldías 1979-2015.....	132
Tabla 14: Caracterización de la nueva política: Podemos y confluencias municipalistas	140
Tabla 15: Principales ejes de la nueva agenda municipalista.....	141
Tabla 16: Principales limitaciones en la implementación de la agenda municipalista	143
Tabla 17: Jerarquía administrativa participación institucional 2011-2015, 2015-2019	145
Tabla 18: Porcentaje del presupuesto total anual dedicado al área de participación.	146
Tabla 19: Reglamentos de participación y modelos	148
Tabla 20: Principales mecanismos de participación introducidos por los Ayuntamientos del Cambio	152
Tabla 21. Criterios de elección para los casos de estudio.....	155
Tabla 22. Escenario político-institucional ciudades de estudio.....	157
Tabla 23. Dimensiones y variables casos de estudio	159
Tabla 24. Elementos de análisis evolución gobernanza participativa	160
Tabla 25. Estructura para cada uno de los casos de estudio	163
Tabla 26. Datos socioeconómicos por distrito y barrio rural	169
Tabla 27. Consejos sectoriales aprobados en la década de 1990	177
Tabla 28. Consejos sectoriales aprobados 2005-2015.....	180
Tabla 29. Evolución Área de Participación Ciudadana 2007-2014.....	183

Tabla 30. Evolución presupuesto destinado a Participación Ciudadana 2006-2015..	185
Tabla 31. Valoración órganos de participación.....	186
Tabla 32. Encuestas ciudadanas previas al 2015	192
Tabla 33. Hitos principales del proceso de constitución de ZEC	198
Tabla 34. Principales propuestas de participación ciudadana del Programa Colaborativo de Zaragoza en Común 2015	199
Tabla 35. Estructura Área de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto	203
Tabla 36. RPT Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto	206
Tabla 37. Consejos sectoriales y número de convocatorias 2004-2019	213
Tabla 38. Planes y estrategias 2015-2019	215
Tabla 39. Procesos urbanísticos participativos 2015-2019	218
Tabla 40. Encuestas ciudadanas 2015-2019	220
Tabla 41. Presupuestos participativos 2015-2019.....	220
Tabla 42. Órganos e instrumentos de participación ciudadana ZEC 2015-2019	224
Tabla 43. Recursos económicos destinados a los PsPt de Zaragoza	226
Tabla 44. Distribución presupuestaria distritos y barrios rurales	227
Tabla 45. Servicios implicados en los Presupuestos Participativos.....	230
Tabla 46. Estructura organizativa presupuestos participativos Zaragoza	233
Tabla 47. Fases presupuesto participativo 1ª edición	235
Tabla 48. Fases presupuesto participativo 2ª edición	236
Tabla 49. Fortalezas y debilidades del proceso en función de las relaciones establecidas en los PsPt de Zaragoza	243
Tabla 51. Número y porcentaje de propuestas y presupuesto ejecutado en las dos ediciones de PsPt	244
Tabla 51. Participación presencial espacios deliberativos distritos.....	246
Tabla 52. Propuestas: Número total, digital y presencial.....	247
Tabla 53. Porcentaje de participación en la fase de propuestas en función del género, la edad y la adscripción	249
Tabla 54. Votación final: nº total, digital y presencial.....	250
Tabla 55. Porcentaje de participación en la fase de votación final en función del género y la edad.....	253
Tabla 56. Lista de reglamentos aprobados antes del 2015	277
Tabla 57. Evolución Área de Participación Ciudadana 1979-2015.....	279
Tabla 58. Evolución presupuesto destinado a Participación Ciudadana 2011-2015..	280
Tabla 59. Instrumentos participativos propuestos en el programa de VTLP 2015	287
Tabla 60. Personal del Servicio de Participación Ciudadana	293
Tabla 61. Órganos e instrumentos de participación ciudadana VTLP 2015-2019	301

Tabla 62. Recursos económicos destinados a los PsPt de Valladolid.....	303
Tabla 63. Estructura organizativa de los PsPt de Valladolid.....	307
Tabla 64. Fases PsPt 1ªedición	310
Tabla 65. Fases PsPt 2ª edición	310
Tabla 66. Fases PsPt 3ªedición	311
Tabla 67. Fortalezas y debilidades del proceso en función de las relaciones establecidas.....	316
Tabla 68. Número y porcentaje de propuestas y presupuesto ejecutado en las tres ediciones de PsPt.....	317
Tabla 69. Números de participantes por mesa en las ediciones de 2018 y 2019	319
Tabla 70. Perfiles de los participantes en las mesas de la tercera edición de PsPt 2019	320
Tabla 71. Número y porcentaje de votantes en los PsPt.....	322
Tabla 72. Evolución Área de Participación Ciudadana 2007-2015.....	340
Tabla 73. Evolución presupuesto a Participación Ciudadana 2008-2015	340
Tabla 74. Principales propuestas de participación ciudadana del Programa Electoral de Marea Atlántica 2015.....	344
Tabla 75. Instrumentos de participación ciudadana Marea Atlántica 2015-2019	368
Tabla 76. Recursos económicos destinados a los PsPt de A Coruña	370
Tabla 77. Redistribución de la inversión por distritos	371
Tabla 78: Fases del presupuesto participativo	374
Tabla 79: Fortalezas y debilidades del proceso en función de las relaciones establecidas en los PsPt de A Coruña	377
Tabla 80. Número y porcentaje de propuestas y presupuesta ejecutado en las tres primeras ediciones de PsPt	378
Tabla 81. Propuestas por distrito y total en cada edición	380
Tabla 82. Gobiernos municipales 1979-2019: Zaragoza, Valladolid y A Coruña	393
Tabla 83. Número de manifestaciones Zaragoza, Valladolid y A Coruña	394
Tabla 84. Último reglamento de participación aprobado	396
Tabla 85. Evolución de la participación en el organigrama municipal Zaragoza, Valladolid y A Coruña	396
Tabla 86. Perfil representantes y propuestas programáticas participación Zaragoza, Valladolid y A Coruña	399
Tabla 87. La participación en el organigrama municipal Zaragoza, Valladolid y A Coruña.....	400
Tabla 88. Instrumentos de participación implementados Zaragoza, Valladolid y A Coruña 2015-2019.....	407

Tabla 89. Diseño PsPt Zaragoza, Valladolid y A Coruña	408
Tabla 90. Fortalezas y debilidades de las interacciones en los PsPt de Zaragoza, Valladolid y A Coruña	410
Tabla 91. Propuestas y presupuestos ejecutados en los PsPt de Zaragoza, Valladolid y A Coruña	411
Tabla 92. Comparativa dimensiones y variables casos de estudio.....	415

Gráficos

Gráfico 1. Relación Estado-sociedad: perspectiva weberiana y foucaultiana	23
Gráfico 2: Relación Estado-sociedad: perspectiva marxista tradicional.....	23
Gráfico 3. Relación Estado- Sociedad: perspectiva marxista neoestructural.....	24
Gráfico 4. Dimensiones institucionales del EER.....	83
Gráfico 5. Principales hitos centralizadores y descentralizadores en España: s.XVI-s.XX.....	100
Gráfico 6: Candidaturas municipalistas presentadas en las elecciones municipales de mayo de 2015.....	127
Gráfico 7. Localización geográfica casos de estudio.....	156
Gráfico 8. Población Municipio de Zaragoza 1887-2019	165
Gráfico 9. Índice de envejecimiento y tasa de población extranjera 2004-2019 Zaragoza	165
Gráfico 10. Urbanización de Zaragoza 1927-2018.....	167
Gráfico 11. Evolución del paro Provincia de Zaragoza y España. 2002-2019 Elaboración propia a partir de los datos del INE	168
Gráfico 12. Nº de ejecuciones hipotecarias provincia de Zaragoza 2014-2019	170
Gráfico 13. Nº de concejales elecciones locales Zaragoza 1979-2015	172
Gráfico 14. Número de manifestaciones provincia de Zaragoza 1998-2019	173
Gráfico 15. Tasa de asociacionismo Zaragoza 2009-2018.....	174
Gráfico 16. Estructura de participación ciudadana propuesta en el Reglamento de 1989	177
Gráfico 17. Estructura de participación ciudadana propuesta en el Reglamento de 2005	181
Gráfico 18. Principales hitos de la participación ciudadana en el Ayuntamiento de Zaragoza: 1981-2015.....	195
Gráfico 19. Plenario de Zaragoza en Común durante la campaña de 2015	197
Gráfico 20. Evolución presupuesto destinado participación ciudadana 2008-2019 ...	204

Gráfico 21. Evolución porcentaje presupuesto sobre el total municipal destinado a participación 2006-2019.....	205
Gráfico 22. Portal Gobierno Abierto, Ayuntamiento de Zaragoza	224
Gráfico 23. Evolución población Valladolid 1900-2019.....	263
Gráfico 24. Índice de envejecimiento y tasa de población extranjera 2004-2019 Valladolid.....	264
Gráfico 25. Ocupación de suelo urbano Valladolid 2015.....	265
Gráfico 26. Evolución del paro Provincia de Valladolid y España. 2002-2019.....	266
Gráfico 27. Nº Ejecuciones hipotecarias provincia de Valladolid 2014-2019	266
Gráfico 28. Concejales elecciones locales Valladolid 1979-2015.....	268
Gráfico 29. Número de manifestaciones en la provincia de Valladolid 1998-2019	269
Gráfico 30. Tasa de asociacionismo Valladolid 2004-2019	270
Gráfico 31. Estructura de participación ciudadana propuesta en el Reglamento Orgánico de 1989	274
Gráfico 32. Estructura participativa previa al 2015	278
Gráfico 33. Principales hitos de la participación ciudadana en el Ayuntamiento de Valladolid: 1980-2015	283
Gráfico 34. Estructura organizativa VTLP	285
Gráfico 35. Estructura organizativa del Área de Participación Ciudadana, Juventud y Deportes.....	291
Gráfico 36. Presupuesto destinado a Participación Ciudadana 2011-2019.....	292
Gráfico 37. Evolución porcentaje presupuesto sobre el total municipal destinado a participación 2011-2019.....	292
Gráfico 38. Evolución peticiones recibidas Ayuntamiento Valladolid 2012-2019	299
Gráfico 39. Número de asambleas vecinales realizadas entre 2015-2019.....	300
Gráfico 40. Asamblea Vecinal Barrio España (8 octubre de 2015).....	301
Gráfico 41. Número de propuestas recogidas en cada edición	322
Gráfico 42. Evolución población A Coruña 1900-2019.....	328
Gráfico 43. Índice de envejecimiento y tasa de población extranjera 2004-2019 A Coruña.....	329
Gráfico 44. Evolución ocupación suelo urbano A Coruña 1900-2011.....	331
Gráfico 45. Evolución paro Municipio de A Coruña y España 2002-2019.....	332
Gráfico 46. Nº de ejecuciones hipotecarias provincia de A Coruña 2014-2019.....	333
Gráfico 47. Nº de concejales elecciones locales A Coruña 1919-2015	335
Gráfico 48. Número de manifestaciones en la provincia de A Coruña 1998-2019.....	336
Gráfico 49. Estructura de participación ciudadana propuesta en el Reglamento de 2004	339

Gráfico 50. Principales hitos de la participación ciudadana en el Concello de A Coruña: 1981-2015	342
Gráfico 51. Pintada tomada durante el trabajo de campo	346
Gráfico 52. Presupuesto destinado a participación ciudadana 2008-2019	348
Gráfico 53. Porcentaje destinado al Área de Participación Ciudadana respecto al presupuesto municipal	348
Gráfico 54. Talleres participativos proyecto O Noso Patio	357
Gráfico 55. Zona de intervención O Camiño do Vixia.....	358
Gráfico 56. Emplazamiento y parcelas del proyecto Ecohortas.....	359
Gráfico 57. Ubicación Naves de Metrosidero	362
Gráfico 58. Plano de usos de las Naves de Metrosidero	363
Gráfico 59. Evolución nº de propuestas totales, inviables y participantes	380
Gráfico 60. Número de participantes en la fase de apoyos 2016-2019	381
Gráfico 61. Número de participantes en la fase de votación final 2016-2019	382
Gráfico 62. Evolución número de participantes propuestas, apoyos y votos	383
Gráfico 63. Evolución poblacional comparativa: Zaragoza, Valladolid y A Coruña	389
Gráfico 64. Tasas de envejecimiento y extranjeros Zaragoza, Valladolid y A Coruña	390
Gráfico 65. Evolución del paro a nivel provincial en Zaragoza, Valladolid, A Coruña y España	391
Gráfico 66. Número de ejecuciones hipotecarias Zaragoza, Valladolid, A Coruña	392
Gráfico 67. Evolución porcentaje del presupuesto municipal dedicado a participación ciudadana Zaragoza, Valladolid y A Coruña	397
Gráfico 68. Presupuesto destinado a participación ciudadana Zaragoza, Valladolid y A Coruña.....	401
Gráfico 69. Porcentaje presupuestario destinado a los PsPt en Zaragoza, Valladolid y A Coruña	402
Gráfico 70. Nº de propuestas por edición en Zaragoza, Valladolid y A Coruña	413
Gráfico 71. Porcentaje de participación en la fase de votaciones de Zaragoza, Valladolid y A Coruña	413

ABREVIATURAS

- AAVV: Asociación de Vecinos
- AMAC: Área Metropolitana de A Coruña
- BNG: Bloque Nacionalista Galego
- BOP: Boletín Oficial de la Provincia
- CCAA: Comunidades Autónomas
- CHA: Chunta Aragonesista
- CE: Constitución Española
- CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas
- C's: Partido Ciudadanos
- CSC: Centro Social Comunitario
- DGA: Dirección General de Aragón
- EER: Enfoque Estratégico Relacional
- FABZ: Federación de Asociaciones de Barrio de Zaragoza
- FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias
- IAEST: Instituto Aragonés de Estadística
- ILP: Iniciativa Legislativa Popular
- INE: Instituto Nacional de Estadística
- IU: Izquierda Unida
- NGP: Nueva Gestión Pública
- LRBRL: Ley orgánica Reguladora de las Bases de Régimen Local
- LRSAL: Ley orgánica de racionalidad y sostenibilidad de la administración local
- OIDP: Observatorio Internacional de Democracia Participativa
- PAH: Plataforma de Afectados por la Hipoteca
- PAR: Partido Aragonés
- PC: Participación ciudadana
- PCE: Partido Comunista de España
- PGOU: Plan General de Ordenación Urbana
- PGOM: Plan General de Ordenación Municipal
- PP: Partido Popular
- PSOE: Partido Socialista Obrero Español
- PsPt: Presupuestos Participativos
- PT: Partido de los Trabajadores
- TIC: Tecnología de la Información y la Comunicación
- ZEC: Zaragoza en Común

INTRODUCCIÓN

PROBLEMATIZACIÓN

Esta investigación nace de una ilusión y una preocupación. La ilusión; el surgimiento del nuevo municipalismo en España y la apertura del llamado ciclo de los “Ayuntamientos del Cambio” en 2015. La preocupación; la falta de democratización de las instituciones y la dificultad para que la ciudadanía se involucre en ese proceso.

Tras varios años en Ecuador analizando las formas de autonomía territorial en el marco de la Constitución de 2008, primera en todo el mundo que reconoció la plurinacionalidad y autonomía de los pueblos, el caso del nuevo municipalismo me llamó la atención como un proyecto de descentralización que podía plantear un modelo de Estado más democrático. Así, tras acabar mi etapa en Ecuador volví a España en 2018 y comencé el proyecto de tesis doctoral de la mano del equipo de Parte Hartuz de la UPV/EHU, especializado en el estudio de formas de gobierno participativa.

El éxito electoral que tuvieron las candidaturas municipalistas no hubiese sido posible sin la crisis de legitimidad del régimen político visibilizado por el 15 M. Una crisis que no respondía únicamente a la desafección hacia la clase gobernante sino hacia un conjunto de instituciones, normas y valores establecidos. El proceso de neoliberalización y financiarización de la economía, agravado tras la crisis del 2008 y las políticas de austeridad implementadas, generó una fractura del contrato social construido en Europa tras la 2ª Guerra Mundial, demostrando la fragilidad del sujeto construido durante esas décadas: la clase media (Rodríguez, 2016).

De acuerdo a las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), a partir de 2011 y los años posteriores, entre un 70% y un 80% de la población consideraba la situación política como “mala” o “muy mala”. Durante esos años, los políticos, la corrupción o el fraude ocuparon los primeros puestos en las preocupaciones de la ciudadanía. No obstante, este cuestionamiento no solo iba dirigido a los representantes políticos sino que se extendía a los representantes sociales, una percepción que se ha mantenido hasta la actualidad. Según un estudio de la OCDE, desde 1990 la afiliación sindical no ha parado de descender. Para 2019, solo un 13,7%

de los trabajadores estaban sindicados.¹ Así, los partidos y sindicatos, principales medios para canalizar los intereses y demandas de la población dejaron de ser mecanismos de representación.

Por otro lado, se constata un proceso de fragmentación social y segregación social. La ciudad pasa de ser considerada como un escenario de prosperidad a un lugar de vidas precarias y de incertidumbre. La construcción de un modelo de ciudad basado en el espacio privado, evita la posibilidad del encuentro y la defensa de los espacios comunes (Stravrides, 2016). Un proceso de alienación que, como comenta Guy Debord (1999), ya no solo se manifiesta en el tiempo de trabajo sino también en nuestro ocio. Vivimos en una sociedad del espectáculo, afirma, que cuanto más se contempla, menos nos preocupamos de los problemas comunes. El consumidor del espectáculo se transforma en un consumidor de ilusiones (ibíd.). Pero a diferencia de la era de la radio o la televisión, nos recuerda Byung-Chul Han (2018), en la era del internet ya no somos meros receptores o consumidores pasivos de la información, sino emisores y productores activos de esta falsación de la realidad.

En este contexto, el municipalismo surge como una propuesta que pretende afrontar tanto los problemas asociados a la crisis de régimen como los de mayor calado relaciones con la intensificación de la fragmentación social y la desigualdad. Desde esta visión, la proximidad se convierte en una dimensión esencial para hacerle frente (Martínez, 2018). Un medio para recuperar la confianza, el vínculo y las soberanías perdidas durante el proceso de globalización neoliberal.

Con la propuesta municipalista se pretende pasar de un momento de protesta social a otro de propuesta institucional (Janoschka & Mota, 2018). Si en la primera existe una relación de exterioridad en que la esfera social presiona a la institución por medio de diferentes mecanismos de acción colectiva para modificar la orientación de ciertas políticas, en la segunda se produce un ingreso de la agencia en las instituciones. En este sentido, las candidaturas municipalistas se presentan como una alternativa al régimen político existente, proponiendo un modelo de democratización de las instituciones tanto hacia dentro como hacia afuera. Dos procesos interrelacionados en donde el éxito de uno depende del otro.

A nivel interno, se considera que las administraciones no han sabido adaptarse a los cambios globales, por lo que es necesaria una modernización que permita generar estructuras más ágiles, abiertas y transparentes que hagan frente a la complejidad

¹ Fanjul, Sergio [11 de junio de 2021]. Nos gustan mucho los bares y poco las asociaciones. *El País*. Consultado en: https://elpais.com/ideas/2021-06-12/nos-gustan-mucho-los-bares-y-poco-las-asociaciones.html?event_log=oklogin

social. Al mismo tiempo, se plantea un nuevo modelo de organización política contraria a la tradicional, basada en lógicas jerárquicas, presidencialistas y dogmáticas. Para ello se proponen la convocatoria de primarias abiertas, la toma de decisiones colectivas, rendición de cuentas y la constitución de estrictos códigos éticos basados en la limitación salarial y de mandato.

A nivel externo, se plantea romper con el modelo de gobernanza gerencial y de austeridad, promoviendo una nueva institucionalidad que de respuesta tanto a las necesidades de emergencia social como la generación de nuevos canales de comunicación y decisión entre la administración y la sociedad. De esta manera, se pretende pasar de la concepción del ciudadano como cliente y objeto de receptor de políticas, a sujeto constructor de las mismas. Desde esta concepción, lo público no se reduce al Estado sino también a formas de colaboración entre las instituciones y la sociedad.

En este sentido, una de las preocupaciones iniciales es analizar la relación entre el discurso y la práctica. Es decir, entre la narrativa entorno a la participación construida por parte de los proyectos municipalistas, y el modo de gobernanza implementado una vez acceden a los gobiernos municipales. De hecho, las propuestas de democratización y participación no son nuevas. Desde la década de los noventa, la participación se ha convertido en un retórica habitual utilizada por todo tipo de organizaciones e ideologías (Ibarra & Blas, 2006). Sin embargo, no siempre ha venido acompañado de procesos de democratización reales, sino que se han convertido en mecanismos para legitimar formas jerárquicas y neutralizadoras del conflicto (Rhodes, 2007; Davies , 2012). En el caso de las administraciones españolas, existe todo un desarrollo normativo en torno a la participación que no ha garantizado instituciones más democráticas (Pindado, 2005).

¿Hasta qué punto el modelo de gobernanza participativo implementado por los Ayuntamientos del Cambio promovió una regeneración democrática de las instituciones locales? ¿Qué límites se identificaron? Todas ellas son preguntas centrales que acompañan a toda la investigación. Si bien, en los últimos años se han publicado numerosos trabajos sobre “la nueva política” y el proyecto municipalista iniciado a partir de 2015 (Calle & Vilaregut, 2015; Subirats, 2016; Blanco & Gomà, 2016; Blanco, Gomà, & Subirats, 2018; Fernández, Morán, & Prats, 2018; Roth, Monterde, & Calleja, 2019), no existen estudios que hayan analizado de manera profunda sus modos de gobernanza participativa. Este estudio pretende llenar este

vacío y dar testimonio de lo que fueron las políticas participativas durante los Ayuntamientos del Cambio en la legislatura 2015-2019.

OBJETIVOS E HIPÓTESIS

Objetivo Principal

- Analizar la selectividad estratégica de los modos de gobernanza participativa promovidos por los Ayuntamientos del Cambio de Zaragoza, Valladolid y A Coruña durante la legislatura 2015-2019.

Objetivos Secundarios

Para responder al objetivo principal se ha desarrollado un [marco analítico](#) que combina diferentes dimensiones del Enfoque Estratégico Relacional (EER) de Bob Jessop (2017) con una serie de variables propuestas por los estudios de gobernanza en red (Blanco & Gomá, 2002; Subirats, Parés, & Blanco, 2009; Gomá, González, Ibarra, & Martí i Puig, 2018). Las dimensiones a analizar son:

- Modo de articulación institucional
- Modo de intervención
- Modo de representación social

Cada una de estas dimensiones está caracterizada por un determinado modo de selectividad estratégica que se explica a través de la interrelación entre las diferentes dimensiones y variables. Su combinación establece un determinado modo de gobernanza participativa o selectividad estratégica participativa. Además, se tiene en cuenta la dimensión espacio-temporal, considerando que la selectividad estratégica participativa presente está condicionada por la selectividad estratégica participativa pasada y el contexto en el que se desarrolla.

Hipótesis

Los modos de gobernanza introducidos por los Ayuntamientos del Cambio durante la legislatura 2015-2019 permitieron la constitución de una nueva selectividad estratégica. Esta nueva selectividad estratégica se caracteriza por:

1. La creación de una nueva institucionalidad participativa basada en la centralidad de la participación en la estructura organizativa municipal y su

carácter transversal, el aumento de recursos y el desarrollo de un marco legal innovador que permite institucionalizar nuevas formas de hacer política.

2. La generación de nuevos espacios de gobernanza accesibles y horizontales que promueven la democratización en la toma de decisiones y la redistribución de los recursos municipales a nivel socioespacial.
3. La inclusión de grupos sociales históricamente excluidos, permitiendo un mayor acceso e influencia en la elaboración de políticas públicas.

GUÍA DE LECTURA

La considerable extensión de la tesis doctoral presentada, requiere de una serie de pautas que permitan al lector orientarse y acceder al contenido que más le interese. Para facilitar la búsqueda, se han dispuesto una serie de hipervínculos durante todo el texto que permiten desplazarse automáticamente a secciones concretas del mismo, pudiendo así aclarar aspectos que son profundizados anterior o posteriormente. Además de la parte introductoria, la tesis está estructurada en tres grandes capítulos más las reflexiones finales.

El primer capítulo está dedicado al marco teórico de la investigación. En él se lleva a cabo un recorrido por las diferentes formas de concebir el Estado, centrándose especialmente en el enfoque relacional, y el surgimiento de los estudios sobre gobernanza en red y su aporte analítico, preámbulo necesario para la presentación del marco analítico en la última parte del capítulo. El segundo tiene como objetivo contextualizar el caso de estudio, teniendo en cuenta el papel del municipio en la historia de España, los diferentes modos de gobernanza participativa desarrollados y el surgimiento del nuevo municipalismo como anticipo a los estudios de caso. El tercer capítulo corresponde al estudio empírico, profundizando el análisis en los tres Ayuntamientos del Cambio seleccionados: Zaragoza, Valladolid y A Coruña. A continuación, se detalla con mayor precisión el contenido de cada uno de los capítulos.

Capítulo 1: Marco teórico

Este capítulo se divide en tres partes: “el estado como relación social”, “del gobierno a la gobernanza en red” y “marco analítico de la investigación”.

En la primera se presentan las principales concepciones del Estado teniendo en cuenta tanto su naturaleza como su relación con la sociedad. El primer enfoque está

relacionado con la perspectiva weberiana, la cual concibe el Estado como un objeto y permite analizarlo desde su dimensión interna. Esta visión coincide con el modo de articulación institucional, primero de los objetivos secundarios propuestos para esta investigación. La segunda concepción entiende al Estado como un sujeto que, a través de una serie de dispositivos, controla el territorio y la población que en él habita. Esta concepción se relaciona con los estudios de Foucault y permite concebir el poder como una relación entre los diferentes actores estatales y sociales. Esta mirada es útil para atender al segundo de los objetivos secundarios de la investigación: el modo de intervención. La tercera y última concepción presenta al Estado como una relación social producto de un acumulado de luchas históricas. Asociada al neoestructuralismo marxista de Poulantzas y Jessop, comprende el Estado como un ente cambiante y polifórmico con una cierta coherencia de acción, lo que le permite establecer un determinado orden social. Desde esta concepción, el Estado no es un objeto ni un sujeto, sino las dos cosas al mismo tiempo.

A raíz de esta última perspectiva es que se aborda el EER y la selectividad estratégica del Estado. La EER es una caja de herramientas analítica que permite comprender al Estado desde un enfoque relacional. Tanto la agencia estatal como social son reguladoras como reguladas y, fruto de esa dinámica, se genera un determinado orden. En función de la forma institucional adoptada y las estrategias desplegadas por el Estado, ciertas fuerzas sociales se ven privilegiadas frente a otras, pudiendo influir en las políticas generadas. Es lo que Jessop denomina «selectividad estratégica del Estado», concepto central en esta investigación. La selectividad estratégica se define en base a parámetros de desigualdad asociados a la clase, el género, la raza o la edad, lo que supone priorizar ciertos perfiles y comportamientos sobre otros. Una mirada que si se aplica al estudio de los modos de gobernanza participativa, puede aportar una gran riqueza analítica.

Sin embargo, el EER tiene ciertas limitaciones operativas que deben ser complementadas. Por eso, en la segunda parte del marco teórico se atiende a la gobernanza en red. Para ello, primeramente se hace un repaso de su origen, poniendo atención al neoliberalismo como razón de Estado y a la Nueva Gestión Pública (NGP) como su materialización organizativa. Esta se basa en una forma de gobierno que va más allá del Estado y que compromete a nuevos actores, incorporando criterios empresariales en las formas de gestión. Es de esta transformación del Estado que surge el enfoque de red como marco analítico de la gobernanza. Este enfoque se concentra en analizar las nuevas formas de representación y la capacidad de

incidencia de los diferentes actores implicados. En la última parte del subcapítulo, se hace una diferenciación entre el modelo de gobernanza empresarial y el modo de gobernanza participativa.

En la última parte del capítulo teórico se presenta el marco analítico utilizado para la investigación de los casos de estudio. Este está compuesto por tres dimensiones del EER, las cuales coinciden con los objetivos secundarios de esta investigación: modo de articulación institucional, modo de intervención y modo de representación. Todas ellas tienen su propia selectividad estratégica y la combinación de ellas genera a su vez una selectividad estratégica o modo de gobernanza determinado. Además en ellas se incluye la visión del Estado como objeto, sujeto y relación. El modo de articulación institucional se basa en el análisis de la organización interna de la administración y está compuesta por las siguientes variables: jerarquía administrativa, recursos destinados, tipos de reglamentación y grado de transversalidad. El modo de intervención analiza las formas de relación entre el Estado y sociedad producto de la implementación de los modos de gobernanza participativos. En esta dimensión se incluye como variables el diseño de la red, la distribución del poder y el grado de permeabilidad. Finalmente, el modo de representación analiza la composición social de los espacios de gobernanza generados, teniendo en cuenta las desigualdades estructurales de partida y las promovidas por la propia estatalidad, por lo que su selectividad estratégica está claramente condicionada por las dos dimensiones anteriores. Las variables a considerar en esta dimensión son: número de participantes y tipo de actores.

Capítulo 2: Estado de la cuestión

El capítulo 2 contextualiza los dos elementos centrales de esta investigación: el municipalismo y la participación. Para ello, se divide en tres secciones: “el papel del municipio en la historia de España”, “la evolución del gobierno local” y los modos de gobernanza entre 1978 y 2015”, y “la nueva ola municipalista”.

En la primera parte se hace un repaso histórico del papel que ha jugado el municipio desde la creación del Estado español, poniendo atención a las principales etapas centralizadoras y descentralizadoras. En este sentido, se evidencia como desde el siglo XV, se ha vivido un proceso de centralización que tuvo en los Decretos de Nueva Planta, el liberalismo y el franquismo sus principales hitos. Un proceso de larga data que tuvo de forma paralela movimientos de resistencias y construcción de proyectos alternativos de Estado en los que se destaca la revuelta comunera castellana del siglo XVI, el movimiento federalista de Pi i Margall y la insurrección

cantonal en el siglo XIX, y el federalismo libertario con las colectivizaciones obreras y campesinas durante la primera mitad del siglo XX.

En la segunda sección de este capítulo se revisa la evolución del modelo de gobernanza participativa desde 1978 hasta 2015, año en el que acceden al gobierno local las candidaturas municipalistas. Para ello, se divide en cuatro partes. En la primera se hace mención al papel subordinado del municipio frente a la legislación estatal y autonómica, el régimen de excepcionalidad participación ciudadana en la Constitución Española y el rol protagónico que otorgan las normativas participativas a las asociaciones vecinales. A continuación, se define el modelo de consejos como selectividad participativa predominante en España, caracterizado por su naturaleza restrictiva y consultiva. En la tercera parte, se menciona la inserción de nuevos mecanismos participativos en España a partir del 2000, influidos principalmente por las experiencias brasileñas y las recomendaciones de la Unión Europea. En la última etapa, se da cuenta de la influencia de la crisis y el ciclo de austeridad en España a partir de 2008, lo cual supuso una profundización de las restricciones municipales y el fin de la experimentación participativa llevada a cabo en la última década.

La última sección de este capítulo está dedicada a la presentación del proyecto municipalista como una de las propuestas descentralizadoras más importantes en el transcurso de la historia del Estado-nación en España. En concreto, se analiza su surgimiento asociado a la institucionalización del ciclo de protesta vivido desde el 2011, poniendo especial atención al proceso de confluencia entre partidos, movimientos y personas a nivel individual. Además, se lleva a cabo un análisis de la transformación electoral que supusieron las elecciones locales de 2015, las cuales generaron la mayor crisis del sistema bipartidista hasta ese entonces, y el acceso de las candidaturas municipalistas a 15 capitales de provincia, logrando un hito histórico comparable a las elecciones locales de 1931 o 1978. En la tercera parte de esta sección se caracteriza al nuevo municipalismo, atendiendo a la importancia de la proximidad como categoría clave de su proyecto, la forma de organización de partido-movimiento y las principales temáticas y formas de gestión planteadas en su agenda. Asimismo, se plantean cuáles fueron los principales límites internos y externos que redujeron el impacto de este ciclo político. Para acabar el capítulo, se plantea una panorámica de los principales aportes en torno a la participación de los Ayuntamientos del Cambio, atendiendo especialmente tanto a su estructura organizativa como a los mecanismos de participación introducidos.

Capítulo 3: Casos de estudio

El capítulo empírico es el más extenso de la tesis ya que recoge un exhausto análisis de los Ayuntamientos del Cambio elegidos (Zaragoza, Valladolid y A Coruña), teniendo en cuenta la contextualización socioeconómica, sociopolítica y participativa de cada una de las ciudades, la caracterización de los movimientos municipalistas surgidos en cada una de las ciudades y el modo de gobernanza participativa introducido. Además, en cada uno de los casos de estudio se pone especial atención a los presupuestos participativos, mecanismo estrella introducido por los Ayuntamientos del Cambio. Como observará el lector, se le otorga una gran importancia al contexto, considerando que para caracterizar el modo de gobernanza participativa introducido en cada Ayuntamiento es necesario comprender las condiciones de partida estructurales e institucionales. Finalmente, este capítulo cierra con un apartado comparativo que pone en relación los modos de gobernanza introducidos en cada ciudad en función del contexto, el modo de gobernanza participativa pasada y las dimensiones analíticas utilizadas: modo de articulación, modo de intervención y modo de representación.

En el apartado de reflexiones finales, se lleva a cabo un diálogo entre los principales resultados apuntados en el estudio empírico y los debates planteados en el marco teórico y el estado de la cuestión. Para finalizar, se cierra con una pequeña reflexión a modo de epílogo sobre el ciclo municipalista en España y los límites que vivió.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

El objetivo de este capítulo es presentar el marco analítico-metodológico utilizado para los estudios de caso. Si bien, se incluye una discusión teórica sobre el Estado desde diferentes enfoques, hay que advertir que no es objeto de esta investigación llevar a cabo una explicación exhaustiva del Estado y sus diferentes corrientes teóricas, sino más bien justificar en qué medida la aproximación a la teoría del Estado como relación social, es útil para analizar los espacios de gobernanza participativa. En este sentido, hay que aclarar que la investigación tiene un carácter primordialmente empírico: la llegada al poder de los Ayuntamientos del Cambio en 2015.

Lo anterior no significa que no se considere el marco teórico como una pieza fundamental. La discusión entre empirismo y abstracción forma parte de un debate clásico de las ciencias sociales y la teoría del Estado en particular. Para los empiristas, las grandes teorías del Estado abusan de la abstracción terminológica y les falta rigor metodológico y operacional (Almond, 1999). En cambio, los empiristas son criticados por la ausencia de un marco teórico que permita analizar los cambios históricos, dando demasiada importancia a las relaciones entre diferentes agentes y olvidando la naturaleza y composición cambiante de cada uno de ellos, especialmente del Estado (Nordlinger, Lowi, & Frabbrini, 1988). Tratando de buscar un punto intermedio entre estas dos perspectivas, la presente investigación quiere evitar caer en una mera descripción de las políticas desarrolladas por los Ayuntamientos del Cambio y llevar a cabo un análisis profundo de ellas. Para tal fin, es necesario construir un marco analítico adecuado.

Desde una visión general, el marco analítico presentado combina el «Enfoque Estratégico-Relacional (EER)» de Bob Jessop (2017), ligado a la escuela neoestructuralista marxista, y los estudios sobre redes políticas y gobernanza participativa, propios del marco neoinstitucionalista. En concreto, se aplica de forma actualizada las dimensiones de análisis propuestas por Marsh y Rhodes durante los años noventa (Marsh & Rhodes, 1992) que posteriormente fueron adaptadas al análisis de las políticas de participación impulsadas por el Estado local en España (Blanco & Gomá, 2002; Ibarra, Martí, & Gomá, 2002; Subirats, Parés, & Blanco, 2009).

Pese a que ambas corrientes provienen de escuelas teóricas distintas, coinciden en la visión del Estado como una relación social. Si bien, el EER esté pensado para explicar una teoría general del Estado, el de redes políticas tiene un carácter más operativo. De esta manera, se busca articular un marco asociado a la teoría del Estado con la

teoría de redes desde un enfoque neoinstitucionalista y pluralista del Estado. La combinación de ambos enfoques permite construir un marco de análisis enriquecido, reduciendo las limitaciones y ampliando las fortalezas de cada una de las corrientes indicadas.

Antes de presentar el sistema de variables construido, es pertinente justificar cuál ha sido el camino para llegar hasta allí. Para ello, la sección se divide en tres partes:

1. Exposición de las principales concepciones del Estado, haciendo hincapié en la teoría relacional del Estado, base desde el cual se desarrolla el marco analítico de la investigación. Para ello, se expone el EER, dando especial relevancia al concepto de «selectividad estructural» formulado por Bob Jessop.

2. Introducción a la teoría de redes políticas. Desde esta perspectiva, se explica la transición del modelo de gobierno jerárquico al modelo de gobernanza en red participativo.

3. Presentación de la propuesta operativa elaborada para el análisis empírico, el cual está estructurado por tres dimensiones del EER, compuestas a su vez por variables analíticas concretas. Si bien en cada dimensión se obtiene unos resultados determinados (una determinada selectividad estructural), su potencial explicativo depende de su relación con el resto de dimensiones analíticas. De la articulación de todas ellas, se establece un tipo determinado de selectividad estratégica que permite caracterizar la gobernanza participativa en cada uno de los Ayuntamientos del Cambio escogidos.

1.1. EL ESTADO: UNA RELACIÓN SOCIAL

1.1.1. Principales concepciones del estado

Para analizar las prácticas participativas impulsadas desde el Estado, lo primero que hay que preguntarse es: ¿qué se entiende por Estado? El interés no es hacer una descripción exhaustiva sobre su genealogía y evolución histórica,² sino presentar algunas de los principales enfoques analíticos que han permitido estudiar su naturaleza en su versión contemporánea.

Durante el siglo XX, se desarrollaron diferentes enfoques a la hora de analizar el papel del Estado moderno en la sociedad. En los estudios sobre teorías entorno a la democracia, la historia comparada y económica, la antropológica o la economía política (Skocpol, 1992), la discusión pivotó sobre dos ejes centrales: (1) la naturaleza del Estado y (2) la relación entre Estado y sociedad. Para el primer eje, algunas de las preguntas esenciales planteadas fueron: ¿Es el Estado un ente autónomo racional guiado por criterios técnicos, objetivos y neutrales? ¿O bien se considera un instrumento utilizado en provecho de determinadas clases o grupos sociales? Para el segundo eje, en cambio, se planteó: ¿Son Estado y sociedad esferas independientes? ¿Qué efectos produce la relación entre ambas esferas? ¿De qué manera pueden las diferentes fuerzas sociales influir en la orientación de las decisiones estatales? ¿Hasta qué punto el Estado puede condicionar las formas de relaciones producidas en la sociedad?

En base a estos dos ejes centrales y a las preguntas derivadas de ellos, a continuación se incorpora una pequeña discusión que recoge algunas de las tradiciones teóricas generales desde las cuales se han desarrollado otros marcos conceptuales más específicos sobre el Estado. Éstas se dividen en tres enfoques o formas de concebir al Estado:

1. “El Estado como objeto”, propio del enfoque weberiano.
2. “El Estado como sujeto”, propuesto por Foucault
3. “El Estado como relación social”, propuesto por el enfoque marxista estructuralista de Poulantzas y ampliado posteriormente por Jessop.

² Para conocer sobre el surgimiento, formación y evolución del Estado moderno, se recomienda leer: *Coerción, capital y los estados europeos, 990-1990*, Charles Tilly (1992); *El Estado Absolutista*, Perry Anderson (2011); *States and citizens: History, Theory and Prospects*, Skinner & Strat (2003); y *La prístina cultura del capitalismo. Un ensayo histórico sobre el Antiguo Régimen y el Estado Moderno*, Ellen Meiksins Wood (2018 [1991]).

Si bien, la línea explicativa sigue un razonamiento lineal que finaliza con la explicación del “Estado relacional” como enfoque seleccionado para la investigación, es necesario señalar que tanto el enfoque weberiano como el foucaultiano tienen elementos analíticos que deben ser tenidos en cuenta. En este sentido, el enfoque teórico sobre el Estado aplicado en esta investigación no pretende limitarse a una sola teoría sino, partiendo de su condición relacional, rescatar elementos de otras teorías que permitan analizarlo de una manera más integral. Por ejemplo, el enfoque del Estado como objeto hace énfasis en comprender la organización interna. En cambio, el Estado como sujeto se centra en comprender los dispositivos desplegados hacia la sociedad. Pero estudiar el Estado desde estas dos dimensiones no es suficiente. Ambos enfoques presentan limitaciones que el enfoque relacional consigue superar, como se justificará a continuación.

Antes de comenzar a explicar los diferentes enfoques sobre el Estado, conviene establecer unos parámetros iniciales. Primero de todo, hay que advertir que el Estado no tiene una definición precisa e inamovible. Como sentenció Nietzsche y recogió más tarde Foucault (1979): “solo es definible aquello que no tiene historia”. A medida que ha evolucionado el Estado, se han desarrollado nuevas teorías en torno a él. Por lo tanto, no hay que tratar de comprender el Estado como un ente fijo al que se le atribuyen unas determinadas propiedades, sino más bien como un producto histórico que ha de ser revisado en función de cada contexto (Hall & Ikenberry, 1993 [1991]). Es así que no existe una sola teoría del Estado, sino que cada una es fruto del contexto histórico desde la que ha sido desarrollada.

Por ejemplo, si durante la segunda mitad del siglo XIX, la mayor parte de los estudios políticos se sustentaban en el “Estado” como objeto de estudio central desde el cual explicar la realidad política y social, un siglo después, la escuela norteamericana consideró más adecuado analizar el “sistema político” en su conjunto, concibiendo al Estado como un agente más, articulado a un conjunto de instituciones políticas como los partidos políticos, grupos de interés o medios de comunicación masivos, además de otras instituciones sociales como la familia, la escuela o la iglesia (Easton, 1989 [1965]). Entre la década de los setenta y los ochenta, el desarrollo del Estado del bienestar y su capacidad para configurar el orden social, hizo que volviera a ser recuperado como eje central en las agendas de investigación (Nordlinger, Lowi, & Frabbrini, 1988).

Lo anterior permite indicar que el Estado no tiene una lógica de funcionamiento mecánica sino que es un ente cambiante en función del contexto social: “El Estado se

mueve impulsado por la sociedad y, al tiempo, impulsa a la sociedad para que se mueva (o para que se quede quieta)” (Jessop, 2017, pág. 10). Por poner un ejemplo de ello: nadie podría concebir hoy en día las transformaciones asociadas a la administración pública digital -lo que se ha denominado «gobierno abierto» o «*e-government*»-, si previamente no se hubiese producido una revolución en los medios tecnológicos y de la información. De la misma manera, los cambios establecidos por la administración municipal, han provocado que la ciudadanía tenga que adecuarse a los nuevos canales existentes, sustituyendo la tradicional práctica de “la ventanilla” por nuevas vías de comunicación digitales. La descripción de esta pequeña práctica social demuestra la lógica relacional del Estado: la sociedad modifica al Estado y éste a su vez modifica a la sociedad. Un principio que será tenido en cuenta durante todo el desarrollo de la investigación.

Tras estos primeros rasgos, uno podría inferir que el enfoque planteado parte de un escenario en que las relaciones entre Estado y sociedad son constantes. No obstante, antes de ahondar en esa reflexión, es necesario presentar de forma esquemática los tres enfoques básicos desde los que se puede concebir el Estado: El Estado como objeto, el Estado como sujeto y el Estado como relación.

La perspectiva weberiana: El Estado como objeto

El principal referente a la hora de estudiar el Estado como objeto es Max Weber, considerado padre fundador de la ciencia administrativa. De acuerdo al autor alemán, el Estado se define como el monopolio de la violencia legítima. Para llevarla a cabo, se compone de una compleja maquinaria burocrática que, dependiendo de su forma organizativa, procede de una determinada manera (Weber, 2002 [1922]). En los estados modernos, las organizaciones administrativas, jurídicas, recaudatorias y coercitivas constituyen el núcleo del Estado. Desde esta posición, la preocupación no es tanto los efectos o fines derivados de la acción estatal, sino los “medios” mediante los cuales hace efectivo el control sobre el territorio y la población que lo habita.

La estructura de organización básica del Estado es la burocracia, una máquina viva que para su correcto funcionamiento debe estar basada en una lógica racional (ibíd.). Esta lógica se basa en la especialización del trabajo profesional, la delimitación de competencias, y un modelo de organización jerárquico sustentado en los principios de obediencia y delegación. De acuerdo a Weber, la manera de proceder del sujeto burocrático debe corresponder con criterios técnicos desprovistos de cualquier rasgo ideológico. Así, el Estado opera de una forma neutral y desinteresada que evita

generar relaciones de favor hacia determinados actores sociales. El éxito de cualquier Estado no depende del gobierno, que al fin y al cabo es temporal, sino de que la estructura burocrática esté debidamente articulada y proceda de acuerdo a los principios racionales.

Desde este enfoque, Estado y sociedad se conciben como dos esferas completamente separadas. No existe convergencia entre administración y sociedad. Por un lado, se encuentra la esfera política, asociada al Estado, quien se encarga de los asuntos públicos y actúa de manera autónoma y unitaria. Por otro lado la esfera económica, correspondiente a la sociedad civil, quien se encarga de atender a los asuntos privados, independiente asimismo del Estado. De esta manera, se dan aparentemente una división de funciones estrictamente delimitadas.

En la esfera política, la relación entre el funcionario y el ciudadano debe ser impersonal, neutral y objetiva. El funcionario presta unos servicios al usuario de forma estandarizada y mecánica. Solo de esa manera, plantea este enfoque, es posible obrar de una manera imparcial. La ciudadanía es un número más en el registro del Estado. En el momento en que la lógica de funcionamiento se basa en emociones y aspectos ideológicos es cuando la maquinaria burocrática se vuelve irracional, dando pie a relaciones desiguales³.

De acuerdo a este enfoque, el objetivo del Estado es establecer una relación efectiva con la sociedad que permita legitimar un determinado modo de dominación, condición para la estabilidad de cualquier tipo de orden social. Por tanto, la preocupación no es comprender la calidad democrática derivada de las relaciones entre Estado y sociedad, sino si estas relaciones están basadas en criterios racionalmente efectivos – mejores resultados- y eficientes –menos recursos-.

Es precisamente la lógica de la acción racional, la separación entre la esfera política y la esfera social, y los principios de eficiencia y eficacia sobre los que se ha construido el modelo administrativo del Estado. Un modo de funcionamiento hegemónico que ha sido modelo tanto de tipos de estado liberal como intervencionista. Asimismo, la perspectiva weberiana ha sido objeto de inspiración para el desarrollo de diversas teorías del Estado durante la segunda mitad del siglo XX. Entre ellas destacan las

³ Como se verá más adelante, esta visión de la técnica como razón de neutralidad ha sido fuertemente cuestionada, considerando que en la práctica esconde relaciones que privilegian a determinados intereses en detrimento de otros.

pluralistas-funcionalistas y el neoestatismo estructuralista desarrollado por la sociología histórica (Simón, 2004).

Comprender la estructura organizativa, su articulación, la reglamentación de protocolos o la forma en que se movilizan los recursos al interior de la misma, son aspectos esenciales. Una dimensión que está asociada con el primero de los objetivos secundarios de esta investigación centrada en el análisis de los modos de articulación institucional.

La perspectiva foucaultiana: El Estado como sujeto

Partiendo de los trabajos de Michael Foucault (1988; 1999 [1994]), el Estado se compone de un conjunto de dispositivos de control que intervienen sobre el territorio y la población. A diferencia del enfoque weberiano, que concibe al Estado como un objeto neutro, desde esta perspectiva el Estado es comprendido como un sujeto con intereses políticos concretos. Unos intereses que están mediados por un conjunto de prácticas y estrategias, proyectos y modos de calcular que se despliegan desde las instituciones estatales (Foucault, 1999 [1994]). A diferencia del enfoque weberiano, en que el interés es conocer cómo se estructura el Estado “hacia adentro”, para el enfoque foucaultiano, el interés es comprender como despliega sus prácticas “hacia afuera”. Si para el primero, lo interesante es conocer cómo se organiza el Estado, para el segundo es comprender los efectos del poder estatal.

Desde esta perspectiva, la función del Estado es administrar las diferentes poblaciones en todas las facetas de la vida. No solo en la esfera pública, como sucedía en el caso de la visión weberiana, sino en la esfera privada. A partir de un despliegue de diferentes tipos de micropolíticas, define lo que está dentro y fuera de su dominio competencial. Establece cuáles son las reglas del juego y delimita el marco de acción de la sociedad. El interés desde este enfoque es analizar las «estrategias del poder» implementadas por el Estado (Foucault, 1988). Una serie de dispositivos de control desplegados sobre la población que modifican tanto sus condiciones materiales como subjetivas. Es lo que Foucault llama «biopolítica» (1999 [1994]).

Desde este mismo enfoque, Bourdieu afirma que el Estado se encarga de construir categorías de pensamiento y clasificaciones comunes: “En tanto que estructura organizativa e instancia reguladora de las prácticas sociales, [El Estado] ejerce permanentemente una acción formadora de disposiciones duraderas” (Bourdieu, 1997, pág. 117). De esta forma, no se limita únicamente al monopolio legítimo de la

violencia, como diría Weber, sino también al simbólico. Es el Estado quien tiene la legitimidad para nombrar y clasificar. Una forma de ordenar las relaciones sociales por medio del consentimiento. En este sentido, Bourdieu afirma que el Estado existe porque queremos que exista. Es una entidad que se legitima en base a la fe y por tanto religiosa: “Todas las frases que tienen como sujeto al Estado son frases teleológicas” (ibíd.pág.116). Por eso, cuando se quieren analizar fenómenos como los procesos participativos promovidos por la institución, hay que tener en cuenta que es el Estado quien define quien tiene la capacidad de participar –o facilitar- cuáles son los criterios adecuados para ese ejercicio. Por ejemplo, los tiempos participativos deben ajustarse a los calendarios escolares, religiosos, laborales, laicos o electorales definidos históricamente por el Estado.

A diferencia de Weber, el estado (con minúscula) para Foucault no es unitario, sino que está fragmentado y distribuido irregularmente en el territorio, ejerciendo diferentes formas de control. Es precisamente a través de la territorialización descentralizada de su poder, que logra incidir en la esfera social. El Estado tiene un carácter móvil con múltiples «gubernamentalidades», entendidas como un conjunto de estrategias de poder. Estudiar la gubernamentalidad significa estudiar las diferentes formas del poder estatal en una relación de prácticas cambiantes sin atributos predefinidos (Foucault, 1999 [1994]; Jessop, 2007).

Dentro de esta perspectiva, la esfera social no dispone de ninguna autonomía ya que de una manera u otra, está influenciada por el Estado. Por lo tanto, la agencia social siempre estará condicionada a las estrategias de poder establecidas por el Estado. Frente a ello, la sociedad puede tratar de construir estrategias de resistencia que modifiquen las relaciones de poder, pero nunca eliminarlas (Foucault, 1988).

Además del poder totalizador del Estado, Foucault plantea que existen “múltiples e interdependientes poderes que se refuerzan, limitan e incluso, a veces, se anulan” (Foucault, 1988, pág. 18). Esto supone que al igual que el Estado se presenta de una manera fragmentada, la sociedad también. Así, las formas en que se expresa el poder dependen tanto de las formas en que se expresa el Estado como la sociedad, generando una infinidad de posibilidades. Como dice Collins (2017), vivimos posiciones de poder cambiante. Dependiendo del contexto, un individuo puede ser opresor, miembro de un grupo oprimido o simultáneamente opresor y oprimido.

Desde esta perspectiva, el poder no hay que verlo únicamente concentrado en un punto. El poder está en todos lados. No porque lo abarque todo, sino porque proviene

de todas partes (Jessop, 2007, pág. 37). No obstante, a diferencia de ciertos enfoques pluralistas en que el Estado es un “agente” más en las redes de poder, desde el punto de vista foucaultiano, el Estado siempre ocupa un lugar privilegiado y estratégico en la codificación y reorganización de las relaciones de poder (íbid).

Desde el punto de vista foucaultiano, la gobernanza participativa se entendería como un dispositivo más de disciplinamiento y control social. En este sentido, la búsqueda de consensos sociales no se ve como un medio para democratizar las relaciones entre Estado y sociedad sino como un medio de legitimación y anulación del disenso. Mediante una forma de relación vertical, es el Estado, quien decide cuando se lleva a cabo un proceso de participación social, de qué manera y cuáles son los resultados que se pretenden extraer de esa acción. Por mucho que se quiera incorporar diferentes visiones y propuestas, quien tiene la última palabra sigue siendo el Estado, poseedor de plena soberanía. Por lo tanto, la participación avanza hasta donde decida el Estado. Desde esta perspectiva, los avances tecnológicos en los nuevos dispositivos participativos, no harían más que sofisticar las técnicas de dominación gubernamental.

Ahora bien, además de las relaciones de poder emanadas desde el Estado, también se establecen entre los diferentes agentes sociales. Por ejemplo, en el caso de un proceso participativo, no tiene la misma capacidad de decisión el portavoz de una organización afín al gobierno, que la de una persona que ha asistido a nivel individual y que desconoce los códigos de interacción que se establecen en ese tipo de espacios. Desde esta suposición, la relación de poder que pueda establecerse entre la organización y el individuo, no se construye de forma autónoma, sino que está mediada por el Estado quien, a través de su poder de reconocimiento -y desconocimiento-, condiciona las interacciones entre los diferentes agentes.

Esta concepción del Estado se articula con el segundo de los objetivos secundarios planteados (modo de intervención). Este se centra en analizar las formas de intervención estatal generadas a partir de los dispositivos participativos implementados, así como las relaciones de poder que se establecen entre los actores involucrados en las redes de gobernanza participativa. En otras palabras: identificar de qué manera el diseño de los procesos participativos y las prácticas desarrolladas durante el mismo, condiciona un determinado tipo de relaciones de poder tanto de la administración con los participantes, como entre los propios participantes.

La perspectiva marxista: El Estado como relación social

Para el marxismo clásico, el Estado se ha concebido como una herramienta en favor de las clases dominantes (Simón, 2004). Si para Weber y Foucault, es el Estado quien incide sobre la esfera social, para el marxismo es la esfera social la que condiciona al Estado. A diferencia del planteamiento de Weber y Foucault que entienden al Estado como un ente con plena autonomía para definir sus propios intereses, desde el enfoque marxista, el Estado representa la materialización y condensación de las relaciones de fuerza que se dan en la sociedad. De esta manera, en vez de responder a propios intereses, el Estado trata de satisfacer a los grupos sociales con mayor capacidad de influencia. Ante la aparente neutralidad política del Estado y su búsqueda por lograr el “bien común” o el “interés general” de forma desinteresada, el objetivo de cualquier análisis marxista es identificar los intereses políticos de clase implícitos en la acción política.

A partir de 1960 surge una nueva corriente denominada “marxismo neoestructural”. Junto a Louis Althusser, el máximo representante de esta escuela teórica es Nicos Poulantzas (1979; 2007 [1969]). Inspirado en las lecturas existencialistas de Sartre, el estructuralismo de Althusser, los apuntes metodológicos de Foucault y una lectura a fondo de Marx y Gramsci (Jessop, 1999, pág. 42), Poulantzas plantea la necesidad de comprender al Estado más allá de las tesis estatistas (el Estado determina la sociedad) o societales (la sociedad determina el Estado), y trata de comprenderlo como una “relación social”.

Desde este planteamiento, Estado y sociedad se complementan en una relación dinámica y dialéctica. A diferencia de ciertas tesis marxistas que ven en el Estado un mero instrumento de clase, Poulantzas piensa que no tiene sentido atribuirle unas funciones específicas ya que éstas nunca pueden ser asumidas con exclusividad. Por tanto, para comprender de una manera integral el comportamiento del Estado, hay que atender a los efectos producidos entre la esfera social y estatal en cada momento histórico. Una mirada que permite superar y complejizar el esquema clásico de análisis *top-down botton-up*.

Como plantea García Linera metafóricamente:

La sociedad, el Estado y sus instituciones son como la geografía apacible de una campiña. Parecen estáticas, fijas, inamovibles. Pero eso solo es la superficie; por debajo de esa geografía hay intensos y candentes flujos de lava que circulan de un lugar a otro, que se sobreponen unos frente a otros y que van modificando

desde abajo la propia topografía. Y cuando vemos la historia geológica, con fases de duración de millones de años, vemos que esa superficie fue trabajada, fue fruto de corrientes de lava ígnea que brotaron a la superficie arrasando a su paso toda la anterior fisonomía, creando en su flujo montañas, valles, precipicios; que con el tiempo, se solidificaron y dieron lugar a la actual geografía (García Linera, 2015, pág. 145).

Esta visión relacional del Estado desde el pensamiento marxista, va a ser recogida, revisada y ampliada por el autor británico Bob Jessop (Jessop, 1999; 2001; 2014 [2010]; 2017). Una de las críticas principales que se les ha realizado a las corrientes estructuralistas neomarxistas ha sido la tendencia a generalizar características o funciones de los Estados, siendo difícil dilucidar las variaciones de las estructuras y acciones entre un Estado y otro (Skocpol, 1995 [1985], pág. 98). Frente a ello, el principal aporte de Jessop es dotar al enfoque relacional de herramientas analíticas que permitan analizar el comportamiento y las prácticas del Estado. Es decir, seguir contribuyendo a desenmascarar al Estado e identificar a qué intereses responde.

Para Jessop, así como el Estado va configurando su rostro en función de cada época y lugar, su sistema interno también está compuesto por varias caras. Si desde una perspectiva histórica, el Estado se puede comparar con un ser vivo que durante su ciclo de vida va tomando diferentes caras, también se puede representar como un mineral en el que se cristalizan varias formas simultáneas. De esta manera, el Estado guarda un doble carácter polifórmico en función del proceso histórico y de sus diferentes ámbitos.

Al igual que Foucault, Jessop concibe al Estado como un conjunto de instituciones cuyas políticas carecen de unidad o dirección predeterminada. Si desde las tesis weberianas se concibe el Estado como una unidad monolítica, desde el planteamiento marxista neoestructural se concibe como un «aparato». Cada aparato, sección y nivel se constituye como centro de poder disputado por diferentes actores (Jessop, 1999, pág. 48), una perspectiva similar a la desarrollada por el enfoque de la *policy network* que se verá en el [capítulo 1.2.3](#).

Pese a su fragmentación, continua Jessop, el Estado tiene cierta coherencia de acción. Es decir, una orientación política condicionada por una serie de formas institucionales, redes y normas constituidas históricamente que benefician la reproducción de unas determinadas formas de relación social. Este es lo que Poulantzas denomina «autonomía relativa del Estado» (Poulantzas, 2007 [1969]). A diferencia de las tesis pluralistas que piensan que el acceso al aparato estatal se lleva a cabo a través de una lógica de libre competencia (Dahl, 1956), el Estado está

mediado por relaciones de poder desiguales configuradas en función del modo de acumulación capitalista existente (Poulantzas, 2007 [1969]).

Pero así como existe un rechazo a concebir la esfera estatal como un ente unificado, sucede lo mismo con la esfera social. Para Jessop (1999), referirse a la sociedad como unidad de análisis genera más confusión que claridad. En muchas ocasiones, de forma intuitiva y sin reflexión, se suele apelar a la “sociedad civil” como algo único y homogéneo. Sin embargo, este autor defiende que la sociedad es diversa, desigual y cambiante, compuesta por un conjunto de subsistemas.

La autonomía de las fuerzas sociales y órdenes institucionales que componen estos subsistemas, dependen de la capacidad de intervención que el Estado tiene sobre ellos. De esta manera, puede facilitar su funcionamiento y reproducción, así como obstaculizarlos, modificarlos, debilitarlos o, incluso, destruirlos (Jessop, 2017, pág. 92). La capacidad que tiene el Estado para influir en la sociedad, Jessop lo denomina «estatalidad» (Jessop, 2008 [2002]). Este enfoque es similar a la concepción del Estado *tocquevilliano*, centrado en analizar cómo las configuraciones organizativas del Estado y sus acciones influyen en la cultura política colectiva, las formas de organización de la sociedad civil y la formulación de demandas (Tocqueville, 2016 [1911]).

Pensemos por ejemplo en la “Ley de protección de seguridad ciudadana”, más conocida como “Ley mordaza”, aprobada en el Congreso de los Diputados en 2015. Ente otras cosas, esta ley otorga más libertades a la acción policial mientras restringe el derecho a manifestarse. Mediante la organización y movilización de determinado tipo de recursos del Estado, en este caso las fuerzas policiales y los órganos judiciales, se puede reducir la movilización social y su capacidad de protesta. Por otro lado, el Estado también puede movilizar determinados recursos para que la sociedad tenga una mayor posibilidad para el encuentro y el debate público, como puede ser a través del impulso de procesos participativos.

De esta manera, el enfoque neomarxista del Estado presentado por Poulantzas y pronunciado por Jessop permite complementar la visión de los dos anteriores, concibiendo los efectos del Estado sobre la sociedad y la sociedad sobre el Estado. En términos metodológicos, este enfoque involucra a las tres dimensiones del [marco analítico](#): modo de articulación, modo de intervención y modo de representación.

Síntesis de las principales concepciones del Estado

Una investigación sólida sobre el Estado y sus prácticas debe ir más allá de una interpretación de la organización como un conjunto institucional (tesis weberiana) o una serie de dispositivos de control (tesis foucaultiana). De acuerdo al enfoque investigativo defendido en esta tesis, El Estado no es ni un objeto, ni un sujeto. O mejor dicho, son las dos cosas a la vez en su relación con la sociedad. Pese a que también se trata de comprender la lógica de funcionamiento de la arquitectura institucional, a diferencia del enfoque weberiano, no se aborda desde un análisis meramente procedimental, aislado y desligado de la realidad social, sino en constante fricción con ella. Por otro lado, al igual que la perspectiva foucaultiana, el enfoque relacional también pone atención a las políticas desarrolladas sobre el territorio y la población, así como los efectos desiguales que genera en la sociedad. Sin embargo, no solo se centra en los efectos producidos por los mecanismos estatales sino también incluye la incidencia que los agentes sociales puedan tener en la implementación de esas políticas. Por lo tanto, pese a que analíticamente se puede analizar la esfera estatal y social por separado, el potencial explicativo es analizarlo en su conjunto.

Con el fin de sintetizar lo explicado anteriormente, en la tabla siguiente se muestran las diferentes perspectivas del Estado en función de los dos ejes centrales de discusión: la naturaleza del Estado y la relación Estado-sociedad. Sobre este segundo aspecto, se han incluido tres gráficos (gráfico 1, 2 y 3) que permiten visibilizar las relaciones que se establecen desde cada perspectiva.

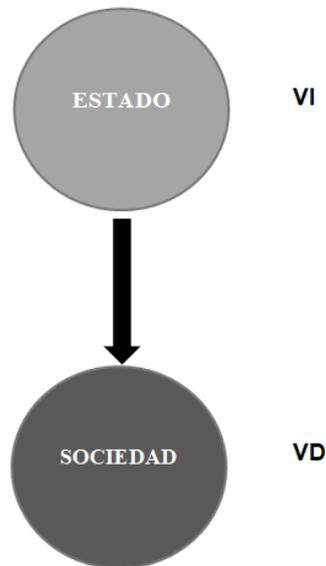
Tabla 1. Concepciones del Estado: naturaleza y relación Estado-sociedad

Concepción del Estado	Naturaleza del Estado	Relación Estado-sociedad
Objeto	Estructura institucional neutral guiada por criterios técnicos-rationales	Esferas separadas basadas en una lógica de relación administración-usuario
Sujeto	Conjunto de dispositivos de control que intervienen sobre el territorio y la población	Esferas separadas guiadas por relaciones de poder en base al Estado
Relación social	Sistema institucional polifórmico, con cierta coherencia de acción, regulado socialmente	Esferas interrelacionadas basadas en una relación dialéctica y compleja

Elaboración propia

Tanto desde el enfoque weberiano como foucaultiano, el Estado sería la variable independiente y la sociedad la variable dependiente. Esto significa que en función de la forma organizativa (Weber) o los dispositivos de poder establecidos por el Estado (Foucault), la sociedad se comporta de una manera determinada.

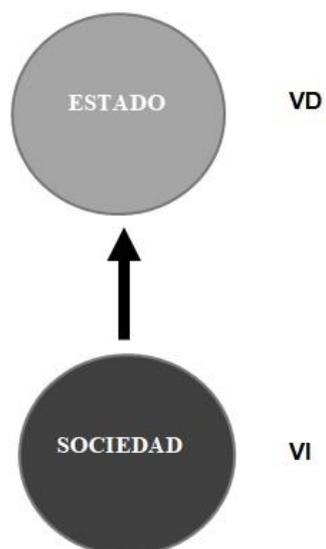
Gráfico 1. Relación Estado-sociedad: perspectiva weberiana y foucaultiana



Elaboración propia

Para el marxismo clásico, el Estado sería la variable dependiente y la sociedad la variable independiente. En función de las interacciones generadas en la esfera social, el Estado tiene una determinada forma y orientación política (gráfico 2).

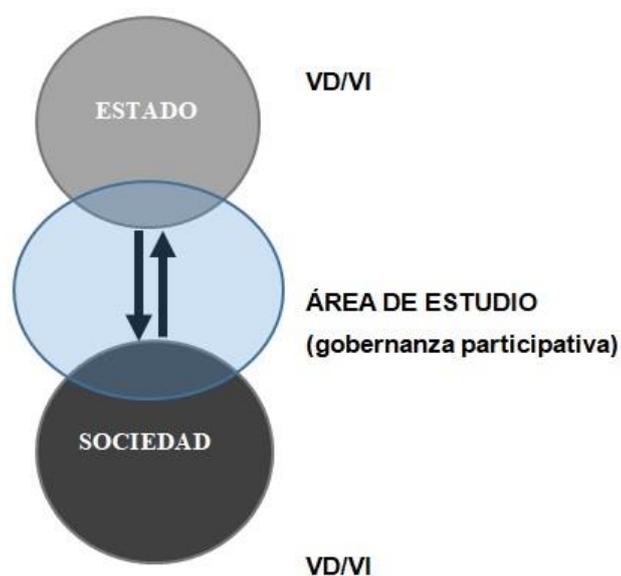
Gráfico 2: Relación Estado-sociedad: perspectiva marxista tradicional



Elaboración propia

En cambio, para la visión revisada del marxismo en que el Estado se concibe como una relación social, no existe una variable dependiente e independiente definida. Ambas esferas son variables dependientes e independientes al mismo tiempo. El Estado condiciona la acción de la sociedad y de igual manera, se ve condicionado por la capacidad de acción de la sociedad. Desde esta manera, tanto la esfera estatal como la esfera social están doblemente condicionadas de forma simultánea por la capacidad de agencia de cada una de ellas, definiéndose en una relación dialéctica constante. A partir de esta perspectiva teórica, el objetivo de esta investigación es analizar los espacios de interacción entre el Estado -en este caso local- y la sociedad en el marco de la gobernanza participativa.

Gráfico 3. Relación Estado- Sociedad: perspectiva marxista neoestructural



Elaboración propia

1.1.2 El enfoque estratégico relacional y la selectividad estratégica del Estado

Para analizar teórica y metodológicamente la lógica relacional del Estado, Jessop desarrolla lo que ha llamado el «Enfoque Estratégico Relacional» (EER) (2001; 2014 [2010]; 2017), una caja que permite estudiar la variación del Estado en sus formas, funciones y efectos. Una tarea nada sencilla ya que, como se ha planteado, el Estado muestra tantos rostros como contextos puedan existir.

Con el objetivo de obtener una mejor comprensión del EER, primeramente es necesario desagregarlo conceptualmente, definiendo de forma separada “estrategia” y “relación”. En el [anterior apartado](#), se explicó con detenimiento el concepto relacional del Estado. Pero, ¿a qué se refiere Jessop con «estrategia»? Para explicar el sentido de este concepto, acude a la teoría regulacionista francesa y a la teoría de sistemas de Luhman (Simón, 2004)⁴. Veamos esquemáticamente cada uno de ellos.

De acuerdo al planteamiento regulacionista francés, el modo de organización social no se lleva a cabo de manera automática, sino que es producto de una totalidad de formas institucionales, normas asimiladas y redes consolidadas que propician que los agentes adquieran un determinado modo de conducta (ibid, pág. 336). En este sentido, la estrategia –o acciones- de la agencia, ya sea estatal o social, está constreñida por un orden social que a su vez es resultado de las estrategias seguidas por los actores a lo largo del tiempo. Lo anterior indica que los agentes sociales son tanto regulados como reguladores.

La teoría de sistemas de Niklas Luhman proviene del campo de la biología. El aporte central de esta teoría es que no existe un centro dominante o de coordinación que regule toda la sociedad, sino que está conformada por distintos subsistemas que responden a sus propios principios. Cada subsistema tiene su propio orden interno basado en un lenguaje, temática, códigos y prácticas precisas. Esto es evidente en sistemas que requieren de una comunicación especializada, como puede ser en el ámbito económico, del derecho o el religioso. El hecho de que exista un determinado orden institucional para cada uno de los subsistemas, supone que se creen mecanismos de inclusión y exclusión de acuerdo a la capacidad de integración de las personas en cada uno de esos subsistemas.

Fruto de la articulación de estas dos teorías, surge el concepto de «selectividad estratégica»⁵, nodo central del EER y pieza clave para esta investigación (Jessop, 2017). La primera persona que se refirió a este concepto fue Clause Offe durante los años 1960, haciendo mención a las relaciones favorables que el Estado concede a las fuerzas capitalistas (Offe, 1974). Posteriormente, Poulantzas lo incorpora en su trabajo y es Jessop quien profundiza en él.

⁴ De la teoría de sistemas de las ciencias naturales provienen algunas de las obras centrales de la teoría de sistema de las ciencias sociales como son la “teoría de la acción” de Talcott Parsons (1989 [1951]) o, más aplicada al Estado, la desarrollada por David Easton (1989 [1965]), quien defiende el uso del concepto de “sistema político” frente al de Estado por su carácter integral.

⁵ Durante el texto, nos referiremos indistintamente a “selectividad estratégica”, “selectividad estructural” o “estrategia selectiva”.

La selectividad estratégica se define como el conjunto de mecanismos institucionales y prácticas políticas que permiten favorecer (u obstruir) a determinados intereses de clase (Jessop, 1999, pág. 57). Esta selectividad estratégica se expresa a través de dos vías que son a su vez complementarias: 1) la facilidad de ciertas fuerzas sociales a penetrar en los aparatos del Estado 2) la representación de los intereses dominantes por parte de las instituciones estatales (Jessop, 1999, pág. 58). De nuevo, se puede observar el énfasis del autor por articular la variable estructural y la de la agencia.

En el caso del Estado, la selectividad estratégica es la cristalización de un conjunto acumulado de estrategias pasadas y presentes. En función de la forma institucional adoptada y las estrategias desplegadas, ciertas fuerzas sociales se ven privilegiadas frente a otras, lo que facilita que puedan influir en la toma de decisiones. De esta manera, la acción estatal condiciona las disputas entre las diferentes clases sociales, beneficiando y perjudicando de manera diferenciada (Jessop, 1999, pág. 51). De lo anterior se deduce que el Estado no es un objeto neutro, sino que las estrategias que implementa se rigen por parámetros de desigualdad que condicionan el modo de actuar de los agentes.

Desde una perspectiva histórica, la selectividad estratégica del Estado ha tendido a privilegiar ciertos grupos sociales en función de la clase, el género y la raza (Monedero, 2018, pág. 184). A través de ciertos lenguajes, símbolos y formas de relación, establece estructuras y relaciones asimétricas de inclusión y exclusión. Pese a que el principio liberal del universalismo plantea que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos de representación y participación, en la práctica observamos que no todo el mundo goza de esos derechos y, si los tiene, no puede ejercerlos en condiciones de igualdad.

Por ejemplo, una persona inmigrante que no esté empadronada, no es reconocida como ciudadana y por tanto, queda excluida automáticamente de cualquier proceso de participación institucional. De la misma manera, no tienen las mismas oportunidades un campesino o ama de casa, que un profesor de derecho o un empresario. Hay una serie de factores legales, económicos y culturales que condicionan la posibilidad de acceder e influir en el sistema institucional. Por lo tanto, cuando se habla de participación y acceso al Estado, hay que reconocer y analizar de manera multidimensional de qué manera la «interseccionalidad» (Collins, 2017), es decir, las formas de opresión en función de la raza, el género, la clase, la edad y el capital cultural se interconectan e influyen en la construcción de la selectividad estratégica.

Existe una tendencia histórica a que la administración esté acostumbrada a un determinado modo de proceder. Un «*habitus*» (1997)⁶, definido como:

Conjunto de disposiciones, de reflejos y de formas de comportamiento que la gente adquiere en el actuar en sociedad. Refleja las diferentes posiciones que la gente tiene en la sociedad, por ejemplo, si ha sido criada en un ambiente de clase media o en suburbio obrero. Es parte de cómo la sociedad se reproduce (Bourdieu en Nun, 2015, pág. 34)

El *habitus* viene condicionado por la tradición, un conjunto de creencias y prácticas adquiridas en el proceso de socialización que es transmitido de generación en generación durante largos periodos (Sztompka, 1995 [1993], pág. 255). Es lo que llama Gramsci «sentido común»: comportamientos asimilados de manera acrítica que son reproducidos sistemáticamente en el seno de la sociedad y de la administración (Gramsci, 2009 [1971]). El sentido común se alimenta del pasado, no del futuro (*path dependence*). De esta forma, el sentido común es conservador: desconfía de las innovaciones y se recuesta en las viejas certidumbres (Nun, 2015, pág. 54).

Como plantea Geertz: “el sentido común está construido históricamente, mantenido socialmente y aplicado individualmente” (Geertz en Nun, pág.171). El ámbito del sentido común es el de la acción práctica guiada por intereses. Pero esta razón práctica no es algo que flota en el aire, sino que se sitúa en relación con contextos históricos particulares. De ahí que aunque el sentido común está sujeto a reglas sociales, siempre existe un potencial creativo y transformador (ibíd. pág.177).

Volviendo a la selectividad estratégica, la reproducción de un *habitus* o sentido común determinada tanto a nivel interno (al interior de la administración), como externo (de la administración hacia la sociedad), genera privilegios y condiciona los comportamientos de los diferentes actores⁷. El interés analítico es estudiar en que medida las estrategias del Estado, expresado tanto en sus formas, contenido y acciones, privilegia a ciertos actores, identidades, estrategias, horizontes espaciales y temporales, ciertas acciones sobre otras y la manera en que los actores, ya sean individuales o colectivos, aprovechan su privilegio estratégico a través de determinadas acciones (Jessop, 1999, pág. 51).

⁶ Este concepto acompañará toda la investigación ya que tiene que ver con unas formas interiorizadas de acción que son fundamentales para entender tanto la propia acción institucional como la relación con la ciudadanía. El objetivo será a través del análisis de los casos estudiados identificarlos y observar los posibles cambios.

⁷ Para una discusión sobre los diferentes significados del «sentido común», se recomienda leer Nun, José (2015), *El sentido común y la política. Escritos teóricos y prácticos*. Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires.

No obstante, la selectividad estructural no es unidireccional sino que tiene un carácter relacional. Así como la selectividad estratégica del Estado establece un determinado modo de representación social, la acción de los agentes sociales pueden modificarla, por lo que se establece un margen para que las acciones “superen, eludan o socaven las limitaciones estructurales” (Jessop, 2017, pág. 100). Como dice Bourdieu, el conflicto es inherente a la sociedad y aunque el individuo adquiere unas formas de comportamiento dadas en un determinado contexto social, puede darse cuenta de que sus expectativas y modos de vida se hallan en discordancia con la posición que ocupa (Nun, 2015); si bien la selectividad estratégica tiende a discriminar al campesino o ama de casa, estos a su vez pueden llevar a cabo determinadas estrategias selectivas que les permita acceder e influir en un sistema, a priori hostil. Por eso, es importante subrayar que el Estado “tiende a”, pero no “determina el”.

De lo anterior se deriva que pese a que las estructuras son “estratégicamente selectivas”, no son “absolutamente restrictivas” (Jessop, *Ibíd.*). Pese a que existe una selectividad estratégica heredada (*path dependence*) o cultura política que hace que determinados grupos de poder tengan más posibilidades de influir en las decisiones del Estado, la selectividad no es permanente sino que está condicionada tanto por la forma y estrategia del Estado en un determinado momento, como por la capacidad de acción de los sujetos sociales. Es decir, la selectividad estratégica está determinada por el carácter relacional del Estado. Esto plantea que ésta es temporal y que por tanto es necesario analizar cada periodo para comprender las formas de representación e intervención específicas. Como afirma Bourdieu, “(...) cada momento, para ser completamente inteligible, requiere el conocimiento de los momentos anteriores” (2014, pág. 31).

No puede decirse por tanto que las políticas del Estado privilegien automáticamente y de forma estática a una determinada clase o grupo social sino que su selectividad estratégica está condicionada en cada contexto. Un determinado modelo institucional, en el momento “t”, privilegia determinadas estrategias en detrimento de otras, que a la vez puede ser modificadas (Simón, 2004, pág. 366). Diferentes tipos de Estado benefician diferentes tipos de actores y estrategias (Jessop, 1999, pág. 62). De la misma manera, pese a que un tipo de Estado tiende a favorecer los intereses de determinados agentes sociales, su eficacia está condicionada por la capacidad y estrategia de las fuerzas sociales. Una relación que depende tanto de la acción como de la inacción de los sujetos. Tanto si es un agente social que no aprovecha su posición de privilegio, como si, sabiendo de las condiciones de partida desfavorables,

establece una estrategia movilizadora que le permiten transformar el contexto inicial. Así, un determinado modelo institucional, en el momento t , puede verse modificado debido a la acción de determinados actores, generando un nuevo modelo institucional que para el momento “ $t+1$ ” que genera un nuevo tipo de relaciones.

Si bien el Estado liberal ha tendido a establecer ciertos criterios de representación y relación con la sociedad, estos pueden verse modificados a través de pequeñas reformas que, en ciertos momentos, pueden ser más abruptas. Todo dependerá de las estrategias y capacidad llevadas a cabo por el Estado y los actores sociales.

A partir de lo anterior, surge la siguiente pregunta clave para la investigación: ¿Cómo medir los cambios y continuidades de la selectividad estratégica? Para abordarla es fundamental atender a dos factores: el elemento espacial y el temporal. Para Jessop, todas las estrategias selectivas del Estado tienen un carácter espacio-temporal determinado (Jessop, 1999, pág. 66), por lo que es necesario delimitar el espacio, en este caso las ciudades gobernadas por los Ayuntamientos del Cambio, y el tiempo, correspondiente a la legislatura desarrollada entre 2015 y 2019.

Pero además de delimitar el sistema institucional que se quiere analizar, es necesario construir un marco analítico que permita evaluar los modos de gobernanza participativa a estudiar. Si bien, en este capítulo se ha definido de forma genérica el concepto de Estado, es necesario acotarlo hacia un modelo más operativo. Una de las limitaciones del EER es su poca concreción metodológica. Se ha tendido a aplicar más para explicar las grandes transformaciones y las crisis del Estado-nación como forma típica del capitalismo (formas de Estado, tipos de régimen político, etc.) (Jessop, 1999, pág. 65), que para investigar cambios más específicos a nivel institucional y sus efectos a escala local (Jordana, 2007 [1995]).

Pese a que existen algunos estudios que han tratado de aplicar el enfoque estratégico-relacional de Jessop a escala local (Jonas, While, & C.Gibbs, 2004; Rossotto, 2012), éste apenas ha sido desarrollado, limitándose a una visión general de las dinámicas generales entre Estado y sociedad. Con el fin de salvar este vacío metodológico, se ha establecido un marco analítico que combina el EER de Jessop con la teoría de redes participativas desarrollada por los estudios sobre gobernanza local. De esta manera se logran identificar de una forma más precisa los cambios y continuidades de la selectividad estratégica participativa de cada Ayuntamiento del Cambio estudiado. Pero antes de presentar el marco analítico confeccionado, es conveniente mostrar el

origen de la evolución de la teoría de redes y su adaptación al contexto de las políticas de participación institucional.

1.2. DEL GOBIERNO A LA GOBERNANZA EN RED PARTICIPATIVA

A continuación se presenta la evolución histórica y teórica que permitió el origen de la teoría de redes en un proceso que transitó del modelo de administración tradicional de gobierno al de «gobernanza» como nuevo paradigma en la construcción de políticas públicas. Es decir, el gobierno pasa de ser el único actor involucrado, a ser uno más en el proceso, incorporando otros agentes en la toma de decisiones. En paralelo al desarrollo de la gobernanza, la «red» se convierte en un elemento central para su estudio. Este enfoque proveniente de los estudios ligados a las teorías sobre capital social e institucionalismo sociológico (Davies, 2012, pág. 2690). Tal es la relación que se establecen entre el concepto de gobernanza y red, que algunos autores los consideran sinónimos, llegando utilizarlos indiscriminadamente (Rhodes, 2007).

Para analizar esta evolución, el subcapítulo se ha dividido en cinco partes:

1. El auge del neoliberalismo como nueva forma de organización y acción del Estado
2. Principales características de la Nueva Gestión Pública (NGP), modelo de organización característica de la nueva época neoliberal.
3. Introducción a la perspectiva de red como marco analítico principal para el estudio de la gobernanza.
4. Principales críticas al enfoque de red.
5. Modelos contrapuestos de gobernanza en red: gobernanza empresarial y gobernanza participativa desde el cual, tanto en un plano normativo como analítico, se desarrolla esta investigación.

1.2.1. El auge del neoliberalismo como razón de estado

En la década de 1970, la crisis económica mundial producida por el pico del petróleo y la incapacidad de los Estados-nación para afrontar los retos de la nueva sociedad globalizada, fue aprovechada para impulsar la «estrategia neoliberal». Este nuevo modelo de organización social se volvió hegemónico en apenas dos décadas. Aunque sus orígenes teóricos se forjaron en la primera mitad del siglo XX, especialmente en las escuelas liberales de Chicago y Viena (Ahedo & Tellería, 2020), sus políticas no se asentaron hasta la década de 1980.

El Informe Huntington (1975) y el Consenso de Washington (1989), sintetizaron lo que serían las bases del programa neoliberal. Estos documentos plantean que el nuevo mundo globalizado y postindustrial había generado una crisis de gobernabilidad que debía combatirse a través de una propuesta modernizadora que permitiese: (1) Reducir el Estado en post de la eficiencia; (2) Tecnificar la política; y (3) Premiar lo individual sobre lo colectivo (Monedero , 2012).

El primer lugar de experimentación de la agenda neoliberal se llevó a cabo durante el gobierno del dictador chileno Augusto Pinochet (1973-1990) y se consolidó a escala mundial con la llegada al poder de los gobiernos de Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979-1990) y Ronald Reagan en EEUU (1981-1989). A este proceso de expansión de la agenda neoliberal, se sumaron los programas de ajuste estructural liderados por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como los programas de la Unión Europea desarrollados a principios de la década de los noventa (Raza, 2016). La reproducción de los mismos postulados por el laborismo inglés de Tony Blair (1997-2007)⁸ y el gobierno demócrata de Bill Clinton (1993-2001), demostraron la consolidación de este modelo de Estado (Hall , 2018).

En un célebre discurso realizado en el Congreso del Partido Conservador Británico en 1983,⁹ Thatcher planteó que la administración tradicional no tenía la capacidad de atender la complejidad de la nueva sociedad postindustrial, postmoderna y postfordista. La racionalidad tradicional seguía concibiendo al ciudadano como un número más, y no como un cliente con sus propios gustos y deseos. En esta nueva era, planteaba que la masa se había disgregado en un conjunto de individuos con intereses y necesidades diferenciados. Por lo tanto, las soluciones no debían estar orientadas en términos colectivos sino individuales. Con su famoso lema “there is no alternative”, Thatcher consideró que el único actor que tenía la capacidad de satisfacer los múltiples deseos de los individuos era el mercado o, en su defecto, un nuevo modelo de gobierno basado en criterios empresariales (Osborne & Gaebler, 1994 [1992]). Es lo que se va a denominar “*managerialism State*” o “Estado gerencial”. Una visión que rompía con la idea universalista de la democracia liberal tradicional:

El acceso a cierto número de bienes y servicios ya no se considera vinculado a los derechos derivados de la condición del ciudadano, sino como resultado de

⁸ El sociólogo británico Anthony Giddens, cercano al primer ministro Tony Blair, teorizará este movimiento como “la tercera vía” (1999)

⁹ Para poder ver el discurso íntegro, consultar: “Thatcher: There is no such thing as public money” en <https://www.youtube.com/watch?v=xvz8tg4MVpA> [Consultado el 20 de Agosto de 2020).

una transacción entre una prestación y un comportamiento esperado o con un costo directo por el usuario. (...) [De esta manera] Se pasa del “colectivo soberano” al “consumidor soberano” (Laval & Dardot, 2013, pág. 387).

No obstante, así como pudiera parecer, el posicionamiento neoliberal no supuso una reducción de la intervención del Estado. Más bien, modificó su orientación, pasando a tener como principal objetivo la defensa de la esfera privada y la extensión de las relaciones mercantiles. Este posicionamiento fue crucial para la ola de privatización, desregulación y bajada de impuestos que se produjo en la década de 1980 en todo el planeta. En este proceso, se sustituyó una administración que respondía al derecho público a otra regida por el derecho de la competencia como estímulo de rendimiento (Laval & Dardot, 2013, pág. 292), lo cual promovió la liberalización de muchas de las industrias controladas anteriormente por el Estado como telecomunicaciones o energía. Para imponer las reglas del mercado, se produjo una intensificación de las formas de coerción y disciplinamiento estatal (Brenner, Peck, & Theodore, 2010).

El programa privatizador del sector público supuso la pérdida del rol protagónico del Estado en el plano económico y social que había asumido durante la construcción del Estado de bienestar keynesiano (Ahedo & Tellería, 2020). De esta manera, de la concepción del poder concentrada en el Estado-nación, se pasó a una nueva geometría del poder basada en la relación dialéctica entre actores globales y locales. Un proceso combinado al que algunos autores le han denominado «glocalización» (Swyngedouw, 2004; Brenner, 2017). La escala nacional comenzó a perder peso y se produjo un reescalamiento de las estructuras del Estado en dos direcciones: (1) hacia arriba, articulándose con nuevas esferas globales y supranacionales, y (2) hacia abajo, trasladando ciertas responsabilidades históricamente asumidas por el gobierno central a las esferas políticas más locales (Brenner, Peck, & Theodore, 2010).

La descentralización, privatización y externalización de servicios realizados anteriormente de forma íntegra por el Estado, pasó a ser asumida por nuevos actores, “vaciándose de poder” y desacreditándose del papel central que había obtenido tras el periodo de las grandes guerras (Peters, 1993 [1994]). Desde la perspectiva neoliberal, la función del Estado ya no debía ser “proveer” a la sociedad de los recursos necesarios, sino “facilitar” la articulación de los diferentes agentes de la sociedad. Es precisamente esta nueva función uno de los pilares de la Nueva Gestión Pública (NGP) y el paradigma de la gobernanza.

1.2.2. La NGP como modelo de gestión neoliberal

La NGP surge como una crítica al gobierno tradicional. De acuerdo a los nuevos postulados neoliberales, conceptos como flexibilidad, eficiencia, eficacia y rentabilidad, sustituyen a rigidez, formalidad, jerarquía o legalidad (Osborne & Gaebler, 1994 [1992]). Si bien la NGP se presenta como un modelo completamente innovador, es el resultado de una confluencia de corrientes anteriores situadas entre la teoría administrativa y la gestión pública (Gruening, 2001). El nuevo modelo de organización administrativa demanda una organización descentralizada y policéntrica basada en la autonomía del gestor (Osborne & Gaebler, 1994 [1992]). Es por eso que a la NGP, también se le denomina gerencialismo (*managerialism*), gobierno emprendedor (*intrepeneural government*), o administración pública basada en el mercado. Frente al Estado *bunker* en que el funcionario se rige en función de políticas reguladas y estandarizadas, en la NGP el objetivo es satisfacer las demandas de la ciudadanía por parte del *manager*, más asimilable a un profesional o un experto que a la lógica autómatas del funcionario tradicional (Dente & Subirats, 2014, pág. 112).

Una característica central de este modelo es la planificación por objetivos, siendo éstos evaluados en función de criterios fundamentalmente económicos. El objetivo es asegurar la máxima prestación de servicios al mínimo coste administrativo posible (Hughes, 1996). Para lograrlo, plantean que es necesario establecer una forma de relación que reconozca las especificidades del cliente, pasando de una lógica jerárquica y procedimental a una basada en la flexibilidad y las personas. Se constituye así el ciudadano-cliente.

Con tal de caracterizar la NGP, a continuación se incluye una lista con los puntos más emblemáticos de este modelo de gestión (Gruening, 2001, pág. 2):

- Recortes presupuestarios
- Privatización
- Evaluación por desempeño
- Descentralización organizativa basada en un modelo policéntrico
- Enfoque basado en la satisfacción del consumidor (de ciudadanos a clientes)
- Incorporación de valores competitivos
- Incentivos de personal
- Medición del rendimiento
- Contratación externa
- Separación entre provisión y producción

- Separación entre política y administración
- Incorporación de rendición de cuentas y gestión financiera
- Mayor uso de las TIC's
- Planificación estratégica
- Mejora de la regulación
- Análisis de políticas públicas y evaluación
- Inclusión de nuevos actores a través de procesos participativos

La NGP está asentada en los postulados del *public choice* que plantea que los funcionarios son agentes económicos que responden a una lógica de interés personal (Laval & Dardot, 2013). Por lo tanto, es necesario generar mecanismos de incentivos y vigilancia que permitan sacar el máximo rendimiento a su trabajo. Esta nueva concepción utilitarista basada en resultados supone una subordinación de otros criterios como valores colectivos, sentido del deber público o del interés general. Esto lleva a que cada vez exista una mayor preocupación por los resultados que por el contenido de las políticas. Una fetichización de la cifra que conduce a una fabricación de resultados para legitimar las políticas desarrolladas (ibíd.).

La nueva forma de gobierno que plantean las tesis neoliberales y la NGP supone un cambio tanto en la naturaleza del Estado como en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Una nueva forma de gobernar que va más allá del Estado (*governance beyond the State*), involucrando a toda una red de actores estatales, empresariales y de la sociedad civil (Kooiman, 2003; Swyngedouw, 2005; Rhodes, 2007). Este nuevo marco supone la aparición de un mosaico de nuevos actores que pasan a formar parte de la gestión tanto desde arriba (internacionalización), desde abajo (mercantilización y participación ciudadana) como desde los lados (aparición de nuevas agencias y cuerpos paraestatales) (Rhodes, 2007, pág. 6). A este nuevo modelo de gobierno se denominó «gobernanza».

1.2.3. La «red» como marco para el análisis de la gobernanza: *policy network* y *network governance*

Desde mediados de siglo XX, la descomposición del modelo de Estado-nación predominante y la consiguiente pérdida del monopolio de la soberanía territorial, fue acompañada del surgimiento de nuevas concepciones teóricas. Entre ellas destacan la corriente “pluralista” y “corporativista”. Ambas consideran la necesidad de estudiar más allá de la estructura administrativa del Estado (Estado como objeto). Para ello, señalan la importancia de comprender las relaciones establecidas entre el gobierno, las

administraciones públicas en sus diferentes niveles y las organizaciones de interés (Lindblom, 1977; Richardson & Jordan, 1985). En este nuevo modelo de gobierno, las organizaciones de interés habrían incrementado su influencia en la elaboración de políticas públicas, teniendo un rol fundamental en la obtención de las metas planteadas por el ejecutivo (Kenis & Schneider, 1991). Esto supuso pasar de una concepción hermética y estática del Estado a una concepción abierta y flexible del mismo. Es lo que se ha llamado el tránsito del modelo de gobierno al modelo de gobernanza.

En su libro *Governing as governance* (2003), Kooiman establece tres modelos de gobierno en función de las interacciones entre los diferentes actores: 1) Autogobierno, concebido como la capacidad de las entidades sociales de gobernarse por sí mismas de manera autónoma. 2) Gobierno jerárquico, basado en un tipo de interacción vertical y unidireccional. 3) Co-gobierno, formas organizativas de gobierno interdependientes basadas en la colaboración y la cooperación. De acuerdo a esta clasificación, el co-gobierno (o gobernanza) sería el nuevo modelo de gestión emergente.

Dentro del paradigma de la gobernanza, la clave no reside en la gestión interna de las organizaciones, sino en gestionar las interacciones entre éstas, la sociedad civil y el sector privado. Por tanto, una de los principios de este modelo es la "interdependencia", siendo necesaria la cooperación para lograr los objetivos de los diferentes actores (Prats i Catalá, 2005, pág. 13). Un nuevo modelo de gestión en el que se pasa de la elaboración de políticas públicas desarrolladas exclusivamente por el gobierno centralizado a una gobernanza societaria descentralizada, del control jerárquico a la coordinación horizontal, de organizaciones formales a acuerdos informales (Kenis & Schneider, 1991, pág. 38).

Este nuevo escenario de estudio caracterizado por la proliferación de actores implicados en la gestión pública, permite el desarrollo de un nuevo marco centrado en la «red» como forma de analizar la gobernanza, siendo utilizado por algunos autores como conceptos sinónimos (*governance as networks*) (Rhodes, 2007). De acuerdo a esta corriente, si el mercado o la burocracia se basaban en la competitividad de los precios, las redes de gobernanza se basan en virtudes éticas como la simpatía, la reciprocidad, las normas, los valores o la obligación. En este sentido, el factor crítico para un buen gobierno debería basarse en la capacidad de gestionar de forma adecuada las redes existentes, consiguiendo cultivar la confianza entre diversos actores como técnicos, empresarios o activistas comunitarios (Prats i Catalá, 2005, pág. 181). De esta manera, las redes se convierten en objeto de estudio para analizar

los procesos de producción política y las diferentes preferencias en el marco de la gobernanza.

Dentro de esta línea dedicada al estudio de las redes, es necesario diferenciar dos corrientes principales: las “redes de políticas públicas” (*policy network*) y “la gobernanza en red” (*governance network*). Ambas disciplinas comparten la preocupación por analizar las redes políticas que van más allá del gobierno y la manera en que los diferentes actores intercambian recursos y conocimientos. En este sentido, los dos enfoques cuestionan que el Estado sea el único responsable de la producción de políticas. Del mismo modo, consideran la reciprocidad y la confianza como elementos básicos para el desarrollo de las redes frente a la autoridad y las reglas, propias del modelo tradicional, o los precios y la competición propios del mercado. Sin embargo, hay cierta confusión en la academia que es necesario distinguir ya que pese a que comparten un marco de estudio similar, existen diferencias tanto en sus antecedentes teóricos, sus postulados, como los objetos de investigación (Blanco, Lowndes, & Pratchett, 2011).

En diálogo con el concepto de gobernanza, la teoría sobre “redes de políticas públicas” o *policy network* aparece en contra de la idea de un Estado monolítico que controla el proceso de producción de políticas públicas (Marin & Mayntz, 1991; Kenis & Schneider, 1991; Marsh & Rhodes, 1992; Jordana, 2007 [1995]). En función de la temática tratada (*policy issue*), se generan subsistemas compuestos por actores y formas de relación específicos. Esto nos conecta con el carácter polifórmico del Estado desarrollado por el enfoque neoestructuralista de Poulantzas y Jessop. De acuerdo a esta corriente, más que una teoría en sí misma, es una caja de herramientas para describir y medir formas de interacción política en diferentes contextos, ya sean regímenes internacionales, asociaciones nacionales y regionales, como redes más localizadas. Para ello, se dedica a estudiar diferentes dimensiones analíticas (ver tabla 3) como tipo de actores, ámbito de actuación, funciones, estructura de relaciones entre actores, grado de institucionalidad, distribución del poder o estrategias entre los actores (Jordana, 2007 [1995], págs. 506-510). Pese a la variedad de temas analizados, los estudios empíricos sobre *policy networks* han tendido a concentrarse en aspectos tradicionales de la política a nivel nacional como agricultura, industria o salud.

Tabla 2. Dimensiones de la Policy Network o Redes de Políticas Públicas

Dimensión	Descripción
Tipo de actores	Actores estatales o sociales que intervienen en la red
Ámbito de actuación	Área o sector en el que se desarrolla la red
Funciones	Competencias y objetivos asignados en la red
Estructura de relaciones entre los actores	Formas de intercambio de recursos e información
Grado de institucionalidad de la red	Capacidad de persistencia de la red en el tiempo
Reglas de conducta	Formas de proceder que definen los procesos de negociación
Distribución del poder	Actores con mayor y menor peso en la red
Estrategias de los actores	Habilidades de los actores a la hora de influir en los espacios de decisión

Elaboración propia a partir de Jordana, 2007 [1995], p.506-510

Aunque suele estar desprovisto de un contenido normativo, en función del tipo de *policy network* generada, puede interpretarse como un problema (elitismo, opacidad, falta de representatividad) o como una solución a la complejidad social (pluralismo, participación, innovación). De hecho, esta perspectiva suele ser crítica con los avances democráticos de las redes, considerándolas muy limitadas a la participación, delimitando la temática a tratar, regulando las conductas y privilegiando determinados intereses en oligopolios como si fuera una especie de '*cosa nostra*' (Blanco, Lowndes, & Pratchett, 2011, pág. 303). Ello se asocia a los enfoques neopluralistas o neocorporativistas que consideran que el acceso al Estado no responde a una lógica abierta y competitiva, sino que está atravesada por relaciones de desigualdad y privilegio (Lindblom, 1977; Richardson & Jordan, 1985). No todos los actores poseen iguales oportunidades de acceso al aparato del Estado, visión que se asemeja al concepto de selectividad estructural de Jessop planteado en el [apartado 1.1.2](#). Como plantea Schattschneider de forma irónica: "En el paraíso pluralista, el coro canta con un fuerte acento de clase" (Parsons, 2007 [1960], pág. 35).

Una de las tipologías más conocidas de *policy network* es la planteada por Hecló (1978) en un inicio y desarrollada posteriormente por Marsh y Rhodes (1992). Estos autores plantean dos tipos de redes de políticas públicas: la *Policy Community* y el *Issue Network*. La primera se caracteriza por ser una red cerrada de actores "interesados" (*stakeholders*), basada en relaciones personales y códigos compartidos en donde la confianza juega un papel central. Son redes estables, con una

interdependencia vertical y una articulación limitada. Este tipo de red sería la más típica dentro del enfoque de las *policy network*. La *Issue network*, por el contrario, correspondería con una red amplia, compuesta por un heterogéneo mapa de actores conectados a través de canales formales e informales. Si bien, son espacios en donde las formas de participación suelen ser más intensas que en el anterior modelo, a su vez son redes inestables, poco institucionalizadas, sujetas a constantes cambios y con una interdependencia vertical limitada (ibíd.).

Tanto la *Policy Community* como la *Issue Network* son dos modelos ideales de red, lo que significa que en la práctica, muchas de las redes comparten características de ambos modelos. Pueden existir experiencias participativas más ligadas a las *Issue Network* que, al institucionalizarse en el tiempo, acaben compartiendo más elementos de las *Policy Community*. Como veremos más adelante en el [capítulo 2.2. dedicado a la evolución de la gobernanza participativa en España](#), este esquema ha sido utilizado por diferentes autores a la hora de caracterizar los diferentes modelos de gobernanza participativa implementados. La *Policy Community* estaría asociado a los órganos estables de participación y la *Issue Network* a los procesos participativos delimitados en el tiempo (Navarro C. , 2000; Navarro C. , 2001; Blanco & Gomá, 2002; Parés, 2009).

Una vez explicada las principales características del enfoque de *policy network* y sus principales tipologías, es el momento de explicar las principales características de la *network governance* o “gobernanza en red”. A diferencia de la *policy network*, que bebe de teorías anteriores sobre administración y gestión pública, la gobernanza en red se presenta como un nuevo paradigma elaborado en un contexto postindustrial caracterizada por la reducción de los recursos públicos (especialmente sociales), la inclusión de nuevos actores en la producción de políticas públicas, y la aparición de nuevas actitudes políticas que van más allá de las formas de representación anteriores (Blanco, Lowndes, & Pratchett, 2011, pág. 304).

Como se comentó anteriormente, el enfoque de las *policy network* ha estado más centrado en analizar áreas tradicionales como industria, agricultura o sanidad. Sin embargo, en el caso de las *governance network*, los estudios se han orientado al estudio de áreas de políticas emergentes, también conocidas como *wicked problems* (Head, 2008)¹⁰.

¹⁰ Por *wicked problems*, Head se refiere a políticas asociadas a temas emergentes relacionados con una sociedad cada vez más diversa, así como asuntos ambientales que históricamente

Desde este enfoque, la gobernanza en red se considera una vía para democratizar la toma de decisiones de forma innovadora, inclusiva y eficiente (Blanco, Lowndes, & Pratchett, 2011, pág. 303). En este sentido, si las *policy network* se suelen considerar un modo de relación cerrado, jerárquico y privilegiado, las *governance networks* se plantean como redes relativamente abiertas con la posibilidad de incorporar actores no convencionales. Ello ha posibilitado asociar la gobernanza en red con nuevas formas de toma de decisiones participativas en donde se incluyen instrumentos innovadores que permiten incluir nuevos perfiles de participación tanto a nivel colectivo como individual.

1.2.4. La crítica al enfoque de red

No obstante, se ha desarrollado toda una corriente crítica que cuestiona que el enfoque de redes haya supuesto una innovación en las formas de gobierno y mucho menos una democratización, fortaleciendo incluso las formas de desigualdad que existían previamente (Swyngedouw, 2005; Rhodes, 2007; Davies , 2012; Jessop, 2017). En este sentido, Davies (2011) da cuenta de una gran cantidad de estudios empíricos a nivel de todo el planeta que demostrarían como las desigualdades en la toma de decisiones que se producen hoy en día, son similares a las de 1900 o 1945. En este sentido se pregunta: ¿Por qué la perspectiva en red se ha vuelto tan influyente en los estudios de gobernanza? ¿En qué sentido la proliferación de redes significa una transformación en las formas de gobierno? ¿Hasta qué punto se puede afirmar que la gobernanza se basa en la confianza y en la coordinación entre diferentes? ¿Son las redes realmente un marco para analizar los modos de gobernanza contemporáneos? (Davies, 2012).

Desde esta serie de planteamientos, Davies (2012) afirma que la “red” como metáfora para explicar las formas de gobernanza contemporáneas (Downing, 1995), se ha convertido en una ideología hegemónica. Es decir, se ha llegado a dar por supuesto que las redes garantizan eficacia, horizontalidad, confianza e interdependencia. Sin embargo, muchas de las estructuras se asemejan al orden jerárquico al que pretendían reemplazar. Redes de gobernanza “*as usual*” que replican jerarquías, exclusiones y desigualdades pasadas. Es más, lejos de reforzar la integración entre diferentes, agravan una desconfianza endémica. Para este autor, la gobernanza en

habían quedado relegados de la agenda pública. Debido a la complejidad de los asuntos a tratar, se necesita de un abordaje integral, teniendo que generar mesas de trabajo transversales tanto a nivel territorial como sectorial, un reto para una administración que ha estado acostumbrada a trabajar de forma compartimentada.

red se ha convertido en una estrategia para obtener consenso que, junto a la coerción, -y siguiendo los planteamientos de Gramsci-, son los dos pilares que tiene la clase dominante para construir hegemonía.

Para demostrar este proceso, Davies pone de ejemplo la experiencia de Gran Bretaña vivida a partir de 1980. De acuerdo a su visión del proceso de transformación estatal inglés, la gobernanza en red se convirtió en el principal medio para pacificar las relaciones entre el Estado y los sindicatos, permitiendo lograr de forma efectiva la privatización de servicios estratégicos. De esta manera, en vez de generar espacios de escucha heterogéneos e integradores, las redes se convirtieron en vehículos para un nuevo modelo de gestión basado en el paternariado social que excluía tanto a los sindicatos como a cualquier voz crítica que cuestionara el nuevo modelo implementado (Davies, 2012).

En una línea similar, Jessop considera que la gobernanza en red puede llegar a ser un mecanismo de control mucho más eficaz y eficiente que las antiguas formas de coerción del Estado (Jessop, 2017, pág. 241). A través de la generación de espacios “amables” de interacción se pueden generar métodos de dominación mucho menos costosos social y económicamente que los policiales o tributarios. Un planteamiento que coincidiría con el enfoque foucaultiano que ve en el consenso un dispositivo legitimador para la pacificación del conflicto (Foucault, 1999 [1994]).

En contra de las posiciones asociadas a la NGP y la gobernanza, estos autores cuestionan la supuesta retirada del Estado y afirman que sigue teniendo un papel esencial en las diferentes formas de gobernanza. A través de diferentes “jerarquías en la sombra”, se siguen manteniendo muchas de las relaciones asimétricas del anterior modelo (Rhodes, 2007; Jessop, 2017). Por lo tanto, a diferencia de lo que plantean las diferentes teorías sobre gobernanza y redes, no hay que entender al Estado como un ente técnico, encargado únicamente de “facilitar” las relaciones entre las diferentes partes, sino como un agente central en la configuración de nuevas redes, con intereses políticos bien concretos y que a través de su accionar selectivo, establece formas de relación desiguales (Swyngedouw, 2004).

Davies (2012) plantea que las redes pueden servir como un mecanismo para instrumentalizar y lograr determinados objetivos, marginalizar determinados actores a través de alianzas, así como plantear un aparente cambio, permitiendo reforzar las viejas estructuras de poder: nuevas formas de gobernanza y viejas élites. Una línea que se relaciona con la mirada crítica de las *policy networks* (Downing, 1995; Head,

2008; Marsh & Rhodes, 1992), presentando como aparentes *Issue networks*, lo que en realidad son viejas *policy communities*.

Para Davies, una de las contradicciones de la gobernanza en red como modelo hegemónico de gestión es que sí teóricamente se basa en la unidad y en el consenso, el hecho de que se mantengan modelos de gestión jerárquica, acotada a una serie de actores y basados en relaciones de opacidad y desconfianza, puede generar importantes procesos de resistencia y movilización que pongan en peligro esta supuesta estabilidad (Davies, 2011, pág. 2700).

Otro de los cuestionamientos sobre estas teorías serían los efectos generados por la descentralización en las nuevas formas de gestión. Como hemos dicho, tanto la NGP como la gobernanza plantean una redistribución de las responsabilidades, derivando a otros organismos y escalas las tareas asumidas anteriormente por el Estado centralizado. De acuerdo a estas teorías, esto dota de mayor autonomía a órganos externos, pudiendo mejorar la eficiencia y a eficacia. Sin embargo, algunos autores plantean que, paradójicamente, la descentralización puede convertirse en un fuerte mecanismo de centralización. Anteriores modos de organización que operaban al margen del Estado, pueden acabar siendo colonizados por lógicas organizativas y procedimentales burocráticas homogeneizadoras, perdiendo su autonomía de acción (Rodríguez, 2018; Mérida, 2019). Por otra parte, la descentralización se puede convertir en un mecanismo para legitimar la externalización de servicios empresas y fundaciones de carácter social, reduciendo así las responsabilidades del gobierno (Guarneros-Meza, Tellería, Blas, & Pill, 2018).

En síntesis, los estudios críticos sobre gobernanza recomiendan que el análisis de las redes debe ir más allá de una mirada procedimentalista basada en las “maneras de gestión”, “organización” y “tecnología depositada”, centrándose fundamentalmente en la “cuestión del poder” (Swyngedouw, 2005). En este sentido, antes de definir a las redes como formas de gestión horizontales, abiertas, integradoras y eficaces, habría que verificar cómo operan las relaciones de poder en cada contexto espacio-temporal y que elementos les hace mantenerse (ibíd.).

1.2.5. De la gobernanza empresarial a la gobernanza en red participativa

Desde una mirada crítica, la gobernanza en red sería la continuación de un modelo de dominación que en la etapa neoliberal, se ha denominado “gobernanza empresarial” (Harvey, 2007 [2001]) o, más recientemente, “gobernanza austericista” (Peck J. , 2012;

Davies & Blanco, 2017). De acuerdo a estos autores, la gobernanza empresarial es un modelo de gobierno que ha ido cuajando desde la década de los años ochenta, a raíz del desarrollo del movimiento neoliberal y el capitalismo flexible en contra de las políticas keynesianas. En este proceso de difusión, tendrán un papel esencial los grandes organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE o la Comisión Europea, quien en su libro blanco sobre gobernanza de 2001, recomendará este modelo, convirtiéndose en un requisito para los estados incorporar este tipo de gobierno para el acceso a créditos (Laval & Dardot, 2013, pág. 315).

Para el impulso de la gobernanza empresarial, las crisis económicas se convierten en una ventana de oportunidad para introducir este tipo de políticas. Bajo el discurso de la inevitabilidad, un fenómeno al que Naomi Klein se ha referido como “doctrina del shock” (2011), los gobiernos legitiman la necesidad de llevar a cabo importantes transformaciones administrativas en las que se traspasa responsabilidades del ámbito público al empresarial, a la vez que se incorporan lógicas de acción en base a la especulación. De esta manera, el riesgo es asumido por el sector público mientras que los beneficios recaen en el sector privado (Harvey, 2007 [2001], pág. 374). Este proceso no solo reduce las funciones sociales llevadas a cabo por el Estado del bienestar, sino también otros servicios que parecerían indispensables para asegurar el orden social como las políticas de seguridad o de prisiones (Wacquant, 2015 [2001]). Un proceso de “destrucción creativa” en que el estado social va siendo reemplazado por la empresa privada (Peck, 2012, pág. 5).

De acuerdo a Peck (2012, págs. 19-20), la implementación del modelo austericista a partir de la crisis del 2008 ha supuesto: (1) la reducción del peso de los gobiernos locales, (2) la hipertrofia del estado social, haciendo las tareas del estado del bienestar en la sombra (*shadow welfare state*) un conjunto de organizaciones sociales y entidades sin ánimo de lucro que tratarían de cubrir, en la medida de lo posible, las ausencias del Estado, (3) la intensificación del proceso de privatización y la consolidación de patneriados público-privados, y (4) la incorporación por parte de los gobiernos locales de lógicas competitivas empresariales basadas en la generación de alicientes para la inversión extranjera. Además, añade Davies y Blanco (2017), este contexto de austeridad habría erosionado las redes de participación y culturas de colaboración desarrolladas en las últimas dos décadas bajo el manto de la gobernanza como nueva forma de gobierno.

No obstante, frente a la crítica de la gobernanza desde una lógica neoliberal, también existen otros autores que han destacado cómo las redes pueden ser una oportunidad

para democratizar nuestras instituciones. Este modelo se ha denominado gobernanza participativa o gobernanza deliberativa (Papadopoulos, 2003). Si la gobernanza empresarial se caracteriza por un modelo en el que las empresas son las protagonistas de la gestión de los bienes comunes (Harvey, 2007 [2001]), la segunda se basa en modelos de gestión compartidos entre las instituciones estatales y la ciudadanía (Subirats, 2016; Martínez, Cruz, Blanco, & Salazar, 2019). Nuevas instituciones dotadas de una selectividad estratégica más democrática configuradas a partir de procesos de participación abiertos. Dentro de este campo de estudios asociado al planteamiento de la teoría sobre *network governance*, se puede diferenciar dos enfoques (González, 2018): (1) la gobernanza en red participativa como modelo normativo deseable (2) y la gobernanza en red participativa como marco teórico para analizar y caracterizar las redes de gobernanza.

Desde un plano normativo, la gobernanza participativa se inscribe en el paradigma de la «democracia radical», concebida como una forma de gobierno basada en la participación ciudadana como eje central en la elaboración de políticas públicas (Ibarra, Martí, & Gomá, 2002; Ibarra, 2011; 2018). En esta línea, Ibarra asocia la gobernanza en red participativa con la “democracia relacional”, una propuesta que quiere ir más allá de los conceptos de democracia participativa, directa o deliberativa. Para este autor, la democracia relacional se basa en una forma de gobernar marcada por el establecimiento sistemático de una serie de articulaciones entre representantes y representados a través de espacios deliberativos dirigidos a lograr coincidencias en la toma de decisiones políticas (Ibarra, 2011, pág. 4). Desde esta línea, solo se puede hablar de un sistema democrático, cuando ciudadanos y gobernantes construyen y definen, de forma habitual, los diversos intereses en común. A diferencia del enfoque foucaultiano, esto no significa que el único objetivo sea anular el disenso, sino encontrar soluciones consensuadas a problemas complejos en donde existen una multiplicidad de intereses contrapuestos.

La gobernanza en red participativa no solo da cuenta de una orientación participativa en la elaboración de políticas públicas, sino que de proximidad (Blanco & Gomá, 2002; Subirats, Parés, & Blanco, 2009). El sujeto que debe resolver las necesidades sociales no es el Estado (visión burocrática tradicional), ni el mercado a través de colaboraciones público-privadas (NGP), sino la suma de las institucionales estatales de proximidad y la ciudadanía (Subirats, 2016). Este planteamiento comparte parte del relato de la NGP en cuanto a que los problemas sociales no pueden resolverse a través de los instrumentos convencionales del sistema administrativo tradicional. Sin

embargo, a diferencia de las tesis neoliberales, la vía para resolverlos no es través de la externalización de los servicios a empresas privadas, sino mediante la constitución de nuevos canales de participación basados en la identificación y resolución de problemas de forma conjunta. A diferencia del modelo participativo tradicional, asociadas a las *policy communities*, estas redes no pueden tener un carácter corporativo, cerrado y restringido, sino que tienen que basarse en un modelo abierto y plural, siendo la proximidad el ámbito más adecuado para que la ciudadanía pueda incidir de manera efectiva en la solución de los problemas cotidianos.

Pero además del enfoque normativo, existe todo un campo de estudio desde el que evaluar los modelos de gobernanza participativos instaurados (Blanco & Gomá, 2002; Subirats, Parés, & Blanco, 2009). En base a los marcos de análisis desarrollados previamente por los estudios neoinstitucionales sobre *policy network* y *governance network*, los estudios sobre redes de gobernanza participativa pretenden caracterizar cada una de ellas en función de una serie de dimensiones y variables específicas. Desde este planteamiento, las redes de gobernanza son percibidas como instituciones propias. En función de las características de la red, se establecen unas determinadas relaciones y decisiones. Si bien, esta línea de investigación considera que las acciones llevadas a cabo desde la arena social influyen de la misma manera que las institucionales (Peters, 2003 [1999]), establece que para analizar las redes debe ser prioritario analizar en un primer término las características de la institución, es decir, el propio diseño de la red.

A partir de las dimensiones de la *policy network*, el análisis de las redes de gobernanza participativa recoge una serie de dimensiones, variables y valores adaptado al análisis de las redes participativas, como se detalla en la siguiente tabla.

Tabla 4: Dimensiones para analizar una red de gobernanza participativa

Dimensiones	Variabes	Valores
Configuración básica de la red	Densidad de actores	Baja (-actores)/Alta (+actores)
	Complejidad	Homogénea/Heterogénea
	Intensidad relacional	Sistemática /Puntual
Relaciones internas de poder	Capacidades de incidencia	Simétricas/Asimétricas
	Tipo de recursos predominantes	Materiales/Simbólicos
Distribución de intereses y reglas del juego	Posiciones iniciales	Acuerdo/Conflicto
	Estrategias internas	Dialogo/Confrontación
Relaciones con el entorno en la red	Impacto políticas	Bajo/Alto
	Permeabilidad	Baja/Alta
	Impacto mediático	Reducido/Elevado

Elaborado a partir de Blanco & Gomá, 2002, pág. 27; Subirats, Parés, & Blanco, 2009, pág. 376

En función de cada una de las dimensiones establecidas en la tabla, las redes de gobernanza participativa con mayor calidad democrática son aquellas que cumplen los siguientes criterios (Blanco & Gomá, 2002, pág. 27; Subirats, Parés, & Blanco, 2009, págs. 376-377):

- 1) Que la configuración básica de la red sea permeable, densa, plural y heterogénea.
- 2) Que las relaciones internas de poder puedan transformar las estructuras de poder, alterando los patrones de asimetría iniciales, evitando situaciones de captura de red y generando formas de relación equitativas entre los actores.
- 3) Que la distribución de intereses y reglas en juego incida sobre los valores y percepciones, estableciendo marcos y universos de referencia comunes en base a la deliberación.
- 4) Que las relaciones en torno a la red permitan incluir necesidades manifiestas por los participantes y éstas a su vez se conviertan en políticas concretas con un impacto mediático que permita valorar este tipo de prácticas

Al igual que el EER, el enfoque de la gobernanza en red participativa analiza el Estado desde una perspectiva relacional. Es decir, no concibe el Estado y la sociedad como esferas individuales sino como espacios articulados entre sí. En este sentido, pese a que las redes de gobernanza participativa forman parte de iniciativas promovidas por las instituciones locales, esto no niega su lógica relacional. La creación de espacios de interacción entre la administración y la sociedad no solo es producto de la voluntad del gobierno, sino que pueden surgir a raíz de mecanismos de presión promovidos por determinados colectivos sociales: “El estado se mueve impulsado por la sociedad y al mismo tiempo impulsa a ésta para que se mueva” (Jessop, 2017, pág. 10). Lo importante desde esta perspectiva no es analizar cada una de sus esferas sino las formas de relación entre ambas, influenciadas tanto por las características de las instituciones como de los agentes. De la misma manera que el EER, el Estado no se considera como un actor unificado, sino que su forma, comportamiento y objetivos depende de una multiplicidad de actores conectados por una serie de estructuras cambiantes. Por lo tanto, el objeto de estudio no son solo los actores sino el tipo de interacciones que se establecen entre los diferentes actores en determinados campos u órdenes institucionales. En este caso: las redes de participación institucional.

Una de las críticas que se ha hecho al enfoque de las redes de gobernanza es que se concentra excesivamente en la caracterización de la red y el protocolo llevado a cabo, dejando de lado el contorno que lo envuelve. Esta perspectiva excesivamente procedimental, no incorpora la dimensión temporal, lo que reduce la capacidad explicativa del cambio frente a modos de gobernanza anteriores. Por lo tanto, a la hora de llevar a cabo un análisis de las redes de gobernanza participativa, se debe tener en cuenta elementos contextuales como el sistema político, la cultura organizativa o los procesos de participación institucional anteriormente desarrollados.

En síntesis, podemos concluir que pese a la aspiración normativa de las redes de gobernanza participativa, es necesario no caer en juicios de valor *a priori* y analizar las relaciones de poder que se construyen en cada una de ellas. Esto nos lleva de vuelta al carácter selectivo del Estado. En contra de la supuesta neutralidad del Estado, las formas de gobernabilidad, sus lógicas y dinámicas, generan relaciones asimétricas, estableciendo campos específicos de interacción que benefician y perjudican a determinados grupos sociales. La hipótesis planteada en esta investigación es que la llegada al poder de los Ayuntamientos del Cambio, supuso el desarrollo de un nuevo modelo de gobernanza en red participativa (una nueva selectividad estratégica) más democrático, constituyéndose como alternativa al modelo empresarial y austericista

reforzado a partir de la crisis de 2008 (Peck, 1998; 2012; Davies & Blanco, 2017; Guarneros-Meza, Tellería, Blas, & Pill, 2018).

1.3. MARCO ANALÍTICO DE LA INVESTIGACIÓN

Se ha llegado a la conclusión de que tanto el EER como la teoría sobre gobernanza y redes políticas comparten la visión del Estado como relación social (Jessop, 2017, pág. 46). Pero, ¿cómo operacionalizar los cambios en la selectividad estratégica? Para ello, se ha combinado algunas de las variables propuestas por las teorías sobre gobernanza en red participativa (Blanco & Gomá, 2002; Subirats, Parés, & Blanco, 2009; Gomá, González, Ibarra, & Martí i Puig, 2018), con las tres dimensiones institucionales del EER escogidas. Fruto de esa combinación, se ha establecido una matriz compuesta por dimensiones, variables, valores y relaciones causales que permite analizar los modos de gobernanza participativos seleccionados.

De acuerdo a la propuesta analítica de Bob Jessop, el marco analítico del EER consta de seis dimensiones o ámbitos para el estudio del Estado. Cada dimensión revela diferentes facetas. Al mismo tiempo, cada una de estas dimensiones tiene su propia selectividad estratégica. Pese a que cada dimensión se puede analizar de forma aislada, todas ellas se superponen en la práctica (Jessop, 2017, pág. 105). Por tanto, el potencial metodológico es saber analizar por un lado, cada una de sus dimensiones por separado y, a su vez, saber identificar los aspectos relacionales existentes entre ellas.

Las seis dimensiones de análisis del EER se pueden agrupar en dos grandes bloques: el institucional y el sustancial. Las “dimensiones institucionales” tienen que ver con los aspectos formales del Estado y se dividen en tres: “modo de articulación institucional”, “modo de representación política” y “modo de intervención estatal” (Jessop, 2017, pág. 104). De acuerdo a las características de cada una de las dimensiones, se establece una determinada forma de relación entre Estado y sociedad. En otras palabras, en función de las formas organizativas que se establecen al interior del Estado, la manera en que el Estado se relaciona con el entorno social y los grupos sociales representados, se establece un determinado modo de selectividad estratégica. Como veremos a continuación, estas dimensiones incluyen elementos analíticos que provienen tanto del enfoque del Estado como relación social, como de aquellas concepciones que analizan el Estado como objeto y como sujeto ([ver apartado 1.1.1. Principales concepciones sobre el Estado](#)).

Las “dimensiones sustanciales” tienen que ver con conceptos más abstractos utilizados para estudiar el Estado desde una perspectiva más general. Son dimensiones que permiten caracterizar tipos de regímenes políticos en su totalidad y

en relación con el sistema global. Las dimensiones sustanciales son: “base social del Estado”, “proyecto de Estado” y “visión hegemónica”.

Como el objeto de estudio son los modos de gobernanza participativa promovidos por los gobiernos locales, se ha escogido únicamente las dimensiones institucionales. Es lo que Jessop llama «**efectos de Estado**» (Jessop, 2017, pág. 89), un tipo de selectividad estratégica condicionado por las relaciones establecidas con los agentes sociales.

No obstante, a los elementos internos, hay que incorporar aquellos que son externos al propio Estado, como es el entorno socioeconómico. Es este sentido, el éxito de las políticas no solo depende de la capacidad para organizar y movilizar los recursos administrativos, sino del apoyo externo de los grupos sociales. Por lo tanto, un análisis completo no solo exige el examen de la organización y los intereses del Estado, sino el análisis de los intereses de los actores externos al Estado y las relaciones complementarias y conflictivas generadas entre los actores estatales y sociales (Skocpol, 1995 [1985], pág. 121). De esta manera, pese a que el foco está puesto en la iniciativa institucional, este no es ajeno al comportamiento llevado a cabo por los actores sociales que, como se ha venido planteando, puede modificar la selectividad estratégica planteada en un inicio. Por tanto, a la hora de caracterizar los modos de gobernanza participativa, es necesario poner atención a ambas esferas y, sobre todo, a las relaciones que se establecen entre ellas. Es por ello que la investigación se aborda desde un enfoque relacional.

El carácter cambiante de esta selectividad, hace que sea necesario incorporar la variable temporal como elemento explicativo. De esta manera, se puede identificar los cambios y continuidades que la aplicación de determinados mecanismos participativos institucionales promueven. Asimismo, es importante conocer las condiciones de partida desde los que se desarrollan los mecanismos participativos ya que como se ha comentado, toda selectividad estratégica está condicionada por una selectividad estratégica pasada o path dependence.

A continuación, se presentan cada una de las dimensiones del EER por separado, incluyendo las variables, valores, fuentes utilizadas e hipótesis causales. Para ello, se ha incorporado algunas de las variables aportadas por la teoría sobre gobernanza en red, permitiendo de esa manera operacionalizar las dimensiones generales presentadas por Jessop.

1.3.1. Modo de articulación institucional

Esta dimensión centra su ámbito de estudio en la organización interna de la administración. Siguiendo el enfoque weberiano, trata de comprender el funcionamiento interno del Estado, es decir, cómo se articula el aparato institucional a la hora de implementar sus políticas. De acuerdo al EER, la organización interna del sistema estatal tiene una función clave en el desarrollo de las estrategias de intervención y representación (Jessop, 2017, pág. 105).

La organización institucional presenta la base para el desarrollo de las acciones políticas. Es la estructura desde la cual se despliegan las diferentes políticas que pretenden dar cuenta de los objetivos presentados por el gobierno. El aparato institucional es el campo más estático de las tres dimensiones analizadas. Producto de un acumulado histórico, la arquitectura institucional permite al Estado tener cierta coherencia de acción. Sin embargo, esto no quiere decir que no pueda modificarse. Constantemente la administración sufre modificaciones en su estructura, reorganizando la división del trabajo entre sus partes, añadiendo nuevos niveles, priorizando y excluyendo temas, así como eliminando y creando nuevos departamentos.

El modo de articulación institucional permite dar un mayor valor al rol del Estado. A diferencia de ciertas perspectivas sobre gobernanza que tienden a otorgar al Estado un papel secundario como un actor más de la red, desde nuestra perspectiva sigue teniendo un rol protagonista por lo que hay que dedicarle una atención especial. Una de las hipótesis planteadas en la investigación es que la nueva forma de hacer política propuesta por los Ayuntamientos del Cambio pasó por una transformación de la estructura administrativa que permitió generar una «nueva institucionalidad»¹¹ y, por ende, la inclusión de la ciudadanía en la producción de políticas públicas.

En esta dimensión es clave tener en cuenta la manera de proceder del propio funcionariado. Esto tiene que ver con las formas de relación de éste tanto al interior de la administración como con la sociedad, una lógica de acción a la que Bourdieu (1997) se refiere como la forma de “habitar la institución”. Históricamente, la condición racional con la que ha operado la burocracia, se ha basado en una fuerte separación entre la administración y la mayoría social, lo que ha promovido una selectividad

¹¹ Instituciones que han sido específicamente diseñadas para incrementar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión política, reconociendo tanto procesos innovadores como prácticas pasadas (Smith, 2009)

estratégica elitista (Monedero, 2018, pág. 167). El conocimiento experto se ha constituido como discurso legitimador (neutralidad de la ciencia) y exclusivo (Brugué & Gallego, 2001).

En este sentido, surgen las preguntas: ¿Cómo transformar unas administraciones que han funcionado históricamente con unas formas de proceder basadas en el código civil francés, es decir, una administración sin rostro y que funciona de manera autónoma? ¿Cómo generar una nueva institucionalidad que permita la toma de decisiones compartida entre la administración y sectores amplios de la sociedad? ¿Cómo diseñar institucionalmente esa nueva institución?

Una de las cuestiones que plantea el enfoque de redes es que, en función de las características de éstas, se tiende a beneficiar a unos determinados actores. No obstante, en esta relación entre institución y actores interesados, se suele dejar al margen del análisis los propios intereses del funcionariado. En este sentido, cabe preguntarse: ¿a quién representa el propio funcionariado?

Como se ha explicado anteriormente, de acuerdo a la mirada idealista de Max Weber, la burocracia se rige por una lógica de acción desideologizada y neutral. Sin embargo, la realidad es que el funcionariado tiene interiorizadas unas determinadas formas de acción que benefician una serie de agendas personales, partidistas y territoriales, promoviendo en ocasiones relaciones clientelares y corporativas (Peters & Pierre, 2004). De acuerdo a la mirada marxista, el funcionariado es un canal de transmisión de los intereses de clase. Skocpol va un paso más allá y plantea que no solo tiene que ver con defender los intereses de un determinado grupo, sino los suyos propios. Una orientación corporativa que se orienta a sobrevivir como institución (Skocpol, 1995 [1985], pág. 122). En esta línea, Monedero afirma: "(...) los funcionarios no pondrán en marcha una transformación, si la recompensa material o simbólica no es mayor que el esfuerzo o el castigo presente o futuro" (Monedero, 2018, pág. 167).

Esto demuestra el papel clave del funcionariado a la hora de llevar a cabo cambios importantes en la selectividad estratégica ya que, en última instancia, son ellos los máximos responsables en planificar y ejecutar las políticas públicas. La burocracia puede suponer un gran escollo a la hora de modificar la selectividad estratégica heredada, principalmente para aquellos proyectos políticos que pretenden modificar la forma en la toma de decisiones (Jessop, 2017, pág. 16; Vilaregut, 2018). De esta forma, la posibilidad del éxito de un gobierno puede estar mediada por contar con personal funcionario competente y de confianza. Y es que como dice Bourdieu: "para

hacer una revolución burocrática, hay que conocer bien el aparato burocrático” (2014, pág. 29), es decir, el microcosmos que permite comprender la razón de Estado.

Para determinar el grado de transformación de los modos de articulación institucional se han tenido en cuenta las siguientes variables:

- 1) Jerarquía administrativa
- 2) Recursos destinados
- 3) Tipo de reglamentación
- 4) Grado de transversalidad

A continuación, se pasa a describir cada una de ellas, teniendo en cuenta su descripción, la forma de medición y la fuente utilizada para ello. Hay que indicar que las variables presentadas tienen un carácter relacional, por lo que depende de la interrelación entre las otras variables para que sus efectos se potencien, se mantengan o reduzcan.

Jerarquía administrativa

A la hora de caracterizar la estructura administrativa de un Estado, uno de los elementos más importantes es atender a cómo está distribuido el poder entre las diferentes áreas de actuación política (Skocpol, 1995 [1985], pág. 117). Históricamente, la participación se ha considerado un área marginal dentro de la estructura administrativa. En general, ha quedado delegada en otras áreas de mayor envergadura, reduciéndose a una sección con pocos recursos y competencias y limitándose a temas como la gestión de subvenciones a entidades culturales.

El interés de esta variable radica en conocer el lugar jerárquico que ocupa la participación dentro del organigrama municipal: si es un área independiente o bien está subordinada a otras áreas municipales, cuál es el grado de influencia que tiene dentro del equipo de gobierno o qué servicios están a su cargo. Por ejemplo, no es lo mismo si el/la concejal ocupa la tenencia de alcaldía, o si tiene una posición menos importante en el equipo de gobierno. Ello puede ser decisivo a la hora de priorizar proyectos en la agenda de acción del gobierno. Además, también conviene conocer cuáles son sus competencias y los programas implementados desde su dirección.

De acuerdo a la hipótesis planteada, si el área de participación tiene un lugar prioritario en el organigrama del gobierno municipal, se le atribuyen competencias y dispone de

varios programas coordinados desde su dirección, se considerará que la participación tiene un papel relevante en el modo de articulación institucional.

Recursos destinados

Un factor indispensable para que el Estado pueda alcanzar sus objetivos es la capacidad financiera, la cual te permite crear o reforzar el sistema organizativo de la administración, ampliar la plantilla y promover programas concretos (Skocpol, 1995 [1985], pág. 117). Como afirma Fernández et al. (2018, pág. 52): “El reparto presupuestario es la mayor declaración de intenciones de cualquier gobierno. Sus partidas muestran las prioridades de forma más nítida que cualquier discurso”.

Hay que señalar que en España, la administración municipal ha sido la institución estatal más infradotada, constituyendo un 13% del presupuesto estatal, muy por debajo del 37% que gestionan las comunidades autónomas o países de la UE donde el gasto asciende al 20% (Blanco & Gomá, 2002, pág. 23). A esto hay que sumar las leyes de restricción presupuestarias aprobadas en el [ciclo de austeridad](#) (Modificación del artículo 135 de la Constitución -2011-, Ley de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera -2012-, Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local -2013-), las cuales redujeron más si cabe la capacidad de gasto municipal.

En este sentido, el presupuesto destinado a participación en la administración municipal, apenas ha alcanzado un 2 % (Ganuza & Francés, 2012a). En los mejores años de los presupuestos participativos en Brasil durante los años 90, el porcentaje llegó a alcanzar hasta el 20%, una cifra completamente excepcional pero que nos da una imagen de la importancia que supone el presupuesto a la hora de desarrollar una política pública ambiciosa (Banco Interamericano del desarrollo, 2005; Ganuza & Francés, 2012a). Por lo tanto, una modificación en el techo de gasto, supondría romper con una lógica heredada en que la participación siempre ha tenido una prioridad presupuestaria marginal.

En cuanto a los recursos de personal, el desequilibrio entre administraciones es igualmente sustancial. Mientras que las administraciones municipales, cuentan con el 21,9% de los empleados públicos de todo el Estado, en las comunidades autónomas esta cifra es del 58,3%. De acuerdo a los datos del Ministerio de Hacienda, entre 2011 y 2019, las administraciones locales redujeron su personal un 12%. A lo anterior hay que añadir las fuertes restricciones en la contratación que tienen las administraciones

locales. La Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017) incorpora lo que se ha denominado la “tasa de reposición”, la cual plantea que la única manera de contratar empleados públicos es a través del relevo de plantilla, sin poder aumentarla. Unos datos realmente significativos no solo porque demuestra que la acción pública reposa fundamentalmente en las CCAA, sino porque en la práctica, el déficit de personal para cubrir ciertos servicios ha sido resuelto a través de la externalización de los mismos, siendo uno de los efectos históricos del proceso de neoliberalización de larga data comentado en el [capítulo 1.2.1.](#)

Para esta variable se ha decidido incluir tanto el porcentaje de presupuesto municipal destinado a cubrir las políticas promovidas por el área de participación, como el personal con el que cuenta cada área. El criterio a tener en cuenta a la hora de valorar esta variable será el aumento o disminución del porcentaje de inversión en participación en el presupuesto municipal anual y los recursos de personal existente en comparación con las legislaturas anteriores. La fuente utilizada para medirlo será el Ministerio de Hacienda, el cual dispone de una base de datos que recopila los presupuestos desagregados de los municipios en España en función de una serie de indicadores homogéneos, lo que facilita su comparación. Esta información se complementará con los datos ofrecidos por los Ayuntamientos ya que pueden generar información desagregada y más precisa sobre las partidas dirigidas concretamente a participación ciudadana.

En cuanto a los recursos de personal, se medirá el número de funcionarios inscritos en el área de participación en cada una de las legislaturas. Para ello, se tendrá en cuenta el número de funcionarios contratados en el último año de legislatura. La fuente consultada para este indicador será la Relación de Puestos de Trabajo elaborada por cada municipio.

Tipo de reglamentación

Otra de las instancias que permiten caracterizar el modo de articulación institucional es la estructura normativa y legal. En el plano participativo, el reglamento de participación establece cuáles son los canales formales de interacción entre la institución y la ciudadanía. En él se indica el tipo de composición de los espacios de interacción, los roles de los participantes, las maneras de proceder y los fines de cada uno de los canales establecidos.

La reglamentación puede servir como una herramienta para limitar el poder de acción tanto del ejecutivo como del legislativo. Pero así como puede constituirse como una herramienta de control de otros poderes institucionales, puede ser utilizada por el ejecutivo como una estrategia para legitimar determinadas medidas que pudiesen tener dificultades para salir adelante. Si se cuenta con un reglamento de participación innovador, éste puede ser una oportunidad para implementar mecanismos de participación directa cuestionados por otras fuerzas políticas. Sin embargo, si el reglamento es obsoleto, puede ser un impedimento a la hora de llevar a cabo políticas innovadoras en materia de participación, pudiendo ciertas fuerzas aferrarse a un texto jurídico que defiende modelos de participación basados en lógicas representativas. Por lo tanto, el reglamento de participación se puede convertir tanto en un aliado como un obstáculo para los planes del gobierno. Como afirman Dente y Subirats: “La ley es un recurso que puede ser utilizado selectivamente y cuyo uso depende en último término de los intereses y de los objetivos que se quieren perseguir” (2014, pág. 94);

Como se verá más tarde en el [subcapítulo 2.2.](#) dedicado a presentar las diferentes formas de gobernanza participativa que han existido en España, si bien los reglamentos participativos se introdujeron en la década de los ochenta, en la práctica han tenido un papel reducido, constituyéndose en ocasiones como un mero trámite legislativo sin traducirse en una modificación en las formas de producción de las políticas públicas.

En este sentido, varios trabajos empíricos sobre la participación institucional en España (Villasante & Alberich, 1993; Villasante , 1995; Pindado, 2005; Pindado, 2009; Vilaregut, 2018) plantean que la elaboración de la norma no garantiza el ejercicio de su derecho. Es decir, independientemente de que sea más innovadora o tradicional, la reglamentación en sí misma no asegura una extensión de redes de gobierno participativas. Es más, una norma demasiado estricta basada en largos procesos burocráticos puede incluso limitar la participación.

En esa línea, Pindado (2005) señala que no es suficiente el mero enunciado del derecho o su inserción en los reglamentos sino que hay que dotarla de recursos (medios técnicos y económicos), así como una planificación que establezca unos objetivos claros que tengan en cuenta el contexto donde se quiere implementar. Por lo tanto, para ampliar y mejorar la gobernanza participativa no solo se requiere un marco normativo adecuado, sino voluntad política que demuestre una apuesta real por un nuevo modelo de gestión política. Esto supone que más allá de la norma, habrá que identificar de qué manera se pone en práctica. Es decir, diferenciar entre

“constitucionalismo metodológico” y “constitucionalismo empírico” (Dente & Subirats, 2014, pág. 75). El primero se basa en que la ley es la descripción precisa del proceso mientras que el segundo analiza los procesos en función de los efectos reales, superando las constricciones normativas.

Esto demuestra que, al igual que las dimensiones del EER, las variables no se pueden analizar de forma aislada sino en relación con el resto de variables incluidas en el marco analítico presentado. Una de las preguntas que habrá que contestar es: ¿en qué medida la reglamentación influye en la conformación de una determinada selectividad estructural de la participación? ¿Hasta qué punto la reglamentación permite institucionalizar el cambio participativo?

Además, no hay que olvidar el carácter subordinado de la norma municipal sobre otras disposiciones de mayor jerarquía como leyes orgánicas o la propia Constitución. Especialmente ha sido notorio en el caso de las consultas municipales, las cuales deben ser autorizadas por el Gobierno Central, como estipula la Ley de Bases de Régimen Local (1985). Esto llevó a que el Tribunal Superior de Justicia autonómico anulara los reglamentos de participación de los municipios de Donosti¹² y Barcelona¹³ en 2015 y 2019 respectivamente.

El debate sobre los límites y potencialidades de la reglamentación como mecanismos para profundizar en los modelos de gobernanza participativos se entronca con una cuestión de mayor calado como es la tensión entre el «poder constituido» y el «poder instituyente» (Castoriadis, 1976; Negri, 2015 [1992]; Laval & Dardot, 2015; Nun, 2015). Una de las preguntas centrales en este debate es: ¿es el Derecho una herramienta para institucionalizar nuevas formas de relación entre el Estado y la ciudadanía?

Desde este planteamiento, estos autores cuestionan el potencial transformador de la reglamentación si no viene acompañada de prácticas que lo posibilitan. La ley, argumentan, no puede convertirse en un fin, sino en un medio para institucionalizar nuevas formas de comportamiento. Si bien no se puede decretar una costumbre, sí se

¹² Comunicación Poder Judicial [9 de mayo de 2016]. Anulado el reglamento de consultas ciudadanas del ayuntamiento de Donostia - San Sebastián. Consultado en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/Anulado-el-reglamento-de-consultas-ciudadanas-del-ayuntamiento-de-Donostia---San-Sebastian>

¹³ Redacción [7 de noviembre de 2019] El Gobierno de Colau recurrirá el fallo del TSJC que declara nulo el reglamento de consultas. *La Vanguardia*. Consultado en: https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20191107/471444865837/catalunya-el-gobierno-de-colau-recurrira-el-fallo-del-tsjc-que-declara-nulo-el-reglamento-de-consultas.html?facet=amp&_twitter_impression=true

pueden instaurar reglas capaces de convertirse en costumbre a fuerza de ser puestas en práctica. Como dice Nun (2015), existen “normas regulativas”, convenciones que regulan una actividad, y “normas constitutivas”, las cuales dan práctica a algo que no existiría sin ellas. Para estos autores, la ley solo tiene capacidad potencial de institucionalización si es apropiada y aplicada por los actores implicados. Es la práctica la que introduce nuevos hábitos: la participación como verbo y no como orden o conjunto de reglas.

“(...) el verdadero poder creador no es el poder legislativo, ni siquiera el poder constituyente, que confiere el poder legislativo y al poder ejecutivo sus lugares respectivos en la constitución, sino el poder de instituir significaciones imaginarias en tanto que participable para todos” (Laval & Dardot, 2015, pág. 482).

Cuando se aborden los estudios de caso, se verá que la tensión entre la institucionalización en base a la norma o la práctica ha sido un debate recurrente a la hora de encontrar la manera de implementar nuevas formas de participación en los Ayuntamientos del Cambio. Si bien, algunas áreas de participación han considerado prioritario establecer un reglamento que les otorgara ciertas garantías de acción institucional, otras han considerado la puesta en práctica de mecanismos participativos como el punto de partida.

A la hora de establecer los criterios para analizar esta variable, uno de los aspectos a tener en cuenta será si existe un reglamento de participación y cuando ha sido la última vez que ha sido renovado. Además, se valorará el contenido del reglamento en sí. Es decir, se analizará cuál es la concepción sobre participación esgrimida, así como las formas de participación incorporadas. Esto es especialmente relevante ya que el hecho de que un Ayuntamiento cuente con un reglamento de participación, no quiere decir que los canales de relación entre la administración y la ciudadanía sean en sí mismo incluyentes y tengan una incidencia real en las decisiones políticas. Por lo tanto, a la hora de valorar el modo de reglamentación de cada uno de los ayuntamientos seleccionados, se pondrá atención a si los Ayuntamientos del Cambio han promovido la aparición de una nueva generación de reglamentos que establezcan cambios normativos que supongan un modificación en la concepción tradicional de la participación institucional en España.

Grado de transversalidad

La última de las variables recogidas en la dimensión referida al modo de articulación institucional, se centra en analizar las formas de articulación interna de la propia administración. Es lo que se ha denominado la «metagobernanza», es decir, la gobernanza de la gobernanza. Más allá de identificar el grado de relevancia de la participación en el organigrama municipal o la capacidad de recursos que es capaz de movilizar, lo que nos interesa aquí es saber la capacidad de incidencia que tiene el área de participación en otras áreas.

En este sentido, incluir otros servicios municipales que están en el día a día sobre el territorio, como pueden ser trabajadores sociales, profesores, técnicos culturales, animadores juveniles o policías barriales, puede ser clave a la hora de difundir información e involucrar a asociaciones y ciudadanos en los procesos participativos, en especial a los grupos más excluidos (Blijleven, Van Hulst, & Hendriks, 2019). Además, este trabajo de *backstage* permite construir puentes entre distintos actores territoriales (ibíd.).

Así como sucede en las otras variables, el grado de transversalidad dependerá de cómo se combinan con otras variables de esta dimensión. A priori, el hecho de que el área de participación se constituya como un área aparte, disponga de recursos y tenga un plan de participación elaborado, son condiciones que permiten que el grado de transversalidad pueda ser mayor. No obstante, existen otros elementos como la capacidad de articular alianzas con otras áreas que pueden incidir de manera sustancial pese a no contar con otras variables favorables como una elevada disposición de recursos.

A la hora de analizar esta variable, habrá que tener en cuenta la selectividad estructural heredada. Si bien, en el [apartado 1.2.2.](#) se apuntaba que la NGP supuso un cambio en la forma de organización administrativa, rompiendo muchas de las lógicas jerárquicas anteriores, en la práctica, el hecho de que muchas de las lógicas de acción se sigan sosteniendo en la ley, hace que ciertos principios de la racionalidad burocrática pervivan (Dente & Subirats, 2014, pág. 112). En este sentido, hay que apuntar que históricamente la administración se ha caracterizado por tener un fuerte grado de segmentación y verticalidad (Brugué & Gallego, 2001). Inspirado en el modo de organización racional weberiano basado en los principios de especialización y división de funciones, el funcionariado ha tendido a trabajar de forma aislada sin contar con un método de trabajo que le permitiera coordinarse y colaborar con otras áreas

(ibíd., pág.23). De ahí la frase popularizada, “la sociedad tiene problemas, la administración departamentos”.

Al igual que sucede con la institucionalización, la transversalidad no se consigue por decreto o en base a la elaboración de un documento estratégico. La capacidad de instituir un modelo de organización administrativa transversal no depende únicamente de su regulación o planificación, sino de su capacidad de ponerlos en práctica y que sean apropiados por el cuerpo burocrático. En este sentido, suele ser habitual que los diferentes servicios municipales desconozcan la existencia de un reglamento de participación y aun conociéndolo no lo consideren una obligación, sin tenerlo en cuenta (Villasante, 1995, pág. 38). No obstante, para algunos autores, el desarrollo de nuevos instrumentos tecnológicos es una oportunidad para canalizar esfuerzos y mejorar los niveles de eficiencia. (Brugué & Gallego, 2001).

Las fuentes principales para medir esta variable serán tanto el análisis de documentos elaborados por el área de participación (documentos estratégicos, planes de intervención, etc), como entrevistas realizadas a responsables políticos y técnicos, lo que permitirá comprender qué tipo de relaciones se dieron al interior de la infraestructura administrativa durante la legislatura.

Si se identifica que el área de participación consigue traspasar sus fronteras operativas y logra influir en otras áreas a través de planes de participación coordinados con otras áreas y relaciones estables, se considerará que la gobernanza en red participativa tiene un carácter transversal. En cambio, si sus acciones no van más allá de los departamentos asignados a su área, querrá decir que la participación tiene un radio de acción reducido a su propio compartimento.

1.3.2. Modo de intervención

Esta dimensión se centra en analizar las formas de interrelación entre el Estado y la sociedad. Si la primera dimensión (modo de articulación institucional) se focaliza en las relaciones establecidas al interior del aparato administrativo, el modo de intervención enfatiza en las dinámicas que se generan entre Estado y sociedad. De esta manera, el foco de análisis transita de la centralidad del aparato administrativo, a los espacios de gobernanza compartidos entre los actores estatales y sociales. En este sentido, para analizar las redes de gobernanza participativa, es importante conocer tanto las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad, como entre los diferentes agentes sociales. En otras palabras, lo que se pretende en esta dimensión es analizar cómo se

configuran las geometrías de poder entre los actores involucrados en los procesos participativos promovidos por los Ayuntamientos del Cambio.

El modo de intervención establecido por el Estado pueda condicionar tanto el tipo de actores que tienen acceso a los espacios de decisión, como el grado de incidencia de cada uno de ellos. Desde esta perspectiva asociada al enfoque foucaultiano, el poder no se concibe como algo estático o concentrado en ciertas instituciones, sino como una relación desigual que se da en función del tipo de interacciones entre los actores.

Para medir esta se han establecido tres variables: (1) diseño de la red, (2) distribución del poder y (3) permeabilidad. La primera tiene que ver con la estructura del marco de interacción. Es decir, la forma en la que el Estado plantea el escenario de participación entre el la administración y los sectores sociales involucrados. La segunda analiza las formas de interacción generadas entre los diferentes actores. La tercera se centra en identificar el grado de incidencia del modelo de gobernanza. Al igual que en los casos anteriores, todas las variables son interdependientes y en función de su interrelación se establece una determinada selectividad estratégica.

Diseño de la red

Esta variable tiene que ver con las reglas del juego definidas por el Estado: actores incluidos, roles asignados y papel de mediación atribuido por el Estado. Dependiendo del diseño establecido, se genera un determinado tipo de interacción que favorece la representación de una serie de actores, promoviendo unos determinados resultados. Es decir, se establece un determinado modo de selectividad estratégica. Un aspecto que no puede desligarse de la estructura de posibilidades de participación existente en la sociedad.

Desde que la participación ciudadana se integrase en el modo de producción de políticas públicas, se han desarrollado múltiples diseños participativos en función de su representatividad, el ámbito al que iba destinado, su escala, forma de toma de decisiones o impacto social (Font, Blanco, Gomá, & Jarque, 2000; Gomá & Font, 2001). En función de la tipología planteada por Marsh y Rhodes (1992), se han clasificado dos grandes modelos: los órganos estables de participación y los procesos participativos (Parés, 2009).

Los «órganos estables de participación» se caracterizan por su carácter restringido tanto en el tipo de participantes, temas y modo de abordarlos. Son espacios

permanentes de información y consulta a actores reconocidos por el Estado. Suelen ser espacios en los que se requiere bastante tiempo, información y capacidad discursiva para participar, lo que reduce la participación a una pequeña capa de la población capacitada para ello.

Los «procesos participativos», en cambio, se caracterizan por tener una duración delimitada, estar compuestos por una mayor heterogeneidad de actores y unas reglas de interacción más flexibles en donde el grado de incidencia de los actores involucrados tiende a ser mayor (ibíd.). No obstante, hay que tener en cuenta que la realidad es mucho más compleja y que en la práctica estas características pueden verse modificadas. Ciertos mecanismos que en un principio pueden ser considerados procesos participativos, pueden llegar a constituirse como órganos estables de participación, como ha sucedido en algunos casos con los presupuestos participativos.

Como se comentará más detenidamente en el [apartado 2.2.2. titulado “El modelo de consejos como selectividad estratégica: 1985-2003”](#), en España históricamente el modelo de participación más extendido ha sido el de los consejos territoriales y sectoriales. Reconocidos en los primeros reglamentos de participación, han sido el principal canal formalizado de interacción entre la administración y la ciudadanía. En general, se han caracterizado por ser espacios de participación restringida a asociaciones barriales y entidades sectoriales especializadas.

Esto ha llevado a que se produzcan ciertas críticas hacia este modelo, considerando que las asociaciones : (1) no suelen ser suficientemente representativas, (2) no tienden a rendir cuentas a sus propias organizaciones, propiciando un presidencialismo autónomo, (3) existe una falta de renovación y envejecimiento de los representantes de las mismas asociaciones, y (4) hay una tendencia a favorecer asociaciones con capacidad de gestionar servicios externalizados de la administración (Font , 2001).

Conscientes de las limitaciones del modelo de gobernanza imperante, a partir de finales de siglo XX, los gobiernos locales, en convivencia con el modelo de participación anterior, comenzaron a importar de experiencias participativas de otros lugares como los presupuestos participativos o los jurados ciudadanos. Estos nuevos instrumentos pretendían modificar el sujeto de participación tradicional. Si anteriormente, se había restringido a un sector organizado de la sociedad, lo que se buscaba era ampliar la convocatoria al conjunto de la ciudadanía con tal de que la representación pudiese aumentar. Además, la transformación de los métodos de

deliberación y decisión, logró que las nuevas experiencias llevadas a cabo consiguieran superar la lógica informativa y consultiva del modelo de consejos, permitiendo un mayor grado de incidencia (Ganuza & Francés, 2012a).

No obstante, parece que los mecanismos de participación anteriores no lograron superar alguna de las limitaciones existentes. En cuanto al grado de representatividad, el hecho de que los nuevos mecanismos participativos abrieran su participación al conjunto de la población, no se tradujo en un aumento de la representatividad. Si bien, logró un aumento del número de participantes, siguieron participando los mismos sectores de la sociedad que lo habían hecho anteriormente (Ganuza & Francés, 2012a), volviéndose a producir sesgos pasados. En síntesis: nuevos espacios de participación, mismas desigualdades.

Debido a la reproducción de muchos de los limitantes anteriores, en los últimos años se ha buscado sortear estos obstáculos a través de la «participación digital». Desde el punto de vista de sus defensores, la participación digital logra mejorar el grado de representación tanto en el número como en el tipo de participantes. La participación online, menos exigente que la presencial, consigue incluir a nuevas capas de la sociedad y romper los sesgos anteriores. Además, logra generar procesos deliberativos a mayor escala (Russon & Carneiro, 2019). A través de lo que se ha llamado democracia híbrida (Bermejo, 2019) o participación anfibia (Signorelli, 2015), los defensores de estas teorías plantean que la incorporación de nuevas formas de participación digital, no supone una sustitución de los anteriores métodos, sino un enriquecimiento. Mediante la combinación de canales presenciales y digitales se busca extraer lo mejor de cada uno: el foro deliberativo presencial y la democracia directa digital (Bermejo, 2019).

Pese a que estos nuevos modelos suponen una extensión del número de participantes, también se ha señalado que la “estratificación digital”, entendida como el desigual acceso al lenguaje, la cultura y las tecnologías digitales, también puede implicar un sesgo en el perfil de quienes participan a través de estas tecnologías. De acuerdo al CIS 3028 del 2014, existía una brecha digital asociada a las personas con menos estudios, mayores, con menos ingresos y que vivían en pequeños municipios (Alarcón, Font, & Madrid, 2015, pág. 15). En relación a los presupuestos participativos digitales, varios estudios señalan que las personas que más participan son: jóvenes, hombres, con recursos económicos y educativos altos y usuarios comunes de redes (Russon & Carneiro, 2019). Por tanto, no se ha demostrado que se dejen de reproducir

las brechas de participación heredadas. En este sentido, es necesario plantearse: ¿Quién tiene los recursos para utilizar las nuevas plataformas digitales?

Además, es de sentido común considerar el hecho de que las interacciones cara a cara mejoran los resultados comunicativos a la hora de compartir información, generar empatía y confianza, aspectos fundamentales en cualquier proceso de negociación y toma de decisiones: “El intercambio directo, la comunicación no verbal, el lenguaje corporal, la posibilidad de reacción inmediata y demás, son todos ellos elementos considerados insustituibles” (Dente & Subirats, 2014, pág. 136). La interacción digital carece de cuerpo y rostro.

Es más, algunas voces han criticado que el modelo de participación promovido a través de las plataformas digitales promueve la competencia, el individualismo y la fragmentación social. Aparentemente, plantea Bauman (2008; 2018), las interacciones digitales parecen ser más accesibles que las presenciales. Sin embargo, sigue, la proximidad virtual genera distancia real. Las conexiones virtuales desconocen el territorio y lo que le rodea. Son interacciones demasiado breves para generar vínculos y relaciones de compromiso: “cuanta más atención y esfuerzos de aprendizaje consumen la proximidad de tipo virtual, menos tiempo se dedica a la adquisición y ejercicio de las habilidades que la proximidad no-virtual requiere” (ibíd. pág.90).

Las dinámicas telemáticas impiden la posibilidad de tejer redes de encuentro, reconocimiento, y contraste de visiones, elementos indispensables para construir comunidad (Martínez-Palacios, 2019). El mundo digital es un enjambre de individuos en el que es muy difícil construir un nosotros (Han, 2018). Son dinámicas fugaces y volátiles que se disuelven tan rápido se han construido. Los medios digitales fomentan la falta de compromiso. La totalidad del presente aniquila las acciones futuras como la responsabilidad o la primesa. El compromiso no va más allá de un “clic”, una decisión de compra no vinculante sin compromisos (ibíd). Además, el hecho de que no se generen espacios de reflexión, puede facilitar el control del proceso por parte del ejecutivo, fragmentando a la población y evitando que surjan planteamientos cuestionadores. Dentro de esta lógica de empresa- cliente si las demandas individuales y corporativas no son satisfechas, se genera frustración.

Más allá de las posiciones a favor o en contra de las nuevas formas de participación digital, no existen evidencias claras de cómo se combinan estas metodologías híbridas y todavía no parece existir un método digital que asegure procesos deliberativos de calidad (Nez & Ganuza, 2020). Por otro lado, hay que tener en cuenta que el mero

hecho de incorporar nuevos canales de participación digital o individual no asegura que los inconvenientes que existían con los métodos tradicionales desaparezcan. Esto plantea que es necesario evitar caer en cierto determinismo procedimental. Por mucho que se trate de replicar el mismo instrumento con los mismos recursos y atendiendo a la misma normativa, los efectos del mismo nunca son iguales ya que el contexto político y social tampoco lo son. Lo que puede ser exitoso en un lugar, puede no serlo en otro. En otras palabras: “La innovación exitosa no puede ser resultado de un protocolo sino que surge en contextos que la favorecen” (Carrera, Brugué, Casademont, & Serra, 2019, pág. 13).

Las características socioeconómicas de la población, el tejido asociativo existente y el sistema de participación heredado en cada ciudad son factores que sin duda condicionan el éxito y fracaso de los procesos participativos implementados. Si bien, el éxito de ciertas fórmulas puede demostrar su viabilidad, no asegura su infalibilidad (Pindado, 2009, pág. 131). Por lo tanto, frente a enfoques demasiados procedimentalistas, no hay que perder de vista el contexto existente y la manera en que se relaciona instrumento y realidad social. Parafreando una metáfora utilizada por el politólogo Fernando Vallespín: “aveces se tiende a concentrarse excesivamente en mirar el canal sin detenerse a revisar si hay agua dentro”.

Tabla 3. Elementos a considerar en el diseño de un mecanismo participativo

Sujeto participativo	Asociativo	Individual	Mixto
Canal de relación	Presencial	Digital	Mixto

Elaboración propia

Distribución del poder

Una vez conocido el diseño participativo, es importante conocer que relaciones se generar entre la administración y los actores sociales implicados, así como entre los propios participantes. Esto nos debe permitir conocer que actores tienen más capacidad de incidir en las decisiones finales y atender a las razones que producen esas asimetrías.

Una de los aspectos fundamentales a tener en cuenta en esta variable son las formas en que se toman las decisiones. Esta se puede dividir en dos formas básicas: la

agregativa y la deliberativa. En la «agregativa» las decisiones se toman en base a la suma de las posiciones individuales y suelen partir de posiciones previamente tomadas. A través del voto, se suman las diferentes posiciones y la opción más votada es la tenida en cuenta. En cambio, la «deliberativa» se basa en el consenso y parte de la base de que las posiciones son cambiantes. Los procesos colectivos e intersubjetivos desarrollados durante la deliberación permiten cuestionar la posición inicial, desmontando la idea de la elección racional individual o el planteamiento corporativo en el que las decisiones están tomadas de antemano. Desde una perspectiva habermasiana, las preferencias individuales se forman (y trans-forman) a través del debate, modificando los intereses preexistentes y generando un consentimiento compartido entre iguales (Habermas, 1996 [1992]). La deliberación es un proceso pedagógico basado en la transformación dialéctica individuo-asamblea (Parkinson, 2012). La deliberación es una vía para buscar soluciones comunes a problemas comunes. Discutir implica reconocer al otro (Bauman, 2008). Sin deliberación, es más fácil caer en una participación competitiva que tiende a enfrentar a diferentes intereses privados e impide llegar a consensos comunes (Rendueles, 2020).

No obstante, los actores de una red de gobernanza se insertan con un bagaje de valores, creencias, experiencias y costumbres formadas fuera de ese proceso. Esto supone que la deliberación tiene sus limitaciones y es imposible asumir que permite redefinir completamente la identidad, las preferencias y las posiciones de los actores (Dente & Subirats, 2014, pág. 80).

De acuerdo a Brugué y Gallego (2001) para que se dé un proceso deliberativo de calidad, se debe actuar desde el principio de red y no desde el de universalidad, ya que es imposible que miles o millones de personas lo puedan ejercer. Desde un plano procedimental, esto pondría en cuestión los nuevos mecanismos de participación masiva implementados en los últimos años basados en la participación digital. De hecho, en los últimos años, la formas de deliberación online se han convertido en uno de los grandes retos y temas de estudio (Barandiaran, y otros, 2017; Aragón, Gómez, & Kaltenbrunnery, 2017). Partiendo de que ninguna tecnología puede replicar la intensidad emocional de la cercanía cara a cara (Bermejo, 2019, pág. 45), ¿hasta qué punto los mecanismos digitales permiten generar consensos basados en la diversidad? ¿En qué medida permiten modificar las relaciones de poder generadas en la deliberación presencial? ¿Qué nuevas formas de desigualdad se generan? Sin duda, todavía preguntas difíciles de responder.

Para garantizar un proceso de deliberación eficaz, hay que tener en cuenta las siguientes condiciones: 1) Capacidad comunicativa de las instituciones a la hora de explicar los objetivos del espacio de gobernanza abierto; 2) Capacidad de escucha y respuesta a las diferentes posturas existentes; 3) Reconocimiento y respeto entre los diferentes actores (Brugué, 2009). Desde este posicionamiento, el rol fundamental de la administración es ayudar a que la ciudadanía puede participar en tiempos y espacios adecuados, estableciendo unas reglas del juego claras en el proceso y un sistema de garantías (Pindado, 2005).

Una de las garantías fundamentales para cualquier proceso de participación es la información. Sin información es muy difícil poder tener una posición formada en el asunto. Bajo el imperativo “conocer para deliberar”, es imprescindible el conocimiento para poder participar de una manera efectiva (Dente & Subirats, 2014, pág. 102). De acuerdo al estudio dirigido por Joan Font sobre la muestra de 551 mecanismos participativos en España realizada entre 2010 y 2012, un tercio de los procesos se desarrollaron sin provisión de información (Alarcón, Font, & Madrid, 2015, pág. 47).

Pero así como informar es un principio esencial de cualquier proceso participativo, hay que saber cómo informar. La accesibilidad a la información de forma desbordante es inoperativa ya que en vez de procesar información, se consume (Garcés, 2017). El exceso de información reduce la capacidad analítica, basada en distinguir lo esencial de lo no esencial (Han, 2018). En este sentido, “más información no conduce necesariamente a mejores decisiones (...) En un determinado momento, la información ya no es informativa, sino deformativa” (ibíd. pág. 37).

Por tanto, la información debe ser clara y precisa; tanto comprensible como aprensible. Solo se consigue diversidad e inclusión si se transita de un lenguaje técnico y especializado a uno que pueda ser comprendido por todo tipo de participantes de una forma clara y sintética (Subirats, 2001). Por lo tanto, lo primero que hay que hacer en cualquier proceso es seleccionar adecuadamente la información y generar espacios en donde esa información se pueda procesar.

Además de garantizar un acceso adecuado a la información, otro de los elementos esenciales en la deliberación y que no se suele tener en cuenta es el rol de los facilitadores. El objetivo de la facilitación es que la deliberación sea inclusiva y productiva (Escobar, 2019). Es decir, no solo tiene que distribuir la palabra sino guiar el debate en aras de que tenga un efecto resolutivo (ibíd.) Para garantizar que las relaciones de poder asimétricas de partida se logren reducir, debe involucrar diferentes

saberes y formas de conocimiento, generando un clima de colaboración que permita movilizar la inteligencia colectiva. Además, debe lidiar y explorar con el conflicto. El trabajo de la facilitación no se reduce al espacio deliberativo, sino que juega un rol muy importante antes (difusión, preparación del espacio, interrelación entre actores) y después (elaboración de conclusiones, seguimiento de las mismas, rendición de cuentas) (ibíd.). Además, puede servir como enlace de conexión entre los participantes en los organismos técnicos (Baiocchi & Ganuza, 2014).

Uno de los debates surgidos en torno a la facilitación es quién debe asumir dicha tarea: funcionarios, empresas privadas o los propios participantes (Escobar, 2019). Cada uno de ellos tiene sus pros y sus contras. El funcionariado puede tener un trabajo más continuado y profundo tanto antes como después de la deliberación, formando parte tanto de la fase de diseño como de la ejecución. Además, suele tener un mayor contextualización de la realidad. Sin embargo, puede tener un rol más parcial y limitar la discusión en función de la posición institucional. En el caso de la empresa suele ser percibida desde una posición más neutral aunque su implicación en el proceso suele ser menor, desconociendo la realidad contextual. Por último, la facilitación de los propios participantes permite un proceso de formación, evita su profesionalización y puede asegurar su continuidad en el tiempo, aunque también puede generar situaciones de parcialidad y conflicto. Más allá de que actor sea el más idóneo, la realidad demuestra que existe una falta de personal administrativo capacitado en este tipo de dinámicas (Goldfrank, 2019), lo que ha llevado a la contratación de facilitadores externos o, directamente, prescindir de este tipo de figuras. De hecho, en la investigación de Alarcon et al. (2015, pág. 47), solo el 40% de los 551 mecanismos de participación analizados contaron con facilitadores.

Por otro lado, existe el riesgo de que los procesos participativos sean instrumentalizados. Uno de las formas más utilizadas es a través del ocultamiento de intereses políticos por medio de criterios técnicos, concebidos como neutrales. Es por tanto, que si no se lleva a cabo un oportuno control, existen la posibilidad de que los espacios participativos acaben siendo controlados por determinados grupos, ya sean partidos políticos o determinadas fuerzas sociales, cooptando los espacios participativos e introduciendo las mismas dinámicas de los espacios parlamentarios, lo que puede promover la apatía de los participantes.

En función de las estrategias llevadas a cabo por los diferentes actores implicados en la red de gobernanza, Pindado (2009) plantea los siguientes escenarios: (1) despotismo ilustrado, (2) normativista, (3) ciudadano-cliente y (4) estratégico. Para

este autor, el escenario ideal sería el estratégico, aquel en el que la participación se convierte un eje transversal en la actividad municipal y en donde las relaciones entre la administración y las asociaciones se construyen en base a relaciones de horizontalidad y autonomía entre las partes.

Tabla 4. Actitudes de los actores frente a participación ciudadana

Modelos /Actores	Políticos	Técnicos	Asociaciones y ciudadanía
Despotismo ilustrado	<ul style="list-style-type: none"> • No hace falta compartir el poder • Si alguien quiere participar que se presente a las elecciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ya sabe hacerlo todo. Rinde cuentas solo a los políticos. • La ciudadanía ha de adaptarse a su lenguaje y a sus tiempos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las asociaciones se consideran las únicas representantes • Utilizan canales informales. • Centradas en la obtención de subvenciones. • Se quejan de que la gente no quiere participar.
Normativista	<ul style="list-style-type: none"> • Se ajustan a la norma. • Modelo de consejos. • Más discursiva que real (modelo jerárquico). 	<ul style="list-style-type: none"> • Relación amable con asociaciones. • La participación se reduce al área social. Existe dificultad que otras áreas entiendan su trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se limitan a ser actores consultivos pero no propositivos. • Se convierten en pseudofuncionarios; dedican más tiempo a la administración que al activismo barrial
Ciudadano-Cliente	<ul style="list-style-type: none"> • Buen servicio de información y orientación. • El ciudadano es un cliente que hay que contentar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Función de relaciones públicas. Tratan al ciudadano como un cliente • Más que información, propaganda. Uso de las TIC's 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizan locales municipales y tienen una completa dependencia del municipio • Tienen más clientes que socios.
Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> • La participación es un eje transversal en la actividad municipal. • Líneas de trabajo y objetivos claros. • Gran pacto político para ello. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los reglamentos y órganos se construyen en base a los objetivos planteados, a través de procesos amplios incluyendo diferentes saberes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Buscan formas de autonomía para no ser dependientes a las administraciones. • Centran su trabajo en el territorio y buscan aumentar el tejido social.

Para Subirats, Parés y Blanco, aquellas redes participativas que consigan reducir las desigualdades de partida mediante mecanismos de deliberación y un sistema de incentivos que promueva la participación de los más excluidos, será un proceso de mayor calidad democrática. (2009, pág. 383). Es precisamente este criterio el que tendremos en cuenta a la hora de valorar esta variable. Para su análisis, se recurrirán tanto a informes elaborados por la autoridad competente en la materia, como entrevistas realizadas a los diferentes actores involucrados. De esa manera podremos identificar el mecanismo de toma de decisiones, las condiciones de participación existente y el rol de los facilitadores. El objetivo en última instancia será analizar las relaciones de poder generadas tanto de la administración con la ciudadanía como entre la propia ciudadanía.

Permeabilidad

La última de las variables está asociada al grado de incidencia que tiene la participación en las políticas públicas. Dicho de otra manera, la capacidad de que los consensos adoptados en las redes participativas sean traducidos a acciones concretas por parte del gobierno. Es decir, que haya un compromiso real de las instituciones políticas en aplicar los acuerdos llevados a cabo en lo proceso participativo en red. Estudios anteriores (Head, 2007; Smith, 2009) han señalado que la mayoría de procesos participativos no alteran las decisiones políticas, promoviendo el desinterés de la ciudadanía. El estudio de Alarcón et al. (2015, pág. 47) al que ya se ha hecho referencia, señala que de las 551 experiencias estudiadas, solo el 30% tenía efectos sustantivos concretos mientras que el 70% restante se limitaba a consultar a la ciudadanía.

El grado de permeabilidad se entronca con el debate sobre la concepción de la participación institucional como medio o fin en sí mismo; si la implementación de determinados mecanismos participativos es un dispositivo utilizado por los gobiernos para legitimar ciertas políticas o, si por lo contrario, sirve como una herramienta de control por parte de la ciudadanía que permite influir en la toma de decisiones políticas y promueve la redistribución del poder. Como dice Tomás Villasante, la participación debe servir más como un mecanismo para “emponderar” que para “empoderar”.

El primero de los planteamientos está asociado al enfoque foucaultiano de los dispositivos del poder. Desde esta posición, la participación es concebida como un mecanismo “máscara” o un “cosmético” (Ibarra & Blas, 2006) que esconde formas de control social, cooptación y mitigación del conflicto (Villasante, 1995; Guarneros-Meza,

Tellería, Blas, & Pill, 2018). Esta visión vendría a reafirmar la visión de que los gobiernos solo ponen en funcionamiento determinadas redes participativas si tienen las garantías de controlar los resultados obtenidos (Aguar & Navarro, 2000).

La prioridad para los gobiernos que ponen en marcha este tipo de mecanismos no es la transformación sino la legitimación. Esta línea acompañó la mayoría de reformas sobre participación que se introdujeron en Europa en la década de 1990 y 2000. De acuerdo a los documentos emitidos, la participación se concebía como una vía para recuperar la legitimidad perdida de las instituciones liberales sin hacer mención al objetivo redistributivo que había sido considerado en otras latitudes (Ibarra & Blas, 2006; Ganuza & Francés, 2012a).

De acuerdo a Boltanski (Fraser, Boltanski, & Corcuff, 2019, pág. 63), una de las especificidades de la NGP o el modelo de gestión gerencial instaurado en Europa desde la década 1990, ha sido su capacidad de tolerancia frente a la crítica, a condición de que esa crítica permaneciera confinada en el orden del discurso y que sus consecuencias prácticas ni siquiera pudieran ser contempladas. Las formas antiguas de gestión que antes temían a la crítica, ahora han sido sustituidas por formas de gobernanza con capacidad de incorporar ciertos elementos de crítica cuidadosamente seleccionados sin necesidad de movilizar formas de control represivas.

Desde el enfoque asociado a la democracia radical (Ibarra, Martí, & Gomá, 2002; Ibarra, 2011; 2018), la participación se concibe como un mecanismo que permite abrir canales de interrelación con la ciudadanía y ampliar las oportunidades para poder incidir en las decisiones políticas. A su vez, la puesta en marcha de redes de gobernanza participativa permite romper las lógicas monopólicas, corporativas y clientelares, modificando de esta manera la selectividad estratégica existente.

Desde este planteamiento, no existe una dicotomía entre legitimación y transformación sino que son elementos que deben complementarse. Si no hay efectos sustanciales, la legitimación del proceso puede quedar en entredicho. De la misma manera, incluso para aquellos posicionamientos que ven únicamente la participación como un mecanismo para reforzar decisiones ya tomadas, si no son legitimados por la sociedad, puede generar más contrariedad de la que inicialmente existía.

El hecho de que exista un alto grado de permeabilidad en la política no garantiza que el impacto redistributivo de la riqueza vaya a ser elevado. Las limitaciones de la

institución en general y los mecanismos participativos en particular, muestran la dificultad de llevar a cabo cambios profundos. Así, los pocos recursos con los que suelen contar este tipo de iniciativas, pone de manifiesto su limitada capacidad redistributiva (Levine, Fung, & Gastil, 2005; Ganuza & Francés, 2012a).

Además, las contradicciones inherentes de la democracia parlamentaria y participativa pone de manifiesto la dificultad a la hora de compaginar determinadas decisiones. ¿Cómo articular el programa de un partido político con las decisiones tomadas en un espacio de gobernanza participativa? Si los votantes escogieron al partido político por una determinada línea política, ¿cómo legitima posiciones que se contradicen a las del programa?

Algo en lo que se ha venido insistiendo durante toda la exposición, es el carácter relacional del marco analítico. Es en su relación con las otras dimensiones y variables, que se encuentra el carácter explicativo de cada una de ellas. De esta manera, es difícil que el grado de permeabilidad de un modo de gobernanza participativa sea alto si no se cuenta con recursos o no existe voluntad real de que el espacio trascienda de una función meramente consultiva y legitimadora.

Para medir esta variable, se tendrá en cuenta tanto elementos objetivos, como el nivel de ejecución de una propuesta acordada, como aspectos subjetivos, asociados a la percepción que tienen los participantes sobre el mecanismo participativo. Si bien, los efectos materiales son más difíciles de medir, los simbólicos deben ser identificados a través de un análisis del discurso. En este sentido, una buena valoración legitima el proceso y puede fortalecerlo, promoviendo la implicación de las personas en la resolución de problemas comunes (Pindado, 2009). En cambio, si los participantes consideran que no tienen en cuenta sus propuestas, puede promover la desconfianza e la indiferencia hacia la institución. Las fuentes utilizadas para valorar esta variable serán informes evaluativos de los mecanismos estudiados, así como entrevistas realizadas a los participantes de la red, tratando de recoger una muestra lo más diversa posible.

1.3.3. Modos de representación

De acuerdo al EER de Jessop, el modo de representación es una dimensión clave a la hora de analizar el modelo de gobernanza participativa. En función de la manera en que está organizada la arquitectura administrativa y los dispositivos de relación que se establecen con la sociedad civil, ciertos actores tienen más oportunidades de que sus

intereses acaben estando representados en el Estado. En este sentido, el objetivo para esta investigación es identificar la composición social de los modos de gobernanza participativa analizados tanto desde un plano cuantitativo (número de actores) como cualitativo (tipo de actores). Dependiendo de los resultados obtenidos, se establece una selectividad estratégica representativa caracterizada por un determinado grado de inclusión.

Desde la dimensión relacional, la selectividad estratégica del modo de representación no se rige únicamente en función de la acción estatal sino que también depende de las estrategias llevadas a cabo por los distintos actores sociales. En función de la estructura selectiva establecida por el Estado (modo de articulación y modo de intervención), las fuerzas sociales deben adaptarse y reorganizarse a las coyunturas específicas de manera que puedan canalizar sus intereses. Esto incluye una serie de repertorios de acción (Tarrow, 1997) llevados a cabo tanto a través de canales formales de participación como informales.

Aunque para esta investigación solo nos centraremos en analizar los espacios de gobernanza participativos formales, hay que tener en cuenta que más allá de los espacios reglados entre el Estado y la sociedad, se establecen comunicaciones paralelas que pueden ser igual o más efectivas (Jessop, 2017, pág. 108). Estas pueden ser desde una llamada telefónica, al inicio de un ciclo de movilizaciones. Por lo tanto, pese a que existe una estructura que privilegia determinados actores, la acción de estos puede modificar el escenario de partida. Es por ello que se cumple aquello que plantea Jessop de que “las estructuras son estratégicamente selectivas pero no absolutamente restrictivas” (Jessop, 2017, pág. 100).

Tipos de representación

Por definición, el sistema democrático liberal se ha construido en base al modo representativo parlamentario. De acuerdo a este modo de representación, los intereses de la sociedad se canalizan a través de los partidos políticos, por lo que la participación de la ciudadanía es indirecta. Es a través del voto que la ciudadanía cede la soberanía al partido político quien se encarga de defender sus intereses.

Además del modo representativo parlamentario, Jessop apunta otros cuatro modelos de representación. Todos ellos son modelos ideales y en la práctica se combinan, pudiendo reforzarse, limitarse o incluso anularse entre ellos. Los modos de

representación descritos por el autor inglés son: clientelismo, corporativismo, pluralismo y *raison d'Etat* (Jessop, 2017, pág. 107).

El «clientelismo» es un modo de representación simple basado en una forma de relación jerárquica. A cambio de determinado apoyo político, un patrón le otorga a un cliente una serie de recursos que necesita. En este modo de representación, las relaciones siempre están basadas en criterios de desigualdad y subordinación (ibíd., pág. 107). En función de las formas de Estado y la cultura política arraigada, es más fácil o difícil que se den estas lógicas (Skocpol, 1995 [1985], pág. 127).

El «corporativismo» nace como contrapartida al modelo parlamentario tradicional. En contra de la visión monopólica en la que los partidos son los únicos representantes de la sociedad, considera que es necesario incluir nuevos actores en los espacios de decisión. Esta representación se constituye en base a un arreglo institucional promovido por el Estado quien es el responsable de organizar y articular los intereses de la sociedad civil organizada. En los modelos corporativos, los grupos de interés representan exclusivamente determinados intereses socioeconómicos funcionales y, a través de la legitimidad otorgada por el Estado, consiguen un estatus público que les da el derecho a participar en la elaboración de políticas públicas y constituirse como el principal intermediador entre el Estado y la sociedad (Skocpol, 1995 [1985], pág. 126). Pese a que existen multitud de formatos corporativos, todos ellos comparten las siguientes características: 1) Existencia de un número limitado de actores representativos. 2) Limitación de funciones y ámbito de representación. 3) Relación de reconocimiento mutuo e interdependencia entre el Estado y la corporación representada. (Schmitter, 2007 [1974], pág. 620).

Tanto el modo de representación clientelar como el corporativo se basan en relaciones de interés “económico-empresariales” y “civil-corporativas” institucionalizadas. Sin embargo, este modelo de representación tiene sus limitaciones. En momentos de cambio político, los clientes y las organizaciones favorecidas por un determinado modelo de selectividad estratégica, pueden quedar excluidas de los espacios de representación y decisión (Jessop, 2017, pág. 108), un marco que se puede trasladar al campo de las políticas participativas.

El «pluralismo» es un modelo de representación basado en la competencia entre determinados actores por el acceso a los espacios de decisión. Al igual que el corporativismo, considera que más allá de los actores parlamentarios, existe una serie de organizaciones de la sociedad civil que tratan de incluir sus intereses en los

espacios de decisión estatales. Sin embargo, a diferencia del corporativismo, el modelo pluralismo no considera que haya que limitar el número de actores, sino que cuantos más haya más democrático será el sistema (Schmitter, 2007 [1974], pág. 619). En función de la capacidad de movilización de recursos, unos actores tienen más capacidad de acceder al Estado que otros.

Al modo de representación pluralista, se podría añadir una actualización que ha venido a denominarse como «neopluralista». A diferencia del pluralismo, no considera que el acceso al poder se rija por criterios competitivos equitativos, sino que exista un carácter desigual que permite que ciertos actores tengan mayores posibilidades frente a otros. Una visión que se asemeja a la planteada por la selectividad estratégica de Jessop. Sin embargo, a diferencia del EER de Jessop, este enfoque deja de lado el papel que juega el Estado a la hora de definir estas interacciones.

Finalmente, la «*raison d'Etat*» es un modo de representación monopolizado por el ejecutivo en el que desaparecen los canales formales de representación político y social¹⁴. A través del principio ilusorio del “interés general”, el Estado, representado en el gobierno, se ve legitimado sin necesidad de mediar con partidos y organizaciones sociales (Abrams, 2015 [1977]). Y es que no hay algo más político que el interés general: una universalización de aspectos consensuados en función de unos intereses vencedores de forma histórica. Aludiendo a este principio, el Estado puede extralimitarse en sus competencias asignadas, declarando estados de emergencia o excepción (Jessop, 2017, pág. 110).

Tabla 5. Modos de representación

Modo de representación	Descripción
Parlamentario	Representación monopolizada por los partidos políticos
Clientelar	Representación marcada por formas de relación jerárquicas cliente-patrón
Corporativo	Representación estable formada por sectores del Estado y la sociedad civil
Pluralista	Representación variable en función de la capacidad de los diferentes grupos sociales por integrar sus intereses
Raison d'Etat	Representación monopolizada por el ejecutivo

Elaboración propia a partir de Jessop, 2017 [2016], pág. 107.

¹⁴ Hay que anotar que la *Raison d'Etat* es un principio relativamente moderno que no tiene precedente hasta el siglo XVIII. La *Raison d'Etat* sustituye a la *Razón dynastique*. Esto supone un cambio transcendental ya que se sustituye a las personas como poseedores de la soberanía, reflejada en la famosa frase de Luis XIV de “l’Etat, c’est moi”, por la institución, separándolo la soberanía de los hombres que lo ejercen por el propio Estado (Baqués, 2015).

A los cinco modelos de representación propuestos por Jessop, habría que agregarle el “modo de representación participativo”, un modo basado en la promoción de mecanismos de interrelación entre la ciudadanía y el Estado. A diferencia del corporativismo o el pluralismo, el modo de representación participativo se presenta como un modelo de representación abierto a toda la ciudadanía. Un modo de participación directa que, en el modelo de democracia parlamentaria predominante, puede convivir con formas de representación indirectas. Desde este enfoque normativo, el modo de representación participativo se caracteriza por una amplia apertura social en los procesos de toma de decisiones públicas.

Sin embargo, no hay que olvidar que bajo el supuesto principio de universalidad, se esconden relaciones de desigualdad que pueden contener componentes característicos del modo de representación clientelar, corporativista o pluralista. De acuerdo a Nancy Fraser, es necesario cuestionar el sentido universal de participación y deliberación otorgado por Habermas, ya que en realidad es un derecho restringido. Como afirma la propia Fraser (1985): “el mundo no es un salón ilustrado”.

A continuación se apuntan los campos que condicionan la desigualdad en los modos de representación participativa: (1) la desigualdad estructural y (2) la desigualdad promovida por la estatalidad. Por desigualdad estructural participativa se entiende las diferentes capacidades que tiene la población a la hora de formar parte e influir en los espacios de gobernanza. En cambio, por desigualdad en función de la estatalidad, nos referimos a las acciones llevadas a cabo por parte del Estado que posibilitan o evitan la representación de ciertos intereses de la sociedad en dichos espacios. La relación entre ambas determina las condiciones para la participación, aspecto fundamental que debería ser tenido en cuenta en cualquier estudio sobre la temática. No hay que ver estos dos ámbitos como algo separado, sino que se retroalimentan de forma constante: las desventajas económicas impiden la participación y a su vez la ausencia de sectores sociales en la construcción de políticas públicas impide que estén representadas sus necesidades, lo que constituye un círculo vicioso de subordinación (Fraser, 2016 [2000]).

Desigualdad estructural

Uno de los consensos en los estudios sobre participación es que existe una clara relación entre desigualdad social y desigualdad política. Diversos estudios tanto a nivel internacional como estatal, han demostrado que las personas con menos nivel educativo, ingresos bajos o socialmente aisladas y desmotivadas, tienden a participar

menos (Alarcón, Font, & Madrid, 2015). De la misma manera, los estratos altos de la sociedad tampoco se involucran, al resolver sus necesidades por medio del mercado (Blanco & Nel-lo, 2018). Las personas que más participan son hombres de clase media-alta, edad adulta (entre 30-60 años) y pertenecientes a alguna asociación (Ganuzo & Francés, 2012a; Alarcón & Font, 2014; Alarcón, Font, & Madrid, 2015), un perfil muy similar al de los participantes en las elecciones o en las asociaciones (Montero, Font, & Torcal, 2006; Font, Pasadas, & Fernández-Martínez, 2019). Todo ello está atravesado por una matriz colonial de dominación en torno a la renta, la clase, el género o la raza (Collins, 2017).

Estas desigualdades de partida no pueden ser obviadas por las administraciones. De lo contrario, se puede llegar a la siguiente paradoja: pese a que la gobernanza participativa tiende a concebirse como una vía para redistribuir el poder, el hecho de que las personas que más participan correspondan a grupos sociales con un nivel medio alto de recursos, puede hacer que se reproduzcan o aumenten las desigualdades de partida (ibíd.). De lo anterior surgen las siguientes preguntas: ¿es inevitable la participación elitista? ¿Pueden los subalternos estar representados? Si consideramos la participación como un acto que va más allá de la acción racional individualista, se podría considerar que ciertos estratos de clase media pueden incorporar los intereses de otros grupos no representados. Sin embargo, ¿cómo asegurar que esto vaya a suceder? ¿Es necesario que la clase media haga de ventrilocuo? ¿Deben estar condenados los sectores subalternos a que cierta vanguardia les brinde oportunidades?

En el texto clásico de Gayatri Spivak titulado “¿Puede hablar el sujeto subalterno?” (1998), la filósofa india plantea las dificultades que encuentran las personas subalternas para poder ocupar espacios de interlocución directa, siendo sustituidas por otras personas que hablan en su nombre. Para la autora, la subalternidad está construida en función de la clase, la raza y el género, una dimensión asociada al enfoque interseccional.

Otro de los aspectos que condicionan la participación es el «sesgo asociativo». De acuerdo a algunos autores (Font, Blanco, Gomá, & Jarque, 2000), a la administración le resulta más operativo negociar con asociaciones debido a que: (1) son concebidas como interlocutores válidas de los intereses, necesidades y demandas de la ciudadanía, (2) es más fácil negociar con grupos organizados que con ciudadanos desinformados y sin posiciones claras y (3) son grupos con una considerable

capacidad de influir y movilizar a la opinión pública, por los que son los primeros en ser escuchados para evitar un conflicto posterior.

Además del sesgo asociativo, también se advierte un “sesgo ideológico” en la representación de los procesos de participación ciudadana. Varios estudios (Navarro, 2000; Ganuza & Francés, 2012b), apuntan que las asociaciones que resultan ser más afines a la ideología del gobierno son las que más participan. Por el contrario, las asociaciones que se sitúan en posiciones ideológicas contrarias, tienden a desacreditar el proceso participativo implementado. Esto nos lleva a plantear que en ciertas ocasiones, el modo de representación participativo puede estar subordinado y ser funcional al modo de representación parlamentario. No obstante, otros trabajos señalan que a medida que el instrumento participativo se consolida en el tiempo, se da un reemplazo de participantes con una posición ideológica más heterogénea (Ganuza & Francés, 2012b, pág. 294).

De acuerdo a Navarro (2000) el principal objetivo de un partido es ganar las elecciones por lo que los procesos participativos implementados deben ser funcionales a ese objetivo. La manera de conseguirlo es que las organizaciones afines tengan más opciones, generándose una relación de interdependencia entre el partido, que consigue el apoyo electoral, y la asociación, que consigue sus intereses, como puede ser la obtención de subvenciones. Por lo tanto, según esta postura, los procesos participativos no son democráticos ya que tienden a favorecer a una élite cercana al poder (ibíd.). De este planteamiento se puede concluir que, pese a que la gobernanza participativa se presenta como un modo de representación abierto, en la práctica esconde formas de relación propias del modo de representación corporativo o clientelar. Para refutar este planteamiento, habría que aceptar la premisa de que las políticas de participación influyen en los resultados electorales. No obstante, la participación ha solido tener un impacto intrascendente en las elecciones (Font J. , 2001, pág. 21).

En síntesis, así como existe segregación participativa en función de la clase, la raza, el género o la edad, también se podría incluir otros factores como el sesgo asociativo o ideológico. Esto nos lleva a concluir que, a pesar de que la gobernanza participativa se basa en un principio de universalidad, no está exenta de relaciones de dominación y asimetría. Todos ellos son factores que se relacionan y entrecruzan definiendo la estrategia selectiva del Estado. Desde la posición de esta investigación, un modelo de gobernanza inclusivo será aquel que tenga en cuenta las desigualdades de partida,

promoviendo espacios en los que pueda participar los sectores históricamente infrarrepresentados.

Desigualdad promovida por la estatalidad

Además del papel que juegan los factores estructurales en las formas de representación participativas, hay que incluir el rol que juega la propia estatalidad sobre los modos de gobernanza participativa. La estatalidad depende tanto de los elementos asociados a la arquitectura institucional (1º dimensión de análisis) como los modos de intervención (2ª dimensión de análisis). Por lo tanto, si bien es verdad que existen coyunturas estructurales que condicionan los modos de representación, las estrategias del Estado pueden modificar esa estructura y permitir que se abran, restrinjan y anulen posibilidades a determinados actores.

Como se verá en el [apartado 2.2.3.](#), la introducción de los presupuestos participativos en varios municipios de España a principios de los 2000, modificó los canales tradicionales de la gobernanza participativa en España, pasando de una lógica de “representación” a otra de “presentación” (Ganuzá & Francés, 2012a). Es decir, se pasó de un modelo restringido a asociaciones, a un modelo abierto en el que se premiaba la participación de cualquier actor frente a los *stakeholders* tradicionales.

La posibilidad de incorporar nuevos actores sociales a los espacios de decisión gubernamental, permite abrir el debate sobre la legitimidad de la representación. Algunas asociaciones alegan que su voz tiene más peso debido a su amplia capacidad de representación y profundo conocimiento sobre el tema a debatir. Por otro lado, existe la visión de que la participación debería ser abierta a cualquier persona independientemente de su vinculación. Desde esta visión se preguntan. ¿Hasta qué punto las asociaciones son representativas de los intereses de un colectivo tan amplio y diverso como un barrio? ¿Qué mecanismos de control y participación tienen en su interior? En este sentido, de acuerdo a la encuesta del CIS (2450), menos del 1% de las personas que participan en asociaciones toman decisiones de forma colectiva.

De acuerdo a las investigaciones de Ganuzá y Francés (2012b), la desigualdad sobre los intereses sociales representados no se dan tanto “durante” sino “antes” del proceso participativo. Es decir, consideran que el sesgo es más notorio en el acceso que en el proceso de participación/deliberación, donde se tiende a igualar las formas de incidir. Por tanto, el principal reto de las administraciones locales estaría centrado en atraer a la población históricamente excluida. Esta visión pro-deliberativa es cuestionada

drásticamente por Young (2000), quien considera que la desigualdad se produce tanto en el acceso-a esta fase la denomina “externa”- como durante el proceso –a esta la califica como “interna”.

Young (ibíd.) considera que la deliberación no es un paréntesis en el proceso de dominación y desigualdad estructural. Todo proceso deliberativo, afirma, está cargado de una serie de códigos culturales que actúan como formas de poder, silenciando, desvalorizando y frustrando a un gran número de personas y grupos subalternizados. A diferencia de la visión esencializada de la deliberación como acto de escucha y entendimiento entre diferentes, Young afirma que es un acto competitivo. Los participantes no buscan un bien común sino ganar con el “mejor” argumento. Por eso, el consenso, más que un entendimiento entre las partes, anula las visiones oprimidas y reduce el horizonte explicativo. Así, puede suceder que pese a que un proceso participativo haya incluido en su composición una gran diversidad de participantes, en el proceso de deliberación se reproduzcan importantes desigualdades sociales que excluyen a las personas con menos recursos comunicativos.

En síntesis, pese que hay que tener en cuenta las desigualdades estructurales que condicionan las posibilidades de participación social, el diseño de los mecanismos participativos también influye en el tipo de representación. Por tanto, para esta dimensión, los interrogantes que se debe tratar de responder son: ¿de qué manera la implementación de los nuevos mecanismos de participación introducidos por los Ayuntamientos del Cambio favorecen o perjudican a unos actores frente a otros? ¿En qué medida modifica el modo de representación anterior? ¿Hasta qué punto las desigualdades estructurales son tenidas en cuenta a la hora de diseñar los nuevos mecanismos participativos? Esto supone cuestionar los supuestos democratizadores de la gobernanza participativa y analizar las formas de “jerarquía en la sombra” (Rhodes, 2007). En otras palabras, desenmascarar la selectividad estratégica del Estado (Jessop, 2017, pág. 112).

Para analizar el modo de representación establecido, el estudio analiza dos variables centrales: (1) cuánta gente participa y (2) que sectores de la población están representados. Esto permite analizar el grado de inclusión de los mecanismos implementados. Así, cuanto más numerosa y diversa sea la participación, más grado de inclusión tendrá el mecanismo participativo. No obstante, como se ha comentado, no solo hay que atender a la composición de los espacios de gobernanza participativa generados, sino en la capacidad de incidencia de los diferentes grupos e individuos. Además, con tal de comprender los cambios producidos, será necesario compararlo

con el modelo de participación institucional anterior, ya que como se ha mencionado en varias ocasiones, la selectividad estratégica presente está condicionada por la selectividad estratégica pasada. A la hora de medir la presentación, hay que tener en cuenta la dificultad existente para acceder a información sistematizada (Smith, 2009), por lo que obtener datos comparativos temporales y entre los casos de estudio será un reto a tener en cuenta.

Número de participantes

Esta variable está asociada al número de personas que participan en los mecanismos de gobernanza analizados. Para ello, se tendrá en cuenta tanto el número absoluto de participantes en el proceso, como el porcentaje de participantes en relación al censo total de personas que pueden participar. En el caso de que los mecanismos de participación implementados tengan una dimensión territorial, se desagregarán los datos a nivel distrital/barrial. Ello permitirá cruzar los datos socioeconómicos de cada territorio con los índices de participación, de manera que se pueda interpretar en qué medida la desigualdad urbana afecta al nivel de participación. Cuanto mayor sea el número de participantes tanto en términos absolutos como relativos, mayor legitimidad tendrá el proceso.

Tipo de actores

A través de esta variable, se pretende dar cuenta del tipo de composición social de los modos de gobernanza participativa. Por actor entendemos aquel agente a nivel individual o colectivo que toma partida en el proceso de toma de decisiones, emprendiendo acciones para influir en ésta (Dente & Subirats, 2014, pág. 73). Ello lo diferencia de las partes interesadas que, pudiendo verse afectada por las políticas públicas desarrolladas, no se inmiscuyen en el proceso. Un actor se caracteriza por tener una cierta coherencia interna en sus objetivos. En este sentido, si el Estado tiene diferentes intereses y objetivos, no se le puede considerar como uno solo sino habrá que fragmentarlo y dividirlo en función de los intereses mostrados.

Con tal de descifrar el tipo de composición de los actores participantes, se tratará de lograr información en función de diferentes atributos sociales como género (% de hombres y mujeres que participan), edad (% franjas de edad), origen (% de extranjeros), nivel de estudios (% con estudios superiores), nivel de renta o pertenencia asociativa. Además de medirlo en términos absolutos, se tratará de desagregar los datos territorialmente por distrito o barrio. La comparación con el peso

representativo total de cada uno de estos grupos, permitirá identificar cuál es el nivel de sobrerrepresentación e infrarrepresentación de los diferentes sectores sociales. En la recolección de esta información se tendrá a cuenta las diferentes fases de participación estipuladas para el proceso participativo analizado.

La principal fuente para acceder a los datos sobre participación será la proporcionada por el organismo impulsor: el municipio. Sin embargo, frente a la ausencia de posibles datos clave y en función de las propias capacidades investigativas, se tratará de complementar mediante el levantamiento de datos primarios.

1.3.4. Síntesis del marco analítico

El objetivo de este capítulo ha sido proponer un marco analítico que permita investigar los modos de gobernanza participativa implementados por los Ayuntamientos del Cambio. Para ello, se ha combinado el EER de Jessop, el cual permite concebir a gobernanza desde una lógica relacional entre Estado y sociedad, y la teoría de redes participativas, que aporta una dimensión más operativa al marco analítico. El resultado es la construcción de un sistema analítico compuesto por nueve variables distribuidas en tres dimensiones relacionales: el modo de articulación institucional, el modo de intervención y el modo de representación.

El “modo de articulación institucional” se encarga de analizar la dimensión interna de la administración. Recoge los aportes del concepto de Estado de Weber presentados al [comienzo del capítulo](#). El interés es analizar en qué medida la implementación de los mecanismos de participación permiten una transformación tanto en la estructura administrativa como en las formas de proceder del propio funcionariado. Además, permite identificar si la participación se concibe como un aspecto prioritario y transversal en la administración municipal.

El “modo de intervención” analiza las formas de relación entre la administración y la ciudadanía. Esta dimensión, se asocia al [enfoque foucaultiano](#) del Estado, centrado en analizar la incidencia de sus diferentes dispositivos en las relaciones de poder. La hipótesis planteada es que si se construye un diseño inclusivo que favorezca la participación y se reduzcan las desigualdades estructurales de partida, la legitimidad del modo de gobernanza implementado será mayor.

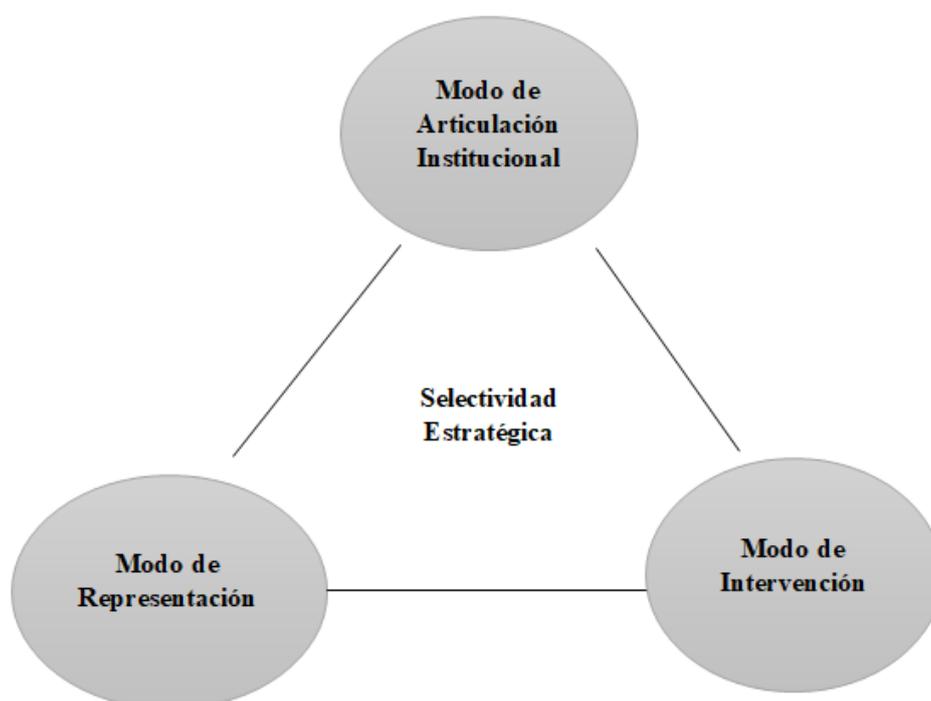
El modo de representación nos indica el grado de densidad y complejidad participativa que tiene la red de gobernanza. Es decir, el número y tipos de personas que la integran en función de sus diferentes atributos socioeconómicos. En esta dimensión es

crucial identificar que modificaciones se establecen frente a los patrones de participación anteriores. Un alto grado de inclusión indicará que los mecanismos participativos implementados han conseguido superar el sesgo participativo de anteriores modelos de gobernanza.

Como se puede apreciar, las tres dimensiones están atravesadas por la cuestión del poder y la desigualdad. Así, una de las preocupaciones centrales es analizar en qué medida los modos de gobernanza participativa permiten una redistribución del poder inclusiva que reduzca los desequilibrios de poder existentes. Sin excluir del análisis el comportamiento societal, este estudio se centra principalmente en el análisis de la estatalidad. Es decir, las formas y prácticas que el Estado desarrolla y su incidencia a la hora de que determinados intereses puedan acceder al Estado. Un acceso desigual que viene condicionado por la selectividad estratégica del Estado.

Como se muestra en el gráfico siguiente, las dimensiones institucionales del EER están interrelacionadas. De esta manera, las características de una modifican la otra. Dependiendo del modo de articulación institucional, se pueden desplegar una serie de mecanismos de intervención que a su vez condicionan el modo de representación existente. De la misma manera, el tipo de representación modifica las relaciones entre los actores y puede llegar a modificar el sistema organizativo de la administración.

Gráfico 4. Dimensiones institucionales del EER



Fuente: Mérida & Telleria, 2021, pág. 98

La clave de este marco analítico es, por un lado, caracterizar la selectividad estructural o modo de gobernanza participativa de cada una de sus dimensiones, y por otro, identificar cuáles son las relaciones causales entre cada una de ellas. De acuerdo al juego de variables dependientes e independientes se establece una batería de interrelaciones que permite explicar la configuración de un determinado modo de selectividad estratégica. Conocer que elementos tienen mayor peso a la hora de establecerse esa selectividad es uno de los elementos clave del análisis.

Además del relacional, otro aspecto fundamental para interpretar el marco analítico propuesto es la inclusión del tiempo como variable explicativa. La selectividad estratégica presente viene condicionada por la selectividad estratégica pasada. Nunca se parte de cero, siempre se ha de construir lo nuevo desde lo viejo. Por lo tanto, el análisis de los modos de gobernanza participativa no se puede llevar a cabo desde un plano ahistórico, sino que se debe situar en un espacio/tiempo determinado, atendiendo a los factores socioeconómicos que condicionan los equilibrios de fuerza. Es por ello que el estudio no se centra en análisis meramente procedimental de los modos de gobernanza sino que los sitúa en un contexto histórico determinado.

Finalmente, añadir que para cada una de las variables, se recurrió a diferentes fuentes de información que incluyen tanto revisión documental, entrevistas semiestructuradas a los actores implicados en los modos de gobernanza estudiados y observación de los procesos de participación investigados, detalladas en la siguiente tabla. Una triangulación de técnicas que permite contrastar y complementar la información obtenida. Para ello, se mantuvo una relación continua con los responsables de las áreas municipales de participación analizadas, lo que permitió acceder a información sobre los procesos muy relevante. Además se organizó un seminario con los concejales de participación de los tres Ayuntamientos del Cambio analizados en el marco del Congreso del Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP) realizado en Barcelona en noviembre de 2018. Asimismo, se asistió a varios Congresos durante todo el proceso de tesis que permitieron contrastar las diferentes fases de la investigación¹⁵.

¹⁵ A continuación, se apuntan a los congresos y cursos a los que asistí ya fuera como oyente o ponente durante el proceso de investigación de la tesis doctoral.: “Municipalab: el poder de la red” (octubre de 2018), “XVIII Conferencia Internacional de la OIDP” (noviembre 2018), “Presentación Informe PsPt Zaragoza” (Diciembre 2018), “Intercambio municipalista ZEC-Die Linke” (Enero 2019), “Atlas del Cambio” (enero 2019), “Evaluación PsPt Zaragoza” (febrero 2019), “Congreso XIV Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración” (julio 2019), “Jornadas sobre Participación: Continuidades y Rupturas. Estrategias Metodológicas y Debates” (Noviembre 2019), “Curso sobre Técnicas de participación Ciudadana organizada por

Tabla 6. Fuentes de información utilizadas durante la investigación

Documentación
<ul style="list-style-type: none"> ·Leyes Orgánicas ·Reglamentos de participación ·Normativas de procesos ·Informes elaborados por las administraciones locales ·Hemeroteca
Entrevistas semiestructuradas
<ul style="list-style-type: none"> ·8 cargos políticos ·12 Técnicos ·12 participantes miembros de asociaciones y ciudadanía no organizada ·1 Grupo de discusión (Valladolid) ·Seminario OIDP
Observación
<ul style="list-style-type: none"> ·2 Procesos participativos (Presupuestos participativos de Zaragoza y de Valladolid, edición 2019 y 2020)

Elaboración propia

Señalar que una de las limitaciones del estudio fue que la observación comenzó al final de la legislatura. El hecho de que solo Valladolid renovara gobierno en las elecciones de Mayo de 2019 dificultó la observación continuada de los procesos participativos indicados. Esto es un elemento importante a tener en cuenta ya que para la selectividad estratégica no solo es importante conocer qué tipo de actores hay dentro de la red sino como se configuran las relaciones de poder entre ellos, aspecto que permite apreciarse con mayor nitidez a través de este tipo de técnica de investigación. Al mismo tiempo, el hecho de que las entrevistas se realizaran acabando el mandato (octubre 2018-febrero 2019), permitieron a su vez dar una visión con mayor perspectiva de los procesos vividos.

el Gobierno de Aragón y la Universidad de Zaragoza” (Septiembre 2019-Junio 2020), “Curso sobre Democracia y decisiones políticas. Análisis de políticas públicas. Organizado por el IGOP” (Junio de 2020), “Seminario sobre Participación Política organizado por REDEM” (Septiembre 2020), “Curso de Metodologías participativas organizado por la Universidad Complutense de Madrid (Febrero 2021), “XII Congreso Latinoamericano de Investigaciones para la Paz” (Agosto de 2021), “Estancia doctoral Universidad de la República de Uruguay (Sede Salto) y Universidad Nacional de Rosario, Argentina (Noviembre 2021), “9º Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales organizada por CLACSO” (junio 2022).

Tabla 7. Marco analítico para investigar los modos de gobernanza participativa

Escenarios EER	Variables	Valores	Fuente	Causalidad
Modo de articulación institucional	Jerarquía administrativa	Única/ Compartida	· Documentación	Si el área de participación tiene peso en la estructura organizativa del ayuntamiento, está respaldado por un marco normativo innovador, cuenta con recursos y consigue trascender de su propia área, tendrá una mayor capacidad de transformar la estructura organizativa de la administración
	Recursos destinados	Incrementa/ Disminuye	· Documentación	
	Tipo de reglamentación	Tradicional/ Innovador	· Documentación · Entrevistas	
	Grado de transversalidad	Bajo/Medio/Alto	· Documentación · Entrevistas	
Modo de intervención	Diseño de la red	Abierta/Cerrada	· Documentación	Cuanto más abierta sea la estructura de relaciones diseñada, más equitativas sean las relaciones entre los actores y más permeable sea la institución, mayor incidencia y legitimidad tendrá la red.
	Relaciones internas de poder	Simétrica/ Asimétrica	· Documentación · Entrevistas · Observación	
	Permeabilidad	Baja/Alta	· Documentación · Entrevistas	
Modo de representación	Número de participantes	Alto/Bajo	· Documentación	Cuanto más numerosa y diversa sea la composición social de los espacios generados, mayor nivel de inclusión tendrá la red.
	Tipo de actores	Homogéneo/ Heterogéneo	· Documentación · Observación	

Elaboración propia

CAPÍTULO 2: ESTADO DE LA CUESTIÓN

Este capítulo tiene como objeto contextualizar históricamente las dos temáticas centrales de esta investigación: municipalismo y gobernanza participativa. Para ello, se ha estructurado en tres bloques:

En el primer bloque se da cuenta de las principales dinámicas centralizadoras y descentralizadoras del Estado español desde sus primeros procesos anexionadores a comienzos de siglo XV hasta la Constitución de 1978. El análisis histórico de esa época demuestra cómo, a medida que se fue expandiendo el Estado-nación, las soberanías locales fueron reduciéndose. De la misma manera, el apartado señala cómo el papel del municipio, central en la discusión sobre la conformación del Estado hasta inicios del siglo XX, fue sustituido por el de las regiones y autonomías, principal foco de disputa a partir de entonces.

En el segundo bloque, se lleva a cabo una genealogía de la participación institucional en España desde la Transición hasta el 2015, año en que las candidaturas municipalistas asumen el gobierno local de muchas de las principales ciudades españolas. A partir del análisis de las principales leyes referentes a las administraciones locales, y la revisión de diferentes publicaciones sobre la materia, se establece una evolución de las diferentes fases de la participación institucional en España. Para ello, se hace una caracterización de cada una de ellas en función de la concepción sobre la participación promovida por el Estado y los principales mecanismos de participación implementados, dedicando especial atención a los presupuestos participativos, centrales en la investigación empírica. Al mismo tiempo, la evolución de la participación institucional se pondrá en diálogo con la evolución de la estructura administrativa del Estado y las modificaciones de las capacidades de los gobiernos locales, un factor que ha incidido directamente en las posibilidades de desarrollo de los modos de gobernanza participativa.

En el tercer bloque se presenta el proyecto municipalista como parte del nuevo ciclo político iniciado en España a partir de 2014, surgido al calor del ciclo de protestas anterior que sacudió el país a partir de 2011 con el 15M como epicentro. En este sentido, el bloque comienza con una explicación sobre el proceso de surgimiento de las confluencias municipalistas. A continuación se da cuenta del impacto que tuvo en el sistema electoral municipal, destacando la caída del modelo partidista y el ascenso al gobierno de las candidaturas municipalistas en 15 capitales de provincia. En la tercera parte de este bloque se presentan las principales características del nuevo

municipalismo tanto desde una perspectiva global como atendiendo a las particularidades del caso español, poniendo especial atención a su forma organizativa y a la agenda programática propuesta. Finalmente, el bloque cierra con una presentación panorámica de las principales acciones que los Ayuntamientos del Cambio llevaron a cabo en materia participativa, identificando los principales cambios tanto a nivel organizativo-administrativo como de mecanismos implementados.

2.1. EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN LA HISTORIA DE ESPAÑA

España es considerado internacionalmente, un país altamente descentralizado. Su régimen de autonomías establecido en la Constitución de 1978, se ha constituido como un referente en los estudios comparados sobre descentralización (Ibarra, 2000). Si bien es cierto que en un inicio se dotó de un considerable margen de maniobra a las Comunidades Autónomas, a nivel local la distribución de competencias fue mucho menor.

Muestra de ello es que si bien, las Comunidades Autónomas tienen una capacidad de gasto del 37% del presupuesto estatal, los ayuntamientos apenas disponen del 13% (Álvarez, 2015, pág. 7). Una diferencia que se ha ido ampliando desde 1978 ya que mientras las CCAA han aumentado un 17% sus ingresos, los ayuntamientos solo lo han hecho un 3% (íbid.). En gran parte, esto se debe al papel jugado por los partidos regionales en el parlamento, siendo desde la década de los noventa un elemento clave a la hora de asegurar la gobernabilidad del sistema bipartidista (Domènech, 2020).

Además del reducido margen de maniobra a nivel financiero, a nivel competencial también existen fuertes restricciones en campos esenciales como salud, educación, vivienda, empleo o servicios especializados. Si a ello se le suma las leyes austericistas promovidas a partir de la crisis del 2008¹⁶, se concluye que la capacidad de acción de los municipios es bastante reducido. Un escenario de partida que hay que tener en cuenta a la hora de considerar las capacidades transformadoras del nuevo municipalismo y su proyecto participativo.

En clave comparativa, si se revisa el papel de los municipios en otros países, vemos que España se sitúa en una posición intermedia. En los países federales de la UE el porcentaje de gasto alcanza el 20%, mientras que en países como Gran Bretaña o EEUU, en donde el régimen de acción municipal es prácticamente inexistente, la capacidad es mayor (Blanco & Gomá, 2002, pág. 24).

De acuerdo al censo del 2019, en España existen 8131 municipios con un carácter demográfico altamente desigual. El 80% de los municipios concentran menos del 20% de población en España (Carrera, Brugué, Casademont, & Serra, 2019). Además, existe una tendencia cada vez mayor de concentración poblacional en las grandes urbes. Prueba de ello es que solo las áreas metropolitanas de Barcelona y Madrid,

¹⁶ Modificación del artículo 135 de la Constitución (2011), Ley de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera (2012) y Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (2013).

concentran 11 millones de habitantes, lo que equivale a casi una cuarta parte de la población del país. Una tendencia que va a más. De acuerdo a las últimas predicciones, en 15 años uno de cada tres habitantes vivirán en las metrópolis de Barcelona o Madrid.¹⁷

Si bien la transformación demográfica otorga un papel cada vez más importante a las ciudades, especialmente las grandes metrópolis, no existe una transformación administrativa que otorgue mayores capacidades administrativas a los gobiernos locales. Esto genera la siguiente contradicción: mientras los ayuntamientos han tenido que enfrentarse a la gestión de sociedades cada vez más complejas, las herramientas gubernamentales se han mantenido prácticamente iguales al marco planteado en la Constitución de 1978 todavía vigente. Esta realidad choca con las aspiraciones municipalistas que, precisamente, consideran el ámbito local como el escenario proclive para resolver las necesidades de la ciudadanía de forma participativa.

Pero, ¿en qué momento quedó subordinada la figura del municipio en el sistema institucional del Estado? ¿Fue así desde su constitución? ¿Existen antecedentes municipalistas anteriores o es un movimiento contemporáneo? Si atendemos al [marco teórico presentado](#), el Estado se define como un ente variable y polifórmico, resultado de las luchas históricas entre las fuerzas sociales y estatales. Lo anterior plantea la necesidad de hacer un pequeño repaso sobre la evolución y diferentes formas históricas que ha presentado, teniendo en cuenta las diferentes tensiones centralizadoras y descentralizadoras. De esa manera, se podrá comprender de mejor forma las limitaciones y potencialidades de acción de los gobiernos locales en la actualidad. Como apunta Bourdieu (1997, pág. 98): la única manera de entender lo que es el Estado –y lo que pudo ser- es hacer una reconstrucción de su génesis.

Si bien los gobiernos locales tienen actualmente un papel considerablemente subordinado en la estructura organizativa del Estado, esto no fue siempre así. Responde a un proceso de centralización de larga data iniciado con la construcción del Estado absolutista a comienzos del siglo XV, reforzado con el proyecto de Estado liberal en el siglo XIX y apuntalado durante la Dictadura Franquista (1939-1975).

¹⁷ Remacha, Belén y Ordaz, Ana (27 de febrero de 2019). Casi un tercio de la población española vivirá concentrada en Madrid y Barcelona dentro de 15 años. *El Diario.es*. Consultado en: https://www.eldiario.es/sociedad/Espana-vaciada-poblacion-Madrid-Barcelona_0_871763660.html

El objetivo de este apartado es explicar los hitos más importantes del proceso de centralización comentado, así como sus contestaciones, identificando los principales proyectos descentralizadores, referentes históricos del municipalismo de nuevo cuño instaurado a partir de 2015.

Antes del periodo absolutista (s. XVI-SVIII), el territorio de la Península Ibérica (España todavía no existía como tal), tenía una estructura organizativa fragmentada compuesta por diferentes señoríos y fueros locales. Durante el periodo de instauración de los reinos cristianos (s. VIII-XV), el fuero se constituyó como una figura jurídica creada por la monarquía con el objetivo de generar incentivos para la repoblación cristiana (Blesa, 2005). Los fueros definían tanto la forma de acceso a los recursos como las formas de organización de la propia comunidad. Ello permitía garantizar por escrito ciertos derechos comunales aunque dependía de la realidad de cada territorio, pudiendo a su vez servir como un mecanismo para asegurar ciertos privilegios a los actores locales. El principal mecanismo de toma de decisiones era el Concejo Abierto, asambleas populares en donde se decía de forma conjunta la gestión de los bienes comunales, una forma de democracia directa y autogobierno que irá perdiendo su autonomía a medida que el Estado se vaya desarrollando, quedando como un ente residual sin prácticamente capacidad de acción en la actualidad.

Por tanto, a diferencia de la historia oficial recogida en la mayoría de textos, en la Península el Antiguo Régimen no se componía únicamente de un sistema señorial caracterizado por una estructura social estamental basada en relaciones de vasallaje, sino que también existían comunidades libres con sus propias formas de organización y gestión territorial (Fernández, 2019).

Este Estado fragmentado comenzó a transformarse a partir de la fusión de los reinos de Aragón y Castilla por parte de los Reyes Católicos (1474-1516), dando inicio a lo que se ha denominado el periodo absolutista, el cual se extendió hasta el siglo XVIII. Un periodo que el historiador británico Perry Anderson (2011) ha denominado como “primera modernidad”, haciendo alusión al proceso de expansión del Reino de Castilla tanto a nivel peninsular como hacia las Américas. Un proceso de expansión que permitió asentar las bases del sistema-mundo capitalista (Wallerstein, 2004).

Las reformas centralistas promovidas por las nuevas monarquías absolutistas y el desarrollo de las oligarquías locales fortalecidas por las pujantes relaciones

comerciales internacionales, supuso que los sistemas de organización comunal fueran reduciéndose. A nivel administrativo, los concejos abiertos trataron de ser sustituidos por agentes periféricos del Estado como los corregidores reales, nombrados por el rey y responsables directos de la Corona en las poblaciones de cierta relevancia. Esta figura estatal jugó un papel administrativo central no solo en el territorio peninsular sino en las nuevas colonias adheridas al Imperio.

Los anhelos centralizadores del Estado absolutista chocaron muy pronto con los regímenes localistas asentados en el territorio. Una de las confrontaciones más destacadas fue la sublevación comunera acaecida en la Corona de Castilla entre 1520 y 1522, a comienzos del reinado de Carlos I (1516-1556). Si bien el Reino de Castilla se extendía de sur a norte de la Península, los principales focos de la revuelta se concentraron en la meseta central, especialmente en Toledo y Valladolid (Martínez, 2021). En un comienzo, las reclamaciones giraron en torno al reconocimiento de Carlos I debido a su procedencia flamenca y las tasas tributarias que imponía a los gremios castellanos para costear su ritmo de vida.

Sin embargo, a medida que se fue desarrollando el conflicto, los rebeldes ampliaron su visión, cuestionando el régimen señorial en su conjunto y dejando de reconocer a los poderes reales en el territorio. Esto llevó a la creación de un sistema político paralelo denominado el “juntismo”, primera experiencia de corte federalista en la Península. El juntismo supuso una innovación institucional basada en la cooperación y cogobernanza entre la Junta Central, que se atribuyó funciones ejecutivas que nunca antes había asumido las Cortes, y las juntas locales, las cuales respondían a las asambleas populares donde se elegían, rotaban y revocaban los diputados (Martínez, 2021, pág.277).

Tras varios enfrentamientos armados, las tropas monárquicas se impusieron, aniquilando los últimos resquicios comuneros en las zonas sublevadas. Esta derrota supuso la abolición de las prácticas parlamentarias, convirtiéndose Castilla en el primer territorio peninsular sometido a la monarquía hispánica, modelo centralizador que será replicado posteriormente en el resto de la Península.

De acuerdo al historiador Miguel Martínez (2021), la revuelta de las ciudades castellanas, fraternalmente coaligadas, puede mantener un diálogo con la tradición del municipalismo contemporáneo. En 1520, dice, la democracia empezaba por lo cercano, como reza hoy el lema municipalista. Durante aquellos meses se instituyó una lógica política que asociaba legitimidad y cercanía. Una especie de democracia

vecinal que articuló viejas costumbres en común con nuevas formas de hacer y pensar.

Ya en el siglo XVIII, la victoria de la Dinastía Borbónica durante la Guerra de Sucesión (1701-1715), promovió un nuevo impulso centralizador que seguirá erosionando la autonomía local. El 29 de junio de 1707, el rey Felipe V dictó: “He juzgado conveniente (...) reducir todos mis reynos [sic] de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y tribunales, gobernándose todos igualmente por las leyes de Castilla” (Buldain, 2011, pág. 39). Los Decretos de Nueva Planta aprobados entre 1707 y 1716 supusieron la abolición de los fueros, exenciones, privilegios y libertades en los reinos de Valencia, Aragón, Mallorca y Cataluña, así como la supresión de los concejos abiertos en esos territorios. En el caso de las provincias vascas y el Reino de Navarra, el apoyo al Borbón, les permitió conservar sus fueros, privilegio que se ha mantenido hasta el día de hoy (Domènech, 2020).

En el resto de los territorios, el régimen foral fue sustituido por un modelo administrativo local propio de los municipios castellanos, régimen local tutelado por una serie de poderes delegados de la Corona como el corregidor, los alcaldes y los regidores. No obstante, la implementación de este nuevo modelo administrativo no fue inmediata. La falta de personal y el desconocimiento para poner en práctica una estructura administrativa territorial altamente burocratizada, llevó a la necesidad de generar un régimen de connivencia con las oligarquías locales (Blesa, 2005). Es así que a inicios de siglo XIX, la incapacidad de implementar un modelo centralista de Estado, permitió que se mantuvieran ciertas formas de organización propias del Antiguo Régimen.

El inicio del siglo XIX llevará consigo el fin del Antiguo Régimen y el comienzo del Estado moderno. El declive del Imperio colonial y la llegada de los idearios liberales provenientes de la Revolución Francesa (1789-1799), pondrá en cuestionamiento el modelo de soberanía absolutista que había regido hasta ese momento. De acuerdo a las premisas liberales, la soberanía no debía residir en el monarca sino en la nación, principio esencial del Estado moderno. De acuerdo a estos postulados, el cuerpo en donde reside la voluntad de toda la nación era el parlamento y sus integrantes debían ser los encargados de velar por los intereses de toda la población. De aquí se deriva

que así como soberanía y nación forman parte del momento constituyente del Estado moderno, el carácter representativo del mismo tiene su punto de partida en el concepto de soberanía nacional. En otras palabras: “El modelo representativo no se comprende sin la existencia previa de la nación, y la nación solo adquiere verdadera existencia a través del mecanismo de representación política” (Cebrián, 2015, pág. 55). Este ideario liberal del Estado-nación será reflejado en la primera Constitución española aprobada en las Cortes de Cádiz de 1812.

El nuevo concepto de soberanía nacional, reforzado al calor de la Guerra de la Independencia contra los franceses (1808-1814), no solo supuso la transformación del carácter absolutista del Antiguo Régimen, sino de las formas de organización local. Así como la idea de nación puso en jaque el concepto de soberanía asociada al monarca, también generó una desconexión con el territorio (Carmona, 2015, pág. 44). Así, con la creación del Estado-nación, las formas de participación directa y decisión local se redujeron considerablemente, siendo sustituidas por formas de representación legislativas. En este sentido, de acuerdo al historiador Xavier Domènech, la primera mitad de siglo XIX llevó a que, “[...] uno de los reinos con mayor diversidad cultural de Europa –aún no definida en términos nacionales- articulará uno de los Estados más centralistas” (Domènech, 2020, pág. 21).

Influenciado por el modelo jacobino en plena expansión, el nuevo Estado liberal modificó su estructura institucional en base a nuevas formas de derecho constitucional, civil, penal y administrativo (Observatorio Metropolitano de Madrid, 2014, pág. 26). Para ello, requirió de un cuerpo burocrático mucho más amplio. Muestra de ello es que en un siglo (entre 1797 y 1897) triplicó su cuerpo administrativo, pasando de contar con 30 mil funcionarios a 90 mil (Buldain, 2011).

En esta reorganización administrativa, el municipio consolidó su rol subordinado. La figura del alcalde pasó a estar controlada por los jefes políticos y gobernadores, delegados del gobierno central en el territorio con capacidad de nombrar y sustituir las autoridades locales en función de sus intereses (Bernardo, 1998). De esta manera, los ayuntamientos, término surgido durante la ocupación francesa e implementado en las poblaciones de más de 1000 habitantes, se constituyeron como un órgano auxiliar del Estado con una función meramente recaudatoria.

Además de las reducidas competencias otorgadas a los municipios, las desamortizaciones liberales desarrolladas a mediados de siglo XIX por el Estado les afectaron drásticamente. A diferencia del relato histórico hegemónico, la expropiación

de grandes territorios no solo afectó al clero, sino también a los municipios y comunidades, privándoles de gran parte de su patrimonio. La subasta de tierras expropiadas permitió, por una parte, financiar el proceso de expansión burocrática del Estado y, por otro, liberar el traspaso de la tierra a grandes propietarios, únicos capaces de adquirir los lotes subastados, promoviendo de esa manera el latifundismo en el país. En cuarenta años, tres cuartas partes de las tierras pertenecientes a la Iglesia, municipios y comunidades, pasaron a manos privadas (Preston, 2019, pág. 34). En este sentido, algunos historiadores (Martí Gilabert, 2003; Rodrigo Mora, 2010), apuntan que las desamortizaciones liberales generaron el despojo municipal/comunitario más importante de la era moderna en España, expoliando no solo territorios comunitarios, sino molinos, lagares, hornos, mesones o edificios públicos gestionados colectivamente (Rodrigo Mora, 2010).

En lo que se refiere a la organización del reciente Estado moderno, destaca la creación de las diputaciones provinciales durante el trienio liberal (1820-1823) y la constitución de 50 provincias en 1833, división muy similar a la actual. Éstas estaban regentadas por los gobernadores civiles, puestos asignados directamente desde Madrid.

En líneas generales, hasta bien entrado el siglo XIX, las discusiones entre moderados y progresistas, principales grupos parlamentarios de la época, se redujeron a las formas de elección de alcalde y concejales (elección por instancias superiores VS sufragio censitario), sin plantear la posibilidad de dotar de un mayor peso a los gobiernos locales.

No fue hasta la declaración de la I República (1873-1874) que se propuso un modelo de organización del Estado alternativo al que había imperado desde comienzos de siglo. La Constitución de 1873, influenciada notoriamente por el movimiento federalista encabezada por Pi i Margall, definía a España como “una nación compuesta por diferentes Estados”, una visión que inspiró a los redactores de la Constitución cien años después, cuando en 1978 se formuló el “Estado de las autonomías”, vigente hasta la actualidad (Buldain, 2011).

De acuerdo a la posición de Pi i Margall, el Estado debía dividirse en múltiples soberanías representadas por una federación de municipios y provincias. De esta manera, la Constitución de 1873 reconocía a los municipios como entes poseedores de cierta autonomía. Las legislaciones adoptadas durante la época promovieron la

elección de todos los cargos municipales y el sufragio universal. No obstante, la Carta Magna propuesta durante la Primera República nunca llegó a aplicarse.

La falta de cumplimiento de muchas de las propuestas, principalmente aquellas asociadas a la reforma agraria y a la consiguiente redistribución de la tierra, pendiente desde la Constitución de 1812, generó un clima de descontento por parte de los grupos federales más radicales, desembocando en la insurrección cantonal (julio 1873-enero 1874). El movimiento cantonal, heredero del “juntismo¹⁸” e inspirado en los cantones suizos, fue la expresión municipalista más importante del siglo XIX. Desarrollado principalmente en Andalucía, País Valenciano y Murcia, reivindicará el control directo del poder municipal por parte de sus habitantes, promoviendo mecanismos de democracia directa y generando un contrapoder frente a las oligarquías locales. Sin embargo, la represión ejercida por el gobierno republicano acabó con el proyecto, sumiendo a la República en una grave crisis política que obligó a dimitir a Pi i Margall, restaurándose en 1876 el régimen monárquico borbónico. De acuerdo al historiador Xavier Domènech, la instauración de la Primera República representó la última posibilidad de construir un modelo de Estado alternativo al que se había comenzado a gestar a comienzos de siglo XIX (2020, pág. 87).

Con la vuelta de la monarquía, las diputaciones permanecieron subordinadas a los gobernadores civiles y los ayuntamientos sometidos a la tutela del Estado central. El aumento del poder de los caciques locales durante el final del siglo XIX y comienzos del XX, promovió la construcción de una amplia red clientelar articulada a los poderes del Estado central establecidos en el territorio del que todavía quedan rezagos.

Sobre los intentos de modernización del Estado, el historiador Paul Preston sentencia:

“Las formas antiguas de política, de influencia social y de patrimonio, como el caciquismo o el clientelismo, se impusieron a cualquier tipo de maquinaria política moderna, envenenando el desarrollo incipiente de la política electoral y dejando al Estado débil sin más recursos que su capacidad de coerción” (2019, pág. 28).

¹⁸ Además del papel central que tuvo durante la sublevación comunal de 1520, el juntismo tuvo una relevancia especial durante la resistencia a la ocupación francesa. Autoorganizadas en milicias populares, fueron una de las primeras expresiones del federalismo que se desarrolló durante el siglo XIX y que puso en jaque al proyecto centralista durante todo el siglo (Domènech, 2020).

A comienzos de siglo XX, una de las principales reformas del Estado se produjo durante el gobierno de Maura (1907-1909). Fruto de un intenso debate entre conservadores, republicanos, catalanistas y carlistas, el proyecto sentó los pilares para el fortalecimiento de las bases locales frente a la lógica caciquil imperante (Orduña, 2005). Además, ley municipal redactada contemplaba la derogación de las amortizaciones, así como la municipalización de diferentes servicios (ibíd.). Conectado al ideario maurista, durante la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) se aprobó el Estatuto Municipal. Éste planteaba ensanchar las competencias municipales, una propuesta discursiva que en la práctica tuvo poco impacto, contradiciéndose con el carácter autoritario y centralista del Régimen (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, pág.8947).

Con la proclamación de la II República, el debate sobre el régimen municipal quedó eclipsado por las discusiones en torno al encaje de las diversidades nacionalidades (especialmente Cataluña), las congregaciones religiosas y la reforma agraria (Orduña, 2005). Si bien, la Constitución republicana de 1931, recogió elementos centrales como el sufragio universal y directo, la elección de autoridades locales y el reconocimiento al Concejo Abierto (elementos también incorporados en la Constitución de 1978), su desarrollo normativo fue irrelevante, con pocas aportaciones respecto a las leyes planteadas a inicios de siglo (ibíd.).

Al margen de las diferentes reformas institucionales, uno de los movimientos que más promovió el municipalismo durante la primera mitad del siglo XX fue el “federalismo libertario” (Observatorio Metropolitano de Madrid, 2014, pág. 38). En contra de las ideas conservadoras centradas en el individuo y la familia de Pi i Margall, el federalismo libertario, desarrollado fundamentalmente en Cataluña, País Vasco y Andalucía - zonas en donde más vigencia había tenido el republicanismo federal-, apostó por un proyecto de transformación social y político integral.

Una de las obras referentes de ese pensamiento fue “Los Municipios Libres”, escrito en 1932 por Juan Montseny¹⁹, bajo el pseudónimo de Federico Urales. Inspirado en las ideas libertarias de Piotr Kropotkin (2016 [1902]), los municipios libres deberían basarse en estructuras comunitarias y cooperativas. En contra de la visión jerárquica del Estado, el municipio no tenía que concebirse como el último escalón de la estructura organizativa, sino ser la piedra angular desde la que articular las diferentes federaciones. Frente al modelo de delegación propuesto por el sistema representativo

¹⁹ Juan Montseny fue padre de Federica Montseny, histórica sindicalista anarquista y ministra en tiempos de la Segunda República.

liberal, este modelo planteaba la participación directa de toda la población local como vía para asegurar la administración colectiva de los bienes comunes.

Estas ideas que tuvieron su plasmación práctica durante la Guerra Civil Española (1936-1939), cuando se llevó a cabo todo un proceso de colectivizaciones tanto en el ámbito urbano como rural, fundamentalmente notorio en Barcelona, Aragón, Valencia y Murcia. Asimismo, se produjo una colaboración entre gobiernos municipales y los comités revolucionarios surgidos a raíz del Golpe, con una gran presencia en Cataluña (Pozo, 2012). En estos casos, el municipio se solía poner a las órdenes del Comité y ayudaba a acciones como la colectivización de empresas o la financiación de milicias revolucionarias (ibíd.). No obstante, la victoria del bando golpista y la consiguiente instauración de la Dictadura, acabó con todo intento de propuesta descentralizadora y municipalista durante 40 años.

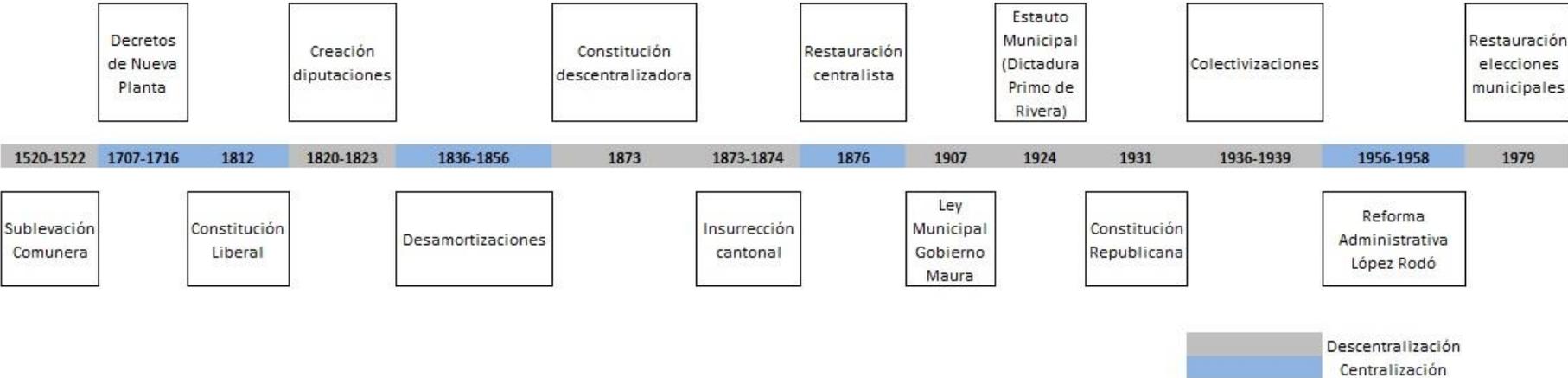
El carácter centralista y autoritario del Régimen Franquista (1939-1975), supuso un retroceso respecto a los pequeños avances descentralizadores acometidos durante la II República. La Reforma Administrativa del Estado promovida por el Ministro López Rodó (1956-1958), reforzó el proceso de centralización (Iglesias, Martí-Costa, Subirats, & Tomàs, 2011). La creación de la Secretaría Técnica permitió la unificación y coordinación de la estructura administrativa, un proceso de modernización organizativa que ha dejado huella hasta el día de hoy (Cañellas, 2010).

No fue hasta 1979, con la convocatoria de las primeras elecciones municipales tras la Dictadura, que se dieron candidaturas interesantes de participación popular impulsadas en su mayoría por los partidos obreros de izquierda. Sin embargo, a medida que fueron institucionalizando, fueron perdiendo fuerza (Villasante, 1976), fenómeno que recuerda a lo que se vivirá 35 años después con los Ayuntamientos del Cambio. Durante estos primeros años de democracia, el debate sobre la descentralización se centró en las reivindicaciones de autonomía regional, dejando a un lado el papel del régimen local en el nuevo sistema democrático.

Unos años después, la aprobación de leyes y normas locales permitió que el debate sobre las capacidades de gestión municipal tome fuerza de nuevo en la agenda pública. En el siguiente apartado se exponen las discusiones sobre el rol jugado por las administraciones locales desde el retorno a la democracia. Para ello, se analiza el contenido de las normativas municipales hasta 2015, fecha en que comienza el

periodo de análisis de los casos de estudio. Si bien, el relato construido tiene de telón de fondo el debate sobre las capacidades de gestión del régimen local, el foco está centrado en el ámbito de la participación y los modelos desarrollados desde este nivel de gobierno, eje principal de la investigación.

Gráfico 5. Principales hitos centralizadores y descentralizadores en España: s.XVI-s.XX



Elaboración propia

2.2. EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL Y MODOS DE GOBERNANZA PARTICIPATIVA: 1978-2015

Si bien la apuesta por una nueva institucionalidad municipal basada en la participación es uno de los elementos característicos de los Ayuntamientos del Cambio, la participación ciudadana en las instituciones ha estado presente desde la restauración de la monarquía parlamentaria. Así, con tal de evitar cierto “adanismo”, hay que aclarar que la participación forma parte de las bases constitucionales de 1978. Así, para identificar los cambios en la selectividad estratégica participativa propuesta por los Ayuntamientos del Cambio, es necesario realizar una breve caracterización de la participación institucional en España desde 1978 hasta 2015, año en el que las fuerzas municipalistas acceden a los gobiernos locales.

El contenido de este apartado se divide en cuatro etapas:

- (1) Presentación de las bases normativas de la participación en España, base para el desarrollo posterior del modelo de participación en España durante las primeras dos décadas de democracia.
- (2) Caracterización del modelo de consejos, principal instrumento de participación del sistema institucional español.
- (3) Experimentación de nuevos instrumentos de participación, poniendo especial énfasis en los Presupuestos Participativos, mecanismo de participación estrella de los Ayuntamientos del Cambio a partir de 2015.
- (4) Impacto del ciclo de austeridad en las administraciones locales y el sistema participativo institucional existente.

2.2.1. Bases normativas de la participación en España: 1978-1985

En España, la herencia del franquismo dejó una estructura organizativa altamente centralizada que negaba cualquier tipo de autonomía territorial. En este sentido, uno de los ejes de reivindicación durante el proceso constituyente fue la creación de estatutos de autonomía regional, promoviendo lo que se vendrá a denominar como el “Estado de las Autonomías”. Un modelo difícil de encuadrar en los marcos clásicos de descentralización, al no componerse por federaciones con idénticas atribuciones, sino por Comunidades Autónomas (CCAA), nueva figura administrativa con diferentes grados de autonomía definida en función de las características históricas de cada

región. Así, el artículo 2 de la Constitución Española (CE) reconoce el “derecho de autonomía de nacionalidades y regiones”, pero a su vez establece la “indisolubilidad de la Nación española”, regida bajo una monarquía parlamentaria (art.1.3 CE).

Si bien, el Estado de las autonomías se ha considerado como uno de los modelos más descentralizados del mundo, el proceso de configuración organizativo-territorial iniciado tras la Constitución impuso un modelo mucho más centralizado que lo planteado en la Constitución y en los estatutos autonómicos, los cuales quedaron subordinados a las leyes orgánicas. En este sentido, la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) de 1982 -reactualizada en 1991-y las distintas sentencias del Tribunal Constitucional, han negado el ejercicio del autogobierno regional. De esta manera, la supuesta autonomía se ha convertido en un proceso arbitrario decidido en cada momento por el Estado central, llegando a su mayor crisis en octubre de 2017 con la aplicación del artículo 155 de la CE, lo cual llevará a suspender el régimen de autonomía de Cataluña hasta junio de 2018 (Domènech, 2020).

Además de las CCAA, la Constitución de 1978 establece que el Estado se compone de provincias y municipios, figuras administrativas ya existentes. Dichos entes poseen autonomía para gestionar sus propios intereses (Art. 137 CE). De acuerdo al Tribunal Constitucional, y en diálogo con la Carta Europea de autonomía local de Estrasburgo de 1955, ratificado por España en 1988, se distinguen tres tipos de autonomía: (1) La del Estado, como único soberano, (2) la de las CCAA, a las que se les atribuye una autonomía de carácter “político” que les permite dictar normas con rango de ley, y (3) la de las instituciones locales, con una autonomía de carácter “administrativo” que les impide dictar normas de rango de ley, reduciendo su capacidad normativa a la elaboración de reglamentos y ordenanzas.

La CE reconoce en sus artículos 140, 141 y 142, que las administraciones locales son entes territoriales con autonomía propia para la gestión de sus propios intereses. Además, se establece que el municipio está gobernado por el Ayuntamiento, compuesto por el alcalde, elegido por los concejales, quienes a su vez son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, unas características ya existentes en la II República. Para acometer la autonomía administrativa, las haciendas locales deben disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye. Además, el Concejo Abierto como órgano de autogobierno territorial, se conserva para las pequeñas poblaciones.

Para concretar lo establecido en la vaga definición de la CE, se aprueba la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), Ley 7/1985, norma fundamental vigente hasta hoy en día que establece la estructura organizativa, delimita las competencias de las administraciones locales y dicta que tipo relaciones se deben dar entre la ciudadanía y el municipio. Las competencias municipales se clasifican en tres secciones:

1. “Competencias propias”: urbanismo, vivienda, medioambiente, servicios sociales, actividades culturales y deportivas, seguridad y tráfico, agua y alumbrado, gestión de residuos, transporte público y apoyo a los servicios de educación y sanidad
2. “Competencias delegadas”: funciones derivadas a otras administraciones siempre que se mejore la eficacia en la gestión pública y la participación²⁰.
3. “Competencias compartidas”: gestionadas directamente entre varias administraciones, especialmente en materias de salud, educación, vivienda, medio ambiente o protección de la mujer. Esta sección será derogada en la modificación de la Ley 27/2013.

Asimismo, el artículo 25.1 de la LRBRL sentencia que cualquier competencia municipal deberá ajustarse a la legislación estatal y de CCAA, corroborando el carácter subordinado y tutelado de las administraciones locales. Ello confirma que si bien, la vuelta a la democracia permitió recuperar la elección directa de los representantes locales, no supuso un gran avance en cuanto a los marcos normativos previos al franquismo. En gran parte, esto se debió a que el debate sobre la estructura del Estado durante la Transición, estuvo centrada en el carácter autonómico de las regiones, restándole importancia a la discusión sobre la autonomía local, que quedó vagamente definida y con una gran dependencia tanto de las leyes autonómicas como de la ley básica estatal (Muñoz, 2011).

Una vez aclarada la estructura organizativa del Estado, a continuación se pasa a explicar las primeras normas de participación en España, bases normativas y políticas hasta hoy en día.

²⁰ En la Ley Orgánica 27/2013, se añadirá el criterio de “sostenibilidad”, desde una concepción meramente fiscal.

En primer lugar, hay que señalar que la CE en su artículo 23.1 señala dos modalidades para el ejercicio de la participación ciudadana: (1) directa o (2) a través de representantes. En concreto, plantea: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Para garantizar el ejercicio de esa participación, el artículo 9.2 menciona: “Corresponde a los poderes públicos [...] facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida pública, económica, cultural y social”.

En una primera lectura, se podría considerar que tanto la participación directa como la realizada a través de representantes están al mismo nivel. Sin embargo, un análisis más pormenorizado de la CE en su conjunto, demuestra cómo la balanza se inclina claramente en favor de la vía representativa. Una muestra evidente de ello es lo dispuesto en el artículo 6, el cual plantea: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”. En esta línea, diversas sentencias del Tribunal Constitucional refuerzan lo anterior, como se puede observar en la 119/1995: “[...] la participación política [...], normalmente se ejerce a través de representantes y, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo [...] para determinados asuntos”. Esto demuestra como para el principal órgano del poder judicial, el modo de participación es la elección de representantes políticos, reduciendo la participación directa a “situaciones excepcionales”. Una visión coherente si tenemos en cuenta que el régimen político español constituido en la CE se define como una Monarquía Parlamentaria, siendo los partidos políticos los encargados de representar la pluralidad de intereses que existen en la sociedad.

La regulación de los instrumentos de participación directa muestra una reducida capacidad de influencia. De manera genérica, la CE plantea dos instrumentos concretos: la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) (art.87.3) y el Referéndum Consultivo (art.92 y 149 nº32). En ambos la CE aclara que la competencia recae exclusivamente en el Estado. Con el objetivo de desarrollarlos, se aprueba la Ley Orgánica 2/1980 para el caso del Referéndum y la Ley Orgánica 3/1984 para la ILP.

En el caso del referéndum, la ley sentencia que el único órgano competente para convocar un Referéndum es el Estado. Además, tiene un carácter estrictamente consultivo. Prueba del carácter restrictivo de este instrumento es que hasta la

actualidad, solo se han celebrado tres referéndums a nivel estatal²¹: (1) La ratificación de la Constitución Española (1978), (2) el ingreso de España en la OTAN (1986)²², y (3) la ratificación de la Constitución Europea (2005). En todos ellos, el “sí” obtuvo la victoria con un 91,8%, 52% y 76% respectivamente. A nivel de participación, los índices fueron del 67%, 59% y 42%.

A nivel de CCAA se han realizado siete referéndums asociados a la aprobación de Estatutos de Autonomía. En el caso de los municipios, para 2010 los ayuntamientos habían solicitado 127, concediéndose únicamente en 28 casos (Camps, 2010). En cuanto a los temas preguntados, han sido de diferente índole. En la mayoría de las ocasiones se han convertido en una vía para resolver problemáticas no resueltas por otros medios políticos más convencionales (Brugué, Casademont, Grifeu, & Prieto-Flores, 2018). Llama la atención que excepto en una ocasión²³, el “sí” resultó ser la propuesta elegida, lo que demuestra que tiende a ser un instrumento para ratificar decisiones ya tomadas (ibíd.).

Además del Referéndum, el otro mecanismo de democracia directa que reconoce la CE es la ILP, regulado por la ley orgánica 3/1984. El proceso de la ILP es inverso al referéndum. Si en el referéndum son los gobiernos quienes llevan a cabo la iniciativa y preguntan a la sociedad sobre un determinado tema, en la ILP, es la ciudadanía quien promueve una propuesta de ley y espera a que sea respaldada por los representantes electos. Para tramitar una ILP se han de cumplir los siguientes procedimientos: (1) Recogida de al menos 500 mil firmas por la comisión promotora en un plazo de nueve meses. (2) Validación por parte de la Junta Electoral Central tanto de las firmas como del contenido de la proposición. (3) Aval de la Mesa del Congreso²⁴ en una primera

²¹ Carlos Domper señala que los mecanismos de democracia directa no han sido ajenos a los regímenes dictatoriales. Durante el Franquismo se realizaron dos referéndums para la aprobación de la Ley de Sucesión de 1947 y la Ley Orgánica del Estado de 1966. En el primero solo pudieron votar los padres de familia y en el segundo se incluyó a las mujeres casadas. No obstante, apunta, fueron procesos absolutamente controlados tanto en las listas, las opciones como las mesas, con una coacción absoluta como se muestra en el caso de la Ley de Sucesión, en la que si votabas obtenías una cartilla de racionamiento. Domper, Carlos [22 de octubre de 2020]. Las elecciones que siempre ganaba Franco. En *Ctxt*. Consultado en: <https://ctxt.es/es/20201001/Firmas/33864/Carlos-Domper-Lasus-elecciones-Franco-dictadores-democracia.htm>.

²² Referéndum no vinculante.

²³ En el 2014, el Ayuntamiento de Manresa preparó una consulta sobre si la ciudadanía estaba a favor de que del teatro municipal se situara dentro de una plaza y el resultado fue de solo un 13,3%. No obstante, la participación fue apenas de un 9% (Brugué, Casademont, Grifeu, & Prieto-Flores, 2018, pág. 4).

²⁴ La Mesa del Congreso es el órgano rector y de representación colegiada de la Cámara. Sus miembros son elegidos por la Cámara al comienzo de la legislatura. Entre otras cosas, la Mesa de la Cámara se encarga de resolver los recursos presentados frente a toda resolución expresa del Secretario General en materia de acceso a la información sobre la actividad del Congreso

instancia, y del Parlamento, en una segunda, siguiendo la tramitación ordinaria de cualquier ley. Tanto a nivel de CCAA como a nivel municipal, la ILP se regulará entre la década de los ochenta y noventa, siendo una mera traslación de lo esgrimido en la ley orgánica (Alarcón, Font, & Madrid, 2015, pág. 34).

En cuanto a su aplicación, el extenso proceso de tramitación que conlleva, ha dificultado que se constituya como un instrumento eficaz de participación. Muestra de ello es que de las 122 iniciativas propuestas hasta 2016, solo había sido aprobada una²⁵. La ILP que más impacto mediático tuvo fue la promovida por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) en 2010. Apoyados por otras entidades sociales y sindicatos, reclamaban la eliminación de la dación en pago con efectos retroactivos, la paralización de los desahucios y el fomento del alquiler social. Pese a conseguir prácticamente el triple de firmas requeridas, el procedimiento legislativo posterior redujo el contenido sustancial de la misma, lo que llevó a la PAH a retirar la propuesta. Este caso, demuestra las dificultades que presenta este mecanismo, necesitando no sólo reunir las firmas, sino obtener el consentimiento de la Cámara legislativa. Así, pese a que la ILP es considerada como un instrumento de democracia directa, su aprobación y contenido final debe tramitarse en la cámara legislativa, lo que refuerza la visión esgrimida en el artículo 6 de la CE sobre el papel prioritario de los partidos políticos.

En cuanto al uso diferenciado de referéndum y consulta, Expósito (2013) plantea que existe una gran confusión. Si bien, en un principio, la diferencia básica es que el referéndum parte de una norma constitucional muy concreta ajustada a unos requisitos básicos homogéneos, y la consulta tiene un carácter menos normativizado, siendo potestad de cada gobierno local llevarla a cabo, en la práctica los requisitos exigidos han tendido a ser los mismos. De acuerdo a la autora, si las consultas no se conciben como referéndums, tal y como planteó el Tribunal Constitucional en 2008, su autorización no debería recaer en la presidencia del gobierno o el gobierno autonómico, sino que debería tramitarse de manera autónoma por el municipio, una garantía reconocida en la CE y en la LRBRL.

Añadido a lo anterior, otro de los escollos fundamentales para la celebración de referéndums está asociado a las tensiones territoriales en España, especialmente con Cataluña y País Vasco. Tras la aprobación del Plan Ibarretxe en 2003 en donde se

sujeta a Derecho Administrativo. Consultado en: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos>.

²⁵ Esta ley fue aprobada en diciembre de 2011 y se refería a la protección de enfermos de fibromialgia y síndrome de fatiga crónica-encefalitis mialgia. Sin embargo, su aprobación no tuvo ningún resultado legislativo ni normativo posterior.

planteaba el “derecho a decidir” como una posibilidad para el nuevo Estatuto Político de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el Gobierno Español presidido en ese entonces por Jose María Aznar decidió un año después reformar el Código Penal e incluir como delito de cárcel la convocatoria de referéndums - cualquiera que fuese el contenido- sin autorización del gobierno central. Pese a que posteriormente con la llegada del PSOE al gobierno, se derogó la reforma, tanto el referéndum como la consulta pasaron a ser un mecanismo extremadamente controlado por las autoridades centrales.

Un ejemplo de ello fue el fallo del Tribunal de Justicia Superior de Cataluña en noviembre de 2019, que anuló el Reglamento de participación de Barcelona aprobado en 2017 precisamente por su referencia a las consultas. En concreto, el fallo señala: “[...] es evidente que el reglamento aprobado no respeta lo establecido en dicho precepto por cuanto tan solo prevé la aprobación de la iniciativa ciudadana por parte del Consejo Municipal, pero omite toda referencia a la necesidad de recabar la autorización del Gobierno de la Nación [...]”²⁶. Esto supuso la anulación de las dos consultas proyectadas ese año relacionado con la remunicipalización del agua y el cambio de nombre de una plaza de la ciudad.

Además de las leyes de referéndum e ILP, la ley orgánica fundamental que estructura las bases normativas de la participación del Régimen del '78 es la LRBRL. Junto con las leyes autonómicas desarrolladas posteriormente, esta ley marca la guía para implementar reglamentos municipales de participación.

Los instrumentos de participación regulados por la LRBRL son las iniciativas ciudadanas (colaboración ciudadana, iniciativa normativa, iniciativa para convocar consultas), audiencias, consultas populares y encuestas ciudadanas. Para el ejercicio de estos instrumentos, la ley resalta que los ayuntamientos deben facilitar la más amplia información (art 69.1), dándole especial protagonismo a las asociaciones, quienes se les facilitará el uso de medios públicos y ayudas (art.72).

Además del rol protagónico de las asociaciones vecinales, otro de los elementos que refuerza la ley es la conexión entre proximidad, eficiencia y participación. Un enfoque constante en el ámbito normativo. El hecho de que el municipio sea la administración más próxima al ciudadano, facilita que su participación sea más efectiva. Para llevarla

²⁶ Ver en Catalunya Press, (7 de noviembre de 2019), Nuevo revés judicial a Colau: el TSJC declara nulo su reglamento de 'multiconsultas', *Catalunya press*. Recuperado en: <https://www.catalunyapress.es/texto-diario/mostrar/1623019/nuevo-reves-judicial-colau-tsjc-declara-nulo-reglamento-consultas-ciudadanas>

a cabo, la ley propone la creación de órganos desconcentrados a los que el gobierno local deberá dotar de funciones y competencias.

Durante esos años, el discurso de investidura del ex presidente de Gobierno Adolfo Suárez el 30 de marzo de 1979, es premonitorio de la concepción que otorgada a la participación ciudadana por parte de las instituciones estatales:

El acercamiento de la Administración a los ciudadanos como condición de eficacia y abaratamiento de los costes de la gestión administrativa. La desburocratización de las diferentes instancias de decisión y la atribución a la gestión municipal, provincial y regional de los niveles de responsabilidad que mejor se ajusten a las conveniencias del interés ciudadano. La participación del pueblo en las instituciones públicas a todos los niveles. (...) El Estado centralista experimenta en todos los países avanzados una aguda crisis por su creciente incapacidad para administrar racionalmente desde un único centro de decisión los asuntos de millones de personas que hoy reclaman del Estado la garantía de su seguridad en todos los órdenes de la vida. (Discurso de investidura de Suárez, 30 de marzo de 1979, en Martínez-Palacios, 2019, pág. 91).

En este sentido, tanto la descentralización como la participación son concebidas como medios para mejorar la gobernabilidad y la eficacia de un sistema burocrático franquista altamente deficiente. En el discurso de Suárez, se puede identificar como se incorporan términos insignia como desburocratización, eficacia o participación, centrales en el modelo neoliberal de la NGP consolidado durante esa época.

Si algo comparten los documentos normativos sobre participación en esa primera etapa es el carácter restringido de los mecanismos establecidos, desproviniéndoles de toda eficacia. Este carácter consultivo y nunca decisivo, se trasladará a las normas y órganos de gobierno inferiores durante esa época, promoviendo un modelo de participación basado en el “interés por el desinterés²⁷” (Martínez-Palacios, 2019). Es decir, se promueve todo un sistema de participación que al fin y al cabo tiene muy poca capacidad de incidencia en las políticas públicas.

Sobre esos primeros años de normativa participativa, Expósito plantea que:

“Se neutralizó [tanto por el legislador como por el Tribunal Constitucional] el riesgo que encerraba la posibilidad que se ofrecía al ciudadano a intervenir con mayor asiduidad e intensidad en los procesos de adopción de decisiones colectivas y presentarse como una alternativa al modelo de democracia representativa –y con ello, el papel de intermediación de los partidos políticos-

²⁷ Expresión recogida en: Bourdieu, P. “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, Razones prácticas, p. 91-125, 1997, Barcelona: Anagrama

que los constituyentes, primero, y el legislador, después, tuvieron especial interés en consolidar” (2013, pág. 370)

2.2.2. El modelo de consejos como selectividad estratégica: 1985-2003

Tras la aplicación de la LRBRL, comenzó un proceso paulatino de reglamentación local de la participación. Esto se llevó a cabo por medio de dos vías: (1) A través de la inclusión de una sección especial en el reglamento orgánico general de la administración local, o (2) constituyendo un reglamento específico de participación (Expósito, 2013, pág. 379). A finales de la década de los ochenta, dos terceras partes de los municipios con más de 100 mil habitantes, habían optado por la segunda vía (Villasante, 1995)²⁸. Una cifra que para los municipios menores era mucho más reducida. Para 2002, el 42% de los municipios con más de 5 mil habitantes contaba con reglamento de participación (Martínez-Palacios, 2018, pág. 13).

Pese a que en los municipios de tamaño medio y grande se aprobaron reglamentos y nombraron concejalías de participación, en la mayoría de los casos no se contó con una infraestructura adecuada para llevarlo a cabo. La posición periférica de los servicios de participación en el organigrama municipal y la falta de recursos y personal, llevó a que en la mayoría de casos tuvieran una presencia testimonial (Villasante, 1995). De lo anterior se deriva que la inclusión de reglamentos de participación en el marco normativo municipal, no tuvo apenas trascendencia en el modo de elaboración de las políticas públicas locales. Así, más que un medio para democratizar las relaciones entre las instituciones locales y la ciudadanía, algunos autores consideran que se convirtió en un mero trámite burocrático para “contentar y contener” las demandas exigidas por los movimientos sociales (Pindado, 2005).

En términos generales, el contenido de los reglamentos se compuso de: (1) Derechos de participación, (2) Organización municipal, (3) Órganos de participación y (4) Metodologías participativas. Esta estructura se verá reforzada en 2001, cuando la Federación Española y Municipios y Provincias (FEMP) establezca un reglamento-tipo compuesto por las secciones comentadas (Expósito, 2013, pág. 379).

Es a través del tercero de los apartados dedicado a los órganos de participación, lo que dio pie al desarrollo del “modelo participativo de consejos”, principal instrumento de participación en España desde mediados de 1980 hasta la actualidad (Font, 2001; Parés & Resende, 2009; Font, Pasadas, & Fernández-Martínez, 2019). Los consejos

²⁸²⁸ Si de acuerdo al censo del INE de 1991, había 51 ciudades que superaban los 100 mil habitantes en España, esto significaba que alrededor de 17 ciudades contaban con reglamento de participación ciudadana por ese entonces.

consultivos son órganos estables de carácter consultivo en donde se tratan temas tanto a nivel sectorial como territorial y están implementados tanto a nivel estatal, de CCAA y municipal.

De acuerdo a los estudios macro realizados durante la época, a comienzos de 1990 solo el 35% de los municipios contaban con consejos sectoriales de forma generalizada, estando la mayoría de ellos concentrados en servicios sociales y cultura, mientras que los de economía y vivienda eran los menos frecuentes (Villasante, 1995). En lo que se refiere a los consejos territoriales, de los municipios con reglamento de participación ciudadana, únicamente un 18,9% contaba con juntas de distrito, un 14,9% con consejos de barrio, un 8,1% con consejos de juntas rurales y 16,2% con un órgano a nivel de ciudad, denominado también consejo general de entidades ciudadanas o consejo de ciudad (Navarro, 1994, 35-41 en Martínez-Palacios, pág.259).

Tabla 8. Porcentaje de consejos según tipología en la década de 1990

Consejo	Tipo de consejo	Porcentaje
Sectorial	Consejos sectoriales (especialmente Servicios sociales y cultura)	35
Territorial*	Juntas de Distrito	18,9
	Consejos de Barrio	14,9
	Juntas Rurales	8,1
	A nivel ciudad	16,2

Elaboración propia a partir de Navarro, 1994; Villasante, 1995

*Porcentaje ligado a los municipios con reglamento municipal

En cuanto a la caracterización de los consejos, hay que decir que en general son plenarios compuestos por entre 20 y 80 personas, los temas a discutir son normalmente sugeridos por las autoridades convocantes y la composición suele ser reducida, formada por políticos, técnicos y grupos de intereses (también llamados *stakeholders*) (Font, Pasadas, & Fernández-Martínez, 2019). Un “modelo de participación por invitación” que plantea importantes limitaciones a lo que participación inclusiva se refiere, ya que posibilita el acceso en función de una interpretación discrecional sobre la figurado del “interesado”, establecida por parte de quien lidera y gestiona directamente el procedimiento (Martínez-Palacios, 2019, pág. 189). Esta composición coincide con el modelo de *Policy Community* expuesto en el [apartado 1.2.3](#), una red cerrada de actores con códigos compartidos y una interdependencia vertical y donde la confianza juega un papel primordial (Marsh & Rhodes, 1992).

Pese a que en un principio, los reglamentos se planteaban con un carácter universalista, pudiendo participar cualquier persona mayor de edad, en la práctica han tendido a darle un papel central a las entidades sociales, especialmente a las vecinales, constituidas como principal “grupo de interés” en los consejos territoriales y sectoriales. En este sentido, hablar de participación ciudadana durante la década de 1980 y 1990 era prácticamente equiparable a hablar de asociaciones vecinales (Rebollo y Pindado, 2005, en Martínez-Palacios, 2019, pág. 259).

Los consejos permitieron la perpetuación de espacios de relación entre la administración y algunos colectivos vecinales, conllevó cierto clientelismo basado en el reconocimiento recíproco y la generación de una cierta expectativa de privilegio a cambio de lealtad. De acuerdo a varios autores (Villasante, 1995; Pindado, 2005), esto la cooptación de una gran parte de las asociaciones más combativas e influyentes durante los primeros años de la democracia, transformó sus formas de acción, priorizando las actividades en los espacios institucionales frente a las asociadas al ámbito institucional. En esta línea, Murgui y Ubasart (2010) comentan que uno de los retos de las asociaciones vecinales ha sido como ser parte de los procesos institucionales sin llegar a devenir en Estado.

Además del sesgo basado en la composición social, el estudio de Navarro (2000) en los años de 1990 menciona el “sesgo ideológico” existente en los consejos. Es decir, la conformación de espacios de gobernanza en los que se tendía a invitar a asociaciones afines al grupo político impulsor. Esto supondrá una sobrerrepresentación de determinados colectivos no solo en los consejos de participación, sino a la hora de acceder a subvenciones, principal vía de financiamiento asociativo.

En definitiva, si atendemos al marco analítico planteado por esta investigación, el modelo de participación de consejos está marcado por una selectividad estratégica excluyente, basado en un modelo de representación reducido y homogéneo. Así mismo, el carácter informativo y consultivo de los mismos, configura una estructura jerárquica con poca capacidad de influencia en la toma de decisiones. En este sentido, de acuerdo a una investigación reciente sobre consejos consultivos en España, la poca relevancia política de dichos espacios, hace que sea percibido como un espacio más proclive para generar redes que para influir realmente en los resultados de las políticas públicas (Font, Pasadas, & Fernández-Martínez, 2019). En cuanto a su modo de articulación institucional, el peso de la participación en la estructura municipal es reducido. El desarrollo de un marco normativo asociado a la participación, no incluye una infraestructura administrativa tanto a nivel organizativo como de recursos que

permita desarrollar la participación de manera orgánica, teniendo un papel meramente testimonial en la mayoría de casos.

No obstante, durante esta época también se dieron otros modelos de gobernanza participativa que aunque fueron minoritarios es necesario resaltar. En este sentido, Martínez-Palacios denuncia cómo se han tendido a ignorar experiencias participativas llevadas a cabo durante la década de 1980 que fueron pioneras en el desarrollo de procesos comunitarios basados en la colaboración entre militantes y agentes municipales. Localizados fundamentalmente en Andalucía, la autora destaca experiencias como la elaboración colectiva del reglamento participativo de Córdoba y sus planes urbanísticos participativos²⁹ (Villasante & Alberich, 1993), el modelo asambleario de gestión municipal en Marinaleda, o la experiencia de cuidado mutuo vecinal en el pueblo de Lebrija (Martínez-Palacios, 2019, pág. 261).

Ya durante la segunda mitad de la década de 1990, la consolidación de espacios formales de consejos y la ampliación del modelo de gestión gerencial y de externalización, propio de la NGP, coincidió con la implementación de nuevos mecanismos participativos (Blanco & Gomà, 2016). La proliferación de iniciativas en otros países como Inglaterra o Brasil, fueron recogidas por diferentes administraciones en España de manera desigual en función de la región y el tamaño del municipio. En especial Cataluña, País Vasco y las ciudades de tamaño medio y grande (Gomá & Font, 2001). Sobre esta nueva era de la participación iniciada en los albores del siglo XX y los efectos en el modelo de participación español, es que se concentra el siguiente apartado.

2.2.3. La inserción de nuevos mecanismos participativos: ¿una nueva selectividad estratégica? 2003-2008

El impulso de la participación ciudadana a finales de siglo XX, continuó a inicios de siglo XXI. Como se apuntó en el anterior apartado, este proceso vino promovido tanto por las transformaciones democráticas producidas en América Latina, siendo Brasil el principal referente, como en Europa, a través de las nuevas recomendaciones de la Comisión Europea recogidas por los países miembros, incluida España. Sin embargo, la adaptación al contexto peninsular, fue de diversa naturaleza, como veremos a continuación.

²⁹ A su vez, Córdoba será el primer municipio en llevar a cabo los Presupuestos Participativos en España en el año 2001

Durante la década 1990, América Latina vivió una época de gran agitación social marcada por las políticas de ajuste neoliberal. Se dieron procesos de resistencias que se expresarán de diversas formas: impulsadas desde abajo, a través de multitudinarias movilizaciones con un claro componente indígena, como desde arriba, mediante la puesta en práctica de reformas institucionales democratizadoras tras dos décadas de regímenes autoritarios. Uno de los mecanismos más relevantes fueron los '*Orçamentos Participativos*' (Presupuestos Participativos). Iniciados en 1988 en la ciudad de Porto Alegre, se extendieron a otros municipios de Brasil gobernados por el Partido de los Trabajadores (PT), de manera que para el año 2000 ya se contabilizaban 200 experiencias en todo el país (Blanco & Ballester, 2011).

La idea inicial de los Presupuestos Participativos (PsPt) era simple: personas corrientes decidiendo sobre presupuestos públicos que afectaban a sus vidas. Para ello se estableció un proceso compuesto por varias etapas durante un año y en las que se combinaban métodos agregativos y deliberativos sobre la base de criterios redistributivos. (Ganuza & Francés, 2012b, pág. 288). El objetivo principal en este sentido era la redistribución de los bienes públicos a través de un mecanismo transparente que asegurara la participación de todas las personas, evitando canales informales que propiciaran relaciones clientelares entre representantes sociales y políticos. Para ello se conformaron "Consejos Populares" por cada distrito autoorganizados e independientes del Estado con una gran afluencia popular y en donde se deliberaba y tomaba decisiones colectivas evitando las demandas individuales (Genro & Souza, 2003 [1997], pág. 15).

Es así que los PsPt se convirtieron en la principal vía de comunicación entre la administración y la sociedad (Baiocchi & Ganuza, 2014), democratizando no solo las acciones del Estado sino la de las organizaciones sociales. Como afirma Tarso Genro, alcalde de Porto Alegre entre 1993 y 2004:

"Poco a poco, en los barrios populares, los líderes, que habían alcanzado una cierta notoriedad gracias al «clientelismo» y el tráfico de influencias, perdieron sus redes personales y empezaron a cambiar de comportamiento" (Genro & Souza, 2003 [1997], pág. 22).

Además del carácter inclusivo de este mecanismo, tuvo efectos sustanciales en las políticas públicas, consiguiendo resolver necesidades básicas de los barrios más excluidos como alcantarillado, pavimentación o servicios educativos (Marquetti, 2002; De Sousa Santos, 2004). Para ello, fue necesario realizar previamente una reforma fiscal que permitiera disponer a los municipios de más recursos. Así, gracias al control

del gobierno por parte del PT a nivel central y local, se consiguió que la recaudación directa de los municipios pasara del 25% en 1989 al 51% en 1996 (Genro & Souza, 2003 [1997], pág. 21).

A nivel europeo, tuvo una importante trascendencia la Recomendación dictada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa del 6 de diciembre de 2001 (Rec 2001/19). En su informe señalaba la creciente desafección ciudadana hacia la política y la dificultad por implicarla en los asuntos públicos, lo que generaba una fragilidad de la democracia parlamentaria. De esta manera, se recomendaba a los estados miembros estimular la participación, promoviendo la reglamentación de mecanismos participativos. A diferencia de los PsPt brasileños, en donde la participación se concebía como un medio redistributivo que permitía equilibrar las desigualdades estructurales, para la UE la implementación de estos instrumentos tenía como principal fin recuperar la confianza perdida hacia las instituciones y mejorar así la eficacia política. En síntesis, redistribución VS legitimidad.

Como consecuencia de las directrices europeas, a comienzos de los 2000, se llevaron a cabo reformas tanto a nivel normativo como administrativo, todas ellas con el objetivo de reforzar la legitimación política a través de instrumentos de rendición de cuentas (*accountability*) y de participación (Ganuza & Francés, 2012b, pág. 284). Además, se llevaron a cabo programas a nivel europeo como el *URBACT* -desarrollo de intercambios locales sobre mecanismos participativos, especialmente PsPt-, *URBELAC* –red de Ciudades Europeas, Latinoamericanas y del Caribe-, el Programa de la Agenda 21, la Red Municipal de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) o el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP).

Durante esos años, la semántica de la participación, al igual que lo será más tarde el discurso de la «sostenibilidad», «resiliencia» o «innovación», se incorporó a la retórica institucional, incluyéndose en todo tipo de organismos, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) -a través de su informe *citizens as partners* (2001)- el Banco Mundial o diferentes agencias de la ONU. Así, la participación pasó a concebirse como un concepto paraguas incluido en cualquier tendencia política. Si bien inicialmente fue planteado desde instituciones gobernadas por partidos de izquierda, se extendió a todo tipo de contextos políticos, disociándose de los objetivos de justicia social y ligándose a otros aspectos como la transparencia, la eficacia o la idea de gobernanza innovadora (Baiocchi & Ganuza, 2014). En este sentido, se puede afirmar la participación se ha consagrado como un instrumento que

sirve tanto para conseguir transformar la desigualdad estructural, como para legitimar y reproducir el *statu quo* predominante.

En 2003 España, siguiendo las recomendaciones del citado informe del Consejo de Ministros Europeos, aprobó la Ley Orgánica 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local, conocida también como “Ley de grandes ciudades, y principal reforma de la LRBRL de 1985 hasta ese momento³⁰. Entre los motivos expuestos por la ley, se plantea: (1) la necesidad de aumentar la capacidad del ejecutivo para actuar de forma más eficaz, (2) una mayor flexibilidad normativa, respondiendo a la diversidad municipal, atendiendo especialmente a la realidad de las grandes urbes, y finalmente, (3) la necesidad de tratar en mayor medida la participación ciudadana. Sobre éste último punto, la ley señala:

[...] existe una clara tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública (Ley Orgánica 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, pág. 3).

Para llevarlo a cabo, a continuación se señalan los puntos más importantes que promueve esta ley:

- Necesidad de incorporar reglamentos de participación en todos los municipios e impulsar los mecanismos adecuados para hacerla efectiva. En concreto, se hace mención a las “iniciativas ciudadanas” y al “consejo social de la ciudad” para las ciudades de más de 250 mil habitantes, capitales de provincia y capitales autonómicas.
- Desarrollo de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC’s), consideradas como una herramienta para facilitar la participación.
- Desconcentración de los órganos municipales a través de la creación de los distritos como “instrumento esencial para el impulso de políticas de proximidad y participación en los municipios altamente poblados (...) dotándole de los recursos necesarios para poder realizar sus funciones
- Creación de las “entidades públicas empresariales”, medio para asegurar, de acuerdo a la ley, la gestión de los servicios sociales.

³⁰ Anteriormente, ya se habían dado reformas con implicaciones importantes como la 11/1999, la cual reforzaba las figuras del alcalde en aras de la eficiencia, así como la ampliación de concesión de bienes y servicios a empresas privadas.

La aprobación de esta ley dio inicio una nueva fase de institucionalización de la participación en España en la que se produjo un verdadero proceso de inflación de normativas locales y regionales, creación de áreas administrativas de participación, así como la inclusión de la retórica la participación y la regeneración política. Desde ese momento, lo digital como medio para facilitar la información y la participación, irá ganado relevancia hasta el día de hoy, en que prácticamente no se concibe un proceso participativo sin el uso de plataformas digitales.³¹ Además, se dio una convivencia entre del discurso neoliberal y de la participación (Clarke & Newman, 1997), postulados similares a los que dos décadas atrás había pronunciado el ex presidente Adolfo Suárez.

El impulso de los nuevos mecanismos participativos coincidió con el nacimiento de un incipiente movimiento municipalista promovido por plataformas ciudadanas en pequeños municipios, especialmente en Cataluña y País Vasco, donde se implementaron procesos con un carácter más inclusivo y vinculante (Ureta, 2017; Ubasart, 2018). Durante esta nueva fase de institucionalización aparecieron nuevos procesos de participación frente al modelo de consejos imperante (Parés & Resende, 2009).

Entre los nuevos instrumentos participativos impulsados durante esa época, destacaron los planes estratégicos, los planes comunitarios³² (Martí, Pascual, & Rebollo, 2005), las agendas locales 21³³ (Font & Subirats, 2000; 2001), los jurados ciudadanos (Font & Medina, 2001), las políticas de cooperación al desarrollo, los presupuestos participativos o los procesos de regeneración urbana, promovidos por los programas europeos (FEDER y URBAN) que tuvieron especial impacto en Cataluña gracias a la aprobación de la Ley de Barrios en 2004 (Martí, Blanco, Parés, & Subirats, 2016).

³¹ Como muestra del papel cada vez más importante de lo digital, no solo en la participación institucional sino en las administraciones en general, destaca la Ley 11/2007 sobre acceso electrónico a los servicios públicos, lo que obligará a las administraciones a dotarse de nuevas estructuras. Además, la ley 19/2013 sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno, promueve el modelo de plataforma.

³² Los Planes de Desarrollo Comunitario se desarrollaron a partir de la segunda mitad de la década de los noventa. El objetivo será la articulación de procesos comunitarios en barrios a través del diagnóstico y planificación conjunta entre técnicos de diferentes áreas y asociaciones vecinales (Martí, Pascual, & Rebollo, 2005).

³³ La Agenda 21 nace en 1992 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), más conocida como la "Cumbre de Río". En España comenzarán a introducirse a finales de los noventa. Impulsadas desde los gobiernos locales, se convertirá en una estrategia para combinar desarrollo y sostenibilidad a través de procesos participativos teniendo en cuenta los factores socioambientales del territorio.

El éxito de los PsPt en Brasil supuso la extensión de este mecanismo a nivel mundial. Para el año 2005 ya existían alrededor de 200 experiencias en todo el planeta. Cifra que ha ido aumentando: 500 en 2008, 1500 en 2010 (Baiocchi & Ganuza, 2014) y 10000 en 2019 (Dias, Enríquez, Cardita, Júlio, & Serrano, 2021), un crecimiento considerable que se ha concentrado especialmente en Latinoamérica y el Sur de Europa, con un repunte especialmente significativo en los últimos años en el continente africano.

Para el caso europeo hay que destacar lo siguiente: En primer lugar, en Europa los PsPt no fueron un instrumento impulsado por los movimientos sociales sino por las instituciones, siguiendo las directrices europeas. En segundo lugar, el perfil de los participantes fue diferente. Si en los casos brasileños el perfil predominante correspondió con participantes de clase popular, en Europa la mayoría era de clase media. Por último, así como los PsPt en Brasil tenían un carácter vinculante, es decir, había una conexión entre los espacios de deliberación y los centros de decisión y acción municipal, en la mayoría de casos europeos fueron únicamente de carácter consultivo (Ganuza & Baiocchi, 2012).

Dentro del panorama europeo, España fue el país en donde más se implementaron este tipo de procesos participativos (Sintomer, Ganuza, Herzberg, & Röcke, 2011). Comenzó en Córdoba en el año 2001 y se extendió a otras localidades. Para 2007, ya se contabilizaban 24 municipios situados en entornos rurales y coronas metropolitanas (Ganuza & Francés, 2012a). A diferencia del resto de Europa, el modelo implementado en España tuvo mayores similitudes con el caso brasileño, fundamentalmente en lo referente al carácter vinculante y el diseño inclusivo de los mismos (ibíd.).

No obstante, la implementación de estos nuevos canales de comunicación entre la administración y la ciudadanía generó reticencias tanto por parte de algunos políticos, reacias a abrir nuevos canales de decisión, como por parte de ciertas organizaciones civiles, que veían peligrar sus espacios de privilegio y poder. La apertura a nuevos actores con diferentes características a los tradicionales (*stakeholders*), generó conflictos de representación entre actores organizados y no organizados (Ganuza & Nez, 2012), reconocidos estos últimos a nivel normativo como sujeto participativo a través de las sentencias 247/2007 y 31/2010 del Tribunal Constitucional, lo que abrió una nueva senda a los procesos participativos, rompiendo con el rol protagónico de las asociaciones.

Pese al carácter vinculante de los PsPt, las limitaciones financieras y competenciales de las administraciones locales supuso que, a diferencia del notorio impacto material que los PsPt habían tenido en Brasil, en España fuese mucho más reducido. No hay que olvidar que en España desde un inicio, los PsPt, al igual que el resto de mecanismos participativos, no se concibieron como instrumentos de redistribución sino como una vía de reforma administrativa e implicación ciudadana. Por otro lado, algunos estudios apuntan que el proceso de inclusión de demandas tendió a estar instrumentalizado. Es decir, se llevó a cabo una implementación selectiva de demandas en función de lo más conveniente para los gobiernos, un fenómeno que ha sido denominado como *cherry picking* (Font, Alarcón, Galais, & Smith, 2017, pág. 161).

En definitiva, se puede concluir que la nueva fase de experimentación democrática iniciada a comienzos de siglo XXI, supuso una modificación parcial de la selectividad estratégica heredada del modelo de consejos. Esta modificación fue especialmente notoria en el modo de representación, al incluir nuevos actores no organizados disociados a los *stakeholders* tradicionales. De la misma manera, las proclamas modernizadoras permitieron una nueva articulación institucional, modificando el marco normativo y la estructura administrativa de participación. Sin embargo, la orientación tecnocrática asociada a los valores de la NGP, redujo los efectos sustanciales, distanciándose de los resultados redistributivos logrados inicialmente en las experiencias latinoamericanas.

El inicio de la crisis financiera de 2008 provocó un retroceso de las experiencias. Las leyes de austeridad aprobadas durante la época limitaron la capacidad de acción de unos entes locales ya de por sí constreñidos. En el siguiente apartado, se señalan los elementos más importantes de la etapa de austeridad en materia de participación local, presentando el contexto heredado más inmediato que deberán afrontar los Ayuntamientos del Cambio a partir de 2015.

2.2.4. Austeridad y crisis participativa: 2008-2015

La crisis financiera iniciada en 2008 trajo consigo un paquete de medidas promovidas por las instituciones europeas que tuvieron importantes repercusiones sobre el régimen local y de participación en España. En concreto, las leyes de 2012 y 2013, derivadas de la modificación del artículo 135 de la CE en 2011, conllevaron un claro retroceso en los recursos y competencias de las administraciones locales, ya de por sí limitadas. A continuación, se presentan los elementos más destacados de estas leyes en cuanto a capacidad municipal y participación institucional se refiere.

El 23 de agosto de 2011, el para entonces Presidente del Gobierno Jose Luis Rodríguez Zapatero, propondrá en el Congreso de los Diputados la modificación del artículo 135 de la CE, referido a la disposición presupuestaria y la emisión de deuda de las administraciones del Estado. Con los votos a favor del PSOE y el PP, la propuesta fue aceptada el mes siguiente. De esta manera, era la segunda vez en la historia que se modificaba la CE tras la reforma del artículo 13.2 en 1992, referida a la inclusión del país en el Tratado de Maastricht.

La ley 2/2012 de estabilidad presupuestaria y financiera, también conocida como “Ley Montoro”, haciendo alusión al ministro de hacienda del PP en ese momento, sustituyó a la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2007, y tuvo como objetivo desarrollar lo planteado en el artículo 135 en relación a limitar el déficit y la deuda pública. Para ello, se estableció lo que se conoció como “techo de gasto”, es decir, ninguna administración pública podría aumentar sus gastos por encima de la tasa de crecimiento del PIB. En el caso de que los ingresos superasen a los gastos, estos deberían destinarse íntegramente a reducir la deuda, que nunca debería superar al 60%, asegurando de esa manera, plantea la ley, “la estabilidad presupuestaria y la confianza de inversores y proveedores”. Este techo de gasto será especialmente estricto para las administraciones locales, quien no podrá tener déficit alguno, mientras que para CCAA y Estado, las condiciones serán más flexibles, estableciendo un 0,14% y 0,26% respectivamente. Se calcula que para 2018, los remanentes generados por las administraciones y destinados íntegramente al pago de la deuda fueron de aproximadamente cinco mil millones de euros (Blanca & Ganuza, 2018, pág. 6).

Además, el cumplimiento de las cuentas se convirtió en requisito indispensable para que el Ministerio de Hacienda autorizase tanto emisiones de deuda como concesión de subvenciones o suscripción de convenios. Unas condiciones que fueron cuestionadas por la FEMP con la firma de más de 3000 municipios, quienes reclamarán que el superávit de las administraciones locales pueda destinarse no solo a la reducción de la deuda, sino a áreas como políticas sociales, empleo, igualdad o ambiente.

Siguiendo con el ciclo austericista, un año más tarde se aprobó la ley 27/2013 de racionalidad y sostenibilidad de la administración local (LRSAL), la cual sustituía a la LRBRL de 1985. Esta nueva ley supuso la mayor modificación de la administración local hasta ese momento. Dando continuidad a la Ley de Modernización establecida en 2003 y complementando la Ley 2/2012, proponía: (1) Clarificar competencias y

evitar duplicidades con otras administraciones bajo el imperativo de “una administración, una competencia”, (2) racionalizar la estructura organizativa bajo los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad, garantizando un control más riguroso del presupuesto, y (3) favorecer la iniciativa económica privada. Una serie de medidas que inició un ciclo de recortes y externalización de servicios (Boix, 2015).

En cuanto al primero de los objetivos, la ley derogó el artículo 28 referido a las competencias compartidas. Esto supuso una reducción de los servicios complementarios asociados a educación, sanidad o dependencia que el ayuntamiento brindaba (Boix, 2015). De acuerdo al segundo de los objetivos, la LRSAL consideró que la racionalización debía estar enfocada a resolver una estructura administrativa en ocasiones “sobredimensionada”. En este sentido, la LRSAL propuso, aunque finalmente no se llevó a cabo, la disolución de los concejos abiertos o cualquier ente territorial inferior al municipio, eliminando por razones economicistas una institución que había perdurado más de 500 años. Finalmente, el tercer objetivo planteó:

“(…) para favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica (...) y se suprimen monopolios municipales que venían heredados del pasado y que recaen sobre sectores económicos pujantes hasta la actualidad” (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, pág.7).

De nuevo, la sobredimensión organizativa, el exceso interventor y las limitaciones económicas se constituyeron como argumentos para reducir la capacidad de acción estatal y externalizar servicios, un mantra proveniente de la [NGP](#) de los años 80 intensificadas durante la etapa austericista. Muestra de ello es que de 2008 a 2015 las haciendas locales tuvieron un descenso del gasto local del 7,7% del PIB. Este gasto representaba en 2015 el 6% del PIB, 5 puntos porcentuales menos que la media de los países de la UE (Informe Final Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local, 2017, en (Blanca & Ganuza, 2018).

Pese a esta reducción, Pablo Carmona (exconcejal del Ayuntamiento de Madrid) considera necesario cuestionar el relato de que los gobiernos locales no tenían capacidad económica³⁴. Para el año 2012 el superávit de los municipios era 2 mil millones de euros. Es más, entre 2007 y 2016, las arcas de los municipios locales pasaron de 8006 millones a 13459 millones. Este aumento, afirma, podría haberse destinado a necesidades imperante como la inversión de infraestructuras y gasto social, remunicipalización de servicios o contratación de personal. Sin embargo, el

³⁴ Carmona, Pablo (1 de febrero de 2020), Claros y oscuros del municipalismo del cambio. *Viento Sur*. Recuperado de : <https://vientosur.info/claros-y-oscuros-del-municipalismo-del-cambio/>

discurso hegemónico austericista y las leyes implementadas, privilegiaron el pago de la deuda. Un discurso que ha permitido vaciar las administraciones locales. En este sentido, la aplicación de la tasa de reposición, supuso que entre 2007 y 2017 se llevara una reducción de plantilla de 47 mil empleados.

Como había sucedido en el pasado, las restricciones que las administraciones públicas debieron asumir, fueron especialmente perjudiciales para los entes locales. Las restricciones en el techo de gasto fueron acompañadas de una estricta supervisión del gobierno central a los presupuestos municipales. En muchas ocasiones, los informes emitidos por los entes superiores, contendrán una alta discrecionalidad política en función de quién gobierne. Uno de los casos más sonados sucederá durante la legislatura gobernada por la confluencia municipalista Ahora Madrid en el Ayuntamiento de la capital. En el año 2017, el Ministerio de Hacienda de Montoro, amparado en la Ley orgánica 2/2012, intervendrá las cuentas del consistorio alegando que el gobierno local se había excedido tanto en el los gastos como en las competencias realizadas³⁵.

Durante este ciclo, racionalidad y sostenibilidad se convertirán en eufemismos de privatización y recortes, una necesidad que el gobierno de España presentó como requisito exigido por la UE. Sin embargo, Boix apunta a que no todos los países miembros asumieron la misma vía adoptada por España. En el caso de Francia e Italia, incluso se llevó a cabo un incremento de competencias y atribuciones a escala local, apostando por relaciones plurales y flexibles de acción municipal en coordinación con otros entes gubernamentales (Boix, 2015, pág. 43).

Ante este contexto de regresión administrativa tanto a nivel competencial como de recursos, ¿cuál fue la evolución de las instituciones participativas locales durante esta época? ¿Fueron reducidas a un tipo de acciones llevadas a cabo únicamente en tiempos de bonanza o se plantearon como una vía para solucionar periodos convulsos mediados por la exigencia de un mayor número de demandas? Estas son las preguntas planteadas por Font, Alarcón, Galais y Smith en un artículo publicado en el año 2017. A través de una evaluación de las políticas participativas desarrolladas entre 2007 y 2011 en 25 municipios de Andalucía, Cataluña y la Comunidad de Madrid, el estudio resuelve que durante la crisis se llevó a cabo una reducción de procesos participativos. Así mismo, los implementados tendieron a reducir los recursos dedicados, seleccionando, a modo de *cherry picking*, las propuestas que menos coste implicaban. En este sentido, el estudio concluye: “La crisis interrumpió una dinámica

³⁵ Sobre este suceso, ver Sánchez & Garzón (2019), La contienda con Montoro, acoso y derribo en el Ayuntamiento de Madrid en *919 días ¡Sí se podía!*, Akal:Madrid

de diversificación y mejora de los procesos participativos en España” (Font, Alarcón, Galais, & Smith, 2017, pág. 165). Una conclusión compartida por otros estudios realizados en esa época (Davies & Blanco, 2017; Guarneros-Meza, Tellería, Blas, & Pill, 2018) que apuntan a que las políticas de austeridad aplicadas, erosionaron las prácticas y culturas participativas que durante la década de 1990 y 2000 se habían desarrollado. Unos efectos que fueron menores en aquellos lugares donde hubo una mayor resistencia institucional y social (ibíd.).

Pese a la reducción de prácticas participativas desde las instituciones, la semántica de la participación seguirá conviviendo con las políticas de austeridad neoliberal. De acuerdo a Davies y Blanco (2017), a partir de la crisis de 2008, el debate se articuló alrededor de tres ejes: austeridad, neoliberalismo y gobernanza. Las políticas de austeridad supusieron recortes en el presupuesto público, que a su vez generaron el traslado de servicios llevados a cabo previamente por el Estado a la esfera del mercado y al de la sociedad civil, presentándose en algunos casos como nuevos modos de gobernanza participativa.

Paradójicamente, la crítica al sobredimensionamiento de la administración proclamado por las leyes austericistas, ha venido acompañada en la práctica con un proceso de burocratización de la participación (Martínez-Palacios, 2019). La falta de funcionarios especializados en participación y las dificultades para ampliar la plantilla, provocaron la contratación de “especialistas de la participación”, generando un mercado entorno a ello basado en la tecnificación, la especialización, la estandarización y la rentabilidad, criterios propias del modo de gestión neoliberal (Bherer & Lee, 2019). Para Martínez-Palacios, este proceso de profesionalización de la participación, ha supuesto una desradicalización de sus prácticas, desconectado participación de democratización. Así, se ha pasado de un modelo de artesanía de la participación ligado a procesos comunitarios más integrales y desarrollados a medio y largo plazo, a otro de producción en masa a corto plazo, alentado por los nuevos medios tecnológicos que cumplen el expediente pero que no se involucran de forma sostenida con la comunidad.

2.2.5. Síntesis

A modo de conclusión, se puede establecer que la evolución de la participación en España desde la Transición hasta 2015, año en el que acceden al gobierno local las candidaturas municipalistas, ha pasado por diferentes etapas y selectividades estratégicas. Si en un primer momento, el modelo participativo se limitó a órganos excesivamente formalizados restringidos a determinadas asociaciones, a partir de

finales de la década de los noventa, la influencia de experiencias llevadas a cabo en otras partes del mundo permitió que se implementasen nuevos instrumentos participativos con una selectividad estratégica más inclusiva. No obstante, los elementos más redistributivos ligados a las reivindicaciones de justicia social promovidas desde América Latina, quedaron desvirtuadas en su viaje a Europa, donde se le otorgó una mayor importancia a recuperar la legitimidad de las instituciones representativas. El comienzo de la crisis financiera de 2008 y la instauración de las políticas de austeridad supusieron una reducción de estas experiencias, lo que no evitó la consolidación de un mercado ligado a la participación y a la transparencia.

Es en esta situación, marcada por un proceso de centralización de larga data en el que los gobiernos locales se encuentran altamente limitados, los Ayuntamientos del Cambio sumieron el gobierno en el 2015. Siendo la democratización de las instituciones uno de las principales carta de presentación de las candidaturas municipalistas, la participación se convertirá en uno de los ejes discursivos y de acción política. En el siguiente apartado se presenta el proyecto del nuevo municipalismo teniendo en cuenta su surgimiento, su impacto en el sistema electoral, sus principales características y las principales políticas participativas implementadas desde una mirada panorámica.

Tabla 9. Característica de la participación institucional en España (1978-2015)

	ETAPAS 1978-1985	1985-2003	2003-2008	2008-2015
<i>Escenarios EER</i>				
Modo de articulación	Bases normativas	Desarrollo reglamentos Papel testimonial	Desarrollo infraestructura participativa	Incremento regulación Reducción recursos
Modo de representación	Asociativo	Asociativo	Mixto (desarrollo ciudadanía)	Mixto (desarrollo ciudadanía)
Modo de intervención	Consultivo (policy community)	Consultivo (policy community)	Apertura diseño (issue networks)	Reducción procesos, inclusión TIC's
Hitos principales	CE 1978 LRBRL 1985	Desarrollo reglamentos participativos y modelo de consejos	Ley 57/2003 Modernización Implementación nuevos mecanismos	Leyes de austeridad 2/2012 y 27/2013 Reducción procesos participativos

Fuente: Mérida & Telleria, 2021, pág.95

2.3. LA NUEVA OLA MUNICIPALISTA

El acceso de las confluencias municipalistas al gobierno de las principales ciudades españolas en las elecciones locales de 2015, supone un cuestionamiento al modo de construcción histórico del Estado-nación y del papel jugado por el municipio hasta la fecha. Un episodio que se inscribe dentro de los proyectos de descentralización vividos en España como el juntismo, el cantonalismo o el federalismo (sobre las características de estos procesos, ver el [capítulo 2.1 “El papel del municipio en la historia de España”](#)). Todos ellos fueron proyectos que vinieron de reacciones centralizadoras. En el caso tratado, como se ha explicado anteriormente, el nuevo municipalismo surgió en un contexto de centralización del Estado y reducción de las capacidades locales promovido por las políticas de austeridad ([ver capítulo 3.2.5 “Austeridad y crisis participativa: 2008-2015”](#)).

Con tal de comprender en mayor medida la nueva ola municipalista en España, a continuación se repasan algunos de los elementos centrales. Para ello, se ha dividido el subcapítulo en cinco apartados: (1) surgimiento y contexto del nuevo municipalismo, (2) impacto del municipalismo en el sistema electoral, (3) principales características del nuevo municipalismo, (4) El municipalismo institucional: organización y agenda y (5) mirada panorámica de la participación institucional en los Ayuntamientos del Cambio.

2.3.1. Surgimiento del nuevo municipalismo

La naturaleza de los movimientos sociales de cada época están condicionados por sus ciclos de capital y las crisis de cada época (Harvey, 2012). Dicho de manera inversa, en función del sistema económico se dan unas formas de comportamiento y estructuras organizativas singulares. Así como no se pueden comprender las revueltas campesinas del siglo XVI sin el carácter del sistema feudal o las movilizaciones obreras del siglo XIX y XX sin el desarrollo del capitalismo industrial, el caso del nuevo municipalismo está condicionado por el proceso de financiarización de la economía y la crisis global producida a partir de 2008. El ciclo de protestas producido en ciudades como Nueva York (*Occupy Wall Street*), Atenas, Reikiavik, Madrid o Barcelona (Movimientos de los Indignados), fueron respuestas comunes frente a las políticas de austeridad caracterizadas por un proceso de precarización, incertidumbre y desconfianza en las instituciones (Della Porta, Fernández, Kouki, & Mosca, 2017; Swyngedouw, 2018).

Un elemento que caracterizó a todas estas protestas es su carácter eminentemente urbano (Harvey, 2012). El rol cada vez más importante jugado por las ciudades en la economía (Sassen, 1999), en el que unas pocas ciudades suman la mitad del PIB

mundial (Tarinski, 2018), supone que los efectos de las crisis económicas tenga un mayor impacto en los lugares donde se producen. Frente a la urbanización de la sociedad, existe toda una corriente de autores que consideran que el devenir de la sociedad se juega en las ciudades (Lefebvre, 1976; Harvey, 2012).

Aunque en este ciclo de protestas existió un denominador común asociado al descontento de los efectos globales del capital, cada caso tuvo sus propias particularidades. En España, estas se caracterizaron por: (1) el rechazo a las políticas de austeridad promovidas por la Troika (UE, BM y FMI) y el gobierno de España, y (2) las demandas democratizadoras de un sistema institucional anclado en lo que se vino a llamar como 'Régimen del 78'³⁶, instituido a partir de la aprobación de la Constitución Española de 1978 (López, 2015; Ramiro & González, 2019) alimentado con graves casos de corrupción.³⁷

El ciclo de protestas iniciado en 2011 fue condición de posibilidad del nuevo ciclo político iniciado en 2014 (Calle, 2016). Bajo el slogan de "no nos representan", el movimiento 15-M o de los indignados, supuso la repolitización de la sociedad en base a prácticas de democracia directa y deliberativa. Así, aunque pueda resultar paradójico, el 15-M, surgido como un movimiento desligado de los partidos políticos, cuestionador de la democracia representativa y a favor de mecanismos de decisión asociados con la democracia directa, se convertirá en el principal referente de la nueva política institucional (Mir, 2018).

De la misma manera que en cada país el ciclo de movilizaciones antiaustericistas tuvo sus propias características, el carácter e intensidad de las movilizaciones durante el 15 M dependió del contexto sociopolítico y la cultura asociativa precedente en cada lugar. Un proceso que Ángel Calle lo ha denominado "cultivos sociales" (2016). De acuerdo con el autor, el ciclo de protestas iniciado en 2011 no puede entenderse como algo espontáneo fruto del malestar del momento, sino que fue la materialización de una acumulación de luchas compartidas contra las políticas neoliberales en curso que tuvieron en el movimiento antiglobalización su principal nexo de unión. Una interpretación que iría de la mano de gran parte de la literatura sobre movimientos

³⁶ El catedrático en Ciencia Política Jose María Vallés lo ha definido como un conjunto de normas, instituciones y valores que configuran las relaciones de la sociedad con el poder político y se basan en una desigualdad económica creciente, una degradación del sistema representativo, un desecaje profundo del modelo territorial y, finalmente, una colonización partidista de la Alta administración y otras administraciones del Estado, negando la supuesta división de poderes. Vallés, Jose María (26 de diciembre de 2018). ¿Momento constitucional? En *El País*, https://elpais.com/elpais/2018/12/26/opinion/1545843052_807812.html

³⁷ El barómetro del CIS de 2016, apuntaba que la corrupción y el fraude se habían convertido en la segunda preocupación de los españoles después del desempleo.

sociales que apuntan cómo la conformación de determinados movimientos viene precedida de relaciones de confianza, reciprocidad e identidades culturales y políticas compartidas (Tarrow, 1997; Diani & McAdam, 2003).

Uno de los momentos fundacionales del nuevo municipalismo fue durante la presentación de la “Carta por la Democracia” en 2014, resultado de un año de trabajo con cuarenta talleres celebrados en siete ciudades españolas (Málaga, Barcelona, Zaragoza, Pamplona, Valladolid, Sevilla y Valencia). En ésta se afirma: “ante la creciente separación entre gobernantes y gobernados, parece pues que solo cabe una salida: una profunda ampliación de la democracia basada en el control ciudadano sobre el control político” ³⁸. Junto a la Carta, otro de los hitos en estos primeros momentos fue la publicación del libro “La Apuesta Municipalista” (Observatorio Metropolitano de Madrid, 2014). En él se plantea la necesidad de llevar a cabo proyectos políticos promovidos desde los territorios más cercanos, creando nuevos canales de interrelación entre las instituciones y la ciudadanía. Es así que un año antes de las elecciones locales de mayo de 2015, “las candidaturas del cambio” comenzarán a gestarse. De esta manera, se pasó de un clima de rechazo frontal a la representación política a la decisión, a presentar una multitud de proyectos electorales.

El nuevo ciclo político inició en mayo de 2014 cuando en las elecciones europeas, Podemos apareció en la escena política española obteniendo el 8% de los votos. Una presencia que fue confirmada un año después en las Elecciones Generales al lograr el 15%, llegando a acumular un voto del 25% en regiones como Cataluña, País Vasco o Galicia.

Tabla 10: Resultados elecciones europeas 2014 y españolas 2015

Elecciones/Fecha		Resultados (%votos obtenidos)					
		PP	PSOE	IU	Podemos	UPyD	C's
Europeas 2014		26 (↓16)	23 (↓15)	10 (↑6)	8 (↑8)	6(↑3)	
España 2015	Total	26 (↓16)	22 (↓7)	4(↓3)	21 (↑21)	0 (↑5)	14 (↑14)
	Cataluña	11 (↓10)	16 (↓11)	0 (↓3)	25 (↑25)	0 (↓1)	13 (↑13)
	País Vasco	12 (↓6)	13 (↓9)	3 (↓1)	26 (↑26)	0 (↓2)	4 (↑4)
	Galicia	37 (↓14)	21 (↓7)	--- ³⁹	25 (↑25)	1 (=)	9 (↑9)

Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

³⁸ Ver manifiesto completo en: [http://blogs.traficantes.net/wp-content/blogs.dir/9/files/2014/03/Carta por la Democracia 1pag.pdf](http://blogs.traficantes.net/wp-content/blogs.dir/9/files/2014/03/Carta_por_la_Democracia_1pag.pdf)

³⁹ Se presenta con Podemos

Como relata Santi Fernández (2019), el hecho de que en junio de 2014 se filtrara que Ada Colau, portavoz de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) con una gran visibilización mediática, iba a encabezar una candidatura ciudadana en Barcelona, y a la vez Podemos, todavía en proceso de constitución, anunciaba que no se iba a presentar a los comicios locales con marca propia, abrió una “ventana de oportunidad” en la que todo el mundo se precipitó. A contrarreloj, personas y agrupaciones muy diversas con un gran cúmulo de experiencias compartidas, comenzaron a encontrarse con el objetivo de aunar fuerzas.

A diferencia de coaliciones anteriores, estas articulaciones se configuraron como confluencias, consideradas como un instrumento de transformación más allá del partido tradicional. Un proceso de experimentación organizativa alimentada por el ciclo de protestas anterior en donde se priorizó el proyecto común sobre las voluntades e intereses de cada parte (Monterde, 2019, pág. 40).

Si bien, existen referentes anteriores de este tipo de candidaturas, desde las candidaturas a las elecciones locales de 1979 (Villasante, 1976), a iniciativas locales concentradas especialmente en pueblos y ciudades pequeñas del País Vasco (Ureta, 2017) y Cataluña (Ubasart, 2012), las candidaturas de 2015 supusieron un “salto de escala” (Ubasart, 2018), propagándose desde las principales ciudades del Estado al resto de centros urbanos.

Gráfico 6: Candidaturas municipalistas presentadas en las elecciones municipales de mayo de 2015



Fuente: Pablo Rivas (27 de febrero de 2015). “El mapa estatal del asalto municipalista”, *Diagonal*. Consultado en: <https://www.diagonalperiodico.net/global/25880-mapa-estatal-del-asalto-municipalista.html>

Hay que aclarar que la conformación de las confluencias no respondió a un proceso “natural” derivado del ciclo de protestas anterior. La composición, formas organizativas y tipos de liderazgo de cada una de las candidaturas dependió del contexto sociopolítico de cada ciudad y las formas de articulación de actores generadas en cada proceso de confluencia (Subirats, 2015). Muestra de la singularidad de cada una de las confluencias repartidas en la geografía española es que se presentaron con diferentes nombres y siglas: Ganemos, En Común, Ahora, Somos, Sí se Puede, Participe, Cambiemos, En Moviment, Imagina, etc.

Mientras que en algunas confluencias, los partidos lograron una presencia mayoritaria, en otras personas independientes fueron las que ocuparon los puestos más visibles. A nivel de partidos, destacó la presencia de Izquierda Unida, antiguo referente a la izquierda del PSOE en el Estado español, y nuevos partidos surgidos en el nuevo ciclo político como Podemos y otros de menor peso como el partido ecologista Equo, el Partido X, proveniente de la rama tecnopolítica del 15-M, y otros de ámbito regional y local. En lo que se refiere a los movimientos sociales, se llevó a cabo una suma de culturas de acción preexistentes (vivienda, antimilitarismo, solidaridad internacional, movimiento antiglobalización o estudiantil) y emergentes (mareas de sanidad y educación, pensionistas, *iaioflautas* o auditorías de la deuda). Además, también se incorporaron personas sin experiencia previa en otras organizaciones.

Hay que destacar que muchos de los nuevos liderazgos que asumieron posteriormente cargos públicos pertenecían a una joven clase media profesional precarizada desligada de los partidos políticos tradicionales (Rodríguez, 2016). Un perfil que Andrés Walliser (2013) ha denominado como «Nuevos activistas urbanos», un híbrido entre activistas y profesionales. Este grupo poblacional encontró primero en el 15-M y luego en las nuevas confluencias, un espacio de experimentación y generación de redes tanto presenciales como digitales. Fue precisamente de estas redes tecnopolíticas donde surgieron la mayoría de propuestas para la implementación de nuevos mecanismos y plataformas de participación online desarrollados en las áreas de participación de los Ayuntamientos de Cambio (Walliser & De la Fuente, 2018).

Como se ha mencionado, el proceso de negociación de las candidaturas en cada ciudad fue diferente y no estuvo exento de conflictos. Tensiones que se produjeron no tanto a la hora de definir la agenda política, sino en los debates ligados a las formas de organización: conformación de listas, tipo de primarias, formas de financiación o estrategias de campaña. De hecho, en algunas ciudades, la incapacidad de llegar a

acuerdos impidió su conformación, presentándose diferentes partidos por separado, lo que acabó afectando en los resultados electorales de esos municipios.

Como se ha podido observar en el trabajo de campo, la posibilidad de confluencia estuvo marcada por las afinidades forjadas en el ciclo de protestas anterior. De esta manera, el tipo de liderazgo de determinadas personas fue clave a la hora de constituir las confluencias, como explica una de los concejales de los Ayuntamientos del Cambio entrevistados:

(...) la juventud la pasé en los movimientos alternativos de resistencia altermundista, los antiglobi. Aquí en el movimiento de resistencia global de Zaragoza. Estuve en Praga, en Barcelona, y en torno a eso creo que se tejió una red de personas y una generación que creo que políticamente tiene importancia. Porque esa generación es la que hoy dio resultados. Fíjate que yo no identifico exactamente el 15-M como el inicio de este proceso de cambio, creo que si en cuanto a la acumulación de procesos, pero creo que es un poco antes en los movimientos de antiglobalización, donde se generan los liderazgos que luego dan lugar a este tipo de movimientos. Allí conocí a Pablo Iglesias en Praga, porque era uno de los líderes que estaba potente. Ada Colau también estuvo en la misma. Justo esa misma generación. (...) En el momento en el que se crea Zaragoza en Común, creo que hay una clave importante y es que, en muchos sitios, como en Zaragoza, se intentan procesos similares. ¿Por qué en Zaragoza triunfan y en otros no? Pues mi análisis es porque había mucho trabajo hecho, y hay varios momentos que está a punto de romperse. Y de hecho Zaragoza en Común se rompe cuando era Ganemos Zaragoza. Se rompe en momentos muy concretos y se vuelve, pero todo eso acaba reverdeciendo otra vez por que las relaciones personales de confianza ganadas hace mucho tiempo, hacen que todos con un poquito tiremos de nuestras organizaciones hacia el proceso de confluencia (Z_P_CU).

En lo que se refiere a la relación entre las diferentes candidaturas municipalistas, Madrid y Barcelona lideraron los encuentros, permitiendo generar sinergias que retroalimentarán el proceso, sin que ello supusiera la pérdida de autonomía organizativa en cada una de las ciudades. Fue precisamente la pérdida de esa autonomía y el aumento de la influencia de los partidos de corte estatal, que vieron en esas candidaturas un objeto de deseo, lo que explica a la fractura de muchas de las confluencias en los comicios electorales de 2019.

2.3.2. Impacto del municipalismo en el sistema electoral

Los resultados de las elecciones municipales del 24 de mayo de 2015, supusieron un hito en el sistema electoral local español. Los comicios constataron dos hechos remarcables: (1) la crisis del sistema bipartidista institucional y (2) el acceso al gobierno de las candidaturas municipalistas.

El PP y el PSOE perdieron más de tres millones de votos y casi 4500 concejales (Monterde, 2019, pág. 28). En el conjunto de capitales de provincia, el bipartidismo pasó de contar con más del 80% de los concejales en 2011, al 58% en 2015, empeorando con creces los peores resultados de su historia, obtenidos en 1987 cuando consiguió el 65% de los puestos locales.⁴⁰

Tabla 11: Candidaturas municipalistas ciudadanas con más de 900 votos y con representación de concejales.

Partido	2015		2011	
	Concejales	Votos	Concejales	Votos
PP	22.750	6.057.767 (27.05%)	26.499	8.474.031 (37,35%)
PSOE	20.823	5.603.823 (25.02%)	21.767	6.276.087 (27.29%)
Municipalismo	1.153	1.951.808 (8,86%)	~	~
C's	1.527	1.467.663 (6.55%)	7	35.112 (1.22%)

Fuente: Monterde, 2019, pág.28

Las candidaturas municipalistas pasaron a situarse como tercera fuerza a nivel estatal. Tras más de treinta años de turnismo político entre los dos principales partidos, ciudades tan notorias como Madrid, Barcelona, Valencia o Zaragoza, pasaron a ser gobernadas por candidaturas municipalistas. En total, 15 capitales de provincia estuvieron encabezadas por lo que se vinieron a denominar como “Ayuntamientos del Cambio”. En términos absolutos, significa que una quinta parte del país pasó a estar administrada por el nuevo municipalismo. No obstante, hay que destacar que ninguna de las candidaturas logró la mayoría absoluta, obligándoles a pactar con otros partidos considerados de la “vieja política”, ya fuese de manera estable, formando coaliciones de gobierno, o puntual, gobernando en solitario y llegando a acuerdos en determinadas temáticas. Los principales socios fueron PSOE, IU e ICV (en el caso de que no formaran parte de la confluencia), Compromis, ERC y Bildu (Monterde, 2019, pág. 29).

⁴⁰ Para las elecciones locales fundacionales de 1979, se ha considerado incluir a UCD como parte del sistema bipartidista, siendo sustituidos por Alianza Popular en las elecciones siguientes, partido referente de la derecha española que será refundado en 1989 como Partido Popular (PP).

Tabla 12: Capitales de provincia gobernadas por fuerzas municipalistas (2015-2019)

Forma de gobierno	Ciudad	Candidatura municipalista	Concejales obtenidos	Población
En solitario	Madrid	Ahora Madrid	20 de 57	3.223.334
	Barcelona	Barcelona en Comú	11 de 41	1.820.343
	Zaragoza	Zaragoza en Común	9 de 31	660.880
	A Coruña	Marea Atlántica	10 de 27	244.850
Alcaldía en coalición	Cádiz	Por Cádiz si se puede	8 de 27	116.979
Sin Alcaldía en coalición	Valencia	Valencia en Comú	9 de 33	791.413
	Palma de Mallorca	Més per Palma	5 de 29	409.661
	Las Palmas de Gran Canaria	Si Se Puede	6 de 29	378.517
	Córdoba	Ganemos Córdoba	4 de 29	325.926
	Alicante	Ganar Alicante	6 de 29	331.557
	Valladolid	Valladolid Toma La Palabra	4 de 29	298.866
	Oviedo	Somos Oviedo	6 de 28	220.020
	Pamplona	Aranzadi	5 de 27	199.066
	Toledo	Ganemos Toledo	4 de 25	84.282
	Huesca	Aragón Si Se Puede	4 de 25	52.463

Fuente: Mérida & Telleria, 2021, pág. 96

Tabla 13: Evolución alcaldías 1979-2015

Ciudad	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Madrid	PSOE	PSOE	PSOE	PP	PP	PP	PP	PP	PP	
Barcelona	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	CIU
Zaragoza	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PP	PP	PSOE	PSOE	PSOE	
A Coruña	UG/UCD	PSOE	PP							
Cádiz	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PP	PP	PP	PP	
Valencia	PSOE	PSOE	PSOE	PP	PP	PP	PP	PP	PP	
Palma de Mallorca	PSOE	PSOE	PSOE	PP	PP	PP	PP	PSOE	PP	
Las Palmas de Gran Canaria	UPC	PSOE	CDS	CDS	PP	PP	PP	PSOE	PP	
Córdoba	PCE	PCE	IU	IU	PP	IU	IU	IU	PP	
Alicante	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PP	PP	PP	PP	PP	
Valladolid	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PP	PP	PP	PP	PP	
Oviedo	UCD	PSOE	PSOE	PP	PP	PP	PP	PP	PP	
Pamplona	PSOE	PSOE	UPN	UPN	CDN	UPN	UPN	UPN	UPN	
Toledo	UCD	PSOE	PP	PSOE	PP	PP	PP	PSOE	PSOE	
Huesca	UCD	PSOE	PSOE	PSOE	PAR	PSOE	PSOE	PSOE	PP	

Elaboración propia

En términos históricos, los resultados del nuevo municipalismo son comparables con el éxito obtenido por los partidos de izquierda en las primeras elecciones municipales de 1979 tras la Dictadura. Remontándose todavía más, se podrían asemejar con las primeras elecciones locales de 1931 en las que se pudo votar por sufragio universal y directo. En ellas, 45 capitales de provincia pasaron a ser gobernadas por partidos socialistas y republicanos, lo que en la práctica supuso un plebiscito a la monarquía, declarándose la Segunda República apenas dos días después de los comicios (Preston, 2019, pág. 249).

Si se suman todos los gobiernos locales en los comicios de 2015, el municipalismo obtuvo 1153 concejales (Monterde, 2019, pág. 28). A estos hay que añadir asesores y otros cargos públicos elegidos sin necesidad de concurso, lo que supuso la elección de entre cinco mil seis nuevos cargos (Rodríguez, 2016, pág. 168). Un proceso de institucionalización similar al vivido en la década de los ochenta, cuando gran parte de las asociaciones vecinales se introdujeron en los espacios de gestión municipal (Janoschka & Mota, 2020).

Como indica Tomás Villasante (1995) en su investigación sobre la institucionalización de la democracia local durante la década de 1980 e inicios de 1990, la inclusión de líderes sociales en partidos y puestos administrativos, dejó bastante desvaídos a los movimientos populares. A diferencia de ese momento, para Martínez-Palacios (2018), los líderes sociales que se incorporan a las instituciones tuvieron un perfil diferente. Si durante la transición, los militantes provenían en su mayoría de organizaciones vecinales con un claro carácter popular, en 2015 la mayoría pertenecían a una clase media profesional precarizada con referentes y prácticas políticas muy distintas. De esta manera, se corrobora la tesis relacional señalada al comienzo de este subcapítulo: el sujeto social está condicionado por las características del sistema económico que lo envuelve.

2.3.3. Principales características del nuevo municipalismo

Una vez explicado el origen del nuevo municipalismo en España y su acceso a las instituciones locales en 2015, a continuación se presentan las características centrales del nuevo municipalismo. Como ya se ha podido apreciar, el carácter autónomo de cada uno de los proyectos dificulta establecer unos parámetros comunes. Sin embargo, es importante identificar ciertos criterios compartidos.

En primer lugar, no se debe confundir los proyectos “municipalistas”, de los proyectos “municipales”. El hecho de que existan acciones promovidas desde las

administraciones locales, no significa que sean municipalistas. Existen redes como la Federación de Municipios y Provincias en España (FEMP) o la Red de Ciudades y Gobierno Locales (CGLU) que reivindican mayores competencias y recursos para los gobiernos locales. Sin embargo, no cuestionan la forma en que se ejerce el poder desde el municipio ni las políticas que se implementan.

El nuevo municipalismo aparece como una alternativa al modelo de urbanismo neoliberal (Brenner, Peck, & Theodore, 2015) profundizado durante la crisis financiera iniciada en 2008 y las políticas de austeridad introducidas a partir de entonces (Blanco, Salazar, & Bianchi, 2019; Janoschka & Mota, 2020). A grandes rasgos, el nuevo municipalismo se puede definir como una estrategia que busca la “democratización de la sociedad” y la “socialización de la producción” (Thompson, 2020).

Esta alternativa se basa en dos esferas centrales: económica y social. Ambas esferas están directamente relacionadas y no se pueden entender la una sin la otra. A nivel económico, la alternativa supone *desglobalizar* los flujos económicos, acercarlos a procesos colectivos de mayor control, creando economías circulares y relocalizando las cadenas de producción y consumo mediante formas de organización colaborativas y cooperativistas. A nivel social, supone redistribuir el poder y acercar el centro de las decisiones a la ciudadanía.

En este sentido, un punto crucial a la hora de definir el nuevo municipalismo es la relación entre el qué y el cómo, entre el contenido y la forma, entre los medios y los fines. Desde esta perspectiva, la socialización de la producción solo es posible mediante una democratización de la sociedad. Como dice Santi Fernández aludiendo a una célebre frase de Julio Anguita: “el programa, programa, programa es papel mojado sin el método, método, método” (Fernández, 2019, pág. 18).

Para lograr este doble objetivo económico y social, el municipalismo considera que la escala local es la más adecuada. Ante la impotencia surgida a raíz de los procesos de globalización y la sensación de que las decisiones se toman en espacios cada vez más alejados, la proximidad se concibe como una vía para recuperar las diferentes soberanías (Subirats, 2016; Martínez, 2018). Desde esta visión, la proximidad tiene dos virtudes principales: (1) Mejorar la gestión y (2) ampliar la participación.

Si se entiende lo local como la escala en donde se materializan las dinámicas y contradicciones de lo global, debe ser precisamente desde allí donde mejor se pueden gestionar los cada vez más complejos y diversos problemas sociales (Castells & Borja, 2002). Frente a las lógicas del Estado-nación que tienden a homogenizar, segmentar y simplificar la realidad, el Estado local como institución más cercana al territorio, tiene

más capacidad para atender y resolver las diversidades existentes (Roth, 2019). Así, el municipalismo parte del principio de subsidiaridad, basado en que cuanto más próximo se está al problema, más probabilidades de éxito existen en la búsqueda de una solución.

En lo que se refiere a la participación, el municipalismo considera que la proximidad facilita el encuentro y el contacto directo entre sus habitantes. De acuerdo a Murray Bookchin, uno de los principales referentes teóricos del municipalismo, lo que hace posible los vínculos en la vida social no son el parentesco, los lazos étnicos o los espacios comunes en el trabajo, sino la proximidad residencial y los problemas e intereses compartidos que surgen de la cotidianidad concreta (Biehl & Bookchin, 2013). Es por ello que la proximidad se convierte en un factor de transformación en sí mismo. Como dice Yayo Herrero:

El municipalismo emerge en todo el mundo para acercar la toma de decisiones a los lugares donde se viven las consecuencias de dichas decisiones, para reconstruir vínculos y reaprender lo colectivo (...) porque desde la proximidad y con la participación de la gente somos capaces de construir la realidad que queremos (VVAA, 2018, págs. 6-7).

La idea de lo local como ámbito más proclive para la democracia no es una idea reciente. Ya en los principios sobre la democracia moderna esgrimidos por Rousseau (2012 [1762]) planteaba que una de las condiciones para la soberanía popular es a través de un Estado pequeño en que el pueblo pueda reunirse con el resto, contribuyendo a la voluntad general. En tiempos más cercanos, Robert Dahl (1967), uno de los principales teóricos sobre la democracia contemporánea, afirmaba que cuanto menor es el ámbito de la democracia, más fácil resulta la participación plena de la ciudadanía en la toma de decisiones.

No obstante, es necesario evitar caer en una idealización de la proximidad. El ámbito local también puede ser un espacio proclive para que se produzcan lógicas caciquiles y clientelares, como ha sucedido en España en varios momentos de su historia ([ver capítulo 2.1. sobre “El papel del municipio en la historia de España”](#)). Además, es bien sabido que en los espacios más próximos se producen frecuentemente situaciones de hostilidad y conflicto, por lo que hay que contar con mecanismos para gestionar y resolver dichos conflictos (Iglesias, 2010).

Un famoso artículo publicado por Newton con el sugerente título “*Is small really so beautiful? Is big so ugly?*” (1982), plantea que el ámbito local no asegura una mejor gestión y participación. De acuerdo al estudio, para lograr una mayor justicia socioespacial, es necesario contar con un ente central que permita realizar una buena

redistribución de los servicios. Además, según este autor, la proximidad no asegura más democracia, sino que incluso puede promover relaciones jerárquicas y excluyentes, dificultando el disenso.

Más allá de pretender buscar un consenso sobre el debate, el objetivo es incorporar estos argumentos de manera que permitan tenerlos en cuenta cuando se haga referencia a las virtudes de lo próximo.

En síntesis, el nuevo municipalismo se puede definir como una estrategia que busca la democratización de la sociedad y la socialización de la democracia mediante relaciones de proximidad. Con tal de concretar esta propuesta, en el siguiente apartado se desarrollan las principales características del municipalismo institucional (Roth, Monterde, & Calleja, 2019), también llamado “municipalismo de plataforma” (Thompson, 2020), que tiene como principal propuesta política la construcción de una nueva institucionalidad. Para ello se pone atención tanto a su forma como su contenido, es decir, a la forma en que se organiza como a la agenda desarrollada por los Ayuntamientos del Cambio durante el primer ciclo institucional.

2.3.4. El municipalismo institucional: organización y agenda

Características principales

A raíz de la nueva ola municipalista, en los últimos años se ha tratado de clasificar los posibles municipalismo existentes (Murgui & Ubasart, 2010; Calle, 2015; Roth, 2019; Thompson, 2020). De modo genérico, se pueden agrupar en: (1) municipalismo social y (2) municipalismo institucional.

Por «municipalismo social» se entiende el conjunto de prácticas políticas promovidas desde la proximidad que van más allá de lo electoral, englobando una serie de prácticas participativas que permiten una gestión común del territorio. De acuerdo a Calle (2015), el municipalismo se resume en las 3 “D”: decidir, dignidad y desglobalizar. En este grupo se incluiría lo que Thompson (2020) ha venido a llamar “Municipalismo autonomista” o Roth “Municipalismo Autárquico” (2019), un proyecto basado en la autogestión y la relocalización de la economía en base a prácticas de democracia directa.

El «municipalismo institucional» o de plataforma se basa en un proyecto y praxis política de ampliación democrática, empoderamiento y reconexión de las instituciones al bien común (Blanco & Gomà, 2016). Este tipo de municipalismo es el más conocido y el que más se ha extendido en los últimos años, fundamentalmente a partir del logro electoral en España en 2015. En este sentido hay que destacar que las confluencias

municipalistas en el Estado español se han convertido en un referente que ha servido de inspiración para muchos otros proyectos en todo el mundo. Redes como la [Fearless Cities](#), inaugurada a través de un encuentro en junio de 2017 en Barcelona, donde se reunieron alrededor de 180 ciudades de 40 países de los cinco continentes, han sido claves para ello. En la academia, existe toda una corriente anglosajona que ha construido una narrativa compartida sobre el municipalismo como forma de contestación al urbanismo neoliberal. Espacios como el observatorio municipalista [MINIM](#) dan cuenta de ello.

Inspiradas en los postulados de la democracia radical y la gobernanza en red participativa (ver [1.2.5. “De la gobernanza empresarial a la gobernanza en red participativa”](#)), las plataformas municipalistas se presentan como un nuevo modelo de institucionalidad que pretende romper con la dicotomía entre representantes-representados, funcionarios-usuarios, público-privado. Una nueva forma de gobernanza marcada por la coproducción de políticas por parte de la ciudadanía y el gobierno local desde la proximidad. Desde esta perspectiva, lo público no se agota en lo institucional-estatal, sino que se define en función de la gestión de los problemas de forma colectiva (Subirats, 2016).

El nuevo municipalismo se revela como una tercera vía frente al Estado y el Mercado (Fraser, 2013). Esta tercera vía supone una transformación de las instituciones estatales, transitando de un carácter regulador-garantista, a otro habilitador-participativo (Subirats & Rendueles, 2016; Martínez, Cruz, Blanco, & Salazar, 2019). Desde estos planteamientos, desburocratizar el Estado-bunker no supone promover la empresarialización del mismo (NGP), sino socializarlo con entidades que se rigen de acuerdo a criterios de economía social.

En este proceso, el ciudadano deja de ser considerado como un objeto receptor de políticas, a un sujeto capaz de identificar los problemas y ayudar en su solución. Uno de los problemas históricos en los procesos de transformación institucional se ha basado en que tras el proceso constituyente (ciclo de protesta), el nuevo poder constituido (ciclo político) tendía a separarse de lo social (Laval & Dardot, 2015, pág. 473). Para el nuevo municipalismo, el poder constituido debe seguir siendo un habilitador de los procesos constituyentes, evitando de esa manera la ruptura entre el movimiento y la institución. En los procesos de coproducción propuestos por el nuevo municipalismo, la participación debe superar los mínimos legales, reducidos a la consulta y la alegación, incorporando procedimientos integrales de implicación ciudadana que pasan por la definición del problema, el diseño de las propuestas, su

ejecución y la evaluación posterior (Subirats, 2016). En definitiva, una hibridación entre lo institucional y lo social que supone apostar por una institucionalidad alternativa dispuesta al desborde y la aceptación de establecer una tensión permanente entre el adentro y el afuera, entre lo instituido y lo instituyente, entre el templo y el ágora.

El nuevo partido-movimiento

Pero además de la nueva propuesta relacional de la institución con la sociedad, el municipalismo se caracteriza por establecer un modelo de organización interno diferente a la de los partidos tradicionales.

Si se establece una breve secuencia histórica de los distintos modelos de partido existentes a partir del siglo XX, se pueden identificar los siguientes modelos: partido de masas, partido *catch-all* y partido cartel (Katz & Mair, 1995). En la primera mitad del siglo XX, el partido de masas se constituyó como correa de transmisión de los intereses de clase en la sociedad industrial. Ya en la segunda mitad de siglo, la aparición del partido *catch-all* supuso un proceso de desideologización, convirtiéndose en máquinas electorales con una tendencia profesionalizante. Desde la década de 1970, surge el partido cartel como una reactualización del partido *catch-all*, incorporando nuevas estrategias de *marketing* empresarial. En este modelo, el partido deja de ser un instrumento de clase a ser un instrumento del propio Estado. Su objetivo no es ser el interlocutor de la sociedad, como planteaba el partido de masas, sino sobrevivir como parte integrante del propio Estado.

De acuerdo a Calvo y Diego (2019), el objetivo de la “nueva política”, representada en Podemos y las confluencias municipalistas, es recuperar la interlocución entre el adentro y el afuera, propio del partido de masas.

Pero a diferencia del partido de masas neopopulista que representa Podemos, el nuevo municipalismo pretende ir más allá y romper con la diferenciación entre la clase dirigente y las bases (Roth, 2019). En el nuevo municipalismo se trata de que sean las propias bases las que tomen las decisiones. Es lo que se ha venido a denominar como partido-movimiento (Kitschelt, 2006). Para ello, de nuevo es fundamental la dimensión de proximidad ya que posibilita la participación directa y la toma de decisiones colectiva. En los proyectos con un marco estatal como el de Podemos eso se dificulta.

Si en el partido de masas el Estado-nación es la referencia para la construcción política, en el partido-movimiento es la localidad. Para la nueva versión del partido de masas, la estrategia se basa en la comunicación y la representación (Laclau & Mouffe, 1987). Para el partido-movimiento municipalista es el desarrollo de procesos

participativos. Así, la diferencia entre el neopopulismo de Podemos y el partido-movimiento municipalista no es tanto el contenido sino la forma, un aspecto que como se ha ido comentando, es esencial para el proyecto municipalista.

Debido a la diferencia en la estrategia, la composición de las organizaciones también difiere. El partido de masas tiende a mantener una estructura jerárquica con liderazgos fuertes y la decisión concentrada, mientras que en el partido-movimiento la toma de decisión está desconcentrada en grupos de trabajo, incorporando mecanismos de decisión interna como consultas donde se incluyen las nuevas tecnologías (Calvo & de Diego, 2019). Si en el partido de masas, los procesos participativos se reducen a modos de decisión agregativo como consultas en donde la opción ganadora está influenciada en gran parte por el líder carismático, en el partido-movimiento se tiene a incorporar procesos de decisión deliberativa basados en el consenso.

En la Asamblea inaugural de Podemos en Vista Alegre, se presentó como “la organización más democrática, capaz, deliberativa y transparente” de la historia del país. No obstante, ha tenido grandes problemas para asegurar la democracia interna, reduciendo la participación a plebiscitos que buscaban reafirmar la posición oficial más que generar un debate profundo entre sus bases. Prueba de ello es que las consultas realizadas han mantenido un apoyo cercano al 90%. Los círculos, espacios planteados como la base desde donde construir la organización, han mantenido un papel simbólico y las estructuras regionales se han mantenido subordinadas a la cúpula central instalada en Madrid. Este modelo de organización construido desde arriba explica en gran parte la poca representación del partido en las confluencias municipalistas, manteniendo en la mayoría de ellas un papel secundario.

En síntesis, si el sujeto transformador para Maquiavelo era el príncipe y para Gramsci el partido (Gramsci, 2009 [1971]), para el municipalismo es el ciudadano. Se presenta como un partido movimiento que más allá de ser un instrumento a favor de las mayorías sociales, pretende cambiar las formas de hacer política, estableciendo una estructura organizativa basada en la participación ciudadana.

Tabla 14: Caracterización de la nueva política: Podemos y confluencias municipalistas

	<i>Partido de masas neo-populista: Podemos</i>	<i>Partido-movimiento municipalista: Confluencias</i>
<i>Dimensión</i>	Estado-Nación	Municipio
<i>Estrategia</i>	Discursiva	Participativa
<i>Composición</i>	Intelectuales	Ciudadanía
<i>Estructura Organizativa</i>	Concentrada	Desconcentrada
<i>Toma decisiones</i>	Centralizada, plebiscitaria	Dispersa, deliberativa

Elaboración propia

La nueva agenda municipalista y sus límites

Una vez planteadas las características básicas del nuevo municipalismo, a continuación se apuntan las principales propuestas políticas desarrolladas por los Ayuntamientos del Cambio durante la legislatura 2015-2019, una agenda desarrollada en la mayoría de los casos a través de programas colaborativos. Para ello, se pone atención a los cambios propuestos frente al modelo hegemónico anterior y los límites existentes para llevarlos a cabo.

Desde finales de 1980, la agenda municipal española se ha conformado en torno a tres pilares básicos: la construcción, el turismo y la externalización de servicios (Naredo, 2011; 2017). Entre 1990 y 2016, los asentamientos urbanos crecieron un 40% mientras que en algunos municipios de la costa llegó hasta el 80% (Piñeira , Lois, & González , 2018). Para 2016, la construcción y el turismo supusieron el 15% del PIB español, lo que representó un 4,5% más que la media mundial (ibíd.). Paralelamente, el giro *gerencialista* introducido a partir de la década de 1990, promovió un proceso de externalización de servicios y estimulación de las entidades público-privadas que conllevó una reducción del peso de la administración en la gestión de servicios. Prueba de ello es que entre 2000 y 2008, la presencia del sector privado en la gestión de servicios públicos aumentó un 90% (Ganuza & Francés, 2012a, pág. 157).

En este contexto, uno de los principales retos de la nueva agenda municipalista será funcionar como un freno a las dinámicas políticas heredadas, destacándose tres temáticas centrales en la agenda: (1) La reducción de la urbanización expansiva y la reinversión en la ciudad mediante la recuperación del espacio público, las políticas de rehabilitación, la movilidad sostenible y la defensa del derecho a la vivienda; (2) las

políticas de rescate social y reducción de la desigualdad en un contexto de austeridad y crisis económica y (3) las “soberanías de proximidad”, relacionadas con la gestión de los bienes comunes como el agua, la energía, la alimentación, los datos tecnológicos o la economía colaborativa, social y solidaria. Sobre todas ellas, el feminismo se convertirá en un elemento transversal a incorporar.

La ampliación de la agenda y el reenfoque de las temáticas, supondrán paralelamente una reconfiguración de la arquitectura institucional y el modelo de gestión. (1) A nivel del organigrama municipal, se crearán nuevas áreas de gobierno y renombrarán concejalías en función de los temas emergentes de género (cuidados, feminismo, diversidad), medio ambiente (ecología, cambio climático, energías renovables, consumo sostenible, alimentación agroecológica), políticas sociales (equidad, justicia social, inclusión, lgtbi), urbanismo (desarrollo sostenible, regeneración, rehabilitación), y transparencia y participación (gobierno abierto, innovación social, cooperación público-comunitaria y derechos de ciudadanía) (Fernández, Morán, & Prats, 2018). (2) A nivel de gestión, el reto principal será la reducción de la influencia del sector privado, promoviendo la remunicipalización de servicios privatizados durante las administraciones anteriores. (3) Finalmente, destaca la regeneración democrática. El fortalecimiento de canales de control público, la participación ciudadana y la coproducción mediante la inclusión de nuevas herramientas tecnológicas tendrán un papel central en las administraciones de los Ayuntamientos del Cambio. Es en este último eje en el que se centra la investigación y que se detalla en el siguiente apartado.

Tabla 15: Principales ejes de la nueva agenda municipalista

Temáticas	1. Urbanismo de proximidad VS urbanismo <i>growth machine</i>
	2. Rescate social
	3. Soberanías de proximidad
Modelo de Gestión	1. Reestructuración arquitectura institucional
	2. Remunicipalización VS externalización
	3. Regeneración democrática

Elaboración propia

Sin embargo, los anhelos de transformación tendrán que enfrentar a varias limitaciones tanto externas como internas.

En cuanto a las limitaciones externas, un tema central fue la reducida capacidad de los gobiernos locales. Como ya se ha señalado en el capítulo 3.2. sobre [“Evolución del gobierno local y modos de gobernanza participativa desde la Transición \(1978-2015\)”](#), este asunto es central y ha sido objeto de debate desde hace décadas. Así, la falta de personal, presupuesto y competencias de las administraciones locales dificultó abordar los complejos problemas municipales. Como dice Subirats (2016), gobiernos en minúscula para afrontar problemas en mayúscula. A las limitaciones estructurales, hay que sumar las presiones realizadas por las élites interesadas en reducir la capacidad de impacto de la agenda municipalista. Una situación acrecentada tras el proceso de desmovilización social post 2015, que impidió generar un contrapoder frente a los poderes fácticos. Además, el hecho de que ninguno de los Ayuntamientos del Cambio lograra mayorías amplias, redujo su capacidad de gobernabilidad. Dos razones que han sido esgrimidas en artículos recientes sobre los gobiernos municipalistas de Barcelona y Madrid (Blanco, Salazar, & Bianchi, 2019; Janoschka & Mota, 2020).

A nivel interno, los Ayuntamientos del Cambio tuvieron que enfrentar una estructura administrativa basada en un *habitus* institucional compartimentado y un funcionario no acostumbrado a trabajar de forma transversal y participativa. Por otro lado, el reducido conocimiento de la administración por una gran parte de los nuevos cargos públicos, acostumbrados a trabajar en espacios ajenos a la administración, fue otro hándicap que el nuevo municipalismo debió de enfrentar. Finalmente, la incapacidad de gestionar los conflictos internos de las confluencias, también fue un elemento que dificultó el desarrollo de la legislatura. En este sentido, pese a que las confluencias se presentaron como [partidos-movimiento](#), en ocasiones funcionó como una coalición de partidos en donde estos se trataban de imponer sobre los procesos de deliberación y decisión colectiva.

Tabla 16: Principales limitaciones en la implementación de la agenda municipalista

Limitaciones externas	Capacidad limitada de las administraciones locales
	Oposición de las élites
	Gobiernos en minoría
	Desmovilización social
Limitaciones internas	<i>Habitus</i> administrativo heredado (<i>path dependence</i>)
	Desconocimiento de la esfera administrativa por parte de los nuevos cargos
	Conflictos al interior de las confluencias

Elaboración propia a partir de Blanco, Salazar, & Bianchi, 2019; Janoschka & Mota, 2020

En conclusión, en un contexto de urbanismo neoliberal basado en la financiarización del capital, la erosión del Estado-nación, la intensificación de la competencia interespatial y el desarrollo desigual (Brenner & Theodore, 2002), ¿qué capacidad tienen las instituciones locales para enfrentarse a estas dinámicas? Según la alcaldesa de Barcelona Ada Colau, hay que asumir que la institucionalidad no está asociada a la posibilidad de ruptura, sino a la posibilidad de gobernar lo posible, afirmación que hay que tener en cuenta a la hora de analizar los cambios y continuidades introducidos por los Ayuntamientos del Cambio en el ciclo analizado.

En el siguiente apartado, se presenta una panorámica general de las principales políticas de participación promovidas por los Ayuntamientos del Cambio, eje central en el que se centra la investigación.

2.3.5. Una mirada panorámica de la participación institucional en los Ayuntamientos del Cambio

Para identificar los avances realizados por los Ayuntamientos del Cambio en materia de regeneración democrática, se ha considerado examinar cuáles han sido los avances en dos campos: (1) estructura organizativa de la participación; (2) mecanismos de participación implementados. Para abordar los dos campos escogidos, se ha realizado un análisis panorámico de las 15 capitales de provincia gobernadas por confluencias municipalistas. Además se tiene en cuenta la dimensión temporal, comparando alguno de los datos respecto a la legislatura anterior (2011-2015). Este aspecto es importante ya que como se ha dicho con anterioridad, la selectividad estratégica presente está condiciona por la selectividad estratégica pasada.

Estructura organizativa de la participación

Lo primero que se puede destacar en cuanto a la estructura organizativa es que todas las áreas de participación municipal estuvieron gestionados por concejales pertenecientes a las confluencias municipalistas. Independientemente de que el Ayuntamiento del Cambio fuesen gobernados en solitario o en coalición con otros partidos, en el reparto de las diferentes áreas de gestión, las confluencias decidieron hacerse cargo del servicio/área de participación, indicador que demuestra su apuesta por generar un nuevo modelo de gestión municipal.

A su vez, ello tuvo consecuencias directas en la configuración de los nuevos organigramas municipales de 2015. Históricamente, el área de participación había tenido un papel marginal dentro de la estructura administrativa municipal. Exceptuando algunos casos como el Ayuntamiento de Barcelona o de Córdoba (Villasante & Alberich, 1993; Gomá & Font, 2001), con un recorrido extenso en materia de participación institucional, en la mayoría de ciudades, el área de participación estaba subordinada a otras áreas administrativas más amplias como: Familia y Servicios Sociales (Madrid), Presidencia, Interior, Seguridad y Movilidad (Barcelona), Empleo y Empresa (A Coruña) o Juventud y Deporte (Pamplona). En algunos casos, como en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, Oviedo o Toledo ni existía un área adscrita a participación. Sin embargo, a partir de 2015, el área de participación pasó a ocupar un nivel destacado en la estructura administrativa municipal, constituyéndose como área autónoma en la mayoría de los Ayuntamientos del Cambio y teniendo un papel central en el equipo de gobierno.

La nomenclatura de las nuevas áreas es variada y está sujeta a las nuevas corrientes ligadas a la participación. En este sentido, la adjudicación de ciertos conceptos no es baladí, dependiendo en gran parte del perfil de los concejales. Estos se pueden dividir en dos grandes modelos: por un lado se presenta un enfoque más tradicional, asociado a la participación asociativa y el desarrollo de metodologías presenciales más asentadas en el territorio y, por otro, un enfoque asociado a la tecnopolítica, caracterizado por la implementación de formas de participación digital más individuales, desligadas de los barrios y que tuvo en el laboratorio o *lab*, su principal espacio de desarrollo. Un ejemplo paradigmático de estas dos formas de concebir la participación se visibilizó en el Ayuntamiento de Madrid. Por un lado, se creó el Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Cooperación Político-Social dirigida por el antiguo Presidente de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM) y, por otro, el Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno

Abierto, gestionado por un ciberactivista con gran implicación en las nuevas formas de participación digital desarrolladas al calor del 15-M.

Tabla 17: Jerarquía administrativa participación institucional 2011-2015, 2015-2019

Ciudad	2011-2015	2015-2019
Madrid	Dirección General de Participación Ciudadana y Voluntariado adscrito al área de Familia, Servicios Sociales y Participación Ciudadana	Área de participación ciudadana, transparencia y gobierno abierto Área de Gobierno de Coordinación territorial y cooperación público
Barcelona	Comisionado de Participación Ciudadana y Asociacionismo adscrito al área de Presidencia, Régimen Interior, Seguridad y Movilidad	Comisionado de Participación, adscrito al Área de derechos de ciudadanía, cultura, participación y transparencia
Zaragoza	Área de Participación Ciudadana y Régimen Interior	Área de participación, transparencia y gobierno abierto
A Coruña	Participación ciudadana adscrita al área de empleo y empresa	Área de participación e innovación democrática
Cádiz	Departamento de Participación adscrita al Área de Familia y Seguridad Ciudadana	Área de transparencia, participación ciudadana y fiestas
Valencia	Delegación Descentralización y participación ciudadana adscrita al Área de Administración Electrónica, Personal, Descentralización y Participación	Área de participación, derecho e innovación democrática
Palma de Mallorca	Área de gobierno, trabajo, juventud y participación	Área de participación ciudadana y coordinación territorial
Las Palmas de Gran Canaria	Inexistente	Área de gobierno de barrios y participación ciudadana
Córdoba	Área de Presidencia, Participación y Políticas Territoriales y Transversales	Área de participación, políticas territoriales y transversales
Alicante	Inexistente	Inexistente
Valladolid	Área de atención y participación ciudadana	Área de participación ciudadana, juventud y deportes
Oviedo	Inexistente	Área de información y participación
Pamplona	Participación ciudadana, juventud y deporte	Área de participación y empoderamiento social
Toledo	Inexistente	Bienestar Social y Participación Ciudadana
Huesca	Área de participación ciudadana y barrios rurales	Área de Democracia participativa y transparencia

Elaboración propia a través de las webs municipales

El protagonismo del área de participación en el organigrama municipal se tradujo en un aumento de recursos destinados tanto a nivel presupuestario como de personal, como se aprecia en la tabla siguiente. El incremento fue especialmente notorio en ciudades como Zaragoza, A Coruña, Las Palmas de Gran Canaria y Pamplona. Las ciudades que más porcentaje del presupuesto total destinaron fueron Zaragoza, Córdoba, Pamplona y Valladolid. Además, hay que destacar el presupuesto destinado a programas concretos como los Presupuestos Participativos o el Plan de Barrios, los cuales compartieron partidas con otras áreas como urbanismo y servicios sociales. En este sentido, destacan el 15% de las inversiones anuales dedicadas en los presupuestos participativos de Valladolid (edición 2018-2019) y A Coruña (edición 2018) o el 12% de la inversión destinada al Plan de Barrios de Barcelona (edición 2016, 2017 y 2018). Finalmente hay que tener en cuenta el número de personal administrativo adherido al área de participación. Pese a que no se ha podido obtener los datos de la legislatura anterior, destaca el alto volumen existente en Madrid, con 51 funcionarios asociados a la Dirección de Participación, los 20 funcionarios en Palma de Mallorca y Zaragoza, 15 en Pamplona, o 9 en las Palmas y A Coruña, donde anteriormente solo existía una persona destinada.

Tabla 18: Porcentaje del presupuesto total anual dedicado al área de participación

Ciudad	2011-2015	2015-2019
Madrid	0,13	0,23
Barcelona	0,31	0,5
Zaragoza	0,3	2,4
A Coruña	0,04	0,6
Cádiz	0,5	0,8
Valencia	0,5	1,1
Palma de Mallorca	1,1	0,6
Las Palmas de Gran Canaria	0,4	1,28
Córdoba	1,6	1,9
Alicante	0,3	0,3
Valladolid	1,6	1,6
Oviedo	0,06	0,2
Pamplona	0,3	1,7
Toledo	0,02	0
Huesca	0,5	0,6

Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

En lo que se refiere a avances reglamentarios, no se identifica una transformación tan significativa como en el organigrama y en la asignación de recursos. En gran parte, esto se debió a que las fuerzas municipalistas no tuvieron mayorías en el pleno, lo que les impidió aprobar propuestas como la comentada. Por otro lado, hay que recordar

que uno de los aspectos más desarrollados del modo de gobernanza participativa en España había sido la elaboración y aprobación de una gran cantidad de reglamentos de participación ([ver subcapítulo 2.2](#)). Estos reglamentos se habían destacado por establecer al consejo (territorial o sectorial) como principal espacio de participación ciudadana, generándose un modelo de *policy community* caracterizado por su carácter restringido a unos pocos actores (*stakeholders*) invitados por la administración. Además se incluían otros mecanismos de participación como la consulta o la iniciativa ciudadana que, debido a las trabas en su procesamiento, apenas habían tenido relevancia.

Durante la legislatura 2015-2019, seis ciudades modificaron su reglamento: Madrid, Barcelona, Cádiz, Oviedo, Pamplona y Toledo. De estos, solo Barcelona⁴¹ y Pamplona incorporaron aspectos innovadores respecto al modelo tradicional, destacándose lo siguiente:

1. Actualización de los mecanismos de participación ya existentes, permitiendo una estructura más abierta y simplificando el procedimiento de consultas e iniciativas ciudadanas.
2. Incorporación de procesos participativos más ligados al modelo de *issue networks*, caracterizados por ser espacios más amplios y horizontales. En este sentido, los reglamentos hacen una mención explícita a la desigualdad en el acceso a la participación y a la necesidad de tener en cuenta a los grupos sociales excluidos.
3. Inclusión del seguimiento y evaluación participativa de los procesos puestos en marcha.
4. Incorporación de plataformas digitales con software libre que permiten facilitar y coordinar la información y la participación.
5. Posibilidad de generar marcos de colaboración público-social para distintos fines como la cesión y gestión comunitaria de equipamientos públicos, constituyéndose como base para una nueva institucionalidad.

⁴¹ Como ya se ha apuntado, en el año 2019 el Tribunal de Justicia Superior de Cataluña derogó el Reglamento de Participación al considerar que la sección dedicada a la celebración de consultas, no se hacía referencia a la necesidad de ratificación por parte del gobierno central, aludiendo al artículo 71 de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local.

Tabla 19: Reglamentos de participación y modelos

Ciudad	Último reglamento aprobado	Modelo
Madrid	2004 (modificación parcial 2018)	Tradicional
Barcelona	2017	Innovador
Zaragoza	2005 (modificación parcial 2018)	Tradicional
A Coruña	2004	Tradicional
Cádiz	2017	Tradicional
Valencia	2020	Innovador
Palma de Mallorca	2004	Tradicional
Las Palmas de Gran Canaria	2011	Tradicional
Córdoba	2003	Tradicional
Alicante	2005	Tradicional
Valladolid	No tiene	---
Oviedo	2004 (modificación parcial 2019)	Tradicional
Pamplona	2019	Innovador
Toledo	2016	Tradicional
Huesca	2011	Tradicional

Elaboración propia

Mecanismos de participación implementados

En cuanto a los mecanismos de participación introducidos por los Ayuntamientos del Cambio, se destaca dos grandes áreas:

- 1) Regeneración de los mecanismos de participación tradicionales: consejos, consultas y modos de transparencia.
- 2) Desarrollo de nuevos mecanismos de participación: presupuestos participativos, plataformas digitales, laboratorios, formas de colaboración público-privadas y asambleas deliberativas elegidas por sorteo.

En lo que se refiere a la regeneración de mecanismos de participación tradicionales, destaca la reactivación y ampliación de los órganos formales de participación (Mesas ciudadanas y foros locales en Madrid o ampliación de consejos en Valencia), la potenciación de rendición de cuentas (Escaño Ciudadano y Dillo Ti en A Coruña, Café con el Alcalde y Desde los Barrios en Zaragoza y Asambleas ciudadanas en Valladolid), o la proliferación de planes y estrategias participativas (PGOU de Valladolid, Plan Estratégico-Urbano 2030 en Pamplona o la Delimitación de Distritos en A Coruña), la activación de consultas ciudadanas (regeneración urbana en Madrid y remunicipalización del agua en Barcelona) o la mejora de los portales de

transparencia, gobierno abierto y atención al ciudadano, aplicadas en casi todos los casos.

En cuanto a los nuevos mecanismos introducidos, destacan los presupuestos participativos, mecanismo de participación estrella a partir de 2015 no solo en las capitales de provincia gobernadas por confluencias municipalistas, sino en muchas otras. Prueba de ello es que en 24 de las 50 capitales españolas se llevaron a cabo este tipo de experiencias (Dias, Enríquez, & Júlio, Participatory Budgeting World. Atlas 2019, 2019). Si bien, como ya se ha apuntado ([ver apartado 2.2.3](#)), en España los presupuestos participativos se habían aplicado anteriormente, esta fue la primera vez que se llevaron a cabo en grandes ciudades, incorporando formas de participación digital para ello. En Valencia y A Coruña el proceso fue puramente digital, mientras que en ciudades como Madrid, Zaragoza, A Coruña o Valladolid se combinaron formas de participación digitales como presenciales.

Las plataformas digitales fueron promovidas por la corriente del hacker-activista del municipalismo. Éstas destacan por ser de software libre y código abierto, lo que permitió que fueran utilizadas y adaptadas por diferentes administraciones y organizaciones (Barandiaran, y otros, 2017). Las más destacables son [Decidim](#) en Barcelona y [Consul](#) en Madrid. Estas plataformas son herramientas digitales que permiten una mayor transparencia, así la participación directa y deliberativa. Mediante los espacios telemáticos diseñados, se puede elaborar, debatir y revisar propuestas sobre políticas municipales, permitiendo a su vez dar seguimiento a los procesos participativos en marcha.

Los laboratorios ciudadanos son espacios de formación y experimentación democrática en donde se diseñan prototipos que, mediante operaciones de prueba-error, puede ser replicables en distintos territorios (Bermejo, 2019). Entre los laboratorios desarrollados por los gobiernos municipalistas entre 2015 y 2019 destacan el MediaLab Prado en Madrid, que ya existía anteriormente pero que será potenciado, o el Kolaboratorio de Pamplona, creado durante la legislatura municipalista.

La colaboración público-comunitaria está orientada al uso y gestión comunitaria de equipamientos y otros recursos urbanos a través del apoyo de las instituciones municipales (Martínez, Cruz, Blanco, & Salazar, 2019). En este sentido, destaca la Ordenanza público-social de Madrid, el plan estratégico 2019-2023 de Patrimonio Ciudadano y Comunes Urbanos de Barcelona, la cesión de uso de locales de titularidad pública en Valencia o experiencias más concretas como la cesión de un

antiguo colegio público en Zaragoza o la antigua cárcel provincial en A Coruña. Quizá uno de los casos más paradigmáticos fue la cesión municipal del complejo industrial de Can Batlló en Barcelona, un espacio de 13 mil metros cuadrados que ha sido cedido a diferentes colectivo durante cincuenta años, constituyéndose en un referente en lo que se refiere a este tipo de colaboraciones público-comunitarias.⁴²

Finalmente, se destacan las asambleas deliberativas elegidas por sorteo. Pese a que este tipo de experiencia participativa solo se llevó a cabo en el Ayuntamiento de Madrid durante apenas unos meses, merece la pena destacar su puesta en práctica ya que junto a los presupuestos participativos, es uno de los instrumentos de participación institucional que más protagonismo ha cobrado a nivel mundial (Harris, 2019; OECD, 2020). Pese a la multitud de variantes existentes, todos comparten cuatro aspectos en común: (1) los participantes son elegidos al azar; (2) existe una primera ronda informativa llevada a cabo por expertos quienes ofrecen diferentes perspectivas a los participantes sobre la materia a discutir; (3) se facilita un proceso de deliberación en pequeños grupos y, resultado del proceso, (4) se presenta públicamente una opinión o recomendación sobre la materia (ibíd.).

Si bien en España ya había sido aplicada anteriormente con otros nombres como “consejo ciudadano” o “jurado ciudadano” -lo que se ha llamado en inglés *mini-publics*- (Font & Medina, 2001), el modelo planteado por el Ayuntamiento de Madrid se diferenció de los anteriores tanto en la forma de elección de los participantes como en su integración al sistema de participación existente. A través de una elección por sorteo de 49 personas en función de diferentes criterios como edad, género y área de residencia, se les convocó en varias sesiones a deliberar sobre las propuestas más votadas por la ciudadanía a través de la plataforma digital. Posteriormente, las decisiones tomadas por el observatorio, deberían ser aceptadas por el gobierno. Sin embargo, el cambio de gobierno en 2019 impidió contrastar su evolución.

Los defensores de este modelo consideran que logra superar los sesgos participativos, característico en las formas de participación institucional tradicional, dotándole de un mayor nivel de representatividad. Asimismo, la posibilidad de garantizar un tiempo y espacio adecuado, nutrido por la aportación de expertos en la materia y facilitado por profesionales, permite mejorar la calidad deliberativa (Ganuzá & Menéndez-Blanco, 2020; Ganuzá & Mendiharat, 2020). En definitiva, se logra que la ciudadanía tenga una mayor influencia en la elaboración de la agenda política, la toma de decisiones y en el

⁴² Ayuntamiento de Barcelona [19 de marzo de 2019]. Concesión para la gestión comunitaria y vecinal de Can Batlló. Consultado en https://ajuntament.barcelona.cat/sants-montjuic/es/noticia/concesion-para-la-gestion-comunitaria-y-vecinal-de-can-batllo_747075

proceso de implementación de las políticas públicas (Harris, 2019). En el plano de la legitimidad, consideran que logra revertir el descrédito de la ciudadanía hacia la política, generándose espacios de relación entre distintos saberes especializados y de la experiencia cotidiana de la ciudadanía (ibíd.).

No obstante, existen varios temas de debate que es oportuno señalar. Estos giran en torno a: (1) como se seleccionan los participantes y el grado de representatividad de la muestra, (2) que temas se tratan y quien lo decide, (3) cómo son elegidos los expertos que van a compartir la información con la ciudadanía seleccionada, (4) qué métodos de facilitación son utilizados para tomar las decisiones o (5) en qué medida los representantes políticos van a implementar las decisiones adoptadas en el proceso deliberativo (Harris, 2019).

Desde los que defienden el sorteo como una forma más democrática de toma de decisiones, existe la premisa de que una selección aleatoria de personas, refleja una muestra de opiniones más diversa de la que podría existir en la cámara de representantes (Ganuzza & Mendiharat, 2020). Esto es justificado de acuerdo al concepto del «sentido común» expresado por Sintomer en el que la opinión se sustenta en un tipo de saber racional (ibíd.). No obstante, frente a esta visión, Gramsci concibe el «sentido común» como una concepción acrítica de la realidad que reproduce las visiones dominantes, por lo que considerar que una muestra aleatoria de personas asegura una mayor diversidad es al menos cuestionable (Mérida, 2021). Finalmente, otra de las cuestiones poco abordadas que merece la pena mencionar es el carácter individualizado de este tipo de participación. Si consideramos la participación como un mecanismo para vehicular las demandas de la sociedad sobre ciertos temas, ¿la selección de individuos de forma aleatoria no dificulta el asociacionismo entre las personas e ignora las formas de demanda colectiva?

A modo de síntesis, a continuación se presentan los principales mecanismos de participación introducidos por los Ayuntamientos del Cambio durante la legislatura 2015-2019. Para ello, se ha dividido en dos grandes bloques: 1) Regeneración de mecanismos tradicionales y 2) Nuevos mecanismos de participación.

Tabla 20: Principales mecanismos de participación introducidos por los Ayuntamientos del Cambio

	MECANISMO PARTICIPATIVOS	AYUNTAMIENTOS
REGENERACIÓN MECANISMOS TRADICIONALES	Órganos formales de participación	Madrid, Valencia
	Rendición de cuentas	A Coruña, Zaragoza
	Planes y estrategias	Valladolid, Pamplona y A Coruña
	Consultas ciudadanas	Madrid y Barcelona
	Portal de Transparencia	Barcelona, Valencia y Zaragoza
NUEVOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN	Presupuestos participativos	Valencia, Zaragoza, Valladolid, A Coruña
	Plataformas digitales	Barcelona, Madrid, A Coruña. Pamplona
	Laboratorios ciudadanos	Madrid, Pamplona
	Colaboración público-comunitaria	Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza, A Coruña
	Asambleas deliberativas elegidas por sorteo	Madrid

Elaboración propia

CAPÍTULO 3: CASOS DE ESTUDIO

3.1. INTRODUCCIÓN

3.1.1. Selección de casos

En el siguiente capítulo se presentan los resultados de análisis de los casos de estudio investigados. El objetivo es caracterizar el modelo de gobernanza participativa implementado por cada Ayuntamiento del Cambio y definir la selectividad estratégica participativa en función del marco analítico propuesto, comparándolo tanto a nivel temporal (cambios y continuidades respecto a la selectividad estratégica anterior de cada municipio) como entre ciudades (semejanzas y diferencias entre las selectividades estratégicas de cada dimensión del EER).

La decisión de analizar la gobernanza participativa en varias ciudades tiene como objeto la comparación como enfoque investigativo. La comparación, además de ser una estrategia analítica de la ciencia política (Caramani, 2020 [2013]), es una forma común de pensamiento (Dogan & Pelassey, 1990). El ser humano construye conocimiento a través de referencias. Mediante la comparación se logra evitar caer en el reduccionismo, es decir, en la interpretación de generalidades a través de una realidad muy concreta. De acuerdo a lo anterior, el objetivo de la investigación comparativa es precisamente traducir diversos fenómenos sociales concretos en reglas generales. La comparación permite establecer una síntesis que, más que un resumen, es una generalización surgida a raíz de las averiguaciones empíricas, su interpretación y contraste.

Para comparar se requiere de un marco analítico común (Ragin, 1987). A diferencia de un estudio de caso aislado en el que las categorías de análisis se pueden ir construyendo a medida que se avanza en la investigación, en los estudios comparativos se requiere una serie de variables generales predefinidas que permitan abarcar la diversidad de los casos, como se ha hecho con el marco analítico presentado ([ver síntesis apartado 1.3.4](#)). Esto no significa que no existan elementos particulares de cada fenómeno surgidos del proceso investigativo, sino que es necesario tener un marco que permita clasificar e interpretar los datos recopilados de forma común.

Una de las grandes dificultades que plantean los estudios comparativos es lograr datos comparables en el tiempo y entre lugares. De este modo, la disponibilidad de datos estadísticos relativos a cada una de las variables establecidas condicionan en

gran medida los resultados obtenidos. Como veremos en los casos presentados, a diferencia de otras investigaciones asentadas de participación política, como es la participación electoral (Castillo, 1994; Anduiza & Bosch, 2004), en los procesos participativos no existe una tradición evaluadora que permita aglutinar diferentes aspectos como: cuánta gente participa, quien o de qué manera, lo que dificulta el análisis tanto de caso como comparativo.

Como se reflejó en el [capítulo 2.3.](#), referido a la nueva ola municipalista, en 2015 existieron multitud de candidaturas que lograron acceder al gobierno local. A nivel de capitales de provincia, en 15 de las 52 existentes, el nuevo municipalismo alcanzó el gobierno: 4 en solitario, 1 con alcaldía y en coalición, y 10 sin alcaldía y en coalición. Debido a la incapacidad investigativa para analizar el modelo de gobernanza participativa de cada una de ellas, se decidió escoger cuatro casos en función de los siguientes criterios:

- 1) Que el Ayuntamiento del Cambio gobernase en una capital de provincia

Las confluencias surgidas en 2015 tuvieron un carácter eminentemente urbano, siendo impulsadas por las principales ciudades del país (Roth, Monterde, & Calleja, 2019). Fue en estas mismas donde unos años antes, en mayo de 2011, el 15-M tuvo más incidencia, referente y condición de posibilidad del nuevo municipalismo. De acuerdo a lo anterior, se decidió poner atención a la condición urbana y de referencia en la región en cada una de ellas.

- 2) Que el Área de Participación estuviera regida por una concejalía perteneciente a una confluencia municipalista.

Como se ha mencionado en el apartado anterior, uno de los ejes principales del municipalismo es la regeneración democrática. Es por ello que se ha considerado fundamental que el área de participación estuviese gestionada por una concejalía perteneciente a una confluencia municipalista, de manera que se pudiese caracterizar las políticas participativas introducidas por ella y ver en qué medida el discurso supuso a su vez una transformación en el modelo de gobernanza participativa.

Muestra del interés en gestionar la participación ciudadana, en todas las capitales de provincia gobernada por los Ayuntamientos del Cambio, el Área de Participación estuvo gestionada por una concejalía perteneciente al municipalismo. Si bien este criterio no permite hacer un proceso de filtrado, sí que indica la relevancia de la participación en la agenda municipalista.

3) Que la capital de la provincia correspondiese a una ciudad intermedia

Uno de los elementos centrales de la nueva ola municipalista es la proximidad como condición de posibilidad de una participación ciudadana cotidiana. Una idea presentada por autores clásicos como Rousseau (2012 [1762]) o Dahl (1967), quienes consideraban que cuanto menor es la localidad, más fácil le resulta a la ciudadanía participar en las decisiones públicas. Pese a las posibles discrepancias que pueden existir (ver debate apartado 3.3. sobre las principales características del municipalismo), se ha decidido incluir el tamaño poblacional como criterio a tener en cuenta.

De acuerdo al CGLU (2016), se considera ciudad intermedia aquella población de entre 50 mil y 1 millón de habitantes. De esta manera, se descartan las grandes metrópolis como Madrid y Barcelona donde también gobernaron confluencias municipalistas pero que superan ese tamaño.

Además, bajo este criterio, existe otra razón a considerar. La mayoría de estudios sobre gobernanza participativa (y en general la mayoría de estudios territorializados en ciencias sociales) se han concentrado en las grandes capitales, por lo que enfocarse en otras ciudades apenas estudiadas, aporta una información relevante al campo de estudios de la participación.

Tabla 21. Criterios de elección para los casos de estudio

1. Que el Ayuntamiento del Cambio gobernase en una capital de provincia
2. Que el Área de Participación estuviera regida por una concejalía perteneciente a una confluencia municipalista.
3. Que la capital de la provincia correspondiese a una ciudad intermedia

Elaboración propia

A estos tres criterios, hay que sumar el elemento de accesibilidad investigativa. Si bien no se puede considerar un criterio científico en sí mismo, se considera que no debe ser obviado y requiere explicitarlo a la hora de justificar la elección de los casos de estudio. El hecho de vivir en Zaragoza y tener contacto directo con actores clave del resto de ciudades escogidas, fue un elemento a considerar en la elección de los casos de estudio, lo que me permitió disponer de una cuantiosa y valiosa información de análisis.

Así, finalmente de las 15 capitales de provincia, se decidió escoger tres: Zaragoza, Valladolid y A Coruña. De esta se manera se lograba analizar ciudades comparables y abarcables para un estudio de tesis doctoral.

Las tres ciudades se sitúan al norte de España (ver gráfico 7). Además de ser capitales de provincia, son las urbes más pobladas de sus respectivas Comunidades Autónomas, generando una gran influencia política y económica sobre la región. En lo que se refiere al escenario político-institucional, la llegada al poder de las candidaturas municipalistas en estas ciudades, supuso un cambio profundo en el sistema de partidos local de todas ellas, rompiendo con el turnismo bipartidista reinante desde 1980. Si bien, en todas estas ciudades las candidaturas municipalistas accedieron a puestos de gobierno, en ninguno lograron gobernar con mayoría absoluta, lo que les llevó a tener que gestionar el ayuntamiento en minoría (Zaragoza y A Coruña) o en coalición, a partir de pactos con otros partidos (Valladolid). Este aspecto, como se verá más adelante, condicionó muchas de las políticas introducidas, incluyendo aquellas provenientes del Área de Participación.

Gráfico 7. Localización geográfica casos de estudio



Elaboración propia

Tabla 22. Escenario político-institucional ciudades de estudio

Ciudad	Población (Censo INE 2017)	Nombre de la Organización	Nº de concejales y % votos (Elecciones 2015)	Gobierno Ayto. del Cambio	Partido en el gobierno anterior legislatura (2011-2015)
Zaragoza	664938	Zaragoza en Común (ZEC)	9 de 31 (29%)	En solitario con apoyo de investidura del PSOE y CHA	PSOE
Valladolid	299715	Valladolid toma la palabra (VTP)	4 de 29 (13%)	En coalición con el PSOE, sin alcaldía	PP
A Coruña	244099	Marea Atlántica	10 de 27 (37%)	En solitario con apoyo de investidura del PSG y BNG	PP

Elaboración propia

3.1.2. Contexto socioeconómico y sociopolítico

Una vez definidos los casos de estudio, a continuación se presenta el índice de contenido general establecido para cada uno de ellos. Uno de los aspectos fundamentales a la hora de analizar los espacios de gobernanza participativa desplegados por los Ayuntamientos del Cambio seleccionados, es conocer las condiciones estructurales sobre los que se desarrollan.

Como ya se ha apuntado, los espacios de gobernanza están atravesados por relaciones de desigualdad que condicionan la capacidad de los diferentes grupos de población a la hora de acceder a esos espacios. Además, existen acciones del Estado que pueden ampliar o reducir las posibilidades de participación. Es por ello que se afirma que existe una desigualdad en función de la estructura socioeconómica y una desigualdad en función de la estatalidad. La relación entre ambas condiciona las formas de representación de la gobernanza participativa.

De acuerdo a lo anterior, la contextualización de cada caso es fundamental para comprender las condiciones de posibilidad sobre las que se desarrollan los espacios de gobernanza participativa promovidos por los Ayuntamientos del Cambio, recordando nuevamente que la selectividad estratégica presente está condicionada

por la selectividad estratégica pasada. Esta *path dependence*, es explicada de forma acertada por Laval y Dardot, quienes plantean:

Toda creación histórica tiene lugar sobre, en y mediante lo instituido, sobre condiciones concretas que lo rodean (...) Ninguna praxis puede ahorrarse tener que luchar para superar la inercia propia de las condiciones heredadas del pasado, ninguna puede imaginarse crear lo absolutamente nuevo a partir de la nada, simplemente porque (...) la creación de lo absolutamente nuevo nunca es una creación absoluta. (Laval & Dardot, 2015, pág. 498).

Con tal de contextualizar de forma socioeconómica y sociopolítica de los casos de estudio analizados, se presentan las diferentes variables asociadas con sus respectivas fuentes. Para ello, se ha tenido en cuenta aquellas variables que permitiesen describir adecuadamente la ciudad y las posibles desigualdades existentes (dimensión socioeconómica), así como su ideología y capacidad organizativa existente (dimensión sociopolítica). Además también se ha tratado que la información de cada una de las variables fuera accesible en todas las ciudades de modo que facilitara la comparación entre ellas.

Tabla 23. Dimensiones y variables casos de estudio

DIMENSIÓN	VARIABLE	FUENTE
Socioeconómico ⁴³	Evolución población en función del sexo ⁴⁴ , densidad, índice envejecimiento ⁴⁵ y tasa de población extranjera	INE y Webs autonómicas y municipales
	Extensión geográfica	INE
	Tasa de paro anual por provincia 2002-2019 (primer trimestre)	INE
	Índice GINI	INE
	Ejecuciones hipotecarias por provincia (2014-2017)	INE
Sociopolítica	Evolución sistema electoral 1979-2015	Ministerio del Interior
	Tasa de asociacionismo	Censo municipal de asociaciones
	Número de manifestaciones por provincia (1998-2020)	Anuario estadístico Ministerio del Interior

Elaboración propia

3.1.3. Evolución modelo de gobernanza participativa

Como parte de la contextualización previa al análisis de las políticas participativas desarrolladas por cada uno de los Ayuntamientos del Cambio seleccionados, se dedica un apartado específico a la evolución del modelo de gobernanza participativa en cada una de las ciudades. De esta manera, podemos comprender los cambios y continuidades producidos a partir de 2015.

⁴³ Gran parte de las variables y fuentes han sido seleccionadas a partir del estudio de Ricardo Méndez, Luis Abad y Carlos Echaves (2015) *Atlas de la Crisis. Impactos socioeconómicos y territorios vulnerables en España*. Valencia :Tirant Humanidades

⁴⁴ Es precisa aquí hacer una diferencia entre sexo, referido a la condición biológica al nacer, y el género, asociado a la identidad subjetiva de las personas entorno a su ser.

⁴⁵ Entendido como el porcentaje de población mayor de 65 años

Si aplicamos el Enfoque Estratégico Relacional (EER) (Jessop, 2017) al campo de la participación, se puede afirmar que cada modelo de gobernanza participativo está caracterizado por una selectividad estratégica en un momento dado, lo cual a su vez está condicionada por la selectividad estratégica heredada. Una cultura participativa institucional que condiciona las posibilidades de transformación.

En el [capítulo 2.2.](#) se describió de forma genérica la evolución del modelo de gobernanza participativa en España. Sin embargo, no todas las administraciones han evolucionado de la misma manera. En este apartado se pretende transitar de la generalización a la concreción en cada una de las ciudades. Para caracterizar el modelo de gobernanza participativa en cada ciudad, se tiene en cuenta cuatro aspectos: 1) la evolución de la participación en el organigrama municipal; 2) la evolución de los presupuestos municipales en la participación; 3) la evolución del reglamento participativo; y 4) la evolución de los mecanismos de participación. En todos ellos se recurre a fuentes municipales así como a información destacada en las entrevistas realizadas a actores clave.

En lo que se refiere a la evolución de los mecanismos de participación implementados, hay que diferenciar entre dos grandes tipos. Por un lado, están los “órganos o consejos de participación”, caracterizados por tener una estructura permanente con una participación selectiva de actores, y por otra los “procesos de participación”, con un tiempo determinado de duración y abierto a más participantes (Parés & Resende, 2009).

Tabla 24. Elementos de análisis evolución gobernanza participativa

Elementos de análisis	Fuentes
Evolución participación organigrama municipal	Municipales
Evolución presupuesto municipal participación	MINHAP ⁴⁶ y fuentes municipales
Evolución reglamento participativo	Municipales
Evolución mecanismos de participación	Municipales y entrevistas

Elaboración propia

⁴⁶ En el caso del presupuesto municipal, el hecho de que la Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2012 (art 15.3), señale que las corporaciones locales deben remitir cada año el presupuesto municipal, permite acudir a una base de datos disponible en la web del Ministerio de Hacienda en donde se puede consultar el presupuesto municipal dedicado a participación en cada una de las ciudades de estudio, una fuente que permite equiparar cifras que normalmente son difíciles de comparar.

4.1.4. Estrategia participativa Ayuntamientos del Cambio

Ya entrando en el análisis del modelo de gobernanza participativo introducido por cada uno de los Ayuntamientos del Cambio, una primera parte se dedica a la estrategia participativa, teniendo en cuenta: 1) composición de confluencia; 2) programa electoral; 3) modo de articulación institucional de la participación institucional; y 4) Mecanismos de participación implementados.

Como se dijo en el anterior apartado, debido al carácter plural de las confluencias municipalistas, la composición de los cargos varía considerablemente en función de las características organizativas en cada ciudad. Así, en este apartado se detalla la adscripción política de los concejales elegidos en cada una de las ciudades de estudio para las elecciones locales de 2015. Además, se revisan los programas electorales con los que se presentan ese año, poniendo atención a las principales propuestas en materia de participación.

Seguidamente, se dibuja un mapa de los principales mecanismos de gobernanza promovidos por el Área de Participación, comparándolo con las propuestas planteadas en los programas electorales e identificando los cambios y continuidades respecto a modelos anteriores. Para ello, se profundiza en las variables referidas al modo de articulación institucional desde una perspectiva amplia del modelo de gobernanza participativa: jerarquía administrativa, recursos destinados, marco legal de la participación institucional y grado de transversalidad.

Una vez presentados el conjunto de los mecanismos de gobernanza promovidos por cada una de las áreas de participación de los Ayuntamientos del Cambio, se escoge uno de ellos para analizar en profundidad. Para ello, se tendrá en cuenta los siguientes criterios:

1. Que sea impulsado por el Área de Participación
2. Que a nivel discursivo, la confluencia municipalista lo presente como el mecanismo principal para promover la regeneración democrática.
3. Que corresponda con mecanismos participativos innovadores en la ciudad, distanciándose de los modelos de gobernanza tradicional anteriores. Para la comparación, se han elegido los presupuestos participativos, mecanismo que si bien tomó cierto impulso a comienzos de los 2000, se redujo durante la etapa

de austeridad entre 2008 y 2015 ([ver capítulo 2.2.4](#)). A partir de 2015 se relanzará, incorporando formas de participación digital⁴⁷.

4. Que sean mecanismos participativos comparables entre sí. En este caso, los presupuestos participativos tienen fases delimitadas en cuanto al diseño, planificación, ejecución y evaluación, lo que permite tener criterios analíticos comparables.

3.1.4. Análisis mecanismo participativo

Tras elegir el mecanismo participativo a analizar, se aplicará el marco analítico propuesto para esta investigación (ver apartado 2.3.4). A partir del Enfoque Estratégico Relacional (EER) de Bob Jessop (2017), el objetivo es definir la selectividad estratégica participativa para cada una de las dimensiones, teniendo en cuenta la dimensión interna (modo de articulación institucional) y externa (modo de intervención y modo de representación). Tres dimensiones que se analizan de forma separada y relacional al mismo tiempo, estableciéndose causalidades entre ellas. En función de las características de cada una de las dimensiones, en el apartado de conclusiones de cada caso, se establece un determinado tipo de selectividad estratégica participativa o modo de gobernanza, identificando los aspectos innovadores frente al contexto anterior en cada una de las ciudades.

Finalmente, en el último apartado de este capítulo, se llevará a cabo una comparación entre cada una de las ciudades en función de las dimensiones del EER y la selectividad estratégica desarrollada ([ver capítulo 3.5](#)).

⁴⁷ Barandela, Marta (21 de mayo de 2017). Se multiplican los presupuestos participativos en España. *El Diario.es*. Consultado en: https://www.eldiario.es/politica/presupuestos-participativos_1_3413259.html

Tabla 25. Estructura para cada uno de los casos de estudio

Apartados	Sub-apartados	Criterios de análisis
Contextualización	Contexto socioeconómico	<ul style="list-style-type: none"> - Evolución poblacional en función del sexo, la densidad, el índice de envejecimiento y la tasa de población extranjera. - Extensión geográfica - Tasa de paro por provincia - Índice de GINI - Ejecuciones hipotecarias
	Contexto sociopolítico	<ul style="list-style-type: none"> - Evolución sistema electoral - Tasa de asociacionismo - Movilización social
Evolución modelo de gobernanza participativa	Marco normativo	
	Organigrama municipal	
	Presupuesto	
	Órganos y procesos participativos implementados	
Estrategia participativa Ayuntamientos del Cambio	Composición confluencia	
	Programa electoral	
	Modos de articulación institucional	<ul style="list-style-type: none"> -Jerarquía administrativa -Recursos destinados -Marco legal -Grado de transversalidad
	Instrumentos de participación implementados	
Análisis mecanismo participativo	Modo de articulación institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos empleados - Reglamento - Grado transversalidad
	Modo de intervención	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño - Relaciones - Permeabilidad
	Modo de representación	<ul style="list-style-type: none"> - Número de actores - Tipo de actores

Elaboración propia

3.2. ZARAGOZA

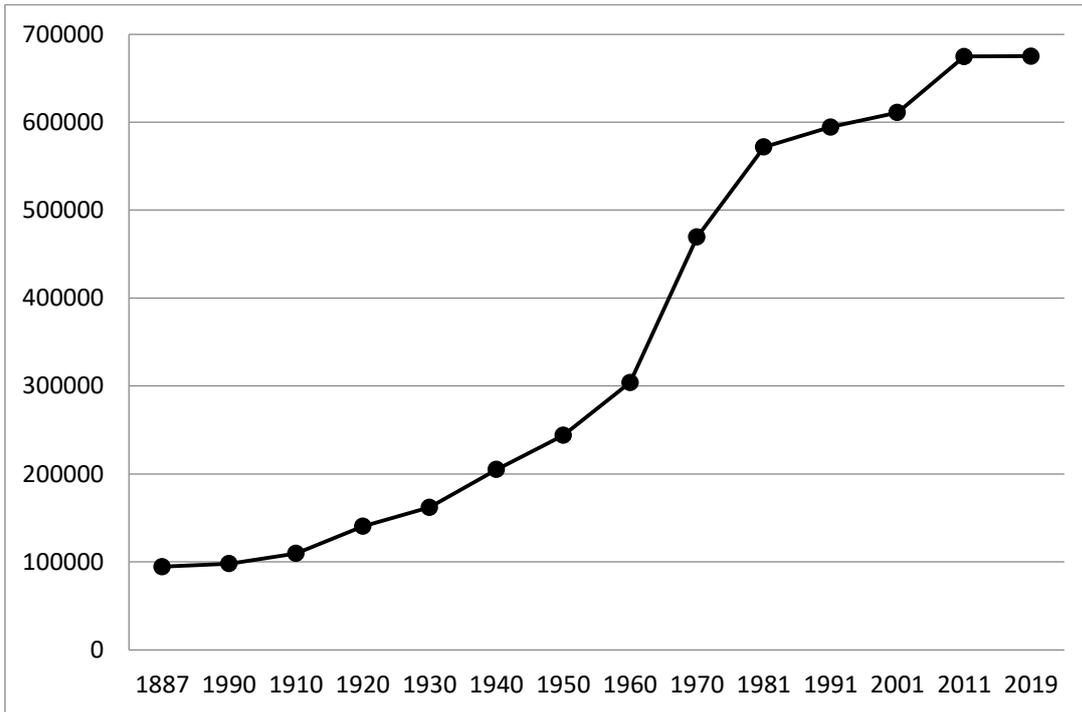
3.2.1. Contextualización

a) Contexto socioeconómico

De los tres Ayuntamientos del Cambio escogidos, Zaragoza es la ciudad estudiada con mayor población. Según el censo municipal, en el año 2015, la capital aragonesa contaba con 664.953 habitantes, siendo la quinta ciudad más poblada de España. Su término municipal con 1060 km², es el octavo más grande de España, concentrándose el 96% de la población en solo el 25% del territorio, lo que supone que su densidad sea relativamente alta en relación a otras ciudades del país. El área metropolitana contiene un 7% de la población de la ciudad, lo que ha supuesto que apenas se haya desarrollado una estructura administrativa, a excepción del transporte público (Díaz, Lourés, & Martínez, 2018). En relación a la Comunidad Autónoma de Aragón, la población de Zaragoza representa el 54% de toda la región, lo que significa que en apenas un 0,5% de su superficie se concentre más de la mitad de la población, dato que demuestra un claro desequilibrio territorial, considerándose una de las regiones más despobladas de España y de Europa (Del Molino, 2016).

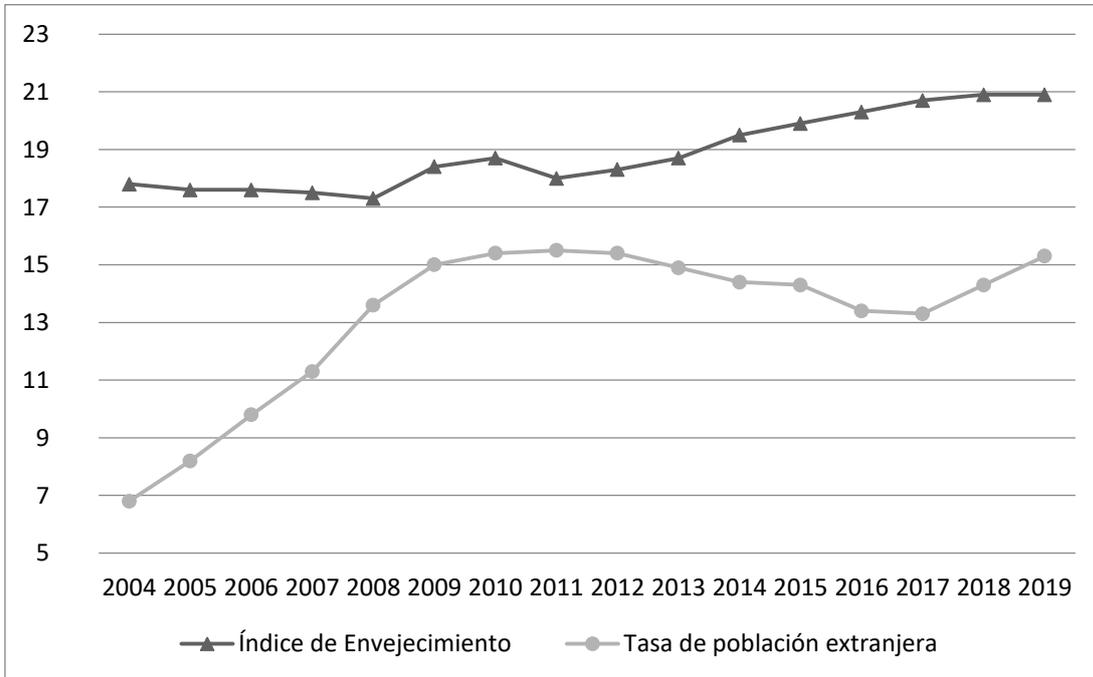
El descenso de la tasa de natalidad, el aumento de la esperanza de vida y la emigración constante de población hacia los principales polos económicos del país, especialmente Barcelona y Madrid, ha producido un estancamiento de la misma. Muestra de ello es que en el año 2012 fue la primera vez en 200 años que la población decrecía. A su vez, el envejecimiento de la población ha ido aumentando. En 2019 un 20% de la población contaba con más de 65 años, especialmente notorio en los barrios obreros tradicionales como Delicias o San José (Ebrópolis, 2019). Tanto el decrecimiento como el envejecimiento de la población ha logrado ser paliado gracias al incremento de la población extranjera, que ha pasado de constituir un 6,8% de la población en 2004, a un 15,3% en 2019, siendo la nacionalidad rumana la más numerosa, seguida de la nicaragüense, la marroquí y la china (ibíd.).

Gráfico 8. Población Municipio de Zaragoza 1887-2019



Elaboración propia a partir de datos del IAEST y el INE

Gráfico 9. Índice de envejecimiento y tasa de población extranjera 2004-2019 Zaragoza



Elaboración propia a partir de los datos del censo municipal

En lo que se refiere al desarrollo económico de la ciudad, la industria ha jugado un papel central. En especial, destaca la industria automovilística desde que en 1981 se instalara la fábrica de General Motors. Además, se resaltan otras grandes empresas como BSH, Ámbar o La Casa, lo que ha supuesto que Zaragoza sea considerada la

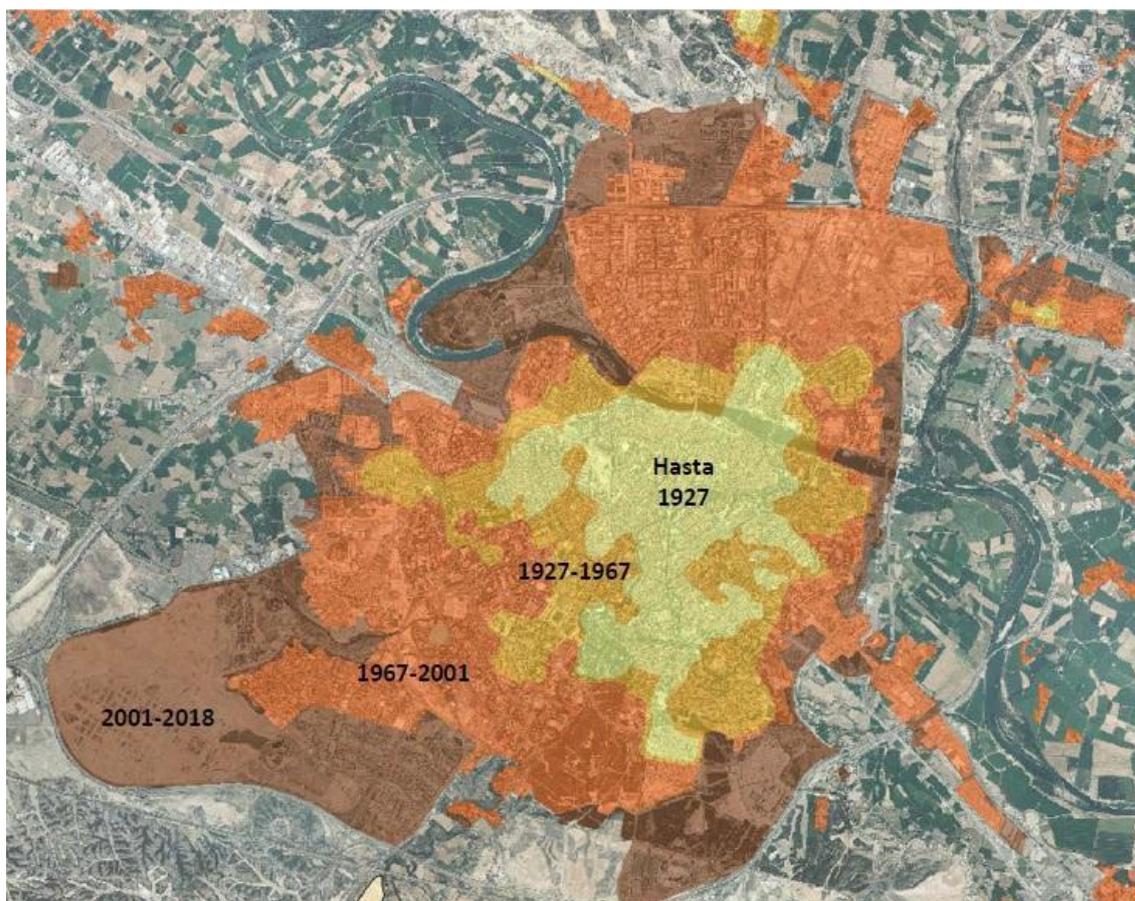
tercera ciudad con el mayor índice de industrialización de España tras Madrid y Barcelona (Anuario Económico de la Caixa en Martí-Costa & Mérida, 2015, pág. 164). Sin embargo, en los últimos años el sector industrial ha ido perdiendo peso en favor de la logística que se ha convertido en el sector económico con mayor crecimiento. Su posición estratégica, situada aproximadamente a 300 km de Barcelona, Madrid, Bilbao y Valencia ha supuesto que se haya convertido en una de las principales centralidades a nivel logístico del país. En 2020, el aeropuerto de Zaragoza había alcanzado el 27% de la carga de toda la red de aeropuertos del Estado, siendo superado únicamente por Barajas (Madrid) y El Prat (Barcelona)⁴⁸.

En cuanto a la evolución urbana, la Exposición Universal de 2008 tuvo un papel crucial (Martí-Costa & Mérida, 2015). Al igual que ha sucedido en otros lugares, dicho megaevento se convirtió en un dispositivo discursivo fundamental para legitimar grandes operaciones inmobiliarias a comienzos de siglo (Díaz, Lourés, & Martínez, 2018). Muestra de ello es que el modelo de ciudad compacta establecido en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de 2001, fue modificado en 38 ocasiones (A_zofra, 2013), provocando un crecimiento del suelo urbanizable del 58%, seis veces mayor que el producido a nivel poblacional (De Miguel, 2014). La mayoría de las nuevas operaciones inmobiliarias se desarrollaron al sur de la ciudad, destacando especialmente el caso de Arco Sur, proyecto que pretendía la urbanización de 21.500 viviendas, pese a que para 2020 únicamente se habían construido 2389.⁴⁹ Muchas de las edificaciones planteadas en este proceso de ampliación urbanística fueron vivienda protegida, lo que supuso la promoción por parte de las administraciones públicas de un modelo que generó el éxodo de las nuevas generaciones a nuevos barrios periféricos, provocando paralelamente el envejecimiento y abandono de los más antiguos.

⁴⁸ [9 de noviembre de 2020] Aeropuerto de Zaragoza y TMZ afianzan su posición nacional en carga. *El Periódico de Aragón*. Recuperado de <https://www.elperiodicodearagon.com/el-mostrador/2020/11/09/aeropuerto-zaragoza-tmz-afianzan-posicion-46488136.html>

⁴⁹ Muñoz, I. [20 de octubre de 2020]. Arco Sur licita la urbanización de cuatro parcelas para construir 650 pisos. *Heraldo de Aragón*. Consultado en: <https://www.heraldo.es/noticias/aragon/zaragoza/2020/10/20/arcosur-licita-la-urbanizacion-de-cuatro-parcelas-para-construir-650-pisos-1400969.html?autoref=true>

Gráfico 10. Urbanización de Zaragoza 1927-2018



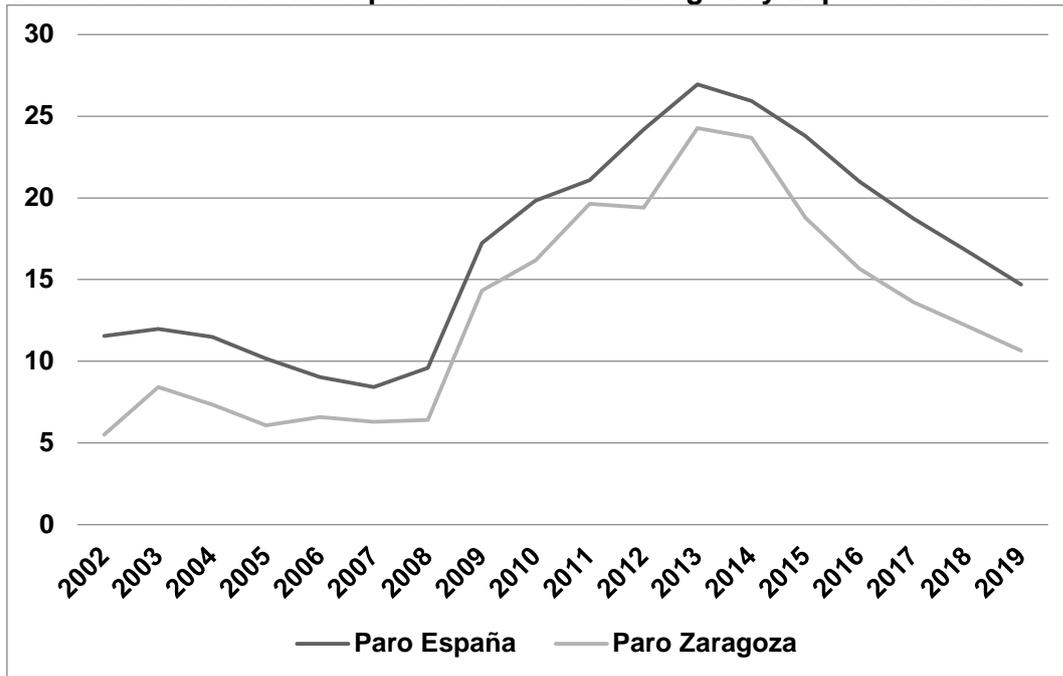
Fuente: Cátedra de Territorio, Sociedad y Visualización Geográfica, Universidad de Zaragoza

Esta expansión acelerada de la ciudad hacia la periferia urbana, vino acompañada del incremento de centros comerciales, pasando de una superficie ocupada de 183 mil m² en el año 2000, a 464 mil m² en 2010. De esta manera, Zaragoza pasó a ser la ciudad de España con más superficie de centros comerciales por habitante (Marco & Buil, 2010). Este hecho, unido al proceso de dispersión de la ciudad, supuso que el transporte privado aumentase un 14 % en poco más de una década (Zazo, 2010).

Otra de las consecuencias directas de la celebración de la Expo fue el endeudamiento de las arcas municipales, la cual se elevó a 475 millones de euros. Se calcula que esta deuda no terminará de saldarse hasta el año 2038⁵⁰, condicionando el techo de gasto del consistorio municipal. De acuerdo al informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad, en 2015 Zaragoza era la única de las grandes ciudades españolas que su ratio de endeudamiento superaba el 110% (Díaz, Lourés, & Martínez, 2018, pág. 6).

⁵⁰ Eduardo Bayona [5 de junio de 2019]. Zaragoza todavía tardará dos décadas en saldar la deuda de la Expo. *Arainfo*. Recuperado de: <https://arainfo.org/zaragoza-todavia-tardara-dos-decadas-saldar-la-deuda-la-expo/>

Gráfico 11. Evolución del paro Provincia de Zaragoza y España. 2002-2019⁵¹



Elaboración propia a partir de los datos del INE

El final de la Expo y el comienzo de la crisis financiera internacional a partir de 2008, provocó un incremento constante del paro, alcanzando en 2013 la cifra más elevada con un 26,24%, niveles relativamente inferiores al paro registrado en el conjunto del país, como se muestra en el gráfico anterior. Por otro lado, la distribución de los ingresos a nivel distrital muestra una marcada desigualdad territorial. Mientras que en distritos como Universidad y Centro la renta media anual alcanza aproximadamente los 50 mil euros, Delicias, Las Fuentes, Caso Viejos o Torrero La Paz, distritos históricamente obreros, apenas alcanzan los 20 mil euros, lo que genera importantes bolsas de pobreza urbana y exclusión social (Ebrópolis, 2019, pág. 41). El índice de GINI, encargado de mostrar la diferencia entre los ingresos más altos y más bajos, entre 2015 y 2017 alcanza cifras entorno al 31 y 33 %, ligeramente inferior al conjunto del Estado⁵².

A continuación, se muestran una serie de datos socioeconómicos desagregados territorialmente, una referencia que se tendrá en cuenta en el análisis posterior sobre la participación en los PsPt.

⁵¹ Debido a la inexistencia de datos municipales, los datos del paro corresponden al nivel provincial. Con tal de extraer datos comparables, se ha elegido los datos provenientes del primer trimestre de cada año.

⁵² Hay que indicar que a nivel de la Unión Europea, España posee uno de los índices de GINI más altos, solo superado por seis países.

Tabla 26. Datos socioeconómicos por distrito y barrio rural

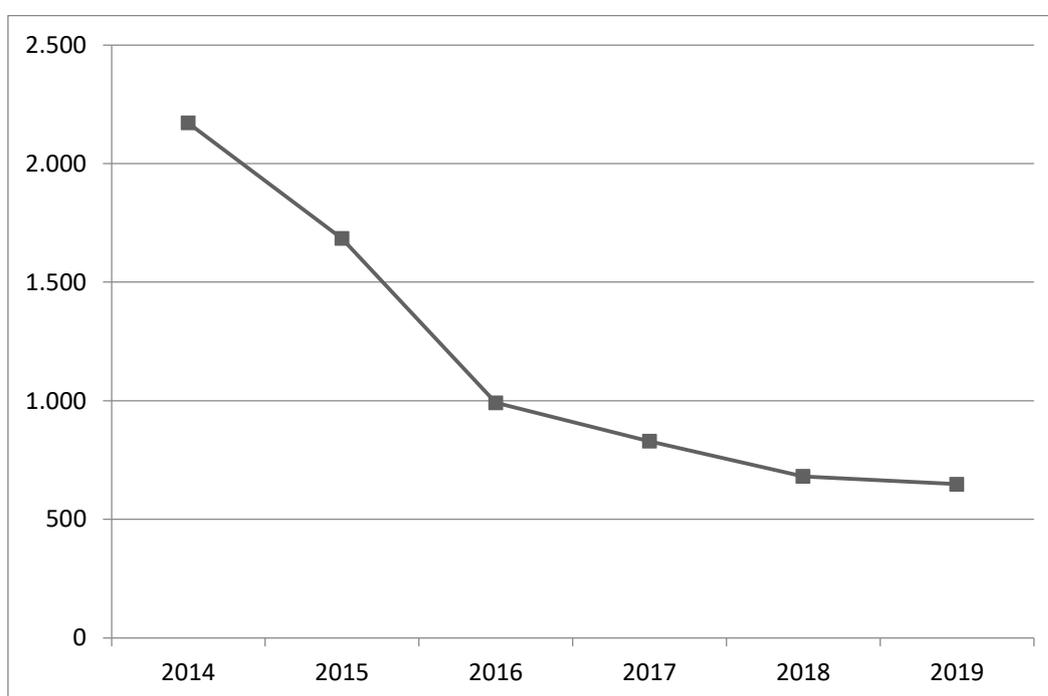
Distrito/Barrio Rural	Índice de envejecimiento	Tasa de población extranjera	% estudios superiores	Renta per cápita
Delicias	224,7	22%	11,3	11822
El Rabal	100,1	10%	10,2	15054
San José	22,2	17,20%	12,3	12959
Actúr-Rey Fernando	84,5	5,30%	14	12573
Centro	267,8	9,30%	30,4	18629
Universidad	214	12%	28,3	11067
Casco Histórico	166,4	22%	16,5	12369
Casablanca	39,2	5,30%	25,3	11191
Las Fuentes	213,7	16,80%	6,9	10846
Torrero La-Paz	134,7	14%	9,8	15612
Oliver-Valdefierro	82,6	12,20%	12,2	13894
La Almozara	208,9	12,74%	11,3	12882
Santa Isabel	53,7	5,40%	10,8	12381
Miralbueno	36,7	6,50%	22,3	12628
Distrito Sur				11875
Casetas	126,8	21,90%	3,9	10799
Garrapinillos	124,5	8,70%	11,8	12946
Montañana	140,4	7,80%	7,7	12202
Movera	124,2	12%	9,8	12430
Juslibol-El Zorongo	162,9	5,40%	19,1	15858
San Juan de Mozarrifar	78,5	6,30%	11,8	13306
La Cartuja Baja	142,1	6,40%	8,9	9265
Monzalbarba	142,9	8,50%	7,6	11117
Peñaflor	100	17,20%	8,1	11648
Venta del Olivar	315	12%	19,1	20958
San Gregorio	110	4,52%	10,5	
Alfocea	81,1	15,50%	7,7	
Villarrapa	76,7	17%	1,5	10539

Torrecilla de Valmadrid	350	0	5,9	
Zaragoza	144,8	13,40%	15,2	12633

Elaboración propia a partir de datos de Ebrópolis

Finalmente, si apuntamos al número de ejecuciones hipotecarias, observamos que en 2014, año en que se comienza a recoger estos datos por parte del INE, se produjeron 2171 ejecuciones hipotecarias, cifra que ha tendido a disminuir hasta 2019, siendo sustituidas por ejecuciones por impago del alquiler, de las que lamentablemente no se tienen datos a nivel provincial.

Gráfico 12. Nº de ejecuciones hipotecarias provincia de Zaragoza 2014-2019



Elaboración propia a partir de datos del INE

En síntesis, en lo que se refiere al contexto socioeconómico de la ciudad de Zaragoza, se pueden resaltar los siguientes aspectos:

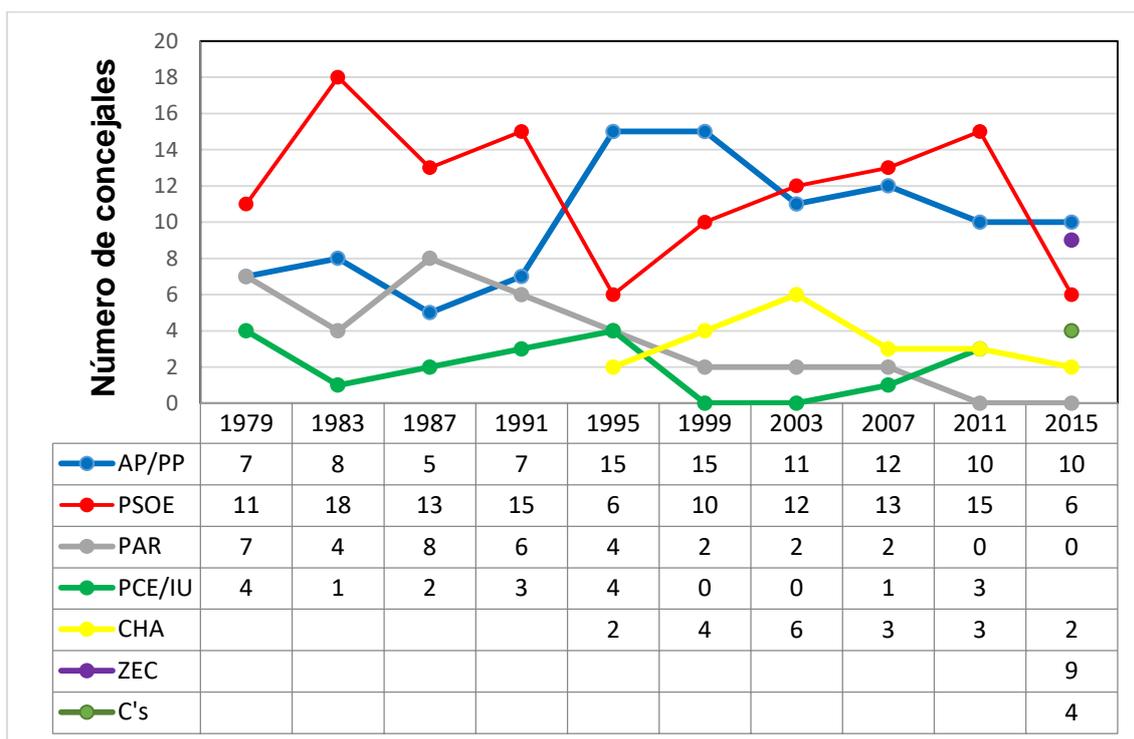
1. El desequilibrio demográfico y la concentración territorial, coincide con una tendencia al estancamiento poblacional de la capital zaragozana, que se caracteriza a su vez por el envejecimiento de la misma y el incremento en las últimas dos décadas de la población migrante. A su vez, la expansión urbanística vivida en la ciudad en las últimas dos décadas, ha hecho que se produzca una redistribución sociodemográfica desigual entre los diferentes distritos de la ciudad, marcada por la movilidad de las nuevas generaciones

- hacia los nuevos distritos, así como el envejecimiento y aumento de la migración en los barrios tradicionales obreros.
2. El peso histórico de la industria zaragozana, principalmente automovilística, está siendo sustituido por la logística, sector que ha consolidado a la ciudad como una de las principales centralidades de transporte de mercancías del país.
 3. La Expo de 2008 intensificó el crecimiento urbanístico de la ciudad, ya iniciado en años anteriores, modificando el anterior modelo de ciudad compacta y promoviendo un nuevo estilo de vida caracterizado por el aumento del uso del transporte privado motorizado y el consumo en grandes superficies.
 4. La celebración de la Expo supuso el endeudamiento de las arcas municipales, situación de la que todavía no ha logrado recuperarse.
 5. La crisis económica del 2008, al igual que en el resto de España, afectó considerablemente a la ciudad, con una incidencia notable en los barrios populares, mostrándose una ligera mejoría a partir del 2014.

b) Contexto sociopolítico

Las elecciones municipales de 2015 mostraron el declive del sistema bipartidista. Especialmente notorio fue el caso del PSOE, que igualó los peores resultados de su historia (1995), siendo superado por primera vez por una fuerza política a la izquierda de su espectro electoral. Así, ZEC logró ser la segunda fuerza más votada, siendo superada únicamente por el PP en apenas siete mil votos. Pese a obtener únicamente 9 de 31 concejales en juego, ZEC decidirá gobernar en solitario con el apoyo de investidura del PSOE y CHA. De esta manera, ZEC se convertirá en el primer partido que gobierne con una representación en el pleno tan reducida, situación que condicionará su capacidad de gobernar durante toda la legislatura.

Gráfico 13. Nº de concejales elecciones locales Zaragoza 1979-2015



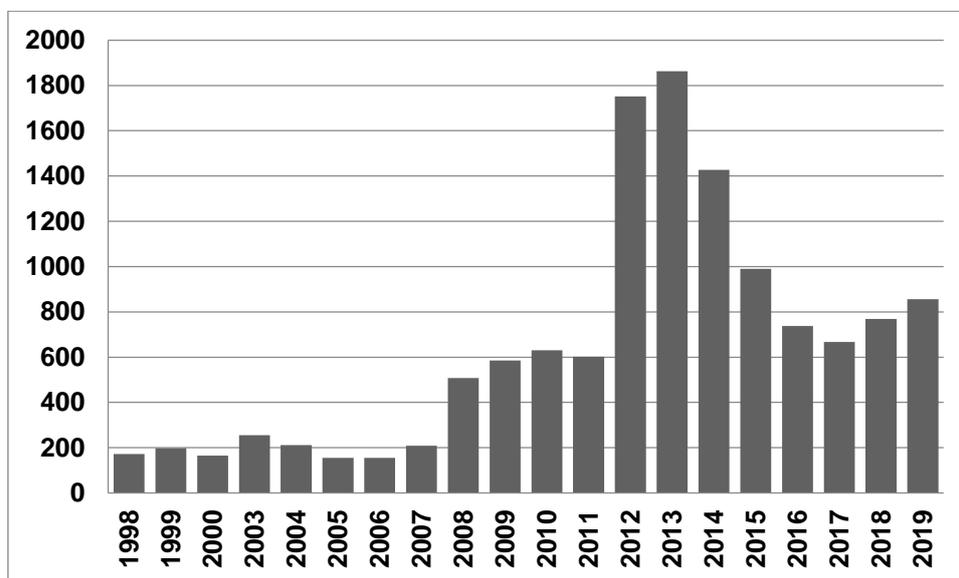
Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

En lo que se refiere a los movimientos sociales, históricamente Zaragoza ha tenido una gran vida asociativa y reivindicativa. Entre los movimientos más importantes, destaca el legado anarcosindicalista de la ciudad durante la primera mitad del siglo XX, el movimiento antifranquista y vecinal de la década de los 1970 y 1980, los colectivos pacifistas e de insumisión de los ochenta, el movimiento antiglobalización de 1990 e inicios de 2000, y el surgimiento de nuevos movimientos sociales como el ciclista o el ecologista. Éste último promovió una de las más grandes movilizaciones que ha vivido la ciudad entre 2000 y 2003 contra el Traspase del río Ebro (Colectivo Zaragoza Rebelde, 2009). A partir de 2011, la importancia del 15-M en la ciudad fomentará la (re)activación de diferentes movimientos, destacándose Stop Desahucios o las mareas de educación y sanidad (Díaz, Lourés, & Martínez, 2018).

En el siguiente gráfico se registra el número de manifestaciones en la Provincia de Zaragoza entre 1998 y 2019. En él se puede observar un incremento a partir de 2008, dando inicio a un ciclo de protestas especialmente intenso entre 2012 y 2015, cuando se llegan a convocar más de mil manifestaciones al año. Las causas pueden atribuirse fundamentalmente a dos aspectos: 1) el recrudecimiento de la crisis y la implementación de las políticas de austeridad; 2) la visibilización del descontento ciudadano a partir del 15-M, momento en el que se iniciará un ciclo de protestas entorno a la sanidad, la educación, la vivienda y las reivindicaciones por una mejor

democracia. A partir de 2014, el número de manifestaciones comienza a decaer, lo que puede explicarse tanto por la ligera recuperación socioeconómica como por el proceso de institucionalización del ciclo de protestas iniciado en 2008. Aun así, se mantienen cifras similares a las del 2008-2011.

Gráfico 14. Número de manifestaciones provincia de Zaragoza 1998-2019⁵³

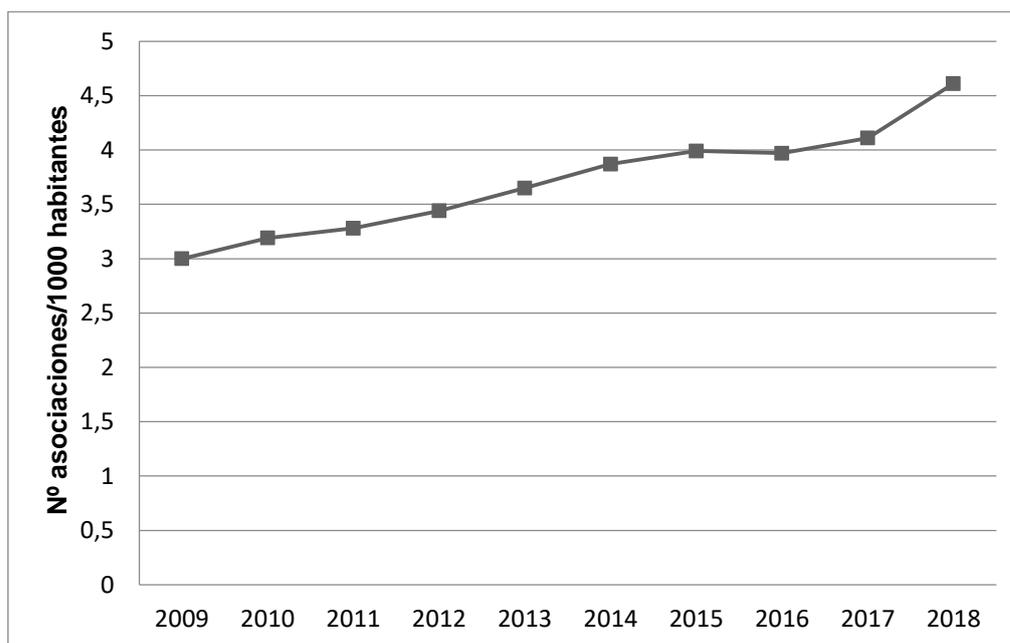


Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

En lo que se refiere a la evolución de la tasa de asociacionismo en la ciudad (número de asociaciones registradas respecto al total de la población), el gráfico siguiente muestra un incremento constante desde 2009, primer año en que se cuenta con este registro. En cuanto al tipo de asociaciones, las más numerosas son las culturales y deportivas, seguidas de padres y madres, vecinos, jóvenes y mayores (Ebrópolis, 2019). Hay que destacar que el protagonismo de las asociaciones de vecinos, cruciales en la vida reivindicativa de los barrios durante la década de los 1970, 1980 y 1990, ha ido reduciéndose, aspecto compartido con el resto de urbes del país (Gutiérrez & Villasante, 2001).

⁵³ No existen datos para el año 2001 y 2002.

Gráfico 15. Tasa de asociacionismo Zaragoza 2009-2018



Elaboración propia a partir de Informes Ebrópolis 2011-2018

3.2.2. Evolución modelo de gobernanza participativa en Zaragoza

Una vez presentado el contexto socioeconómico y sociopolítico de la ciudad, este apartado se centra en caracterizar el modelo de gobernanza participativa implementado por el Ayuntamiento de Zaragoza desde los años ochenta hasta el 2015. Para caracterizar este proceso, se tienen en cuenta cuatro aspectos: 1) evolución del marco normativo de la participación ciudadana; 2) papel del Área de Participación dentro del organigrama municipal; 3) presupuesto destinado a la participación ciudadana; y 4) principales mecanismos de participación implementados. De esta manera, se pretende lograr una visión integral que permita comprender la cultura participativa institucional existente antes de la llegada al gobierno de Zaragoza en Común. Un contexto de partida que se debe tener en cuenta a la hora de analizar los cambios y continuidades del modelo de gobernanza participativo y las transformaciones en la selectividad estratégica municipal.

a) Evolución del marco normativo de la participación ciudadana en Zaragoza

En paralelo al desarrollo normativo de la participación por parte del Estado central a comienzos de los ochenta, el Ayuntamiento de Zaragoza empezó a desarrollar su marco normativo en materia de participación ciudadana. En 1981 se aprobó la delimitación del término municipal en 12 distritos, 10 urbanos y 2 rurales (BOA,

Decreto 19 de octubre de 1981) y un año después, comenzó la elaboración de un marco normativo que establezca los canales formales de relación entre la institución y la ciudadanía. Para ello, se creó una comisión conformada por todos los miembros de los partidos políticos representados en el pleno, a la que se sumaron las aportaciones de la Federación de Asociaciones de Barrio de Zaragoza (FABZ)⁵⁴, reconocida como el interlocutor principal de la sociedad civil con la administración local.

Fruto de esta comisión, en 1982 se aprobó el primer reglamento de participación ciudadana de la ciudad (BOP, nº98, p.1019-1022). En su apartado introductorio se menciona:

(...) mientras se termina de redactar la Ley de Régimen Local en el Congreso de los Diputados, es necesario establecer, con carácter provisional, órganos de descentralización políticas y administrativa y cauces estables de participación ciudadana que acerquen la gestión municipal al pueblo, y permitan consolidar y desarrollar la democracia municipal (BOP, nº98, p.1019).

En este documento se planteaban tres tareas: 1) la necesidad de informar y recoger la opinión de la ciudadanía, 2) la constitución de comisiones mixtas sectoriales y 3) la creación de consejos de distrito. Pese a su carácter provisional, se puede entrever desde un inicio un modelo de participación protagonizado por los consejos (sectoriales y territoriales) con un claro protagonismo de las asociaciones, especialmente vecinales, asumiendo un carácter subordinado (con voz pero sin voto) respecto a los representantes políticos.

Tras la aprobación de la Ley Orgánica Reguladora de Bases Locales en 1985, y en base a su artículo 2, que plantea la gestión municipal de acuerdo a los principios de desconcentración y proximidad, en 1987 se creó otra comisión para la elaboración de un nuevo reglamento con la misma composición que la anterior. Dos años después, el 1 de enero de 1989, se publicó en el BOP el nuevo “Reglamento de Juntas Municipales, Juntas Vecinales y Participación Ciudadana”, derogándose el de 1982. Siguiendo la orientación del primero, el nuevo reglamento permitió regular con mayor concreción las competencias y funcionamiento de las juntas municipales y vecinales, constituidos como los principales órganos de desconcentración municipal y participación ciudadana frente a las comisiones mixtas sectoriales que, a diferencia del primer reglamento, quedaron relegadas en un segundo término.

⁵⁴ Pese a que la asamblea constitutiva es de 1979, las asociaciones vecinales llevaban funcionando como “asociaciones de cabeza de familia” desde 1960, con un papel central en el tejido vecinal y en la reivindicación de servicios, derechos civiles y políticos.

En total, se constituyeron diez juntas municipales y una vecinal, que aglutinaría a su vez a once barrios rurales. Las juntas municipales, órganos de desconcentración de los distritos urbanos, estarían compuestas por un presidente-concejal elegido por el alcalde, los vocales de los partidos distribuidos en función de la representación alcanzada en las elecciones municipales, así como la participación de representantes vecinales que podrían participar en las juntas pero sin derecho a voto. A nivel de junta vecinal, referidas a barrios rurales, estaría presidida por el alcalde rural, elegido por el alcalde de la ciudad, y los vocales, también nombrados por él.

En sintonía con el contenido de la Ley Orgánica Reguladora de Bases Locales aprobada en 1985, las juntas comenzarán a encargarse de gestionar las nuevas competencias asumidas por los gobiernos locales como son: gestión, conservación y mantenimiento de centros cívicos, casas de juventud, instalaciones deportivas, servicios sociales y centros de salud, 50% partida conservación y vías públicas, 50% del alumbrado, animación sociocultural, conservación de edificios y solares, policía de barrio, limpieza pública, y parques y jardines. A su vez, “todas las juntas municipales se mantendrán bajo la tutela de los órganos centrales del Ayuntamiento” (art. 6.2.c., Reglamento 1989)⁵⁵. Con la finalidad de asegurar el carácter centralista de la estructura municipal, se apunta:

“(...) el alcalde podrá suspender los acuerdos de los órganos de las juntas municipales y vecinales cuando vulneren el ordenamiento jurídico o para garantizar la unidad de gobierno de gestión del municipio” (art.26.3, Reglamento de Juntas Municipales, Juntas Vecinales y Participación Ciudadana, 1989).

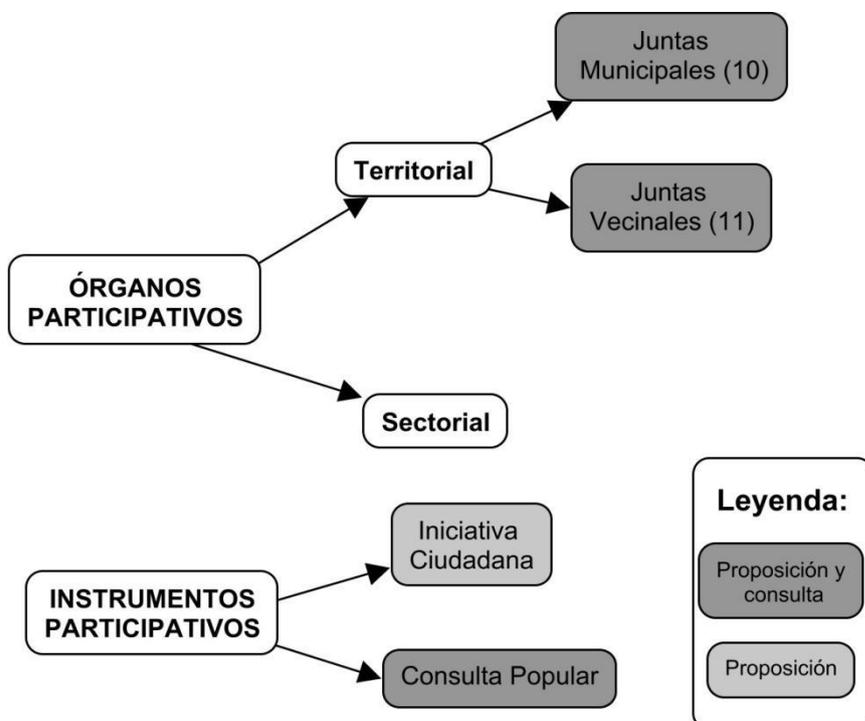
Además de los órganos estables de participación, el reglamento de 1989 introdujo la “iniciativa ciudadana” (art.52), y la “consulta popular” (art.55), instrumentos de participación complementaria que pese a su reconocimiento normativo, no tuvieron una aplicación práctica posterior, un elemento característico del conjunto del Estado español, como se señaló en el apartado [2.2.1. “Bases normativas de la participación en España: 1978-1985”](#).

Por otro lado, se creará la figura de “entidad de interés público”, permitiendo a aquellas asociaciones reconocidas como tal, acceder a medios públicos (art. 36). La primera entidad en recibir dicho reconocimiento será la FABZ, incorporada en las disposiciones transitorias del propia reglamento de participación de 1989, consolidándose así su papel como interlocutor prioritario con la administración, y “garantizar su presencia, opinión, colaboración e información” en las políticas públicas desarrolladas por el

⁵⁵ Por órganos centrales se refieren al alcalde, los tenientes alcalde, el pleno y las comisiones de gobierno (art. 7.d, Reglamento de Juntas Municipales, Juntas Vecinales y Participación Ciudadana, 1989).

consistorio. El reconocimiento a las “entidades de interés público” irá ampliándose hasta la actualidad en donde existen 73 reconocidas⁵⁶.

Gráfico 16. Estructura de participación ciudadana propuesta en el Reglamento de 1989



Elaboración propia a partir de Reglamento de Juntas Municipales y de Participación Ciudadana, 1989

La década de 1990 estuvo marcada por la consolidación de las juntas municipales y vecinales. Durante esta época, comenzaron a gestionar su propio presupuesto, constituyéndose una oficina administrativa en cada una de ellas. Además, se desarrollaron diferentes consejos sectoriales (ver tabla 7). Con el objeto de regular su funcionamiento, en 1996 se aprobó un reglamento específico (BOPZ, 24 de octubre de 1996), definiéndose los consejos sectoriales como “órganos de participación, de naturaleza consultiva, informativa y asesora (...) con la finalidad y objetivo de facilitar la participación de los ciudadanos y canalizar la información de las entidades asociativas en los asuntos municipales”.

Tabla 27. Consejos sectoriales aprobados en la década de 1990

Año	Consejo sectorial
1991	Consejo Social de Bienestar Social
1996	Consejo Sectorial de Transporte
	Comisión Local de Juventud

⁵⁶ Para ver la lista de las entidades asociativas de interés público reconocidas, consultar: https://www.zaragoza.es/ciudadania/gobierno-abierto/participar/buscar_Asociacion?&categoria_multiple=Inter%20E9s%20P%20FAblico

	Consejo Sectorial de Participación Ciudadana
1997	Consejo Sectorial de Seguimiento del Plan Integral del Caso Histórico (PICH)
	Consejo Sectorial de Participación Ciudadana
1998	Consejo Sectorial de Seguimiento del Plan Integral del Barrio Oliver (PIBO)
	Consejo Sectorial del Deporte
	Consejo Sectorial de Medio Ambiente ⁵⁷
	Consejo Sectorial de Acción Social

Elaboración propia a partir de la información disponible en la web municipal

En noviembre de 1996, se constituyó el primer “Consejo de Participación Ciudadana”, germen de lo que más tarde pasaría a llamarse “Consejo Consultivo de Entidades” en el año 2002, y finalmente “Consejo de Ciudad” en el año 2007. En un inicio, se compuso por representantes políticos, el director y los técnicos de la secretaría de participación, así como los representantes de la FABZ y la Unión Vecinal Cesaraugusta⁵⁸, federación de vecinos que desde entonces se integró a los espacios de participación junto con la FABZ. A estos actores, se añadía un representante designado por las diferentes entidades inscritas en el Registro Municipal.

En 1999, con el objetivo de adaptarse a las leyes aprobadas tanto a nivel central (modificación de la Ley Orgánica Reguladora de Bases Locales, 2 de abril de 1999) como regional (Ley 7/1999 de la Administración Local de Aragón, 9 de abril de 1999), el Consejo de Participación Ciudadana creó una mesa de trabajo para el estudio de la reforma del reglamento de 1989. Paralelamente, se constituyó la Escuela de Participación Ciudadana que, a través de un convenio del Ayuntamiento con la Universidad de Zaragoza y con el apoyo de la FEMP, organizó diversos ciclos de debate sobre participación con tal de generar para el documento normativo en discusión.

Tras más de 60 sesiones y la participación de 80 entidades de la ciudad, el 30 de octubre de 2002 se aprobó por unanimidad del Pleno Municipal el nuevo reglamento, denominado “Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana” (BOP, 26 de noviembre de 2002), estableciendo las bases del Reglamento de 2005. En el apartado introductorio, el por aquel entonces alcalde de la ciudad José Atarés, del Partido Popular, y Octavio López, teniente alcalde de participación ciudadana, justifican la reforma debido al “crecimiento de la ciudad, la aparición de internet y la pujanza de las organizaciones no gubernamentales”. En el texto introductorio se añade

⁵⁷ A partir del 2 de junio de 2004, el Consejo Sectorial de Medio Ambiente pasa a denominarse Consejo Sectorial de Agenda 21 Local.

⁵⁸ La Unión Vecinal Cesaraugusta fue creada en 1998 en contra posición ideológica de la FABZ, manteniendo posiciones cercanas a los partidos de centro-derecha.

que para la redacción del Reglamento, además de las aportaciones de los miembros de la mesa, “se tuvo en cuenta reglamentos de participación de otras ciudades españolas e italianas, con las experiencias más progresistas de los países anglosajones o Porto Alegre”, lo que da cuenta de la influencia que los presupuestos participativos de la ciudad brasileña, como se comentó en el [subcapítulo 2.2.3. “La inserción de nuevos mecanismos participativos: ¿una nueva selectividad estratégica? 2003-2008”](#).

Del nuevo reglamento cabe destacar los siguientes aspectos:

1. Fortalecimiento de los consejos territoriales y la ampliación de la participación a nuevas entidades vecinales de tercera edad, juveniles, comerciales y AMPAS (art.17).
2. División de la margen izquierda del Ebro en dos nuevos distritos: Rabal y Actúr-Rey Fernando (art.32).
3. Propuesta de creación de cinco consejos de distritos que agruparían los siguientes distritos (art.32): 1) Actúr-Rey Fernando, Rabal y Santa Isabel; 2) Centro y Casco Histórico; 3) Delicias y Almozara; 4) Las Fuentes, San José y Torrero; 5) Universidad, Casablanca y Oliver-Valdefierro.
4. Nombramiento de alcaldes de barrio a través de consulta universal previa (art.26).
5. Presupuestos y programas de inversión participativos con la colaboración de ciudadanía individual y entidades de la sociedad civil organizada (art.78).
6. Regulación de la audiencia pública (art.36), la consulta popular (art.47) y la encuesta ciudadana (art.48).
7. Creación del Consejo Consultivo de Entidades, sustituyendo al Consejo de Participación Ciudadana (cap. IV)
8. Creación de la Oficina Municipal de Apoyo Ciudadano con dotación de medios técnicos y humanos (art.45)
9. Impulso de la red informática (art.43)

Tres años más tarde, la equiparación del reglamento la Ley de Modernización del Gobierno Local de 2003 (conocida como Ley de Grandes Ciudades, a la que ya se ha hecho mención en el [subcapítulo 2.2.3](#)) motivará la “modificación del Reglamento de Órganos territoriales y de Participación Ciudadana” (BOPZ, nº288, 17 de diciembre de 2005), incorporando los siguientes aspectos al Reglamento de 2002:

1. Creación del Consejo de la Ciudad, “órgano articulador de la gobernanza de la ciudad” que sustituirá al Consejo Consultivo de Entidades. Entre las principales

funciones destacan la constitución y seguimiento de los diferentes consejos sectoriales y la emisión de informes, estudios y propuestas sobre planificación estratégica, grandes proyectos, o cualquier asunto que el pleno del Ayuntamiento considere derivar. Siguiendo con lo propuesto en la Ley de Grandes Ciudades, el Consejo de la Ciudad lo compondrán representantes políticos en función de su representatividad, así como las principales entidades económicas (asociación de empresarios y entidades financieras), sociales (sindicatos), profesionales (colegios de profesionales y universidad) y vecinales de la ciudad (asociaciones representativas) (Título V).

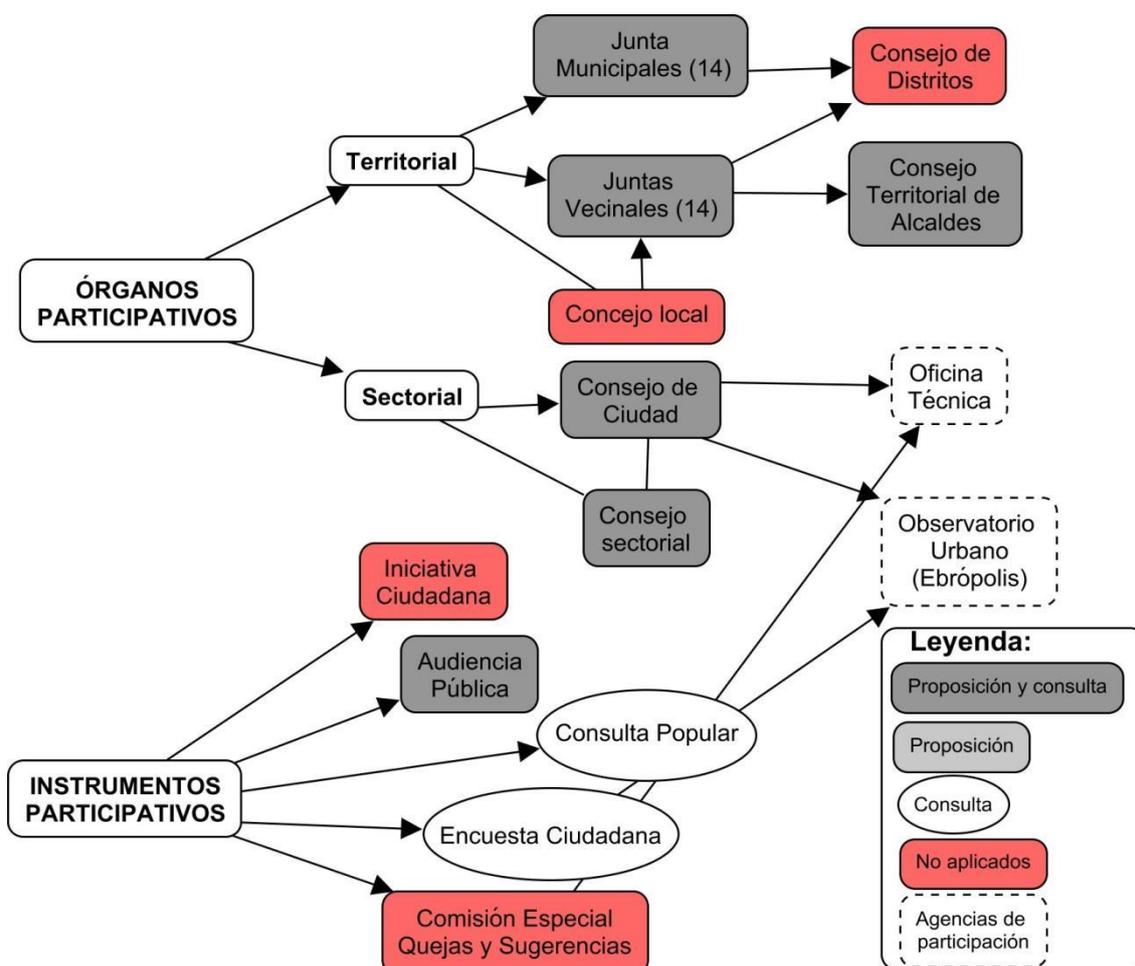
2. Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, compuesta por concejales de todos los partidos del pleno en función de la representación obtenida (Título VI). Esta comisión nunca ha sido aplicada.
3. Creación del Observatorio Urbano (art.54), órgano que en el caso de Zaragoza ya funcionaba desde 1994, cuando se creó la Fundación Ebrópolis.
4. Eliminación de los consejos de distrito propuestos en el Reglamento de 2002, manteniendo la estructura administrativa de las juntas.

Tabla 28. Consejos sectoriales aprobados 2005-2015

Año	Consejo sectorial
2004	Consejo Escolar
2005	Consejo de la Ciudad
2007	Consejo sectorial de Movilidad
	Agenda 21
	Consejo sectorial del Mayor
	Observatorio de la bicicleta
	Consejo sectorial de cultura
	Consejo de acción social
2012	Consejo municipal de niños y niñas
	Consejo de protección animal

Elaboración propia

Gráfico 17. Estructura de participación ciudadana propuesta en el Reglamento de 2005



Elaboración propia a partir de Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana, 2005

En 2012, el Consejo de la Ciudad creó una comisión para el estudio de la Reforma del Reglamento de Participación Ciudadana, en la que participaron la Universidad de Zaragoza, el Servicio de Distritos y el de la Web Municipal. Un año después, el Consejo de Ciudad instauró un grupo de trabajo compuesto por representantes de los partidos políticos, entidades sociales y técnicos de participación ciudadana. De acuerdo a las actas recogidas, durante el año 2013 se llevaron a cabo tres reuniones. Los principales puntos de debate fueron: 1) Composición del Consejo de la Ciudad; 2) Asignación de presupuesto, método de elección de representantes políticos y funcionamiento de las Juntas Municipales y Vecinales; 3) Formas de aplicación de otros instrumentos participativos como la iniciativa ciudadana, la consulta popular, la encuesta ciudadana y la gestión compartida de espacios públicos. Sin embargo, el proceso de reforma quedó paralizado y no se recuperará hasta 2016 cuando el gobierno de Zaragoza en Común inicie el proceso para su modificación.

De acuerdo a lo anterior, se puede apreciar que la evolución del marco normativo de participación ciudadana del Ayuntamiento de Zaragoza no se ha producido por una voluntad expresa de las fuerzas políticas por avanzar en el campo de la participación ciudadana, sino por una necesidad de adaptarlo a las directrices normativas emanadas de niveles legislativos superiores. En la década de 1980 se desarrollarán los consejos territoriales (juntas municipales y juntas vecinales) y, a partir de 1990, irán incorporándose diversos consejos territoriales entre los que se encuentra el Consejo de Participación Ciudadana, actual Consejo de la Ciudad. Ambos tipos de órganos estables de participación, se caracterizarán por su carácter consultivo y un tipo de participación restringida a asociaciones formales, privilegiando las dos grandes federaciones de vecinos: FABZ y Unión Vecinal Cesaraugusta, que tendrán un papel subordinado frente a los representantes de los partidos políticos. A inicios de los 2000, las propuestas legislativas a nivel estatal, permitirá una ligera apertura de estos órganos, incorporando nuevos tipos de asociaciones, ciudadanía individual y sector empresarial, ajustándose de esta manera a los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP). Así mismo, se planteará el desarrollo de nuevos mecanismos de participación y la incorporación paulatina de canales digitales en la gestión administrativa. No obstante, más allá de algunas modificaciones normativas concretas, apenas tendrán efectos sustanciales en el modelo de gobernanza participativo de consejos iniciado desde la década de 1980.

b) Evolución de la participación ciudadana en el organigrama municipal

Una vez dibujada la evolución del marco normativo de la participación ciudadana, a continuación se presenta el desarrollo de la participación dentro del organigrama municipal.

Lo primero que hay que señalar al respecto es que en la década de 1980, el departamento de participación ciudadana estaba integrado al Área de Cultura. En ésta Área, se contaban con los servicios de: 1) distritos, correspondiente a la planificación, gestión y coordinación de órganos territoriales y 2) centros cívicos, asociado a la coordinación de los centros y la promoción de actividades de ocio y cultura efectuados en ellos. No fue hasta el año 2004 (durante el gobierno de coalición PSOE-CHA, dos años después de la aprobación del “Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana”), que participación ciudadana se conformó como área propia, incorporando el servicio de “fomento de la participación”.

En 2007, el nuevo gobierno PSOE-PAR fusionó participación ciudadana con infraestructuras, manteniendo los mismos servicios que ya existían en 2004. Para el año 2010, todavía durante la misma legislatura, se produjo una modificación en el organigrama, incluyéndose participación en un área más amplia denominada “Cultura, medio ambiente, participación ciudadana y grandes proyectos”. Eran los años postexpo cuando todavía se mantenía la idea de un modelo de ciudad basado en los grandes megaeventos, como la candidatura de Zaragoza a la Capitalidad Europea de la Cultura, Expo Paisajes 2014 y la planificación de nuevas actuaciones en el complejo de la Expo.

A partir de 2011, el modelo de ciudad basado en la celebración de grandes eventos llegó a su fin, y el área pasó a denominarse “Cultura, Educación, Medio Ambiente y Participación Ciudadana”. El servicio de “fomento de la participación” se eliminó y se incorporó el “servicio de voluntariado”, creado durante la celebración de la Expo. Un año más tarde, en el 2012, se reajustó el organigrama municipal, conformándose el Área de Participación Ciudadana y Régimen Interior. Al servicio de voluntariado, se incluyó el de “juventud”, que “asumirá la gestión de los programas de voluntariado dirigidos específicamente a los jóvenes que fomenten su formación y la participación comunitaria, el asociacionismo, el fomento de iniciativas y programas orientados a la emancipación”.

Tabla 29. Evolución Área de Participación Ciudadana 2007-2014

Legislatura	Gobierno	Denominación del Área	Servicios Incluidos
2003-2007	PSOE-CHA	Participación Ciudadana	Distritos, centros cívicos y fomento de la participación
2007-2011	PSOE-PAR	Infraestructuras y Participación Ciudadana	Distritos, centros cívicos y fomento de la participación
		Cultura, Medio Ambiente, Participación Ciudadana y Grandes Proyectos	Distritos, centros cívicos y fomento de la participación
2011-2015	PSOE-CHA-IU	Cultura, Educación, Medio Ambiente y Participación Ciudadana	Distritos, centros cívicos y servicio de voluntariado
		Participación Ciudadana y Régimen Interior	Distritos, centros cívicos y servicio de voluntariado y juventud

Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Ayuntamiento de Zaragoza

En síntesis, tras dos décadas en el que el Área de Participación quedó relegada del organigrama municipal, adjunta en otros órganos en función de los repartos de

concejalías entre los partidos de gobierno, a partir del año 2004, respondiendo a los cambios normativos exigidos por la legislación española, se incorporó como área propia en el organigrama municipal. No obstante, pese a las reestructuraciones posteriores, esto no supuso cambios importantes en los servicios ofrecidos, reducido a la coordinación de juntas y centros cívicos. En este sentido, no tuvo un papel protagónico en el impulso de procesos participativos de forma transversal con otras áreas. No será hasta el gobierno de Zaragoza en Común en 2015, como se verá más adelante, que participación ciudadana pasará a tener un papel protagonista en el organigrama municipal, ampliando nuevos servicios a los ya existentes.

c) Evolución presupuesto municipal destinado a la participación ciudadana

En lo que se refiere al presupuesto municipal destinado a participación ciudadana, la web municipal solo ofrece información del presupuesto desglosado por áreas municipales a partir de 2006. Además, es importante tener en cuenta que se requiere desagregar el presupuesto del área donde se encuentra Participación para saber exactamente cuál es la cantidad y el porcentaje real destinado, ya que al compartirlo con otros servicios, en la mayoría de las ocasiones las partidas destinadas no corresponden con el presupuesto real destinado a Participación Ciudadana.

De acuerdo a la tabla siguiente, se puede comprobar que las partidas destinadas al Área de Participación Ciudadana en el periodo comprendido entre 2006 y 2015, mantuvieron un monto similar, correspondiendo al 0,2% del presupuesto total excepto en el año 2006 que, seguramente por criterios diferenciados en la medición, correspondió con una cifra más elevada.

Tabla 30. Evolución presupuesto destinado a Participación Ciudadana 2006-2015

Año	Cantidad (euros)	% Total Presupuesto Municipal
2006	4.238.237	0,6
2007	2.017.339	0,2
2008	2.142.261	0,2
2009	1.505.778	0,2
2010	1.545.344	0,2
2011	1.168.376	0,2
2012	1.252.786	0,2
2013	1.281.852	0,2
2014	1.226.817	0,2
2015⁵⁹	1.215.964	0,2

Elaboración propia a partir de la Web Municipal

https://www.zaragoza.es/ciudad/encasa/hacienda/presupuestos/presupuestos_anteriores.htm

d) Principales órganos y procesos de participación implementados

Tras haber tratado la evolución del marco legal, el organigrama municipal y presupuestario de la participación ciudadana en el Ayuntamiento de Zaragoza, a continuación se presentan los principales órganos y procesos de participación implementados previos a la llegada de ZEC al gobierno de la ciudad. La principal fuente de información para esta tarea ha sido el “Diagnóstico Colaborativo sobre la Participación Ciudadana en el Municipio de Zaragoza”, solicitado por la Consejería de Participación en el año 2016 y que, a partir de un conjunto de encuestas realizadas a 256 asociaciones, elabora un análisis de la participación ciudadana entre 2006 a 2015, haciendo especial énfasis en la valoración de los órganos estables de participación ciudadana. Además, se han tenido en cuenta las entrevistas semiestructuradas realizadas durante el trabajo de campo a actores técnicos y asociativos con un largo bagaje en los espacios de participación institucional de la ciudad.

En primer lugar, hay que recalcar que más allá de procesos participativos aislados promovidos desde servicios como Juventud, Medio Ambiente⁶⁰, Cultura, u otros instrumentos de participación puntuales apenas aplicados como la encuesta

⁵⁹ Aprobados en el BOE el 4 de marzo de 2015. Hay que tener en cuenta que Zaragoza en Común accede al poder en junio de 2015.

⁶⁰ Entre estos procesos destaca el de “Parque Oliver Vívolo” coordinado desde Educación ambiental, catalogado como Buenas Prácticas por las Naciones Unidas en el año 2000, o el “Galacho de Juslibol”, aprobado por el Proyecto *Life* de la Comisión de Comunidades Europeas como experiencia piloto en el avance de estrategias de participación multiagente en la toma de decisiones.

ciudadana o la audiencia pública, el principal canal de participación de la ciudadanía con la administración ha sido los consejos territoriales y sectoriales. Si bien, existe una extensa bibliografía que ha caracterizado a los consejos como espacios restringidos tanto en su representatividad, apertura de propuesta e incidencia decisional (Navarro, 2000; Font & Medina, 2001; Parés & Resende, 2009; Font, Pasadas, & Fernández-Martínez, 2019), conviene focalizarse en el caso de Zaragoza con tal de poder extraer posibles singularidades al respecto.

En la siguiente tabla se muestran los principales resultados del diagnóstico realizado en 2016:

Tabla 31. Valoración órganos de participación

EJES	VALORACIÓN	PORCENTAJE
Percepción	Muy bueno/Bueno	38,1
	Regular	34,4
	Muy malo/Malo	8,1
	No sabe	19,4
Grado de acuerdo	Presupuesto limitado	81,7
	Pocas competencias	62,1
	Resultados limitados	74,7
	Ventaja asociación	54,4
	Accesibles	66,2
	Reglamento limita influencia	38,2
	Buena coordinación organismos de participación y el Ayto.	19,1
	Asociaciones mismo poder que el resto	16,9
	Incentivos suficientes para participar	15,5

Elaboración propia a partir de Factoría de Soluciones, 2017, pág. 28, 29.

Los resultados de la encuesta realizada señalan que solo un 38,8% de los encuestados tiene “buena” o “muy buena” percepción sobre los órganos de participación. Además, destaca que casi un 20% de los encuestados no conoce dichos órganos. Si nos adentramos en valoraciones concretas, se observa que existe una percepción generalizada de que las juntas tienen un carácter limitado. Esto se debe especialmente a la insuficiencia de presupuesto (81,7%), falta de competencias (62,1%) y poca coordinación entre los órganos de participación y las áreas del Ayuntamiento (80,9%). Además, el 80% de las asociaciones consideran que su

capacidad de decisión en el pleno de las juntas es menor, y solo un 54,4% considera que la participación en las juntas les aporta alguna ventaja. El funcionamiento de los plenos se caracteriza por un modelo excesivamente procedimental, reduciendo la posibilidad de participación de las entidades vecinales, emplazadas a la última parte de la reunión, sin apenas uso de técnicas de deliberación. En este sentido, pese a que se consideran escuchadas, existe una alta percepción de obtener resultados limitados (74,7%).

En cuanto a su composición, el informe destaca que existe una accesibilidad relativamente alta (66% de los encuestados afirman que son espacios accesibles). Sin embargo, en el análisis que el grupo consultor hizo de las actas de las juntas entre 2006 y 2016, se observa una sobrerrepresentación de los actores institucionales (presidente y vocales) frente a una infrarrepresentación de las entidades, existiendo a su vez en este grupo una mayor visibilidad de las vecinales frente al resto de entidades. Además, apenas existe renovación de los actores en los plenos, observándose una continuidad en el tiempo tanto de representantes políticos como vecinales. Si bien, los políticos son elegidos en función de los resultados electorales, existe una mayor opacidad de las formas en que son elegidos los representantes de las entidades sociales (Factoría de Soluciones, 2017, pág. 65). La falta de incentivos (84,5%) hace que no haya una mayor participación, especialmente deficitaria en mayores, jóvenes y personas no ligadas a asociaciones.

En cuanto a las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, las valoraciones de los órganos territoriales o consejos se pueden agrupar en las siguientes temáticas:

1. Sin competencia ni recursos

Pese a que se reconoce que las Juntas son el principal medio de contacto con los representantes políticos, existe una visión generalizada de que son espacios sin apenas competencias que solo permiten agilizar pequeñas gestiones administrativas como permisos o trámites menores, pero sin una visión estratégica que permita afrontar las necesidades del barrio desde un enfoque integral, una visión similar a los resultados mostrados por la encuesta anterior. Como plantea una de las entrevistadas: “[Las juntas] no te arreglarán la luz de la comunidad, pero te pueden cambiar una bombilla” (Z_S_SJ).

Además, se resalta la falta de medios y personal para abarcar las necesidades del barrio. Una de las propuestas para abordar este problema ha sido la creación de los consejos de distrito, “órganos territoriales de gestión desconcentrada” (art.4 Reglamento de Participación 2002). Sin embargo, como se ha planteado en el

apartado dedicado al marco normativo, el reglamento de 2005 retiró la propuesta de conformación de cinco distritos, un planteamiento que ha quedado sin abordar hasta la actualidad, pese a incluirse en el programa electoral de ZEC en 2015.

2. Mecanismos informales y relaciones clientelares

Como consecuencia de la percepción generalizada de que las juntas son espacios pocos eficaces para resolver las demandas vecinales, varios entrevistados reconocen la generación de vías paralelas de comunicación con políticos y técnicos municipales. Así, uno de los entrevistados, se refiere a la práctica de “puentear” como mecanismo de acceder a otras personas con tal de desbloquear determinados asuntos. Otro de ellos, utiliza el término de “hacer pasillo” como la manera de acceder a ciertos responsables políticos con el fin de resolver determinados asuntos, en ocasiones más resolutivos que los medios formales.

Z_S_FB: (...) aunque no queramos, cuando vemos a un concejal siempre se lo vas a decir, pero no es el primer paso, y sin embargo nosotros conocemos de gente que hace demasiado pasillo, no nos parece bien.

Entrevistador: ¿Crees que ese pasillo influye más que los cauces reglados?

Z_S_FB: Pues a veces sí, a veces el ser pesado te puedo ayudar.

El que fuera antiguo Director de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón cuenta, a través de una anécdota, como entendía la participación ciudadana el Concejal del Área de por aquel entonces:

Entonces yo fui a ver a este señor, no voy a decir el nombre, en 2007 cuando entré yo, y entonces me dijo: “hombre tenía muchas ganas de conocerte, me han hablado mucho de ti”. Y me dijo: “tu tranquilo, esto de la participación está chupado, aquí tenemos dos federaciones de asociaciones de vecinos, la clásica que es la FABZ y la Unión Cesaraugusta, la de derechas. Y entonces esto está chupado, tú le tienes que dar el mismo dinero a unos que a otros y los tienes perfectamente entretenidos, todos felices, y luego que uno se pone un poco tonto, tu pactas con el otro que te escriba un articulito en el periódico”. Lo que he contado es real eh. Yo iba con mi carpeta para enseñarle, ni siquiera abrí. “Encantado, ha sido un placer”, ya. Tremendo, me pareció desolador, demoledor. (Z_T_CADDSS).

Sobre la selectividad estratégica heredada del Ayuntamiento y el modo de representatividad existente, hace referencia la Consejera de Participación durante el gobierno de Zaragoza en Común:

Z_P_CP: No había modelo de participación, más allá de lo tradicional y lo histórico que se puso en marcha a principios de los 2000 en todos los

ayuntamientos con los reglamentos de participación: juntas de distrito y consejos sectoriales, que eso eran los mínimos que te marcaban las leyes y ordenanzas que salían y lo que había que hacer. Pero para mi gusto y comparando, muy insuficiente. (...) Un modelo que hay cosas que son importantes pero hay que trascender y superar, e ir hacia otras cosas. Y me parecía que el Ayuntamiento no tenía el camino iniciado ni la intención de iniciarlo. Como que se estaba muy cómodo en el reparto de poder que suponía esa forma de participación. Reparto de poder entre el Ayuntamiento, decidiendo al final siempre todo, y los actores más legitimados con su cuota de poder y manipulados más o menos según el gobierno que fuera, pero también con su espacio de comodidad.

Entrevistador: ¿A qué actores te refieres?

Z_P_CP: Pues el Movimiento Vecinal, el Movimiento Social, organizaciones grandes que eran los consultados siempre y que tenían la voz, y tienen la voz en los distintos espacios, y eran llamados para legitimar acciones.

3. Centralidad de la figura del concejal

Otro de los asuntos que se reitera es la concentración de poder en la figura del concejal delegado:

“En la junta de distrito solo tiene objetivamente poder el concejal que es el que firma, todos los demás no valen para nada, no tiene capacidad jurídica ni personalidad ni nada, y entonces a partir de allí eso lastra” (Z_S_SJ).

Lo anterior plantea una alta discrecionalidad política, ya que la capacidad de incorporar asuntos por los participantes depende en buena medida de la voluntad de la presidencia de la junta y la sensibilidad para generar un ambiente de colaboración con las asociaciones que acuden al pleno.

4. Predominancia de los partidos políticos

Por un lado, hay una percepción de que los presidentes de las juntas se reparten entre los grupos políticos sin atender a su relación con el barrio. Por otro lado, se señala como en muchas ocasiones, la dinámica del pleno de la junta se ve influenciada frecuentemente por los partidos políticos, quienes reproducen las discusiones llevadas a cabo en el Pleno Municipal, desatendiendo las problemáticas concretas del barrio, lo cual promueve la inoperatividad y descrédito por este tipo de espacios.

(...) también los partidos utilizan las juntas para cosas raras. A mí no me parece normal que se presenten mociones en las juntas que dan lugar a debates, más que a debates a conversaciones sobre temas totalmente ajenos al barrio. Qué todo el mundo sabe que no tienen ninguna trascendencia, qué sentido tiene que se apruebe o deje de aprobar una moción en todas las juntas sobre el Sáhara, por ejemplo, donde va eso, en cambio tienes a los vocales debatiendo entre ellos lo que les han dicho que tienen que decir, porque los vocales aquí no tienen una postura clara ni sobre el Sáhara ni sobre casi nada, y las entidades de público esperando a ver si terminan y nos ponemos a hablar ya de los temas. (Z_S_SJ).

Los diferentes vocales que representan a los partidos políticos, lo que hacen es favorecer ese conflicto y esa desunión, probablemente entre vecinos que luego nos tomamos el café en el mismo bar y vamos a comprar el pan a la misma tienda. (Z_P_CB).

La participación se circunscribía en las juntas de distrito, en las juntas vecinales, concejos sectoriales que no funcionaban, un Consejo de Ciudad que no funcionaba ni ha podido funcionar en este tiempo porque claro desde los ayuntamientos tenían, para mí, los consejos sectoriales, un fallo de partida (...) que era la participación de los partidos políticos. En el Consejo de Ciudad, los protagonistas eran los partidos políticos. Y sigue estando así. El Reglamento de Participación Ciudadana era caduco, el Consejo de Ciudad era un desastre. Yo cuando llegue a la Dirección General de la DGA, había 101 consejos constituidos en el año 2007 y todos los consejos sectoriales eran de mayoría de la administración pública, precisamente para que no se pudiera participar. O sea, el debate era cómo se constituían pero una vez constituidos, estaban ya muertos desde el principio (Z_T_CADDSS).

Consejo de Ciudad

En relación al Consejo de la Ciudad, a partir de 2007 se convertirá en el principal órgano de gobernanza de la ciudad. El artículo 94 del Reglamento de Participación Ciudadana de 2005, establece que se deben reunir cuatro veces al año, aunque en la práctica en el intervalo 2007-2015 solo se había cumplido el año 2014 y 2015.

De acuerdo al diagnóstico colaborativo realizado por la consultora Factoría de Soluciones (2017), las asociaciones participantes plantean que es un espacio con excesiva representación de los partidos políticos, lo que supone una reproducción de las dinámicas de los plenos, polarizando el debate e impidiendo, en muchas ocasiones, generar una deliberación eficaz. Además, se considera que el hecho de que no exista una herramienta de evaluación que permitiera seguir los acuerdos, dificulta que los participantes sean conscientes de hasta qué punto se transforman en política pública. Otro elemento que es cuestionado es el grado de transversalidad. Al igual que sucede en los órganos de participación territorial, se considera que no existe una articulación del Consejo de la Ciudad con otros mecanismos de participación, ya sean órganos o procesos. Finalmente, se considera que existe una desconfianza por parte de los técnicos que ven dichos órganos con un alto grado de escepticismo.

Otros instrumentos

Junto a los órganos consultivos, tanto el Reglamento de Participación de 1989 como el de 2002 y 2005, recogen otros instrumentos participativos como son la iniciativa ciudadana y la consulta popular (Reglamento de Participación 1989), además de la audiencia pública, la encuesta ciudadana y la Comisión Especial de Quejas y

Sugerencias (Reglamento de Participación 2005)⁶¹. No obstante, siguiendo la tendencia del resto de municipios, la iniciativa ciudadana, la audiencia pública y la comisión especial de quejas y sugerencias no han sido aplicadas. En el caso de la consulta popular, únicamente fue llevada a la práctica en 2006 cuando se propuso la utilización de dicho instrumento participativo para definir si Villamayor de Gállego, municipio colindante a Zaragoza, quería constituirse como un barrio de la ciudad. Sin embargo, pese a haberse apoyado en el pleno y tener el beneplácito del Gobierno de Aragón y el Consejo de Ministros, fue anulada por el Juzgado Contencioso Administrativo por “no considerarlo de interés general”⁶².

De los nuevos instrumentos incorporados en el reglamento, el más utilizado ha sido la encuesta ciudadana, definida en el Reglamento de 2005 como “estudios de opinión mediante el cual el Ayuntamiento y las juntas municipales y vecinales pueden recoger la opinión de vecinos y entidades sobre el funcionamiento de servicios públicos y asuntos de especial relevancia” (art.54). Si bien, en el Reglamento se plantea que debe ser el Observatorio Urbano quien se encargue de su realización, finalmente será la Plataforma de Gobierno Abierto⁶³, espacio web de la Sede Electrónica del Ayuntamiento de Zaragoza (Decreto aprobado por la Concejala de Participación y Régimen Interior del 1 de octubre de 2004).

En la siguiente tabla se presentan las encuestas celebradas antes del 2015, especificando la pregunta y el número de participantes. Como se puede apreciar, en general son preguntas poco trascendentes para la ciudadanía. En este sentido, llama la atención que pese a que antes de 2015 se habían realizado siete encuestas, varios de los entrevistados destacaban la encuesta sobre el color del Puente de Hierro, representativo del modelo de participación que había existido en la ciudad históricamente.

⁶¹ La Comisión Especial de Quejas y Sugerencias no debe confundirse con el servicio online de quejas y sugerencias, espacio virtual constituido en 1997 donde la ciudadanía hace una queja, sugerencia y reclamo que es contestada por parte de la administración municipal.

⁶² El Periódico de Aragón (11 de enero de 2006). “El juez suspende la consulta de Villamayor”. Recuperado de: <https://www.elperiodicodearagon.com/aragon/2006/01/11/juez-suspende-consulta-villamayor-48131129.html>

⁶³ Creada en 2013 y desarrollada en 2018 en la Sede Electrónica del Ayuntamiento de Zaragoza.

Tabla 32. Encuestas ciudadanas previas al 2015

Año	Pregunta	Número de participantes
2009	Elección color y barandilla del Puente de Hierro	13840
2010-2011	Consulta tipo de información y formato que le gustaría disponer al ciudadano en la web municipal	No disponible
2012	Qué aplicaciones web deberían de incorporarse	759
	Qué nombre ponerle a un cría en cautiverio de halcón peregrino	8130
	Proyecto mejora entorno plaza del pilar-murallas romanas. Elección entre tres opciones.	2770
	Seleccionar zonas de gran afluencia turística, dando libertad de apertura y cierre comercial	2920
	Mapa colaborativo pleno infantil	566
	Ordenanza transparencia y libre acceso información	No disponible
2014	Elección cartel anunciador fiestas del pilar	1441
2015	Elección empresa comprometida con Zaragoza	No disponible

Elaboración propia a través de la web municipal <https://www.zaragoza.es/ciudadania/gobierno-abierto/participar/encuestas.htm>

En lo que se refiere la incorporación de las TIC's, el Ayuntamiento de Zaragoza impulsó diferentes acciones en esta línea a partir de 2003 cuando se aprobó el "Plan Municipal para el desarrollo de la ciudad del conocimiento" con el objetivo de "crear e impulsar empresas innovadoras para favorecer el crecimiento económico y empleo cualificado, nuevas tecnologías para servicios más eficientes, derecho acceso a las redes de comunicaciones y cambio tecnológico"⁶⁴. La plataforma digital del ayuntamiento de Zaragoza comenzó a implementarse a partir de 2004, tal y como viene recogido en el reglamento de 2002 (art.42) y 2005 (art.48). A partir de 2007, la web municipal pasó a denominarse "Sede Electrónica" y será regulada mediante las Ordenanzas de Administración Electrónica (BOPZ, nº89, 21 de abril de 2010), Transparencia y Libre Acceso a la Información (BOPZ, nº74, 1 de abril de 2014), y el Decreto aprobado sobre procedimiento de promoción y celebración de encuestas ciudadanas (1 de octubre de 2010). Siguiendo esta línea, en el año 2012 se aprobó la "Estrategia de Gobierno Abierto en la Ciudad Digital 2012-2015".

⁶⁴ Ayuntamiento de Zaragoza (s/f). "El ayuntamiento impulsa el Plan Municipal para el Desarrollo de la Sociedad del Conocimiento". Consultado en: <https://www.zaragoza.es/ciudad/sectores/tecnologia/tecno/conocimiento.htm>

En medio de un contexto de austeridad gubernamental, se planteó la apuesta por “nuevos modelos de gestión público-privados basados en la innovación tecnológica que permitiesen dotar al Ayuntamiento de servicios más eficientes y sostenibles” (Ayuntamiento de Zaragoza, 2012). Un discurso asociado al modelo de Ciudad Inteligente que durante esos años fue incorporándose a la agenda institucional. En esta línea, se llevaron a cabo diferentes proyectos como Zaragoza Activa, con sedes en La Azucarera (2010) y Las Armas (2011), Proyecto Etopía (2013) y la Harinera (2013) desarrolladas en base a un marco común de emprendimiento, tecnología y colaboración público-privada, con formas función, composición y objetivos diferentes.

Finalmente, hay que destacar la implementación de los presupuestos participativos a nivel de distrito, aprovechando la breve referencia realizada en el reglamento de 2002 (art.78), reproducida en el del 2005 (art. 82). En total, se llevaron a cabo cuatro experiencias distritales: El Rabal (2004-2005), Torrero (2006), Actúr-Rey Fernando (2012-2014) y Casablanca (2012-2014).

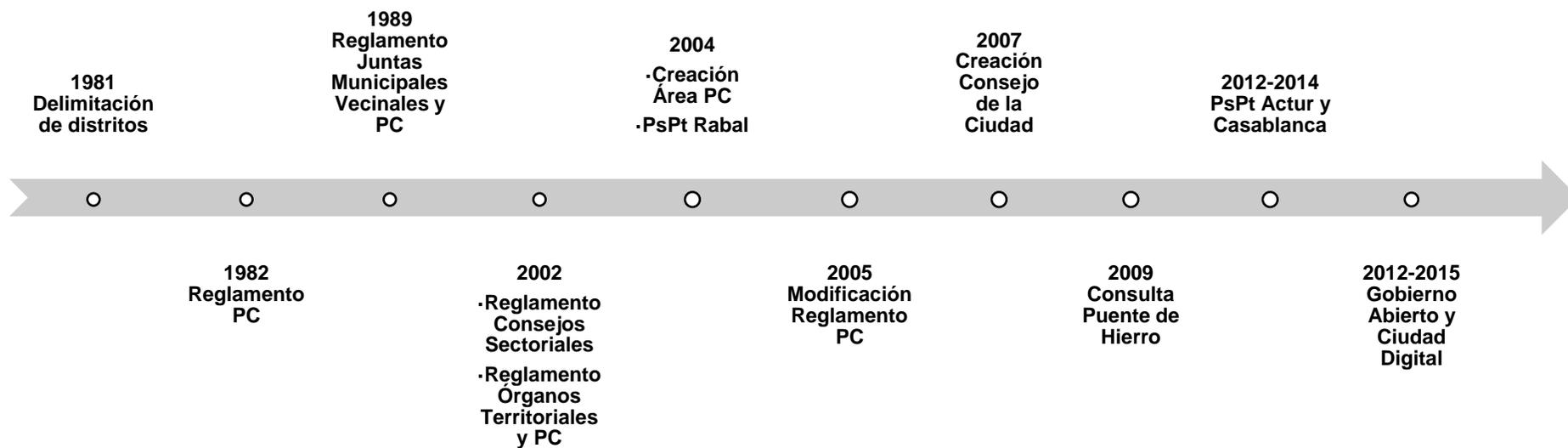
El primero de ellos fue un proyecto piloto organizado entre la Junta de El Rabal y la Universidad de Zaragoza. Mediante la participación online, se estableció un cuestionario en el que en función de las respuestas, se asignó una preferencia entre cuatro grandes temas: supresión de barreras arquitectónicas, potreros, zonas verdes y limpieza viaria. De acuerdo al tema elegido, la Junta se comprometió a llevar a cabo sus inversiones (Gómez, 2006). En Torrero, se estableció una comisión de presupuestos restringida a representantes políticos y vecinales. Finalmente, en Casablanca y el Actúr las juntas reservaron una partida presupuestaria de gastos y actividades acordada por los miembros de la misma, incluyendo vocales, asociaciones de vecinos, entidades, AMPAS y personas individuales empadronadas en el distrito. Sobre esta última experiencia, una de las personas entrevistadas comenta:

Entonces esos presupuestos participativos no eran una apertura al vecino ciudadano, era una apertura por parte de la Presidenta del Distrito de ese presupuesto a las propuestas que quisieran hacer las entidades, ya fueran miembros del pleno o ya participaran en el distrito o estuvieran censadas aunque no participaran, con unas bases internas, muy de andar por casa (...) Luego venía el proceso de decisión. (...) La selección se hacía a nivel interno de la Junta. (...) Abrió también la mano a que fuera una decisión dialogada. Dialogada significa quien quiso participar en la evaluación a nivel de pleno. Allí ya restringieron a miembros del pleno o reuniones de comisión, como si fuera una comisión más. (Z_S_DS)

De lo anterior se puede considerar que fueron procesos limitados al ámbito de la junta municipal, reduciéndose la participación a los representantes políticos y vecinales, y sin generar procesos realmente abiertos al barrio en el que toda la

ciudadanía pudiese proponer y debatir sobre actuaciones concretas. Una naturaleza muy diferente a los implementados por el equipo de Zaragoza en Común a partir de 2016

Gráfico 18. Principales hitos de la participación ciudadana en el Ayuntamiento de Zaragoza: 1981-2015



Elaboración propia

3.2.3. Estrategia participativa de Zaragoza en Común

a) Composición de la confluencia y políticas participativas en el programa electoral

Como se comentó en el [capítulo 2.3.1. “Surgimiento del nuevo municipalismo”](#), la conformación de las confluencias municipalistas durante el año 2014 y 2015, no fue únicamente resultado del ciclo de protestas anterior, sino que dependió de las trayectorias, redes y capacidades de articulación construidas en cada ciudad a medio y largo plazo. Esto significa que las candidaturas municipalistas no deben ser presentadas como proyectos homogéneos, sino que es necesario caracterizar cada una de ellas teniendo en cuenta la correlación de fuerzas entre las diferentes corrientes al interior de las confluencias.

Para el caso de Zaragoza, se ha tenido en cuenta fundamentalmente la investigación doctoral de Jaime Minguijón (2016), centrada precisamente en explicar cómo se conformó la confluencia. Para complementar esta información, se ha recurrido a la información proporcionada por la página web de Ganemos Zaragoza (primer nombre adoptado por la candidatura), así como artículos de prensa.

Según Minguijón, el proceso de constitución de la candidatura municipalista en Zaragoza se produjo a través de un proceso de articulación y agregación de redes que se puede dividir en dos grandes fases. Una primera de acoplamiento entre junio de 2014 y febrero de 2015, cuando se lleva a cabo una serie de reuniones entre diferentes dirigentes sociales y políticos, y una segunda de desborde a partir de febrero de 2015 hasta las elecciones municipales en mayo de ese mismo año, que involucra no solo dirigentes sino un número mayor y diverso de actores. A través de la realización de un cuestionario a 253 personas del grupo motor inicial de la confluencia, Minguijón afirma que el 52,2% de los encuestados accedió a Ganemos Zaragoza a través de redes previas, principalmente ligadas a organizaciones de la izquierda tradicional. Sin embargo, en la fase de desborde la mayoría de las personas (83%) se integraron mediante redes informales de tipo familiar, amigos y compañeros (Minguijón & Pac, 2019, pág. 12).

Un elemento a tener en cuenta para pasar de esta fase de acoplamiento a la de desborde fue el cuidado en todo momento de la generación de espacios de participación inclusivos. Para ello se conformó un grupo de facilitación que preparaba cada una de las asambleas, desarrollando una metodología que permitió que los

acuerdos se alcanzasen por consenso y no por votaciones. Además se plantearon espacios de conciliación que permitieron integrar a un número mayor de personas.

Gráfico 19. Plenario de Zaragoza en Común durante la campaña de 2015



Fuente: Página web ZEC

Uno de los hitos fundamentales del proceso de confluencia se produjo el 6 de febrero de 2015 cuando se decidió mediante consulta (89,2% a favor), presentarse a las elecciones municipales de mayo como partido instrumental y coalición política, renunciando así a las siglas de los partidos políticos insertos en la organización. De esa manera, el 9 de febrero de 2015, Izquierda Unida, Equo, Puyalón, Partido Pirata, #Somos y Demos + firmaron un “compromiso público” para incorporarse a Ganemos Zaragoza, recalcando “primar el carácter ciudadano, participativo y democrático de la misma”.

Entre el 23 y el 27 de febrero de 2015 se celebraron las elecciones primarias de la confluencia, abiertas y paritarias en cuanto al género. Para animar a la participación, se constituyeron espacios de apoyo a todas aquellas personas que querían presentarse y no contaban con un partido o grupo político de sostén. Si bien durante todo el proceso, Podemos mantuvo una posición indecisa sobre si formar parte de la confluencia, en el último decidió apoyarla sin presentar ninguna persona a las listas. En total, se presentaron 62 candidaturas y votaron 3731 personas, 41% vía telemática y 59% presencial, una participación inédita a nivel de primarias en la capital aragonesa. Las nueve primeras personas en la lista que posteriormente ocuparían

cargos en el consistorio fueron cinco hombres y cuatro mujeres. Cinco de ellas fueron independientes y las otras cuatro pertenecientes a Izquierda Unida.

Tabla 33. Hitos principales del proceso de constitución de ZEC

Fase	Fecha	Hito
Acoplamiento	Junio 2014	Reuniones previas líderes sociales, políticos y sindicales.
	Julio 2014	Reunión abierta en la que se decide impulsar el proceso de forma conjunta.
	18 Agosto 2014	Primera asamblea de Ganemos Zaragoza.
	1 octubre 2014	Presentación pública de Ganemos Zaragoza para formar una candidatura municipal.
	20 noviembre 2014	Se inician contactos formales con fuerzas políticas afines con el objetivo de alcanzar una confluencia.
	16 diciembre 2014	Decisión Ganemos Zaragoza acudir en coalición a las próximas elecciones locales.
	9 febrero 2015	IU, Podemos, Equo, Puyalón, Piratas de Aragón, #Somos y Demos+ firman el Compromiso Público de Entendimiento para sumarse a Ganemos Zaragoza.
Desborde	18 febrero 2015	Cambio nombre Zaragoza en Común.
	23-27 febrero 2015	Primarias abiertas.
	8 abril 2015	Constitución partido instrumental GZ para incorporarse a la coalición.
	Abril 2015	Presentación programa colaborativo.
	24 mayo 2015	Celebración elecciones municipales.

Elaboración propia a partir de Minguijón & Pac, 2019

Paralelamente, entre octubre de 2014 y abril de 2015, se confeccionó el programa colaborativo, un proceso participativo que incluyó grupos de trabajo, foros sectoriales y barriales, así como aportaciones online, participando aproximadamente mil personas. Los ejes centrales del programa fueron (Zaragoza en Común, 2015):

1. Ciudad abierta. Gobierno local, transparencia y participación ciudadana
2. Ciudad solidaria. Derechos sociales, vivienda, igualdad y educación
3. Ciudad sostenible y habitable. Urbanismo, modelo de ciudad, medio ambiente y protección animal
4. Ciudad creativa. Cultura y deporte
5. Ciudad justa. Modelo económico, presupuestos y empleo

El eje de “Ciudad abierta. Gobierno local, transparencia y participación ciudadana” se dividió en otros cinco bloques: dos de ellos relacionados directamente con participación ciudadana, de los cuales se extrajeron más de sesenta propuestas que

servirían de guía para la agenda política posterior de la Consejería de Participación, Transparencia y Buen Gobierno durante la legislatura 2015-2019. En la siguiente tabla, se destacan los principales temas y propuestas para cada uno de los bloques:

Tabla 34. Principales propuestas de participación ciudadana del Programa Colaborativo de Zaragoza en Común 2015

EJES	TEMAS	PRINCIPALES PROPUESTAS
UN EJERCICIO PARTICIPATIVO DE LA POLÍTICA	Poder y capacidad de decisión ciudadana	Carta Municipal de Derechos y Deberes de la Ciudadanía. Banco de iniciativas ciudadanas.
	Democratización de las instituciones y promoción de la iniciativa popular y las consultas municipales	Promoción de consultas e iniciativas ciudadanas con votación vinculante y mayoría simple. Reducción a un 1% el porcentaje de apoyos necesarios del padrón para impulsar la consulta e iniciativa ciudadana.
	Diseño de una nueva normativa ciudadana de participación	Evaluación y diagnóstico de los mecanismos de participación existentes.
		Revisión Reglamento de participación Ciudadana para permitir la descentralización administrativa, la desconcentración en la gestión, la elección directa de representantes de distrito y la facilitación de consultas y procesos participativos.
	Reforzar y fortalecer el asociacionismo	Apoyo municipal preferente al movimiento asociativo, de mujeres y colectivos migrantes.
		Destinar recursos para que no se produzcan desigualdades en la participación ciudadana.
	Impulsar cauces de la participación para lograr su efectividad	Plan Educa en Democracia con el apoyo de infraestructuras municipales como Casas de Juventud, Centros de Mayores, PIEES o centros de tiempo libre.
		Jornadas y planes formativos sobre la participación ciudadana en Zaragoza en Educación Primaria y Secundaria junto con el Gobierno de Aragón
		Revitalización participación ciudadana en Consejos de Salud, Escolar, Juventud e Infantil.
	Descentralización y desconcentración administrativa	Profundización de la descentralización administrativa hacia las juntas de distrito y vecinales, dotando a éstas de competencias reales, personal y presupuesto.
Revisión de las funciones de los órganos de participación.		
	Elección Directa	Ahondar en la elección directa de los

	representantes de distritos	<p>órganos de distrito y barrios rurales.</p> <p>Limitación de la presencia política en los órganos participativos y en el Consejo de Ciudad.</p>
	Presupuestos participativos	<p>Gestión del 5% del presupuesto municipal de inversiones.</p> <p>Diagnóstico participativo de las necesidades y demandas del distrito articulada por equipos de facilitadores junto a los grupos motores de barrio (ciudadanía, técnicos y agentes sociales). El diagnóstico de necesidades se convertirá en propuestas de intervención municipal, cuya priorización se realizará a través del Portal de Presupuestos Participativos de Gobierno Abierto.</p>
UN EJERCICIO TRANSPARENTE DE LA POLÍTICA	Compromiso Open Data: transparencia completa de la administración	<p>Cuentas claras y abiertas: mantener todas las cuentas públicas accesibles para que cualquier persona pueda verlas cuando lo desee.</p>
	Iniciativas ciudadanas	<p>Participación activa de la ciudadanía en el debate y elaboración de reglamentos y normativa municipal.</p> <p>Apuesta por nuevas formas de gestión público-cooperativa o público-comunitaria y contratación de empresas de economía social.</p>
	Fiscalización actuaciones municipales	<p>Creación de un Observatorio Ciudadano de Control y Seguimiento de la deuda y el gasto público.</p> <p>Impulso de auditorías ciudadanas de las cuentas y de las deudas de todas las empresas municipales, así como de las estructuras de decisión y de los cargos directivos.</p>
	Evitar el clientelismo⁶⁵	<p>Incorporación a la Plataforma Zaragoza Gobierno Abierto</p> <p>Determinación de las incompatibilidades de los cargos públicos.</p> <p>Establecimiento previo de los criterios de concesión de subvenciones, valorando trayectorias e implicación social, realizando un seguimiento posterior con el fin de dar cuenta</p>

⁶⁵ Además el mismo mes de abril de 2015 se aprobará el Código Ético, un documento interno de Zaragoza en Común firmado ante notaría en la que se establece que la actividad política no debe ser profesionalizante y que cualquier decisión ha de ser tomada en común. Es por ello que se limita la presencia en el cargo a 8 años máximo y el sueldo a 21 mil euros mensuales, tres veces el salario mínimo interprofesional. Además, se suprimirán coches oficiales, escoltas y se deberá renunciar a cualquier tipo de regalo. Ver en: <https://zaragozaincomun.com/wp-content/uploads/2015/06/C%C3%B3digo-%C3%89tico-ZeC-.16-abril2015-2.pdf>

	pública de las subvenciones otorgadas y su valoración.
Consultas vinculantes en las decisiones de la ciudad	Garantizar que todas las inversiones públicas de gran impacto presupuestario tengan que ser sometidas a un debate público y a su consulta.
	Realización de consultas vinculantes sobre obras e inversiones en los ámbitos territoriales de realización.

Elaboración propia a partir de Programa Colaborativo de Zaragoza en Común 2015

El programa Colaborativo de ZEC partía de un diagnóstico previo que consideraba que históricamente las decisiones se habían tomado por unos pocos, por lo que era necesaria una regeneración que pasase por la transformación del modelo de participación existente. Para ello, se planteó la necesidad de reformar el reglamento de participación, modificando los siguientes aspectos: 1) Elección directa de los vocales de las juntas y dotación de mayores competencias y recursos; 2) Reactivación de los consejos sectoriales y reducción de la representación de los partidos políticos, especialmente notorio en el Consejo de la Ciudad; 3) Facilitación de mecanismos de participación directa ya existentes como la iniciativa ciudadana y la consulta popular; 4) Modificación de los órganos territoriales de manera que los vocales pudiesen ser elegidos de forma directa. 5) Gestión participativa del 5% del presupuesto municipal. 6) Generación de mecanismos de transparencia, control y rendición de cuentas. Todo ello, debería ser implementado a través de un Plan Integral de Participación Ciudadana.

En definitiva:

“(…) impulsar un cambio en las formas de hacer política; recuperando el debate de alternativas ante los grandes problemas, reforzando las relaciones entre representantes y representados, acercando el poder y la capacidad de decisión a las ciudadanas y ciudadanos, democratizando el funcionamiento de los aparatos e instituciones, y siendo conscientes de que la participación real sólo se hace desde un cambio cultural profundo que sitúe la participación en el centro de la vida pública.” (Zaragoza en Común, 2015, pág. 1).

Más allá de lo planteado en el Programa Electoral, en el siguiente apartado se presentan las principales políticas de participación implementadas por Zaragoza en Común durante la legislatura 2015-2019.

b) Modo de articulación Institucional

Este apartado incluye las diferentes variables propuestas para el modo de articulación institucional: jerarquía administrativa, reglamentación recursos destinados, y transversalidad de la participación. De esta manera se puede conocer el grado de

relevancia que tuvo la participación en el gobierno municipal desde diferentes aristas, teniendo en cuenta para ello el escenario anterior y los cambios aplicados.

Jerarquía administrativa

Como ya se ha apuntado, gracias al apoyo de investidura de PSOE y CHA, ZEC pasó a gobernar en solitario desde mayo de 2015. En un inicio, el equipo de gobierno situó la Concejalía de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto en el Área de Alcaldía. De acuerdo a la entrevista realizada a la propia Consejera, el objetivo era colocarla en una posición central que le permitiera tener contacto directo con todas las áreas y poder así implementar un enfoque transversal. Sin embargo, la envergadura administrativa del Departamento de Alcaldía llevó a que el equipo de gobierno decidiese constituir posteriormente un área aparte que permitiese generar puestos de coordinación exclusivos para para Participación. De esta manera, a través de Decreto de Alcaldía del 9 de septiembre de 2016, el organigrama municipal quedó estructurado en las siguientes áreas:

1. Gobierno
2. Alcaldía
3. Presidencia y Derechos Sociales
4. Participación, Transparencia y Gobierno Abierto
5. Economía y Cultura
6. Urbanismo y sostenibilidad
7. Servicios públicos y personal

En lo que se refiere al Área de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto, se estructuró de la siguiente manera:

Tabla 35. Estructura Área de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto

SERVICIOS Y UNIDADES ADMINISTRATIVAS	FUNCIONES
Distritos	Planificación, gestión y coordinación de los órganos territoriales, censo de Entidades Ciudadanas, subvenciones, convenios y otros instrumentos de apoyo a la participación ciudadana.
Centros Cívicos	Planificación, gestión y coordinación de los Centros Cívicos, impulso de la participación ciudadana y promoción de la actividad de ocio y cultura efectuada desde los distritos.
Unidad de Planes Integrales	Seguimiento a los planes integrales del Centro Histórico (PICH) y del Oliver (PIBO)
Servicio de Redes y Sistemas	Modernización, explotación, mantenimiento y conservación de los Sistemas de Información Corporativos y desarrollo técnico de las actuaciones destinadas a la implantación y soporte de la Administración electrónica y la promoción y uso del software libre.
Servicio de Ciudad Inteligente	Coordinación de proyectos, potenciación de la utilización de las nuevas tecnologías, gestión del Centro de Arte y Tecnología (Etopía), y de la tarjeta ciudadana y la red WiFi municipal.
Servicio de Modernización y Desarrollo Organizativo	Diseño, propuesta e implantación de la Administración Municipal.
Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto	Diseño, estudio de viabilidad, puesta en marcha y seguimiento de los procesos de participación, encuesta ciudadana y presupuestos participativos; Coordinación con las distintas áreas, servicios y unidades administrativas del Ayuntamiento relacionadas o implicadas en el desarrollo de procesos participativos, digitales, presenciales y mixtos a través de la plataforma de Gobierno Abierto y de la red de centros de proximidad del Ayuntamiento; Control de calidad y gestión de la Sede Electrónica, la plataforma de Datos Abiertos, la plataforma de Gobierno Abierto y el Portal Corporativo; Funciones atribuidas a la Oficina Técnica del Consejo de la Ciudad y la Oficina Municipal de Apoyo al Ciudadano; Cuerpo Municipal de Voluntariado

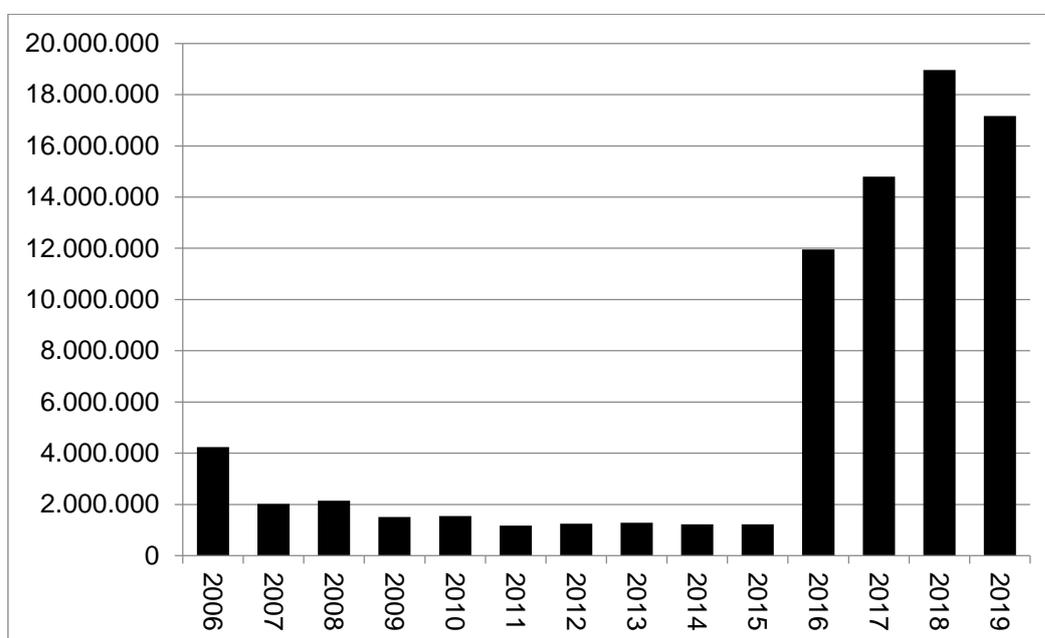
Elaboración propia a partir de Decreto Alcaldía 9 de septiembre de 2016

De esta manera, se mantuvieron los servicios tradicionales del Departamento (distritos, centros cívicos y voluntariado) y se incorporaron otros que habían formado parte de otras áreas (unidad de planes integrales, servicio de redes y sistemas, servicio de ciudad inteligente y servicio de modernización y desarrollo organizativo). Además se creó la “Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto”, la cual jugó un rol trascendental en el Área. En cuanto a este aspecto hay que decir que si bien, el Reglamento de Participación de 2005 ya incluía la creación de una Oficina Técnica (art.98), esta se había limitado a la coordinación del Consejo de la Ciudad. La nueva oficina se encargará del impulso de los nuevos procesos participativos implementados, especialmente presupuestos participativos, y tratará de coordinarse con las diferentes áreas municipales, fundamentalmente a través de la Plataforma de Gobierno Abierto municipal.

Recursos destinados

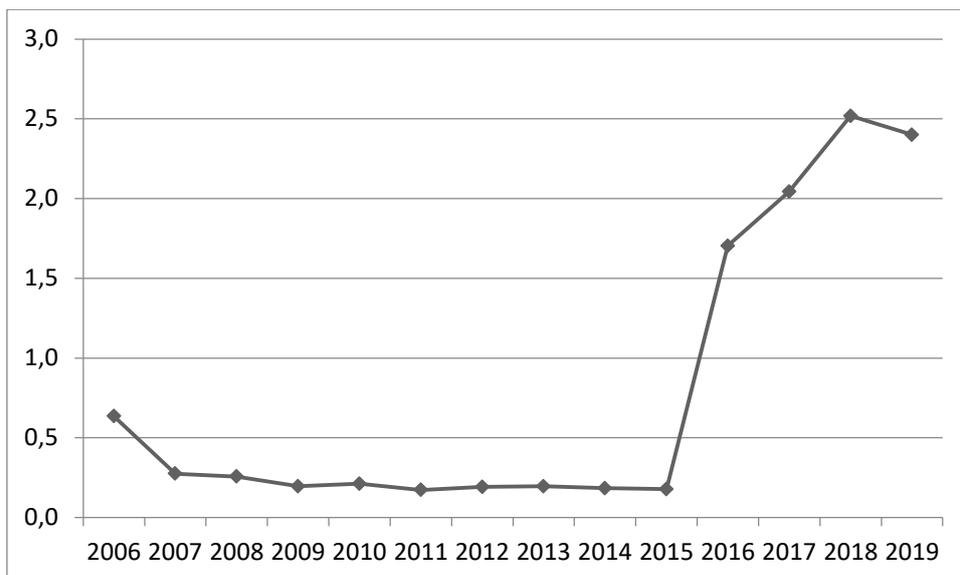
El protagonismo adquirido por el Área de Participación en el equipo de gobierno, la ampliación de servicios y el impulso de nuevos procesos participativos, se tradujo en un incremento considerable de las partidas destinadas a participación, como se puede mostrar en el siguiente gráfico:

Gráfico 20. Evolución presupuesto destinado participación ciudadana 2008-2019



Elaboración propia a partir de la página web del Ayuntamiento de Zaragoza

Gráfico 21. Evolución porcentaje presupuesto sobre el total municipal destinado a participación 2006-2019



Elaboración propia a partir de los datos MINHAP y la web municipal

En lo que se refiere a los recursos de personal destinados al Departamento, la aprobación en el Pleno Municipal el 22 de septiembre de 2017(nº expediente 0737390/2017), supuso la ampliación de la Oficina Técnica a 23 empleados, cubriéndose en 2018 20 de esos puestos (Ayuntamiento de Zaragoza, 2018).

Tabla 36. RPT Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto

Relación de Puestos de Trabajo	Unidades
Jefe de la oficina de participación, transparencia y gobierno abierto	1
Jefe Unidad de Gestión de la Web Municipal (mayo 2017)	1
Jefe Sección Técnica del portal Corporativo	1
Jefe de sección Quejas y Sugerencias (julio 2017)	1
Jefe Sección Consejo de la Ciudad (cubierta en agosto 2017)	1
Jefe de Sección de Procesos Participativos	1
Negociado administrativa de la oficina de participación (sin cubrir)	1
Negociado de catálogo (sin cubrir)	1
Unidad de transparencia (sin cubrir)	1
Técnico mediador analista de la información (funcionario-marzo, interinidad mayo)	2
Unidad de procesos participativos (sin cubrir)	1
Unidad de redes sociales	1
Técnico auxiliar sociocultural	3
Técnico auxiliar de la información /funcionarios febreros)	2
Administrativo	2
Voluntariado	6 (3 dependientes del servicio de juventud)
TOTAL	23

Elaboración propia a partir de Ayuntamiento de Zaragoza, 2018

Pese al aumento de los recursos de personal, en la propia memoria de la oficina se plantea: “(...) las necesidades de personal son una demanda histórica. Mientras no se generen nuevas plazas, la carga de trabajo obliga a la tramitación de contratos de servicio que suponen, en la práctica, un apoyo en la gestión de las actividades de la Oficina” (Ayuntamiento de Zaragoza, 2018, pág. 14). Unas limitaciones que son apuntadas en las entrevistas realizadas tanto a la Concejala de Participación como a su Asesor, quien recalca la dificultad de contratar funcionarios formados en participación.

Creamos una Oficina Técnica de Participación cuya intención era que fuera el espacio que apoyara técnicamente el desarrollo de todos los procesos participativos. Eso era la intención inicial. Pero el funcionamiento de las instituciones desde dentro y la praxis también hizo que la constitución de esa oficina y la dotación de personal se retrasaran mucho más de lo que quisimos. Por suerte, todas las áreas y todos los concejales tenían clara que la participación era algo importante y transversal e impulsaron y desarrollaron cosas sin tener que depender que una oficina o un área que estuviera detrás.
Z_P_CP

Parte de las dificultades fue no encontrar personal suficientemente formado ni nadie que pudiese dar esa formación (...). No había gente preparada, había que

formar a la gente y no había reposición de funcionarios. Entonces tiramos de la lista que había pero la lista había tanto tiempo que existía... Esto que te presentas a una oposición y suspendes y quedas en la lista. Pues era esa gente la que se cogía, entonces había que formarla. Z_P_A

Reglamentación

Una de las principales líneas de la Consejería de Participación durante la legislatura fue la reforma del Reglamento de Participación de 2005. Sin embargo, pese a que una de las propuestas del programa electoral de ZEC fue la revisión del reglamento, esto no fue considerado una prioridad de acción, como plantea la Consejera de Participación:

Pues con el reglamento sí que era una cosa que pedía también el tejido social/vecinal, había que actualizarlo y reformarlo, pero sí que es verdad que de los planteamientos dentro del Área no lo vimos de lo más prioritario. Pensamos que era más importante experimentar y poner en marcha esa apertura democrática. Porque el propio reglamento del 2005 ya incorporaba muchos mecanismos que nunca se habían aplicado. Los PsPt están nombrados en ese reglamento. (...) Era mucho mejor experimentar, poner en marcha esa apertura democrática de la participación, en lo que nos permitía el reglamento, y luego, como segunda fase de legislatura o legislatura siguiente, ponerte a regular eso pero sobre una práctica concreta. (Z_P_CP)

En esta intervención, la Consejera introduce un debate planteado en el [capítulo 1.3.1.](#) sobre cómo debe institucionalizarse la participación: mediante la norma o la práctica. De acuerdo al testimonio anterior, la Consejera parece decantarse por la segunda opción. De la misma manera, en la encuesta realizada por Factoría de Soluciones (2017, pág. 139), de los 239 representantes de asociaciones, el 44% creía necesario modificar el reglamento, el 48,1% no sabía, lo que implica un desconocimiento significativo, y el 7,5% no lo consideraba necesario. No obstante, ello no impidió que el proceso de reforma fuese aprobado por unanimidad en el pleno del Consejo de la Ciudad el 14 de diciembre tras una moción presentada previamente por CHA.

Entre febrero de 2016 y enero de 2018, se llevaron a cabo nueve sesiones en un mesa de trabajo compuesta por los miembros del Consejo de la Ciudad a la que acudieron partidos políticos, asociaciones vecinales, sindicatos, federaciones de padres y madres, asociación de consumidores, técnicos asociados al Área de participación y la Cátedra de Participación e Innovación de la Universidad de Zaragoza⁶⁶. Esta última se encargó de redactar un borrador de reglamento ajustando el estilo jurídico lingüístico y

⁶⁶ El 4 de mayo de 2016 se firmó el convenio entre el Ayuntamiento de Zaragoza y la Universidad de Zaragoza para la creación de la Cátedra de Participación e Innovación Democrática con los siguientes objetivos: “promover la participación presencial y plataformas digitales; cauces de participación para servicios e instituciones, sociedad civil organizada y ciudadanía no organizada; profundización de los mecanismos y derechos democráticos de los ciudadanos y ciudadanas”.

adaptando el contenido a las nuevas normas superiores entradas en vigor en materia de eAdministración y Transparencia.

En un inicio, el proceso de reforma planteó las siguientes fases:

- 1) Diagnóstico del estado de la participación ciudadana en la ciudad
- 2) Sesiones de la mesa de trabajo
- 3) Consulta pública a la ciudadanía
- 4) Jornadas de trabajo abiertas
- 5) Devolución de los aportes a la ciudadanía
- 6) Tramitación del nuevo reglamento

Una vez elaborado el diagnóstico por la consultora Factoría de Soluciones (Factoría de Soluciones, 2017), el debate se organizó en función de los títulos incorporados al reglamento:

- 1) Disposiciones generales
- 2) Instancias territoriales de participación
- 3) Participación ciudadana
- 4) Consejo de la ciudad
- 5) Consejos sectoriales
- 6) Comisión especial de sugerencias y reclamaciones

No obstante, el grupo de trabajo solo llegó a discutir los dos primeros bloques. De acuerdo a las actas del grupo, los debates giraron en torno al tipo de representación en los plenos de los órganos de participación (especialmente juntas y consejo de la ciudad), el modo de elección de representantes, las temáticas a tratar en las juntas y los criterios de financiación de las mismas⁶⁷. A continuación, se enumera un listado de las incorporaciones consensuadas recogidas en el Borrador de Reglamento presentado por la Cátedra de Participación el 5 de febrero de 2018⁶⁸:

Título I. Disposiciones Generales:

1. Inclusión de una serie de principios y fines de la participación asociados al derecho a la ciudad (art.2) y los derechos vecinales a la participación (art.3).

⁶⁷ Consultado en: <https://www.zaragoza.es/sede/portal/participacion/consejos/grupos-trabajo/reglamento-participacion>

⁶⁸ Ver en <https://www.zaragoza.es/contenidos/gobierno-abierto/participar/consejo/Borrador-reglamento-participacion-TitlyII.pdf>

2. Inclusión del diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en los procesos de participación ciudadana.
3. Desarrollo de los siguientes instrumentos de participación conforme a la ley: iniciativa ciudadana, deliberación comunitaria, presupuestos participativos, consulta popular, encuesta ciudadana y participación ciudadana en el proceso de elaboración de ordenanzas y reglamentos municipales.

Título II. Instancias territoriales:

1. Elección directa del alcalde y los vocales de las juntas vecinales.
2. Incorporación en el acta de las juntas las intervenciones del público no perteneciente al pleno.
3. Proposición de los consejos de distrito como modelo organizativo administrativo.

*Aspectos notorios como el incremento del peso de las entidades vecinales y la reducción del peso de los partidos políticos en los órganos estables de participación o los modos de financiación de las juntas, quedaron finalmente al margen del borrador.

Pese a los consensos logrados, el 10 de enero de 2018, en medio de un contexto de alta confrontación entre el gobierno y la oposición, el PSOE decidió abandonar la mesa de trabajo, acción que fue secundada por el resto de partidos políticos y algunas organizaciones. Esto supuso el fin del proceso de reforma iniciado, como relata uno de los representantes vecinales:

Fue en la participación del reglamento territorial. Allí los partidos se levantaron de la mesa y se fueron. El día que estábamos reunidos precisamente para modificar esto y tal, hartos de meterle horas pa na [sic], y un partido político, (...) se levanta de la mesa y se va. “Eso no conduce a ninguna parte”. El del otro asiento mío de mi lao que era de otro partido, dijo, “secundo la idea”, y se levantó y se fue, y el tercero se levantó y su fue, y nos quedamos sin partidos políticos. Y entonces yo tuve la genial idea de decir, Elena [Consejera de Participación], chata, todo lo que nosotros podamos decidir ahora lo van a tener que aprobar los que se han ido. Si se han ido, no lo piensan aprobar. O sea, con mi tiempo juego yo, tú no, se han terminado las reuniones. Y se cortaron. (Z_S_UV)

La única modificación del reglamento aprobada fue la referida a la creación del Distrito Sur, incorporándose los barrios de Valdespartera, Rosales del Canal, Arco Sur y Montecanal, pertenecientes anteriormente al Distrito Romareda (BOPZ nº295, 27 de diciembre de 2017).

Transversalidad de la participación

En el programa colaborativo de 2015, ZEC planteaba que la participación ciudadana debía formar parte del proceso de elaboración de políticas públicas y del diseño del modelo de ciudad (Zaragoza en Común, 2015). Esto significaba que la participación no debía tener el papel periférico que se le había otorgado históricamente, sino que debía impregnar al conjunto de la administración municipal. Para ello se propuso la elaboración de un “Plan Integral de Participación Ciudadana” que permitiera coordinar todos los mecanismos participativos a implementar. El órgano encargado de coordinar y acompañar los procesos participativos sería la Oficina Técnica de Participación Ciudadana.

Si bien es cierto que la Oficina logró coordinar ciertos procesos a través de la Plataforma de Gobierno Abierto de la web municipal, cada una de las áreas diseñó y desarrolló los procesos participativos de acuerdo a sus propios parámetros. Estos se pueden resumir en dos modelos principales: uno más tradicional, basado en la generación de espacios deliberativos con actores clave o *stakeholders* asociados a los órganos estables de participación, y otro con un carácter más abierto incluyendo formas de participación individual interacción digital.

No obstante, más que un Plan Integral de Participación Ciudadana que articulara todas las áreas, fueron los proyectos concretos los que permitieron lograr cierta transversalidad. Como se verá a continuación, los ejemplos más evidentes fueron los procesos de participación implementados desde el portal de urbanismo participativo, especialmente Planes de Barrio y el proceso de ampliación del parque Pignatelli, y los Presupuestos Participativos que, como se profundizará más adelante, fue la apuesta más importante por lograr generar un espacio de articulación entre áreas de la administrativas y la ciudadanía.

c) Instrumentos de participación 2015-2019

Una vez planteada la estructura organizativa diseñada durante la legislatura, a continuación se apuntan los mecanismos participativos y de transparencia implementados durante la legislatura 2015-2019. Para ello se tendrán en cuenta los impulsados por la propia Área de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto, así como otros procesos puestas en marcha por ésta en colaboración con otras áreas del Ayuntamiento. A la hora de presentar los mecanismos, se ha decidido clasificarlos en los siguientes tipos:

1. Órganos estables de participación
2. Procesos Participativos
3. Cogestión de espacios
4. Transparencia y rendición de cuentas

Órganos estables de participación

En el apartado dedicado a la evolución de la gobernanza participativa en el Ayuntamiento de Zaragoza se pudo comprobar que los órganos estables de participación han sido históricamente el principal canal de relación entre el Ayuntamiento y la sociedad zaragozana. Si en la década de 1980, se consolidaron los órganos territoriales, a partir de 1990 fueron los consejos sectoriales y en 2007 el Consejo de la Ciudad, principal órgano de gobernanza participativa a escala de ciudad.

A partir de las entrevistas realizadas, una de las principales quejas a este modelo es la creciente politización que vivieron esos espacios durante la legislatura, principalmente el Consejo de Ciudad. En los siguientes extractos de entrevistas presentados, se puede observar cómo, en vez de ser espacios consultivos sobre políticas concretas, se convirtieron en lugares en donde se reproducía el clima de confrontación existente en los plenos y comisiones municipales.

El Consejo de Ciudad supuestamente sería el espacio de participación por excelencia a nivel municipal, pero lo que se hacía era reproducir lo que pasaba en las comisiones plenarias. Los concejales que formaban parte volvían a repetir las pautas, el ritmo, con los cual se les estaba hurtando a estas entidades su espacio. Entonces había sesiones, por cierto larguísimas, en los que había una reproducción de plenos del ayuntamiento y oiga, aquí estamos los mismos representantes que formamos parte de la representación del plenario, pero nuestro papel es más escuchar que hablar. Claro que podemos hablar y exponer la posición del partido a los temas que se plantean, pero es consultivo, es para escuchar a los ciudadanos a través de los colectivos. (Z_T_CAP)

Cuando tienes una idea que te parece correcta y la intentas presentar, resulta que lo único que consigues es que unos te digan que sí y otros que no. Oye, (...) la bronca las tienen ustedes en el pleno o en las comisiones. A mí me dejan en paz. (Z_S_UV)

El tema del Consejo de Ciudad se ha politizado mucho. Una de las quejas en la pasada legislatura [2015-2019], no solo nosotros sino mucha gente, es que parecía que la guerra del pleno se trasladaba al consejo de ciudad, y era una discusión política que a muchos de los que íbamos les hacía no ir. (Z_S_FB)

Uno de los cambios más significativos a nivel de órganos estables fue la posibilidad de elegir de forma directa el alcalde y los vocales de las juntas vecinales (barrios rurales). Anteriormente, solo era elegido mediante forma directa el alcalde (art.32 Reglamento

de Participación de 2005), mientras que los vocales eran elegidos en función de los resultados electorales municipales en el ámbito territorial de la junta (art. 33, *ibíd.*). Así, en enero de 2016 fue la primera vez que los vecinos y vecinas de los barrios pudieron elegir de forma directa a los vocales de las juntas mediante una encuesta ciudadana, aumentando la participación respecto a las últimas elecciones de 2012 en un 6%.

En cuanto a los consejos sectoriales, el gobierno de ZEC creó tres nuevos (urbanismo, movilidad, cultura e igualdad) y mantuvo otros cuatro (Agenda 21, Acción Social, seguimiento del Plan Integral del Barrio Oliver –PIBO- y seguimiento del Plan Integral del Caso Histórico –PICH-). En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los consejos y el número de convocatorias desde 2004, fecha desde la que se tiene registro de estos datos en la web municipal.

Tabla 37. Consejos sectoriales y número de convocatorias 2004-2019

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A21	4	3	4	2	4	3	5	4	4	0	2	6	2	2	2	0
Acción Social							1	1	1	3	2	3	3	3	3	2
Cultura														6	6	2
PICH										1	1	1	1	1	1	1
Igualdad															6	3
Niños y niñas											3	1				
PIBO⁶⁹																
Movilidad y urbanismo																
Plan Joven																
Del Mayor																
Protección animal																
Consejo de la Ciudad				2	2	4	3	3	5	3	5	4	5	4	5	2
Total	4	3	4	4	6	7	9	8	10	7	13	15	9	16	22	9

Elaboración propia a partir de la web municipal: <https://www.zaragoza.es/ciudadania/gobierno-abierto/participar/consejo/>

⁶⁹ No se ha podido obtener información sobre el número de consejos convocados.

Lo primero a destacar es el incremento de consejos sectoriales durante la legislatura gobernada por Zaragoza en Común. Si entre 2004 y 2019 se convocaron una media de 6,8 consejos al año, entre 2015 y 2019 fueron 14,2. Por otro lado, también llama la atención de que en cuatro de los doce consejos (Protección animal, Consejo del Mayor, Plan Joven y Movilidad y Urbanismo), una vez decretada la constitución y aprobada el reglamento, no se volvió a convocar, un aspecto que coincide con lo sucedido a nivel del Gobierno de Aragón. En la entrevista realizada al antiguo Director de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, menciona la sobrerrepresentación de actores institucionales frente a la sociedad civil, una característica a la que también se había hecho mención en el modo de representación de los órganos de participación en el Ayuntamiento de Zaragoza históricamente.

Yo cuando llegue a la Dirección General, (...), había 101 consejos constituidos en el Gobierno de Aragón en el año 2007 y todos los consejos sectoriales eran mayoría de la administración pública, precisamente para que no se pudiera participar. O sea el debate era cómo se constituían pero una vez constituidos, estaban ya muertos desde el principio. (Z_T_CADDSS)

Procesos Participativos

A continuación se presentan los procesos participativos llevados a cabo por ZEC durante la legislatura 2015-2019. En primer lugar, cabe recordar que a diferencia de los órganos estables, los procesos participativos tienen una duración delimitada en el tiempo. Es decir, tienen un inicio y un final y, normalmente, cuenta con las siguientes fases: diseño, planificación, ejecución y evaluación (Parés & Resende, 2009). Además, se caracterizan por ser espacios más abiertos que los órganos estables y no restringidos únicamente a asociaciones u otros *stakeholders*.

Entre las propuestas principales del programa electoral de ZEC en 2015, destacaba la inclusión de la ciudadanía en el debate de grandes inversiones y el desarrollo de PsPt. Asimismo, durante el proceso de modificación del reglamento de participación, una de las propuestas fue la inclusión de un apartado específico sobre “Procesos Participativos”. En este sentido, el anteproyecto presentado por la “Cátedra de participación ciudadana e innovación democrática” se llegó a plantear un modelo tipo sobre cómo realizar un proceso participativo⁷⁰. Sin embargo, como ya se ha comentado, esta parte no llegó a discutirse en la mesa de trabajo, por lo que no se incluyó en el Reglamento.

⁷⁰ https://www.zaragoza.es/contenidos/gobierno-abierto/participar/consejo/Anteproyecto_reforma_Reg_OOTT_Participacion.pdf

Para presentar los diferentes procesos participativos, se ha decidido dividirlos en cuatro tipos:

1. Planes y estrategias

Se refiere a los documentos-marco por área en el que se definen una serie de objetivos y modos de conseguirlos. En estos, se suele incluir un diagnóstico de la situación y un plan de acción que sitúa cronológicamente las estrategias a seguir. En la siguiente tabla se muestran los diferentes planes y estrategias incluyendo la fecha en la que se llevó a cabo y el área del Ayuntamiento que lo impulsó:

Tabla 38. Planes y estrategias 2015-2019

Plan/Estrategia	Fecha (Inicio-Fin)	Área impulsora
Plan de Lucha contra la Pobreza Infantil	01/02/2016 22/12/2017	Derechos Sociales
Plan Director de Infraestructura Verde	01/09/2016 30/11/2017	Urbanismo y Sostenibilidad
II Plan de Igualdad	20/11/2016 11/09/2017	Derechos sociales y Participación
Plan de Movilidad Urbana Sostenible	01/12/2016 03/12/2018	Urbanismo y Sostenibilidad
IV Plan Joven 2018-2021	01/12/2016 25/06/2018	Presidencia y derechos sociales
Planes de Barrio	2017/2019	Urbanismo y Sostenibilidad
Plan para una ciudadanía diversa e intercultural	23/09/2017 07/02/2019	Presidencia y derechos sociales
Plan integral para personas sin hogar	31/01/2018 05/06/2018	Presidencia y derechos sociales
Estrategia de alimentación sostenible y saludable de Zaragoza	02/09/2018 01/05/2019	Urbanismo y Sostenibilidad
Estrategia de Cambio Climático, Calidad del Aire y Salud de Zaragoza	19/11/2018 05/02/2019	Urbanismo y Sostenibilidad

Elaboración propia a partir de la web municipal

De esta lista se quiere destacar especialmente los Planes de Barrio, una de las principales apuestas del gobierno de ZEC recogida en el programa electoral como “Plan Distrito Gobierno”. En un inicio fue presentada conjuntamente con los PsPt pero finalmente se llevó a cabo de manera independiente por parte del Área de Urbanismo, un proceso participativo que aunque apenas ha sido documentado, conviene profundizar.

Los Planes de Barrio se presentan como una vía para “definir las necesidades de equipamientos, políticas de rehabilitación de vivienda, renovación urbana, mejora de calles, espacios públicos y activación comercial de los barrios consolidados”⁷¹. Un documento estratégico para avanzar en el reequilibrio social y territorial de la ciudad. En un inicio se pensaron para los distritos de Valdefierro, Delicias, San José, Las Fuentes y Torrero-La Paz, aunque finalmente solo se llevó a cabo en San José, Las Fuentes y Delicias, los cuales representan el 30% de la población zaragozana.

Aunque no existe ningún documento oficial que aclare cuáles fueron los criterios a la hora de definir en qué barrios se llevaría a cabo un plan, de acuerdo a las diferentes fuentes consultadas políticas y técnicas consultadas, se llevó a cabo en función de tres criterios: 1) Existencia de análisis sociourbanísticos previos sobre los barrios objetivo; 2) Consideración de distritos antiguos muy poblados con necesidades de renovación urgentes; 3) Reivindicaciones vecinales históricas.

Para el proceso de elaboración de cada Plan de Barrio, se constituyó un grupo motor compuesto por la junta de distrito correspondiente, Ebrópolis, y responsables de los diferentes servicios municipales (infraestructuras, movilidad, comercio, rehabilitación, derechos sociales, urbanismo, equipamientos, parques, medioambiente).

Las fases del proceso de participación diseñadas fueron:

Fase1. Diagnóstico vecinal

Fase 2. Presentación de los servicios municipales de diagnóstico, teniendo en cuenta tres dimensiones: las personas, la ciudad y la economía.

Fase 3. Informa sectorial por área para el desarrollo del barrio en 10 años

Fase 4. Proceso participativo

Fase 5. Redacción final

Fase 6. Aprobación final

Fase 7. Ejecución y seguimiento (Priorización previa, aunque al final no se logró ejecutar)

Un aspecto a destacar del proceso fue la integralidad del plan. La posibilidad de que se elaborara un diagnóstico barrial de forma transversal entre las distintas áreas permitió que se pudiera incorporar un enfoque relacional, rompiendo con la lógica

⁷¹ https://www.zaragoza.es/ciudad/urbanismo/detalle_Noticia?id=226174

compartimentada y sectorializada con la que suelen trabajar los servicios municipales (Brugué & Gallego, ¿Una administración pública democrática?, 2001). Además, los planes lograron que se generaran espacios deliberativos permitiendo incluir las propuestas de las asociaciones de vecinos tradicionales.

No obstante, varias fuentes consultadas de la administración y de las asociaciones de vecinos implicadas, advierten de que fue un proceso restringido a la propia junta distrital, un modelo participativo defendido por el propio concejal de urbanismo que sintetiza de la siguiente manera: “El instrumento es la Junta de Distrito y el producto es el Plan de Barrio” Z_P_CU.

Uno de los representantes vecinales, plantea ciertas limitaciones de este modelo:

“(…) a mí no me sirve de nada que hagas el mejor diagnóstico del mundo, si no hay nadie detrás que te lo vaya a recoger. Para que quiero yo si tenemos allí diagnósticos hechos para 30 años. Si ya ha diagnosticado todo. El problema es que no hay nadie detrás que empuje” Z_S_SJ.

El resultado final del proceso fue la presentación de un informe por distrito en el que se definieron una serie de propuestas en función de los siguientes ejes: 1) Refuerzo de la infraestructura verde; 2) Refuerzo de las vías del barrio y ejes comerciales; 3) Intervención integral; 4) Mejora de viviendas y 5) Impulso y revisión de áreas de desarrollo. La fase referida a la ejecución y seguimiento no se logró ejecutar debido al cambio de gobierno en el año 2019. Más allá de este aspecto, la técnica municipal de vivienda que participó en el proceso apunta que una de las causas de que no se ejecutó el plan es que no se generó una infraestructura municipal de seguimiento y evaluación de los planes de barrio:

No se registró la metodología, de hecho creo que estuvo bien el proceso, pero si no tienes en la cabeza institucionalizar algo es una cagada porque se pierde el proceso, (...) hace falta registrar las cosas, generar un servicio dedicado los planes de barrio, una dotación. Siempre tiene que existir un servicio detrás, unas responsables, personas designadas. (Z_T_ZV)

2. Urbanismo participativo

En la siguiente tabla se presentan todos los procesos participativos basados en el diseño urbanístico colectivo de un espacio urbano o equipamiento de la ciudad entre 2015 y 2019 teniendo en cuenta su fecha y área impulsora.

Tabla 39. Procesos urbanísticos participativos 2015-2019

Plan/estrategia	Fecha (inicio-fin)	Área impulsora
Centro Cívico Rosales del Canal	01/02/2015 15/11/2016	Urbanismo y Participación
Parque Pignatelli	12/04/2016 08/07/2016	Urbanismo y Participación
Parque Venecia	09/05/2016 22/05/2016	Urbanismo y Participación
Centro Cívico Parque Goya	01/03/2018 06/06/2018	Urbanismo y Participación
Centro Cívico Hispanidad	01/03/2019 Sin terminar	Urbanismo y Participación

Elaboración propia

Como se puede apreciar, destaca el diseño participativo de nuevos centros cívicos, contruidos en nuevas áreas de la ciudad. También se incluye el proceso participativo de Parque Venecia al que ya se hizo referencia. Finalmente, se apunta el proceso de ampliación del Parque Pignatelli, un esfuerzo de diseño colectivo que supuso la modificación del PGOU, siendo uno de los pocos proyectos que contó con el apoyo de la oposición en el pleno.

Todos estos procesos fueron desarrollados colaborativamente entre el área de urbanismo y de participación, con una implicación diversa en función del proceso. El Área de Participación lideró el proceso de diseño y planificación de los centros cívicos mientras que el proceso participativo del Parque Pignatelli estuvo liderado por urbanismo. En función de quien lideraba el proceso, el modelo fue diferente, como comenta el Concejal y uno de los técnicos de urbanismo responsables respectivamente:

Yo intentaba compartirlo todo. Pero vamos, es verdad que sí que era un poco más a mi estilo, más dirigido, menos abierto y más dirigido. (...) Era un proceso en el que había una propuesta, es decir, se decidía sobre una propuesta que tenía elementos dirigidos (Z_P_CU).

Del proyecto resultante del proceso de participación y el que habíamos redactado antes en el 2012, las diferencias son muy pequeñas, porque yo creo que estos procesos además te sirven sobre todo si tienes algo claro tú porque como pretendas que allí salga todo puedes fracasar estrepitosamente. Eso sirve para testear, para corregir, para recoger inquietudes, pero hay que estar muy encima y llevar muy claro cuál es el objeto final (Z_T_DP).

3. Encuestas ciudadanas

En el [capítulo 3.2.2.](#) dedicado a analizar el modelo de gobernanza participativo establecido en el Ayuntamiento de Zaragoza antes de 2015, se pudo comprobar que a partir de 2009 comenzaron a realizarse encuestas ciudadanas, llegando a

contabilizarse un total de once entre 2009 y 2015. En ellas se plantearon temas menores como la elección del color de un puente (2009) o la denominación del nombre de un halcón (2012).

Frente a esto, una de las propuestas incorporadas en el programa electoral de ZEC fue la promoción de consultas con votación vinculante y mayoría simple para la aprobación de reglamentos e intervenciones públicas de gran impacto. No obstante, debido a las limitaciones a la hora de aplicar la consulta popular ([ver capítulo 2.2.1. sobre bases normativas de la participación ciudadana](#)), se decidió preguntar a la ciudadanía a través de encuestas, un método más sencillo y ágil de llevar a cabo.

A continuación se muestra una lista de las encuestas realizadas entre 2015 y 2019. De las diez realizadas, siete estuvieron ligadas al procedimiento de consulta previa para la elaboración de proyectos normativos⁷². En relación a las otras tres consultas, una estuvo asociada a la elección de un cartel para las Fiestas del Pilar, y las otras dos correspondieron a la fase final de los procesos participativos implementados por el Área de Urbanismo y Sostenibilidad: Parque Venecia y Línea del Tranvía. En el primero la consulta se hizo únicamente por vía telemática y en el segundo se combinó votación presencial y telemática. Hay que apuntar que ninguno de los procesos se ejecutó finalmente. El resto de las consultas se hicieron a través de la Plataforma de Gobierno Abierto.

⁷² Decretado a partir del 22 de septiembre de 2017 en aras de adaptarse al art.133 de la Ley 19/2015 sobre Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas

Tabla 40. Encuestas ciudadanas 2015-2019

Año	Pregunta	Número de participantes
2016	Valoración propuestas urbanísticas Parque Venecia	779 de 2725 censados
2017	Encuesta sobre posibles trazadas de la Línea 2 del Tranvía	5858
2018	Creación Distrito de Sur	No disponible
2018	Anteproyecto de Reglamento de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción	No disponible
2019	Carteles recinto ferial	No disponible
2019	Consulta Pública Ordenanza para la Circulación y Estacionamiento de Vehículos de Movilidad Personal	182
2019	Consulta Pública Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica de Zaragoza	36
2019	Consulta Pública Reglamento de Centros Municipales de Servicios Sociales	5
2019	Consulta pública previa Ordenanza para la Ecoeficiencia y la Gestión Integral del Agua	12
2019	Consulta pública previa Ordenanza Municipal de Protección contra Incendios de Zaragoza	17

Elaboración propia a partir de los datos de la web municipal

4. Presupuestos participativos

Finalmente, se incorporan los presupuestos participativos concebidos en un sentido amplio. Es decir, la gestión participada del presupuesto en diversos organismos tanto a nivel territorial como sectorial.

Tabla 41. Presupuestos participativos 2015-2019

Presupuesto participativo	Fecha	Organismo impulsor
Bases subvenciones acción social	09-12-2015 16-02-2016	Derechos sociales
Presupuestos participativos 2017	07/11/2016 Diciembre 2018	Área de participación
Presupuestos participativos 2018-2019	08/01/2018 Sin finalizar	Área de participación
Subvenciones para fomentar la dinamización de la participación y la reducción de la brecha digital	10/06/2019 05/07/2019	Área de participación
Desarrollo actividades distrito Delicias	24/01/2019 04/04/2019	Junta municipal de Delicias
Desarrollo proyectos Casco Histórico	22/01/2019 05/05/2019	Junta Municipal Casco Histórico

Elaboración propia a partir de la web municipal

En lo que se refiere al método participativo de subvenciones, tiene especial valor ya que venía a romper con un método de subvenciones en el que se repartían los importes de forma sistemática entre las mismas asociaciones, promoviendo relaciones clientelares entre la administración y ciertas entidades, como apunta la consejera de participación durante la legislatura 2015-2019 y hasta uno de los beneficiarios de estas prácticas:

Yo he escuchado también, y está recogido en actas, palabras del concejal del PSOE amenazando a FAPAR de ojito que las subvenciones las damos nosotros, cosas de ese tipo. Nosotros creo que no hemos usado para nada esas dinámicas. Yo creo que una de las cosas que hemos intentado aportar desde la participación es hacer análisis objetivos de las cosas. Sobre diagnósticos, sobre datos. Todo el trabajo que hicimos con Ebrópolis de indicadores nos ha servido luego para distribuir las partidas del convenio con los barrios rurales, los presupuestos participativos, todas esas cosas que antes estaban mucho más oscuras. (Z_P_CP)

(...) las partidas, nos han aumentado un poco, al final conseguimos que el partido socialista presentara una reclamación y lo que nos había negado nos la sacó el partido socialista, y yo sé que este año nos han dado algún dinero más, porque yo necesito crecer, vamos yo, la Unión Vecinal necesita crecer. (Z_S_UV)

En cuanto a los presupuestos participativos a nivel de ciudad, en [el apartado 3.2.4](#) se analiza el instrumento en profundidad.

Cogestión de espacios

Otra de las propuestas planteadas en el Programa Electoral Colaborativo fue el desarrollo de “nuevas formas de gestión público-cooperativas o público-comunitarias” (Zaragoza en Común, 2015), en línea con el ideario municipalista planteado en el [capítulo 2.3.3. “Principales características del nuevo municipalismo”](#).

Como antecedente, ya durante la legislatura anterior gobernada por el PSOE se plantearon algunos proyectos presentados como “nuevos modelos de gestión público-privados”, que tuvieron continuidad y se ampliaron durante la legislatura 2015-2019. En concreto, se presentan tres proyectos de naturaleza diferente. Mientras que el primero se asocia al modelo típico de gestión público-privado de la NGP, con un fuerte protagonismo empresarial ([ver apartado 1.2.2](#)), los otros dos corresponderían con el modelo público-comunitario fomentado por el paradigma del nuevo institucionalismo municipalista ([ver apartado 1.2.5](#)):

1. Centro de Arte y Tecnología⁷³: Más conocido como Etopía, es un proyecto que nace en 2013 y se define como un espacio de colaboración entre comunidades de artistas, proyectos empresariales e iniciativas ciudadanas (Aguilera, Vila-Viñas, Valenzuela, & Quintana, 2016). Este centro depende del servicio municipal de Ciudad Inteligente y cuenta con el apoyo de la Fundación Zaragoza Ciudad del Conocimiento⁷⁴, un patronato del que forma parte el Ayuntamiento de Zaragoza, Ibercaja, la Universidad de Zaragoza y la Universidad San Jorge, aunque en sus inicios también contó con Telefónica y Veolia (ibíd.).
2. Harinera Zaragoza: El proyecto de harinera nace también en 2013, producto de una reivindicación histórica de la AAVV de San José como plantean en sus memorias:

Espacio de creación que sirva para hacer a los ciudadanos más activos en cultura, y una opción para el ocio positiva. Que haga referencia a los nuevos actores, lenguajes y propuestas, tratamientos artísticos y formatos innovadores. Que tenga el carácter de equipamiento de ciudad, fundamentalmente; y de forma complementaria de acceso a amplios colectivos de habitantes del entorno. Un espacio en el que la autoorganización, el encuentro y la dinamización social tengan peso (Asociación de Vecinos Barrio de San José, 2013).

Entre 2014 y 2016 se elaboró un plan de usos y modelos de gestión elaborado por un grupo motor facilitado por Paisaje Transversal⁷⁵ y que contó con la participación de la AAVV San José, Zaragoza Cultural y el Ayuntamiento de Zaragoza. En 2016, a través de una concesión del espacio, abrió sus puertas. Si bien, el proyecto Harinera cuenta con un servicio de funcionarios encargados del mantenimiento, la planificación y usos son gestionadas por un colectivo de agentes culturales denominado “Llámalo H”⁷⁶ quien se reúne periódicamente a través de una asamblea abierta con el objetivo de programar las actividades del centro.

3. Centro Social Comunitario Luis Buñuel

En 2018 se aprobó el convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Zaragoza y la Asociación Centro Social Comunitario Luis Buñuel para la realización de actividades en cultura comunitaria. El centro se ubica en un

⁷³ <https://www.zaragoza.es/ciudad/etopia/>

⁷⁴ <https://www.fundacionzcc.org/>

⁷⁵ <https://www.paisajetransversal.com/>

⁷⁶ <https://colectivollamalah.org/>

antiguo edificio del siglo XIX y fue sede del consistorio municipal durante gran parte del siglo XX. Desde la década de los 1970 fue un centro escolar y a partir de 2005 quedó abandonada. En 2012 fue ocupado por el Movimiento 15-M. En 2016, la Asociación prestó una solicitud de cesión de uso que fue concedida con un convenio durante cuatro años⁷⁷. A diferencia del proyecto de Harinera, este es completamente autogestionado y el Ayuntamiento solo se hace cargo de los pagos del servicio de luz y agua.

Transparencia y rendición de cuentas

Otro de los ejes centrales del programa colaborativo de 2015 de ZEC se denominó “un ejercicio transparente de la política”. Entre las propuestas principales se encontraba “la transparencia completa de las cuentas de la administración y la fiscalización de las actuaciones municipales, incorporando para ello el uso de la Plataforma de Gobierno Abierto”. En este sentido se destacan cuatro mecanismos para lograr este cometido:

1. Plataforma Gobierno Abierto: Incorporación de la plataforma en la sede electrónica de la web municipal, permitiendo: a) acceder a los datos abiertos del Ayuntamiento de Zaragoza (presupuesto municipal, contratación, información sobre servicios municipales, etc.). b) dar seguimiento a todos los procesos participativos puestos en marcha y finalizados. c) portal de búsqueda y acceso al catálogo de información municipal con una opción denominada “Ayuntamiento Responde”, que permite resolver consultas ciudadanas sobre cualquier asunto municipal.

⁷⁷ https://www.zaragoza.es/ciudad/noticias/detalle_Noticia?id=226978

Gráfico 22. Portal Gobierno Abierto, Ayuntamiento de Zaragoza



Fuente: Web municipal del Ayuntamiento de Zaragoza

2. Un café con el alcalde: Esta iniciativa consistía en generar espacios de rendición de cuentas entre el alcalde y los vecinos y vecinas de los barrios de la ciudad.
3. Desde los barrios: Similar al modelo de “café con el alcalde”, en este caso se buscaba establecer lugares de encuentro, a modo de rendición de cuentas, entre los concejales y la ciudadanía. En total se realizaron ocho sesiones por parte de cada uno de los concejales del gobierno municipal.

A modo de síntesis, a continuación se presenta una tabla en donde se presenta la estructura de gobernanza participativa establecido por el Ayuntamiento de Zaragoza durante la legislatura de 2015-2019, teniendo en cuenta tanto los antiguos canales de participación como los instaurados durante el nuevo ciclo.

Tabla 42. Órganos e instrumentos de participación ciudadana ZEC 2015-2019

Órganos estables participación	Territoriales Sectoriales
Procesos participativos	Planes y estrategias Urbanismo participativo Encuestas ciudadanas Presupuestos Participativos
Cogestión de espacios	Centro de Arte y Tecnología Harinera Zaragoza Centro Social Comunitario Luis Buñuel
Transparencia y rendición de cuentas	Plataforma Gobierno Abierto Un café con el alcalde/Desde los barrios

Elaboración propia

3.2.4. Los presupuestos participativos en Zaragoza

Una vez dibujado el escenario general de participación implementado por ZEC, a continuación se profundiza en los PsPt, principal mecanismo de participación introducido durante la legislatura 2015-2019. Para su análisis se tienen en cuenta las tres dimensiones escogidas del EER: modo de articulación, intervención y representación, caracterizados todos ellos por una selectividad estratégica específica.

Antes de comenzar con la primera de las dimensiones, hay que aclarar que el análisis corresponde a las dos ediciones llevadas a cabo durante la legislatura 2015-2019. Mientras que en la primera edición (2017) sólo se implementó en los distritos urbanos, en la segunda (2018-2019) se incluyeron a los barrios rurales y las propuestas de ciudad, por lo que los resultados se presentan en función de estas características.

Para el análisis se recurrieron a tres fuentes de información: documentación, entrevistas semiestructuradas y observación de varias sesiones de deliberación. En lo que se refiere a la documentación, se consultaron los informes elaborados por la Cátedra de Participación Ciudadana e Innovación Democrática (2017; 2018; 2020), la Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto (Informe publicado el 17 de enero de 2018), y la información disponible en la web municipal. Para las entrevistas, se seleccionó a cargos políticos, técnicos y representantes de asociaciones y ciudadanía individual, perfiles detallados en el [Anexo](#). Finalmente, se asistió a sesiones presenciales de priorización de propuestas en la segunda edición de los PsPt (mesas del distrito Actúr-Rey Fernando y distrito de Delicias).

a) Modo de articulación institucional

Como se expuso anteriormente, los PsPt fue una propuesta incluida en el programa electoral colaborativo de ZEC en 2015. En este se planteaba “gestionar el 5% del presupuesto municipal de inversiones mediante PsPt por los vecinos y vecinas de los distritos” a partir de “un diagnóstico participativo de las necesidades y demandas del distrito articulada por equipos facilitadores junto a los grupos motores de barrio (ciudadanía técnicos y agentes sociales) (...) cuya priorización se realizará a través del Portal de PsPt de Gobierno Abierto” (Zaragoza en Común, 2015, pág. 19). De esta manera, en la propuesta electoral se planteaba ya una partida específica y un procedimiento caracterizado por una fase inicial de diagnóstico presencial (grupo motor) y otra segunda de priorización digital (plataforma gobierno abierto), un modelo que se vio modificado, como se muestra más adelante.

Si bien, los PsPt ya se habían implementado años atrás en las juntas de distrito, fue la primera vez que se llevaron a cabo en el conjunto de la ciudad. El marco normativo en el que se respaldó fue el artículo 82 del Reglamento de Participación de 2005, lo que permitió que el 27 de mayo de 2016 el pleno aprobara el proceso⁷⁸.

En lo que se refiere a los recursos económicos destinados, para la edición de 2017 se adjudicaron 5 millones del capítulo VI de inversiones (construcción, reforma o reposición de infraestructura y edificios), lo que supone el 0,7% del presupuesto total municipal y el 10,6% del capítulo de inversiones de ese año. Para la segunda edición 2018-2019, se dobló el presupuesto llegando a 10 millones repartidos en 7 millones a distritos, 2 a propuestas de ciudad y 1 a barrios rurales, lo que significó el 1,3% del total municipal y el 15,3% de las inversiones, superando en las dos ediciones el 5 % del presupuesto planteado en el programa electoral.

Tabla 43. Recursos económicos destinados a los PsPt de Zaragoza

	1ª edición 2017	2ª edición 2018-2019
Presupuesto asignado	5 millones €	10 millones €
Porcentaje del presupuesto total municipal	0,7%	1,3%
Porcentaje del total de inversiones (cap. VI)	10,6%	15,3%
Alcance presupuesto	Distritos urbanos 5m €	Distritos urbanos 7 m.€ Propuestas de ciudad 2 m € Barrios rurales 1 m €

Elaboración propia a partir de los datos del Ayuntamiento de Zaragoza

En ambas ediciones, con la colaboración de Ebrópolis, el reparto del presupuesto se hizo teniendo en cuenta los siguientes indicadores redistributivos para cada distrito y barrio rural:

- Población en cada distrito o barrio rural: 40%
- Accesibilidad equipamientos (nº equipamientos accesibles a menos de 300 metros de los hogares): 20%

⁷⁸ En el artículo 82 del Reglamento de Participación de 2005 se afirma: “El Ayuntamiento de Zaragoza, a través del Consejo de la Ciudad de Zaragoza y atendiendo las recomendaciones del Observatorio Urbano y de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, podrá promover la utilización de instrumentos de participación local basados en mecanismos de colaboración de los ciudadanos individuales y las entidades de la sociedad civil organizada, como los presupuestos y programas de inversión participativos y los talleres de debate sobre propuestas de futuro”.

- Renta media disponible por distrito (por persona y por hogar): 20%
- Extensión área urbana (extensión pavimentos públicos que el Ayuntamiento es responsable de mantener: calzadas, acera, medianas, carril bici, jardines, etc.): 10%
- Criterio lineal fijo: 10%

En función de lo anterior, la distribución presupuestaria por territorios quedó de la siguiente manera (ver tabla siguiente). En lo que se refiere al importe total, los distritos urbanos que más inversión tuvieron fueron Delicias, El Rabal y Actúr-Rey Fernando, correspondientes a los distritos más poblados de Zaragoza, mientras que los que menos inversión recibieron fueron Miralbueno, La Almozara y Santa Isabel, distritos menos poblados (en la segunda edición se incluye Casablanca después de la división con Distrito Sur). Sin embargo, si nos referimos a la inversión por habitante en cada uno de los distritos, fueron precisamente Santa Isabel y Miralbueno los que más inversión percibieron mientras que Delicias, El Rabal y Casco Histórico (primera edición) y Delicias, San José y Centro (segunda edición) fueron los que menos. En cuanto a los barrios rurales, destaca Casetas y Garrapinillos como los barrios que más presupuesto percibieron al ser los más poblados y Torrecilla, Villarapa y Alfocea los que más inversión recibieron por habitante al verse beneficiados de la poca población existente con apenas 24, 194 y 166 habitantes respectivamente.

Tabla 44. Distribución presupuestaria distritos y barrios rurales

DISTRITOS	Primera Edición 2017			Segunda Edición 2018-2019		
	€	% total	Inversión/habitante	€	% total	Inversión/habitante
Actúr-Rey Fernando	433.561	8.7	7,3	578.740	8,2	9,7
Casablanca	366.995	7.3	8,7	287.569	4,1	28,8
Casco Histórico	327.454	6.5	5,2	444.766	6,3	9,7
Centro	347.545	7	6,6	466.226	6,6	8,8
Delicias	537.035	10.7	5,2	719.257	10,28	7
El Rabal	479.935	9.6	6,1	645.486	9,2	8,2

La Almozara	257.423	5.1	8,5	368.691	5,2	12,1
Las Fuentes	336.176	6.7	8	453.566	6,5	10,7
Miralbueno	254.246	5.1	20	335.750	4,8	26,5
Oliver-Valdefierro	297.896	6	10	391.912	5,6	13,1
San José	407.695	8.2	6,2	554.590	7,9	8,4
Santa Isabel	273.660	5.5	20	363.144	5,2	25,6
Torrero-La Paz	343.247	6,9	8,8	460.668	6,6	11,8
Universidad	336.804	6,7	6,8	425.929	6,5	9,1
Distrito Sur⁷⁹				476.706	6,8	13,6
Total	5.000.000	100	7,5	7.000.000	100	10,8
BARRIOS RURALES						
Alfocea				37.887	3,8	228
Casetas				151.644	15,2	20
Garrapinillos				121.618	12,2	23
Juslibol-El Zorongo				81.665	8,2	32
La Cartuja				59.682	6	29
Montañana				84.759	8,5	26
Mozalbarba				62.240	6,2	32
Movera				76.583	7,7	28
Peñaflor				55.124	5,5	43
San Gregoria				48.922	4,9	82

⁷⁹ Al ser un distrito creado en el 2018, no existen datos para la primera edición ya que formaba parte del Distrito de Casablanca. 26

San Juan de Mozarrifar		71.349	7,1	27
Torrecilla de Valmadrid		44.075	4,4	1.836
Venta del Olivar		59.597	6	61
Villarapa		44.854	4,5	231
Total		1.000.000	100	32

Elaboración propia a partir de Cátedra de participación e innovación democrática, 2017; 2018

En cuanto a los recursos de personal utilizados en los PsPt, destaca la recién creada Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto, que se encargó, como se plantea en sus bases, del diseño, apoyo técnico, plan de comunicación y formación de los PsPt. Además, contó con el apoyo de una gran parte de servicios del Área: Servicio de Distritos, Centros Cívicos, Plataforma de Gobierno Abierto y el Equipo de Voluntariado.

Más allá del Área, se involucraron 21 servicios municipales en la primera edición y 42 en la segunda, sumando 78 técnicos implicados provenientes de Urbanismo y Sostenibilidad, Servicios Públicos y Personal, Economía, Derechos Sociales y Educación, Cultura, Asesoría Jurídica, Alcaldía, Intervención y el Observatorio Ebrópolis. Un extenso cuerpo funcional que muestra el carácter transversal del proceso, permitiendo dar respuesta a las 1484 y 2067 propuestas de cada una de las ediciones.

Precisamente, el trabajo extra incorporado en cada una de las áreas, fue una de las principales críticas al proceso, generando una sensación de desborde como se apunta en varias de las entrevistas realizadas al personal de la administración local. No obstante, también se percibió al mismo tiempo, una sensación general de implicación por parte del personal técnico lo cual, de acuerdo al análisis realizado, respondió a los siguientes factores: 1) presentación como un proyecto del equipo de gobierno en su conjunto (aunque luego fuese coordinado desde el Área de Participación); 2) disposición de una partida específica que asegurase la ejecución de las propuestas elegidas; 3) constitución de una mesa técnica periódica que permitiese reunirse y coordinarse entre los diferentes servicios; 4) legitimación de las propuestas por parte de los técnicos al emanar de la ciudadanía.

Finalmente, añadir que en la primera edición, debido a la falta de personal formado en participación, se decidió contratar a una empresa externa para la dinamización de las sesiones presenciales en los distritos⁸⁰, una tarea que en la segunda sesión fue asumida por el Servicio de Centros Cívicos debido a las críticas recibidas. Además, se subvencionó a la FABZ para tareas de difusión con una partida de 7620 euros. En la segunda edición, se incluyó la posibilidad de que cualquier asociación registrada pudiese establecer puntos de información en los barrios. Además, se contó con las juntas de distrito y vecinales que se involucraron en mayor o menor medida en función de su afinidad con el gobierno municipal.

Tabla 45. Servicios implicados en los Presupuestos Participativos

	1ª Edición	2ª Edición
Área de Participación	Oficina Técnica Plataforma de Gobierno Abierto Servicios de Distrito Servicios de Centro Cívico Voluntariado	
Otros Servicios Municipales	21 servicios	42 servicios
Órganos de participación	Juntas distritales y vecinales	
Agentes externos	Factoría Soluciones FABZ	Entidades voluntarias puntos de información

Elaboración propia a partir de los datos del Ayuntamiento de Zaragoza

b) Modo de intervención

Esta dimensión atiende al análisis de las relaciones establecidas entre el Estado (en este caso la administración local) y la ciudadanía (incluida la organizada como la no organizada), así como las relaciones entre la propia ciudadanía. Para ello es fundamental atender a los «efectos de Estado» (Jessop, 2017), es decir, las estrategias desplegadas por la administración local y la influencia ejercida a la hora de establecer una determinada red de gobernanza participativa. No obstante, el carácter relacional de la red obliga a tener en cuenta no solo la acción ejercida por la administración local en sus diferentes formas, sino la posición e intereses del resto de

⁸⁰ Contrato menor a la Empresa “Factoría de Soluciones” por 16.940 euros, Área de Alcaldía, Expdte .92266.

actores integrados en la red, los cuales pueden modificar el escenario inicial configurado por el Estado.

Para analizar esta dimensión se ha tenido en cuenta reglamentos, decretos e informes del Ayuntamiento sobre el diseño, elaboración, desarrollo y resultados de los PsPt, así como entrevistas realizadas a actores políticos, técnicos y ciudadanos involucrados en el proceso. Siguiendo con el marco analítico de la investigación, los resultados se presentan de acuerdo a las tres variables de este modo: diseño de la red, distribución del poder y permeabilidad.

1) Diseño de la red

Como ya se ha comentado, desde un inicio fue un proceso impulsado por la Consejería de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto. Una de las primeras acciones fue la preparación de unas jornadas sobre presupuestos participativos en las que se contó con la colaboración de la Universidad de Zaragoza y la Red CIMAS, así como la participación de varias asociaciones del tejido vecinal de la ciudad. Durante las jornadas se organizaron sesiones sobre experiencias locales, internacionales, metodologías y articulación entre órganos y procesos participativos⁸¹.

Una vez aprobados los presupuestos participativos en el pleno municipal del 27 de mayo de 2016, se inició una fase de diseño colaborativo junto a políticos, técnicos y asociaciones en las que se incorporaron 30 aportaciones. El 25 de octubre de ese mismo año se presentó el diseño de los PsPt, definidos como “una herramienta de democracia participativa, directa y deliberativa, que combina espacios presenciales y de autoorganización, con espacios digitales de información, proposición, y priorización mediante apoyos y debate”. Un modelo que permitía articular la participación digital (presentación de propuestas y voto), con la participación presencial (diagnóstico, priorización y seguimiento).

Los principios de los PsPt fueron:

1. Gestión compartida de la ciudadanía, representantes y técnicos.
2. Carácter vinculante como forma de garantizar la ejecución de las decisiones tomadas.
3. Ejercicio de la democracia directa.

⁸¹ Sobre la información de las jornadas, ver en: https://www.zaragoza.es/ciudad/servicios/detalle_Agenda?id=151322

4. Fomento de la cultura de la participación, promocionando especialmente la franja de 14 a 18 años y la formación de equipos de trabajo con metodologías participativas.
5. Complementariedad entre la democracia representativa y participativa.

A nivel organizativo, los presupuestos participativos contaron con una compleja estructura compuesta por órganos constituidos para el propio proceso (órganos *ad hoc*) y órganos previamente existentes. Entre los primeros se encontraban: a) Mesa de PsPt: grupo motor de cada una de las juntas abierto a la ciudadanía en su conjunto con el apoyo de la Oficina Técnica; b) Foros Abiertos de Distrito: convocados por la mesa de PsPt con el objeto de generar espacios deliberativos en determinados momentos del proceso; c) Comisión Técnica: encargada de valorar las propuestas y coordinar el flujo de información entre áreas; d) Comisión de Seguimiento: dedicada a supervisar la ejecución de propuestas; e) Plataforma Digital: espacio web mediante el cual la ciudadanía podrá acceder a toda la información sobre el proceso así como realizar propuestas, valorarlas (1ª ronda previa a la valoración técnica) y votarlas (fase final una vez filtrada por los técnicos y ratificadas por los órganos representativos).

Además, estos órganos se compartirían con los órganos participativos y representativos previamente existentes: a) Juntas: encargadas de impulsar las mesas y ratificar las propuestas seleccionadas en cada distrito; b) Consejo de Ciudad: encargado de constituir la comisión de seguimiento; c) Pleno Municipal: espacio de ratificación de la cuantía presupuestaria para el proceso. Como se muestra en la tabla siguiente, conviene señalar que los participantes de los órganos preexistentes también tenían la posibilidad de formar parte de los órganos *ad hoc*, ejerciendo un papel relevante en alguno de ellos, como se verá más adelante.

Para la edición 2018-2019, la incorporación de los barrios rurales supuso una ampliación de la estructura organizativa existente; se incorporaron las mesas de cada una de las juntas vecinales así como el consejo territorial de alcaldes rurales, encargado de dar seguimiento al proceso. Otra de las modificaciones más notorias respecto a la edición anterior fue la eliminación de los foros, espacios deliberativos que fueron asumidos por las propias mesas de PsPt, quienes adoptaron un mayor rol durante el proceso, teniendo un contacto más directo con los servicios municipales y constituyendo sus propios puntos informativos. Además, la Comisión de Seguimiento tuvo un papel activo desde el inicio, recomendando modificaciones sobre el anterior diseño. Una de estas fue la creación de “propuestas de ciudad”, que deberían ser

ratificadas por la comisión plenaria de presidencia y participación que, como se explicará, no llegó a producirse.

Tabla 46. Estructura organizativa presupuestos participativos Zaragoza

ÓRGANOS	ESCALA	COMPOSICIÓN	FUNCIONES
ÓRGANOS AD HOC			
MESAS DE PSPT (grupo motor)	Distrital	- Vecinos y vecinas a título individual -Entidades del distrito - Vocales de la junta - Técnicos del distrito	1. Impulso proceso: tareas, roles y calendarización 2. Dinamización participación 3. Realización actividades formativas 4. Convocatoria foros abiertos 5. Seguimiento propuestas
FOROS	Distrital	- Abierta	1. Información inicial. 2. Autodiagnóstico 3. Priorización de propuestas
COMISIÓN TÉCNICA	Ciudad	- Jefes de servicio municipal -Representante de Ebrópolis.	1. Valoración técnica, económica y jurídica de las propuestas 2. Asesoramiento técnico propuestas 3. Coordinar informes de validación 4. Seguimiento ejecución propuestas
COMISIÓN DE SEGUIMIENTO	Ciudad	- Representantes mesas de PsPt - Representantes Consejo de ciudad - Jefes de servicio municipal	1. Evaluación y seguimiento ejecución presupuestaria
PLATAFORMA DIGITAL	Distrital y Ciudad	Oficina Técnica de Participación	1. Información de todo el proceso. 2. Visualización propuestas, debates, apoyo y votación
ÓRGANOS PREEXISTENTES			
JUNTAS MUNICIPALES	Distrital	- Vocales - Técnicos municipales	1. Constitución mesas de presupuesto participativo 2. Seguimiento proceso;

		- Entidades del distrito/distrito rural	espacio de rendición cuentas de mesa 3. Ratificación tras validación propuestas previa a la votación
CONSEJO DE CIUDAD	Ciudad	- Representantes políticos - Representantes de la sociedad civil -Agentes económicos y profesionales	1. Informar de las bases del proceso 2. Forma parte de la comisión de seguimiento
PLENO MUNICIPAL	Ciudad	- Representantes políticos	1. Ratificación presupuestaria
COMISIÓN PLENARIA	Ciudad	-Representantes políticos	1. Ratificación propuestas de ciudad segunda edición

Elaboración propia a partir datos del Ayuntamiento de Zaragoza

En cuanto a las fases del proceso, en las dos tablas siguientes se expone cada una de ellas y se resume las principales actividades desarrolladas, así como los participantes implicados y las formas de participación (presencial/digital). La principal diferencia entre la primera y la segunda edición fue la duración del proceso. Mientras que la primera duró un año, la segunda se extendió a dos, permitiendo de esa manera que los servicios municipales pudieran valorar todas las propuestas (incluyendo las rurales y de ciudad), así como la ejecución, seguimiento y evaluación del proceso.

Más allá de la explicación pormenorizada en cada una de las fases, este proceso se puede sintetizar de la siguiente manera:

0) Diseño

1) Diagnóstico inicial

2) Envío de propuesta, apoyo y priorización (en la 2ª edición se diferenciará la fase de propuestas y apoyo, pudiendo reformular las propuestas de acuerdo a los comentarios realizados por los servicios técnicos)

3) Valoración técnica y ratificación por parte de las juntas (en la segunda edición, la comisión de seguimiento acordará que las propuestas de ciudad se deberán ratificar por la comisión plenaria de presidencia y participación)

4) Votación

5) Ejecución

6) Evaluación y seguimiento.

Tabla 47. Fases presupuesto participativo 1ª edición

FASES	1ª EDICIÓN (2017)			
	FECHAS	ACTIVIDADES	ACTORES	FORMA DE PARTICIPACIÓN
FASE 0	Mayo-sept. 2016	Diseño colaborativo	- Políticos - Técnicos - Asociaciones	Presencial
FASE 1	7 nov.-16 dic. 2016	1. Puesta en marcha 2. Constitución mesa técnica y mesas de PsPt 3. Primer foro autodiagnóstico	- Juntas municipales - Mesas PsPt - Asociaciones y vecinos/as	Presencial
FASE 2	12 dic.-31 ene 2017	1. Presentación propuestas 2. Apoyo propuestas 3. Segundo foro abierto: Priorización de las propuestas en base autodiagnóstico primer foro	Asociaciones y vecinos/as Mesa PsPt	Presencial y online
FASE 3	1 febrero-24 marzo 2017	1. Valoración técnica 2. Ratificación	Comisión técnica Juntas municipales	Presencial y online
FASE 4	5 abril-19 abril 2017	Votación propuestas	Asociaciones y vecinos/as	Presencial y online
FASE 5	Abril-diciembre 2017	Ejecución	Servicios municipales	
FASE 6	Abril-diciembre	Evaluación y seguimiento	Comisión de seguimiento	Presencial

	2017		Cátedra de participación	
--	------	--	--------------------------	--

Elaboración propia a partir de los datos del Ayuntamiento de Zaragoza

Tabla 48. Fases presupuesto participativo 2ª edición

FASES	2ª Edición (2018-2019)			
	FECHAS	ACTIVIDADES	ACTORES	FORMAS DE PARTICIPACIÓN
FASE 0	En función de la evaluación anterior	1. Rediseño participativo y autoreglamento	Comisión de seguimiento	Presencial
FASE 1	8 ene-9 feb. 2018	1. Distribución del presupuesto disponible 2. Constitución mesas de PsPt 3. Sesión especial diagnóstico y catálogo de reclamaciones históricas.	Juntas municipales Mesas PsPt Asociaciones y vecinos/as Ebrópolis	Presencial
FASE 2	12 feb.-13 abr. 2018	1. Envío de propuestas 2. Reformulación y filtrado de las propuestas 3. Apoyos (se incluye apoyo presencial) 4. Priorización *Separación tiempos, recaudación y replanteamiento de propuestas	Asociaciones y vecinos/as Mesa PsPt Comisión técnica	Mixto: presencial y online

FASE 3	Abril-Junio 2018	1. Valoración técnica 2. Ratificación	Comisión técnica Junta municipal y vecinal	Presencial y online
FASE 4	Junio-Julio 2018	Votación propuestas	Asociaciones y vecinos/as	Mixto: presencial y online
FASE 5	Jul. 2018-2019	Ejecución	Servicios municipales	
FASE 6	Jul. 2018-2019	Evaluación, seguimiento y formación	Comisión de seguimiento Cátedra de participación	Presencial

Elaboración propia a partir de los datos del Ayuntamiento de Zaragoza

En síntesis, el diseño de la red contó con un complejo entramado organizativo que combinó nuevos órganos participativos abiertos con órganos preexistentes restringidos a partidos políticos y asociaciones, especialmente vecinales. Los nuevos órganos permitieron generar espacios de encuentro entre la propia ciudadanía (mesas de presupuesto), servicios municipales (comisión técnica) y entre la ciudadanía y los servicios técnicos (comisión de seguimiento), posibilitando generar mecanismos de transparencia, control y coordinación que reforzarán el proceso. Además, se estableció un método de participación mixto que posibilitó formas de implicación presencial y digital en función de las diferentes fases del proceso.

Una vez presentado por parte del equipo de gobierno el diseño del instrumento participativo en función de su estructura organizativa y las fases del proceso, a continuación se analizan las percepciones por parte de los distintos participantes, teniendo en cuenta las relaciones institución-ciudadanía, y ciudadanía-ciudadanía, poniendo atención a los conflictos y posibles asimetrías generadas.

2) Distribución del poder

Lo primero que se debería apuntar es que en líneas generales, el proceso gozó en sus inicios de un amplio apoyo tanto por parte de partidos políticos, federaciones vecinales (FABZ y Unión Vecinal Cesaraugusta) y medios de comunicación. Sin embargo, a medida que fue desarrollándose el proceso, su cuestionamiento fue aumentando, llegando a ser bloqueado en una de sus fases por parte de los partidos de oposición.

En tres ocasiones (junio, julio y septiembre de 2018) la Comisión Plenaria de Presidencia y Participación suspendió la ratificación de las propuestas de ciudad, lo que supuso la paralización de estas partidas. La incoherencia en los informes técnicos, la falta de consenso o la baja participación fueron los principales argumentos para ello. En concreto, la no aceptación técnica de la propuesta de ciudad más votada (creación de un museo de la Semana Santa), propuesto por la Junta Coordinadora de Cofradías de Zaragoza que con 918 apoyos -más del doble que la segunda propuesta más apoyada- motivó la deslegitimación del proceso.

En el caso de las federaciones vecinales, en varios comunicados de prensa la FABZ alegó la falta de consenso, el poco presupuesto destinado, la opacidad en los informes, la necesidad de mayor personal para el proceso, la posibilidad de sintetizar el proceso en una sola votación o el requerimiento de canalizar las propuestas a través de las juntas, órgano legítimo y “real” de participación, según su criterio.

En relación a la última de las exigencias planteadas, el Secretario de Participación de la FABZ señala:

(...) han existido propuestas de nuevos *lobbies* de presión que han visto una oportunidad en estos PsPt para la consecución de sus intereses, con propuestas realizadas desde sus domicilios y desde el anonimato, pero que una vez conseguidos sus propósitos seguirán sin aparecer en los órganos participativos, como las Juntas de Distrito, a diferencia de nosotros (...). Por último, y como se ha constatado en la asistencia a los foros y encuentros que se han realizado, la participación real de la ciudadanía es nula, encontrándonos en dichas reuniones las mismas personas que acudimos a las distintas comisiones y demás órganos de representatividad de la Junta de Distrito correspondiente, con las distintas entidades sociales, culturales, deportivas y educativas.⁸²

En la misma línea, el presidente de la Unión Cesaraugusta afirmaba en la entrevista realizada:

En un momento determinado, un día saliendo de una reunión del Consejo de Ciudad, usted [refiriéndose a la Consejera de Participación] nos preguntó tanto al señor Arnal [presidente de la FABZ] como a mí; ¿Qué podemos hacer?, y le dijimos, “déjasele a las Juntas de Distrito”. ¿Por qué? Porque todos sabemos quién está moviendo a los vecinos en la ciudad, y son las Juntas de Distrito, son las que saben, las que conocen qué carencias hay en cada barrio, por qué, de qué manera (...). Donde realmente se participa es en las Juntas municipales” (Z_S_UV).

Por último, hay que destacar la posición de los medios de comunicación que, como ya es sabido, ejercen una gran influencia en la opinión pública. En este sentido, llama la atención un artículo del director del Periódico de Aragón publicado el 15 de julio de

⁸² Comunicado de prensa el 27 de junio de 2017. Recuperado en: <https://barrioszaragoza.org/participacion-jornadas-presupuestos-2017-la-fabz-intervendra-en-la-primera-mesa-redonda/>

2018 denominado “Presupuestos muy poco participativos”. El artículo comienza: “La buena iniciativa de ZEC va a quedar en un proyecto sin fundamento por la pésima gestión realizada”. Además, recalca el papel central que deben ejercer las juntas de distrito, compartiendo la opinión de los partidos políticos y las federaciones de vecinos:

Hace falta descentralizar totalmente el proceso para que los ciudadanos se integren más. Que sean las juntas de distrito las que recojan los proyectos, los analicen y tramiten las votaciones. La participación ciudadana debe ser real y una buena idea de ZEC va a quedar en un proyecto sin fundamento. Eso sí, ahora no cabe marcha atrás y los proyectos aprobados deben realizarse.⁸³

Por tanto, se puede percibir una crítica compartida por parte de los actores más visibles de la ciudad, quienes consideraban necesario reorientar el proceso hacia las juntas, verdaderos órganos legítimos de participación en la ciudad, de acuerdo a su opinión.

Desde esta visión más panorámica del proceso, también destaca la “Encuesta de Satisfacción de los Servicios Municipales” realizada por el Ayuntamiento de Zaragoza entre septiembre y octubre del año 2018, fecha en la que ya se había bloqueado la ejecución de las propuestas y se atravesaba una época de gran enfrentamiento político en el consistorio municipal. A la pregunta: “¿Creen que deberían desarrollar presupuestos participativos donde son los propios vecinos los que priorizan las inversiones en su barrio?”, el 71,4% de una muestra de 2072 entrevistados respondió que “sí”, frente al 17,6% que “no” y el 11% que “no sabe o no contesta”. Si se desagrega por grupos de edad, estaban a favor el 83% de los menos de 30 años, el 72’9% entre 30-65 años estaba a favor y el 59% de más de 65 años⁸⁴.

En todo caso, más allá de percepciones generales, es necesario ahondar en los matices esgrimidos por los diferentes actores entrevistados y establecer qué tipo de relaciones se establecieron.

Administración-Ciudadanía

En lo que se refiere a las relaciones entre la administración y la ciudadanía, varios entrevistados destacan cómo los presupuestos participativos se convirtieron en una ventana de oportunidad para demandar necesidades en los barrios. En este sentido, se abrió un canal para plantear propuestas que, incluso sabiendo que no se ajustaban

⁸³ Espada, Nicolás (15 de julio de 2018). Presupuestos muy poco participativos, *El Periódico de Aragón*. Recuperado en: <https://www.elperiodicodearagon.com/opinion/2018/07/15/presupuestos-participativos-46761245.html>

⁸⁴ Para consultar la encuesta completa, ver en: <http://www.zaragoza.es/contenidos/gobierno-abierto/BarometroSatisfaccion2018.pdf>

al presupuesto destinado, permitieron visibilizar necesidades existentes, como lo demuestran dos de los testimonios recogidos en las entrevistas realizadas:

(...) nos decían que a ver, que tienen que ser reivindicaciones de capítulo tal, de la contabilidad de la administración, ya no recuerdo. Pero bueno, si vosotros queréis decir que aquí no hay un pabellón polideportivo, pues evidentemente con los presupuestos no se puede construir un pabellón pero si el señor o la señora que lo vaya a ver, va a ver que existe esa necesidad, igual lo pueden derivar a otro sitio. Entonces, sobre todo el primer año, sí que nos interesó meter todo, aunque nos dijeran esto va a ser que no, pero nosotros lo decíamos porque era una necesidad (Z_S_C)

(...) los problemas a los que se estaba enfrentando las AMPAS eran totalmente distintos. Estaban enfrentando otra cosa. Entonces claro, la propuesta era de 6 millones de euros, no 40 mil. De hecho, en el segundo proceso, el catálogo de diagnóstico de necesidades, arranca diciendo, aunque proponer lo imposible no encaja en el proceso, es una forma de visibilizar que aquí no me falta a baldosa, aquí me falta la calle. Eran propuestas tipo piscina municipal o distrito deportivo. (Z_S_DS)

Z_S_FP: (...) de las mejoras que hicieron en los colegios, ya no lo hicieron a través de los PsPt sino a través de un programa que tenían ellos de mejora climática.

Entrevistador: o sea que los PsPt también sirvieron para identificar necesidades que podían resolverse por otro camino.

Z_S_FP: Exacto, si eso es así.

A su vez, permitió a los técnicos tener un conocimiento más cercano de las necesidades cotidianas de los vecinos y vecinas en sus barrios e incorporarlas dentro del plan de actuación de sus áreas, como relata el Concejal de Urbanismo:

Para el técnico le vino súper bien. Empezó a pensar en clave de participación. “Bueno ante la duda hemos hecho lo que venía de presupuestos”, “Es que esta es de presupuestos participativos”. Como si fuera una orden que había dado un político y de manera natural empezaron a hacer cosas cuando acababan las que tenían que hacer aunque nadie les hubiera dicho nada. ¿De dónde cogían las propuestas? De presupuestos. Les daban valor a sus propuestas y las incorporaban en su método cotidiano. (Z_P_CU)

A su vez, el hecho de estrechar la relación entre técnicos y ciudadanía, hizo que se generaran momentos de confusión y tensión. La falta de hábito relacional entre técnicos y ciudadanía, especialmente de aquellas áreas menos acostumbradas a tratar con la ciudadanía, dificultó el entendimiento mutuo en las propuestas y evaluaciones. En este sentido, si bien la creación de espacios de comunicación presenciales (comisión de seguimiento) o digitales (plataforma digital), fueron canales que facilitaron la comunicación, la falta de estandarización de algunos criterios generó cierta confusión y, en ocasiones, frustración en los participantes. Así lo transmitía el Coordinador del Área de Participación en aquel momento y una de las representantes vecinales:

Hay que facilitar mucho mucho mucho la información. Para que el ciudadano pueda participar tiene que ver por qué (...) Si no lo que está generando es frustración, y si luego a esto le añades que hubo propuestas que en unos sitios fue viable y otros no... (...). Hay cosas manifiestamente mejorables, que lógicamente son errores de la primera puesta en marcha de un proceso de estas características que nunca antes se había hecho (Z_T_CAP).

En el momento en que el ciudadano tiene pruebas de que ese informe está mal hecho, y en este caso existen, porque no son tal difíciles de contrastar, pues el ciudadano se enfada mucho. O sea te puedes frustrar porque no fue posible lo que propusiste pero si además desaparece porque al final podría ser que sí, yo en algunas dejo de escuchar (Z_S_DS).

Ciudadanía-Ciudadanía

En el caso de las relaciones generadas en el proceso entre la propia ciudadanía, existió una tensión entre colaboración y competencia, una lógica que estuvo atravesada a su vez por la disputa de la legitimidad representativa en el territorio.

Por un lado, varios testimonios afirman que las mesas de PsPt generaron un espacio de encuentro y reconocimiento entre los diferentes actores de barrio o de distrito, rompiendo con las lógicas de aislamiento anteriores. Incluso se planteó la colaboración entre diferentes asociaciones, apoyando las propuestas emitidas por otros actores. Sin embargo, esto respondió más a una lógica agregativa que deliberativa. Es decir, la colaboración se pensó como una forma de sumar más apoyos, más que una búsqueda del bien común barrial, como se aprecia en la siguiente entrevista:

(...) se hizo una priorización de lo que íbamos a apostar juntos, y un compromiso de que yo voy a esforzarme para que mis rosaleros [vecinos del barrio de Rosales del Canal] voten la propuesta de Montecanal y tú vas a esforzarte para que tus montecanaleros voten la propuesta de Arco Sur. (...). Te importa una mierda el parque de allá porque no vas. Además es del barrio de al lado, me da igual. La propuesta funcionó. Hombre no, yo ni nadie de este lado va a hacer ni un solo comentario sobre una propuesta que los de Casablanca han visto que es necesaria en su barrio de la que nosotros no tenemos ni zorra idea y no es que no nos importe, pero queremos agilizar. (Z_S_DS)

Esta cooperación agregativa, a su vez es una muestra del espíritu competitivo que generó el proceso. Una característica que fue denunciada por las federaciones y asociaciones de vecinos quienes consideraron que se formaron *lobbies* que buscaban su propio beneficio, como era el caso de las AMPAS o el de los ciclistas, mencionado en algunas de las entrevistas realizadas a representantes de asociaciones vecinales.

No obstante, otros testimonios plantearon que el hecho de que la participación se abriera a toda la ciudadanía y se pudiese cuantificar el apoyo a diferentes propuestas, permitió cuestionar la supuesta representatividad otorgada a las propias asociaciones vecinales, un escenario que nunca antes habían tenido que afrontar. En este sentido,

una pregunta que surgió fue: ¿Cómo era posible que las asociaciones vecinales, siendo las representantes legítimas de los barrios, no habían conseguido movilizar un mayor número de votos que otras entidades y ciudadanos por cuenta propia?

En realidad, lo que visibilizó los presupuestos participativos fue la debilidad de las asociaciones vecinales. Consagradas en la década de los 1970 y 1980 cuando tenían una presencia notoria en los barrios, habían ido perdiendo capacidad movilizadora a la vez que se habían integrado en los espacios institucionales. La institución, en un esfuerzo por “contentar y contener” (Pindado, 2005) a dichas asociaciones, les había reconocido como auténticos interlocutores, sin evaluar de manera actualizada la representatividad real que tenían en los barrios. Un pensamiento compartido por el Coordinador de Participación durante la legislatura:

Por ejemplo, yo es que oía lamentos de asociaciones de vecinos como si estuviera habiendo una injerencia en algo que era suyo, que era su papel, su terreno. A lo mejor es que hay que espabilar. Me hacía gracia cuando la FABZ se sentía relegada en la manera de hacer las cosas. Les creí oír siete mil asociados, y entonces había una especie de contradicción. Si tanto te crees los PsPt, si estás apostando por ellos, si les estás dando difusión e impulso a través de tus estructuras, cómo es que luego las propuestas supuestamente presentadas por las asociaciones de la FABZ han tenido menos votos. No son tantas las gentes que dices tener, sino que miedo vas a tener, porque si tienes una estructura, con años de funcionamiento, canales establecidos, cosas que otros no tienen, porque no disponen. Entonces, los ponía en evidencia. (Z_T_CAP)

En este aspecto, es sintomática la impotencia mostrada por el Secretario de participación de la FABZ.

En otros barrios las AMPAS, el run run que hay, los *lobbies* de las AMPAS. Ha habido AMPAS que tienen mayor capacidad de movilización porque se ven todos los días. Yo movilizar a mis socios es costoso, porque primero no los veo, muchos ni conozco, solo sé el nombre. Sin embargo, las AMPAS se ven todos los días. Ya no solo una vez, a lo mejor dos, tres, cuando dejan al chico, cuando vienen a buscarlo otra vez por la tarde, funcionan muy bien con los grupos de *whatsapp*, con lo cual la movilización con una tecla ya la tienen conseguida. (Z_S_FB)

De esta entrevista se interpreta la pérdida de contacto cotidiano de las asociaciones con la vecindad. Además, otro elemento clave es que las asociaciones de vecinos, con un perfil claramente envejecido, debieron enfrentar un modelo de participación renovado basado en el uso de herramientas digitales a la que no estaban acostumbradas. Esto permite percibir una fractura generacional en la que los más mayores tenían menos recursos para poder comunicar. Aun así, la necesidad de obtener apoyo de los vecinos, obligó a las asociaciones a moverse y salir de su espacio de confort, aspecto reconocido en varias de las entrevistas realizadas.

Tabla 49. Fortalezas y debilidades del proceso en función de las relaciones establecidas en los PsPt de Zaragoza

	Fortalezas	Debilidades
Administración-Ciudadanía	Visibilización de necesidades vecinales	Falta de claridad en los criterios de validación propuestas
	Acercamiento de los técnicos a las necesidades concretas de la población	Insuficiencia de canales de comunicación más directos
Ciudadanía-Ciudadanía	Espacios de encuentro y reconocimiento	Colaboración agregativa y no deliberativa
	Cuestionamiento representatividad otorgada	Incapacidad de generar espacios de diagnóstico y propuesta compartida
	Reactivación asociaciones	

Elaboración propia

3) Permeabilidad

Otra de las variables que se han considerado a la hora de analizar el modo de intervención es la permeabilidad, entendida como la capacidad de ejecución por parte de la administración de las propuestas seleccionadas. En este sentido, una prioridad mostrada en varias ocasiones por la Consejería de Participación, fue la necesidad de que las propuestas seleccionadas pudiesen ejecutarse. Como se ha visto en el apartado dedicado al modo de articulación institucional, para asegurarlo se dedicaron partidas presupuestarias específicas, así como la colaboración de un alto número de funcionarios de diversas áreas de la administración local.

A continuación se muestran los resultados de ejecución obtenidos en función del número de propuestas y el presupuesto ejecutado en las dos ediciones, añadiendo los barrios rurales en la segunda edición.

Tabla 50. Número y porcentaje de propuestas y presupuesto ejecutado en las dos ediciones de PsPt

	1ª edición (2017)	2ª edición (2018-2019)	
	Districtos	Districtos ⁸⁵	Barrios Rurales
Nº de propuestas ejecutadas	123/131	94/132	54/72
Porcentaje de propuestas ejecutadas	93,9 %	67,6 %	75%
Presupuesto ejecutado	4.660.000 € / 5.000.000 €	No disponible	330.072 €
Porcentaje de presupuesto ejecutado	93,2 %	No disponible	33%

Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la web municipal de Zaragoza

La tabla anterior muestra un alto porcentaje de propuestas y presupuesto ejecutado durante la primera edición, realizada durante el año 2017. En el caso de la segunda, pensada para dos años, a fecha de 2 de julio de 2021, se había contabilizado un 67,6% de propuestas ejecutadas en distritos y un 75% en barrios rurales, cifras considerablemente más bajas que en la primera edición. En lo que se refiere al presupuesto ejecutado, solo se ha podido contar con la información de los barrios rurales. Además, hay que tener en cuenta que debido a la no ratificación de las propuestas de ciudad en la Comisión Plenaria de presidencia y participación, no se pudo ejecutar ninguna de ellas, inhabilitando dos millones de euros de lo presupuestado para la segunda edición.

Si bien es difícil achacarlo a un solo factor, la principal razón del atenuado descenso en la ejecución de propuestas durante la segunda edición, se debió principalmente al cambio de gobierno producido en mayo de 2019. El nuevo gobierno de la ciudad, liderado por PP y C's, pese a que en un principio se comprometió a ejecutar las propuestas pendientes, reclamadas principalmente por las AMPAS⁸⁶, se distanció del proceso, paralizando las comisiones de seguimiento y poniendo fin a la convocatoria

⁸⁵ Información revisada el 2 de julio de 2021. En esa fecha, de las 45 propuestas pendientes de ejecutar, 4 estaban iniciadas, 3 en contratación, 8 pendientes, 13 en licitación y 17 en gestión.

⁸⁶ EFE (23 de septiembre de 2019). AMPAS y colegios temen perder sus partidas de los presupuestos participativos. *El Heraldo de Aragón*. Consultado en: <https://www.heraldo.es/noticias/aragon/zaragoza/2019/09/23/ampas-y-colegios-temen-perder-sus-partidas-de-presupuestos-participativos-1335247.html>

de nuevas ediciones de los PsPt que permitieran dar cuenta del avance de las propuestas en cada territorio.

c) Modo de representación

Para finalizar, en este último apartado se analiza el modo de representación, entendido como el tipo de composición social que contiene una red de gobernanza participativa. Para ello se tiene en cuenta tanto el número como el tipo de participantes en cada una de las fases del proceso.

En función de los datos recogidos por la Oficina de Participación, se ha tenido en cuenta la participación en los espacios deliberativos (mesas de los PsPt -1ªfase- y priorización -2ªfase-), las propuestas (2ªfase) y la votación de las propuestas (4ªfase). Para el resto de las fases, al ser espacios definidos por un número específico y restringido de actores, no se analizan los datos de participación.

Además, los datos recogidos se complementan con los informes realizados por la Cátedra de Participación e Innovación Democrática (2017; 2018; 2020), los cuales clasifican la participación en función del género, edad, adscripción del participante (asociación/individual), forma de participación (online/presencial) y territorio (distrito/barrio rural/ ciudad).

Con el fin de demostrar la representatividad existente, estos datos han sido cruzados con el censo poblacional del año correspondiente a la edición de los presupuestos participativos. Además, se ha recurrido a variables socioeconómicas desagregadas territorialmente como elemento explicativo de los resultados mostrados, teniendo en cuenta la tasa de envejecimiento, la tasa de extranjeros, el porcentaje de personas con estudios superiores y la renta per cápita en distritos y barrios.

1. Espacios presenciales deliberativos

Los espacios presenciales deliberativos son los diferentes órganos *ad hoc* creados para el proceso: mesas de los PsPt, foros y comisión de seguimiento. En concreto, se analiza la primera mesa de PsPt, el autodiagnóstico y la priorización. Hay que indicar que solo existe información a nivel de distritos y en función de la adscripción del participante, por lo que no se tienen datos en relación al género o la edad. Además, hay cierta inconsistencia en la recogida de datos. En la segunda edición, no hay datos disponibles sobre el tipo de participante ni en la 1ª mesa de PsPt ni en la sesión de priorización. Asimismo, en el autodiagnóstico de la segunda edición solo se pudieron recoger los datos de cinco de los quince distritos.

Tabla 51. Participación presencial espacios deliberativos distritos

Fases	Edición 2017				Edición 2018-2019			
	Total/ Media por mesa	Junta %	Entidad %	Individ ual %	Total/ Media por mesa	Junta %	Entidad %	Individu al %
1ª mesa PsPt	273/ 19,5	42,9	42,5	14,6	284/ 28,9	Datos no disponibles		
Auto- diagnóstico	229/ 16,4	33,2	52	14,8	81/ 16,2	39	33	27
Priorización	328/ 23,4	27,5	51,2	21,3	277/18	Datos no disponibles		
Media total	19,7	31,5	48,7	16,8	21	Datos no disponibles		

Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Zaragoza

Lo primero que cabe resaltar de la tabla anterior es la baja participación, con una media de 18,7 participantes y 21 participantes por distrito en cada una de las sesiones que se llevaron a cabo, especialmente en la sesión de autodiagnóstico en la que no se superaron los 16 participantes por distrito. En cuanto al tipo de participantes, destacan aquellos pertenecientes a entidades y miembros de la junta (vocales y técnicos), que representan más del 70% en todas las sesiones. Así, a diferencia de la fase de propuestas en la que predomina la participación individual, en las sesiones presenciales se da una mayor participación de entidades, relacionadas en la mayoría de los casos con los órganos preexistentes de participación, como señalan algunos de los entrevistados.

Se canalizaban las cosas a través de la junta de distrito, donde se hacían asambleas, a las que no acudía casi nadie, poquísima gente. En definitiva, eran los mismos que estábamos en el día a día, en las asociaciones y las personas comprometidas, las que estábamos en ese tema. (Z_S_LF)

Entonces pienso que si faltó una labor de pedagogía con la ciudadanía. A las mesas y a los encuentros éramos los mismos, las mismas caras que vamos a los plenos (...). (Z_S_FB)

En cuanto a las mesas de seguimiento, se realizaron nueve sesiones, cuatro para la primera edición y cinco para la segunda. Como ya se ha comentado, era un órgano surgido del Consejo de Ciudad con el objeto de dar seguimiento a la ejecución de las propuestas aceptadas. De acuerdo a las actas revisadas en la página web, a estas sesiones asistieron partidos políticos, asociaciones, representantes de las mesas de distrito de los PsPt y los jefes de servicio municipal involucrados en la ejecución de las obras.

2. Propuestas

Cabe recordar que en las dos ediciones de PsPt (2017 y 2018-2019), las propuestas correspondieron con la segunda fase del proceso, pudiendo ser realizadas por cualquier persona mayor de 14 años inscrita en el censo. Asimismo, podían plantearse tantas como se quisiesen, por lo hay que tener en cuenta que el número de propuestas no corresponde con el número de personas participantes.

La siguiente tabla muestra el número total de propuestas presentadas en las dos ediciones en función de su adscripción territorial (distrito/barrio) y la forma de participación (online/presencial).

Tabla 52. Propuestas: Número total, digital y presencial

Distrito/ Barrio Rural	Edición 2017			Edición 2018-2019		
Distritos						
	Nº total	% Digital	% Presencial	Nº total	% Digital	% Presencial
Delicias	110	92,8	7,2	103	99	1
El Rabal	199	98,5	1,5	143	81	9
San José	103	72	28	69	97,1	2,9
Actúr-Rey Fernando	146	100	0	102	91,1	2,9
Centro	64	98,5	1,5	68	94,1	5,9
Universidad	82	100	0		100	0
Casco Histórico	119	96,7	3,3	78	97,4	2,6
Casablanca	138	0	0	35	85,7	14,3
Las Fuentes	51	0	0	112	76	24
Torrero La- Paz	111	99,1	0,9	115	95,7	4,3
Oliver- Valdefierro	123	99,2	0,8	105	92,4	7,6
La Almozara	68	98,6	1,4	67	92,5	7,5
Santa Isabel	70	0	0	83	74	26
Miralbueno	100	97	3	75	100	0
Distrito Sur				106	100	0
TOTAL DISTRITOS	1484	96,6	3,4	1384	92	8
Barrio Rural						
	Nº total	% Digital	%Presencial	Nº total	%Digital	%Presencial
Casetas				47	38,3	61,7
Garrapinillos				39	48,8	51,2
Montañana				58	62,1	37,9
Movera				30	43,3	56,7
Juslibol-El Zorongo				27	47,2	51,8

San Juan de Mozarrifar				15	13,3	86,7
La Cartuja Baja				30	23,3	76,7
Monzalbarba				16	0	100
Peñaflor				51	19,6	80,4
Venta del Olivar				31	45,2	54,8
San Gregorio				7	14,8	85,7
Alfocea				10	0	100
Villarrapa				10	0	100
Torrecilla de Valmadrid				13	0	100
TOTAL RURALES				384	34,3	65,7
ZARAGOZA	1484	96,6	3,4	1732	82,1	17,9

Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Zaragoza

En lo que se refiere a las propuestas totales planteadas, en la primera edición se llevaron a cabo 1484 y en la segunda 2067. Si bien en términos absolutos se produjo un aumento debido a la incorporación de los barrios rurales, si se compara solo la participación en distritos, se aprecia un descenso de 1484 a 1384. Si se desagregan los resultados por distritos, los que más propuestas llevaron a cabo fueron El Rabal, Actúr-Rey Fernando y Casablanca en la primera edición, y El Rabal, Torrero-La Paz y Las Fuentes en la segunda, mientras que los distritos que menos participaron fueron Las Fuentes, Centro y La Almozara en la primera y Casablanca, el Centro y San José en la segunda. A nivel de barrios rurales, en general se dio una participación reducida, lo que llevó a que en tres de ellos (San Gregorio, Villarapa y Monzalbarba), no fuese necesaria la votación final al poder desarrollarse todas las obras con el presupuesto existente.

En cuanto a las formas de participación, predomina la vía digital, siendo del 96,6% en la primera edición y de 82% en la segunda, llegando a alcanzar el 100% en cuatro distritos en 2017 y tres en 2018-2019. Hay que destacar la reducción en la participación online durante la segunda edición, debido en gran parte a que en los barrios rurales la participación presencial fue de media 65,7%, llegando al 100% en cuatro barrios rurales, población caracterizada por su alta tasa de envejecimiento. Esta situación demográfica coincide con San José (28% 1ªedición) y Las Fuentes (24% 2ªedición) que será donde más propuestas presenciales se registren.

En la siguiente tabla, se presentan las propuestas totales realizadas en función del género, la edad, la adscripción del participante (ya fuese individual o de una asociación, diferenciando entre AMPA y vecinal), y el porcentaje de propuestas ejecutadas en función de cada grupo. Para el caso de las variables género y edad, las

cifras en paréntesis corresponden al porcentaje del censo municipal de 2017 y 2018, y el total es la diferencia entre el porcentaje que ha participado respecto al censo, lo que nos indica el nivel de sobre/infra representación en cada una de las variables. Para la edición 2017, no se cuenta con información disponible en cuanto al género. En el caso de la variable adscripción, las cifras entre paréntesis corresponden al porcentaje de propuestas ejecutadas respecto al total, siendo el resultado final la diferencia entre las propuestas realizadas y el porcentaje de ejecución.

Tabla 53. Porcentaje de participación en la fase de propuestas en función del género, la edad y la adscripción

Variables		Edición 2017	Edición 2018-2019
Género	Hombres	No hay datos disponibles	60,8 (48,2)=↑12,6
	Mujeres		39,2 (51,8)= ↓12,6
Edad	14-30	8,7 (16,8)=↓8,1	12,7 (16,9)=↓4,2
	31-50	50,3 (35,8)=↑14,5	48,5 (34,3)=↑14,2
	50-+	40 (47,3)= ↓7,3	43,2 (48,3)=↓5,1
Adscripción	Individual	73 (53)=↓20	63 (41)=↓22
	Asociativa	27 (47)=↑20	37 (59)=↑22
	Vecinales	15 (26,5)=↑11,5	14 (28,2)=↑14,2
	AMPAS	4 (11,5)=↑7,5	6 (16,2)=↑10,2

Elaboración propia en base a datos del Ayuntamiento de Zaragoza

En lo que se refiere al género, el porcentaje de propuestas llevadas a cabo por hombres es de 60,8%, considerablemente superior al de las mujeres, de 39,2%, cifras que si se comparan con el porcentaje censal confirman una clara sobrerrepresentación de las propuestas de los hombres -y por ende una infrarrepresentación de las mujeres- del 12,6%.

Si se pone atención en la participación según la edad, los datos reflejan una participación concentrada en las franjas de 31-50 y 50-+, que aglutinan más del 90% de las propuestas registradas en las dos ediciones. Si se comparan con el porcentaje censal, se observa que existe una infrarrepresentación de entorno al 4-8% tanto en los grupos de edad de 14-30 como en los de 50-+, mientras que la de 31-50 alcanza una sobrerrepresentación del 14,2%.

Finalmente, atendiendo a las propuestas por adscripción, lo primero que hay que destacar es que hubo una mayor emisión de demandas planteadas por ciudadanía a nivel individual (73% y 63%) que por entidades (47% y 59%). Entre estas últimas, las

asociaciones que más participaron fueron las vecinales (15% y 14%) frente a las AMPAS (4 y 6%).

En cuanto a la ejecución de las propuestas, en la primera edición el 53% provenían de la ciudadanía individual frente al 47% de entidades, y en la segunda edición el 41% provenían de la ciudadanía individual frente al 59% de asociaciones. Sin embargo, si se compara con el volumen de propuestas realizadas, las entidades lograron una sobrerrepresentación en las propuestas ejecutadas, ya que se ejecutaron un 20% y 22% más que las individuales en cada una de las ediciones. Estos resultados, vendrían a cuestionar la percepción generalizada de las asociaciones vecinales, que consideraban que el diseño del proceso les perjudicaba en beneficio de la participación digital y los supuestos “lobbies” asociados a este tipo de participación.

3. Votaciones finales

Una vez valoradas técnicamente las propuestas más apoyadas y ratificadas para las juntas. En la siguiente tabla se muestran las votaciones finales de las dos ediciones en función de su adscripción territorial (distrito/barrio) y la forma de participación (online/presencial). En este caso, como solo se podía realizar una votación por persona, se incorpora el porcentaje de votantes en función del censo municipal en cada uno de los distritos, lo que permite medir que distritos y barrios rurales tuvieron una mayor y menor participación.

Tabla 54. Votación final: nº total, digital y presencial

Distrito/ Barrio Rural	Edición 2017				Edición 2018-2019			
	Distritos							
	Nº total	% Part.	% Digital	% Presencia	Nº total	% Part.	% Digital	% Presencia
Delicias	371	0,4	86	14	405	0,4	79,4	20,6
El Rabal	1084	1,7	91,8	8,2	627	0,9	96	4
San José	610	1	75,3	24,3	406	0,7	85,4	14,6
Actúr-Rey Fernando	551	1,1	94,8	5,2	781	1,5	80,1	19,9
Centro	171	0,4	82,3	11,7	201	0,4	77,4	22,6
Universidad	256	0,6	90,7	9,3	447	1	88,3	21,7

Casco Histórico	334	0,8	85,3	14,7	273	0,7	94,4	5,6
Casablanca	613	1,7	74,4	25,6	89	0,9	35,8	64,2
Las Fuentes	156	0,4	81,2	12,8	158	0,4	81,8	19,2
Torrero La-Paz	251	0,7	90,9	9,1	385	1,1	91,2	2,8
Oliver-Valdefierro	390	1,6	90,5	9,5	446	0,7	72,3	27,7
La Almozara	617	2,3	48,2	51,8	290	1,1	48,5	51,5
Santa Isabel	177	1,6	84,8	15,2	156	1,4	88	2
Miralbueno	551	5,7	85,9	14,1	213	2,33	95,5	4,5
Distrito Sur					548	1,8	95,9	4,1
TOTAL DISTRITOS	6132	1,1	82,5	17,5	5425	0,9	83,4	
	Barrio Rural							
					Nº total	% Part	% Digital	% Presencial
Casetas					166	1,9	42,2	57,8
Garrapinillos					90	1,86	46,7	53,3
Montañana					160	5,7	37,5	62,5
Movera					211	8,7	31,8	68,2
Juslibol-El Zorongo					65	2,8	38,5	61,5
San Juan de Mozarrifar					119	5,4	33,6	66,4
La Cartuja Baja					441	24,5	28,1	71,9
Monzalbarba					No votación			
Peñaflor					49	4,6	28,6	71,4
Venta del Olivar					39	5,4	20,7	79,3

San Gregorio					No votación			
Alfocea					26	19,8	23,9	76,1
Villarrapa					No votación			
Torrecilla de Valmadrid					19	82,6	10,5	89,5
TOTAL RURALES					1385	5,5	33,3	66,7
ZARAGOZA	6132	1,1	82,5	17,5	6810	1,2	74,9	25,1

Elaboración propia en base a datos del Ayuntamiento de Zaragoza

De los datos de participación presentados, se identifican varios aspectos destacables en diferentes niveles. Primero de todo, el nivel de votación general fue del 1,1% respecto al censo total en la primera edición, y en la segunda de 1,2%, un ligero ascenso producido por la inclusión de los barrios rurales. Sin embargo, si se compara sólo entre distritos, existe una disminución de dos décimas respecto al año anterior. En barrios rurales, la participación alcanza el 5,5%, cifra considerablemente superior. Si desagregamos el voto a nivel de distrito, los que más participaron en la primera edición fueron Miralbueno (5,7%), La Almozara (2,3%) y El Rabal (1,7%), mientras que los que menos participaron son Centro, Delicias y Las Fuentes con 0,4%. En la segunda edición, los distritos que más participaron fueron Miralbueno (2,3%), el recién creado Distrito Sur (1,8%) y Actúr-Rey Fernando (1,5%), mientras que de nuevo los que menos participaron fueron Centro, Delicias y Las Fuentes con los mismos porcentajes. En los barrios rurales, destaca Torrecilla de Valmadrid con una participación de 82,6%, una cifra que debe ser interpretada prudentemente ya que solo votaron 19 personas. Además, destacan otras localidades como la Cartuja Baja, con 24,5% de participación.

Si se analiza la participación en función del canal, a nivel de toda la ciudad predomina la vía digital con un 74,9%. Una cifra que todavía es mayor a nivel de distrito con un 82,5% y 83,4% en las dos ediciones. No obstante, hay excepciones como la Almozara (48,2% y 51,5%) y Casablanca (64,2% 2ªedición), donde la participación predominantemente fue la presencial. De igual manera, destaca la forma presencial en los barrios rurales, siendo de media del 66,7%.

Finalmente, se muestra la votación en función del género y la edad a nivel de toda la ciudad. En este caso, no existe información desagregada territorialmente. Al igual que los datos presentados sobre la participación en propuestas, la cifra entre paréntesis corresponde al porcentaje censal y el total a la variación en relación a la votación de

acuerdo a ese grupo poblacional. Para la edición 2018-2019, no se cuenta con los datos de participación en función del género.

Tabla 55. Porcentaje de participación en la fase de votación final en función del género y la edad

Variables		Edición 2017	Edición 2018-2019
Género	Hombres	44 (48,2)=↓4,2	No existen datos disponibles
	Mujeres	56 (51,8)= ↑4,2	
Edad	14-30	11,2 (16,8)=↓4,8	6,3 (16,9)=↓10,6
	31-50	70,9 (35,8)=↑35,8	68,8 (34,3)= ↑34,5
	50-+	17,9 (47,3)=↓29,4	23,8 (48,3)= ↓24,5

Elaboración propia en base a datos del Ayuntamiento de Zaragoza

Los resultados nos muestran que la participación de las mujeres en la votación final de la edición 2017 es 12 puntos porcentuales superior a la de los hombres, viéndose mutuamente supra/infra representados en un 4,2% respectivamente. En cuanto a las votaciones por grupos de edad, sobresale el intervalo de 31 a 50 años, que alcanza el 70,9% y el 68,8% en ambas ediciones, viéndose ampliamente sobrerrepresentado con un 35,8% y 34,5%. En cambio, los otros dos grupos de edad muestran una participación mucho menor. Si bien, los jóvenes (14-30 años) son los que menos participan, especialmente la segunda edición (6,3%), el grupo poblacional más infrarrepresentado es el grupo de +50 años, con un 29,4% y un 24,5% en cada ocasión.

Antes de pasar a las conclusiones finales del caso de estudio, es pertinente realizar una síntesis de los resultados de participación desde una perspectiva más analítica, tratando de plantear los factores que permiten explicar el nivel de participación en cada uno de los distritos/barrios y grupos poblacionales.

Lo primero que habría que anotar es lo que puede resultar una obviedad: para realizar una buena interpretación de la participación se necesita un buen registro de la misma, incorporando indicadores que permitan visibilizar a los presentes y a los ausentes. En este sentido, la posibilidad de disponer de los datos de participación desagregados territorialmente, en función del género, la edad, la adscripción del participante (asociación/individuo) o el territorio, es de valorar. Sin embargo, existe cierta disparidad en el registro de las dos ediciones que impide, en algunos casos, comparar la evolución. Además, no se incorporaron algunas variables que hubieran sido de gran utilidad a la hora de determinar la tipología del participante. Entre éstas se pueden

apuntar: país de origen, nivel de estudios o renta per cápita. Este déficit informativo que se ha tratado de corregir cruzando los resultados de participación con las cifras de a nivel barrial que, si bien no son completamente ajustadas a la realidad, sí que nos pueden mostrar ciertas tendencias.

A continuación, se presenta una síntesis de los resultados de la participación en las dos ediciones de los presupuestos participativos llevados a cabo en Zaragoza:

Territorio

Teniendo en cuenta la participación registrada en la fase de propuestas y de votación, los distritos que más participaron fueron El Rabal, Actúr Rey-Fernando, Miralbueno y Distrito-Sur. Si se analizan los índices socioeconómicos de estos distritos, se puede observar que todos ellos tienen una renta per cápita media. Además, tanto Actúr Rey Fernando como Miralbueno y Distrito Sur, se encuentran entre los distritos con una edad media más baja y un índice de envejecimiento más reducido. Por otro lado, Actúr-Rey Fernando es el segundo distrito con una menor tasa de extranjeros.

En cuanto a los que menos participan, destaca Distrito Centro, las Fuentes y Delicias. Todos ellos se caracterizan por poseer los índices de envejecimiento más elevados de la ciudad. Por otro, mientras que el Centro es el distrito de la ciudad de mayor renta per cápita y mayor porcentaje de población con estudios superiores, Las Fuentes y Delicias son por el contrario los distritos donde la renta per cápita y el nivel de estudios superiores es menor. Además, Delicias es con creces el distrito que más tasa de población extranjera reúne.

En cuanto a las formas de participación, predomina la participación digital en los distritos frente a la presencial en los barrios rurales. Asimismo, los distritos donde mayor es la participación presencial son San José, Las Fuentes, La Almozara y Casablanca⁸⁷, siendo distritos con mayor índice de envejecimiento.

De lo anterior, se pueden concluir las siguientes tendencias:

- Existe un sesgo de participación en función de la edad.

Los que menos participan son los barrios más envejecidos, un aspecto que está relacionado a su vez con la brecha digital, al ser un proceso caracterizado por un diseño principalmente online. Ello también es reconocible en los barrios rurales, con índices de envejecimiento superiores a la media zaragozana y donde precisamente la

⁸⁷ En el caso de Casablanca la participación presencial aumenta significativamente en la segunda edición debido a la creación del Distrito Sur que le hace perder el territorio donde se concentra la población más joven, resultando un aumento significativo de la edad media y por ende del índice de envejecimiento.

participación presencial fue muy superior a la de la media de distritos. De la misma manera, los distritos que más participaron fueron los que menor índice de envejecimiento concentran.

- La renta per cápita y el nivel de estudios son factores que condicionan la participación.

En los distritos donde más alta y baja son estas variables, menor es la participación. Esto vendría a indicar que tanto las clases bajas como las altas, son las que menos participan, frente a una clase media más implicada.

- Existe un sesgo en función del país de origen.

La tasa de extranjería influye en el nivel de participación. En los barrios donde menos se participa es donde mayor es la tasa de extranjeros, como representa el caso de Delicias, con un 22%, mientras que en aquellos donde la tasa es menor, la participación es más elevada, como sucede en Miralbueno, con un 5,3%.

Además, cabría incluir otros factores explicativos como son: (a) capacidad organizativa, como sucede en el caso de El Rabal o Torrecilla de Valmadrid, donde las juntas tuvieron una gran implicación, o (b) el nivel de necesidades que pueden tener un barrio, especialmente aquellos no consolidados y que requieren de mayores infraestructuras, como sucede en el caso de Miralbueno o Distrito Sur, con un alto grado de participación.

Género

Mientras que en la fase de propuestas, la participación fue considerablemente superior por parte de los hombres frente a las mujeres, con un 12,6 % de infrarrepresentación respecto a estas últimas, en la fase de votaciones las mujeres participaron más que los hombres, siendo menor la diferencia que en la fase anterior con un 4,2%. Así, aunque no se aprecia un sesgo de género claro, sí que se podría afirmar que hay un sesgo de género en cuanto a la fase de participación: los hombres participan más en las propuestas (participación propositiva), mientras que las mujeres participan más en las votaciones (participación agregativa).

Pese a que no hay datos desagregados de la participación presencial en función del género, sí que en las observaciones que se pudieron realizar durante el trabajo de campo se identificó una predominancia masculina en estos espacios. Por lo tanto, además de un sesgo en función de la fase de participación, también se identifica un

sesgo en cuanto a su canal: mientras que los hombres tienen una mayor participación en los espacios presenciales, las mujeres participan más en los canales digitales.

Sin tener evidencias que permitan demostrarlo, una hipótesis podría relacionarse a las desigualdades relacionadas con la división sexual del trabajo: el recargo de tareas de cuidado lleva a una reducción de las mujeres en sus tiempos que solo les permite participar de forma momentánea y sin una gran dedicación.

Edad

Los datos de participantes según la edad confirman el sesgo identificado a nivel territorial. Por un lado, se aprecia que los jóvenes de 14 a 30 años son los que menos participan, concentrándose la participación en los mayores de 30 años, especialmente el grupo de 31 a 50 años. No obstante, si atendemos a la relación de la participación en función del porcentaje de estos grupos de edad en el censo poblacional, se observa una infrarrepresentación de los mayores de + de 50 años, mientras que los de 31-50 años se ven claramente sobrerrepresentados, especialmente en la fase de votación.

Adscripción (Individual/Asociativa)

Tanto en la fase de propuestas como en la de votación, se observa una participación predominantemente individual. Sin embargo, en la fase de deliberación, la presencia individual es mucho menor, donde predominan los actores asociados a los modos de gobernanza participativa tradicional. No obstante, si se atiende al porcentaje de propuestas ejecutadas, se observa que las asociaciones tienen muchas posibilidades de que su propuesta sea ejecutada frente a las individuales, un aspecto que se explica precisamente por el control de los espacios deliberativos por parte de las entidades, donde tienen la opción de seleccionar 15 propuestas más por distrito, además de las ya seleccionadas en la fase de apoyos.

3.2.5. Conclusiones

Como se apuntó en la presentación del marco analítico de esta investigación, la selectividad estratégica (Jessop, 1999), equiparada al modo de gobernanza participativa en este estudio, se explica tanto por su dimensión temporal (selectividad estratégica pasada o *path dependence*), como por su dimensión relacional (articulación entre las diferentes dimensiones del Enfoque Estratégico Relacional-EER-) (Jessop, 2017); es en la capacidad de articular estas dimensiones, donde reside el valor analítico de esta investigación.

De acuerdo a lo anterior, a continuación se presentan las principales características de cada una de las dimensiones y variables del EER, teniendo en cuenta la dimensión temporal, de manera que se puedan identificar los cambios y continuidades en el modo de gobernanza participativo a partir de la llegada al gobierno municipal de ZEC en 2015.

Modo de articulación institucional

Lo primero que se ha de destacar de esta dimensión es que ZEC fue el primer gobierno de la ciudad con menor número de concejales. Históricamente, el sistema de partidos en la ciudad se había caracterizado por la necesidad de pactar para asegurar la gobernabilidad durante la legislatura. Así, la decisión de gobernar en minoría, más las conflictivas relaciones con los partidos que le otorgaron la investidura (PSOE y CHA), dificultaron la implementación de muchas de las políticas propuestas en su programa. Además de las conflictivas relaciones con la oposición, a nivel interno tampoco hubo una plena cohesión. La diversidad de la propia confluencia, propició que se llevaran a cabo diferentes planteamientos, no tanto en los objetivos sino en los métodos para llevarlos a cabo. Especialmente, esto se evidenció en la implementación de los procesos participativos. Por un lado, estaba la visión defendida por la Consejera de Participación y el bloque de independientes de la confluencia, quienes consideraban que los espacios de participación y decisión se debían extender a toda la población, introduciendo para ello nuevas formas de participación como la digital. Por otro lado, se encontraba la visión defendida fundamentalmente por el sector de Izquierda Unida que daba más valor a la participación de las asociaciones. Dos modos de gobernanza y selectividad estratégica que estuvieron presentes durante toda la legislatura. Esta división, dificultó la posibilidad de llevar a cabo un plan de participación integrado y transversal entre todas las áreas, implementándose un modelo de participación en función del concejal que estuviera a cargo en cada una de ellas.

Pese a las dificultades planteadas, el amplio proceso participativo que se forjó durante la conformación de la candidatura municipalista, permitió que la participación ciudadana como elemento regenerador de la democracia local ocupara un papel prioritario. Esto se demostró tanto en el programa electoral como, posteriormente, en el organigrama municipal en el que el Área de Participación pasó de tener un lugar marginal y subordinado, a contar con un área propia, en la que se incluyeron otros servicios más allá del de distritos y centros cívicos, presentes desde la década de los 1980. Especialmente notoria fue la creación de la Oficina técnica de Participación,

Transparencia y Gobierno Abierto, encargada de implementar y coordinar todos los procesos de participación con otras áreas, aspecto que permitió promover cierta transversalidad. No obstante, como ya se ha comentado, la dificultad de romper con la lógica compartimentada de las áreas, redujo el impacto real que pretendía tener la Oficina, produciéndose más bien dicha transversalidad en proyectos concretos, como los PsPt o los Planes de Barrio. Además, varios testimonios plantan la dificultad que se tuvo de no contar con un equipo de funcionarios especializados en participación ciudadana, síntoma del poco valor que se le había dado a esta función históricamente. Asimismo, existieron trabas importantes a la hora de generar procesos de formación al interior del cuerpo funcional. Por último, la dificultad legal para incorporar nuevos funcionarios en plantilla fue otro de los factores que dificultó tener un equipo adecuado, lo que obligó a contratar a un agente externo para la facilitación durante la primera edición de los PsPt, aspecto que fue criticado por una parte de los agentes sociales al considerarlo una manera de desprestigiar el cuerpo público y fomentar cierta privatización de las funciones.

Pese a ello, el protagonismo del Área de Participación en el organigrama municipal permitió, como nunca se había hecho antes, un aumento de los recursos destinados a la participación tanto a nivel de personal como a nivel económico. En concreto, de las inversiones municipales para los PsPt, se destinaron un 10,6% para el año 2017 y un 15,3% para el 2018, superando con creces el 5% planteado en el programa electoral. Un presupuesto que no solo provenía del Área de Participación, sino que contó con el apoyo de otras áreas, especialmente la de Urbanismo, donde se llevaron a cabo la mayoría de obras propuestas, demostrando el carácter transversal que dotaron a los PsPt. Una colaboración que no estuvo exenta de problemas, principalmente producidas por la carga de trabajo que supuso al cuerpo funcional, dado que no vino acompañado de una reducción en otras tareas o un aumento de plantilla, aspecto que en opinión del personal técnico, llevó a momentos de auténtico desborde. Debido a la incapacidad de llevar a cabo un acompañamiento más profundo, esta colaboración, generada sobre todo con el Área de Urbanismo, se llevó a cabo mediante la Plataforma Digital de Gobierno Abierto, la cual permitió informar y participar de manera online a la ciudadanía en los procesos implementados.

En lo que se refiere al marco normativo de la participación, hay que anotar que históricamente el Ayuntamiento de Zaragoza había adoptado una actitud gregaria hacia las instituciones superiores, adaptándose a las nuevas directrices más allá de impulsar por sí mismo innovaciones legislativas en la materia. Durante la legislatura de ZEC, pese a que en su programa electoral era una de sus propuestas, no fue una

prioridad para el Área de Participación, privilegiando más la práctica que la norma. No obstante, por iniciativa de CHA, se acabó impulsando un proceso de reforma limitado a la modificación del modelo de Consejos que, de nuevo, se vio paralizado por la oposición del resto de los partidos políticos.

Modo de intervención

Más allá de las disputas por el modelo de participación al interior del propio gobierno, se aprecia un cambio promovido por el Área de Participación, pasando de un modelo fundamentado en los consejos u órganos de participación, caracterizados por ser estables, restringidos y consultivos, a un modelo de procesos participativos, con un carácter vinculante y abierto a un mayor número de actores de la sociedad. Esto no significó que se acabara con el anterior modelo. De hecho, el número de consejos sectoriales aumentó, aunque en muchos de ellos con poca continuidad, elemento compartido con el pasado. Más bien, el desarrollo de procesos participativos abiertos, supuso que se establecieran nuevos canales de comunicación entre la administración y la ciudadanía, lo que permitió a su vez la incorporación de nuevos actores, más allá de las entidades que habían ocupado los espacios de gobernanza participativa históricamente. En este nuevo modelo, la digitalización del proceso fue sin duda un elemento innovador que permitió la participación de nuevos agentes tanto a nivel individual como de nuevas entidades, en aspectos más trascendentales de los que se habían llevado a cabo en las encuestas ciudadanas.

Este cambio en las formas de relación entre la administración y la ciudadanía, se visibilizó también en proyectos como la cogestión de espacios, ampliando las formas de colaboración público-comunitaria frente a las público-empresariales. También el impulso de la transparencia y la rendición de cuentas en formato online y presencial, fue un aspecto destacable durante la legislatura.

Este aumento de canales e intensidad en las relaciones entre la administración y la ciudadanía, permitió romper con un *habitus* funcional basado en lógicas de acción tecnocráticas. La creación de espacios constantes de interacción como la Comisión de Seguimiento de los PsPt, permitió generar procesos pedagógicos de reconocimiento y valorización de saberes, visibilizando necesidades que ayudó en muchos casos a que los técnicos llevaran a cabo acciones teniendo en cuenta otros criterios.

Sin embargo, este *habitus* de encuentro, también generó relaciones de confusión, confrontación y frustración. Pese a que el nivel de ejecución de las propuestas aprobadas en los PsPt fue alto, sobre todo en la primera edición, los informes

realizados por los técnicos no fueron entendidos en algunas ocasiones, algo que se evidenció tanto en las evaluaciones como en las entrevistas realizadas.

En lo que se refiere a las relaciones establecidas entre la propia ciudadanía, se valora como los espacios impulsados durante los PsPt, permitieron generar puntos de encuentro, reconocimiento y propuesta conjunta entre actores diversos del territorio. Asimismo, antiguas asociaciones vecinales reconocieron que los PsPt les obligaron a movilizarse y fortalecer los lazos con la vecindad. Sin embargo, también se identificó una falta de deliberación, puesta en común y consenso sobre las necesidades del barrio. El diseño del modelo, enfocado fundamentalmente en la participación online, promovió un espíritu competitivo basado en recabar apoyos y votos. Incluso en los momentos que existió cierta colaboración, se pensó más desde una lógica agregativa (recopilar votos), que desde una deliberativa (buscar el consenso).

Uno de los principios de los PsPt marcados por la Consejería fue “la complementariedad entre la democracia representativa y participativa”. Para ello, se planteó un diseño que combinaba nuevos órganos con antiguos espacios preexistentes de participación. Si bien, esto se puede ver como una manera de buscar un equilibrio entre el antiguo y el nuevo modelo de gobernanza participativa, permitiendo a los actores tradicionales tener una mayor relevancia en el proceso, en la práctica se convirtió en un escollo, reproduciendo la confrontación existente en el pleno municipal y aprovechando esos espacios para desacreditar al gobierno. Algo similar sucedió con la reforma del reglamento. Esto lleva a plantearse si realmente, a diferencia de lo que se suele afirmar, es compatible la democracia representativa con la participativa. En este sentido, es necesario preguntarse: ¿es posible promover un nuevo modelo de gobernanza participativa en base al apoyo de los actores privilegiados por el antiguo modelo?

Modo de representación

Destacar que el modo de representación está claramente condicionado por los otros dos modos: articulación institucional e intervención. Dicho de otra manera, el número y tipo de participantes está condicionado por los recursos y el diseño implementado por la administración. Sin embargo, al margen de los «efectos de estatalidad» (Jessop, 2008 [2002]), existen otros factores estructurales que no deben pasar desapercibidos.

En el caso de los PsPt, se evidencia que el modelo predominantemente online, condicionó la participación, permitiendo abrirla tanto en número como en tipo de participantes. En este sentido, destaca la gran participación de personas a nivel individual como de entidades que históricamente no habían tenido un espacio

protagonista en el modelo de gobernanza anterior, como es el caso de las AMPAS, con más recursos en este tipo de participación que las asociaciones vecinales tradicionales.

Asimismo, destaca la infrarrepresentación del grupo de mayor edad (50+), afectado por la llamada «brecha digital». No obstante, también hay que tener en cuenta desigualdades estructurales que aunque no dependen directamente de la administración, deberían tenerlo en cuenta. Pese a que la digitalización del proceso y el interés por parte del Área de que sirviera como un instrumento de “fomento de la cultura de la participación, promocionando especialmente la franja de 14 a 18 años”, el grupo de edad más joven apenas participó. Asimismo, se identifica una brecha ligada al país de origen, siendo los barrios con más extranjeros los que menos participaron.

También hay que resaltar como en los barrios con una renta más baja y más alta, la participación es menor, mientras que en los barrios con una renta media, son los que más participaron. En cuanto al género, si bien la participación femenina es mayor que en los órganos preexistentes de participación, sigue existiendo un sesgo ligado al modo de participación, siendo las formas en que más tiempo se dedica donde más infrarrepresentadas están. Finalmente, existen otros factores como la carencia de servicios o la capacidad organizativa que también han de tenerse en cuenta. Así, nuevos barrios en desarrollo como Miralbueno y Arco Sur, donde las necesidades de infraestructura eran muy importantes, fueron de las que más participaron. De la misma manera, barrios con un importante tejido como El Rabal, también destacaron en su nivel de participación.

3.3. VALLADOLID

3.3.1. Contextualización

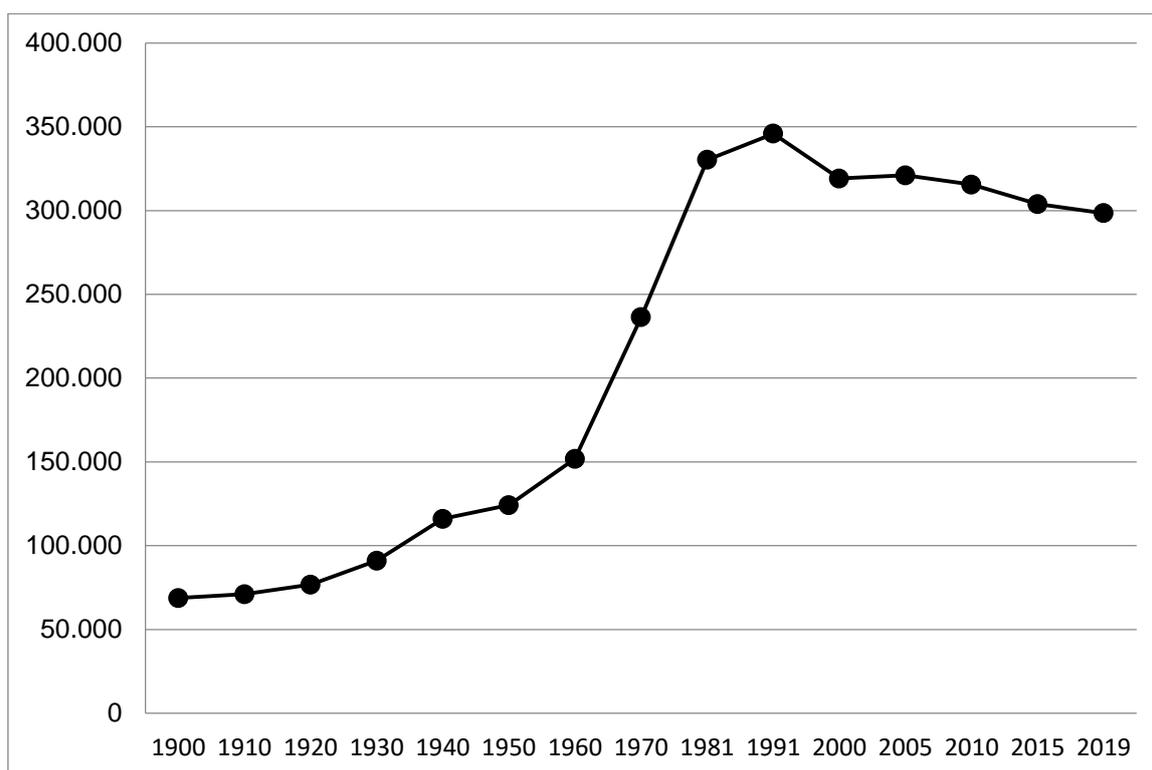
a) Contexto socioeconómico

Valladolid es la segunda ciudad con mayor población de las tres seleccionadas. Según el censo municipal, en el año 2015, la capital de Castilla y León contaba con 303.905 habitantes. Su término municipal tiene una extensión de 197 km², con una densidad poblacional de 1516,2 habitantes por km². El área metropolitana está integrada por 23 municipios que aglutinan más de cien mil personas, lo que genera un gran número de desplazamientos diarios hacia la centralidad vallisoletana. En relación a la población de toda la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la ciudad representaba en 2015 un 12,3%.

A nivel demográfico, Valladolid mantuvo un crecimiento constante durante todo el siglo XX, especialmente intenso entre las décadas de 1960 y 1970, cuando aumentó más del doble, pasando de 151.953 habitantes en 1960 a 330.242 en 1980. Este crecimiento se produjo debido a la consolidación de la ciudad como polo industrial de la región, destacando especialmente la instalación de la fábrica automovilística Renault y otras industrias como Endasa, Michelin o Pegaso (Calderón, 1992).

A partir de la década de los 1980, la desindustrialización, la disminución de la tasa de natalidad y la migración de la población a otras localidades, especialmente aquellas situadas en el área metropolitana (Fernández-Maroto, Una aproximación a las inercias de la planificación urbanística reciente en España a través del caso de Valladolid (1979-2012), 2019), significó una reducción en el crecimiento de la población. En 1991 la ciudad llegó a su máximo histórico poblacional con 345 mil habitantes. A partir de ese momento, la capital vallisoletana comenzó a perder población paulatinamente hasta la actualidad. En este periodo de 25 años, ha visto reducir su población en aproximadamente 50 mil habitantes, es decir, un 15% respecto a la población de 1991.

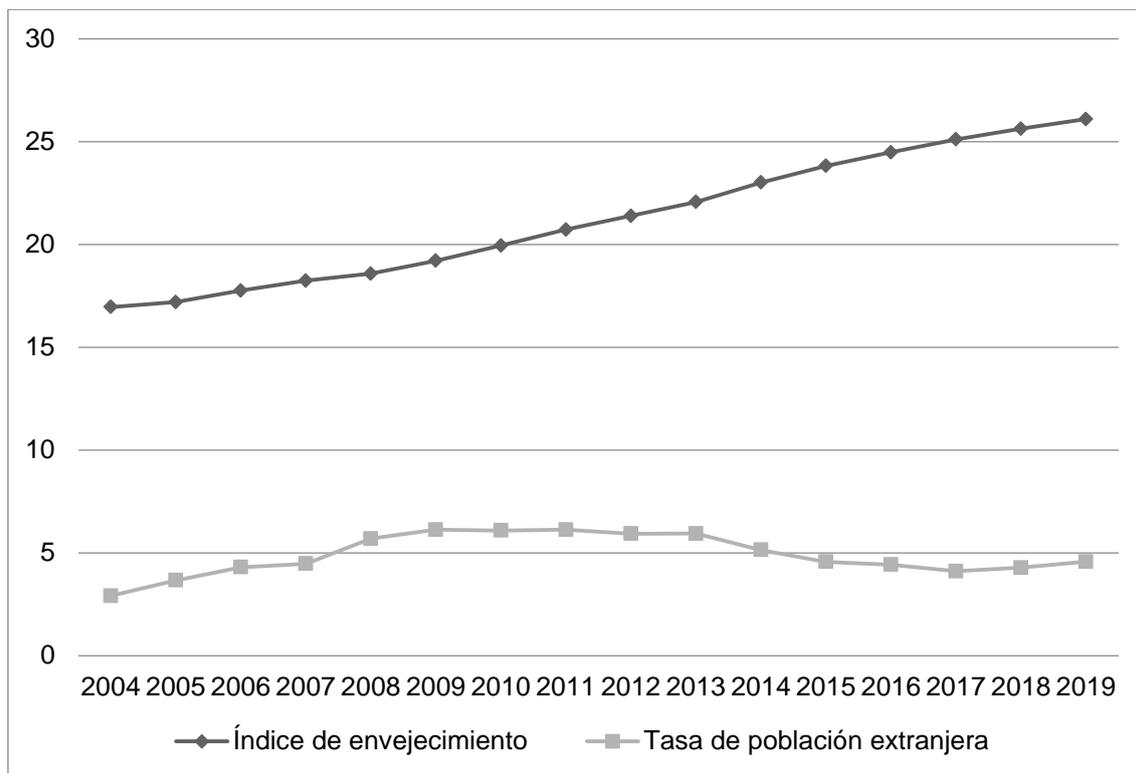
Gráfico 23. Evolución población Valladolid 1900-2019



Elaboración propia a partir de datos del INE y del Censo Municipal

En lo que se refiere a la estructura de edad, se observa un constante envejecimiento. Para 2019, los mayores de 65 años representaban el 26% de la población. A su vez, la tasa de población extranjera en la ciudad apenas ha sufrido modificaciones desde 2004, situándose en torno a la cifra del 5%, lo que impide que se produzca un aumento de población joven en la ciudad gracias al aumento de tasas de natalidad que suele conllevar este grupo poblacional. De 2004 a 2019, se ha pasado de 68.616 jóvenes de entre 14 a 29 años (21,1%) a 39.249 (13,1%), una pérdida bastante significativa.

Gráfico 24. Índice de envejecimiento y tasa de población extranjera 2004-2019 Valladolid



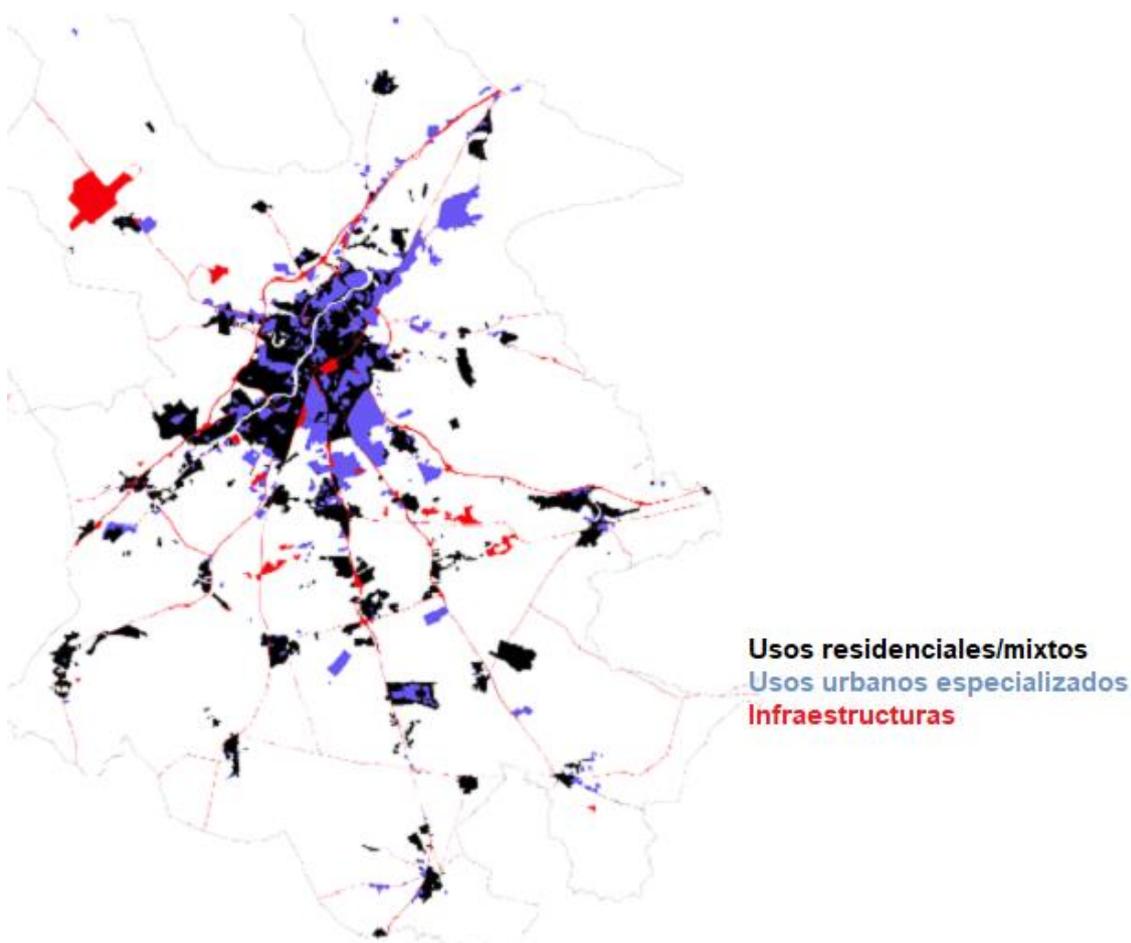
Elaboración propia a partir de los datos del censo municipal

En lo que se refiere a la evolución de la estructura urbana de la ciudad, hasta la década de 1970, las operaciones inmobiliarias estuvieron gestionadas fundamentalmente por el Estado, quien desarrolló unas políticas orientadas a la densificación del centro y la promoción de viviendas en el extrarradio destinadas a los nuevos obreros industriales provenientes de las áreas rurales. El crecimiento exponencial de la población durante esa época supuso una ampliación exponencial de la frontera urbana promovida por los gobiernos de esa época. El Plan de Ordenación de 1970 proyectaba para 2003 una población de 780 mil habitantes, cuando en realidad no alcanzó ni los 300 mil habitantes (Fernández-Maroto, 2015).

A partir de entonces, la planificación urbana de Valladolid se caracterizó por la expansión continuada de manera fragmentada y segregada, motivada por la falta de regulación y priorizando los intereses de promotores e inmobiliarias frente al interés de mantener una ciudad compacta y cohesionada (ibíd.). Entre 1998 y 2003 se llegaron a aprobar hasta un total de 19 planes parciales. Sin embargo, la competencia con el crecimiento de otros municipios adyacentes y la crisis, llevó al agotamiento del modelo expansivo, aprobándose únicamente 5 planes parciales de 2003 a 2011 (Fernández-Maroto, 2019). Alguno de ellos estuvo sujeto a procesos judiciales como el de la “ciudad de la comunicación”, en la que se pretendían destinar 40ha para terrenos

industriales o el soterramiento del ferrocarril, operación que buscaba la construcción de 6 mil viviendas en 175 mil metros cuadrados. Entre 2001 y 2010 se construyeron un total de 22642 viviendas en el área municipal y 25536 en el resto de municipios de la metrópolis (ibíd.). Con el cambio de gobierno en el año 2015, se anularon los planes parciales proyectados, enfocando la planificación hacia la ciudad construida.

Gráfico 25. Ocupación de suelo urbano Valladolid 2015

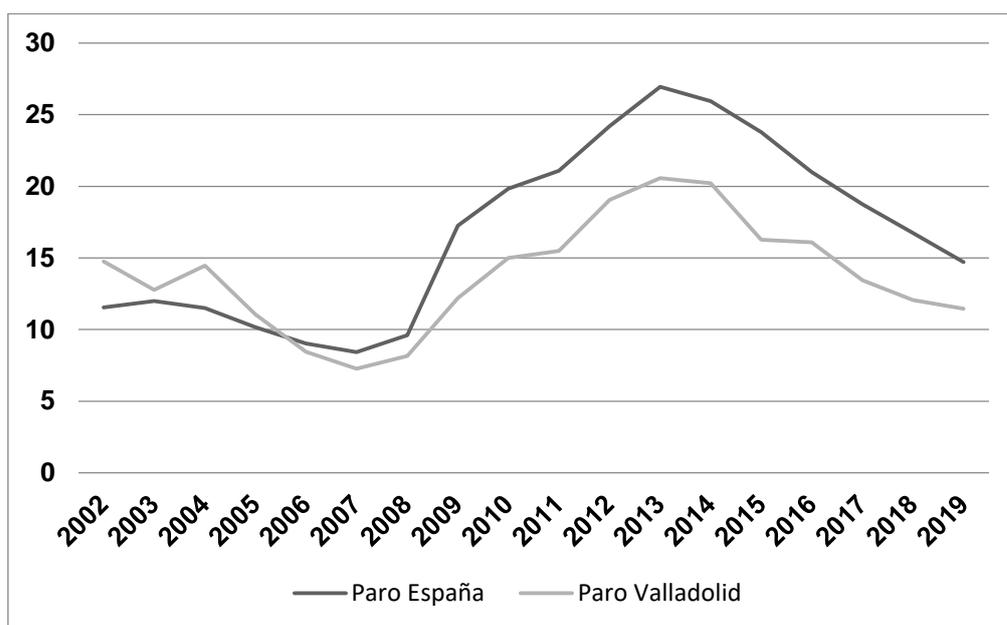


Fuente: Jimenez, 2015, pág. 189

En lo que se refiere a las cuentas municipales, el mayor ratio de endeudamiento municipal se produjo en 2011, cuando se alcanzó el 77,7%. A partir de entonces, ha ido disminuyendo hasta 2019 en el que se situaba en un 36%.

En la evolución de los datos del paro de la provincia (no existen a nivel municipal), se observa un descenso constante hasta 2007, reduciéndose hasta 7,3%. A partir de ese momento, se registra un aumento constante hasta el año 2013, que alcanza 20,58%. En los últimos años, de nuevo se ha producido un descenso hasta cifras previas a la crisis de 2008. En este sentido, hay que decir que exceptuando los primeros años de siglo, las cifras del paro han sido menores en Valladolid que en el resto de España.

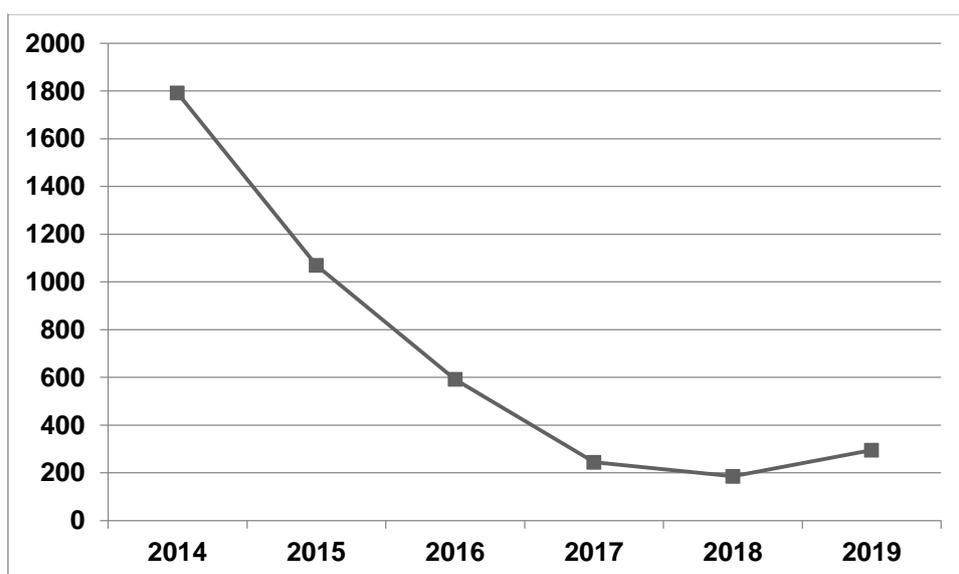
Gráfico 26. Evolución del paro Provincia de Valladolid y España. 2002-2019



Elaboración propia a partir de los datos del INE

En lo que se refiere al nivel de desigualdad por ingresos, entre 2015 y 2017, el índice de GINI muestran una cifras entre el 33 y el 31%, cifras ligeramente inferiores a la media de España. Respecto al número de ejecuciones producidas entre 2014 y 2019, intervalo de años del que se disponen datos a nivel provincial, el gráfico muestra una considerable caída entre 2014 y 2017, pasando de 1791 ejecuciones a 244. A partir de entonces se mantiene, produciéndose un pequeño remonte para el año 2019.

Gráfico 27. Nº Ejecuciones hipotecarias provincia de Valladolid 2014-2019



Elaboración a partir de datos del INE

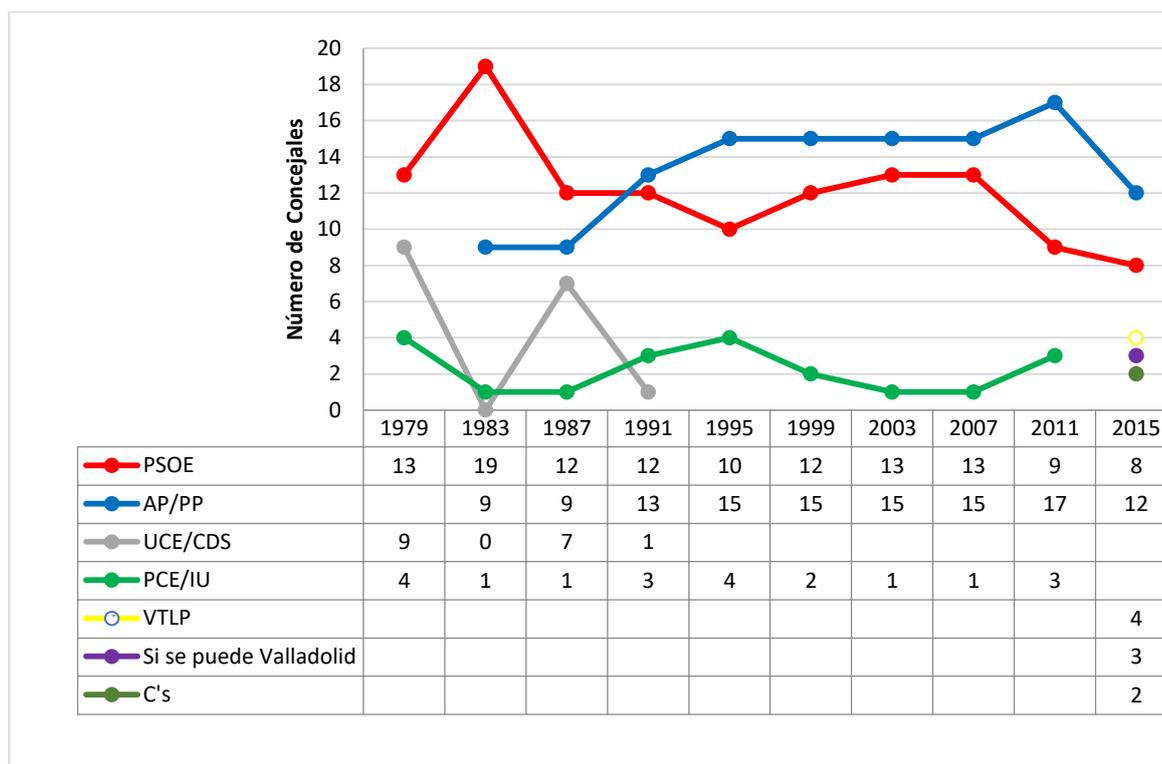
b) Contexto sociopolítico

El sistema de partidos en Valladolid se ha destacado por su carácter claramente bipartidista y personalista. Antes de 2015 solo habían gobernado dos alcaldes. Por parte del PSOE, las cuatro primeras legislaturas (1979-1995) estuvieron a cargo de Tomás Rodríguez Bolaños⁸⁸. La única mayoría absoluta que obtuvo fue durante la legislatura 1983-1987, necesitando llegar a acuerdos con el PCE e IU en las restantes. En el caso del PP, las siguientes cuatro legislaturas (1995-2015) estuvieron a cargo de Francisco Javier de la Riva, quien no necesito pactar ya que en todas las legislaturas gobernó con mayoría absoluta.

En las elecciones de 2015, el PP obtuvo los peores resultados de su historia, consiguiendo ocho diputados. Así, tras veinte años de dominio absoluto, el PSOE volvió a gobernar la ciudad con el apoyo Sí Se Puede Valladolid, marca de Podemos municipal, y Valladolid Toma La Palabra (VTLP), propuesta municipalista apoyada por IU. Con cuatro concejales, VTLP igualó los mejores resultados de una propuesta política a la izquierda del PSOE, obtenida por el PCE en 1979 y 1995, lo que le permitió acceder al gobierno municipal.

⁸⁸ Para las primeras elecciones de 1979, una parte del movimiento vecinal presentó su propia candidatura como agrupación de electores denominada “Lucha Popular”, lo que puede considerarse un antecedente al movimiento vecinal surgido en 2015. Sin embargo, la falta de financiación impidió que finalmente se presentasen **Invalid source specified.**

Gráfico 28. Concejales elecciones locales Valladolid 1979-2015



Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

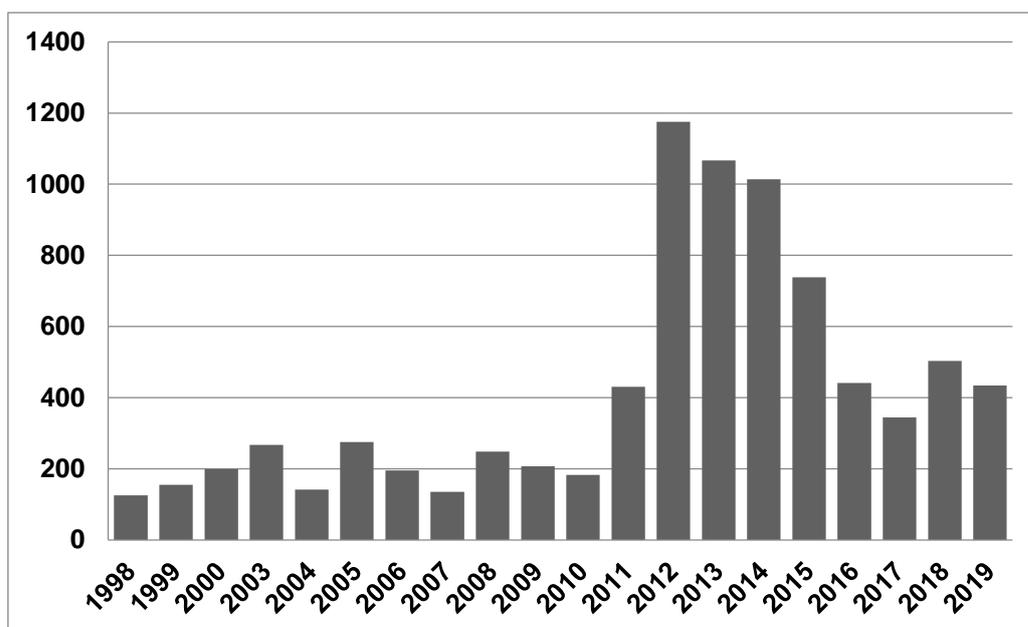
En lo que se refiere al tejido asociativo, Valladolid se ha destacado históricamente por tener una fuerte organización vecinal. La industrialización de la ciudad, la llegada masiva de población y la construcción de nuevos barrios segregados con pocos equipamientos durante la década de 1970 y 1980, supuso la conformación de asociaciones vecinales, tónica compartida con la mayoría de ciudades españolas. Ya desde 1970, la Juventud Obrera Católica (JOC), se constituyó como espacio de formación de base de donde surgieron varios de los líderes de las asociaciones vecinales constituidas entre 1976 y 1986 (Morell, 2011). La Federación de Asociaciones de Vecinos nació en 1980 bajo el nombre de “Federación Provincial de Asociaciones de Vecinos de Valladolid Antonio Machado”, estableciéndose como principal interlocutor de la sociedad civil con el Ayuntamiento desde ese momento, y teniendo un papel destacado en diferentes aspectos de las políticas públicas municipales como: elaboración de PGOU's, viviendas sociales, planes de movilidad, drogadicción, plan de soterramiento de las vías del tren o participación ciudadana (ibíd.).

A partir de 1980, la capacidad organizativa de las asociaciones de vecinos fue reduciéndose. La incorporación de algunos de los líderes a partidos políticos de izquierda, especialmente el Partido Comunista, y el control de las mismas

asociaciones por estos, generó dinámicas de cooptación e institucionalización que provocó el debilitamiento de los mismos. Asimismo, en su tesis doctoral, Morell apunta a otros factores de debilitamiento como la aparición a partir de 1990 de ONG's o la reducción de necesidades primarias en los barrios (ibíd.). En esa misma época, aparecerán también asociaciones de vecinos ligadas a los partidos de derecha.

En cuanto a la evolución del número de manifestaciones producidas en la provincia, se observa un incremento a partir de 2011, año del 15-M, multiplicándose a partir de entonces y manteniéndose en más de 1000 manifestaciones al año hasta 2015, cuando ira reduciéndose hasta llegar a las cifras de 2011. El ciclo de movilización responde en gran parte al movimiento de Los Indignados de 2011, con un fuerte impacto en la ciudad, reactivando el tejido asociativo e influyendo drásticamente en las elecciones locales de 2015.

Gráfico 29. Número de manifestaciones en la provincia de Valladolid 1998-2019⁸⁹



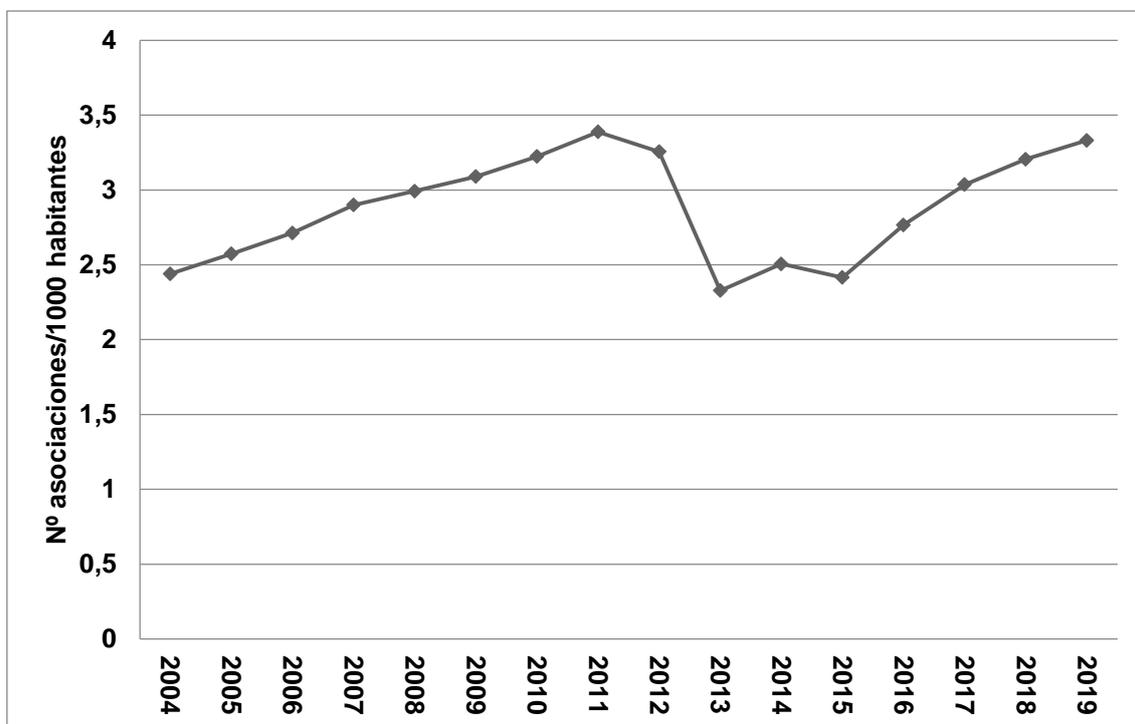
Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

Finalmente, en el siguiente gráfico se muestra la tasa de asociacionismo en la ciudad desde 2004 a 2019. Como se puede observar, se aprecia un incremento constante hasta 2011, que empieza a disminuir hasta 2015, volviéndose a producir un incremento constante hasta 2019, año en el que se equipara con el máximo histórico de 2011. En este sentido, se observa cómo los años de mayor movilización social, son

⁸⁹ No existen datos para el año 2001 y 2002

aquellos que más descendió el número de asociaciones registradas, lo que demuestra que no existe una relación entre asociacionismo y movilización.

Gráfico 30. Tasa de asociacionismo Valladolid 2004-2019



Elaboración propia a partir de la información otorgada por el Ayuntamiento de Valladolid

De acuerdo a los indicadores socioeconómicos mostrados, se pueden destacar los siguientes aspectos:

1. Crecimiento poblacional sostenido hasta la década de 1970 cuando, debido a proceso de industrialización, la ciudad se duplica. A partir de 1990, la desindustrialización y el crecimiento de otros municipios adyacentes, provoca una constante pérdida de población y el envejecimiento de la misma, al no atraer población de otras partes.
2. En términos de desarrollo urbano, la ciudad entró en un proceso de planificación expansiva descontrolado a partir de 1970 que aceleró la fragmentación y segregación de la ciudad, proceso que se interrumpió con la crisis de 2008.
3. El impacto de la crisis fue menor que en la media española, con unos ratios de paro y desigualdad más reducidos.

4. El sistema de partidos municipal se ha caracterizado por el bipartidismo y el personalismo. Para ello, el PSOE necesitó pactar con PCE e IU mientras que el PP no gracias a la obtención de mayorías absolutas.
5. La industrialización y creación de nuevos barrios provocó la consolidación de un potente asociacionismo vecinal que sin embargo fue perdiendo su fortaleza desde la década de los 1980, en una situación de significativo envejecimiento actual.

3.3.2. Evolución modelo de gobernanza participativa en Valladolid

Siguiendo con la estructura de cada uno de los capítulos de caso, a continuación se presenta la evolución del modelo de gobernanza participativa en el Ayuntamiento de Valladolid desde la restauración de la democracia hasta 2015, año en que VTLP pasó a gestionar la concejalía de participación. Para ello se ha tenido en cuenta tanto (1) el marco normativo sobre participación ciudadana, (2) la adscripción institucional de la participación ciudadana en el organigrama municipal, (3) el presupuesto destinado a la misma anualmente y (4) los principales mecanismos de participación implementados hasta 2015. A partir de estos cuatro elementos, se caracteriza el modelo de gobernanza participativo anterior, insumos imprescindibles a la hora de comparar e identificar los cambios entre la selectividad estratégica pasada y presente de la gobernanza participativa en el Ayuntamiento de Valladolid.

a) Evolución marco normativo de la participación ciudadana en Valladolid

Lo primero que se debe destacar en esta sección es que al acabar la legislatura de 2019, Valladolid seguía sin contar con un reglamento específico de participación. Existe una sección integrada en el Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Valladolid de 1989. Éste ha sido reformado en varias ocasiones pero apenas ha modificado los aspectos relacionados con participación ciudadana. Esto se explica principalmente por dos motivos: el poco interés en institucionalizar la participación ciudadana y la dificultad de llegar a un consenso entre los actores políticos y sociales (Manero, 2010).

La falta de reglamentación se ha tratado de resolver mediante la aprobación de reglamentos específicos sobre instrumentos de participación implementados como: consejos sociales (órganos estables de participación territorial), consejos municipales (órganos estables de participación sectorial), centros cívicos o transparencia. A continuación se presentan cada uno de ellos en orden cronológico.

Como ya se ha comentado, a comienzos de 1980 Valladolid contaba con un fuerte movimiento vecinal. La ciudad seguía creciendo y las carencias de equipamientos eran notables, por lo que la Federación de Asociaciones de Vecinos, constituida en 1980, trasladó varias propuestas al Ayuntamiento (ver Exp. 2206181 -1981- Ayuntamiento de Valladolid). En concreto, se presentaron dos escritos remitidos a la Comisión Especial de Información y Participación Ciudadana, constituida en 1979, encargada de elaborar la Ley de Régimen Local.

Entre los motivos expuestos por el tejido asociativo, se planteaban dos aspectos básicos: 1) desarrollar una estructura descentralizada del Estado que dotara a los municipios de recursos y competencias para que se pudiera ejercer realmente la pretendida autonomía; 2) Institucionalizar los cauces de participación ciudadana, garantizando de esa manera: a) el derecho a participar por parte de las AAVV en los órganos administrativos como plenos y comisiones; b) el derecho a la información, al control popular y a la iniciativa ciudadana y 3) el derecho a referéndum en aquellos temas de manifiesta incidencia a los vecinos, incluyendo la posibilidad de revocatoria total o parcial de los cargos municipales. De todas las propuestas, el Pleno Municipal aceptó todas excepto la referida a la revocatoria, considerándola “contradictoria al propio sentido democrático de las elecciones” (Exp 2206181 Ayuntamiento de Valladolid).

No obstante, habría que esperar ocho años a que los acuerdos se incorporasen al Reglamento Orgánico, aprobado finalmente en 1989. Esta situación es un ejemplo de la conflictiva relación existente entre el Ayuntamiento y el tejido vecinal, lo que ha llevado a que desde entonces, no se haya logrado acordar un nuevo reglamento de participación adaptado a las nuevas realidades sociales.

Una vez aprobada a nivel estatal la esperada Ley de Bases de Régimen Local en 1985, el Ayuntamiento de Valladolid comenzó a desarrollar su propio marco normativo. Al igual que sucedió en el caso de Zaragoza, el primer reglamento aprobado fue el referido a la división administrativa de la ciudad, en 1986. Desde ese año, la ciudad se divide en 12 distritos en función de las características físicas del territorio, la homogeneidad sociológica y la denominación popular de las mismas, unos aspectos que como veremos más adelante, no se tuvieron en cuenta para la división administrativa de los PsPt. Además, estos 12 distritos se subdividen en 47 zonas estadísticas, las cuales han servido desde entonces como referencia para medir diferentes indicadores.

El primer Reglamento Orgánico de 1989, estructuraba el cuerpo administrativo municipal en “Órganos de gobierno municipal” (pleno, alcalde, tenientes de alcalde y comisión de gobierno) y “Órganos consultivos” (comisiones informativas y comisiones especiales). Además, el título VI del mismo reglamento estaba dedicado a la Participación Ciudadana, marcando como objetivos (1) garantizar la información, (2) facilitar los cauces y formas de participación a ciudadanos y asociaciones y (3) fomentar la participación y vida asociativa (art.157), cumpliendo así algunas de las demandas vecinales. Estas generalidades se concretaban en los siguientes instrumentos:

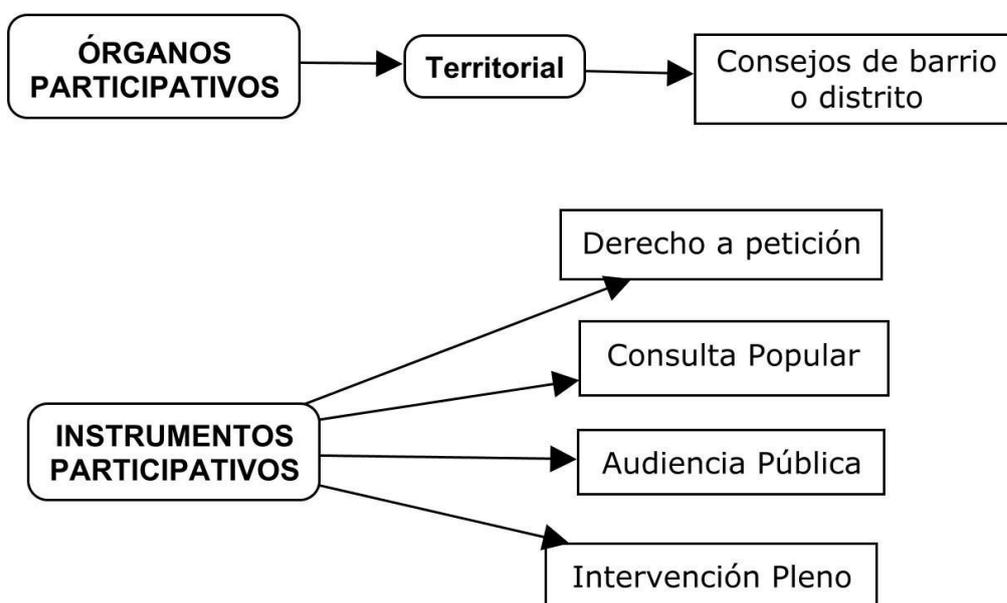
1. Derecho a petición: sugerencia, iniciativa o peticiones sobre servicios, quejas y reclamaciones.
2. Iniciativa de colaboración ciudadana: determinada actividad de competencia e interés público, a cuyo fin aportan medios económicos, bienes, derechos y trabajos. La decisión es discrecional y atiende al interés público.
3. Consulta popular: Petición colectiva no inferior al 10% del censo electoral. El Pleno adoptara acuerdo en función del porcentaje y resultado del referéndum.
4. Audiencia pública: Esta se puede realizar a nivel municipal, distrital o barrial. La puede pedir cualquier entidad registrada con un mínimo de dos mil asociados o el 3% censo electoral. El órgano competente es quien decide si acepta o no la propuesta.
5. Intervención en el Pleno Municipal: Las asociaciones o entidades ciudadanas registradas pueden solicitar intervención en el pleno 48 horas antes de su celebración.
6. Consejos consultivos de barrio o distrito: El objeto es informar y dar seguimiento municipal, así como plantear propuestas a los órganos de gobierno. Están integrados por el concejal delegado, seis representantes de entidades ciudadanas y funcionariado adscrito a la zona. Las reuniones son al menos cada tres meses y se pueden crear comisiones sectoriales para tratar asuntos específicos.

Asimismo, se creó el padrón municipal de asociaciones, evolución de la que se ha dado cuenta en el apartado anterior. Las asociaciones inscritas podían solicitar el reconocimiento como “entidades ciudadanas de utilidad pública” (art.210), lo que les daba -y les sigue dando- preferencia en ayudas económicas y acceso a infraestructuras y medios de comunicación municipales. Para 2019 existían 35 entidades reconocidas con este atributo.

Además, el Reglamento Orgánico de 1989 reconoce en su artículo 202 los centros cívicos, casas de cultura, centros sociales y locales de barrio como “espacios para el fomento y la accesibilidad de la cultura, el bienestar social el asociacionismo y la participación ciudadana”.

En lo que se refiere a subvenciones, los presupuestos deberán incluir a partir de entonces una partida a este fin, siendo beneficiadas las asociaciones registradas que garanticen un funcionamiento democrático, la participación de sus asociados y la realización de actividades con objeto social (art.206).

Gráfico 31. Estructura de participación ciudadana propuesta en el Reglamento Orgánico de 1989



Elaboración propia a partir de Reglamento Orgánico de 1989

Al igual que sucedió con la mayoría de reglamentos participativos aprobados durante la época, el de Valladolid tuvo un carácter informativo, propositivo, consultivo y no vinculante, otorgando la toma de decisión final a los órganos de gobierno representativos. Además, fue un reglamento que prácticamente no se implementó. De acuerdo a la información consultada, más allá de los consejos de barrio, discontinuos en el tiempo, solo se identifica la realización de una Audiencia Pública en 2012⁹⁰. Más bien, será a partir de la aprobación de reglamentos sobre mecanismos específicos, que empiecen a generarse ciertos espacios de gobernanza participativa, como se comentan a continuación.

⁹⁰ El 19 de noviembre de 2012, la Asociación Vecinal La Rondilla solicitó una audiencia pública en relación a los usos establecidos para un edificio público. (11 de mayo de 2012. El Ayuntamiento de Valladolid acoge hoy la Audiencia Pública sobre el futuro del San Juan de la Cruz. *El economista*. Consultado en <https://www.economista.es/espana/noticias/4407683/11/12/El-Ayuntamiento-de-Valladolid-acoge-hoy-la-Audiencia-Publica-sobre-el-futuro-del-San-Juan-de-la-Cruz.html>)

La década de 1990 estuvo marcada por el desarrollo de consejos territoriales y sectoriales que, a pesar de no estar reconocidos en el Reglamento Orgánico, comenzaron a implementarse. De acuerdo a lo establecido en la Ley 18/1988 de Acción Social y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en 1990 se aprobó en el Pleno Municipal los “consejos sociales de barrio”, espacios compuestos por instituciones de acción social, asociaciones vecinales, entidades educativas y sanitarias y sindicatos de profesionales, con el objetivo de sugerir programas concretos sobre acción social en el barrio. En ellos, el peso del concejal es fundamental ya que de él depende la convocatoria y la decisión final de los plenos. En esa misma época comenzaron a desarrollarse normativamente los consejos municipales sectoriales como el de educación (1990), discapacidad (1997) o cooperación al desarrollo (1999).

En 1996 se aprobó un nuevo Reglamento Orgánico con muy pocos cambios en lo que se refiere a participación ciudadana, modificando apenas la reducción de 48 a 24 horas la posibilidad de intervenir en el pleno por parte de las asociaciones, así como la posibilidad de intervenir en las mociones. Desde ese momento, no se ha vuelto a producir modificación alguna, siendo este el documento de referencia hasta la actualidad. Si bien, en 2004 se aprobó un nuevo Reglamento Orgánico, no incluye el título dedicada a la participación ciudadana, por lo que en términos de participación se sigue teniendo en cuenta el de 1996.

En 2003, la nueva ley orgánica de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, forzó a que el Ayuntamiento de Valladolid incorporara normativamente la necesidad de dividir el territorio en distritos (que ya existía desde 1986, como se ha indicado), la creación del Consejo Social de la Ciudad (art.42) y la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones (art.53). Sin embargo, más allá de nombrarlas, no se desarrolló ninguno de estos nuevos instrumentos.

De nuevo, será a través de reglamentos específicos que se irá implementando la normativa participativa. En 2005 se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Social. Siguiendo los postulados de la Ley Estatal 57/2003, se define como un “órgano de carácter consultivo donde está representada la parte más activa de la ciudad que, sin tener responsabilidad directa en la toma de decisiones, que corresponde a los órganos de gobierno, contribuye con ideas, estudios y proyectos a desarrollar”. Como se puede apreciar, existe una necesidad explícita por demarcar el carácter consultivo de este órgano, otorgando la capacidad decisional al poder ejecutivo.

La composición del órgano consta de 19 miembros entre los que se encuentra el equipo de gobierno, el Rector de la Universidad de Valladolid, la Cámara de Comercio, representantes de organizaciones empresariales, sindicatos, las dos federaciones de asociaciones de vecinos, asociación de consumidores, el Consejo Local de la Juventud y seis expertos designados a propuesta del alcalde. El tiempo de duración de cada mandato corresponde al de la propia corporación municipal, debiendo llevarse a cabo una renovación de los mismos cada legislatura. Se deben reunir al menos una vez al cuatrimestre y los acuerdos requieren de mayoría absoluta.

Otros reglamentos aprobados durante esa época fueron el Reglamento de Centros Cívicos (2006), que establece la organización y funcionamiento de centros cívicos, centros municipales y centros de iniciativas ciudadanas, los reglamentos de consejos sectoriales como Movilidad (2006), Personas Mayores (2007, 2013), Personas Migrantes (2007, 2013), Cooperación al Desarrollo (2013), Mujeres (2013), Infancia (2013), Educación (2013) y Drogas (2015), y la renovación del Reglamento de Consejos Sociales de Barrio (2007).

Durante esos años, también se llevó a cabo el traspaso de muchas de las gestiones municipales al espacio digital, aprobándose para ello mediante Decreto de Alcaldía la creación de la Sede Electrónica y el Registro Electrónico (2010) y la Publicación Electrónica del Tablón de Anuncios o Edictos (2011). En relación a la adaptación electrónica, la Comunidad de Castilla y León aprobó la Ley 3/2015, aspecto que supuso un avance en temas de transparencia, al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información mediante servicios electrónicos.

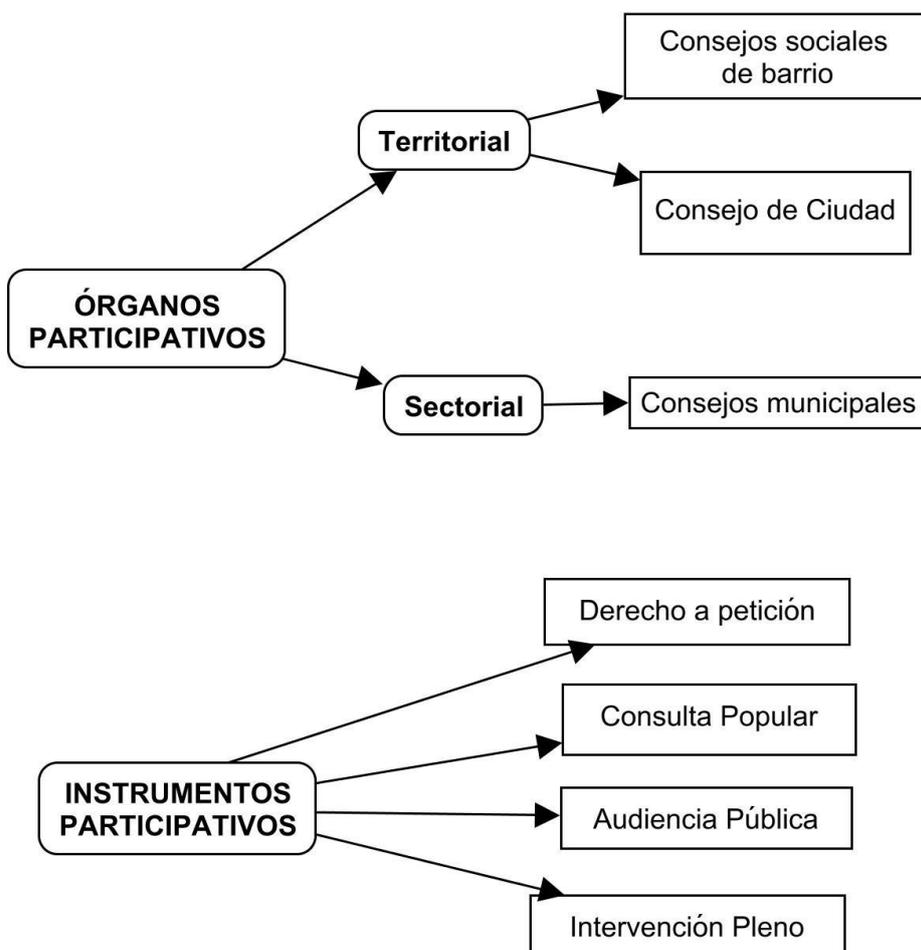
Tabla 56. Lista de reglamentos aprobados antes del 2015

TIPO	AÑO	NOMBRE
Orgánico	1989, 1996, 2004	Reglamento Orgánico
	1986	División administrativa por distritos
Territorial	1990, 2007	Consejos sociales (de barrio)
	2005	Consejo Social (de ciudad)
	2006	Centros cívicos
Sectorial	1990	Educación
	1997	Discapacidad
	1999, 2013	Cooperación al Desarrollo
	2002	Agenda Local 21
	2006	Movilidad
	2007, 2013	Personas migrantes
	2013	Infancia
	2015	Drogas
Digitalización	2010	Sede Electrónica
	2010	Registro electrónico

Elaboración propia a partir de las fuentes del Ayuntamiento de Valladolid

Tras la inclusión de toda esta serie de reglamentos se puede dibujar la siguiente estructura participativa:

Gráfico 32. Estructura participativa previa al 2015



Elaboración propia a partir de las fuentes del Ayuntamiento de Valladolid

b) Evolución de la participación ciudadana en el organigrama municipal

Una vez anotada la evolución del marco normativo de la participación ciudadana en el Ayuntamiento de Valladolid hasta 2015, a continuación se muestra el lugar que ha ocupado el servicio de participación en el organigrama municipal en cada una de las legislaturas previas a 2015. Hay que anotar que no se ha podido disponer de la información referida a los servicios municipales por áreas en todas las legislaturas, por lo que se desconoce si pudo existir el servicio de participación ciudadana en alguna de las áreas.

En todo caso, de acuerdo a la información compartida por el Archivo Municipal de Valladolid en la que se presenta la composición de cada Corporación Municipal desde 1979 hasta 2015, se puede afirmar que no fue hasta 2007 que la administración incluyó en su estructura municipal un área dedicada a la participación ciudadana. Anteriormente, aquellos aspectos referidos a la relación con ciudadanos y asociaciones, se habían resuelto mediante el Área de Bienestar, que integraba

servicios como Juventud, Cultura o Deportes. Así, si bien en las comisiones plenarias se abordaban temas de participación ciudadana, no existía un área en el organigrama municipal dedicado a ello. A partir de 2007, se incorporó participación ciudadana. Primero, adscrita a Deportes y Educación y, entre 2011 y 2015, conformada exclusivamente como Atención y Participación Ciudadana. Pese al cambio organizativo, ésta área se dedicó exclusivamente al servicio informativo, dejando de lado el impulso de procesos participativos.

Tabla 57. Evolución Área de Participación Ciudadana 1979-2015

Legislatura	Gobierno	Denominación del Área	Servicios Incluidos
1979-1983	PSOE	No existe	
1983-1987	PSOE	No existe	
1987-1991	PSOE	No existe	
1991-1995	PSOE	No existe	
1995-1999	PP	No existe	
1999-2003	PP	No existe	
2003-2007	PP	No existe	
2007-2011	PP	Área de Educación, Deportes y Participación Ciudadana	Servicio de Participación e información ciudadana
2011-2015	PP	Atención y Participación Ciudadana	Servicio de Participación e información ciudadana

Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Archivo Municipal de Valladolid

c) Evolución presupuesto municipal destinado a participación ciudadana

En lo que se refiere al presupuesto destinado a participación ciudadana, la web municipal solo muestra información a partir del año 2011. Además, ésta información no se muestra desagregada por partidas concretas, por lo que no se sabe a ciencia cierta qué cantidad de esas partidas están dedicadas estrictamente a participación ciudadana. De acuerdo a la tabla siguiente, se puede observar un porcentaje estable

en torno al 1,6 y 1,5 % que se ve incrementado en el año 2015 en 3 décimas, superando los 5 millones de euros.

Tabla 58. Evolución presupuesto destinado a Participación Ciudadana 2011-2015

Año	Cantidad (euros)	% Total Presupuesto Municipal
2011	4.184.068	1,6
2012	3.917.906	1,5
2013	3.673.206	1,5
2014	3.985.591	1,6
2015	5.052.389	1,9

Elaboración propia a partir de la web municipal

d) Principales órganos y procesos de participación implementados

Una vez definido el modelo de gobernanza participativa en función a la norma, la estructura organizativa y la inversión destinada, a continuación se presentan los principales órganos y procesos de participación implementados antes de la llegada de VTLP a la Concejalía de Participación Ciudadana y Deportes en el año 2015. Para ello se ha recurrido a fuentes bibliográficas, el archivo municipal y entrevistas realizadas durante el trabajo de campo. En este sentido, destaca la poca información sistematizada sobre participación ciudadana en la ciudad. Apenas existen unos pocos trabajos investigativos que dan cuenta de las relaciones entre la administración municipal y los vecinos desde un enfoque muy general (Morell, 2011; Fernández-Maroto, 2019). Asimismo, la información en el archivo y la web municipal está muy poco sistematizada, por lo que ha sido difícil dar cuenta de los diferentes instrumentos de participación implementados.

Como se ha anotado anteriormente, más allá del Reglamento Orgánico de Participación aprobado en 1989, en la década de 1980 apenas se dieron avances a la hora de desarrollar una infraestructura de participación ciudadana estable. De acuerdo a la Directora del Área de Participación Ciudadana en 2015 (funcionaria desde la década de 1980 en el Servicio de Información Ciudadana), ésta se había reducido al registro de asociaciones y la gestión de subvenciones.

En la tesis doctoral de Constantino Morell (2011) se señala que la participación durante el gobierno de Tomás Rodríguez Bolaños (1979-1995), se redujo a dos canales: 1) participación en plenos y comisiones por parte de las asociaciones de

vecinos con un carácter meramente consultivo sin la posibilidad de llevar a cabo propuestas y 2) apoyo a asociaciones a través de la cesión de locales y entrega de subvenciones. Además, a través de la consulta del Archivo Municipal del Municipio, se identificó la celebración de dos reuniones del Consejo Municipal de Medio Ambiente en 1988.

Como se ha dicho en el repaso normativo, a partir de la década de 1990 comenzó a producirse una proliferación de consejos tanto a nivel territorial como sectorial. De acuerdo al Archivo Municipal, se celebraron diversos consejos sociales en los barrios de España-San Pedro Regalado entre 1990 y 1997⁹¹ -llegando a desarrollarse un Plan de Acción en 2002- y en el Barrio de Vitoria-Overuela en 1998. Como se puede apreciar, estos consejos no se realizaron en todos los barrios, sino que dependía del concejal de Acción Social del momento quien a petición de las entidades del barrio lo constituía. Además, el orden del día se reducía a pocos temas y la participación estaba restringida a una serie de técnicos ligados a servicios sociales, entidades del tercer sector y asociaciones vecinales.

Además, se creó otro órgano no reconocido en el reglamento que es el “Concejo Abierto”, un espacio de rendición de cuentas entre el alcalde y los ciudadanos de carácter consultivo. De acuerdo al registro, se celebró en 1998 en Zona Sur, Barrio La Rondilla o Vitoria-Overuela⁹². Este modelo fue retomado en la legislatura 2011 a 2015 con la celebración de un total de nueve asambleas, un modelo que será adaptado por VTLP como se señala más adelante.

A escala de ciudad, destaca el “Consejo Social de la Ciudad”. De acuerdo a la información de la web municipal, se realizaron 19 reuniones entre 2005 y 2012 referidas a aspectos como el PGOU, los presupuestos, la planificación estratégica u otras tareas encomendadas desde otros órganos. Además, se llevaron a cabo comisiones específicas para tratar temas individuales.

Según la investigación de Manero (2010), el Consejo Social, principal órgano de gobernanza en la ciudad, era desconocido y poco valorado por parte de la ciudadanía. En este sentido, afirma que la Federación de Vecinos lo consideraba como un espacio

⁹¹ Para saber más sobre esta experiencia ver: Fernández, J. y Laguna, G. (2007), “Los Consejos Sociales de barrio: Una experiencia práctica sobre un modelo de participación compartida”, en *Revista de Educación Social*, nº7, consultado en: <https://eduso.net/res/revista/7/experiencias/los-consejos-sociales-de-barrio-una-experiencia-practica-sobre-un-modelo-de-participacion-compartida>

⁹² Como se puede apreciar, no guarda ninguna relación con el concepto de Concejo Abierto tradicional al que se hizo mención en el [capítulo histórico 2.1](#), basado en la autoorganización y gestión común de los bienes comunales.

muy poco deliberativo, reducido a un mero instrumento de ratificación de decisiones del equipo de gobierno (ibíd.:65).

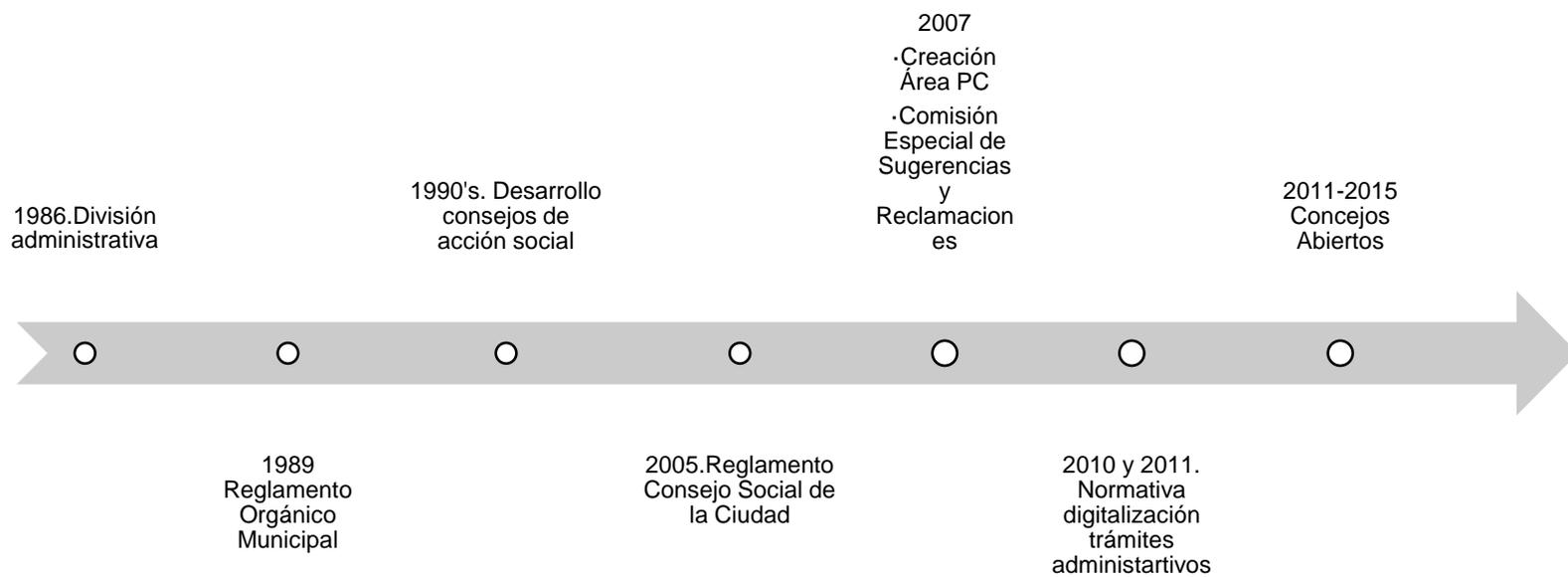
A nivel sectorial, destacan los Consejos de la Mujer, en donde se registran reuniones de 1994 a 1998, el Consejo Municipal de Personas Mayores, con sesiones entre 1995 a 1998, el de Discapacidad, entre 2000 y 2001, Cooperación al Desarrollo (2000) o Educación (2000), todos ellos de carácter consultivo con participación restringida a actores relacionados con la materia. Además, a comienzos de los 2000, arrancó el Consejo de la Agenda 21, un trabajo principalmente interno entre técnicos municipales de diferentes áreas.

Finalmente, hay que destacar la constitución de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones en el año 2007. En línea con las exigencias de la Ley 57/2003, es un servicio de canalización de demandas mediante registro, correo electrónico o número telefónico y es gestionado por el Centro de Atención al Ciudadano. De acuerdo a las estadísticas mostradas por el propio servicio, entre 2010 y 2015 se recogieron alrededor de 15 mil peticiones anuales, lo que demuestra una gran utilidad.

En definitiva, el modelo de gobernanza participativa previo a 2015 estuvo caracterizado por el impulso de espacios de participación puntuales y discontinuos. Estos fueron promovidos principalmente por la adecuación de la reglamentación a escala superior y la demanda asociativa, y no tanto por la voluntad propia de los equipos de gobierno. Frente a la falta de un reglamento de participación integral, se fueron desarrollando reglamentos específicos para cada instrumento, existiendo un gran volumen pero sin ningún tipo de articulación. En lo que se refiere a la relaciones entre el gobierno y las asociaciones vecinales, estuvieron marcadas por la confrontación y la desconfianza mutua, generándose un modo de selectividad estratégica basado en relaciones informales llevadas a cabo en función de la capacidad de presión e incidencia de las propias asociaciones. En este sentido, uno de los profesionales de facilitación entrevistados sentencia:

Había una animadversión y una crítica desde el Ayuntamiento hacia cualquier cosa que se moviera, que fuera organizado. Se veía como una amenaza, como gente que no hacía más que criticar y que no plantea alternativas, y que su única función era la de fastidiar al Ayuntamiento, y con esa visión pues la relación con las organizaciones sociales no fue nula, sino dañina. También por parte del movimiento social había un rechazo a cualquier forma que hubiera de la institución, como lo que simboliza el mal; “del Ayuntamiento no se podía esperar nada bueno, que de la administración no pueda salir nada positivo, que no merecía la pena”. (V_T_F2)

Gráfico 33. Principales hitos de la participación ciudadana en el Ayuntamiento de Valladolid: 1980-2015



Elaboración propia

3.3.3. Estrategia participativa de Valladolid Toma La Palabra

a) Composición confluencia y políticas participativas programa electoral

La candidatura de Valladolid Toma la Palabra (VTLP) comenzó a fraguarse a partir de junio de 2014, cuando se realizó el primer llamamiento ciudadano al que acudieron más de 300 personas. Durante los siguientes meses de 2014, se llevaron a cabo diversas reuniones que permitieron elaborar un diagnóstico de la situación de la ciudad y preparar la estrategia electoral de cara a las elecciones de mayo de 2015. Resultado de ello, en diciembre se aprobó la constitución de la candidatura ciudadana y en enero de 2015 se decidió el nombre y la forma jurídica de la candidatura como coalición electoral. Paralelamente, aparecieron coaliciones similares en otras localidades de la provincia de Valladolid.⁹³

El proceso de elaboración del programa electoral y la composición de las cabezas de lista se caracterizó por una alta participación en la que confluyeron los partidos políticos de IU y Equo, así como personas a nivel individual relacionadas con el mundo asociativo de la ciudad, especialmente asociaciones vecinales y movimientos cercanos al 15-M, que había tenido un gran importancia, siendo una de las ciudades donde más se prolongó la acampada en toda España⁹⁴. Este proceso veía a dar continuidad a la campaña electoral organizada por Izquierda Unida en 2011 en la que se decidió abrir la participación a movimientos sociales, pudiéndose presentar candidatos independientes a la propia formación.

Sobre el proceso de conformación de VTLP se refiere Alberto Bustos, Concejal de Participación Ciudadana y Deportes durante la legislatura 2015-2019 y anterior concejal de IU en la legislatura 2011-2015:

“(…) no es que estuviéramos inventando nada, simplemente se profundizó y fue más amplio. Era una nueva forma de entender los procesos ciudadanos. Absolutamente desde abajo, desde la base, implicando a muchísima gente, dedicando muchísimo tiempo, porque la participación en si misma suele ser lenta, pero muy enriquecedora, por el resultado pero sobre todo por la cantidad de gente que se sintió muy acogida en un proceso muy rico.” (V_P_CP)

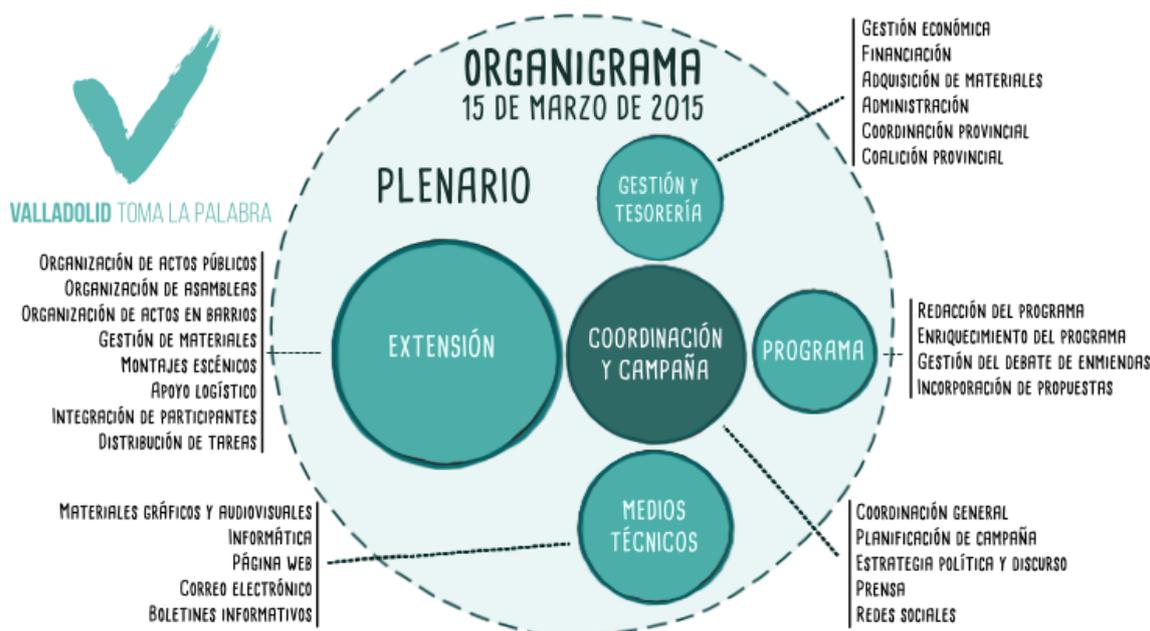
Para garantizar la participación de la ciudadanía, durante la elaboración del programa y la campaña electoral se confeccionó una compleja estructura compuesta por diferentes grupos de trabajo (ver gráfico siguiente). Alrededor de 1500 personas se inscribieron a las primarias, un sistema paritario y ponderado que impedía generar

⁹³ Información extraída de : <https://www.valladolidtomalapalabra.org/quienes-somos/historia/>

⁹⁴ Villascusa, Ángel (15 de mayo de 2021). Diez años del 15-M en Valladolid: qué queda de una de las acampadas más largas de España. *El Diarios.es*. Consultado en: https://www.eldiario.es/castilla-y-leon/diez-anos-15-m-valladolid-queda-acampadas-largas-espana_1_7933211.html

cuotas de partido y votaciones en bloque. Aun así, los tres primeros puestos fueron para Manuel Saravia, María Sánchez y Alberto Bustos, representantes de IU en la anterior legislatura 2011-2015, lo que mostraba la continuidad del anterior proyecto. Como se sintetizaba en un artículo periodístico: “VTLP es una Izquierda Unida, pero con un traje más moderno”.⁹⁵

Gráfico 34. Estructura organizativa VTLP



Fuente: Página web VTLP

Al igual que en el resto de candidaturas municipalistas, se confeccionó un código ético y un comité que velaría por su cumplimiento. Aprobado en abril de 2015, se destaca: celebración de referéndum de revocatoria de representantes elegidos por al menos un 10% del censo de VTLP, limitación salarial del triple del Salario Mínimo Profesional, y reducción del mandato a un máximo de dos legislaturas.⁹⁶

A diferencia de la gran mayoría de confluencias municipalistas en las que se logró la unidad de los partidos a la izquierda del PSOE, en Valladolid no se consiguió que Podemos, denominado “Sí se puede Valladolid” en la localidad, formara parte de la confluencia. Así, de los 29 concejales en juego en las elecciones de 2019, 4 fueron

⁹⁵ Villacusa, Ángel (15 de mayo de 2021). Diez años del 15-M en Valladolid: qué queda de una de las acampadas más largas de España. *El Diarios.es*. Consultado en: https://www.eldiario.es/castilla-y-leon/diez-anos-15-m-valladolid-queda-acampadas-largas-espana_1_7933211.html

⁹⁶ Ver reglamento código ético en: https://www.valladolidtomalapalabra.org/wp-content/uploads/2015/02/reglamento-del-c%C3%B3digo-%C3%A9tico_Valladolid-Toma-la-Palabra_abril-2015.pdf

para VTLP y 3 para Sí Se Puede Valladolid⁹⁷, siendo la primera agrupación la que finalmente formó parte del gobierno con el PSOE, fuerza mayoritaria.

El programa colaborativo de VTLP estuvo compuesto de 5 ejes (Valladolid Toma La Palabra, 2015):

1. Derechos y equidad social
2. Cultura, educación y deporte
3. Vivienda, urbanismo, movilidad y medio ambiente
4. Hacienda, economía y empleo
5. Buen gobierno

En la introducción del programa, se hace mención directa a la participación ciudadana y la organización social como contrapeso de los poderes fácticos: “La transparencia y la deliberación deben ser prácticas contrapuestas a la corrupción”. Además, se alude directamente al fin de la participación y quien debe ejercerla. De acuerdo al documento:

“[la participación] no puede ser simbólica, testimonial o decorativa, debe ir más allá de la deliberación y toma de decisiones, participando en la puesta en marcha de otras políticas especialmente en materia urbanística, política social y cultural. Debe de ser real y efectiva y de todos las personas que lo deseen, ya sea de forma organizada o individual.” (Valladolid Toma La Palabra, 2015, págs. 74-75)

El planteamiento mostrado, rompía con la perspectiva tradicional introducida en los reglamentos anteriores, en la cual la participación se concebía como un instrumento consultivo reducido a determinados sectores organizados de la sociedad.

En concreto, el eje de “buen gobierno” contiene una serie de puntos como: Ayuntamientos y servicios públicos, transparencia, participación ciudadana, coordinación con el alfoz (área metropolitana), ámbitos regional e internacional, equidad y participación de las mujeres, diversidad, orientación sexual y género. En lo que concierne a esta investigación, el programa plantea la necesidad de garantizar y facilitar cauces para la participación, refiriéndose a los siguientes instrumentos participativos:

⁹⁷ Debido a la débil estructura y las divisiones internas no pudo presentarse a las siguientes elecciones municipales de 2019.

Tabla 59. Instrumentos participativos propuestos en el programa de VTLP 2015

INSTRUMENTO	FINALIDAD
Consejos sociales	Canalizar problemas y necesidades transversales de los barrios, con un carácter próximo a vecinos y vecinas, utilizando los centros cívicos como sede.
Consejos sectoriales	Modo de acercamiento a los problemas específicos de personas interesadas. Para un correcto funcionamiento de estos consejos, es necesario realizar una auditoria continuada de su funcionamiento, incorporando memorias anuales y actas de sus reuniones, aspectos que deberán incluirse en el Reglamento Orgánico.
Asociaciones vecinales y demás colectivos sociales	Se les considera elementos clave para fomentar la participación y desarrollar foros cívicos. Para ello se les dotará de recursos económicos y medios de propiedad municipal
Quejas y sugerencias	Facilitar información y canales para presentar propuestas, alegaciones, quejas y sugerencias.
Plenos y audiencias públicas	Se facilitará la participación de la sociedad en los plenos municipales, así como la realización de audiencias públicas en cada barrio con un carácter consultivo y deliberante, posibilitando una mayor intervención de la ciudadanía.
Presupuestos participativos	Será el cauce fundamental para la incorporación de necesidades ciudadanas. Para ello, se elaborará un reglamento específico con la colaboración del tejido social. Se destinará al menos el 2,5% del presupuesto anual, teniendo un efecto sectorial (distintos aspectos de la vida pública) y territorial (distribuidos equitativamente).
Consultas ciudadanas	Para su puesta en práctica, se definirán sus características, la temática y metodología, asegurando la deliberación e impulsando al menos una consulta cada legislatura.
Espacios de cogestión	Se impulsarán el desarrollo de un modelo de centros cívicos más participativos, así como la cesión de espacios municipales para organizaciones de toda índole.

Fuente: Programa colaborativo Valladolid Toma La Palabra 2015

A los instrumentos participativos señalados, se planteó la necesidad de dedicar más recursos para impulsar y fomentar la participación, dotándola de una estructura adecuada. Además, se plasmó la necesidad de aprobar un Plan de Fomento de la Participación, un Plan Municipal de Participación Ciudadana y pruebas piloto de planes de participación en las diferentes áreas de gestión, especialmente en el área de planificación e intervención urbanística, creando una Oficina Urbanística de Participación. Finalmente, se consideró necesaria ampliar la participación a nuevos sectores de la población, teniendo en cuenta especialmente aquellos actores históricamente excluidos y con menos oportunidades. Los espacios virtuales de participación se consideraron un medio más para lograrlo.

En definitiva, un modelo de participación ciudadana que pretendía reforzar los instrumentos de participación ya existentes considerados en el Reglamento Orgánico (consejos, comisión de sugerencias, consultas, plenos y audiencias, espacios de cogestión) y, a su vez, incorporar nuevos canales vinculantes de participación como los presupuestos participativos, teniendo en cuenta para ello diferentes canales de participación -incluyendo los digitales- que permitiesen abarcar sectores de la población tradicionalmente excluidos.

b) Modo de articulación institucional

El 24 de mayo de 2015, VTLP obtuvo 22.329 votos, lo que equivalía al 13,4% del total, logrando 4 concejales e igualando los mejores resultados a la izquierda del PSOE en 1979 y 1995, obtenidos por el PCE e IU respectivamente. El PP volvió a ser el partido más votado con el 35% de los votos, aunque descendió de 17 a 12 concejales. Esto permitió que el PSOE, pese a lograr los peores resultados de su historia, con 8 concejales, pudiera acceder a la alcaldía gracias al apoyo de “Sí se puede Valladolid” y VTLP, quien accedió a la gestión de tres áreas del gobierno municipal:

- 1) Urbanismo, Infraestructura y Vivienda
- 2) Medio Ambiente y Sostenibilidad
- 3) Participación, Ciudadana, Juventud y Deportes

Entre las políticas más destacadas en cada una de las áreas gobernadas por VTLP, cabe resaltar:

1. Revisión del Plan General de Ordenación Urbana, aprobado definitivamente en 2020 con una reorientación hacia la ciudad compacta después de décadas fomentando un modelo expansivo y fragmentado.

2. Remunicipalización de la gestión del ciclo integral del agua, teniendo que hacer frente hasta una decena de recursos judiciales promovidos por la anterior empresa concesionaria perteneciente a la multinacional AGBAR, la Confederación Vallisoletana de Empresarias (CVE), la Asociación de Empresas Gestoras del AGUA (AGA) y el propio Ministerio de Hacienda, ganando todas las sentencias.
3. Desarrollo de los Presupuestos Participativos a partir de 2017, a los que se les dedicará un apartado específico más adelante.
4. En el ámbito de la ecología urbana, también podemos señalar el Plan de Emergencia de Contaminación y la Estrategia Agroalimentaria que incluyó el fomento de las huertas urbanas en colegios públicos, así como personas en situación de desempleo.

En cuanto al planteamiento general del Área de Participación, Ciudadanía, Juventud y Deportes, el primer reto, de acuerdo al propio concejal, fue recuperar la confianza perdida por parte de la ciudadanía. Como se planteó anteriormente, las relaciones históricas entre la administración y la ciudadanía organizada habían estado marcadas por continuas tensiones. Por lo tanto, siguiendo con el programa electoral, el primer objetivo fue regenerar los espacios de participación existentes y mejorar las relaciones tanto con la ciudadanía organizada como no. Una visión que resume de esta manera el Concejal del Área:

“Yo creo que ha habido una parte de desbrozar el camino. (...) han sido años muy complejos en los cuales había que recuperar el espacio y el papel que creo que tiene que tener una administración, que es poner las mejores herramientas para que sea la sociedad civil la que esté siendo protagonista en la ciudad (...) desde definir como tienen que ser los espacios municipales como centros cívicos y consejos sociales, al ámbito económico como PsPt, al diseño de los planes, el diseño de una plaza de un barrio... iniciando ese tipo de procesos de empoderamiento ciudadano. Por tanto yo creo que generar confianza, dotar de recursos, máxima participación y herramientas de empoderamiento”. (V_P_CP)

Con tal de comparar el discurso presentado con las políticas implementadas por el Área de Participación, a continuación se presentan los resultados analizados, teniendo en cuenta: el rol ocupado por el área dentro del organigrama municipal, los recursos económicos y de personal destinados a la misma, los avances en materia de reglamentación y la capacidad del área a la hora de incidir en el resto del cuerpo administrativo, es decir, el grado de transversalidad. Con tal de valorar los cambios producidos, esa capacidad de “desbrozar” planteada por el Concejal de participación, se pondrá en diálogo los resultados con la situación existente anterior a la llegada de VTLP en 2015.

Jerarquía administrativa

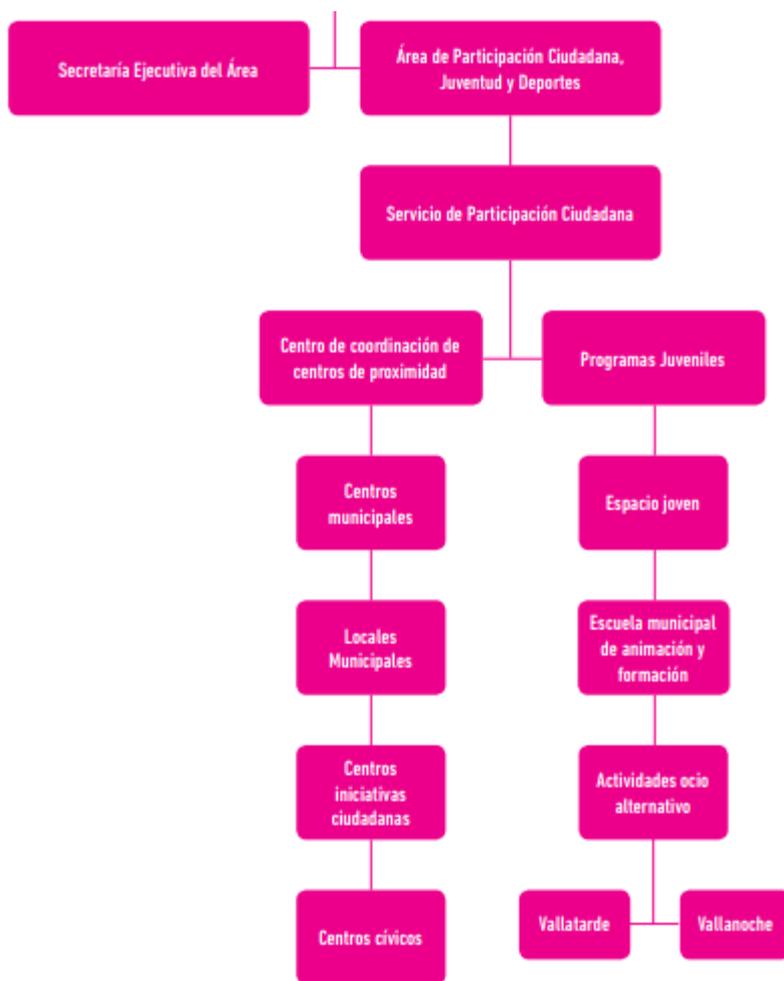
En virtud de los acuerdos de gobierno entre el PSOE y VTLP por Decreto de Alcaldía 7802, el 31 de julio de 2015 se constituyó la “Delegación de Participación, Juventud y Deportes”, reestructurando el antigua Área de “Atención y Participación Ciudadana” existente en la anterior legislatura.

De acuerdo a la Memoria de la propia Área, se plantean los siguientes objetivos (Ayuntamiento de Valladolid, 2018, pág. 6):

- Atención al ciudadano, registros y oficinas de información.
- Recepción y gestión de quejas y sugerencias.
- Desarrollo de las políticas, programas y proyectos para el fomento de la participación ciudadana. Impulso para el desarrollo de organizaciones vecinales, sociales y cívicas.
- Recepción de las iniciativas y demandas de las organizaciones vecinales y sociales e impulso de las mismas en la Administración Municipal.
- Reconocimiento y registro de entidades ciudadanas de utilidad pública municipal. Apoyo técnico, económico e instrumental de carácter general.
- Gestión Integral de los programas que en ellos se desarrollan en los Centros Cívicos.
- Programas educativos para la ciudadanía.
- Organización territorial de la participación ciudadana a través de los consejos de distrito o barrio.
- Organización y desarrollo de los “Concejos Abiertos”, asambleas informativas, audiencias públicas, etc.
- Organización y desarrollo del bloque “Participa” de la web municipal.
- Políticas deportivas, especialmente de fomento y relaciones con las Entidades Deportivas de la Ciudad.
- Fomento de políticas de atención a la juventud y coordinación de recursos juveniles.
- Información, formación, animación y apoyo al asociacionismo juvenil. Sistemas de información, comunicación y nuevas tecnologías.
- Administración electrónica.
- Coordinación institucional con el Consejo Social de la Ciudad de Valladolid y organización del apoyo a este Consejo.

Para cumplir con todos estos objetivos, se establece la siguiente estructura organizativa del área:

Gráfico 35. Estructura organizativa del Área de Participación Ciudadana, Juventud y Deportes



Fuente: MEMORIA 2018. Participación Ciudadana. Ayuntamiento de Valladolid

En lo que se refiere a la gestión de espacios, el Área debía encargarse de 13 centros cívicos, 3 centros municipales y 3 centros de iniciativas ciudadanas, éstos últimos cedidos por el Ayuntamiento a entidades vecinales encargadas de la gestión del centro en función del Reglamento Municipal de los Centros Cívicos, Centros Municipales y de los Centros de Iniciativas Ciudadanas (BOP 26 de junio de 2006).⁹⁸

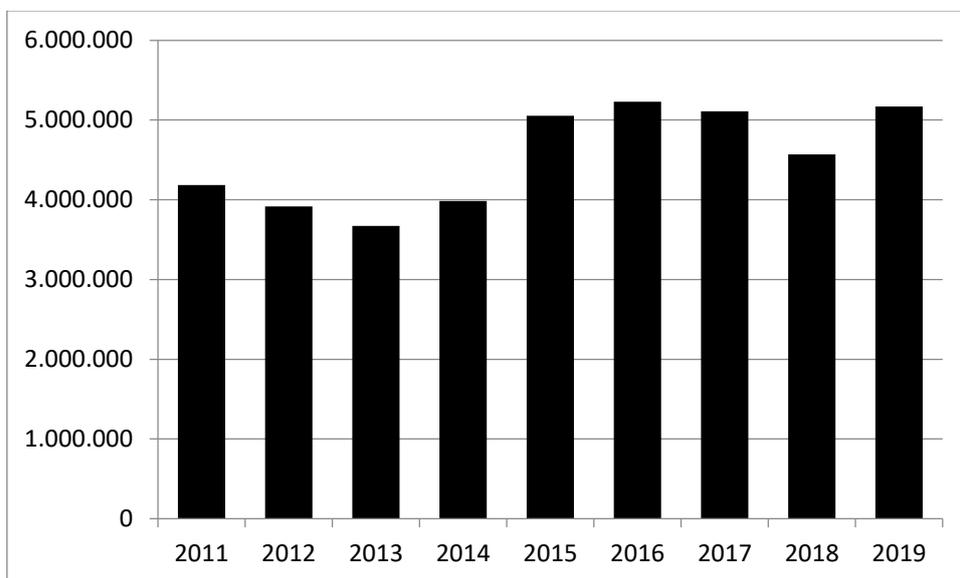
Recursos destinados

A continuación, se muestra el presupuesto destinado a Participación Ciudadana dentro del Área de Participación Ciudadana, Deportes y Juventud. En este sentido, hay que aclarar que las cifras mostradas no corresponden al conjunto del Área, sino exclusivamente a la partida de Participación Ciudadana entre 2011 y 2019. De acuerdo a ello, se puede observar un ligero aumento a partir de 2015, año en que

⁹⁸ <https://www.valladolid.es/es/ayuntamiento/normativa/centros-civicos-centros-municipales-centros-iniciativas-ciu.ficheros/3176-ReglamentoCentroCivicos.pdf>

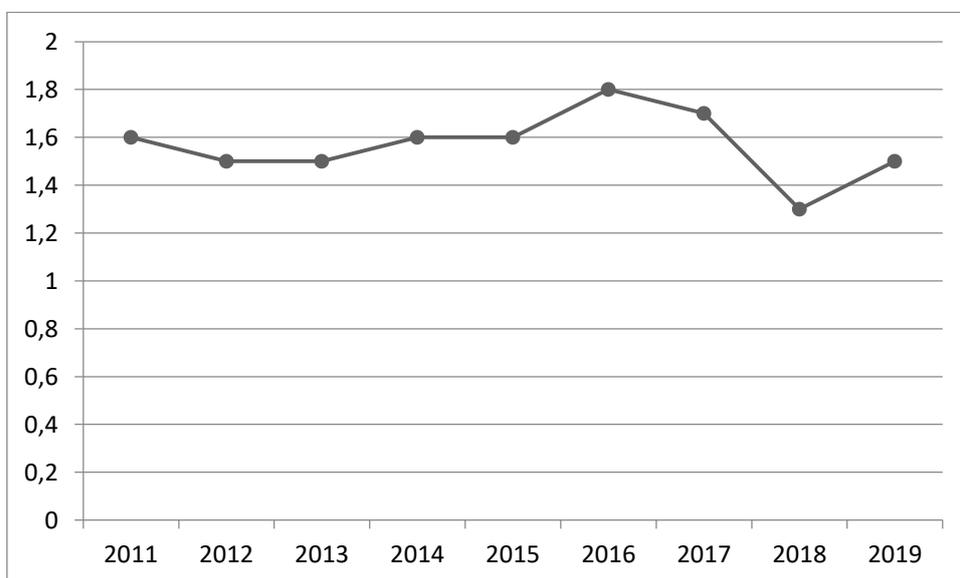
VTLP comienza a gestionar el Área superando los 5 millones de euros -exceptuando el 2018-. Sin embargo, si se compara en términos relativos (porcentaje respecto al total municipal), apenas se aprecia modificación respecto al 2014 (1,6%), llegando incluso a reducirse en el año 2018 (1,3%) y 2019 (1,5%).

Gráfico 36. Presupuesto destinado a Participación Ciudadana 2011-2019



Elaboración propia a partir de la página web del Ayuntamiento de Valladolid

Gráfico 37. Evolución porcentaje presupuesto sobre el total municipal destinado a participación 2011-2019



Elaboración propia a partir de la página web del Ayuntamiento de Valladolid

En lo que se refiere a las partidas específicas, el Área destinó 30.083 euros para la gestión de los PsPt del año 2018, de los cuales 18 mil fueron otorgados a la empresa encargada de la facilitación del proceso, 9.312 a publicidad y 2.762 a otros gastos (Ayuntamiento de Valladolid, 2018). Para el año 2019, la cifra alcanzó los 53.484 euros

(Ayuntamiento de Valladolid, 2019). Además, hay que apuntar que aunque los PsPt son un proceso iniciado y coordinado desde el Área de Participación Ciudadana, Deportes y Juventud, en total se destinaron 4 millones (2017), 5 millones (2018) y 5 millones (2019), compartiéndose la inversión con diferentes áreas.

Otra de las partidas más importantes fue la de subvenciones, destinadas a actividades formativas (65%) y fiestas de barrio (35%), con un monto total para 2018 de 187.110 euros. A ello hay que sumar 15 mil euros anuales del Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento y la Federación de Asociaciones Vecinales Antonio Machado. De acuerdo a la Memoria de 2018, la otra Federación de Vecinos, “Conde Ansúrez”, prefirió acogerse a la convocatoria anual de subvenciones en vez de firmar un convenio específico de colaboración.

En lo que se refiere a los recursos de personal destinados al servicio de participación, de acuerdo a la Memoria del Área (Ayuntamiento de Valladolid, 2018), para 2018 existía un total de 54 empleados. De ellos 44 era personal dedicado al mantenimiento y gestión de los centros cívicos y municipales y los otros 10 restantes se encontraban en las instalaciones centrales del Servicio. En este sentido, llama la atención que no hay ninguna figura dedicada, al menos de manera específica, a la implementación y coordinación de procesos participativos.

Tabla 60. Personal del Servicio de Participación Ciudadana

UBICADOS EN SERVICIOS CENTRALES			UBICADOS EN CENTROS CÍVICOS Y MUNICIPALES		
CÓDIGO			CÓDIGO		
03.14.01	DIRECTOR DE SERVICIO	1	03.14.05	RESPONSABLE DE CENTRO CÍVICO	12
03.14.02	JEFE DE CENTRO (SUBDIRECTOR)	1	03.14.07	TÉCNICO DE PROGRAMAS Y RECURSOS	1
03.11.28	TÉCNICO DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN	1	03.14.10	MONITOR DE OFICIOS ARTÍSTICOS	1
03.14.05	RESPONSABLE DE CENTRO CÍVICO	1	03.14.12	AUXILIAR DE CENTRO	4
03.14.06	TÉCNICO MEDIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA	1	03.14.14	PORTERO	26
03.14.07	TÉCNICO DE PROGRAMAS Y RECURSOS	1		TOTAL	44
03.14.08	ADMINISTRATIVO	1			
03.14.09	TÉCNICO AUXILIAR DE RECURSOS Y ACTIVIDADES	1			
03.14.11	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	1			
03.14.13	SUBALTERNO	1			
	TOTAL	10			

Fuente: MEMORIA 2018. Participación Ciudadana. Ayuntamiento de Valladolid

Reglamentación de la participación

Como se ha indicado, no existe un reglamento de participación ciudadana específico, quedando reducido a un apartado en el Reglamento Orgánico de 1989. En el

Programa Electoral de VTLP en 2015 no se plantea como prioridad elaborar un reglamento de participación ciudadana. Siguiendo con la lógica de anteriores legislaturas, en vez de aprobar un reglamento general, se consideró reglamentar instrumentos concretos. Así, durante la legislatura 2015-2019 se aprobó la “Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización” (BOP nº214, 16 de septiembre de 2016), dando respuesta a la Ley 19/2013 del Estado Central, y el “Reglamento de los Presupuestos Participativos del Ayuntamiento de Valladolid” (BOP, nº22, 31 de enero de 2018).

Según lo que se ha podido comprobar, no fue hasta octubre de 2019 (fecha que queda al margen del intervalo temporal dedicado a esta investigación), que se comenzó la elaboración de un nuevo reglamento de participación de manera integral⁹⁹. En este proceso, llama la atención que la persona encargada de presidir la mesa de elaboración del nuevo reglamento junto con el resto de grupos municipales, no fue el Concejal de Participación, sino el de Planificación y Recursos, perteneciente al Partido Socialista.

Transversalidad de la participación

Aunque en el Programa de VTLP no existe una mención expresa a la transversalidad de la participación ciudadana, sí que se plantea explícitamente que la participación ciudadana debe ser un elemento indispensable en la elaboración de políticas públicas. Además, se propone un Plan Municipal de Participación Ciudadana, así como la colaboración en planes pilotos de participación para las diferentes áreas de gestión (Valladolid Toma La Palabra, 2015). Por lo tanto, en un principio el Área de Participación venía a jugar un papel trascendental en el proceso de elaboración de políticas públicas del gobierno municipal establecido a partir de 2015.

Sin embargo, el hecho de compartir gobierno en minoría con el PSOE, supuso que el Área de Participación Ciudadana no jugara un papel tan protagónico como planteaba el programa, viendo reducido su peso tanto a nivel orgánico como de recursos. Si bien es cierto que como se plantea en las diversas memorias del Área (Ayuntamiento de Valladolid, 2018; 2019), colaboró en ciertas actividades promovidas desde otras áreas, estas se redujeron fundamentalmente al apoyo logístico, sin tener la capacidad de

⁹⁹ Ayuntamiento de Valladolid (6 de octubre de 2019). El Ayuntamiento actualizará el Reglamento de Participación Ciudadana 23 años después de su aprobación. *Prensa Ayuntamiento de Valladolid*. Consultado en: <https://www.valladolid.es/es/actualidad/noticias/ayuntamiento-actualizara-reglamento-participacion-ciudadana>

impulsar procesos de participación desde una perspectiva integral, como se planteó en el Programa Electoral.

Será más bien a través del desarrollo de los PsPt que se logrará involucrar a las diferentes áreas, especialmente a las más implicadas en la ejecución de propuestas como Urbanismo, Movilidad, Parques y Jardines o Deporte. No obstante, como se profundizará a continuación, el hecho de no contar con un órgano de coordinación estable entre las diferentes áreas, reducirá su grado de implicación, sintiéndose más como un proyecto específico del Área de Participación que como un proyecto del conjunto de la corporación.

c) Instrumentos de participación 2015-2019

Una vez presentada la estructura institucional, los recursos movilizados, la reglamentación aprobada y el grado de transversalidad del Área de Participación, a continuación se presentan los principales instrumentos implementados durante la legislatura 2015-2019.

Antes de ello, es necesario apuntar que para el “Buen Gobierno” el Programa Electoral de VTLP planteaba la necesidad de garantizar y facilitar cauces de participación mediante el desarrollo y fortalecimiento de los consejos (sociales y sectoriales), quejas y sugerencias, plenos y audiencias, espacios de autogestión, consultas ciudadanas, PsPt, asociaciones vecinales y demás colectivos sociales, considerados éstos instrumentos de participación en sí mismo. Además, en la entrevista realizada al Concejal como a la Directora del Área, máximos responsables de las políticas de participación ciudadana en el gobierno, destacaron la necesidad de abrir la participación más allá del asociacionismo tradicional, dotando a la ciudadanía en su conjunto de recursos y cauces de participación tanto formales como informales.

A continuación, se presentan los principales instrumentos de participación implementados:

1. Órganos estables de participación
2. Procesos participativos
3. Espacios de participación y cogestión
4. Transparencia y rendición de cuentas

1. **Órganos estables de participación**

De acuerdo al programa de VTLP, uno de los objetivos era potenciar los consejos ya existentes (consejos sociales de barrio y consejos sectoriales), caracterizados por su discontinuidad, incidiendo más en su reglamentación que en su puesta en práctica. Si bien, en el Programa de VTLP se planteaba la necesidad de hacer un mayor seguimiento de los consejos, incorporando memorias anuales y actas de sus reuniones, lo primero que cabe destacar es la poca información disponible. En la web municipal solo aparece adjunta la última acta realizada, lo que impide acceder a los anteriores o a las memorias anuales, como se pretendía. En cuanto a la actualización de la normativa, solo se identifica la aprobación de un nuevo reglamento referido al Consejo Municipal de la Mujer (BOP, nº246, 19 de diciembre de 2017).

En lo que se refiere a los consejos territoriales, los datos de la web municipal informan que desde el 2013, el Consejo Social de la Ciudad, principal órgano de gobernanza de la ciudad, no se ha reunido. A nivel barrial, los consejos sociales pasaron de dos a cuatro.

A nivel sectorial, de los 11 consejos existentes, solo existe información sobre actividad reciente en 6 de ellos (personas migrantes, cooperación al desarrollo, personas mayores, discapacidad, drogas y A21), mientras que en los 5 restantes (infancia, mujer, educación, movilidad, centros cívicos, centros municipales e iniciativas ciudadanas) no existe constancia de actas ni memorias que puedan indicar la actividad realizada.

2. Procesos participativos

Uno de los procesos participativos estrella de la corporación 2015-2019 fue la redacción del nuevo Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), una política pública que en el pasado había estado sujeta a una gran polémica. Es por ello, que la nueva corporación, a través de la colaboración entre el Área de Urbanismo y Participación Ciudadana, ambas gestionadas por concejales de VTLP, pretendía llevar a cabo un proceso transparente y participativo.

Así, durante el año 2016 y 2017, se llevaron a cabo una serie de exposiciones públicas en diferentes barrios, así como reuniones con colectivos sociales y profesionales. El resultado fue la aprobación definitiva el 19 de junio de 2020. Pese a esta supuesta modificación del proceso, hay que anotar que algunos colectivos, entre los que se encontraban la Federación de Asociaciones de Vecinos Antonio Machado o Ecologistas en Acción, denunciaron que el segundo periodo de alegaciones fue un

“mero trámite formal”, sin argumentar por qué no se incluían las propuestas alternativas que habían sido rechazadas¹⁰⁰.

Además del PGOU, el Área colaboró de manera parcial en el apoyo a la consecución de actividades promovidas desde otras áreas como los planes de Accesibilidad, Cooperación, Igualdad, Infancia, Juventud 2012-2016, Contra la Violencia de Género, Inmigración, Voluntariado y A21 2012-2016.

Otro de los instrumentos participativos que proponía implementar VTLP en su programa electoral fueron las consultas ciudadanas. Si bien figuraban ya en el Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Valladolid desde 1989, nunca se habían llevado a la práctica. En este sentido, se planteaba:

“Aprobaremos un Reglamento de Consultas Ciudadanas populares que defina las características de los temas objeto de consulta, el origen y forma de su convocatoria y la metodología para asegurar una deliberación suficiente que permita a la sociedad tomar decisiones suficientemente informadas, (...) desarrollando al menos una consulta a lo largo de la legislatura de carácter vinculante y que suponga una implicación real en alguna decisión pública especialmente relevante para el futuro de nuestra ciudad” (Valladolid Toma La Palabra, 2015, pág. 42).

En concreto, en diciembre de 2015, el Ayuntamiento de Valladolid aprobó por unanimidad un documento para celebrar una consulta ciudadana sobre el soterramiento del ferrocarril, aspecto que había sido tema de discusión central para la ciudad durante años¹⁰¹. Sin embargo, en julio de 2016 se decidió no realizarlo debido a la falta de acuerdos entre el gobierno, los grupos políticos y las asociaciones vecinales, por lo que no se celebró ninguna consulta durante la legislatura¹⁰².

Por último, hay que destacar los PsPt, principal proceso participativo promovido desde el Área, el cual contó con tres ediciones durante la legislatura y que será analizado en profundidad a continuación.

3. Espacios de participación y cogestión

Otro de los aspectos centrales que planteaba el Programa Electoral era la promoción de espacios de cogestión en la ciudad (Valladolid Toma La Palabra, 2015, pág. 90). En

¹⁰⁰ Ver noticia en: <https://www.nodo50.org/ecologistas.valladolid/spip.php?article1520>

¹⁰¹ CyLTV (15 de diciembre de 2015). Unanimidad en el Ayuntamiento de Valladolid para celebrar una consulta ciudadana que decida sobre la continuidad del soterramiento. *Radio televisión de Castilla y León*. Consultado en: <https://www.cyltv.es/amp/Noticia/75BD4624-BEA0-B5EF-25C5CDC5FF6F3C70/Unanimidad-en-el-Ayuntamiento-de-Valladolid-para-celebrar-una-consulta-ciudadana-que-decida-sobre-la-continuidad-del-soterramiento>

¹⁰² El Norte (25 de julio de 2016). No habrá consulta sobre el soterramiento. *El Norte de Castilla*. Consultado en: <https://www.elnortedecastilla.es/valladolid/201607/25/habra-consulta-sobre-soterramiento-20160725162147.html>

esta línea, el Pleno Municipal aprobó el 6 de julio de 2016 una moción en la que se comprometía a “facilitar a todas y cada una de las Asociaciones Vecinales el acceso en igualdad de trato a un local adecuado y, siempre que se pueda, en un local público”.

Hay que considerar que el Ayuntamiento de Valladolid, antes de 2015 ya contaba con una red de centros cívicos, centros municipales y centros de iniciativas ciudadanas, reglamentado desde el 2006 (BOP, nº58, 26 de junio de 2006). Sin embargo, durante esta nueva legislatura se amplió hasta un total de 13 centros cívicos, 4 centros municipales, 4 centros de iniciativas ciudadanas y 41 locales de participación ciudadana (Ayuntamiento de Valladolid, 2019, pág. 14).

Dentro de esta estructura, destaca especialmente los “centros de iniciativas ciudadanas”, espacios cedidos por el Ayuntamiento a asociaciones inscritas en el censo municipal quienes se encargan directamente de la gestión del espacio, sin tener que intermediar con ningún empleado de la administración local. Pese a que es cierto que es un espacio que dota de gran autonomía a las asociaciones, libres de utilizar el centro de acuerdo a los horarios que más les convenga, es cierto que el Reglamento dota de un alto grado de discrecionalidad al Alcalde o Concejales de Participación, pudiendo revocar la autorización cuando considere (art. 23)

4. Transparencia y rendición de cuentas

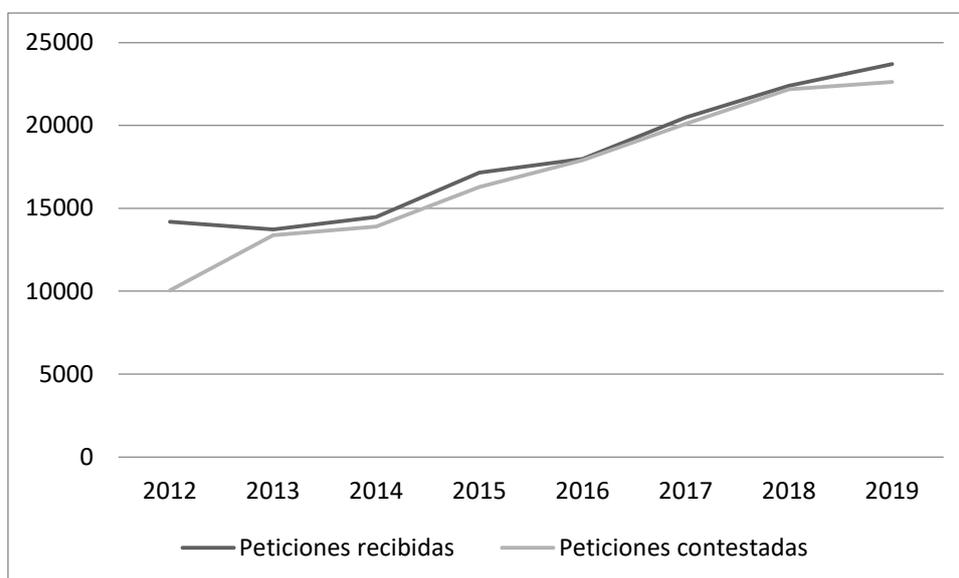
Finalmente, hay que destacar la “transparencia” como uno de los aspectos básicos del eje de “Buen Gobierno” (Valladolid Toma La Palabra, 2015), indispensable, de acuerdo a las palabras del propio Concejales de Participación, para recuperar la confianza con la ciudadanía y base para cualquier proceso participativo. En este sentido, la Ordenanza de Transparencia de Acceso a la Información y Reutilización (BOP, nº214, 16 de septiembre de 2016), obliga a hacer públicas todas las cuentas del Ayuntamiento de manera clara, estructurada y entendible. Además, también se deben publicar los contratos y las agendas de los responsables políticos, un aspecto importante a la hora de analizar la selectividad estratégica de los responsables políticos. Para ello se creó un portal de transparencia lo que permitió facilitar las vías para quejas, reclamaciones y sugerencias¹⁰³.

En la siguiente gráfica, se muestra la evolución de las quejas, reclamaciones y sugerencias registradas desde 2012 hasta 2019, se observa un constante crecimiento, indicativo de la utilización de este servicio por parte de la ciudadanía vallisoletana.

¹⁰³ <https://www.valladolid.es/transparencia/es>

Además, se demuestra también un alto nivel de respuesta, contestándose prácticamente el total de solicitudes enviadas.

Gráfico 38. Evolución peticiones recibidas Ayuntamiento Valladolid 2012-2019

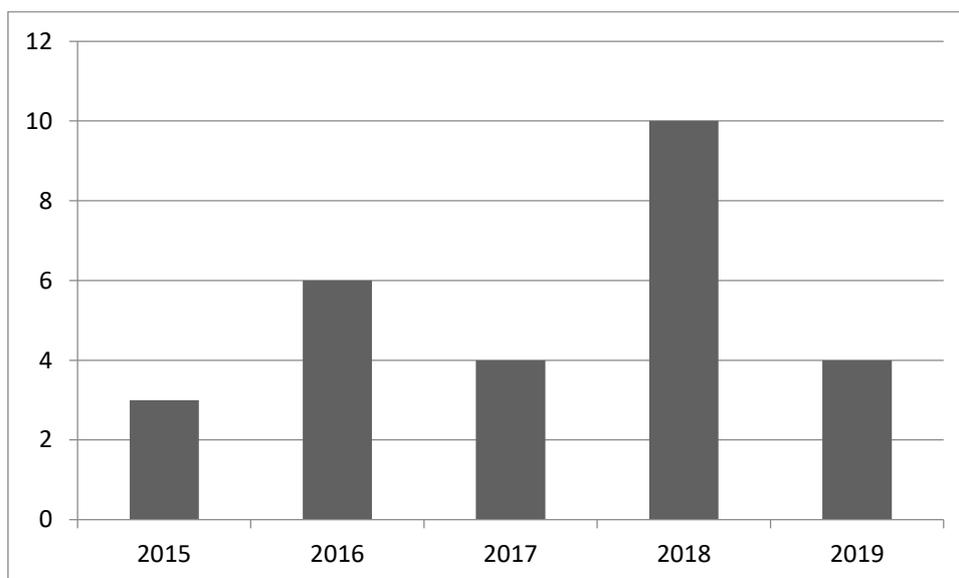


Elaboración propia a partir de los datos del Ayuntamiento de Valladolid

De igual manera, la apuesta por el software libre *CONSUL* (nº de expediente TIC 3/2017), incluido también en el Programa Electoral, facilitó el uso de programas administrativos, especialmente el de los PsPt, que permitió la participación online en las diferentes fases del proceso, así como la gestión interadministrativa por parte de los propios técnicos mediante fichas de trabajo.

Por último, hay que destacar las Asambleas Vecinales (antiguos Concejos Abiertos), instrumento de rendición de cuentas basado en la celebración de encuentros entre el equipo de gobierno, organizaciones vecinales y ciudadanía de manera itinerante en los diferentes barrios de la ciudad. Tras una convocatoria pública e invitación formal a las diferentes entidades de cada barrio, el alcalde informa de la situación del barrio de acuerdo a la información recogida en las diferentes áreas. A continuación, se abre un turno de palabra en que entidades y ciudadanía preguntan al alcalde y al resto de concejales responsables de área. Pese a que las Asambleas Vecinales no fue un instrumento exclusivo de esta legislatura, extendiéndose este tipo de prácticas desde 2011, a partir de 2015 aumentaron considerablemente. Muestra de ello es que si en la legislatura 2011-2015, se realizaron un total de nueve asambleas, en la 2015-2019, fueron 27 (ver gráfico siguiente).

Gráfico 39. Número de asambleas vecinales realizadas entre 2015-2019



Elaboración propia a través de la web municipal del Ayuntamiento de Valladolid

Además, como se relata en el siguiente testimonio del Concejal de Participación, anteriormente eran Asambleas y personalizadas en la figura del Alcalde mientras que en las nuevas acudía el equipo de Gobierno al completo, como muestra la fotografía siguiente. El hecho de que todas ellas fueran grabadas audiovisualmente, permitió que se pudieran consultar en cualquier momento en la página web del Ayuntamiento¹⁰⁴. El concejal de participación comparaba así las Asambleas Vecinales de esta legislatura con las anteriores:

(...) había sido muy puntual en la época del Partido Popular. A través de concejos abiertos el alcalde iba con un grupo de ciudadanos con un guión previo. Nosotros lo hemos hecho de manera cotidiana todos los meses. Todo el equipo de Gobierno estábamos en un barrio de la ciudad al margen de las reuniones de los concejales de barrios. Todo el equipo de Gobierno tenía que dar la cara en asambleas absolutamente abiertas sin ningún tipo de guión, en ocasiones con 300 o 400 ciudadanos que preguntaban, opinaban, criticaban de manera totalmente abierta a todo el Gobierno. No solamente a la figura del Alcalde, sino que cada miembro del Gobierno tenía que responder de lo suyo. Además, solíamos llevarnos deberes después de esas asambleas. Se recogían opiniones, propuestas y se dividían luego las áreas para dar respuesta a los ciudadanos. Entonces, digamos, que ha habido una dinámica constante en la que todo el gobierno tenga que dar la cara ante la ciudadanía” (V_P_CP).

¹⁰⁴ <https://www.valladolid.es/es/temas/hacemos/asambleas-vecinales>

Gráfico 40. Asamblea Vecinal Barrio España (8 octubre de 2015)



Fuente: Ayuntamiento de Valladolid

Tabla 61. Órganos e instrumentos de participación ciudadana VTLP 2015-2019

Órganos estables participación	Territoriales: Consejos sociales de barrio Sectoriales: Consejos municipales
Procesos participativos	PGOU y planes sectoriales Presupuestos Participativos
Cogestión de espacios	Centros de iniciativas ciudadanas
Transparencia y rendición de cuentas	Quejas, reclamaciones y sugerencias Plataforma CONSUL Asambleas ciudadanas

Elaboración propia

3.3.4. Los presupuestos participativos en Valladolid

De los diferentes mecanismos de participación ciudadana implementados por la Concejalía de Participación, Juventud y Deportes durante la legislatura 2015-2019, los PsPt fueron los más importantes tanto a nivel simbólico, al ser la propuesta más publicitada y reivindicada por la propia Concejalía, como a nivel material, al conllevar una gran movilización de recursos. Estos fueron coordinados por el Servicio de Participación Ciudadana, aunque se redistribuyeron entre diferentes áreas que tuvieron que reservar una parte de sus recursos económicos y de personal para el proceso.

Durante los cuatro años de legislatura, se llevaron a cabo tres ediciones de los PsPt: la primera inició en mayo de 2017 y finalizó en noviembre de ese mismo año, la segunda transcurrió de marzo a julio de 2018 y la tercera edición se puso en marcha en abril de 2019 y finalizó en octubre de 2020. Si bien el análisis se limita a la legislatura 2015-

2019, se ha considerado incluir esta tercera edición al haberse iniciado durante la anterior legislatura. El hecho de que en las elecciones de mayo de 2019, la coalición formada por el PSOE y VTLP pudiera volver a formar gobierno, facilitó la continuidad del proceso. Además, como el trabajo de campo se realizara durante el mes de octubre de 2019, permitió recopilar información muy valiosa de esa edición.

Los resultados de las tres ediciones de los PsPt se presentan de acuerdo a las tres dimensiones del marco analítico elaborado: modo de articulación, modo de intervención y modo de representación, teniendo en cuenta a su vez las diferentes variables para cada una de esas dimensiones ([ver síntesis en el subcapítulo 1.3.4](#)). Las fuentes de información utilizadas para el análisis de los PsPt fueron: 1) documentación publicada por el Servicio de Participación Ciudadana, principalmente los informes de cada edición elaborados por el equipo de facilitación contratado; 2) entrevistas semiestructuradas, realizadas a cargos políticos, técnicos y ciudadanía implicada en las mesas de zona de los PsPt y 3) un grupo focal en el que participó el Concejal del Área y uno de los facilitadores contratados para la edición de 2018 y 2019.

a) Modo de articulación institucional

En el Programa Electoral de 2015, VTLP presentó los PsPt como “el cauce fundamental para la incorporación de las necesidades ciudadanas”, proponiendo destinar para ello al menos un 2,5% del presupuesto anual, distribuidos de manera sectorial (distintos aspectos de la vida pública) y territorial (equitativamente entre los diferentes barrios) (Valladolid Toma La Palabra, 2015, pág. 91). Además, en el Programa se planteaba la necesidad de elaborar un reglamento específico de PsPt con la colaboración expresa del tejido vecinal (ibíd.).

Como se comentó, ante la falta de un reglamento de participación que determinará el modo de funcionamiento de cada uno de los instrumentos participativos municipales, el Ayuntamiento ha ido elaborando una serie de reglamentos específicos para cada uno de ellos. En el caso de los PsPt, este se elaboró conjuntamente entre el Servicio de Participación Ciudadana y las dos federaciones de asociaciones de vecinos más representativas de la ciudad, denominados en el reglamento como “Grupo motor” (art.2.2).

A partir de un borrador inicial propuesto por la administración, las federaciones hicieron una serie de alegaciones y se sometió a una consulta pública según lo previsto en el artículo 133 de la Ley 30/2015 de Procedimiento Administrativo Común.

Así, el 9 de enero de 2018, el Pleno Municipal acordó la aprobación definitiva del “Reglamento de los presupuestos participativos del Ayuntamiento de Valladolid”, publicado en el BOP el 31 de enero de 2018. De acuerdo a los principios de descentralización, proximidad y transparencia, en él se establecen los actores del proceso, los órganos, las fases, así como el ámbito de actuación. Llama la atención que el Reglamento se aprobara un año después del comienzo de la primera edición, lo que significó que ésta se desarrolló sin un marco legal aprobado, sirviendo como experiencia piloto para el posterior desarrollo normativo. No obstante, si se compara el modelo de la primera edición con el Reglamento finalmente publicado, apenas existieron diferencias.

En lo que se refiere a los recursos económicos, para la edición de 2017 se destinaron 4 millones mientras que para la edición de 2018 y 2019 fueron 5. Porcentualmente, esto equivalió al 1,3% del presupuesto total municipal para la primera edición y el 1,5% para la segunda y la tercera. Si se compara con el total de lo invertido en cada uno de los años (capítulo VI del presupuesto), la cifra alcanzó el 9,8% en el 2017, el 8,1% en 2018 y 9,5% en 2019.

Tabla 62. Recursos económicos destinados a los PsPt de Valladolid

	1ª edición 2017	2ª edición 2018	3ª edición 2019
Presupuesto asignado	4 millones €	5 millones €	5 millones de €
Porcentaje del presupuesto total municipal	1,3%	1,5%	1,5%
Porcentaje del total de inversiones (cap. V)	9,8%	8,1%	9,5%

Elaboración propia a partir de los datos del Ayuntamiento de Valladolid

En lo que se refiere a la distribución del presupuesto a nivel territorial, este se repartió de manera equitativa entre las diferentes áreas en que se dividió la ciudad. En la primera edición de 2017 se repartieron 4 millones entre 8 zonas, lo que correspondió a 500 mil euros en cada una de ellas. En la segunda y tercera edición, hubo un reajuste de zonas, estableciéndose un total de 10 que, al incrementar a 5 millones la inversión, hizo que la cantidad para cada zona fuera igualmente de 500 mil euros.

Si bien esta distribución presupuestaria fue territorialmente equitativa, aspecto que se había considerado ya inicialmente en el Programa Electoral, el hecho de que no se tuviera en cuenta las necesidades de cada zona hizo que no fuera redistributiva. En el apartado referido a la contextualización de la ciudad, se pudo comprobar que el

desarrollo urbano de Valladolid había estado marcado por su carácter fragmentado y desigual, privilegiando la expansión urbana frente a la rehabilitación de la ciudad consolidada. Por lo tanto, este reparto presupuestario, en última instancia, podría poner en cuestionamiento la capacidad de justicia espacial del propio instrumento participativo, un dilema fue planteado a la propia Directora del Área de Participación Ciudadana durante la entrevista. No obstante, según su opinión, ese carácter redistributivo no lo debía asumir el PsPt, sino que debía resolver a través de las propias áreas administrativas, encargadas de gestionar el 90% del presupuesto de inversión restante.

En cuanto a los recursos humanos destinados, el Servicio de Participación se encargó de la coordinación, especialmente la propia Directora. Además, también hay que incluir el personal de los centros cívicos y municipales, quienes habilitaron espacios para reuniones de mesa y sedes para la entrega de propuestas y votaciones -en modo presencial a partir de la tercera edición-. Como ya se comentó en el anterior apartado, el Servicio de Participación no contó con un personal específico para el desarrollo de procesos participativos, lo que obligó a la contratación de un servicio externo¹⁰⁵ encargado de la facilitación de las mesas de trabajo y la mediación entre estas y los servicios técnicos del ayuntamiento involucrados. Para ello, se sirvieron esencialmente de la plataforma Consul, en la que mediante una ficha los técnicos podían evaluar técnica y económicamente cada una de las propuestas establecidas por las mesas de zona.

Si bien, en la primera edición no se especificó el personal técnico involucrado en el proceso, en la segunda y tercera edición los informes publicados informaron que fueron 18 funcionarios repartidos en nueve servicios municipales: Participación Ciudadana, Servicio de Limpieza, Parques y Jardines, Servicios Sociales, Urbanismo, Educación, Movilidad, Hacienda y Fundación Municipal de Deportes. De estos, Urbanismo, Movilidad y Parques y Jardines fueron los que más propuestas debieron evaluar (GEA, 2019, pág. 9; 2020, pág. 10). Además, para el proceso de votación presencial de la tercera edición, se contó con el servicio de voluntarios de personas mayores de Valladolid.

La incorporación de diferentes departamentos y servicios de la administración municipal en los PsPt permitió dotarle de un carácter transversal al instrumento. Sin embargo, al analizar el proceso, se aprecia una débil articulación entre las áreas, lo que a la postre redujo la eficacia en la ejecución de propuestas. Pese a que en la

¹⁰⁵ Para la primera edición fue la RED CIMAS y para la segunda y tercera edición la Cooperativa GEA.

entrevista realizada al Concejal de Participación, transmitió que “desde el principio hubo reuniones conjuntas del equipo de gobierno para explicar que son los PsPt, ver la metodología y ganarse los equipos técnicos”, esta articulación no fue más allá de las reuniones iniciales. El hecho de que no existiese un órgano de coordinación que permitiera reunir a los diferentes servicios periódicamente, supuso que volvieron a su modo de trabajo compartimentado. Esto llevó tanto a la indefinición de la gestión de algunas propuestas -al no quedar claro qué servicio debía encargarse-, como a una falta de apropiación del proyecto por el resto de servicios municipales, que concibieron los PsPt más como una carga añadida, que como una política integral del conjunto del Ayuntamiento.

b) Modo de intervención

Como se planteó en la exposición del marco analítico, esta dimensión del EER se centra en analizar el tipo de relaciones establecida entre actores estatales y sociales. Para ello, se tienen en cuenta tres variables: (1) El diseño de la red, marco inicial desde el que se plantea el modo de relación, (2) Distribución del poder, en el que se estudian las formas de relación simétricas/asimétricas entre los diferentes actores involucrados en el proceso y, (3) permeabilidad, referido al grado de ejecución de las propuestas ciudadanas.

Para responder a las diferentes variables, se ha recurrido tanto a las fuentes documentales provistas por el Ayuntamiento de Valladolid (reglamento PsPt, guías explicativas, notas informativas e informes anuales), como entrevistas realizadas a los diferentes agentes involucrados, ya fuesen políticos, técnicos y ciudadanía participante.

1) Diseño de la red

Recordemos que en el Programa Electoral de VTLP los PsPt se consideraron el “cauce fundamental para la incorporación de las necesidades ciudadanas” y, por tanto, principal instrumento de participación desarrollado por la Concejalía y el Servicio de Participación Ciudadana. En el mismo, se apuntaba que era necesario establecer un reglamento de PsPt junto al tejido social de la ciudad, por lo que uno de los primeros pasos fue el diseño, constituyendo un grupo motor conformado por los representantes de las federaciones vecinales y el personal municipal del Servicio de Participación.

De acuerdo a las entrevistas realizadas al Concejal y a la Directora de Participación, uno de los elementos clave era dotar al proceso de un gran nivel de presencialidad,

destacando las virtudes del encuentro, el debate, el reconocimiento y la empatía, frente a modelos meramente virtuales:

“A mí me gusta que por ejemplo estos procesos, por ejemplo el PsPt no se limiten a procesos virtuales que se hagan por internet y creo que una parte que ha enriquecido al proceso de Valladolid es que son muchos espacios presenciales, de reuniones, de asambleas, de espacios en los que la gente ha podido debatir cara a cara la realidad de su barrio. (...) A mí los procesos que únicamente son solo virtuales o por internet, con un listado de cosas que uno ve y vota desde su casa me parecen pobres, porque no se da esa relación cara a cara con los vecinos, ese conocerse, y ese llegar a ponerse en el lugar del otro, porque cuando te lo cuenta el otro vecino no es igual, ese debate colectivo y ese pensar que la ciudad se construye entre todos”. (V_P_CP)

“A mí esto de que solo nos comuniquemos a través de aparatejos me parece la cosa más fría del mundo. Ese contacto humano tiene que existir. Tenemos que conocernos, y tiene que haber un espacio para discutir, llevarnos la contraria y para que salgan propuestas beneficiosas de esos espacios en común. Pero también tenemos que facilitar trabajo previo que se puede hacer en esas asambleas, y eso la única manera es a través de espacios colaborativos” (V_T_DPC).

Además, de acuerdo al primer informe del proyecto piloto de 2017 (CIMAS, 2017) y el posterior Reglamento de PsPt aprobado en 2018, se destacaron los siguientes principios del proceso:

1. Transparencia
2. Eficiencia en la gestión
3. Mejora en la comunicación entre la administración y la ciudadanía
4. Intervención directa de la ciudadanía
5. Fomento de la solidaridad y el encuentro entre la vecindad
6. Descentralización y proximidad
7. Autoregulación del proceso

A nivel organizativo, la estructura de los procesos participativos no tuvo en cuenta los órganos de participación anteriores, sino que se crearon órganos *ad hoc* que, junto al pleno como espacio de ratificación normativa y presupuestaria, demarcaron la estructura organizativa del proceso, como se muestra en la siguiente tabla. Entre los diferentes órganos, destaca especialmente las mesas de zona, encargadas de priorizar las propuestas previas a la votación final. En cambio, espacios como la comisión técnica o la comisión de seguimiento, apenas tuvieron actividad y relevancia en el proceso.

Tabla 63. Estructura organizativa de los PsPt de Valladolid

ÓRGANOS	ESCALA	COMPOSICIÓN	FUNCIONES
ÓRGANOS AD HOC			
Grupo motor	Ciudad	<ul style="list-style-type: none"> - Representantes federaciones asociaciones de vecinos - Servicio de Participación - Equipo de facilitación externo 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar las normas del funcionamiento del proceso 2. Establecer los criterios de priorización para las propuestas. 3. Realizar una evaluación final calendarización
Asamblea de zona	Zona	<ul style="list-style-type: none"> - Abierta 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Explicación del proceso. 2. Constitución mesas de trabajo. 3. Información sobre las propuestas que pasarán a fase de votación.
Mesa de zona	Zona	<ul style="list-style-type: none"> - 10-15 voluntarios a nivel individual o representantes del movimiento vecinal - Equipo de facilitación externo 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Selección propuestas en función criterios establecidos. 2. Revisión y validación de la valorización técnica. 3. Elaboración de la lista de propuestas que pasará a la fase de votación final.
Comisión de seguimiento	Ciudad	<ul style="list-style-type: none"> -Grupo motor -Personas de las mesas de zona 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seguimiento ejecución de las propuestas 2. Resolución conflictos de interés entre las diferentes partes
Comisión técnica	Ciudad	<ul style="list-style-type: none"> -Personal técnico municipal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Información de todo el proceso. 2. Visualización propuestas, debates, apoyo y votación

ÓRGANOS PREEXISTENTES			
PLENO MUNICIPAL	Ciudad	- Representantes políticos	1. Ratificación presupuestaria

Elaboración propia a partir datos del Ayuntamiento de Valladolid

Si atendemos a las fases con las que se contó en cada una de las ediciones, se puede apreciar en las siguientes tablas que, pese a que difieren en las fechas de cada año, todas ellas tuvieron una temporalización similar basada en ocho etapas:

- 1) Fase informativa (asamblea)
- 2) Fase de recogida de propuestas (vecinos/as)
- 3) Priorización de propuestas (mesas de zona)
- 4) Valorización técnica (personal técnico)
- 5) Selección de propuestas (mesas de zona)
- 6) Presentación de propuestas (asamblea)
- 7) Votación (vecinos/as)
- 8) Evaluación y seguimiento (comisión de seguimiento)

En la primera fase informativa se convocaron asambleas abiertas en cada una de las zonas con el objetivo de explicar el proceso al barrio y constituir las mesas de zona. Posteriormente, en la fase dos, se recogieron las propuestas de los vecinos tanto a nivel online como presencial. Estas debían cumplir que fueran: (1) una inversión; (2) una actuación de competencia municipal, (3) viabilidad técnica y (4) que el coste no superara los 500 mil euros. En definitiva: “propuestas que impliquen un gasto destinado a las creación de nuevos equipamientos o infraestructuras, arreglos, modificación o mejora de los ya existentes y también adquisición de bienes inventaríales. Es decir, que se trate de algo tangible que pueda adquirirse o construirse”¹⁰⁶.

Tras recoger todas las propuestas por zonas, las mesas de zona conducidas por el equipo de facilitación debían hacer una primera criba, reduciendo el número de propuestas de unas 200, que solían ser las que se recogían, a unas 20-25. Para ello, llevaron a cabo un sistema de puntuación basado en los siguientes criterios establecidos previamente por el grupo motor: (1) Necesidades básicas; (2) Mayor número de personas; (3) Colectivos en riesgos de exclusión; (4) No inversión previa

¹⁰⁶ Informe anual Presupuestos Participativos 2020: Sí, tu voz se escucha. Consultado en: <https://www.valladolid.es/es/ciudad/participacion-ciudadana/servicios/presupuestos-participativos-informes-anales.ficheros/583805-Folleto%20A5%202020%20actualizado%20sep%202019.pdf>

asignada; (5) Equilibrio territorial en la zona; (6) Sostenibilidad ecológica y (7) Participación ciudadana.

A continuación, el equipo de facilitación trasladaba las propuestas elegidas a los servicios técnicos para valorar las propuestas en función de sus competencias y una vez revisada, las mesas zonales debían reunirse de nuevo para definir que propuestas iban a votación, debiendo presentarlas en una asamblea zonal. Finalmente, las propuestas más votadas que no superaran los 500 mil euros otorgados a cada zona, se trasladaban a los servicios municipales pertinentes para su ejecución, existiendo una comisión específica que verificaba su cumplimiento.

De toda esta secuencia, lo más destacable fue, por un lado, la importancia que se le otorgó a las mesas de zona, al estar encargadas de priorizar las propuestas (fase 3) y seleccionar las que irían a votación una vez superada la valorización técnica (fase 5), y, por otro, el grado de presencialidad, siendo así en 6 de las 8 fases del proceso. Un cambio importante se produjo en la 3ª edición (2019), con la inclusión del voto presencial (fase 7), pudiendo realizarse de forma mixta.

Finalmente, una anécdota que cabe destacar en todo el procedimiento fue la imposibilidad de llevar a cabo la fase 1 de la 3ª edición de 2019, referida a la presentación del proceso y constitución de la mesa de zona. A petición de un recurso presentado por el partido de extrema derecha VOX¹⁰⁷, la Junta Electoral Provincial obligó a suspender esa fase al considerar que vulneraba la Ley Orgánica del Régimen Electoral, justificando que la celebración de asambleas de zona interfería en el desarrollo de la campaña electoral municipal que tendría lugar en mayo de 2019. Pese a que el consistorio alegó que era un espacio reservado a la ciudadanía y que por tanto no se utilizaba para el proselitismo electoral, la Junta desestimó la alegación, un criterio que parece priorizar el modelo de democracia representativo frente al participativo¹⁰⁸.

El suceso comentado anteriormente demuestra las dificultades que encaran este tipo de procesos participativos para llevarse a cabo. En este sentido, no sólo se debe

¹⁰⁷ Redacción (8 de abril de 2019). Ayuntamiento de Valladolid recurre la suspensión de las asambleas de presupuestos participativos tras denunciarlo Vox. *La Vanguardia*. Consultado en: <https://www.lavanguardia.com/local/castilla-leon/20190408/461535127533/ayuntamiento-de-valladolid-recurre-la-suspension-de-asambleas-de-presupuestos-participativos-tras-denunciarlo-vox.html>

¹⁰⁸ Noticias Ayuntamiento de Valladolid (15 de abril de 2019). La Junta Electoral desestima el recurso del Ayuntamiento para poder celebrar las asambleas informativas de los Presupuestos Participativos. *Ayuntamiento de Valladolid*. Consultado en: <https://www.valladolid.es/es/actualidad/noticias/junta-electoral-desestima-recurso-ayuntamiento-poder-celebr>

afrontar los ritmos administrativos que en general tienden a demorar la ejecución de las obras, sino los ritmos electorales, teniendo que encajar el proceso a un calendario que no se vea afectado. No obstante, se puede afirmar que en líneas generales, los PsPt en Valladolid gozaron de cierta estabilidad. La mayoría de coalición en el gobierno PSOE-VTLP y el buen recibimiento de la prensa, fueron aspectos esenciales para ello.

Tabla 64. Fases PsPt 1ª edición

FASES	1ª EDICIÓN (2017)			
	FECHAS	ACTIVIDADES	PARTICIPANTES	FORMAS DE PARTICIPACIÓN
FASE 1	Mayo	Informativa	-Equipo de gobierno - Tejido asociativo	Presencial
FASE 2	19 junio-1 julio	1. Recogida de propuestas 2. Constitución mesas de zona	- Asambleas de zonas	Presencial y online
FASE 3	10-13 julio	Priorización de propuestas	- Mesas de zona	Presencial
FASE 4	15 julio-10 septiembre	Valorización técnica	- Personal técnico	Presencial y online
FASE 5	25 septiembre-15 de octubre	1. Presentación propuestas 2. Votación	- Asambleas de zona - Vecinos/as	Presencial (asambleas) y online (votación)
FASE 6	6-13 noviembre	Evaluación proceso	- Grupo motor - Mesas de zona	Presencial

Elaboración propia a partir del Informe de Presupuestos Participativos 2017

Tabla 65. Fases PsPt 2ª edición

FASES	2ª EDICIÓN (2018)			
	FECHAS	ACTIVIDADES	PARTICIPANTES	FORMAS DE PARTICIPACIÓN
FASE 1	5-12 marzo	1. Presentación proceso 2. Constitución mesas de zona	- Asambleas de zona	Presencial
FASE 2	12-25 marzo	Recogida de propuestas	Vecinos/as	Presencial y online
FASE 3	11-24 abril	Priorización de propuestas	- Mesas de zona	Presencial
FASE 4	25 abril-30 mayo	Valorización técnica	- Personal técnico	Online
FASE 5	31 mayo-7 junio	Selección de propuestas	- Mesas de zona	Presencial
FASE 6	11-15 junio	Presentación de propuestas	- Asambleas de zona	Presencial

FASE 7	20 junio-4 julio	Votación propuestas	- Vecinos/as	Online
FASE 8	30 mayo y 14 noviembre	Evaluación	- Comisión de seguimiento	Presencial

Elaboración propia a partir del Informe de Presupuestos Participativos 2018

Tabla 66. Fases PsPt 3ª edición

FASES	3ª EDICIÓN (2019)			
	FECHAS	ACTIVIDADES	PARTICIPANTES	FORMAS DE PARTICIPACIÓN
FASE 1	5-12 abril	1. Presentación proceso 2. Constitución mesas de zona	- Asambleas de zona	No ejecutado
FASE 2	15 abril- 3 mayo	Recogida de propuestas	Vecinos/as	Presencial y online
FASE 3	3-17 junio	Priorización de propuestas	- Mesas de zona	Presencial
FASE 4	17 junio-13 septiembre	Valorización técnica	- Personal técnico	Online
FASE 5	23-30 septiembre	Selección de propuestas	- Mesas de zona	Presencial
FASE 6	7-11 octubre	Presentación de propuestas	- Asambleas de zona	Presencial
FASE 7	15-28 octubre	Votación propuestas	- Vecinos/as	Online y presencial
FASE 8	10 diciembre	Evaluación	- Mesas de zona	Presencial

Elaboración propia a partir del Informe de Presupuestos Participativos 2019

2) Distribución del poder

A continuación el estudio analiza tanto las relaciones que se establecieron entre la administración y la ciudadanía, como entre la propia ciudadanía participante. Para ello, se tuvieron en cuentas las entrevistas realizadas a los diferentes actores involucrados en el proceso.

Administración-Ciudadanía

Lo primero que habría que destacar en esta dimensión es que la inclusión de los presupuestos participativos en la gestión municipal de forma continuada, permitió una modificación en las formas de proceder tanto a nivel interno de la propia administración como en la relación entre la administración y la ciudadanía vallisoletana. Como decía uno de los técnicos, la obligación de incorporar propuestas ciudadanas en su planificación anual “les cambió el paso”. Para la ciudadanía organizada, acostumbrada a un modelo de relación con la administración discontinuo, consultivo y en muchas ocasiones informal y discrecional, en que la accesibilidad se

media en función de la cercanía ideológica y/o personal, el proceso permitió generar un canal de relación estable, vinculante y formalizado, lo que a su vez creó grandes expectativas que, como se verá a continuación, no siempre fueron cumplidas.

El principal canal de comunicación entre los servicios técnicos y la ciudadanía fueron las mesas de trabajo. El equipo de facilitación se encargaba de intermediar entre ambos, transmitiendo las propuestas priorizadas y consultando su viabilidad técnica. Este proceso, recordamos, se realizó digitalmente a través de la plataforma *consul*, donde el funcionario debía evaluar la propuesta a nivel económico y técnico. En resumen, la secuencia era la siguiente: la mesa enviaba las propuestas priorizadas, el servicio técnico las evaluaba, se las devolvía a la mesa, la cual podía solicitar la aclaración de ciertas dudas y, finalmente, se seleccionaban las propuestas definitivas que serían presentadas para la votación final.

En este proceso, existe un primer momento de indeterminación que surge una vez son priorizadas las propuestas totales por la mesa: no existe claridad a que servicio municipal se debía encargarse para valorarlas. De una manera más o menos intuitiva, el equipo de facilitación distribuía las propuestas seleccionadas entre los distintos servicios, lo que generó situaciones de indeterminación, como se refleja el testimonio de uno de los técnicos municipales:

“En estas últimas propuestas participativas había un espacio que en principio se suponía que era algo de competencia deportiva pero indagando resulta que no, que es una competencia de espacio público, de vía pública, entonces no puedo hacer una valoración desde mi punto de vista de que es lo que hay que hacer para corregir un problema que es de espacio público.” (V_T_JD)

Entrevistador: Que sería más para urbanismo consideras

Si, seguramente, yo informo de que no me compete, no es competencia de la Fundación Municipal de Deportes. Son pasos que se van dando y van entorpeciendo el proceso. No sé como se puede optimizar porque desde Participación Ciudadana ven un equipamiento, entienden que es deportivo, pues lo transmiten. Tengo que hacer una serie de indagaciones para llegar a la conclusión de que no soy yo quien lo tiene que valorar, que lo tiene que valorar otro del Ayuntamiento. (V_T_JD)”.

Por otro lado, el técnico entrevistado plantea que no solía existir mucho margen a la hora de tramitar las propuestas, lo que unido a la poca información existente, generaba un alto grado de interpretación a la hora de presentar el informe técnico y económico de cada propuesta. Uno de los posibles factores que explican este déficit de información es la dificultad de los técnicos a la hora de acceder a la plataforma, no pudiendo disponer de toda la información en cada una de las propuestas.

El amplio grado de interpretación de los informes y los escuetos informes de los técnicos en algunas ocasiones, generó cierta frustración en los participantes, como comenta uno de los participantes:

“Desde mi punto de vista, que digan, esto no porque no es competencia del Servicio de Jardines... pero si a mí no me has preguntado de quien es competencia. Eso lo tendréis que ver vosotros, (...) y si no es competencia de, me parece que lo que tendríais que responder es “esto es competencia de este y no entra en PsPt por esto”, pero simplemente "esto no es competencia de" no resuelve ninguna duda. (V_S_RDA)

En cuanto a la gestión de expectativas y la capacidad de comprensión del proceso por parte de la ciudadanía, existen dos aspectos relevantes que conviene destacar. Por un lado, se evidencia una gran dificultad de articular la racionalidad cortoplacista de la ciudadanía, con la mentalidad más planificadora de la administración. El ciudadano pretende solucionar una necesidad de forma inmediata y focalizada, mientras que el funcionario en muchas ocasiones planifica las inversiones desde una visión más amplia de la ciudad y en un mayor lapso de tiempo. Son precisamente estos dos lógicas contrapuestas lo que, según el Concejal de Participación, más dificulta resolver:

Cuesta explicar y entender los mecanismos técnicos, jurídicos, económicos y contables de una administración (...). Ese tipo de procesos suelen ser muy desesperantes porque son muy lentos y porque yo creo que es la parte que más cuesta explicar (...). Las obligaciones a los que nos vemos sometidos las administraciones, los cientos de filtros que hay que pasar para comprar un lapicero, llevado a una obra grande son muy complejos (V_P_CP).

Por otro lado, la idea proyectada por el municipio de que los PsPt se iban a convertir en el “cauce fundamental para la incorporación de las necesidades ciudadanas” (Valladolid Toma La Palabra, 2015, pág. 86), generó cierta frustración para aquellos que esperaban resolver necesidades más estructurales, como relata uno de los participantes:

Necesitamos cosas más urgentes (...) las casas se están cayendo, necesitamos cosas que afectan a los derechos más fundamentales. Que es que necesitamos personal de mediación porque no hay nada y no habéis puesto nada en años. (V_S_RDA)

En definitiva, los PsPt abrieron una nueva forma de proceder administrativamente y de relación con la ciudadanía. La incorporación de propuestas en la planificación técnica permitió incluir necesidades concretas de la gente a la vez que sirvió como una especie de autodiagnóstico de las necesidades barriales. Sin embargo, la falta de un protocolo claro de comunicación entre las diferentes partes involucradas, llevó a cierta

improvisación que generó problemas de entendimiento entre las partes, aspecto que es destacado por una de las facilitadoras del proceso:

“Este proceso mejoraría muchísimo si se mejorasen los canales de comunicación que son el auténtico lubricante, porque muchas veces lo que se dan son malentendidos. (...) si mejorara simplemente los canales de comunicación entre el Ayuntamiento, la asistencia técnica y la gente, habría una devolución de información mucho más pormenorizada e iría mucho más como la seda”. (V_T_F2)

La falta de claridad en el procedimiento, generó retrasos en la ejecución que, unidos a los ya de por sí prolongados tiempos administrativos, motivó a que se promovieron relaciones informales entre el personal administrativo y las asociaciones vecinales, propias de la selectividad estratégica pasada.

Ciudadanía-Ciudadanía

Como sucediera en experiencias anteriores (Ganuzá, Nez, & Morales, *The Struggle for a Voice: Tensions between associations and citizens in participatory budgeting*, 2014), en un inicio, las federaciones de vecinos vieron con cierto escepticismo la puesta en marcha de los PsPt al considerar que podían reducir su capacidad como principal intermediador de la sociedad con el Municipio. Sin embargo, su inclusión desde el comienzo en el Grupo Motor que diseñó el proceso, les aseguró mantener un gran nivel de protagonismo. El modelo planteado, como ya se ha dicho, dio una especial importancia a las mesas de zona, encargadas de priorizar y seleccionar las propuestas que irían a la votación final. Estas mesas, como se verá a continuación, estuvieron compuestas en su mayoría por personas ligadas a asociaciones vecinales, por lo que se puede dirimir que aseguraron una gran presencialidad en el proceso.

De acuerdo al Concejal y el equipo de facilitación, el hecho de que las mesas de zona integraran varios barrios, permitió el encuentro y reconocimiento entre distintas asociaciones, así como la promoción de las mismas hacia el barrio. El hecho de que adoptaran un rol tan protagonista en el proceso, permitió una reactivación de las mismas, considerablemente envejecidas y estancadas, dándose a conocer a través de la promoción del proceso y de sus propias propuestas.

“Los PsPt pueden ser una herramienta para abrir las asociaciones vecinales, que no sé si en otras partes, pero me imagino que será un problema parecido, que es el envejecimiento, que no hay una renovación hacia gente joven. (...) Hay asociaciones que han hecho un trabajo muy bueno de difundir este proceso, de animar a la gente y demás, y creo que ha sido como un punto de ponerse las pilas y de llegar a otra gente que de otra manera no llegarían, (...) yo creo que en algunos casos sí que ha servido para abrir la participación en las propias asociaciones a raíz de esto. Es decir, que no es que vayan los representantes de las asociaciones a las mesas y ya está, y “como soy el representante y el líder

aquí de mi organización y tal”, sino que es al revés, como que esto les sirve para, “ahora les doy esta información, tenemos reuniones, estamos haciendo campaña en el barrio”, quiero decir, que además son un poco los mediadores para traducir lo que significa realmente el proceso y para traducir las fallas que realmente tiene el proceso. (V_T_F2)

Otro de los asuntos cruciales de los PsPt es el dilema entre son en un espacio de competencia o de colaboración. Para ello, es determinante la posibilidad de deliberación que se pueda generar. En el caso de los PsPt de Valladolid, ya se ha dicho que los espacios presenciales cobraron una gran importancia, otorgando a los facilitadores un rol esencial en la gestión de dichos espacios. En cuanto a la calidad deliberativa, uno de los aspectos que destacan los facilitadores es su relación con el tiempo:

Depende del tiempo. Esto con tiempo se haría muchísimo mejor, el problema es el tiempo. Con todos estos procesos a mí lo que me parece es que se quiere hacer muchas cosas en demasiado poco tiempo. (V_T_F2)

Se hace algo pero de forma un poco limitada, y yo creo que este instrumento es para lo que es, que no da para más. (...) porque mejorar la deliberación claro que se puede mejorar, si en vez de 6 horas te pones 20 horas, puedes hacer un trabajo cojonudo, pero me parece inhumano. (V_T_F1)

Como se puede extraer de los dos testimonios, existe una difícil relación entre calidad deliberativa y tiempo disponible. Por un lado, se asegura que con más tiempo, la calidad de la deliberación sería mucho mejor, pero a su vez se asume la limitada disponibilidad de la ciudadanía. No obstante, conforme se fue desarrollando el proceso, se fue ampliando el tiempo de deliberación. Si en la 1ª edición, solo se hizo una única reunión para priorizar una media de 200 propuestas en cada mesa de zona, para la 2ª y 3ª edición ya se consideró que era necesario al menos hacer dos reuniones para debatir mínimamente cada propuesta.

En cuanto a la calidad de la deliberación, otro aspecto que destaca una de las facilitadores es que depende de la trayectoria y experiencia de los participantes:

Hay mesas de zona en las que te viene mucha gente porque es una zona donde hay un tejido asociativo muy fuerte, se conocen las asociaciones, realmente tienen una disposición muy colaborativa, muy de escucha y demás, debaten (...) otros que los ve que por mucho que intentes tu aclararles dudas y demás, pues al final están haciendo como la quiniela. (V_T_F2)

Finalmente, conviene destacar el alcance de estos espacios deliberativos. Como se pudo comprobar, se redujeron a las mesas de zona en las que participaban personas que por lo general tenían una experiencia asociativa anterior. En cambio, las asambleas zonales, donde acudía un repertorio de personas más amplio y diverso, tenían una función meramente informativa, por lo que no se podría afirmar que el

proceso sirvió para involucrar a un conjunto amplio del barrio en el debate sobre las necesidades y prioridades existentes.

Tabla 67. Fortalezas y debilidades del proceso en función de las relaciones establecidas

	Fortalezas	Debilidades
Administración- Ciudadanía	Funcionarios incluyen demandas ciudadanas en su planificación	Mantenimiento práctica administrativa compartimentada
	Generación de expectativas	Frustración debido a la incompatibilidad de ritmos e incapacidad resolver necesidades. (vuelta antiguos procedimientos)
Ciudadanía- Ciudadanía	Protagonismo tejido asociativo	Dependencia éxito proceso tejido vecinal
	Fortalecimiento asociaciones vecinales envejecidas y debilitadas	Reducida inclusión nuevos actores proceso deliberativo
	En las nuevas ediciones se mejoran los tiempos para la deliberación	Poco tiempo para una deliberación de calidad

Elaboración propia

3) Permeabilidad

La última variable a considerar en el modo de intervención es la permeabilidad que no es otra cosa que el grado de incidencia que tienen las propuestas aprobadas, aspecto que tiene una gran influencia en la legitimidad del proceso ya que la ciudadanía percibe si su participación es tenida en cuenta por la administración. Si existe un número alto de propuestas ejecutadas, puede derivar en un aumento de confianza hacia la institución y, por ende, un aumento de la participación. Sin embargo, si el número de propuestas ejecutadas es reducida, puede promover escepticismo entre la población, reduciendo el apoyo a este tipo de procesos.

Como muestra la siguiente tabla, el número de propuestas y presupuesto aprobado fue considerablemente alto en las dos primeras ediciones, viéndose drásticamente reducido en la tercera. La reducción en la ejecución se explica principalmente por la demora en la ejecución de propuestas de mayor volumen presupuestario. Además, las propuestas aprobadas en cada edición, eran presupuestadas al año siguiente, por lo que ya existía un retraso inicial de un año. A ello hay que añadir los ritmos burocráticos relacionados al proceso de ejecución de una obra, que deben cumplir

estrictos procedimientos administrativos ligados a la licitación, contratación y ejecución.

Tabla 68. Número y porcentaje de propuestas y presupuesto ejecutado en las tres ediciones de PsPt

	1ª edición (2017)	2ª edición (2018)	3ª edición (2019)
Nº de propuestas ejecutadas	60/66	89/109	46/90
Porcentaje de propuestas ejecutadas	90 %	82%	51%
Presupuesto ejecutado	3.718.000 € / 4.000.000 €	3.933.189 €/ 5.000.000 €	1.280.663 €/ 5.000.000 €
Porcentaje de presupuesto ejecutado	92,9%	78,6%	25,6%

Elaboración propia a partir de la información disponible en la web municipal del Ayuntamiento de Valladolid

De acuerdo al equipo de Participación Ciudadana, la Ley de Contratación Pública (Ley Orgánica 9/2017) fue la principal razón que explica la demora en la ejecución de las propuestas aprobadas. En este sentido, el Concejal de Participación apunta que con la normativa vigente, es prácticamente imposible evitar que el proceso se prolongue. La única manera de reducirlo, según el Concejal, es a través de mayores recursos y personal, un escenario poco previsible debido a la actual estructura organizativa del Estado local, con grandes restricciones en torno al techo de gasto y la tasa de reposición.

Otra razón no contemplada por el equipo de Participación Ciudadana y que podría explicar en parte el retraso de los procesos de ejecución fue la falta de transversalidad del proceso, como se ha mencionado anteriormente. La poca implicación de las otras áreas, dificultó que los PsPt se convirtiesen en una prioridad en su plan de trabajo, acumulándose retrasos en la ejecución a considerar.

En síntesis, pese a que se identificó un grado de ejecución considerable, la ralentización en las obras, pudiendo demorarse hasta dos años, hizo que se genere una percepción de no cumplimiento, pudiendo influir en una reducción de la confianza en el proceso, y por ende el nivel de participación. Preocupación que es compartida por el propio Concejal:

“Si he votado por un parque infantil y paso por allí y no se ha hecho (...) cuando viene el concejal a decirme, oiga vamos a votar otra vez por otro parque, pues si

no han hecho el anterior, pues vote usted si quiere (...) Si esas obras estuvieran todas hechas, los vecinos verían en dos años una transformación importante en su barrio porque a lo mejor habría en cada barrio diez obras nuevas que sabrían que las han decidido ellos (...) Es decir, cuando el vecino ve que ha votado algo y lo tiene hecho, coño pues he votado y me han hecho caso. Cuando ve que ha votado algo, tiene que votar al año siguiente y no se ha empezado la obra, dice, me has engañado” (V_P_CP)

c) Modo de representación

En este último escenario del EER se analiza el modo de representación de la red de gobernanza generada a partir de la puesta en marcha de los PsPt, teniendo en cuenta cuanta gente participativa y quién participativa.

En el marco teórico se comentó que el modo de representación está influenciado tanto por el tipo de «estatalidad» (prácticas desarrolladas por el Estado), como por la capacidad de acción de los propios agentes sociales para poder incidir en el marco dado. Esta visión que media entre la capacidad de acción del Estado y la de la propia sociedad, es por eso considerado un enfoque analítico “relacional”.

Los resultados de la participación en el proceso se muestran en función de las diferentes fases y modos de participación. En un primer momento, se analiza la participación presencial deliberativa, desarrollada en las mesas de zona y, en menor intensidad, en las asambleas. En un segundo, la participación llevada a cabo en la fase de propuestas. Finalmente, se presentan los resultados de la participación en la fase de votación, dedicada a ratificar las propuestas seleccionadas previamente en las mesas de zona.

Antes de empezar, hay que destacar un problema de partida que condiciona los resultados, y es que apenas existe información sobre el tipo de participantes en el proceso. Esto evidencia la poca consideración que tuvo el Área a la hora de identificar las características de la población incluida y excluidas. De acuerdo a los informes publicados por la propia Área, únicamente se muestra información sobre el número de propuestas presentadas en cada edición y el número de personas que participaron en la fase de votación. Frente a esta déficit de información, se ha logrado recopilar ciertos datos de las últimas dos ediciones. Esto se logró gracias al apoyo del equipo de facilitación que, a través de una ficha que se les compartió, pudieron indicar el número y tipo de participantes de cada mesa de zona en función del género, la edad, la pertenencia asociativa y el origen. Además, se trató de establecer una relación entre el tipo de participantes en cada zona con las características socioeconómicas de cada

territorio pero al no corresponder la información estadística existente con las zonas diseñadas en los PsPt, no se pudo llevar a cabo.

1. Espacios presenciales deliberativos

Como ya se ha dicho, los espacios presenciales deliberativos están asociados a las asambleas y mesas de zona. En lo que se refiere al primero de estos espacios, fundamentalmente con carácter informativo, la única cifra oficial obtenida es la referida a la primera edición, a la que asistieron 410 personas en el conjunto de las ocho asambleas de zona realizadas (CIMAS, 2017). En cuanto a las mesas de zona, la información que se ha podido obtener corresponde a la segunda y tercera edición. En lo que se refiere al número de participantes, la participación media en cada mesa fue de 10,5 participantes/mesa en 2018, y 7,6 participantes/mesa en 2019. Las mesas más participativas fueron las de Pisuerga 1, con 15 participantes, y Sur 2, con 18 participantes. Por el contrario, las que menos asistencia lograron fueron Parque Sol con 2 participantes y Este 2 con 4 participantes.

Tabla 69. Números de participantes por mesa en las ediciones de 2018 y 2019

ZONA	Nº de participantes 2018	Nº de participantes 2019
Centro	7	7
Esgueva 1	8	6
Esgueva 2	8	5
Este 1	13	9
Este 2	8	4
Parquesol	7	2
Pisuerga 1	15	15
Pisuerga 2	12	7
Sur 1	9	8
Sur 2	18	13
TOTAL	105	76

Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Ayuntamiento de Valladolid

Respecto al tipo de participantes, la información provista por el equipo de facilitación en la última edición, señala lo siguiente.

Tabla 70. Perfiles de los participantes en las mesas de la tercera edición de PsPt 2019

Mesa	Participantes	Género		Edades				Pertenenencia asociativa	Origen español
		Hombre	Mujer	15-30	30-50	50-65	65--		
Este 1	8	3 (37,5 %)	5 (62,5 %)	1 (12,5%)	4 (50%)	1 (12,5%)	2 (25%)	8 (100%)	8 (100%)
Este 2	7	6 (85,7%)	1 (14,3%)	0 (0%)	1 (14,3%)	1 (14,3%)	5 (71,4%)	7 (100%)	7 (100%)
Esgueva 1	7	5 (71,4%)	2 (28,6%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (42,9%)	4 (57,1%)	7 (100%)	7 (100%)
Esgueva 2	11	8 (72,7%)	3 (27,3%)	0 (0%)	1 (9,1%)	3 (27,3%)	7 (63,6%)	8 (72,8%)	11 (100%)
Pisuerga 1	20	11 (55%)	9 (45%)	0 (0%)	6 (30%)	14 (70%)	0 (0%)	17 (85%)	20 (100%)
Pisuerga 2	5	4 (80%)	1 (20%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (80%)	1 (20%)	5 (100%)	5 (100%)
Sur 1	6	3 (50%)	3 (50%)	0 (0%)	1 (16,7%)	1 (16,7%)	4 (66,7%)	6 (100%)	6 (100%)
Sur 2	17	11(64,7%)	6 (35,3%)	0 (0%)	0 (0%)	15 (88%)	2 (12%)	8 (47%)	17 (100%)
Centro	8	3 (37,5%)	5 (62,5%)	0	1(12,5%)	5 (62,5%)	2 (25%)	4 (50%)	8 (100%)
Parquesol	3	3 (100%)	0 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (100%)	1 (33,3%)	3 (100%)
TOTAL	92	57 (62%)	35 (38%)	1 (1,1%)	14 (15,2%)	47 (51,1%)	30 (32,6%)	71 (77,2%)	92 (100%)

Elaboración propia en función de la información recogida por el equipo de facilitación

En primer lugar, se observa que existe una participación media de hombres considerablemente mayor (62%) que de mujeres (38%). Esta brecha es significativamente alta en Este 2 (85,7%) y en Pisuerga 2 (80%), mientras que únicamente en Este 1 (62,5%) y Centro (62,5%), la participación de la mujer es mayor.

En lo que se refiere a la edad, la gran mayoría de los participantes se concentran en la franja poblacional de 50-65 años (51,1%), siendo muy reducida en los menores de 50 años, especialmente de 15-30 años, al solo existir un solo participante de la muestra total (N=92). El grado de envejecimiento de los participantes en las mesas de zona es significativamente importante en cuatro de las diez zonas (Esgueva 1, Pisuerga 2, Sur 2 y Parquesol), en donde todos sus participantes son mayores a 50 años.

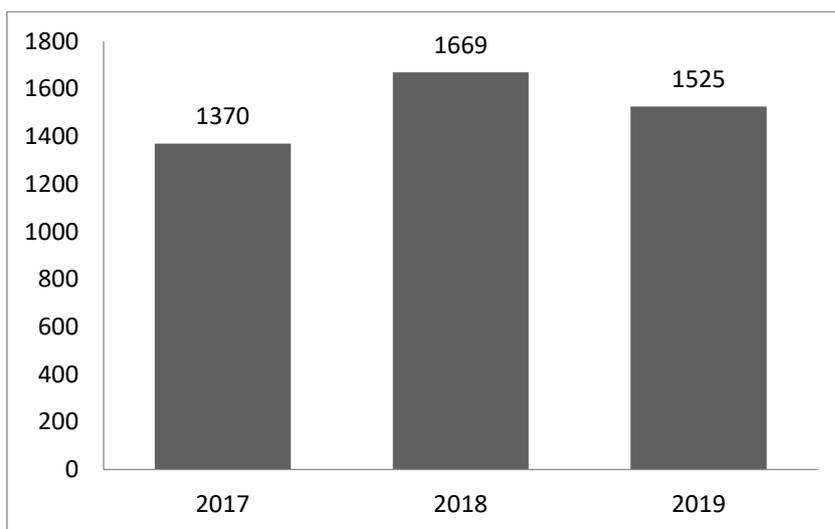
En cuanto a si los participantes pertenecen o no a una asociación, los resultados muestran una fuerte relación, siendo miembros el 77,2% del total y el 100% en 5 de 10 mesas. Así, aunque en un inicio las asociaciones vecinales cuestionaron el proceso al considerar que cierta apertura les podía afectar en su legitimidad social y capacidad de incidencia, conforme el proceso se puso en marcha, percibieron que tenían una gran centralidad. Finalmente, de los 92 encuestados, el 100% era de origen español, lo que demuestra la nula inclusión de migrantes en la fase deliberativa.

2. Participación en la fase de propuestas

La recogida de propuestas corresponde a la segunda fase una vez presentado el proceso en las asambleas de zona. En ella, podían participar todas las personas empadronadas en Valladolid a partir de 16 años. Cada persona podía plantear, de manera online o presencial, tantas propuestas como quisiese, por lo que el número total de propuestas no corresponde al de participantes.

En el siguiente gráfico se muestra el número total de propuestas presentadas en cada una de las ediciones, observándose pocas diferencias en cada una de ellas:

Gráfico 41. Número de propuestas recogidas en cada edición



Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Ayuntamiento de Valladolid

3. Votaciones finales

Este momento del proceso corresponde a la penúltima fase y permite ratificar las propuestas a ejecutar una vez seleccionadas por las mesas de zona. En este caso, cada voto corresponde con una persona por lo que se puede saber el número total de personas que participaron en cada una de las ediciones. Las dos primeras ediciones fueron únicamente digitales mientras que la última fue mixta, habilitando unas urnas en los centros municipales para el voto presencial.

Tabla 71. Número y porcentaje de votantes en los PsPt

	Número de votaciones	Porcentaje
2017	6887	2,6
2018	10889	4,2
2019	7248 (1422 presenciales)	2,8

Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Ayuntamiento de Valladolid

De los resultados obtenidos se puede extraer que mientras en la primera y tercera edición, el voto se situó en el 2,6% y 2,8% respectivamente, en la segunda alcanzó un 4,2%. De acuerdo a las entrevistas realizadas, algunas de las razones respecto al descenso en esta última edición responden a las interrupciones generadas en el proceso durante el ciclo electoral, el retraso en la ejecución de las propuestas y la falta de renovación en las mesas de zona.

En síntesis, los datos que se han podido recopilar nos muestran una masiva participación online tanto en la fase de propuestas como en la de votación, especialmente en la segunda edición. En cuanto a la fase deliberativa, la participación

es mucho más reducida y corresponde fundamentalmente con un perfil masculino, adulto mayor –entre 50 y 65 años-, perteneciente a una asociación y de origen español. Una radiografía limitada debido a la falta de datos sobre el tipo de participación y a la imposibilidad de cruzarlos con los datos territoriales.

3.3.5. Conclusiones

Finalmente se presentan las conclusiones del caso de estudio. Para ello, se tienen en cuenta las dimensiones de análisis del EER desde un enfoque temporal. Es decir, teniendo en cuenta los cambios en la selectividad estratégica a partir de la llegada de la confluencia municipalista VTLP a la Concejalía de Participación, Juventud y Deportes.

Modo de articulación institucional

Pese a que en las elecciones municipales de mayo de 2015, los nuevos partidos de izquierda surgidos al calor del 15-M no lograron ir unidos, sus buenos resultados y el descalabro del PP, quien obtuvo los peores resultados de su historia, permitieron que se retomase la senda pactista entre el PSOE y los partidos de izquierda, un fenómeno que se había producido durante la década de 1980 hasta 1995, momento en el que Francisco Javier de la Riva (PP) accedió a la alcaldía. VTLP accedió al gobierno tras una campaña en la que la participación fue uno de los ejes centrales. Sin embargo, el hecho de que fuera el socio minoritario de gobierno, le impidió incorporar todas las propuestas presentadas en el Programa Colaborativo. Así, se dio la siguiente situación: si bien la coalición permitió una gobernabilidad más efectiva, asegurándose la mayoría en el Pleno, le colocó en una situación que dificultó abordar las políticas desde unos máximos.

Esta relación de fuerzas dispar entre los dos partidos de gobierno fue evidente en la Concejalía de Participación, Deportes y Juventud, la cual, pese a reunir varias temáticas, apenas logró incrementar sus recursos económicos y de personal en relación con años anteriores, condición fundamental a la hora de explicar las limitaciones de sus políticas. La falta de un volumen de técnicos suficiente para llevar a cabo el programa diseñado, requirió de la contratación de empresas externas a la administración como fue el caso de las tres ediciones de los PsPt analizadas.

En cuanto a la reglamentación de la participación, también se observa una continuidad en las formas de normativización de los instrumentos puestos en práctica. En vez de

desarrollar un reglamento único de participación que lograra articular los diferentes instrumentos, se decidió seguir con la aprobación de reglamentos específicos para cada uno, lo que a la postre impidió concebir la participación como un sistema integrado, aislando cada mecanismo. Queda por ver si la puesta en marcha de un reglamento de participación integral a partir del año 2020, logra resolver esta situación.

En lo que se refiere a los instrumentos de participación implementados durante la legislatura, se observan transformaciones dispares frente a legislaturas anteriores. En relación a los órganos de participación estables, apenas hubo avances importantes. Si bien, se desarrolló algún nuevo consejo sectorial, a nivel territorial no se logró una institucionalización adecuada, manteniéndose paralizado el Consejo Social de la Ciudad desde 2012. Donde sí que se puede destacar mejoras fue en el modelo de transparencia, potenciando el instrumento de Quejas y Sugerencias y los Concejos Abiertos (asambleas ciudadanas), un mecanismo de rendición de cuenta que logró ser más abierto y participativo que en legislaturas anteriores. Otros procesos participativos como el PGOU o las consultas ciudadanas, fueron más polémicas, generando cierta frustración para algunos de los agentes que participaron. En el caso de las consultas ciudadanas, pese a que se prometió la realización del menos una por legislatura, finalmente no se celebró.

Por otro lado, uno de los mayores esfuerzos del área fue reforzar o, como dijo el Concejal, “desbrozar” las relaciones con las asociaciones vecinales vallisoletanas. Éstas se consideraron un instrumento de participación en sí mismo y se les pretendió dar un espacio protagonista mediante la entrega de subvenciones, la cesión de espacios cogestionados, o la incidencia en los PsPt, donde tuvieron un papel esencial tanto en el diseño del modelo como a la hora de priorizar propuestas.

En cuanto el grado de transversalidad de la participación en el resto de la administración local, hay que decir que fue reducido. Si bien los PsPt permitieron incluir a las áreas en la evaluación y ejecución de propuestas, su modo de trabajo siguió siendo muy compartimentado, no generando espacios transversales cotidianos. A la falta de coordinación, hay que sumar los limitados recursos de la propia Área de Participación, lo que le impidió cogestionar proyectos con otras áreas.

Modo de intervención

Como plantea Jessop (2017), la selectividad estratégica construida en cada una de las dimensiones del EER, condiciona las otras, constituyéndose una relación de interdependencia cambiante en el tiempo. En este sentido, el modo de intervención, entendido como las relaciones construidas entre la administración con la ciudadanía y

la propia ciudadanía, son influenciadas por la dimensión institucional anteriormente comentada. En el caso de los PsPt, el hecho de que se diseñara una red de gobernanza en que la selectividad estratégica planteada permitía un mayor acceso a las asociaciones vecinales, privilegió su presencia y capacidad decisoria, lo que a su vez permitió cierta reactivación de las asociaciones otorgándoles mayor visibilidad barrial tras una época de decaída. Este intento de otorgar mayor protagonismo a las asociaciones vecinales, a su vez repercutió en que otros actores territoriales históricamente excluidos de los espacios de gobernanza municipal, apenas tuvieran relevancia.

En cuanto al proceso de deliberación, este se redujo a las mesas de zona, espacios de trabajo reducidos a 10-15 personas, en su mayoría adheridas a alguna asociación. De acuerdo al diseño establecido, debían encargarse de priorizar un gran número de propuestas en muy poco tiempo, lo que redujo la posibilidad de generar debates en profundidad sobre las necesidades reales, aspecto que se logró corregir parcialmente en la última edición. Por otro lado, la ausencia de técnicos de área en los espacios presenciales del proceso, redujo la comunicación a la plataforma digital, lo que generó en varias ocasiones falta de entendimiento y, por ende, cierta frustración de los participantes.

Finalmente, pese a que las propuestas seleccionadas se han ido ejecutando, la demora de hasta dos años en algunas obras, llevó a que se retomaran viejas prácticas de relación informal entre la ciudadanía y la administración al considerarlas más efectivas. Esto demuestra que si realmente se pretende generar una buena valoración del proceso, hay que tratar de acercar la percepción de los tiempos de la ciudadanía y la administración.

Modo de representación

Finalmente, en lo que al modo de representación se refiere, es decir, el número de personas participantes y las características sociales de las mismas, lo primero que habría que tener en cuenta es el carácter demográfico de la ciudad. En los últimos quince años, Valladolid ha perdido 50 mil habitantes, 30 mil de ellos entre los 14 y 29 años, lo que supone una reducción del 15% en términos absolutos y la mitad en relación a esa franja de edad. Esto ha venido acompañado lógicamente de un envejecimiento de la población que ha supuesto que para 2019, 1 de 4 habitantes de Valladolid era mayor de 65 años. A su vez, apenas se ha registrado un aumento de la migración, lo que hace que se perciba como una ciudad más de éxodo que de

acogida. Son bajo estas condiciones demográficas que se ha de evaluar la participación en los PsPt.

No obstante, el principal problema que se ha tenido ha sido la falta de información sobre el tipo de participantes en el proceso. La falta de un registro sistemático, evidencia el poco interés en conocer los grupos sociales incluidos y excluidos, y tomar medidas que puedan corregir esas desigualdades. En términos absolutos, el porcentaje de votación en las tres ediciones, estuvo entre el 2,6% y el 4,2%, cifras relativamente altas si se compara con otras experiencias en la Península. En cuanto al tipo de participación, lo único que se puede presentar son los resultados de la encuesta realizada junto al equipo de facilitación de las dos últimas ediciones. De acuerdo a la muestra, existe una predominancia de hombres adultos entre 50 y 65 años pertenecientes a una asociación, con una ausencia muy notoria de jóvenes y migrantes.

En conclusión, se puede afirmar que la institucionalización de los PsPt participativos abrió una nueva etapa de participación en el Ayuntamiento de Valladolid tras un pasado con bastantes limitaciones tanto a nivel estructural, reglamentario y práctico, en el que se había reducido a cumplir los estándares marcados por niveles de gobierno superior. Sin embargo, el reducido peso de la Concejalía en la estructura de gobierno, limitó su capacidad acción por lo que más allá del avance en los PsPt, apenas se produjeron cambios importantes. Si bien es verdad que se profundizó en dinámicas heredadas como la cesión de espacios a asociaciones y prácticas de transparencia, no se consiguió desarrollar un sistema de participación transversal que involucrará a diferentes áreas con el desarrollo de órganos y procesos participativos.

3.4. A CORUÑA

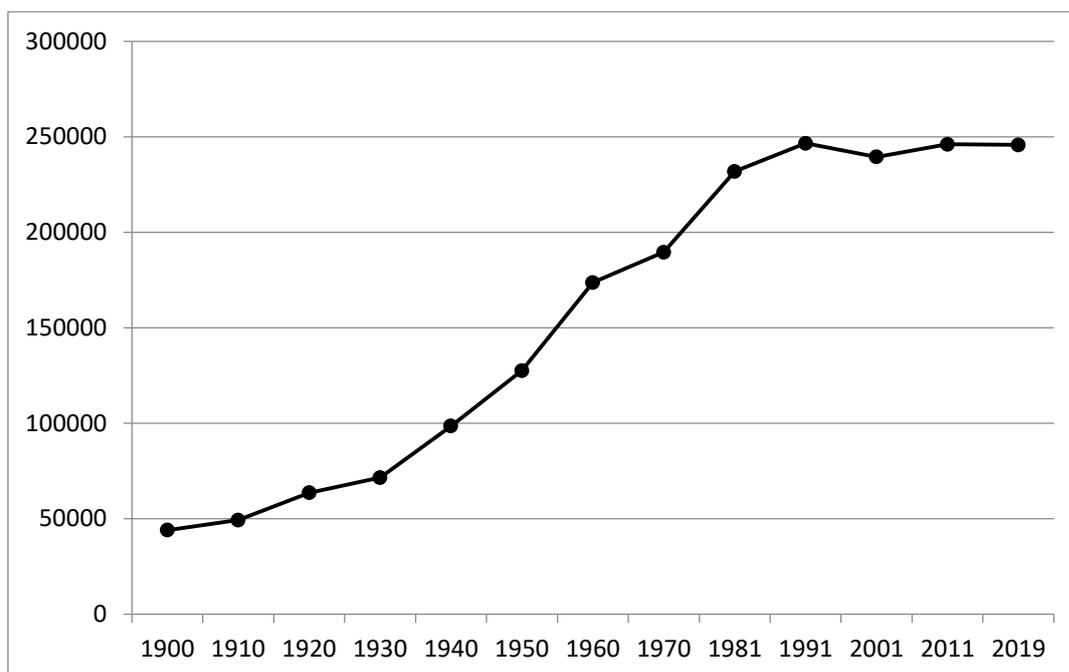
3.4.1. Contextualización

a) Contexto socioeconómico

A Coruña es el último de los tres Ayuntamientos del Cambio analizados. La ciudad está localizada en el extremo noroccidental de la Península Ibérica y se encuentra emplazada en una pequeña península con una bahía limitada al norte por el Océano Atlántico, al oeste por la ensenada del Orzan y al sureste por la Ría del mismo nombre (Gallego & González, 1975). Con 243.870 habitantes (INE, 2015), es la ciudad menos poblada de las tres escogidas. Tiene una extensión de 37,8 km² y junto a Cádiz, es la capital de provincia con menos tamaño de toda España.

El hecho de que se encuentre emplazada en una pequeña península, ha impedido su crecimiento urbano, concentrándose la población de tal manera que, con 6.452 habitantes por km² (INE, 2015), es la ciudad más densa de Galicia y la quinta de España por detrás de Hospitalet, Barcelona, Badalona y Bilbao (Concello de A Coruña, 2017; Martínez F. , 2021). Estas restricciones de crecimiento, han promovido a su vez un proceso de periurbanización desde la década de 1980 con la consiguiente incorporación de 70 parroquias al entramado metropolitano (Escudero & Piñeira, 2005). Así, si bien la población municipal de A Coruña apenas representa un 22 % de la población provincial y un 9% de la región, el área metropolitana supone un 15% y un 36,3% respectivamente (INE, 2015). Aun así, son cifras inferiores si comparamos con otras capitales de provincia, lo que refleja el carácter rural que sigue manteniendo la región.

Gráfico 42. Evolución población A Coruña 1900-2019



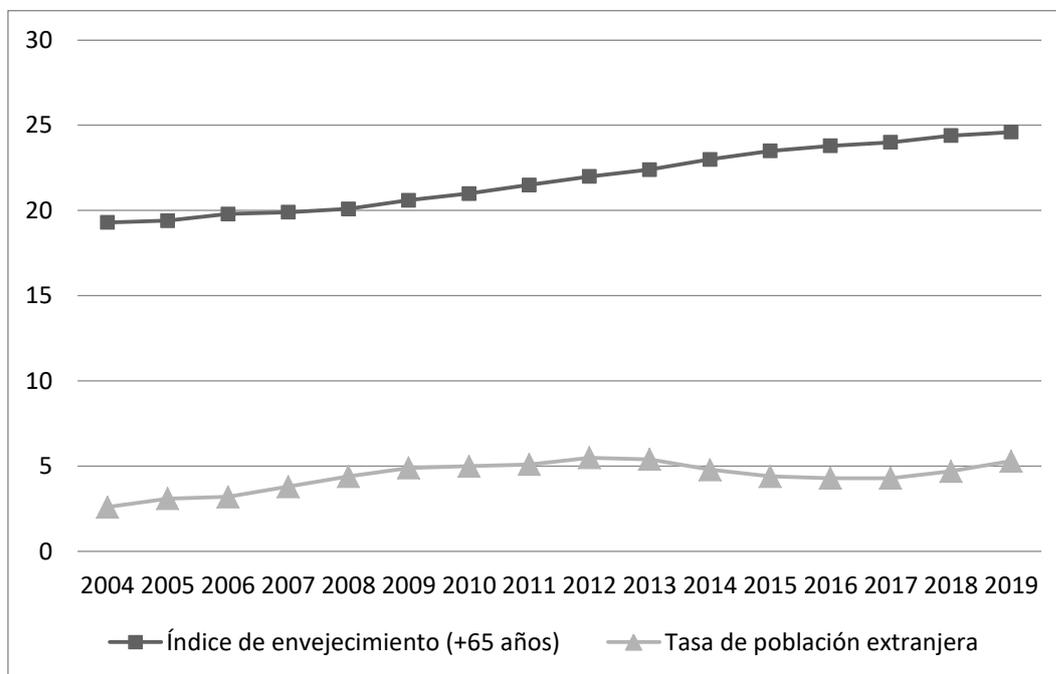
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE

En cuanto a la evolución histórica de la población en la ciudad de A Coruña, se puede observar un incremento poblacional constante hasta la década de 1980 provocado por el éxodo rural de la región en busca de trabajo en el puerto y los nuevos polígonos industriales a las afueras de la ciudad, teniendo especial relevancia la producción de tabaco, las industrias químicas y la Refinería (Gallego & González, 1975). A partir de la década de 1980, la tasa de crecimiento de la ciudad pasó del 22% (1970-1981), al 6% (1981-1991), estabilizándose a partir de la década de 1990 e incluso llegando a perder población a inicios de comienzos de siglo. Este descenso es especialmente notorio en el núcleo de A Coruña, área que perdió 10 mil habitantes entre 2004 y 2014. Paralelamente, en ese mismo tiempo, el área metropolitana vio aumentar su población un 20% (Concello de A Coruña, 2017).

En lo que se refiere a la distribución por edades, se aprecia un envejecimiento sostenido de la población, lo que ha supuesto que para 2019, uno de cada cuatro habitantes de A Coruña fueran mayores de 65 años, afectando especialmente al centro urbano donde la media de edad ha aumentado 15 años desde 2004. De acuerdo al informe de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI), publicada en 2017, este proceso de envejecimiento se debe al éxodo de los jóvenes a los nuevos conjuntos habitacionales de la metrópolis, más accesibles económicamente, a la reducción de la natalidad y a la baja tasa de migrantes en la ciudad (Concello de A Coruña, 2017). Según el censo municipal de 2019, la población

migrante apenas alcanza el 5%, procedente fundamentalmente de Sudamérica (36%), UE (30 %) y África (16%).

Gráfico 43. Índice de envejecimiento y tasa de población extranjera 2004-2019 A Coruña



Elaboración propia a partir de los datos del Observatorio Urbano de A Coruña

En lo que se refiere a la evolución de la estructura urbana, hay que apuntar que A Coruña mantuvo su morfología medieval hasta finales de siglo XIX cuando se produjo el primer ensanche de la ciudad. La anexión de Santa María de Oza a inicios de siglo XX, supuso que la urbe cuadruplicara su tamaño (Gallego & González, 1975). Durante estas décadas, se desarrolló el modelo de ciudad-jardín, tan extendido durante la época.

A comienzos de la segunda mitad de siglo XX, la ciudad volvió a sufrir cambios importantes. El desarrollo industrial promovido por el Régimen Franquista, generó nuevos polos de empleo y vivienda que trataron de regularse a través de la revisión del Plan de Ordenamiento Urbano en 1967 que, siguiendo la lógica expansionista predominante, proyectaba 400 mil habitantes para el año 2000 (ibíd.) (en realidad la ciudad solo llegará a alcanzar los 241 mil). Durante esa época –le seguirá el Plan General de 1985-, la planificación fue incapaz de regular el rápido crecimiento urbano, generándose un modelo de ciudad fragmentado, altamente densificado y con un déficit de espacio y equipamientos públicos considerable (Concello de A Coruña, 2017).

Como ya se ha comentado, a partir de la última década del siglo XX, se produjo un éxodo de la ciudad consolidada hacia nuevas zonas de construcción en la periferia

metropolitana. A estas zonas accedieron tanto personas de estratos económicos bajos, incapaces de asumir el alto coste de la ciudad consolidada, como grupos poblacionales con un mayor *status* económico que buscaban viviendas unifamiliares más amplias. Sin embargo, este proceso de suburbanización no fue acompañado de nuevas centralidades urbanas, concentrándose en el área peninsular la mayoría de trabajos, ligados al sector servicios (en A Coruña representan el 85,3% del total), así como la oferta de ocio y cultura. Todo ello, unido a la proliferación de centros comerciales, correspondiendo 1346 m² por cada mil habitantes frente a los 1345 m² de media en el resto de capitales de provincia,¹⁰⁹ ha promovido un modelo de vida muy dependiente al vehículo privado.

¹⁰⁹ <https://www.laopinioncoruna.es/coruna/2021/06/09/superficie-centros-comerciales-habitante-cuadruplica-52770038.html>

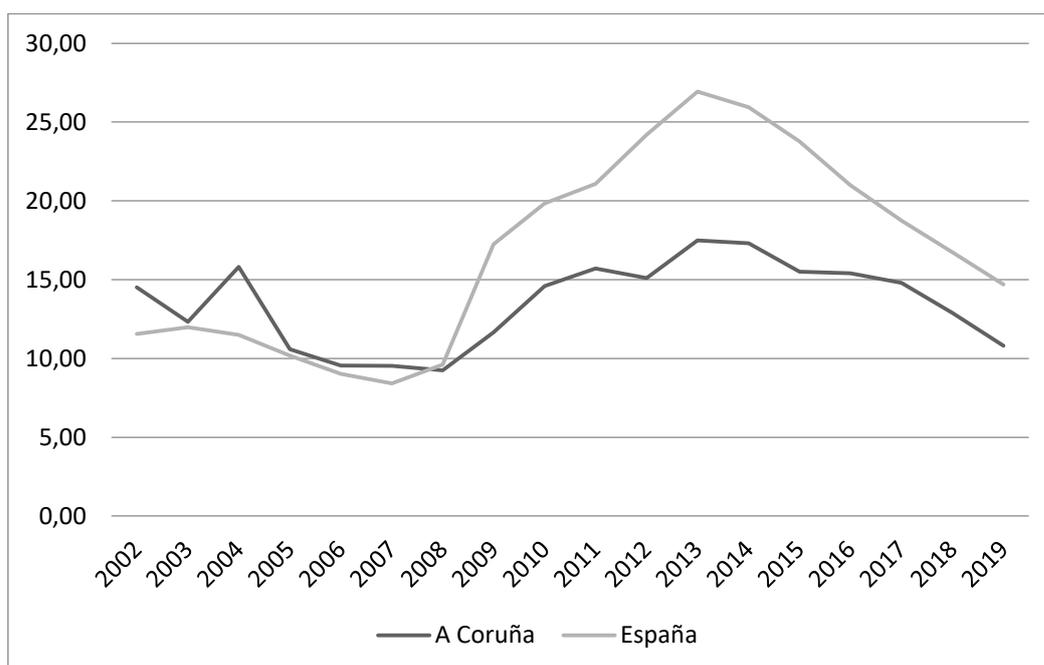
Gráfico 44. Evolución ocupación suelo urbano A Coruña 1900-2011



Fuente: Concello de A Coruña, 2017, pág. 33

De acuerdo a los datos del paro, se observa unas cifras superiores a la media de España hasta 2008, año de inicio de la crisis. Durante esta época, pese a que se percibe un aumento hasta el 2013 con 17,5 %, fue menor que las cifras de la media española. A partir de ese momento, fue disminuyendo hasta 2019, cuando se situó en 10,8%, cuatro puntos porcentuales menos que la media del país.

Gráfico 45. Evolución paro Municipio de A Coruña y España 2002-2019¹¹⁰



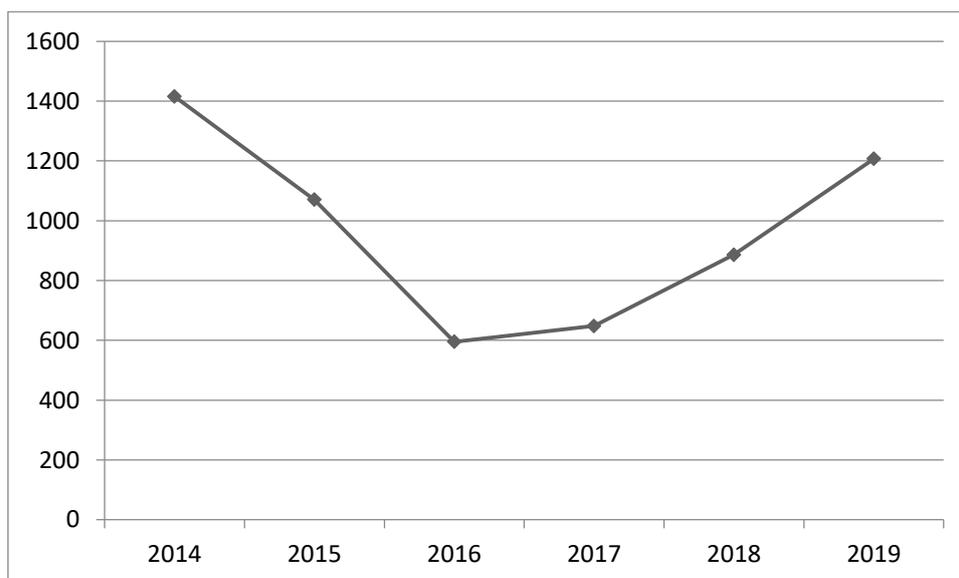
Elaboración propia a partir de los datos del INE y el Instituto Gallego de Estadística

En cuanto a la distribución de ingresos dentro de la población de A Coruña, el índice de GINI mostraba un 33,9 % en 2015, 34,1% en 2016 y 33,4% en 2017 (INE). Estas cifras son ligeramente inferiores a la media española, que se sitúa en 34,4% de media entre esos años. En relación a la renta media absoluta, con 25480 euros anuales, se encuentra por encima de la media regional y provincial, aunque es el municipio con mayor desigualdad entorno al IRPF, de manera que el 54,1% de la población con menor renta posee lo mismo que el 2,9% de la población más rica, concentrada en las zonas céntricas y más densificadas (Concello de A Coruña, 2017, pág. 87). Esta desigualdad se traduce en que aproximadamente el 49% de los hogares tienen dificultades en llegar a fin de mes, lo que se ha traducido en un aumento de las Ayudas de Emergencia Social de 479 en 2001 a 1113 en 2015, llegando a un número de peticiones de dos mil familias (ibíd.).

Finalmente, en lo que se refiere a las ejecuciones hipotecarias registradas en la Provincia de A Coruña entre 2014 y 2020, la gráfica siguiente nos muestra que se da un descenso desde el año 2014, cuando se registran 1415 ejecuciones, hasta el año 2016, con 595, volviendo a ascender paulatinamente hasta el año 2019 que se registran 1207 ejecuciones, segunda cifra más alta de la serie.

¹¹⁰ Entre el 2002 y 2008 los datos son referentes a la provincia debido a no disponer de datos municipales

Gráfico 46. Nº de ejecuciones hipotecarias provincia de A Coruña 2014-2019



Elaboración propia a partir de los datos del INE

En resumen, de acuerdo a lo expuesto anteriormente, se pueden destacar los siguientes aspectos socioeconómicos de la ciudad de A Coruña:

1. Las características morfológicas de la ciudad hacen de A Coruña una ciudad que concentra una alta densidad poblacional. No obstante, la falta de suelo y rehabilitación de las antiguas viviendas, ha generado un proceso de periurbanización hacia nuevos asentamientos metropolitanos que, junto a la dependencia a la centralidad urbana y la promoción de un modelo de consumo centrado en las grandes superficies, ha promovido un estilo de vida muy dependiente al transporte privado.
2. Se percibe un vaciamiento y envejecimiento de los barrios tradicionales producido por el éxodo de las nuevas generaciones hacia la periferia, la baja natalidad y las reducidas tasas de inmigración.
3. La falta de planificación de la segunda mitad de siglo XX, promovió una estructura de ciudad fragmentada, poco accesible y con un déficit importante de espacio público.
4. Pese a que el paro es inferior a la media española, la desigualdad, la segregación social y el importante empobrecimiento de una parte de la población, reflejado en indicadores como el del número de ejecuciones hipotecarias, apuntan a la existencia de un importante grupo poblacional en exclusión social con una alta dependencia a los servicios sociales.

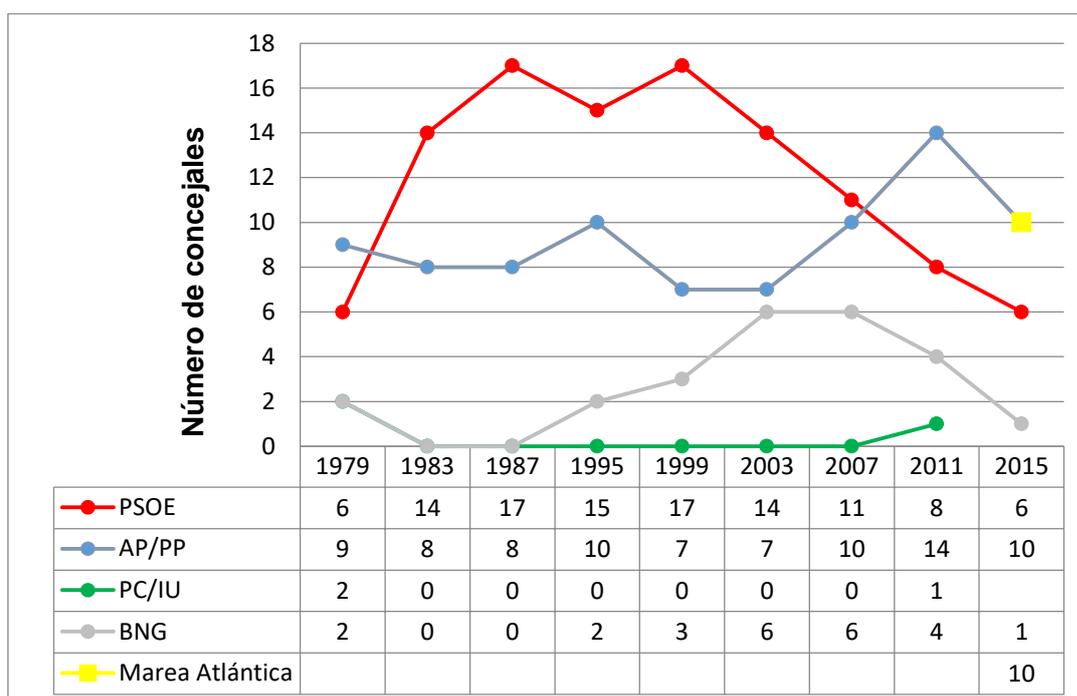
b) Contexto sociopolítico

El sistema político coruñés se ha caracterizado por un claro dominio del partido socialista quien ha gobernado en seis de las ocho legislaturas municipales (1979-2011). Debido a su aplastante mayoría, el PSOE solo ha necesitó pactar en una de las seis legislaturas que ha gobernado. Sería la 2007-2011 junto al BNG. En especial, hay que destacar la figura de Francisco Vázquez Vázquez, alcalde durante veinte años (1983-2003) y sustituido por Francisco Losada hasta 2011, cuando el PP acceda al gobierno por primera vez. Así, más que un modelo bipartidista, el sistema de partidos en A Coruña ha sido monocolor, concentrado en la figura de Vázquez. Considerado así mismo como “socialdemócrata, católico y españolista”¹¹¹, llama la atención su salida del POSE en 2014 debido a las discrepancias con la dirección en temas como la Ley de Memoria Histórica o las relaciones con Cataluña, entre otros temas.

En las elecciones de mayo de 2015, el PSOE obtuvo los peores resultados de su historia, obteniendo seis concejales. Asimismo, el BNG redujo sus representantes a uno. El vacío de los partidos de izquierda tradicionales, fue ocupado por Marea Atlántica, confluencia municipalista que pese a presentarse por primera vez, fue la fuerza más votada, superando al PP por tan solo cuatro votos. De esta manera, el candidato de Marea Atlántica, Xulio Ferreiro, fue investido como alcalde con el apoyo del PSOE y BNG, quienes no accederían al gobierno tras la decisión de la confluencia municipalista de gobernar en solitario, siendo el gobierno más reducido desde el inicio de la etapa democrática.

¹¹¹ Editorial [13 de diciembre de 2012] Paco Vázquez ve “nazi” la política lingüística catalana. *Información*. Consultado en: <https://www.informacion.es/nacional/2012/12/13/paco-vazquez-ve-nazi-politica-6713948.html>

Gráfico 47. Nº de concejales elecciones locales A Coruña 1919-2015



Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

En lo que se refiere a la vida asociativa de la ciudad, el peso de la industria desde inicios de siglo XX posibilitó una gran presencia del anarcosindicalismo asociado a la CNT. Tras la dictadura, así como en tantas otras ciudades del Estado, el movimiento vecinal fue el principal referente, conectado en muchas ocasiones con los partidos de izquierda de la primera época de la democracia (PSOE, PCE, PT, MCG), sindicatos (UGT y CCOO), y la iglesia de base, de donde surgirían varios de sus líderes (Martínez, 2021). En una de las entrevistas realizadas a uno de los líderes históricos de la Asociación de Vecinos Castrillón, entidad histórica en la ciudad, comenta:

En esa época [inicios años 80] entró mucha gente de los movimientos sociales asociativos a la institución. Esto supuso un proceso de descabezamiento del movimiento vecinal coruñés porque se incorporan líderes vecinales como concejales de fuerzas de izquierda. Supongo que será un caso general. (C_S_AVC)

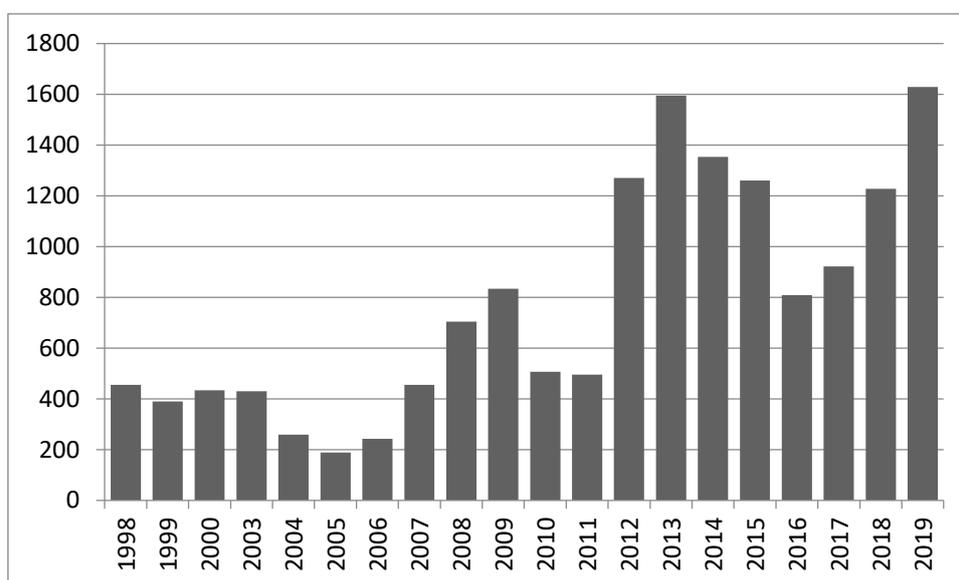
Durante esos años, las principales demandas estuvieron articuladas a temas como el acceso a la vivienda, la educación o la participación en ciertas políticas públicas del Concello¹¹², que desde un primer momento reconoció a las asociaciones vecinales como principal interlocutor de la sociedad civil (ibíd.).

A partir de 1990, la institucionalización de los movimientos vecinales y su pérdida de influencia en los barrios, vino acompañada de nuevos movimientos sociales de corte más autonomista como el movimiento okupa (Ramos, 2005), así como los de defensa

¹¹² Palabra en gallego traducida por consejo y que hace referencia al gobierno municipal.

de la vivienda como Stop Desahucios que comenzaron a tener un papel relevante a partir de la crisis de 2008. En 2011, el 15-M en A Coruña tuvo un gran impacto, manteniendo la acampada durante tres meses y realizando asambleas de hasta dos mil personas en la Plaza del Obelisco, movilización que posteriormente se trasladó a los barrios y municipios metropolitanos, siendo un caldo de cultivo para la constitución posterior de Marea Atlántica en 2014¹¹³. Muestra del impacto del 15-M en la vida asociativa de la ciudad fue el aumento de manifestaciones convocadas a partir de 2012, triplicándose por tres. Desde 2016, coincidiendo con la llegada al poder de Marea Atlántica, estas cifras se vieron reducidas, produciéndose un nuevo incremento en los últimos años de legislatura.

Gráfico 48. Número de manifestaciones en la provincia de A Coruña 1998-2019



Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

Finalmente, en cuanto a la tasa de asociacionismo en la ciudad, apenas se disponen de datos históricos, solo disponibles a partir de 2019. En ese año, existían 595 asociaciones registradas, siendo en su mayoría de deporte, cultura y vecinales. En relación a la población total, equivalía a 2,45 asociaciones por cada 1000 habitantes, relativamente más baja que en otras ciudades del Estado.

3.4.2. Evolución modelo de gobernanza participativa en A Coruña

Tras presentar el contexto socioeconómico y sociopolítico de A Coruña, a continuación se caracteriza el modelo de gobernanza previo al acceso al gobierno de Marea Atlántica en 2015. Esta época, como se planteó, estuvo marcada por el dominio socialista quien gobernó en 6 de las 8 legislaturas. Una época que también ha sido

¹¹³ <https://acampadacoruna.blogspot.com/>

denominada “vazquismo”, haciendo alusión a Francisco Vázquez, alcalde entre 1983-2003. Por tanto, hablar del modelo de gobernanza previo en A Coruña es hablar del modelo de gobernanza vazquista.

Al igual que en el resto de casos, los resultados se presentan teniendo en cuenta el reglamento participativo, el papel de la participación en el organigrama en los diferentes gobiernos municipales y los recursos destinados e instrumentos de participación desarrollados en esa época. Para ello, se ha recurrido a la escasa bibliografía sobre la participación ciudadana en la ciudad (Cernadas, Chao, & Pineda, 2017; Martínez , 2021), la información disponible en la web municipal, entrevistas realizadas y artículos de prensa.

a) Evolución del marco normativo

A diferencia de la mayoría de capitales de provincia en donde los marcos normativos sobre participación se desarrollaron entre la década de 1980 y 1990 del siglo pasado, en A Coruña, al igual que en el resto de ciudades gallegas, no se dio hasta los primeros años del nuevo milenio (Cernadas, Chao, & Pineda, 2017). En concreto, el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de A Coruña se aprobó en el BOP del 13 de diciembre de 2004.

De acuerdo a las diferentes fuentes consultadas, el hecho de que no se publicara hasta ese entonces, se debió a la falta de voluntad política, así como a las desavenencias entre el movimiento social y el gobierno municipal. En concreto, se identifican dos procesos de reglamentación frustrados: 1981 y 2008. El primero, durante el gobierno de Unidad Galega¹¹⁴, la Federación de Asociaciones de Vecinos presentó un comunicado al Concello considerando que el borrador era “regresivo, insuficiente y no aceptable” al otorgar un papel testimonial a la Federación en los órganos estables de participación que se querían constituir (Martínez , 2021, pág. 306). En este sentido, planteaban:

Los consejos Territoriales y Sectoriales, como canales exclusivos y excluyentes de otras formas de participación correrían el peligro de convertirse en un montaje burocrático que frenase y ahogase las reivindicaciones directas e inmediatas de los vecinos, lo que indudablemente beneficiaría a los grupos de presión que defienden los intereses de sectores minoritarios y privilegiados, que vienen utilizando todas clase de medios para conseguir sus fines (ibíd.).

En 2008, bajo el gobierno de coalición PSOE-BNG, la Consejera Margarita Vázquez, perteneciente al BNG, trató de profundizar el Reglamento de 2004 pero no logró

¹¹⁴ Coalición formada en 1979 por el Partido Obreiro Galego, el Partido Socialista Galego y el Partido Galeguista, desintegrada en 1981.

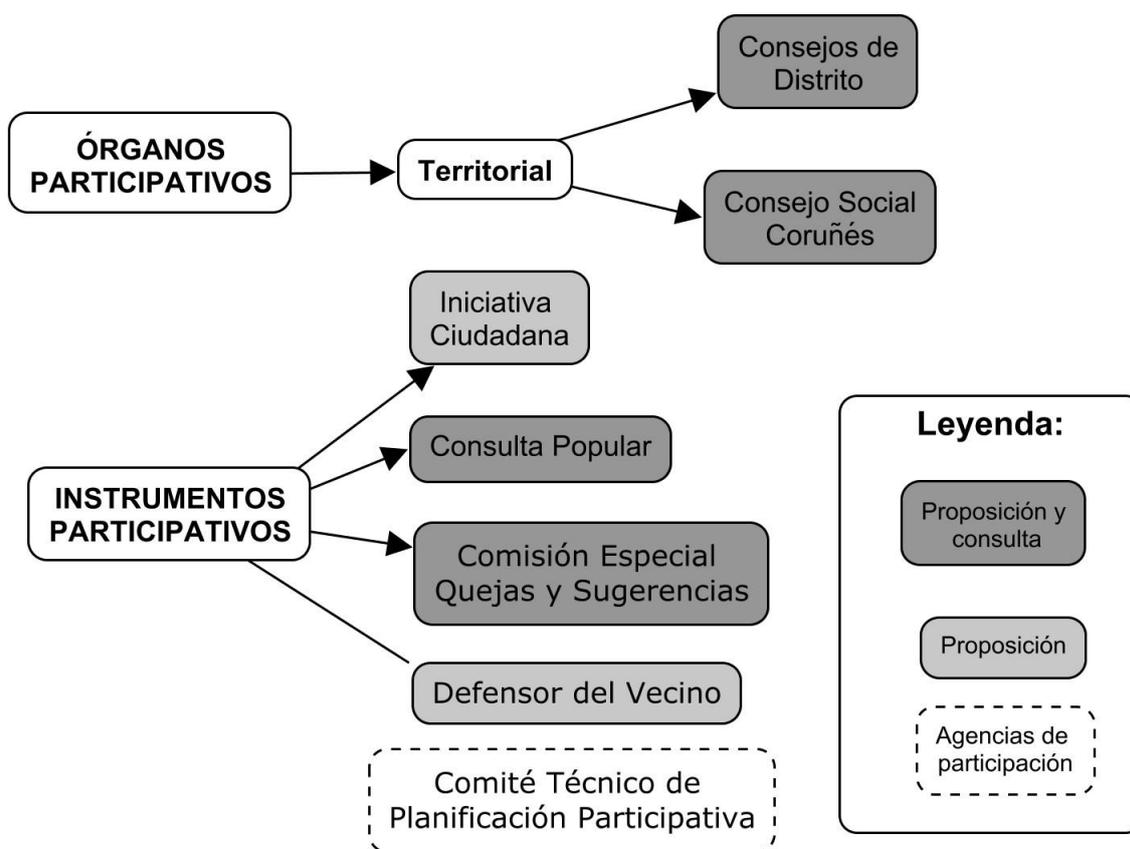
recaudar los apoyos políticos necesarios. De esta manera, el único reglamento existente hasta ahora aprobado es el de 2004 durante el mandato del PSOE.

Como atestiguan varias fuentes y es esgrimido en el mismo documento, el principal motivo de aprobación de la normativa fue la adecuación a las directrices europeas provistas por la Ley 57/2003 de Modernización del Gobierno Local y la Recomendación del Consejo de Europa (REC 2001/19). Acorde con los principios de la Ley 57/2003, el reglamento tiene un claro carácter “gerencial”, haciendo alusión a la necesidad de “crear un conjunto de redes sectoriales donde establecer nuevos canales de concertación público-privada y del tercer sector”. Asimismo, menciona la necesidad de aplicar nuevas TIC’s para facilitar trámites administrativos, así como reglamentar instrumentos participativos como las iniciativas ciudadanas (art.9), las consultas populares (art.10), el consejo social coruñés (art.17-18) o los ruegos y preguntas (art. 8). Además se habla de la creación de nuevas figuras como el Defensor del Vecino, la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones o la creación de un Comité Técnico de Planificación Participativa para desarrollar instrumentos como fóruns sectoriales, consejos consultivos, planes estratégicos, A21, planes integrales, planes comunitarios, presupuestos participativos o planes de migración. Todo un abanico de instancias e instrumentos que en ningún momento fueron desarrollados.

A nivel de organización administrativa, se plantea la creación de distritos como instrumento esencial para el impulso de políticas de proximidad y participación, acorde a la Ley 57/2003. En concreto, se alude a la creación de dos distritos, el de La Pescadería (barrios al norte y noreste) y el de Oza (sur, sureste y suroeste) acompañado de una estructura organizativa que serían los consejos de distrito (art.23). Llama la atención que en las “disposiciones adicionales”, hace mención a las “juntas municipales” de distrito y los “consejos sectoriales” cuando no se había hecho referencia en todo el documento, demostrando cierta incoherencia en el propio documento e insinuando que se tratase de una copia de otros reglamentos.

En síntesis, de acuerdo al reglamento, la estructura de participación propuesta se configuraba de la siguiente manera:

Gráfico 49. Estructura de participación ciudadana propuesta en el Reglamento de 2004



Elaboración propia a partir del Reglamento Orgánico de Participación de A Coruña, 2004

No obstante, como se pudo comprobar posteriormente, este reglamento fue un claro “simulacro burocrático” (Concello de A Coruña, 2017), y ninguna de las propuestas señaladas fue llevada a cabo: los distritos nunca tuvieron operatividad real, los órganos estables de participación como los consejos de distritos o el Consejo Social Coruñés jamás se constituyeron y las instituciones planteadas no llegaron a existir.

b) Evolución de la participación ciudadana en el organigrama municipal

Si a nivel normativo A Coruña se encontraba desfasado respecto a otras ciudades españolas, en el caso del desarrollo de su estructura administrativa participativa era similar. De hecho, no fue hasta el año 2007, durante el gobierno de coalición PSOE-BNG, que se crea el Servicio de Igualdad y Participación dentro del Área de Cultura y Promoción Social. Muestra del poco peso dentro del Área es que apenas se contó con un puesto técnico de participación dedicado al registro de asociaciones y gestión de subvenciones. Un papel que si bien se mantuvo en el gobierno del PP 2011-2015, paso a tener una posición más diluida y orillada en el Área de Empleo y Empresa, teniendo que compartir servicios con empleo, empresa, turismo, comercio, puertos, mercado y consumo.

Tabla 72. Evolución Área de Participación Ciudadana 2007-2015

Legislatura	Gobierno	Denominación del Área	Servicios Incluidos
2007-2011	PSOE-BNG	Cultura y Promoción Social	Igualdad y Participación
2011-2015	PP	Empleo y Empresa	Empleo y empresa, turismo, comercio, puertos, mercados, consumo y participación ciudadana

Elaboración propia a partir de la web municipal del Concello de A Coruña

c) Evolución del presupuesto municipal destinado a participación ciudadana

En lo que se refiere al presupuesto municipal destinado, se cuentan con los datos a partir de 2008. De acuerdo a la tabla presentada a continuación, durante el gobierno del PSOE-BNG se observa un ligero aumento del presupuesto destinado a participación entre 2008 y 2011, pasando del 0,3% al 0,4% del presupuesto total municipal. En concreto, destacan los 36 mil euros destinados anualmente a la Federación de Asociaciones Vecinales de A Coruña. Además, se dedicaron partidas menores a otras actividades como publicaciones, exposiciones, planes de empleo, plan de mujeres, estudios, trabajos técnicos o programas de migrantes. A partir de 2011, con la llegada del PP al gobierno municipal, no existe información desagregada del Área, por lo que no se puede conocer el presupuesto dedicado exclusivamente a participación. Únicamente se ha podido conocer que en el año 2012 y 2013, se destinó 20 mil euros a “familias y asociaciones vecinales”, aumentándose a 36 mil en 2014 y 2015. Además, llama la atención que en 2012 se destinaron 6 mil euros al establecimiento del Concello Coruñés, cuando realmente nunca llegó a constituirse.

Tabla 73. Evolución presupuesto a Participación Ciudadana 2008-2015

Año	Cantidad (euros)	% Total Presupuesto Municipal
2008	584.176	0,3
2009	701.135	0,3
2010	814.561	0,4
2011	816.596	0,4
2012	No disponible	No disponible
2013	No disponible	No disponible
2014	No disponible	No disponible
2015	No disponible	No disponible

Elaboración propia a partir de la Web Municipal del Concello de A Coruña

d) Principales órganos y procesos de participación implementados

Finalmente, se hace mención a los órganos y procesos de participación implementados antes de la llegada de Marea Atlántica en 2015. De acuerdo a lo expuesto anteriormente, el lector puede deducir que apenas existen experiencias a considerar. De acuerdo a las diferentes fuentes consultadas, el *vasquismo* se destacó por un modelo de gobernanza participativo basado en relaciones de afinidad y en función de la cercanía al partido se otorgaban recursos. Una lógica de proceder que no fue única del PSOE, sino que también fue aplicada por el PP y en menor medida por el BNG. Este tipo de selectividad estratégica es narrada por uno de los líderes históricos de la siguiente manera:

C_S_AVC: siempre hemos tenido como planteamiento que nosotros otorgábamos a las instituciones respeto institucional y que a cambio exigíamos respeto institucional. Y eso nos ha funcionado muy bien salvo con el gobierno municipal del PP que nos ha marginado totalmente.

Entrevistador: Esa buena relación como se materializaba, cuáles eran los canales de contacto.

C_S_AVC: Directamente con los concejales, o con el alcalde en casos extremos si era necesario.

Uno de los logros de las administraciones anteriores fue el desarrollo de una densa red de equipamientos públicos e instalaciones privadas de uso público distribuidas por los distintos barrios de la ciudad. En total, existen 14 centros cívicos municipales, 6 centros cívicos vecinales y 2 grandes equipamientos socioculturales (Concello de A Coruña, 2017).

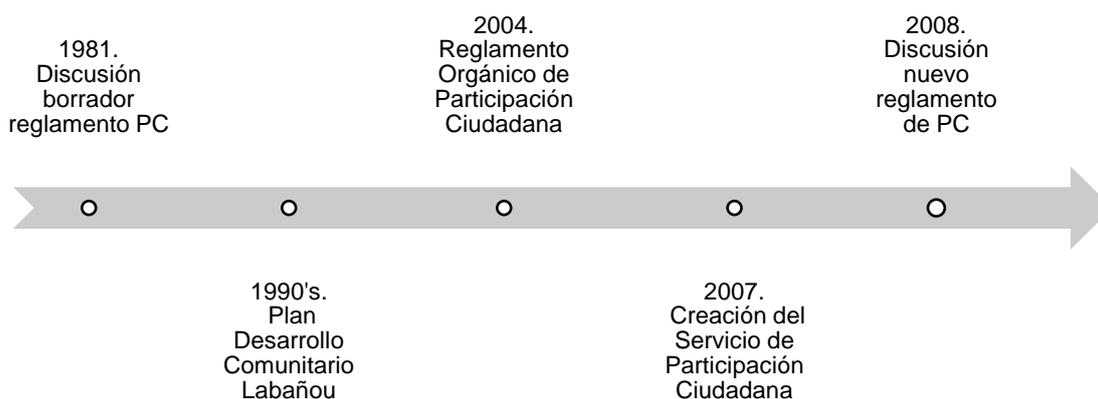
Por otro lado, se llevó a cabo un proceso de desarrollo comunitario en el barrio de Labañou que aunque apenas ha sido registrado, formó parte de una serie de planes comunitarios implementados en Galicia durante la década de 1990 y asesorados por Marco Marchioni, uno de los principales referentes en intervención comunitaria en España e Italia. Como parte del plan, se conformó una Asociación que, desde un enfoque multisectorial, abordó diferentes problemáticas como drogadicción, SIDA, fracaso escolar, delincuencia o desempleo. De acuerdo a uno de los informes, uno de los principales escollos fue la implicación de los técnicos en el seguimiento y evaluación del plan (Candia, s/f).

Finalmente, anotar que durante el gobierno de coalición PSOE-BNG, se planteó la incorporación de los PsPt, llegando a realizar unas jornadas para ello. No obstante, la incapacidad para llegar a un acuerdo político para la aprobación de un nuevo reglamento, impidió su puesta en marcha.

En síntesis, se puede concluir que el modelo de gobernanza participativa coruñés ha estado marcado por la ausencia de políticas participativas. Más allá del cumplimiento normativo, no hubo un interés político en desarrollar una infraestructura participativa con medios adecuados, reduciéndose a un modo de relación social selectivo con determinadas asociaciones afines al partido de turno. Una visión compartida con el estudio sobre participación ciudadana en Galicia entre los años 2003 y 2014:

(...) los equipos de gobierno municipales tienen mucho más interés en gestionar la participación, que en controlarla y orientarla, en intentar obtener de ella un cierto rendimiento político, bien sea utilizándola como un instrumento de publicidad y propaganda que les sirva para difundir sus programas y su ideología, o bien acudiendo a la participación para evitar ciertos impases políticos debidos a la ausencia de mayorías estables en los equipos de gobierno, pero abandonando los procesos participativos cuando dicha estabilidad se recompone, utilizando así la participación de forma oportunista (Cernadas, Chao, & Pineda, 2017, pág. 182)

Gráfico 50. Principales hitos de la participación ciudadana en el Concello de A Coruña: 1981-2015



Elaboración propia

3.4.3. Estrategia participativa de Marea Atlántica

a) Composición confluencia y políticas participativas en el programa electoral

Como en el resto de confluencias municipalistas, la participación durante el proceso de constitución de Marea Atlántica fue un elemento central tanto en el contenido como en la forma. El proyecto comenzó en 2013 como movimiento denominado Marea Viva y en junio de 2014 pasó a llamarse Marea Atlántica, publicándose un manifiesto que daba cuenta del planteamiento participativo y horizontal del proceso:

Propoñemos iniciar un proceso, barrio a barrio, que vaia máis alá dos nomes propios, dende a diferenza pero con xenerosidade. Construír un espazo liberado dos grillóns da vella política, baseado no protagonismo da xente. Procurar un novo xeito de organizar a vida en común, honesto e transparente, construído pola cidadanía, ao servizo da cidadanía e baixo o control da cidadanía. Un ciclo radicalmente democrático e participativo, sen peaxes e con capacidade para ilusionar a maioría social, todas e todos nós.¹¹⁵

En 2015 se constituyó como partido instrumental, integrando a la confluencia de Podemos, Equo, Esquerda Unida, Compromis por Galiza, Anova-Irmandade Nacionalista y Espazo Ecosocialista, así como movimientos y personas a título individual. De acuerdo a la Concejala de Participación entre 2015 y 2019, fueron precisamente las dinámicas y formas participativas las que permitieron articular un espacio tan diverso políticamente.

(...) fue clave todo el rol que se le dio inicialmente a la facilitación y a la mediación. Fue lo que contribuyó a el proceso tuviese éxito y que la confluencia pudiese tener lugar, y que realmente generásemos un espacio político y de convivencia que ha funcionado y que sigue funcionando. (C_P_CP)

Durante el proceso, el 4 de febrero de 2015 se aprobó el Código Ético, entre lo que destaca: 1) Reducción del 50% de retribuciones del gobierno municipal, cargos directivos y personal de confianza; 2) Limitación de mandato máximo a ocho años, 3) Distribución del trabajo en función de los cargos familiares, y 4) revocación del mandato por parte de la organización¹¹⁶.

De la misma manera, el programa electoral de 2015 también tuvo un alto contenido participativo y contó con 99 propuestas distribuidas en 10 ejes, uno de ellos denominado “Radicalidad Democrática” y del que se destacan las siguientes propuestas participativas:

¹¹⁵ <http://mareatlantica.org/manifesto/>

¹¹⁶ <https://mareatlantica.org/codigo-etico-proposta-de-consenso/>

Tabla 74. Principales propuestas de participación ciudadana del Programa Electoral de Marea Atlántica 2015

EJES	TEMAS	PRINCIPALES PROPUESTAS
RADICALIDAD DEMOCRÁTICA	Transparencia	Publicación contratos, decretos y resoluciones de los órganos y cargos municipales
		Presencia de la oposición en las mesas de contratación
		Formación del funcionariado
	Presupuestos participativos	Proceso de conformación en base a las demandas ciudadanas, asociaciones, entidades y colectivos.
	Descentralización administrativa y participativa	Creación Juntas de Distrito, teniendo especial consideración al tejido asociativo vecinal, social, cultural, etc.
		Activación del Consejo Social Municipal
	Modificación Reglamento Orgánico Municipal	Modificación horario de los plenos
Sistema de referéndums en el caso de aspectos clave para la ciudad		
Creación Plataforma Digital Ciudadana	Canal de información digital entre el Concello y la ciudadanía bidireccional para que no solo se informe sino que participe-	

Elaboración propia a partir del Programa Electoral de Marea Atlántica 2015

Hay que destacar que el movimiento municipalista en Galicia no solo tuvo lugar en A Coruña, sino que también se desarrolló en ciudades como Ferrol (Ferrol en Común), logrando 6 concejales de 20 y superando al PSOE, o en Santiago de Compostela (Compostela Oberta), siendo la fuerza más votada y accediendo al gobierno municipal en solitario. En A Coruña, de igual manera y contra todo pronóstico, Marea Atlántica logró el 30,9% de los votos, accediendo al gobierno en solitario con 10 ediles gracias al apoyo en la investidura de PSOE y BNG. Los buenos resultados en varios municipios, hizo que el municipalismo se constituyera como proyecto regional, conformándose una coalición en noviembre de 2015 y logrando un 19% de los votos en las elecciones autonómicas del 20 de diciembre de 2015. Este dato es relevante ya que de todas las confluencias municipalistas que surgieron en la geografía española, solo fue Galicia y Cataluña, con Cataluña en Común, los que conformaron una estructura electoral a nivel de comunidad autónoma.

Tras la victoria electoral de Marea Atlántica en A Coruña, el perfil de sus concejales estuvo marcado por un claro componente ciudadanista. Muestra de ello, es que de los diez concejales que accedieron a la corporación, solo tres representaban a partidos

políticos: Esquerda Unida, Equo y Anova. Podemos quedo sin representación tras los malos resultados en las primarias. De los diez nuevos concejales, ninguno había tenido cargo político o de gestión municipal anteriormente.

A nivel organizativo, la confluencia se dividió en grupos sectoriales, de barrio, coordinadora y Rede, asamblea representaba por las personas que integraban los grupos de trabajo y técnicos. Esta estructura pretendía responder a una forma de funcionamiento horizontal y orgánico en base a los principios del partido-movimiento ([ver capítulo 2.3.4](#)). Sin embargo, algo que plantean varias voces al interior de la organización es que los ritmos entre la institución y la organización fueron muy difíciles de articular, produciéndose un desacoplamiento entre las dos partes, como relata uno de los miembros de la Coordinadora.

(...) siempre hablamos de las dos velocidades. De repente éramos un solo equipo que íbamos en un solo tren y una parte del equipo se pasa a otro tren que va a toda velocidad, con un nivel de presión externa de crítica y de dureza sin estar preparado (...). De repente hay toda una gente que está a tiempo completo a una velocidad de la leche avanzando y el partido que se decía que era más que un partido, que trataba de ser un espacio de confluencia que tendía a aspirar a partido-movimiento... yo creo que entre ambas partes no se supo encontrar lazos de comunicación, de debate, ni siquiera de consulta decente. (C_T_TC)

Finalmente, hay que señalar que la relación de la confluencia con el tejido asociativo tampoco fue fácil. Por un lado, existía una parte del movimiento vecinal próximo a los partidos que habían gobernado la ciudad que se habían beneficiado de modelo de participación establecido. Por otro, había una parte del movimiento social muy escéptico a la institución, lo que le llevó a varias situaciones de confrontación, como fue el caso de Metrosidero, comentado posteriormente. Así, la poca representación en el pleno, la dura oposición de los partidos que le habían apoyado en la investidura, la dificultad de articular los ritmos organizativos e institucionales y el poco apoyo del movimiento asociativo de la ciudad, generó unas condiciones que dificultaron la capacidad de gobernabilidad durante toda la legislatura.

Gráfico 51. Pintada tomada durante el trabajo de campo



Fuente: Propia extraída del trabajo de campo

b) Modo de articulación institucional

Jerarquía administrativa

En razón a los ejes planteados en el Programa Electoral y los perfiles de los consejos elegidos, se diseñó un organigrama de gobierno compuesto por la alcaldía, cinco áreas sectoriales y cuatro transversales:

- Áreas sectoriales:
 - Regeneración urbana y derecho a la vivienda
 - Justicia social y cuidados
 - Empleo y economía social
 - Cultura, deporte y conocimiento
 - Hacienda y administración

- Áreas transversales:
 - Medio ambiente y movilidad sostenible
 - Igualdad y diversidad
 - Transparencia
 - Participación e innovación democrática

Era la primera vez que la estructura administrativa del Concello de A Coruña contaba con un área dedicada exclusivamente a participación. Las competencias del Área

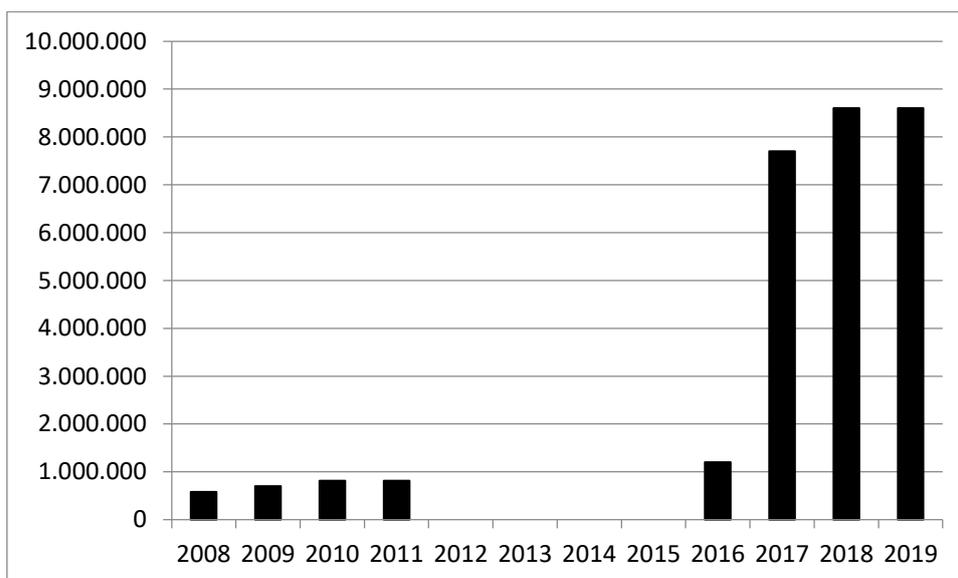
fueron: participación ciudadana, innovación democrática, descentralización y barrios, juventud, atención ciudadana. Desde 2017 se incorporó informática e innovación en el desarrollo tecnológico, lo que supuso una ampliación del área no solo en términos de competencias sino de recursos.

Recursos destinados

Como se aprecia en el gráfico que da cuenta de la evolución del presupuesto invertido en participación ciudadana entre 2008-2019 (exceptuando la legislatura gobernada por el PP en que no se encuentran accesibles los datos desagregados del gasto de esta partida), a partir del 2016, año en el que se aprueban los primeros presupuestos participativos del gobierno de Marea Atlántica, comienza a aumentar. Especialmente, este aumento es notorio a desde 2017, coincidiendo con la inclusión del Servicio de informática e Innovación en el desarrollo tecnológico.

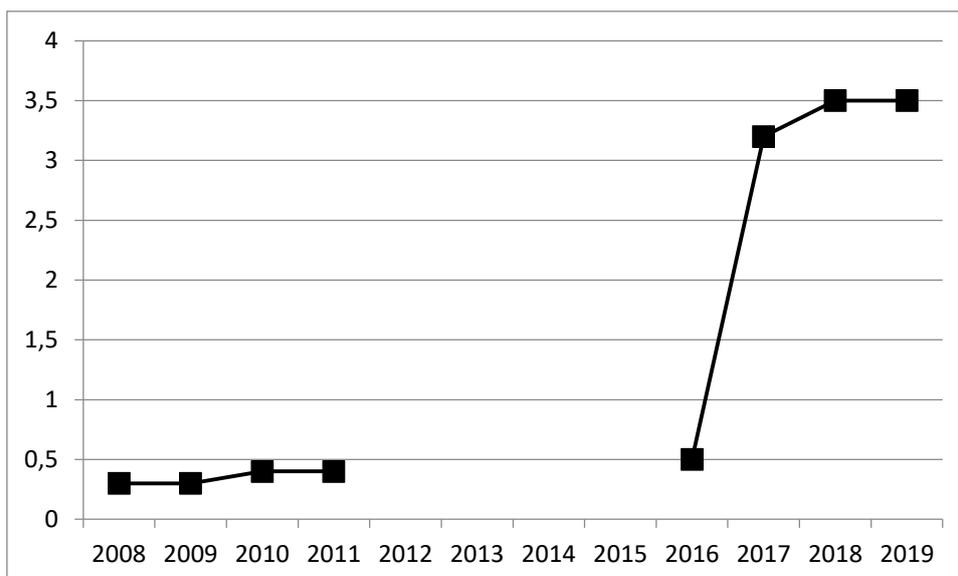
Sin embargo, no se puede achacar únicamente el aumento presupuestario a este factor, sino que destaca la inclusión de nuevas partidas significativas como la contratación de “trabajos realizados por empresas profesionales”, a la que se destinaron alrededor de un millón y medio de euros al año, o la inversión anual de medio millón al Servicio de Atención al Cliente. Además, cabe anotar otras partidas de menor coste como la recuperación de la subvención de la Federación de Vecinos de A Coruña y del Área Metropolitana (36 mil euros/año), o el convenio con la Universidad de La Coruña para la puesta en marcha del Laboratorio de Innovación Co-Lab. Además, habría que añadir las partidas dedicadas a los PsPt que, aunque no se incluyen en el presupuesto del Área, fueron un proceso participativo al que se le dedicó un millón de euros en la primera edición de 2016 y tres millones para las ediciones de 2017, 2018 y 2019.

Gráfico 52. Presupuesto destinado a participación ciudadana 2008-2019



Elaboración propia a partir de la página web del Concello de A Coruña

Gráfico 53. Porcentaje destinado al Área de Participación Ciudadana respecto al presupuesto municipal



Elaboración propia a partir de la página web del Concello de A Coruña

En lo que se refiere a la evolución del porcentaje destinado al Área en relación al presupuesto total, se aprecia un aumento significativo respecto a las series anteriores. Sin embargo, si se compara con el resto de áreas, sigue siendo el área que menos presupuesto cuenta junto al de Igualdad y Diversidad, Esta posición periférica, plantea la Consejera de Participación e Innovación Democrática de Marea, generó una contradicción entre el discurso y la práctica:

(...) podemos hablar de lo bonito y también de lo oscuro. O de la autocrítica o reflexión a posterior de todo lo que ha sucedido. Yo creo que un punto débil o de incoherencia es que en muchas ocasiones, no solo ha sucedido en A

Coruña sino que ha sucedido en muchos lugares, este no ha tenido una correspondencia con los recursos. Porque de que sirve que tú coloques la participación o la igualdad en el eje de tu proyecto de gobierno, si tú no le das recursos humanos y recursos económicos para que eso se traduzca en políticas públicas. Entonces allí hay un debate de fondo que tiene que ver con la legitimidad y lugar real que se le dan a estas cosas, que sigue siendo bastante residual. (...) Lo que pasa que es cierto que no se llega yo creo que en ningún momento a tener un debate en profundidad sobre las consecuencias de esto o sobre cómo abordar las cuestiones de personal desde un punto de vista político. C_P_CP

En este testimonio, la Consejera también hace mención a la falta de recursos de personal para poder implementar la agenda participativa planificada. Como ya se comentó anteriormente, se partía de un escenario previo en el que únicamente existía un funcionario encargado de los temas de participación ciudadana. Con la creación de la nueva Área, se logró aumentar a 5 RPT: una jefa de departamento (que estaría de baja 20 semanas sin sustituta), una jefa de sección, dos administrativas y una técnica. Una plantilla todavía muy reducida para desplegar todo el programa diseñado. En este sentido, se alude en varias ocasiones a la Ley Montoro como impedimento para ampliar la plantilla. Además, hay que tener en cuenta que la mayoría del personal de la administración no estaba formada en metodologías y procesos de participación ciudadana.

Frente a esta limitación, el Área buscó dos alternativas: Por un lado, la formación e incorporación del cuerpo funcional a los procesos implementados, ya fuesen pertenecientes al Área, como sucedió con el Servicio de Atención al Cliente, o de otras áreas, como el Servicio de Bibliotecas, anexo a Cultura, o el de Centros Cívicos, de Servicios Sociales. Por otra parte, se llevó a cabo una contratación sistemática de empresas externas dedicadas a dinamizar procesos de participación. Un recurso que, de acuerdo a las máximas responsables del área, fue esencial para llevar a cabo los instrumentos planteados. Muestra de la necesidad de este servicio, es que en total de la legislatura, se destinó aproximadamente seis millones de euros a la contratación de empresas externas, según los datos desglosados del presupuesto municipal. No obstante, esta estrategia no estuvo exenta de polémicas, y fue cuestionada por algunos actores, como hace referencia la asesora del Área.

Cuando nosotros entramos aquí e hicimos el proyecto de los distritos, yo tuve una llamada telefónica de un representante sindical amenazándome porque estábamos utilizando a los trabajadores municipales para hacer trabajo para una empresa externa. Yo le dije: “no mire perdone, lo que estamos haciendo es que las empresas que trabajan para el Ayuntamiento están colaborando en proyectos comunes porque necesitamos de ambos recursos para llegar más lejos, y mejor”. (...) los funcionarios aprendieron muchísimo de las empresas. Por ejemplo, en el proceso de PsPt. Ahora aquí dentro del Ayuntamiento hay un equipo que sabe

funcionar solo. Nosotras nos vamos, nos preocupamos de que el conocimiento que trajimos se quedara en la casa. No solo contratar a empresas sino que cuando tú te vas, ese capital de conocimiento se quede en la organización y en la ciudadanía. (C_P_A)

Reglamentación de la participación

Como ya se ha comentado, la única normativa sobre participación que existía en el Municipio de A Coruña era la de 2004. Ésta había sido aprobada fundamentalmente para cumplir los trámites administrativos, como demuestra su nula implementación durante los años siguientes. Por otro lado, los intentos posteriores por modificar la norma no lograron consenso político por lo que en el momento de que Marea Atlántica llegó al gobierno, existía un importante desfase normativo y práctico.

Frente a esta situación, la nueva Concellería de Participación e Innovación Democrática, consideró más adecuado darle prioridad a la puesta en marcha de procesos participativos que a la reglamentación de los mismos.

Desde el momento que vimos que no era posible modificar el reglamento, lo que decidimos fue activar procesos y canales. Ya veríamos como normativizamos después, pero la decisión es: “vamos a activar procesos de participación que generen experiencia de participación y luego a partir de ella ya pensaremos en la norma”. ¿Qué sentido tiene en una ciudad que no ha facilitado y no ha fomentado prácticamente la participación ciudadana empezar por una modificación de un reglamento? Además d va a ser una batalla política de la que no vamos a salir. Lo que necesita la ciudad, y además lo que recibíamos también que lo que necesita era tener la experiencia de la participación. (C_P_CP)

De acuerdo al testimonio de la Consejera del Área, la falta de apoyo político y la necesidad de “experimentar la participación”, fueron los principales argumentos para que se decantaran por esa estrategia. Desde esta visión, no tenía sentido reglamentar una práctica o protocolo si no existían antecedentes previos, por lo que el proceso de institucionalización debía de comenzar desde la acción y no desde la norma.

Aun así, a mediados de 2016 se intentó iniciar un proceso de modificación del Reglamento. Para ello, la Consejera creó una comisión plenaria con el objetivo de incorporar algunas de las iniciativas puestas en marcha como el *Dillo Ti* o la división por distritos¹¹⁷. Sin embargo, los grupos mayoritarios PP y PSOE mostraron su

¹¹⁷Redacción [16 de junio de 2016]. Marea pretende que el nuevo reglamento incluya el *Dillo Ti*. *La opinión de A Coruña*. Consultado en: <https://www.laopinioncoruna.es/coruna/2016/06/17/marea-pretende-nuevo-reglamento-participacion-24481260.html>

oposición al proceso desde un inicio, lo que supuso que no se pudiese avanzar con la reforma durante toda la legislatura¹¹⁸.

Transversalidad de la participación

Como se ha podido comprobar en el apartado dedicado a la estructura organizativa de las áreas, desde un primer momento el plan de gobierno consideró que el Área de Participación e Innovación Democrática -al igual que Medio Ambiente, Transparencia e Igualdad y Diversidad-, fueran transversales. Es decir, que más allá del trabajo llevado a cabo en su propia área, formarían parte de la acción del gobierno, de manera que a la hora de promover cualquier política tuvieran en cuenta las líneas transversales apuntadas. De esta manera, se quería romper con el modo de trabajo estanco asociado a la administración tradicional y lograr transitar hacia una lógica de acción más colaborativa entre funcionarios de distintas áreas y servicios.

Sin embargo, tal y como se ha podido comprobar a través del estudio de los programas gubernamentales y las entrevistas realizadas a cargos políticos y técnicos, esta transición fue más circunstancial que integral. En este sentido, dependió más de la voluntad colaborativa de ciertas áreas en procesos participativos concretos, que de un diseño estratégico establecido que fijara ciertos protocolos de colaboración integral.

La lógica de trabajo compartimentada heredada siguió teniendo un fuerte peso durante la legislatura. Esto se debió en gran parte a la carga de trabajo acumulado por los departamentos. Como manifiesta la Jefa de Servicio de Participación e Innovación de ese momento: "es muy difícil colaborar si te estás ahogando y muriendo de hambre". En un momento de achicamiento de la administración local era muy difícil poner atención a formas de colaboración externa, por lo que la transversalidad fue un reto pendiente, como hace mención la Asesora de Participación en el siguiente testimonio:

El área de participación trabaja en participación pero el resto pues han seguido trabajando más o menos en general con las mismas dinámicas de siempre. Yo creo que si realmente el municipalismo se quiere caracterizar por la calidad democrática, creo que una de las cosas que hay que cambiar es que las áreas de los gobiernos, sea cual sea, tiene que cambiar su forma de trabajo y cultura política en ese sentido. O sea, trabajando de verdad de forma transversal. No solo con la participación sino con los otros ejes transversales que haya en cada candidatura. (C_P_A)

¹¹⁸ Redacción [29 de junio de 2018]. El grupo socialista demanda la reforma del reglamento de participación. *La opinión de A Coruña*. Consultado en: <https://www.laopinioncoruna.es/coruna/2018/06/29/grupo-socialista-demanda-reforma-reglamento-24028162.html>

c) Instrumentos de participación 2015-2019

El hecho de que en A Coruña no existiese un modelo de participación previo, planteó el desarrollo de una etapa de experimentación participativa. A diferencia de la mayoría de capitales de provincia, ni si quiera se había desarrollado el clásico modelo de consejos. Sin embargo, en vez de tratar de integrar este modelo, como se planteaba inicialmente en el programa electoral, la estrategia del Área fue desarrollar múltiples procesos de participación basados fundamentalmente en la participación directa individual y la integración de nuevos colectivos históricamente desvinculados de la producción de políticas públicas locales.

Los diferentes mecanismos participativos y de transparencia implementados por la Concellería de Participación e Innovación Ciudadana durante la legislatura 2015-2019 se presentan en tres bloques:

- 1) Procesos participativos
- 2) Cogestión de espacios
- 3) Transparencia y rendición de cuentas

De todos los mecanismos, hay que destacar los presupuestos participativos, a los que se dedica toda una sección de análisis en el apartado 4.4.4., y el Laboratorio Ciudadano Co-Lab, del que surgieron varios proyectos explicados más adelante.

El Co-Lab surgió en 2016 como un espacio de producción y prototipado de proyectos llevados a cabo en grupos de trabajo e investigación. Inspirados en otros laboratorios como el Media Lab Prado del Ayuntamiento de Madrid, la idea inicial era convocar cada año un concurso de proyectos. Estos, de acuerdo a los principios del laboratorio, se debían basar en la producción de conocimiento colaborativo abierto y reutilizable. Los cinco proyectos escogidos en la primera convocatoria estuvieron orientados a: 1) la mejora de la convivencia en los barrios; 2) la defensa frente a procesos de especulación y desplazamiento urbano; 3) la mejora de los espacios barriales; 4) la lucha contra la soledad de las personas mayores; y 5) al apoyo de las trabajadoras del hogar.

No obstante, la falta de apoyo institucional y social, impidió consolidar el laboratorio, paralizándose los proyectos a partir de 2018. Una de las principales críticas que se le atribuyó al Co-Lab es que no consiguió una verdadera vinculación al territorio, generando espacios excesivamente profesionalizados que dificultaron su continuidad

una vez acabó la financiación municipal. Por otro lado, el hecho de que no contara con un espacio físico y un equipo de coordinación estable, debilitó su estructura.

Finalmente, hay que anotar que pese a que en este mapeo de instrumentos y procesos participativos solo se apuntan aquellos en que la Concellería de Participación e Innovación estuvo implicada, existen otros proyectos impulsados por otras áreas en donde existió participación ciudadana. Entre ellos, destacan: Plan de Acceso al Hábitat Digno, Refugio y municipalidad, A Pide de Barrio, Escuela de Empoderamiento Feminista, EIDUS 2017-2023, Estrategia contra el Cambio Climático, Plan de Expansión del Arbolado. Estrategia de Residuos Urbanos o el Plan de Movilidad.

1) Procesos participativos

A continuación se presentan los procesos participativos en los que el Área de Participación e Innovación Democrática estuvo implicada durante la legislatura 2015-2019. Hay que recordar que por “proceso participativo” se entiende los mecanismos con una duración delimitada en el tiempo con una apertura a una participación heterogénea.

Organización de la ciudad por Distritos

Como se ha mostrado anteriormente, desde la aprobación del Reglamento orgánico de Participación Ciudadana, la ciudad contaba con dos únicos distritos. Sin embargo, estos no operaban en el funcionamiento administrativo del Concello. Así, uno de los primeros procesos participativos impulsados por el Área fue la creación de una nueva organización de distritos como paso previo al establecimiento de un modelo territorial desconcentrado y participativo. En ese sentido, el distrito se piensa como una unidad intermedia entre el barrio y el municipio, garantizando así, de acuerdo al propio informe, la participación y desconcentración de los servicios municipales como vía para asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y el reconocimiento de las diversas formas de vida en el territorio (García, 2017).

Para la definición de las nuevas unidades administrativas, se llevaron a cabo diferentes espacios de participación tanto presenciales como digitales que involucraron a la Concellería de Regeneración Urbana y Derecho a la Vivienda, así como dos equipos técnicos contratados para el desarrollo de estudios y facilitación. Este proceso transcurrió entre septiembre de 2015 y junio de 2016 (Ergosofera, 2016). En total, se realizaron 28 encuentros barriales con 688 participantes de forma presencial y 184 mediante la recién creada plataforma web Porta Oberta. Además, se llevaron a cabo 6 encuentros con colectivos sectoriales como la Universidad da Coruña, el Colegio de

Arquitectura, la empresa de limpieza, Correos, el colectivo de taxistas o empresarios de los polígonos industriales. En total involucró hasta a 1000 participantes (ibíd.).

El resultado fue la presentación en 2016 de un informe en que se propuso la creación de diez distritos y un supra distrito común. Para la delimitación se tuvieron en cuenta diferentes criterios como el tamaño territorial, la población, la densidad, la relación centro-periferia, la dotación de servicios o la relación con otras divisiones existentes (ibíd.). El fin último, como plantea la Concellería, era construir una herramienta realmente redistributiva que permitiera revertir las injusticias sociales de la ciudad:

Hubo varias decisiones fundamentales que ayudaron a que el mapa final fuera un mapa que contribuya a la redistribución de los recursos. El mapa de distritos no se diseñó en base a un criterio demográfico. De hecho, hay una situación muy dispar a nivel demografía entre muchos distritos. Se basó en una cuestión de distribución más geográfica de que las partes sean más o menos parecidas y que también desde el centro hasta el límite del distrito lo puedas caminar, que tengan una escala bastante humana y también que represente que todos los distritos, todos los barrios tengan los mismos derechos y que sea una herramienta realmente redistributiva para compensar las desigualdades a nivel de inversión que hay en la ciudad. (C_P_CP)

Para integrarlo en la lógica administrativa diaria, los resultados del proceso se comenzaron a compartir con el resto de concellerías y servicios. Sin embargo, de nuevo, la falta de apoyo político impidió su aprobación, por lo que no tuvo mayor trascendencia en la práctica, exceptuando su aplicación en las diferentes ediciones de PsPt llevadas a cabo durante la legislatura.

Orçamentos participativos

Otro de los principales procesos participativos impulsados por la Concellería de Participación e Innovación Democrática durante la legislatura 2015-2019 fueron los *Orçamentos Participativos* (Presupuestos participativos). Mediante esta herramienta, la ciudadanía podía elegir de forma directa una parte del presupuesto anual. Se llevó a cabo una prueba piloto en 2016 y tres ediciones más entre 2017 y 2019, a las que se destinó tres millones de euros anuales repartidos de forma homogénea entre los distritos, además de las propuestas de ciudad. Aunque se organizaron a cabo algunas reuniones informativas en las bibliotecas y centros cívicos, la forma de participación fue principalmente digital. Este mecanismo será analizado con mayor detenimiento en el siguiente apartado.

Tecendo Litoral

Tecendo Litoral fue un proceso participativo liderado por el Concello de A Coruña quien asumió una reivindicación social en favor de la recuperación del Borde Litoral

para la ciudad y sus vecinos. En el PGOM de 2013, se aprobó el traslado del muelle al puerto exterior. Al estar en primera línea de mar y cerca del centro, los terrenos en desuso tenían un buen valor de mercado y la Autoridad Portuaria, institución perteneciente al gobierno central, quería facilitar una operación inmobiliaria para la construcción de 3 mil viviendas. Para evitar esta situación, en junio de 2016 el Concello pidió la cesión y gestión de los terrenos a través de un concierto entre el Concello de A Coruña, la Xunta de Galicia y la Autoridad portuaria.

A partir de 2018, se inició una investigación participativa que implicó a varios agentes involucrados como pescadores, mariscadores, la Lonja, la Universidad de A Coruña, el Colegio de Arquitectos, instituciones involucradas y asociaciones vecinales. A través de varios talleres se trabajaron diferentes aspectos como memoria, identidad, territorio, movilidad, sostenibilidad, usos productivos o economía azul.

Tras este proceso, junto al Área de Regeneración urbana y Derecho a la Ciudad, se presentaron en un foro público varias propuestas que la ciudadanía pudo votar de forma online y presencial entre febrero y marzo de 2019. Para ello se tuvieron en cuenta diferentes aspectos como: integración urbana entre puerto y ciudad, movilidad y accesibilidad, sostenibilidad, modelo económico y participación ciudadana¹¹⁹. No obstante, este proceso se vio paralizado en mayo de 2019 después de que Marea Atlántica perdiera las elecciones, sin que se haya resuelto hasta la fecha que destino tendrá la apreciada ubicación¹²⁰.

Área Metropolitana de A Coruña (AMAC)

El proyecto de construcción del Área Metropolitana de A Coruña inició a finales de 2015 cuando por iniciativa del Alcalde de A Coruña, se llevó a cabo una primera reunión junto a representantes municipales y el Consorcio das Mariñas. El objetivo era construir un espacio de gobernanza compartido supramunicipal que permitiese gestionar de forma más democrática y eficiente servicios públicos compartidos como el ciclo del agua, la gestión de residuos, la movilidad o la planificación del territorio.

En línea con la estrategia urbana de A Coruña (EIDUS) desarrollada previamente, se establecieron una serie de ámbitos estratégicos y se definió un proceso participativo que incluyó mesas temáticas, encuentros metropolitanos y consultas públicas. En las mesas temáticas participaron técnicos de los diferentes concellos y sectores

¹¹⁹ Para saber más acerca de este proceso, revisar: <https://www.coruna.gal/tecendo-litoral/gl>

¹²⁰ Gago, Xóse [29 de junio de 2021]. El futuro de la fachada marítima de A Coruña, en la encrucijada. En *La Voz de Galicia*. Recuperado de: https://www.lavozdegalicia.es/noticia/somosmar/2021/06/27/fachada-maritima-encrucijada/0003_202106H27C1991.htm

interesados en las temáticas de forma continuada hasta 2018. Paralelamente, se abrió la posibilidad de que la ciudadanía pudiese hacer aportes a través de una consulta pública o adherirse a la declaración institucional metropolitana firmada en octubre de 2017. Además, entre noviembre y diciembre de 2017, se llevaron a cabo ocho encuentros con el objetivo de compartir el plan metropolitano con la población de los diferentes concellos. En total, participaron 303 personas de las cuales 183 fueron hombres y 120 mujeres (Vontade metropolitana, 2018).

En septiembre del año 2019, los ayuntamientos del área metropolitana acordaron dar un impulso definitivo para la creación de la entidad, ratificándose en el pleno de A Coruña el 3 de octubre. En el momento en que se escribían estas líneas, se encuentra a la espera de ser aprobado por la Xunta de Galicia

Participadoiro

El Participadoiro fue el segundo proceso participativo vinculado a la plataforma digital Porta Oberta y se organizó entre el Servicio de Participación y Juventud, ambos pertenecientes a la misma área. El objetivo era elaborar un diagnóstico participativo entre jóvenes de 13 a 30 años que incluyera los espacios de referencia de la juventud en la ciudad, los agentes juveniles existentes y sus necesidades, así como las vías de solución. El proceso se llevó a cabo entre diciembre y mayo de 2016 a través de dos encuentros en los que participaron 69 jóvenes, 34 hombres y 35 mujeres, con un grupo motor central de unos 15 participantes (Concellaría de Participación, Innovación Democrática e Mocidade, 2016). Uno de los déficits del proceso es que tras la primera fase de diagnóstico, no hubo una continuidad que permitiera implementar las necesidades planteadas.

O Noso Patio

El proyecto “O Noso Patio” fue un proceso participativo basado en el diseño colaborativo de espacios escolares entre la Concellaría de Participación e Innovación Democrática, Justicia Social y Cuidados, y Regeneración urbana y Derecho a la Vivienda, en la parte municipal, y el CEIP San Jurjo Carricante, conformado por toda la comunidad educativa: alumnos, padres y madres, docentes y personal no docente. De todos los procesos participativos presentados en este mapeo, éste es el único que surgió desde una propuesta planteada desde la sociedad por el propio colegio hacia el Concello.

El proceso participativo se llevó a cabo entre octubre de 2016 y enero de 2017. Para ello se contó con una facilitadora que durante ese tiempo acompañó de forma

continuada el día a día en el colegio, especialmente en las clases de 5º y 6º de educación primaria (10-12 años).

El resultado del proceso fue la presentación al barrio de una maqueta de deseos y necesidades de la comunidad educativa que fue entregada al Concello de la ciudad. En el informe no solo se destaca la posibilidad de construir conjuntamente un diseño de las necesidades comunes, sino el fomento de los valores participativos, el contacto con la institución, el trabajo de género, la construcción del tejido comunitario escolar y la redefinición de las formas de habitar de los espacios infantiles (Rexenerando S Coop, 2017).

De hecho, tal y como comentó la Concejala de Participación, una de las reivindicaciones de los padres y madres fue que no se concibiera como una experiencia aislada, sino como un método continuado de educación en las aulas. Por este proceso, UNICEF le otorgó en 2018 al CEIP y al Concello el premio a Buenas Prácticas en Derechos de la Infancia y la Política Municipal.¹²¹

Gráfico 54. Talleres participativos proyecto O Noso Patio



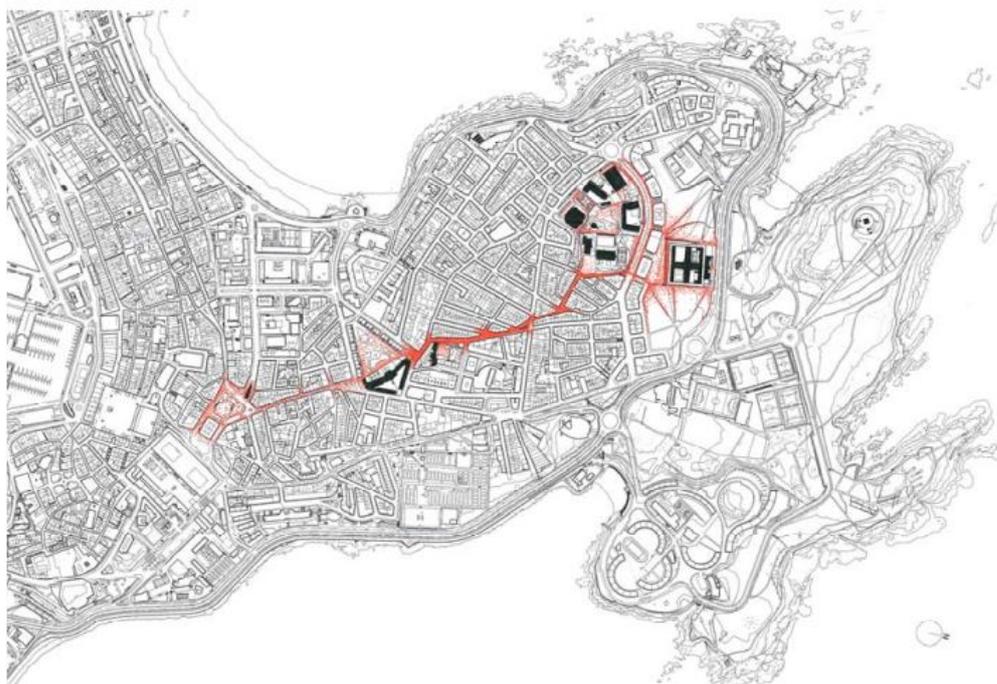
Fuente: Rexenerando S Coop, 2017, pág. 7

O Camiño do Vixia

Proceso participativo basado en la mejora de habitabilidad y uso del espacio público del barrio de Monte Alto, caracterizado por importantes deficiencias de accesibilidad peatonal. Impulsado por la Concellería de Regeneración y Derecho a la Vivienda con el apoyo de la Concellería de Participación e Innovación Democrática, el proceso tuvo como objetivo la detección de problemas y el diseño urbano de soluciones colectivas.

¹²¹ La Voz [27 de octubre de 2018]. Unicef premia a A Coruña por el desarrollo del proyecto «O Noso Patio». *La Voz de Galicia*. Consultado en: https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/coruna/coruna/2018/10/27/unicef-premia-coruna-desarrollo-proyecto-noso-patio/0003_201810H27C6994.htm

Gráfico 55. Zona de intervención O Camiño do Vixia



Fuente: Concellería de Rexeneración Urbana e Dereito á Vivenda, 2017, pág. 8

Tras una primera revisión de estudios técnicos previos como el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM) y diversos planes de movilidad, entre noviembre de 2016 y febrero de 2017 se realizaron tres foros y tres paseos por el barrio en el que participaron un total de 136 personas de las cuales el 54% fueron mujeres, el 46% hombres, un 82% adultos y un 20% niños, a quienes se les involucró mediante las instituciones educativas desarrollándose un concurso de dibujos y relatos sobre el barrio. Además, entre mayo y junio de 2017, se convocó tres reuniones sectoriales con el colectivo taxista, el de autobuses y el de distribución de paquetería, con la participación de 6,9 y 8 personas respectivamente, solo una de ellas mujer (Concellería de Rexeneración Urbana e Dereito á Vivenda, 2017).

A partir de agosto de 2017, se iniciaron las reformas de varias calles para ampliar el espacio peatonal, reduciendo a su vez plazas de aparcamiento.¹²²

Ecohortas

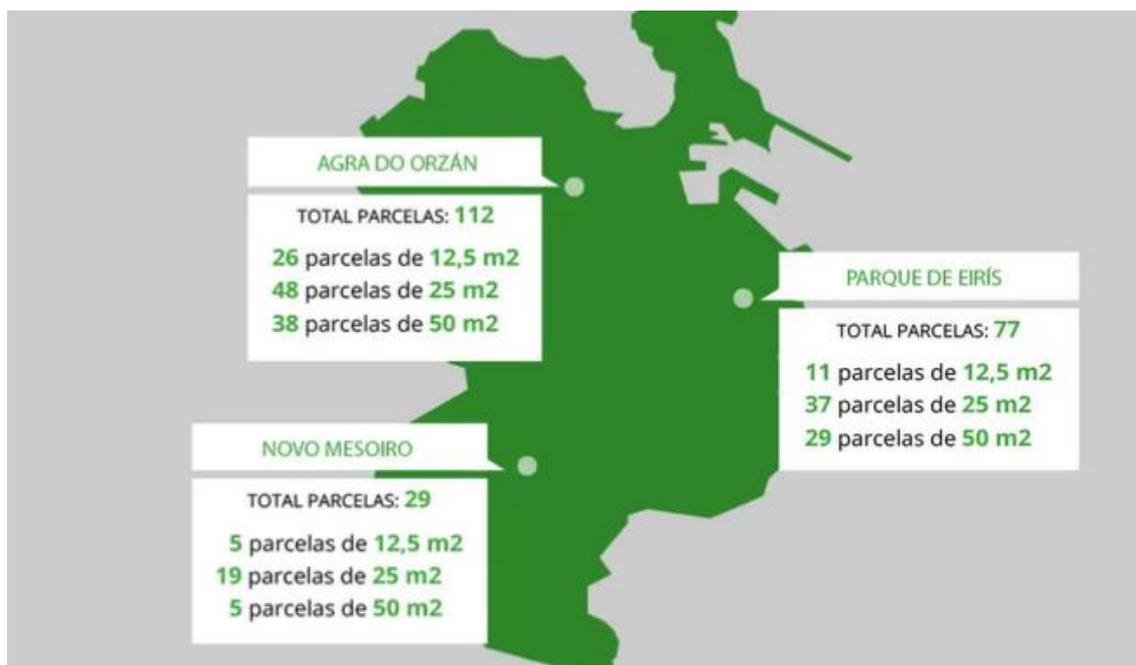
El proceso participativo de Ecohortas tuvo como objetivo definir la localización de tres huertas urbanas comunitarias en terrenos de titularidad pública. Para ello se realizaron nueve reuniones entre enero y junio de 2018 en diferentes puntos de la ciudad a las que se invitó tanto a entidades sociales como a la ciudadanía en general. Además, se

¹²² La voz [11 de agosto de 2017]. Arranca la reforma de la Calle Marola en Monte Alto. *La voz de Galicia*. Consultado en: https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/coruna/2017/08/11/arranca-reforma-calle-marola-monte-alto/0003_201708H11C4991.htm

pudo intervenir vía telefónica, correo electrónico y rellenando un formulario en la plataforma de A Coruña Oberta.

El resultado fue la constitución de tres huertas con un total de 278 parcelas. En la actualidad, cualquier persona empadronada puede solicitar una parcela y la duración de uso es de hasta tres años, debiendo respetar la regulación establecida.

Gráfico 56. Emplazamiento y parcelas del proyecto Ecohuertas



Fuente: Página web municipal de A Coruña

Parque de Bens

Desarrollado entre septiembre y mayo de 2017, este proceso se basó en una consulta pública a través de la plataforma A Porta Oberta en la que colaboraron la Concellería de Medio Ambiente y la de Participación. Siendo uno de los parques más importantes de la ciudad, el objetivo era establecer un plan de usos que compatibilizara las diferentes actividades realizadas, teniendo en cuenta los criterios técnicos y físicos del espacio natural. Gracias a ello, a partir de 2017, comenzaron las obras de remodelación que incluyeron un espacio para mascotas (apoyada a través de los PsPt de 2016), otro de juegos infantiles y un circuito deportivo.

Co-Urbanismo nos talons

Este proyecto surge a través de la convocatoria de Co-Lab de 2017. Fue concedido a la empresa Ergosfera quien diseñó un plan para la prevención de procesos de especulación y desplazamiento en espacios especialmente tensionados. Para ello, se llevó a cabo un proceso de investigación a partir de la revisión del PGOM en aquellas

zonas residenciales susceptibles de ser transformadas en un futuro. A continuación, se realizaron tres paseos por las zonas escogidas, en la que participaron 114 personas, y dos encuentros abiertos, con un total de 117 personas. En estas actividades participaron tanto colectivos de vivienda, personas expertas y concellerías involucradas. Fruto de este proceso fue la recopilación de un vasto archivo documental que incluyó fotografías, planos, cartografías, tablas y gráficos¹²³. Tras finalizar el proyecto en 2017, no hubo continuidad del mismo.

2) Cogestión de espacios

Otro de los ejes que más trató de potenciar el Área de Participación e Innovación democrática de Marea Atlántica fue la cesión de espacios municipales para la autogestión sociocultural de la propia sociedad, focalizándose especialmente en los jóvenes. Hay que recordar que los perfiles de la concejala y asesora provenían del mundo del arte y la autogestión cultural, por lo que era razonable que consideraran una prioridad potenciar este modelo.

A continuación se presentan los tres principales proyectos: 1) Teu's; 2) Antigua Cárcel Provincial y; 3) Metrosidero.

TEUS

Los Teu's (tuya en gallego) conforman una red de espacios abiertos que el Concello de A Coruña puso en disposición de la ciudadanía para uso público. Estos son abiertos a toda la ciudadanía y tienen un uso múltiple (celebración, reunión familiar o actividad formativa), sin requerir de la intermediación con ningún administrativo. Son los usuarios los que directamente gestionan el espacio y se puede solicitar tanto a nivel individual como a nombre de un colectivo. Los teu's están compuestos por dos espacios:

- O Foro de Oza: Antiguo faro de la ciudad rehabilitado en 2016 y abierto a la ciudadanía en 2018. El Faro cuenta con dos salas con un aforo máximo de 50 personas.
- Rebera Sacra: Situado en el barrio periférico Novo Mesoiro, es un espacio resultado de un proceso participativo llevado a cabo en 2017 y dividido en dos fases: I) una primera de diálogo con el vecindario, especialmente asociaciones vecinales, comerciales y entidades culturales, deportivas y educativas, y II) una segunda mediante la realización de cuatro talleres, dos abiertos a todo el barrio y otros dos enfocados a jubilados, familias y jóvenes.

¹²³ Para conocer en profundidad el proyecto, visitar: http://www.ergosfera.org/colab/co_urbanismo_nos_talons.html

Antigua Cárcel Provincial

El proyecto se basó en una cesión de uso al Proxecto Carcere, colectivo que desde 2010 reivindicaba su apertura. A través de un concurso público en el que uno de los principales requisitos era que el 40% de las actividades se dedicaran a la memoria histórica, dicho colectivo ganó la gestión de las instalaciones habilitadas a partir de 2019.

Construida en 1927, la cárcel había sido testigo de diferentes episodios de represión, especialmente durante la Guerra Civil¹²⁴. Desde la década de 1980, la cárcel se encontraba cerrada y solo había sido abierta temporalmente en 2010 y 2011 para la realización de algunos actos culturales. Gracias a un Convenio entre el Ministerio del interior y el Concello de A Coruña, el espacio volvió a abrirse en agosto de 2018.

En este proceso de cesión de uso, estuvo involucrada la Concellería de Regeneración Urbana y Derecho a la Vivienda, la Cultura, Deporte y Conocimiento, y la de Participación e Innovación Democrática. En julio de 2020, el Concello gobernado por el PSOE decidió no renovar la cesión de uso y se volvió a clausurar el espacio. A finales de 2019, la jueza de instrucción archivó una denuncia realizada por el PP que acusaba a la Concejala de Participación de malversación en el concurso adjudicatario de la cesión de uso realizada en 2017. En el auto no se evidenciaron pruebas para incriminarla.

Naves de Metrosidero

De los tres proyectos de cogestión presentados, Naves de Metrosidero fue sin duda el más ambicioso. Situado en el barrio de Cidade Vela, se trataba de recuperar y rehabilitar para uso juvenil el antiguo complejo de la Comandancia Militar, una antigua parcela de cinco mil metros perteneciente al Ministerio del Interior compuesta por cinco naves, de las que se querían recuperar tres, además de los espacios exteriores. En total, equivalía a 400 metros cuadrados de interiores y 500 metros de exteriores (Cooperativa Estel, 2018).

¹²⁴ Pérez, Marcos [26 de enero de 2017]. La antigua cárcel de A Coruña reabre sus puertas para homenajear a las víctimas de la represión. *El Diario.es*. Extraído de: https://www.eldiario.es/galicia/antigua-coruna-puertas-emerge-memoria_1_3616573.html

Gráfico 57. Ubicación Naves de Metrosidero



Fuente: Cooperativa Estel, 2018, pág. 13

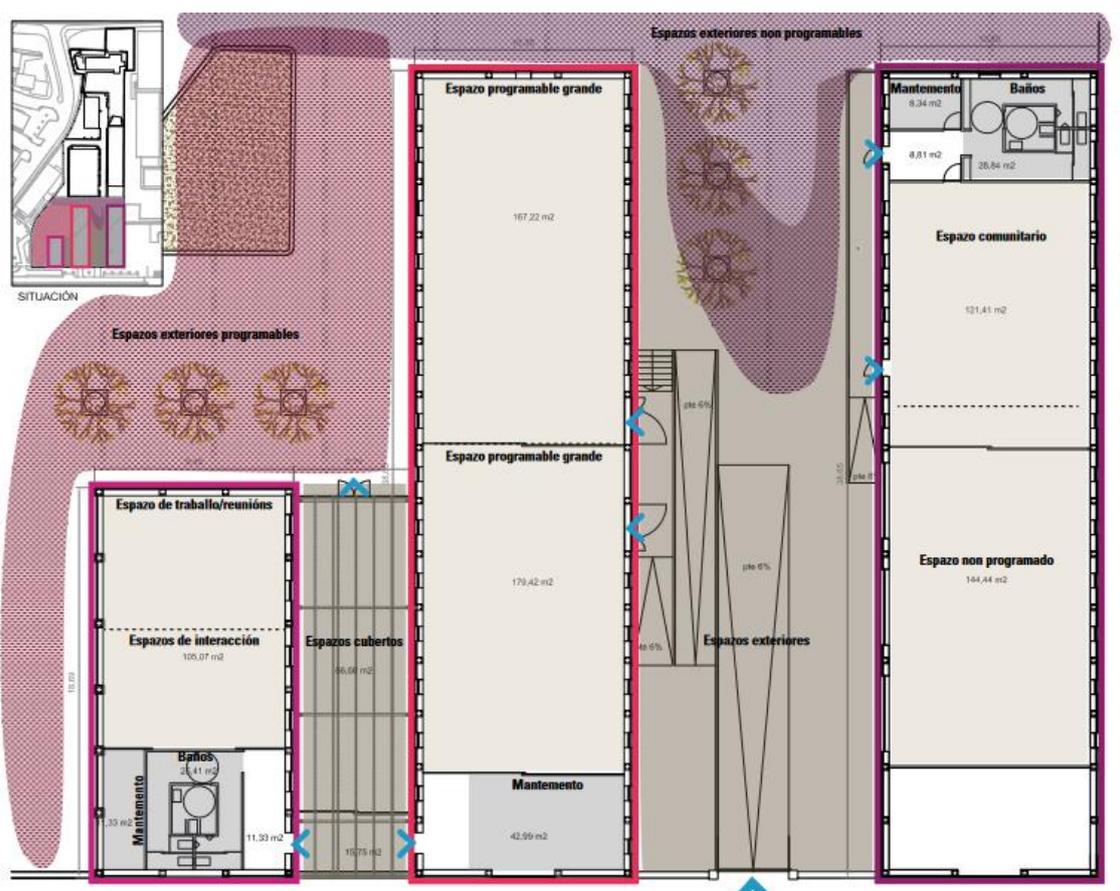
El proyecto fue impulsado por la Concellería de Participación e Innovación Ciudadana con el apoyo de Regeneración Urbana y Derecho a la Vivienda. Además, se contrató a la Cooperativa Estel quien se encargó de facilitar el proceso participativo. Este tenía como objetivo diseñar de forma colaborativa el Plan de Usos y Mecánicas de Gestión del nuevo equipamiento. Para ello, se realizaron reuniones mensuales entre abril y diciembre de 2018. A la hora de seleccionar a los participantes se tuvo en cuenta el mapeo participativo desarrollado en el proyecto Participadoiro. Las reuniones contaron con una media de 21 personas por sesión y una distribución de acuerdo al género equilibrada. Además, se llevaron a cabo 39 reuniones con diversos centros educativos (ibíd.). Hay que anotar que al inicio se visibilizó cierta tensión con uno de los colectivos, desalojado por la policía local en 2017 tras haber ocupado el recinto desde noviembre de 2016.

En febrero de 2019 se presentó el Plan como un proyecto de “cogestión entre administración, entidades y personas desde una lógica experimental y progresiva”, siendo un “espacio donde desarrollarse a nivel personal y colectivo” (ibíd. Pág.38). El proyecto se pensó como un espacio de usos múltiples fijos y flexibles donde llevar a cabo actividades deportivas, de formación, ensayo y convivencia. Un experimento en constante desarrollo presentado de la siguiente manera por la Asesora de Participación e Innovación Democrática:

Una plaza está amparada por una normativa jurídica x, que es que tú en la plaza puedes entrar y salir cuando quieras y hay unos acuerdos tácitos sobre

los usos de las plazas. Tú no puedes llegar y taladrar el suelo, y poner unas mesas, sombrillas particulares y ponerte hacer una churrascada pero sí que puedes hacer un montón de cosas y de hecho conviven un montón de usos. Hay gente en las terrazas, niños jugando al fútbol, niños patinando, gente que está hablando, gente sentada en no sé dónde. Sabes...lo que sea. Entonces la idea era reproducir eso pero en un espacio cubierto. Es decir usar la misma normativa, que eso no se ha hecho hasta ahora. [...] La novedad es la base jurídica, es decir, considerar un espacio cubierto como una plaza.

Gráfico 58. Plano de usos de las Naves de Metrosidero



Fuente: Cooperativa Estel, 2018, pág. 37

En mayo de 2019 se aprobó el Plan de Usos y Gestión y comenzó la rehabilitación de las Naves financiadas por el Gobierno Central. De acuerdo a la información consultada, todavía no han sido puestas en uso¹²⁵.

3) Transparencia y rendición de cuentas

El último bloque presentado se refiere a los proyectos que tienen que ver con transparencia y rendición de cuentas. Es decir, más que un espacio de toma de decisión, plantea generar un canal de información de la administración hacia la ciudadanía de manera que se pueda ejercer un control social de las acciones del

¹²⁵ Gago, Xosé [31 de marzo de 2021]. La Comandancia de Obras de A Coruña sigue sin uso cuatro años después por un error del proyecto. *La Voz de Galicia*. Consultado en: https://www.lavozdegalicia.es/noticia/coruna/coruna/2021/03/31/comandancia-sigue-uso-cuatro-anos-despues-error-proyecto/0003_202103H31C4999.htm

gobierno. Siendo uno de los ejes del Programa Electoral de Marea Atlántica de 2015, se presentaban tres propuestas: 1) publicación de contratos, decretos y resoluciones; 2) presencia de la oposición en las mesas de contratación; y 3) formación del funcionariado. Además, se planteaba la creación de una Plataforma Digital Ciudadana como canal de información y participación bidireccional entre el Concello y la ciudadanía, lo que posteriormente vendría a llamarse como *A Porta Oberta*.

Más allá de lo propuesto en el programa, a continuación se presentan los tres instrumentos de transparencia y rendición de cuentas más destacados durante la legislatura: 1) A Porta Oberta; 2) El escaño ciudadano; y 3) Dillo Ti. Además, cabe mencionar la mejora del servicio gratuito de atención al ciudadano 010 y la creación de la [web de transparencia](#).

A Porta Oberta

El gobierno municipal implementó en 2016 la plataforma digital A Porta Oberta, un software libre perteneciente a *Consul* diseñado inicialmente desde el gobierno de Madrid. Este portal virtual canaliza simultáneamente diversos procesos participativos y sirve asimismo de portal de transparencia municipal.

Los principales procesos participativos que se desarrollaron a través de A Porta Oberta fueron: 1) la reorganización de la ciudad en distritos; 2) el Participadoiro y 3) los Presupuestos participativos. Además sirvió de soporte para otros procesos participativos señalados como Parque de Bens, Ecohortas, O Noso Patio, Camiño do Vixía, Nuevo Mesoiro, Área Metropolitana y Naves de Metrosidero.

En 2018, la ONU le otorgó el Premio de Servicio Público en la categoría 'Hacer que las institución seas inclusivas y garanticen la participación en la toma de decisiones', debido a "la utilidad de la plataforma como herramienta para facilitar que la ciudadanía pueda plantear ideas y necesidades de forma directa y poner a su disposición los servicios públicos para que se puedan llevar adelante"¹²⁶.

¹²⁶ Concello de A Coruña [7 de junio de 2018]. La ONU premia la plataforma digital que da soporte al programa 'A Porta Oberta', en la que el Ayuntamiento de A Coruña trabaja de forma colaborativa con Madrid. Consultado en: <https://www.coruna.gal/web/es/actualidad/noticias/noticia/la-onu-premia-la-plataforma-digital-que-da-soporte-al-programa-a-porta-aberta-en-la-que-el/suceso/1453655543994?argIdioma=es>

Escaño Ciudadano

Aplicado a partir del 2016, el escaño ciudadano supuso la puesta en práctica del artículo 8 bis del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de 2004 de “Turno de ruegos y preguntas”, el cual plantea:

Terminadas las sesiones públicas, el presidente del órgano puede establecer un turno de ruegos y preguntas con el público asistente sobre temas concretos de interés municipal. La admisión o inadmisión de un determinado tema, así como la ordenación del turno corresponde al presidente, que podrá cerrarlo cuando lo estime oportuno.

Según las personas responsables del programa, el objetivo principal era dar la posibilidad de participar a cualquier ciudadano en el pleno municipal y de esa manera colocar diferentes temas en la agenda pública de la misma manera que lo hacían los partidos políticos. Sin embargo, en la práctica fue un instrumento que sirvió a los actores sociales que ya disponían de canales directos de contacto con el Concello, y no tanto para nuevos actores. Además, el procedimiento establecido dificultaba la participación, como plantea uno de los técnicos del Área:

Empezó funcionando pero se acabó instrumentalizando no solo por la oposición sino que acabó siendo un canal para repetir lo que decía alguna asociación o partido a través de algún representante de asociación cercana o muy representativa de algún sindicato. Y luego también es cierto que la rigidez de las formas institucionales, los plenos son infumables cuando llevas 5-6 horas. La gente iba al principio del pleno, se tenía que tragar 5-6 horas para luego hablar 5 minutos. Al final si el objetivo era facilitar que se pusieran en la agenda temas no mediáticos por parte de ciudadanía organizada lo que hizo fue reforzar temas que ya estaban en la agenda a través de otros agentes, este es el problema. (C_T_TC)

Para salvar estos inconvenientes, el Área planteó dos alternativas. Por un lado, iniciar la intervención al inicio del pleno. Por otro lado, que el escaño ciudadano fuera elegido por sorteo como una vía para lograr una mayor diversidad de voces. No obstante, estas reformas no llegaron a aplicarse.

Dillo Ti (Díselo Tú)

Se trataba de un espacio de interlocución directa entre la ciudadanía y el gobierno municipal que permitía conversar libremente sobre cualquier tema, idea, problema o demanda sobre el barrio y la ciudad. Un instrumento accesible de carácter consultivo que se llevaba a cabo una vez al mes y se iba rotando por los diversos barrios. En abril de 2018 se completó el recorrido por todos los barrios y se volvió a iniciar una segunda vuelta. Como se consideraba un instrumento para la rendición de cuentas, no se podía llevar a cabo durante periodos electorales.

En estos encuentros se contaba con servicio de conciliación y un intérprete de lenguaje de signos, así como un equipo de mediación profesional externo que se encargaba de distribuir los tiempos y asegurar cierta diversidad en la participación. En este sentido, la metodología se basaba en preguntas de cinco ciudadanos en bloque teniendo en cuenta la edad y el género. Las preguntas eran respondidas por el concejal de gobierno en función de la temática tratada. La duración era aproximadamente de dos horas y las temáticas más habituales eran urbanismo y medio ambiente (García, 2017).

Eran encuentros que contaban con una asistencia de alrededor de 100 personas de media y en la que participan fundamentalmente personas con una edad superior a los 50 años que no se implicaban en otros procesos participativos (ibíd.).

Si bien no se trataba de un instrumento vinculante, tuvo un efecto simbólico de apertura del gobierno en el que todos los meses debía de abrirse a la ciudadanía y responder a cualquier tema planteado. Un instrumento de pedagogía ciudadana y transparencia definido de la siguiente manera por la Concejala del Área.

Tenías al alcalde y al gobierno al completo y era un espacio de diálogo y de preguntas muy pedagógico. Creo que servía mucho para transmitir parte de la complejidad de los procesos administrativos y para entender en que se traducen las demandas o necesidades que hay o que nos llegan. De porque tarda tanto muchas cosas de planeamiento urbanístico que son muy complejas de entender. [...] Un montón de cuestiones de esta índole que no hay ningún espacio articulado para que la gente pueda entender eso. El Dillo-Ti sí servía mucho para eso. Y allí pues hacíamos todo un trabajo de mediación previa en el barrio, tratando de que todas las asociaciones, centros escolares y distintos colectivos tuviesen la información directa y pudiesen acudir. También venía muchísima gente, vecinos y vecinas a título individual.
(C_P_CP)

Además de dar respuesta a las preguntas de la ciudadanía, el Dillo-Ti permitía realizar un pequeño autodiagnóstico del barrio. Por ejemplo, en una de esas reuniones, una adolescente planteó que en el barrio había un déficit de equipamientos para jóvenes y fruto de esa intervención se planteó un proceso para generar un espacio sociocultural de encuentro en el barrio para ese sector de la población.

En la siguiente tabla se presenta una síntesis de los principales instrumentos de participación implementados por el Área de Participación e Innovación Democrática durante la legislatura 2015-2019. Una primera apreciación es que en vez de apostar por la constitución de órganos estables de participación con una asistencia selectiva y

periódica, el Área priorizó la implementación de un gran número de procesos bien heterogéneos entre sí con una naturaleza más abierta tanto a la participación colectiva como individual. Muchos de ellos se llevaron a cabo en colaboración con otras áreas, lo que demuestra que si bien el Área no tuvo un carácter transversal en el gobierno de manera estructural, sí que se generaron espacios de interrelación en proyectos específicos. Especialmente destaca la colaboración con el Área de Urbanismo y Derecho a la Vivienda, pero también se generaron colaboraciones con Cultura, Deporte y Conocimiento y Justicia Social y Cuidados. Otras áreas como empleo y economía social, igualdad y diversidad o hacienda y administración apenas tuvieron contacto.

En cuanto al tipo de participante, destaca el interés por involucrar al público juvenil en una ciudad con un proceso de envejecimiento importante. Sobre todo, esto se llevó a cabo a través de procesos de cesión de uso, planificación y cogestión de espacios dedicados al ocio y recreación juvenil como fueron O Noso Patio, Participadoiro, Metrosidero o los TEUS. No obstante, la diversidad de procesos iniciados permitió involucrar diferentes perfiles en función de la edad y el capital cultural. En lo que se refiere al género, el registro cuantitativo de participación recogido en algunos instrumentos, apunta a una distribución bastante equitativa, exceptuando procesos puntuales como el AMAC en donde la participación masculina fue predominante.

Otro de las características a destacar del modelo de participación implementado fue la contratación sistemática de empresas profesionales de participación para llevar a cabo los diferentes procesos. Una decisión del área que apunta, como ya se ha comentado, a la falta de especialistas dentro del propio cuerpo de funcionarios. En cierta medida, esto supuso la falta de continuidad de ciertos procesos que finalizaron una vez se acabó la financiación del proyecto. Esto fue especialmente notorio en los proyectos planteados por el Co-Lab, pero también en otros procesos como O Noso Patio. Asimismo, el hecho de que en mayo de 2019 Marea Atlántica no lograra revalidar el gobierno y que partido entrante no quisiera continuar con muchas de los proyectos llevados a cabo, impidió que se mantuvieran algunos de los procesos iniciados como la antigua cárcel provincial, las Naves de Metrosidero o Dillo Ti.

Finalmente, hay que tener en cuenta que además de los procedimientos participativos formales establecidos por el Área, se llevaron a cabo de forma paralela reuniones informales más difíciles de registrar con entidades y asociaciones vecinales, quienes destacaron la mayor consideración de la corporación de Marea Atlántica respecto a legislaturas anteriores, como destaca un dirigente histórico vecinal:

Nosotros siempre que hemos planteado cualquier cosa, en general, vamos a decir que se nos ha atendido y recibido correctamente. La diferencia del gobierno de Xulio [alcalde de la ciudad] es que llamaban antes de hacer una cosa, consultaban. Además de recibirnos, la diferencia es que cuando pensaban algo llamaban antes. (C_S_AVC)

Tabla 75. Instrumentos de participación ciudadana Marea Atlántica 2015-2019

<p>Procesos participativos</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Organización de la ciudad por Distritos · Orçamentos participativos · Tecendo litoral · AMAC · Participadoiro · O Noso Patio · O Camino do Vixia · Ecohortas · Parque de Bens · Co-urbanismo nos talons
<p>Cogestión de espacios</p>	<ul style="list-style-type: none"> · TEUS · Antigua cárcel provincial · Naves de Metrosidero
<p>Transparencia y rendición de cuentas</p>	<ul style="list-style-type: none"> · A porta Oberta · Escaño Ciudadano · Dillo Ti

Fuente: Elaboración propia

3.4.4. Los presupuestos participativos en A Coruña

Una vez presentados de forma panorámica los diferentes instrumentos de participación implementados por el Área de Participación e Innovación Democrática, a continuación se analiza en profundidad el presupuesto participativo en sus cuatro ediciones desarrolladas entre 2015 y 2019. En el caso de la última edición, como su última fase se desarrolló durante la legislatura siguiente, solo se ha tenido en cuenta el periodo en el que Marea Atlántica todavía gobernaba.

A diferencia de otros procesos impulsados desde la Concellería de Participación e Innovación Democrática, en este caso el presupuesto participativo sí que era una de las propuestas planteadas en el Programa Electoral de Marea Atlántica en 2015. De hecho, constituía una de las principales propuestas participativas, presentado como “un instrumento para redistribuir los presupuestos de acuerdo a las demandas ciudadanas, asociaciones, entidades y colectivos”. Muestra de la relevancia que se le dio a este instrumento, en julio de 2018 A Coruña fue sede del “IV Encuentro Ibérico de Democracia e Orzamentos Participativos”¹²⁷, que reunió a decenas de políticos, técnicos e investigadores de diferentes países de Iberoamérica.

De las cuatro ediciones realizadas, hay que aclarar que la primera fue un proyecto piloto que a diferencia del resto no se llevó a cabo de forma descentralizada. Las otras tres ediciones, si se dividieron por distritos de acuerdo al proceso de reorganización administrativo llevado a cabo previamente.

Tal y como se plantea en el marco analítico de esta investigación, los resultados se presentan en función de las tres dimensiones del EER: modo de articulación institucional, modo de intervención y modo de representación. Para ello se ha recurrido a los distintos informes publicados por el Área, prensa, así como a la información recogida en las entrevistas realizadas a políticos, técnicos y ciudadanos durante el trabajo de campo en octubre de 2019.

a) Modo de articulación institucional

Si la Concellería de Participación e Innovación Democrática se constituyó desde un inicio como un área transversal, el proyecto que mejor lo puso en práctica fueron los PsPt. En mayor o menor medida, estos lograron al involucrar a todas las áreas y servicios de la administración local. A su vez, el Servicio de Participación se encargó de coordinar, articular y dinamizar las diferentes fases del proceso. Esto se llevó a

¹²⁷ www.encuentroiberico.com/iv-encuentro-a-coruna-2018/

cabo fundamentalmente a través de la Plataforma Porta Oberta, medio principal de comunicación y participación tanto a nivel interno de la propia administración como en su relación con la ciudadanía.

A diferencia de otras ciudades donde los PsPt se habían organizado por distritos, en un inicio A Coruña no contaba con una división administrativa real que le permitiera hacer de esa forma. Así, una de las tareas previas a desarrollar fue la reorganización de la ciudad por distritos. Mientras este proceso se llevaba a cabo, se quiso realizar una primera prueba piloto en 2016 que involucró a la ciudad en su conjunto y ya desde 2017 se tuvo en cuenta la nueva división por distritos.

En lo que se refiere a la reglamentación, siguiendo los principios del Área, se decidió generar una normativa flexible que se fuera modificando en función de los aprendizajes incorporados en cada una de las ediciones.

Para la primera edición, se adjudicó un millón de euros, equivalente a 3,1% de las inversiones y el 0,4% del presupuesto total, programado para el año siguiente en que se llevaba a cabo el proceso participativo. En las ediciones de 2017, 2018 y 2019, la cantidad invertida aumentó a tres millones (2 millones a distritos y 1 a las propuestas de ciudad), correspondiendo a 12,3% de las inversiones para la segunda edición y 12,5% para la tercera y cuarta edición. En cuanto al presupuesto anual, representó el 1,2% en las tres ediciones.

Tabla 76. Recursos económicos destinados a los PsPt de A Coruña

	1ª edición 2016	2ª edición 2017	3ª edición 2018	4ª edición 2019
Presupuesto asignado	1 millón €	3 millones €	3 millones €	3 millones €
Porcentaje del presupuesto total municipal	0,4%	1,2%	1,2%	1,2%
Porcentaje del total de inversiones (cap. VI)	3,1%	12,3%	12,5%	12,5%
Alcance presupuesto	1 millón € para toda la ciudad	2 millones € distritos 1 millón € ciudad	2 millones € distritos 1 millón € ciudad	2 millones € distritos 1 millón € ciudad

Elaboración propia a partir de los datos del Concello de A Coruña

La dos millones de euros dedicados a los distritos se hizo de forma homogénea por lo que cada distrito pudo invertir 200 mil euros en cada una de las ediciones (2017-2019). De acuerdo a los responsables del Área, esto era una manera de garantizar la redistribución territorial de los recursos en la ciudad ya que aseguraba que zonas históricamente excluidas pudieran acceder a la misma cantidad de inversiones. Así, hubo áreas periurbanas como el Distrito 1 que recibió 500 euros de inversión por habitante, mientras que otras áreas centrales donde más se habían concentrado históricamente las inversiones y mayor era la renta, como el Distrito 9, apenas recibieron 3 euros por habitante.

Como ya se analizó, para la definición de los distritos se tuvieron en cuenta variables demográficas, espaciales, de equipamientos, servicios o elementos culturales. Sin embargo hay que advertir que al no poder incluir variables socioeconómicas en la definición de la inversión, no existe una certeza de que la distribución planteada respondiera un reparto realmente redistributivo.

Tabla 77. Redistribución de la inversión por distritos

Distrito	Superficie (km²)	Población	Densidad (hab/km²)	€ inversión/habitante
1	4,8	400	83	500
2	4,0	12000	2.970	16,6
3	4,8	4.800	1.014	41,7
4	6,6	8.800	1.336	22,7
5	4,9	3.300	675	60,6
6	3,6	23.200	6.385	31,2
7	2,1	19.100	9.194	10,5
8	2,7	63.300	23.576	3,2
9	2,3	67.000	29.228	3
10	3,1	42.300	13.701	4,7

Elaboración propia a partir de los datos del Concello de A Coruña

En cuanto a los recursos de personal involucrados, destacó el Servicio de Participación que se encargó de la coordinación de todo el proceso. Asimismo, todas las áreas participaron en la evaluación de propuestas y en su posterior ejecución. Especialmente destacó el Área de Infraestructuras y Movilidad, y la de Medio Ambiente, quienes se encargaron de evaluar más del 80% de las propuestas. Además, hay que destacar el involucramiento de la Red de Bibliotecas, el Centro Municipal de Información Xuvenil (CMIX), los centros cívicos, la Federación de Asociaciones Vecinales de A Coruña y la Universidad Senior, que apoyaron tanto a nivel informativo

como en la organización de encuentros. Por último, se utilizó un microbús informativo itinerante por todos los barrios.

b) Modo de intervención

En esta sección se presenta el modelo de los presupuestos participativos, es decir, el tipo de gobernanza en red propuesto por la Concellería, así como las relaciones de poder establecidas entre los diferentes actores involucrados. Además, se tiene en cuenta el grado de ejecución de las propuestas aceptadas, elemento esencial para la legitimidad del proceso. Para ello, la sección se subdivide en tres apartados: 1) El diseño de la red, en el que se plantean los principios básicos del modelo de PsPt y sus diferentes fases; 2) la distribución del poder, en el que se caracteriza el tipo de relaciones entre la administración y la ciudadanía, así como entre la propia ciudadanía participante; y 3) la permeabilidad, entendida como la traducción material de las demandas ciudadanas. Para responder a estos aspectos, se ha recurrido tanto a la información publicada por la propia Concellería, como a los datos recogidos en las entrevistas semiestructuradas realizadas a los diferentes protagonistas en el proceso.

1) Diseño de la red

Los principios fundamentales que mejor pueden caracterizar el modelo de PsPt planteado por la Concellería de Participación e Innovación Democrática son: 1) la participación individual como derecho a garantizar; 2) el modo de participación digital como mejor medio para asegurar dicha participación. Así, pese a que en el programa electoral se planteaba que los PsPt iban a estar dirigidos tanto a colectivos como individuos, en la práctica se buscó especialmente promover la participación individual mediante la plataforma digital A Porta. De este modo, el Área consideraba que podía abrir nuevos canales que generaran una participación ciudadana más plural, poniendo en cuestión el nivel de representación barrial de los actores tradicionales, como plantea en este testimonio la propia Consejera de Participación e Innovación Democrática:

La siguiente decisión que tomamos fue apostar claramente por la participación individual (...). Es decir, la participación como un derecho. Tenemos que acompañar y facilitar la participación y fomentar el asociacionismo y tejido social de la ciudad, pero no se puede canalizar exclusivamente la participación a través del tejido asociativo (...). Trabajando siempre con el tejido y tratando de facilitar que hubiese una diversidad de participantes muy importante, pero también apelando e interpelando a que cualquier persona tiene derecho a participar y abriendo canales para que pudiesen hacerlo. (...) asumimos que las asociaciones tienen su legitimidad pero muchas veces no son ni pueden ser representativas de toda la diversidad que hay dentro de una ciudad. Entonces es necesario abrir, poder generar espacios lo más diversos posibles y facilitar

realmente una participación plural a todos los niveles, a nivel de edad, de género... (C_P_CP)

A la vez que se apostó por los medios telemáticos, se limitó la importancia otorgada a la deliberación, circunscrita a la fase informativa y excluida de la fase de priorización y elección de propuestas. Fruto de este modelo eminentemente digital en el que todas las fases se desarrollaban mediante la plataforma online, no se estableció ningún tipo de órgano y comisión permanente.

Las fases del proceso participativo anual fueron cuatro, tres abiertas a la ciudadanía y una reducida a los equipos técnicos:

1) Información, debate y recogida de propuestas

En esta fase incluía la difusión del proceso, el debate de las posibles propuestas y la presentación de las mismas. Para ello, como se ha indicado, se contó con el apoyo de la red de bibliotecas, centros cívicos y CMIX, así como la Federación de Vecinos de A Coruña y la Universidad Sénior, quienes en colaboración con la Concellería organizaron varios actos con el objeto de explicar el proceso y las formas de participación. Además, en la 4ª edición se llevaron a cabo varios encuentros personalizados con entidades y ONG's, así como en el espacio público. En esa misma edición, la Concellería elaboró un "kit de organización de encuentros" con el objetivo de enriquecer las reuniones presenciales a través de propuestas metodológicas de participación. Sin embargo, estos encuentros no lograron mucha asistencia.

Para la presentación de propuestas, en todas las ediciones se destinó aproximadamente un mes. Las propuestas podían estar destinadas a las siguientes temáticas: educación, conocimiento, cultura, deporte, promoción social, igualdad, diversidad, innovación democrática, participación, movilidad, tráfico y transporte, infraestructura, medioambiente, servicios sociales, turismo, empleo, economía social, promoción económica, salud, consumo y seguridad ciudadana. De la misma manera, estaban excluidas propuestas como mantenimiento, conservación y limpieza de parques, vehículos y mobiliario. Para facilitar la elaboración de propuestas, en la guía inicial se incluyeron varios ejemplos e inversiones estimadas para plantación de árboles, carriles bicis, zonas biosaludables o pasos de peatón. Además, las propuestas de distrito no podían superar los 50 mil euros y las de ciudad 250 mil. En el caso de que las de distrito superaran esos 50 mil, podían ser consideradas de ciudad.

2) Apoyo a las propuestas

La siguiente fase se basaba en una preselección de las propuestas por parte de la ciudadanía, quienes solo podían seleccionar un distrito excepto en la última edición

que se pudieron escoger tres. El objetivo de esta fase era reducir el número de propuestas con tal de facilitar la evaluación por parte de los técnicos municipales y no sobrecargar los servicios en exceso. Para ello, el Servicio de Participación convocaba a una reunión con todos los servicios y distribuía las propuestas en función de la temática.

3) Evaluación de las propuestas priorizadas

Realización de un informe de las propuestas preseleccionadas por parte de las áreas encargadas indicando su viabilidad y coste aproximado. Estos informes se publicaban en la plataforma digital para el acceso de toda la ciudadanía.

4) Votación final

Una vez publicadas las propuestas viables y el presupuesto asignado, se llevaba a cabo una votación donde se decidía las propuestas a ejecutar al año siguiente. En las votaciones no se podían superar los 200 mil euros de inversión por distrito y un millón por ciudad. Cada persona podía votar una o más propuestas siempre y cuando no superase las cantidades establecidas para cada sección. En la última edición, se podía votar hasta en tres distritos, considerando las diferentes formas de habitabilidad: vivienda, trabajo, ocio, movilidad, etc.

Para asegurar el cumplimiento y adecuación en la ejecución, en la medida de lo posible, los equipos técnicos se trataron de reunir con los proponentes. En la página web, la ciudadanía podía consultar el estado de ejecución de cada propuesta.

Tabla 78: Fases del presupuesto participativo

FASE	ACTIVIDAD	ACTORES
1	Información, debate y recogida	- Técnicos y servicios municipales - Asociaciones y entidades -Ciudadanía
2	Apoyo a las propuestas	- Ciudadanía
3	Evaluación de las propuestas realizadas	- Equipos técnicos de todas las áreas
4	Votación final	- Ciudadanía

Elaboración propia a partir de los datos del Concello de A Coruña

2) Distribución del poder

Administración-ciudadanía

Como suele suceder, ante un cambio en la forma de proceder administrativa de estas dimensiones, en un inicio, el funcionariado y los propios políticos fueron algo reacios al proyecto. La inclusión de los PsPt suponía modificar en parte las formas tradicionales de planificación en cada una de las áreas e incorporar propuestas que no formaban parte de la agenda marcada. No obstante, con el paso del tiempo, también lo percibieron como una fuente de información muy valiosa sobre las necesidades de las personas en el territorio, constituyéndose un banco de proyectos a utilizar por las propias áreas más allá de si eran priorizadas o no por la ciudadanía.

Hay que indicar que la falta de espacios de intercambio presenciales entre técnicos y ciudadanía, dificultó en ocasiones el entendimiento entre las partes. La poca claridad de la ciudadanía para presentar las propuestas (81% inviables en la primera edición), generó cierta incompreensión por parte del funcionariado, aspecto que fue resolviéndose a medida que el proceso fue madurando y se adecuaron a las directrices establecidas. De la misma manera, existió una desigualdad en la calidad de los informes redactados por los servicios municipales, lo que obligó a que la Concellería tuviese que dar seguimiento y solicitar correcciones en algunos casos.

Finalmente, el desconcierto en los tiempos administrativos y planteamientos técnicos, también generó cierto escepticismo por parte de la ciudadanía. Muestra de ello, es el caso narrado por la Jefa del Servicio de Participación:

Para hacer la rampa, el suelo es de la Xunta y resulta que pasa por allí el oleoducto de la refinería. El parque, el suelo está afectado por la refinería...con lo cual se sentaron los técnicos municipales y dijeron, aquí hay que hacer actuaciones de más envergadura, vamos a hacer un Plan Director para revitalizar el barrio. Maravilloso, pero eso entra en franca contradicción con esto que os hemos pedido. Resultado, no nos hablan. Tienen un cabreo monumental y juraron no volver a participar porque para ellos ha sido un fraude. Pero claro, el tiempo.

Ciudadanía-Ciudadanía

Lo que se intenta analizar en este subapartado son las diferentes capacidades de los actores sociales a la hora de incorporar sus propuestas. De la misma manera, se tiene en cuenta las formas de relación generadas entre los mismos y las posibles asimetrías existentes.

En este sentido, un primer aspecto que se percibió del modelo introducido es que promovió en gran parte una lógica competitiva y corporativa, como se puede apreciar en el siguiente testimonio de uno de los líderes vecinales:

Nosotros rascamos obras en el primero y segundo, el año pasado no, y este año está a punto de salir pero por lo menos dos las sacamos de tres que llegan a la final y a lo mejor sacamos las tres. (...) En cualquier caso hemos conseguido nuestras propuestas. Nosotros hemos presentado inicialmente once propuestas, una a nivel de ciudad, y hemos tenido de esas once propuestas para la fase de apoyo hemos metido 10, una nos la han rechazado los técnicos, y han tenido votación 100 votos, ciento y pico, ochenta, noventa, otras 60, mínimos que no están mal. (C_S_AVC)

Desde esta lógica, aquellas asociaciones que tenían más capacidad de movilización, se vieron más beneficiadas. Esto puede generar cierta desigualdad en los resultados, sobre todo para aquellos barrios donde, debido a las condiciones estructurales, es más difícil generar movilizar recursos y generar dinámicas asociativas, ya que existen otras prioridades, como relata una vecina y mediadora comunitaria:

Que pasa, quien gana, los barrios que están más movilizados, que tienen más tejido asociativo. ¿Porque? Porque saben que existe esa herramienta y hacen una propuesta desde una asociación vecinal. Aquí en el Agra [barrio popular de A Coruña], que la media de edad son “170 años” y tienes un senegalés, un gitano, un rumano y un boliviano, no hay tejido asociativo. La gente tiene más problemas como la renta básica que meterse a un ordenador a pedir árboles. Entonces aquí las propuestas de este distrito, que no sé cuál es, eran surrealistas: asfaltar, poner una acera...entonces hay como una ciudad de primera y otra de segunda. Según tu nivel cultural, tus disponibilidades y el tejido asociativo y lo peleón que seas, llevaras más cosas, y si eres un colgado pues no. (C_T_MC)

Por otro lado, pese a que se podría afirmar que se premió una lógica especialmente corporativa, en ciertas ocasiones, la necesidad de sumar apoyos, permitió cierta colaboración entre diferentes entidades como la asociación vecinal y las AMPAS. Asimismo, el hecho de que se requiriera acumular apoyos, forzó a ciertas asociaciones a reactivarse y “demostrar” su capacidad de representatividad barrial, como plantea uno de los dirigentes vecinales:

La realidad es que no conseguimos sacar ninguna propuesta el año anterior a pesar de que pusimos carteles por el barrio e invitamos a participar, pero no hacíamos reuniones. Entonces este año hemos decidido hacer reuniones en todas las fases. Entonces en la fase de presentación de propuestas y en la fase de apoyos hemos tenido mucha asistencia. (...) Sino hay otro cauce, mira a ver que tienes que hacer, tendrás que ir allí, demostrar que sabes más del barrio que nadie. (C_S_AVC)

Finalmente, algo que se identificó en las entrevistas es la constante referencia a la falta de cultura colaborativa y a la necesidad de generar procesos colectivos que logren superar las lógicas individualizadoras, como reflexiona críticamente la Directora del Servicio de Participación:

Ese [la deliberación conjunta] es uno de nuestros grandes fracasos sin saber muy bien cuál es la solución. Realmente nosotros tenemos barrios que si lo

hacen porque sus asociaciones son muy potentes y trabajan en esa línea y luego tenemos barrios que no va nadie al encuentro. Entonces efectivamente yo coincido, el PsPt en realidad no es una carta a los reyes magos. Lo realmente valioso es sentarnos todos y pensar que le falta al barrio, como mejorarlo. E incluso, para presentar una propuesta ganadora, pues a lo mejor yo no tengo que presentar mi propuesta para presentarla la tuya, pero somos barrio. C_T_JS

Tabla 79: Fortalezas y debilidades del proceso en función de las relaciones establecidas en los PsPt de A Coruña

	Fortalezas	Debilidades
Administración-Ciudadanía	Incorporación demandas ciudadanas en la planificación administrativa.	Falta de comunicación entre técnicos y ciudadanía debido a la falta de espacios presenciales de intercambio
	Visibilización de necesidades ciudadanas en el territorio.	Inadecuación tiempos y lógicas técnicas con la sociedad.
	Gran implicación por parte de algunos funcionarios.	Falta de compromiso por algunos funcionarios.
Ciudadanía-Ciudadanía	Cierta colaboración entre entidades	Lógica competitiva y corporativa
	Reactivación de algunas organizaciones barriales	Desigualdad en la movilización de recursos
		Falta de reflexión común del barrio

Elaboración propia

3) Permeabilidad

La última de las variables consideradas a la hora de analizar el modo de intervención es la permeabilidad, concebida como la capacidad del gobierno local para llevar a cabo las propuestas aprobadas. No hay que olvidar que una de las características fundamentales de los PsPt es su carácter vinculante y, por tanto, uno de los compromisos de la administración es llevar a término las decisiones adoptadas en el proceso.

En el siguiente cuadro, se muestran el nivel de ejecución de las tres primeras ediciones a 20 de agosto de 2019, fecha en que se pudo consultar dicha información. Este dato es importante ya que explica, en parte, el bajo nivel de ejecución de la tercera edición. Como la ejecución de las propuestas de 2018 comienza a partir de 2019, en agosto todavía no se podría valorar el grado de permeabilidad ya que no había finalizado el plazo. Por otro lado, hay que añadir que como la ejecución de las

propuestas de la edición 2019 quedaban al margen de la legislatura analizada, se ha considerado descartarla.

Tabla 80. Número y porcentaje de propuestas y presupuesto ejecutado en las tres primeras ediciones de PsPt

	1ª edición 2016	2ª edición 2017		3ª edición 2018	
		Ciudad	Distritos	Ciudad	Distritos
Nº de propuestas ejecutadas	18/21	3/5	22/41	2/10	1/39
Porcentaje de propuestas ejecutadas	85,7%	60%	53,6%	20%	2,6%
Presupuesto ejecutado	702.000/ 1.000.000	424.520/ 974.000	666.615/ 2.135.848	85.000/ 938.273	9.600/ 1.815.447
Porcentaje de presupuesto ejecutado	70,2%	43,6%	31,2%	9%	0,5%

Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la web municipal de A Coruña

Más allá de los resultados obtenidos en la 3ª edición, se observa que si bien la primera edición piloto tuvo unas cifras aceptables, el nivel de ejecución de la segunda edición, ya con la división por distritos, apenas estaban ejecutadas el 50% de las propuestas, cifra menor aún si se compara con el presupuesto ejecutado. De acuerdo con algunos actores entrevistados, este hecho generó cierta frustración entre los participantes, lo que repercutió en el nivel de participación.

Los ciudadanos empezaron muy contentos con el programa y ahora están ya un poco contestando malamente por la inejecución. Porque claro, soy una persona de la calle, no tengo porque saber nada de PsPt, ni de la administración local, ni de la ley de contratos. Dije que pintaran los pasos de cebrá, llega un año después y el vado sin pintar, pues que están por coger una brocha y darle ellos mismos. (C_T_JS)

De acuerdo a los responsables del Área, las razones en la demora responden principalmente al bloqueo de los presupuestos en el pleno por la oposición. De

acuerdo a la asesora de participación, el retraso en la inversión no debería ser considerado una crítica del proceso ya que todas las inversiones en el Concello tienden a llevar esos tiempos. Sin embargo, el hecho de que estas propuestas surjan desde la ciudadanía, lleva a un mayor seguimiento por lo que su falta de ejecución, genera una mayor frustración de otras acciones más desconocidas para la sociedad. La falta de ejecución tuvo tal incidencia en la opinión pública que fue el principal argumento utilizado por el nuevo equipo de gobierno surgido de las elecciones de 2019 para no implementar los PsPt en 2020¹²⁸.

c) Modo de representación

Como última dimensión se analiza el número y tipo de participantes en los presupuestos participativos. Para ello se ha tenido en cuenta las diferentes fases en que podía participar la ciudadanía: propuestas, apoyos y votación de las diferentes ediciones. Hay que anotar que los resultados presentados se limitan a los datos ofrecidos por la Concellería de Participación e Innovación Democrático. Estos solo presentan el número de participantes, sin tener en cuenta su perfil ligado al género, edad, grado de asociacionismo, distribución territorial u otros indicadores sociodemográficos de interés. De esta manera, no es posible conocer los grupos poblacionales incluidos y excluidos, lo que dificulta a su vez dirigir políticas enfocadas a integrar a los ausentes. Frente a la carencia de este tipo de datos, se han incluido percepciones de los responsables del programa que no dejan de ser intuiciones que deberían ser confirmadas con datos oficiales.

1. Propuestas

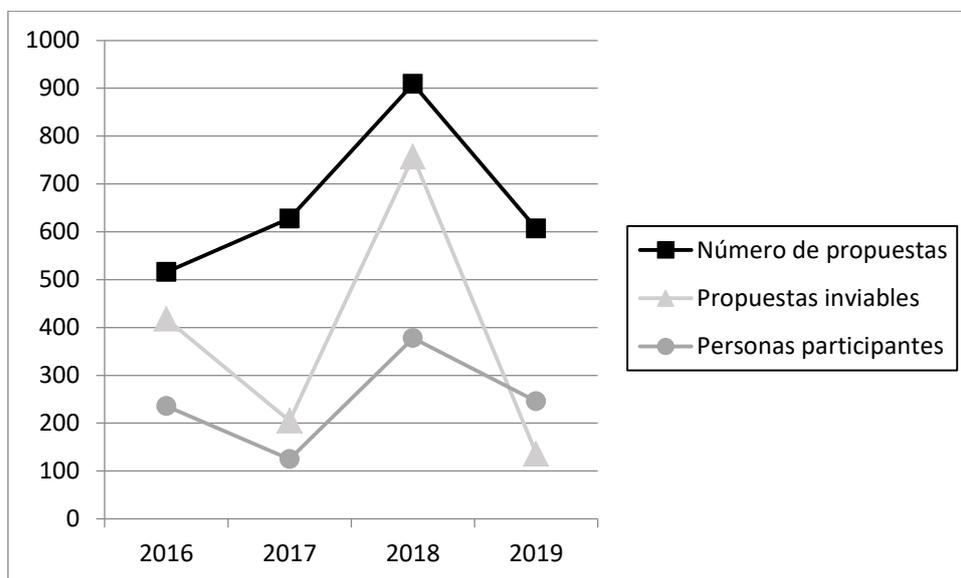
En esta fase, existen datos en relación al número de propuestas por distrito (exceptuando la primera edición que se hizo a nivel del conjunto de toda la ciudad), inviables y el número de participantes, ya que cada persona podía presentar tantas propuestas como quisiese. En cuanto al número total de propuestas, se observa una tendencia ascendente excepto el último año que desciende significativamente. Al mismo tiempo, llama la atención el gran número de propuestas inviables, especialmente en la primera y tercera edición, siendo del 81% y 83% respectivamente.

En cuanto al número de propuestas medio por participante, es especialmente significativo en la segunda edición en la que se dio una media de cinco propuestas por

¹²⁸ Malvido, Gemma [3 de octubre de 2020]. El gobierno local renuncia a los presupuestos participativos por su retraso en la ejecución. *La Opinión de A Coruña*. Consultado en: <https://www.laopinioncoruna.es/coruna/2020/10/03/gobierno-local-renuncia-presupuestos-participativos-23413757.html>

persona. Esto se explica en parte porque las entidades presentaron varias propuestas como particular. Finalmente, en cuanto al número de propuestas por distrito, se observa una desigualdad coherente con la población en cada uno de ellos: los más poblados presentan más propuestas.

Gráfico 59. Evolución nº de propuestas totales, inviables y participantes



Elaboración propia a partir de datos del Concello de A Coruña

Tabla 81. Propuestas por distrito y total en cada edición

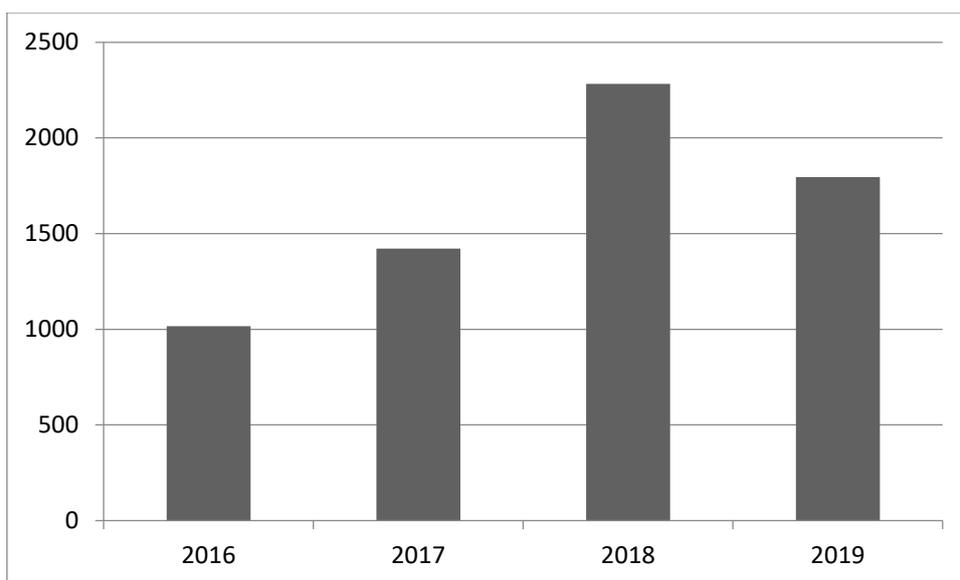
Distrito	1ª edición 2016	2ª edición 2017	3ª edición 2018	4ª edición 2018 2019
1		4	4	5
2		13	5	21
3		23	11	25
4		18	8	20
5		9	7	8
6		40	6	52
7		16	6	31
8		76	5	63
9		46	8	58
10		57	7	78
Ciudad Total	516	628	909	607
	propuestas 418 inviables 236 personas	propuestas 205 inviables 125 personas	propuestas 757 inviables 378 personas	propuestas 136 inviables 246 personas

Elaboración propia a partir de datos del Concello de A Coruña

2. Apoyos

Como se puede observar, en la fase de apoyos se da un incremento constante de la participación en las tres primeras ediciones, llegando en 2018 a 2283 participantes lo que equivale a un 1,1% del censo de ese año (≥ 16 años). La última edición, en cambio, desciende ligeramente situándose aun así por encima de las dos primeras.

Gráfico 60. Número de participantes en la fase de apoyos 2016-2019

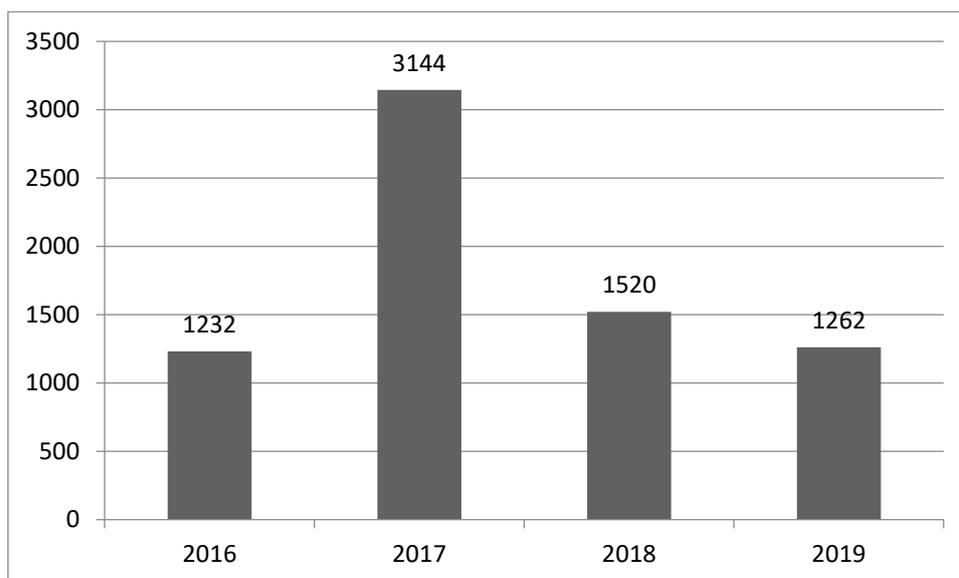


Elaboración propia a partir de datos del Concello de A Coruña

3. Votación final

Finalmente, en la fase de votación final, se aprecia un incremento significativo en la edición de 2018, superando los 3000 participantes (1,5% del censo), mientras que en las otras ediciones no llega alcanzar ni la mitad de votos.

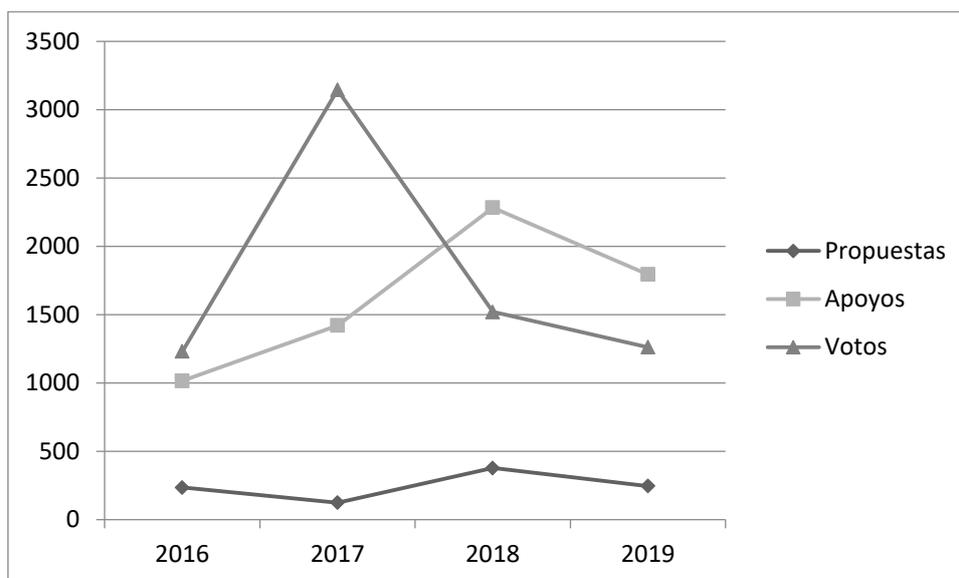
Gráfico 61. Número de participantes en la fase de votación final 2016-2019



Elaboración propia a partir de datos del Concello de A Coruña

Si comparamos la evolución de la participación en las tres fases durante las cuatro ediciones, se observa que tanto en la fase de propuestas como en apoyos, la edición de 2018 fue la que mayor participación tuvo, mientras que en 2019 se percibe un descenso significativo, provocado en parte por el escepticismo generado en relación con las propuestas ejecutadas. Además, llama la atención que pese a ser la fase de votación la más decisiva, ya que se eligen las propuestas que se van a ejecutar, en la edición de 2018 y 2019 participaron más personas en la fase de apoyos que en la de votación, lo que indica cierta confusión en el proceso por parte de la población.

Gráfico 62. Evolución número de participantes propuestas, apoyos y votos



Elaboración propia a partir de datos del Concello de A Coruña

En cuanto al perfil del votante, los responsables del programa apuntan en las entrevistas que se trataba fundamentalmente de un votante medio entre 30-50 años, a título individual, acostumbrado al uso de tecnologías y, de acuerdo al tipo de propuestas presentadas, de clase media. Asimismo, hay que apuntar que pese a que en un inicio las asociaciones vecinales se mostraron algo esquivas al proceso, muchas de ellas acabaron involucrándose, consiguiendo varias de las propuestas presentadas. Además, una de las entrevistas apuntaba a que el tipo de participantes solía ser afín al gobierno, una hipótesis que habría que demostrar.

Por último, ante la pregunta sobre que grupos poblacionales consideraba que habían quedado al margen, la Consejera del Área apuntó que migrantes y comunidad gitana, un perfil que efectivamente suele quedar al margen de los procesos participativos institucionales. Frente a esta situación, la Jefa de Servicio comentó que uno de los años se decidió colaborar directamente con una ONG que trabajaba con población en exclusión, especialmente inmigrantes, lo que permitió que presentaran una propuesta y saliera elegida. Una experiencia que podría marcar un camino para ser replicada y lograr la tan demandada inclusión.

3.4.5. Conclusiones

Modo de articulación institucional

Uno de los planteamientos teóricos centrales de esta investigación se basa en que la selectividad estratégica presente está condicionada por la selectividad estratégica pasada, así que para identificar los cambios en el modo de gobernanza participativa

introducido por Marea Atlántica, hay que tener en cuenta las condiciones de partida que lo hacen posible.

Para el año 2015, momento en que la confluencia municipalista accedió al gobierno local, la ciudad venía de un proceso de predominio socialista. Exceptuando la última legislatura gobernada por el PP, el Concello había estado liderado por el PSOE, con la dirección destacada de Francisco Vázquez, alcalde la ciudad durante veinte años. Durante esta larga etapa, el modelo de gobernanza participativa se había construido en base a una selectividad reducida a las asociaciones vecinales, especialmente las de mayor cercanía ideológica, consideradas representantes legítimas de la sociedad coruñesa. Al no existir una estructura mínima de participación, los canales de comunicación fueron predominantemente informales.

En este sentido, llama la atención que a diferencia de la mayoría de capitales de provincia, A Coruña tenía una red de consejos formalizados. El primer Reglamento de Participación se aprobó en 2004, pero resultó ser un “simulacro burocrático”, tramitado más bien para cumplir con la ley estatal que para regular las formas de relación con la ciudadanía. De hecho, tras la aprobación del Reglamento no se evidenciaron cambios sustanciales en la manera de proceder y el Servicio de Participación, creado en 2007, se limitó a gestionar subvenciones más orientadas a contentar a ciertas entidades que a promover el asociacionismo en la ciudad. Quizá, el aspecto más destacado en esta época previa a la Marea, fue la constitución de una extensa red de bibliotecas y centros cívicos distribuidos de forma descentralizada.

En este escenario de partida comienza la apuesta municipalista. Desde un inicio, Marea planteó la participación como un eje transversal en su gestión. Muestra de ello fue la creación por primera vez en la historia del Concello de un área administrativa dedicada a la participación como elemento prioritario. Asimismo, se incrementaron los recursos económicos dedicados a participación y a partir de 2017 se decidió destinar anualmente el 12% de las inversiones a los presupuestos participativos, una política transversal que afectó al resto de áreas.

Pese a la centralidad de la participación en el discurso del gobierno, la nueva área mantuvo un lugar subordinado en el organigrama municipal, siendo la más reducida en personal y presupuesto, aspecto que generó ciertas discrepancias al interior del equipo de gobierno. El déficit de personal, impidió llevar a la práctica el carácter transversal planteado. Para resolverlo, se recurrió a la contratación de empresas externas que asumieron la conducción de la mayoría de procesos participativos puestos en práctica. Además, se contó con la complicidad de determinados servicios,

como fue el caso de las bibliotecas que asumieron un papel fundamentalmente activo en los presupuestos participativos. Si bien, no se puede afirmar que la participación jugó un papel central en la producción de políticas públicas a nivel integral, sí que logró generar proyectos colaborativos con otras áreas, especialmente con Regeneración Urbana.

Para concluir esta dimensión, hay que apuntar que la falta de mayoría en el pleno municipal, la dura oposición del resto de partidos, la falta de experiencia para lidiar frente a bloqueos administrativos y políticos tanto a nivel local, regional y central, así como la falta de un apoyo social masivo que equilibrara la presión de los medios de comunicación, dificultó en gran medida la gobernabilidad, lo que acabó afectando al grado de incidencia de los proyectos llevados a cabo.

Modo de intervención

Ante la ausencia de una estructura orgánica de participación ciudadana, la estrategia de la Consejería de Participación e Innovación Ciudadana fue institucionalizar nuevas formas de gestión participativa en base a la experimentación de procesos. Como se puede consultar en el mapeo realizado, se desplegaron una gran heterogeneidad, muchos de ellos diseñados desde el laboratorio ciudadano, y combinaron formas de participación presenciales y digitales a través de la Plataforma Consul Porta Oberta.

En función del proceso, se integraron diferentes colectivos y ciudadanía, así como técnicos de diferentes servicios. En especial, resultó bastante innovador los proyectos de cesión de uso y cogestión orientados a la juventud, lo que permitió experimentar nuevas formas de institucionalidad, rompiendo con la intermediación burocrática clásica.

En lo que se refiere a los presupuestos participativos, uno de los proyectos insignia de la legislatura y a la que se destinaron más recursos, hay que apuntar que desde un inicio, estuvo diseñado para una forma de participación individual y por vía telemática. La falta de espacios deliberativos de donde se tomaran decisiones, promovió una dinámica competitiva y corporativa que tenía como finalidad recoger apoyos y no pensar colectivamente las necesidades barriales. Aun así, la apertura del proceso, obligó a las asociaciones vecinales acostumbradas a formas de relación selectivas con la administración, a movilizarse y visibilizar sus propuestas como una manera de demostrar su representatividad territorial.

Otro problema que generó la falta de espacios presenciales es que la ciudadanía no entendió bien el proceso, como lo demuestra el gran porcentaje de propuestas

inviabiles y la mayor participación en la fase de apoyos que en la de votos finales. Esto, unido a la demora en la ejecución de propuestas, hizo que fuera aumentando el escepticismo, como se demuestra en la caída en la participación de la última edición.

Por último, hay que anotar que si bien muchos de los procesos tuvieron efectos materiales concretos, a otros les faltó continuidad. Si bien esto se explica en parte por la interrupción de varios proyectos con la llegada del nuevo gobierno en 2019, también faltó cierta planificación por parte del Área para garantizar su sostenibilidad, lo que debilitó la institucionalidad de los mismos.

Modo de representación

Lo primero que se debe resaltar de esta dimensión es que apenas se disponen de datos que permitan apuntar el tipo de representación generado en las redes de gobernanza desplegadas por el proyecto municipalista de Marea Atlántica.

En términos generales, se puede afirmar que el gran número de procesos participativos y su heterogeneidad permitieron la participación de un perfil muy diverso de actores, ampliando la selectividad heredada. En concreto, se observa un interés especial para la inclusión del sector juvenil en un marco de precariedad y envejecimiento demográfico. El hecho de que el Servicio de Juventud formara parte del Área sin duda ayudó en ello. Pero también se intentó involucrar a grupos sociales afectados por políticas concretas, como fue el caso del proyecto Co-urbanismo Nos Talons, o el Dillo-Ti, que reunió un perfil de adultos mayores y jubilados.

En todo caso, hay que insistir en que si los ayuntamientos plantean generar procesos participativos inclusivos, es necesario realizar un registro que ayude a identificar tanto los grupos sociales representados como los infrarrepresentados, de modo que se puedan llevar a cabo acciones selectivas que corrijan estas desigualdades. En este sentido, llama la atención que se diera un mayor registro en procesos participativos de mayor escala que los PsPt, donde solo se recogió el número de participantes. Por ejemplo, hubiera sido de interés conocer el género de los participantes, aspecto que fue bastante equitativo en el resto de procesos, la edad, la participación por distritos o el tipo de participantes en función de su relación o no con una asociación. A priori, el diseño del instrumento, basado en una lógica agregativa, benefició a aquellos actores que tenían mayor capacidad de movilizar más recursos y recoger más apoyos. Esto viene a cuestionar el derecho a la participación. Por mucho que se abran los procesos, si no viene acompañado de la apertura de espacios de colaboración, acaba favoreciendo a los que tienen una mayor capacidad de movilización de recursos. La participación digital se introdujo como una manera de salvar los sesgos generados por

la participación presencial. Toca preguntarse, ¿Se lograron superar estos sesgos? ¿Se generaron nuevos? Desgraciadamente, la falta de datos nos impide responder a estas preguntas.

3.5. COMPARACIÓN

En este último apartado del bloque dedicado al análisis empírico, se presentan los resultados comparativos de los tres casos de estudio. Para ello, se ha dividido en función de las diferentes dimensiones del [marco analítico elaborado](#). Además, se incorpora una primera sección dedicada al contexto socioeconómico, sociopolítico y de gobernanza, aspectos que condicionan las posibilidades de transformación del modo de gobernanza participativa implementado durante la legislatura gobernada por los Ayuntamientos del Cambio. En este proceso, hay que tener en cuenta que la comparación está sujeta a las posibilidades de poder contrastar variables comunes en el tiempo. Es por ello que el lector advertirá que no siempre ha sido posible disponer de información equivalente, un aspecto especialmente latente en la última de las dimensiones analizadas.

El apartado se divide en las siguientes secciones:

1. Contextualización
2. Articulación institucional
3. Modo de intervención
4. Modo de representación

3.5.1. Contextualización

En esta investigación se ha reiterado en varias ocasiones la importancia del contexto para comprender los modos de gobernanza participativa aplicadas. Frente al enfoque de la participación como mero procedimiento instrumental, el EER permite comprender que las posibilidades de democratización institucional están sujetas tanto a la «estatalidad» -acción del Estado que condiciona las relaciones sociales- (Jessop, 2008 [2002]), como la «societalización» -prácticas sociales que influyen en las dinámicas institucionales- (Jessop, 1999). Dos esferas conformadas a su vez por un acumulado histórico *-path dependence-* que determina su radio de acción. En este sentido, a continuación se presenta de forma comparativa las condiciones contextuales de partida a las que se enfrentaron los Ayuntamientos del Cambio a la hora de desarrollar su agenda participativa municipalista desde 2015.

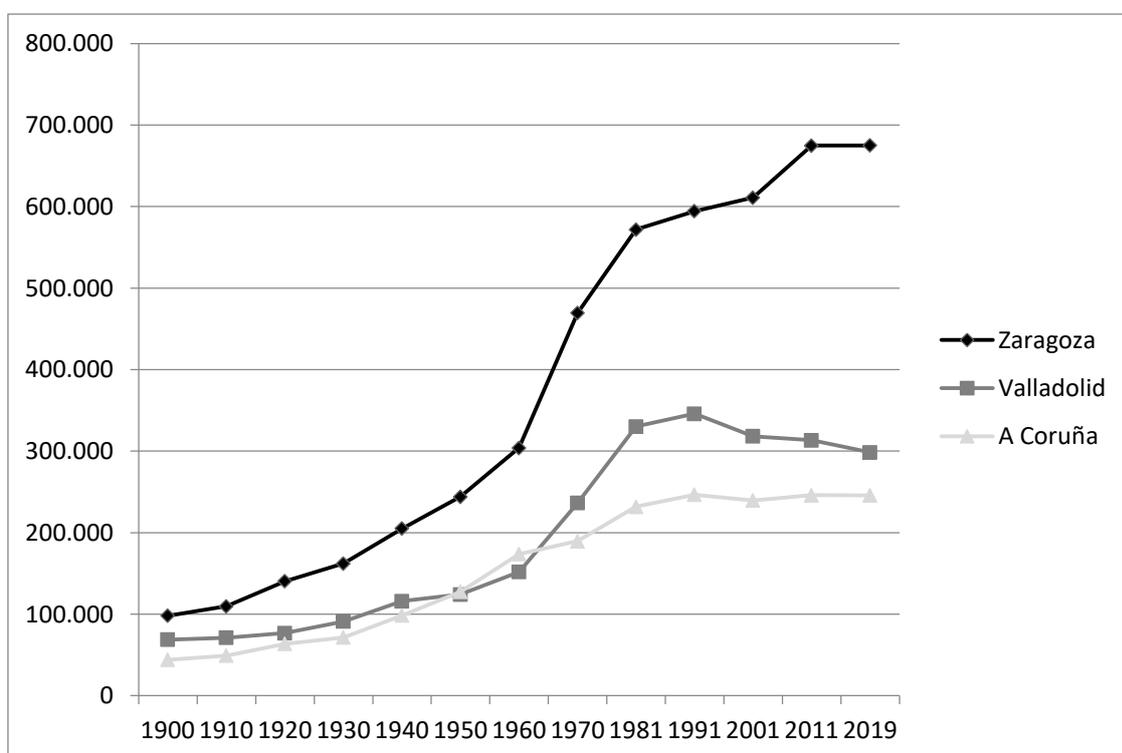
Siguiendo la estructura de los casos de estudio, la comparación se presenta en tres bloques: contexto socioeconómico, contexto sociopolítico y modelo de gobernanza participativa pasada.

a) Contexto socioeconómico

Siguiendo con las variables presentadas en el [apartado 3.1.2.](#), a continuación se presentan los datos más relevantes de cada ciudad de forma comparada, teniendo en cuenta la evolución demográfica, el índice de envejecimiento, la tasa de población extranjera, la tasa de paro y las ejecuciones hipotecarias, así como otros elementos socioespaciales a considerar.

En cuanto a la evolución de la población, podemos destacar dinámicas de crecimiento similares, concentradas especialmente en las décadas de 1950, 1960 y 1970. En el caso de A Coruña, el crecimiento demográfico se produce un poco antes, especialmente en el intervalo de 1930-1960. No obstante, a partir de 1980 esta tendencia creciente tiende a frenarse, como es el caso de Zaragoza, e incluso a descender, como en Valladolid y A Coruña, donde a partir de la década de 1990 comienzan a perder población. Especialmente notoria es la pérdida de población en el caso de Valladolid, ciudad que ha visto reducir su población un 15% en los últimos 30 años.

Gráfico 63. Evolución poblacional comparativa: Zaragoza, Valladolid y A Coruña



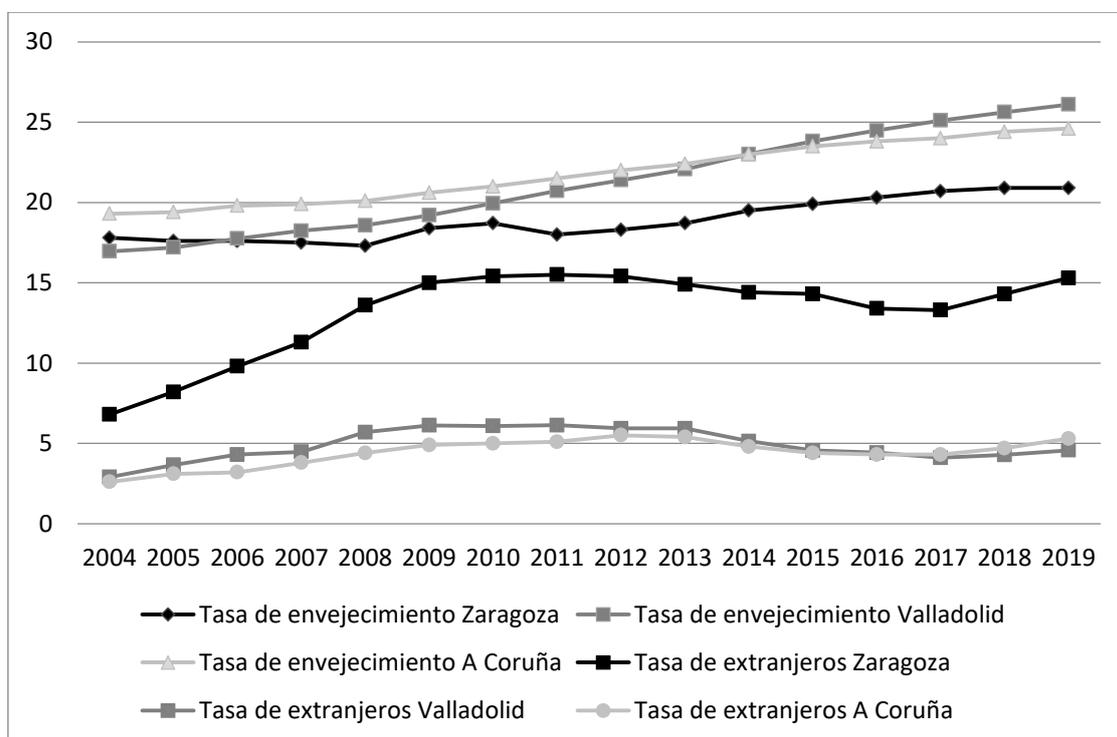
Elaboración propia en base al INE, IAEST y censos municipales

Si entramos a caracterizar la población, se observa un proceso de envejecimiento en las tres ciudades, especialmente notorio en el caso de Valladolid y A Coruña, donde una de cada cuatro personas tiene más de 65 años, superando con creces la media

española situada en el 19,5% para el año 2019. Si atendemos al porcentaje de población extranjera, Zaragoza supera en más de 10 puntos porcentuales a Valladolid y A Coruña, lo que explica en parte la menor tasa de envejecimiento.

Además, hay que añadir que no se reparte de manera equitativa. Mientras que en los antiguos barrios obreros más densificados y degradados debido a la falta de políticas de rehabilitación, se concentra en mayor medida la población envejecida y extranjera, en los nuevos barrios periféricos, producto del ciclo de expansión inmobiliaria previo a la crisis, se concentra la población más joven y no migrante, potenciándose de esa manera la segregación urbana. Otro de los efectos de este modelo de dispersión es la pérdida de compacidad, dependencia al transporte privado y dificultad para generar espacios de encuentro y mezcla social, indicadores especialmente relevantes si se quiere potenciar la participación social. Estos atributos son especialmente marcados en Valladolid, donde una cuarta parte de la población se traslada diariamente del área metropolitana a la ciudad consolidada, y A Coruña, donde existe una dependencia laboral, de ocio y consumo al hipercentro urbano.

Gráfico 64. Tasas de envejecimiento y extranjeros Zaragoza, Valladolid y A Coruña



Elaboración propia a partir de los datos de los censos municipales y Observatorio Urbano de A Coruña

En términos de actividad laboral, en las tres provincias la crisis de 2008 afectó en menor medida que en el resto de España. Aun así, tuvo un fuerte impacto, alcanzando las cifras más altas en 2013. Especialmente acuciante fue el caso de Zaragoza, con un

24,2% de paro, afectada también por el contexto post-expo. A partir de ese año, las cifras comenzaron a bajar, situándose en torno al 10% en las tres ciudades para 2019. Otro dato socioeconómico que se ha tenido en cuenta es el índice de GINI, indicador que medie la desigualdad entre los ingresos más altos y más bajos. En las tres ciudades se situaba en el 33% para el año. 2017, correspondiendo a la media de España. Sin embargo, hay que indicar que posee uno de los índices más altos de la Unión Europea, solo superado por seis países y muy lejos del 22,8% de Eslovenia, país de la eurozona con menor desigualdad de renta.

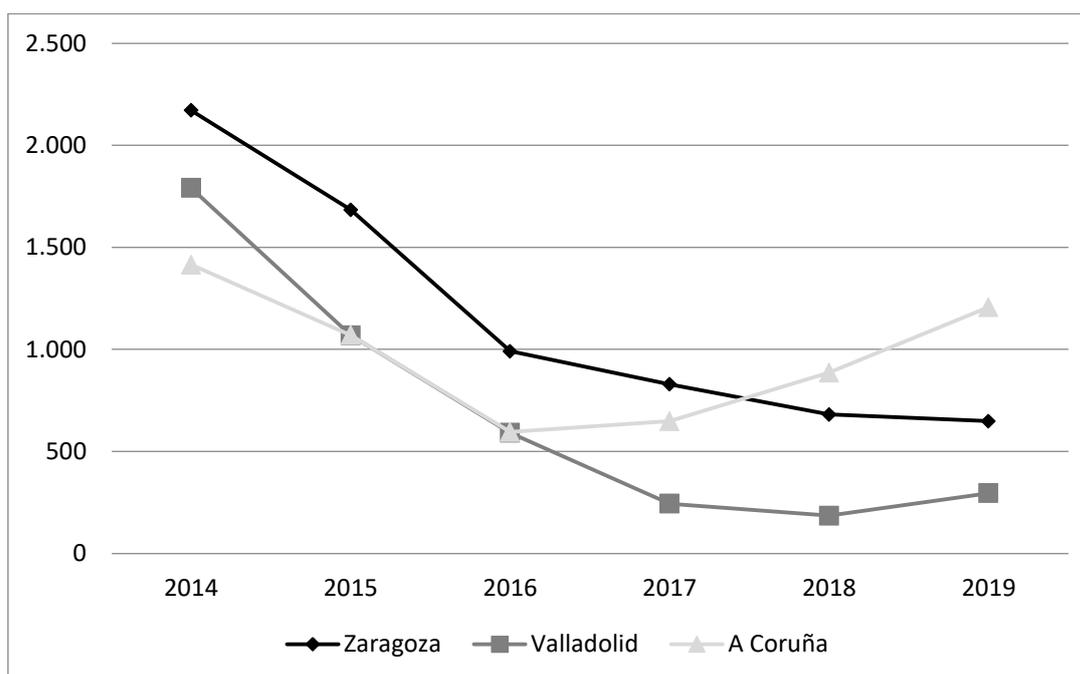
Gráfico 65. Evolución del paro a nivel provincial en Zaragoza, Valladolid, A Coruña y España



Elaboración propia a partir de los datos del INE

Finalmente se compara el número de ejecuciones hipotecarias producidas entre 2014-2019 (datos disponibles), un indicador relevante teniendo en cuenta la crisis de vivienda que vivió el país tras el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008. En este sentido, los datos reflejan un descenso constante de todas las ciudades, situándose por debajo de los 1000 desahucios anuales en 2016. Mientras que Zaragoza y Valladolid seguirán en descenso, A Coruña sufrirá un ligero aumento, superando de nuevo el umbral de los 1000 desahucios. Hay que anotar que en estas cifras no se tiene en cuenta las ejecuciones por alquiler, fenómeno que ha aumentado considerablemente en los últimos años.

Gráfico 66. Número de ejecuciones hipotecarias Zaragoza, Valladolid, A Coruña



Elaboración propia a través de los datos del CIS

b) Contexto sociopolítico

Un factor importante a la hora de entender las posibilidades de gobernabilidad de los Ayuntamientos del Cambio y el alcance de sus políticas -entre ellas los cambios asociados al modelo de gobernanza participativa-, es comprender la evolución del sistema de partidos de cada municipio, así como la capacidad asociativa de cada caso estudiado. Para ello, se ha tenido en cuenta la distribución de los concejales en los diferentes ciclos electorales, el número de manifestaciones convocadas y la tasa de asociacionismo en cada municipio.

En lo que se refiere al sistema de partidos, lo primero que habría que indicar es que las tres ciudades han contado históricamente con un modelo claramente bipartidista. Tanto en Zaragoza como en A Coruña ha predominado el PSOE, que ha gobernado en 7 de las 9 legislaturas respectivamente, mientras que en Valladolid ha estado más repartido, gobernando el PSOE en las 4 primeras legislaturas y el PP en las 5 siguientes. Además del bipartidismo, otra característica que conviene señalar es el personalismo casi caciquil en Valladolid, donde antes de 2015 solo habían gobernado dos alcaldes, y en A Coruña, donde Francisco Vázquez (PSOE), gobernó durante veinte años. En cuanto a los pactos de gobierno en coalición, se aprecia como en Zaragoza ha sido una constante para asegurar gobierno, especialmente a través de los partidos regionalistas. En cambio, tanto en Valladolid como en A Coruña, apenas

ha sido necesario, a excepción del PSOE de Valladolid que ha recurrido históricamente al partido a la izquierda de su espectro ideológico.

Este panorama es importante tener en cuenta para comprender las alianzas y conflictos que surgirán a partir de 2015 con la llegada de las confluencias municipalistas al gobierno. Mientras que en Valladolid se estableció una coalición entre el PSOE y VTLP, en Zaragoza y A Coruña las confluencias gobernaron en solitario. Para explicar esto, primero hay que plantear que VTLP fue fuerza minoritaria ante el PSOE y sabía que la única manera de arrebatarle la alcaldía al PP tras veinte años era a través de un pacto con el PSOE. En Zaragoza y A Coruña la situación era distinta. Tanto ZEC como Marea obtuvieron mejores resultados que el PSOE, dominador histórico en ambos consistorios, por lo que decidieron gobernar en solitario como una manera de mostrar cierto distanciamiento ante la “vieja política”.

Esta decisión, como se vio posteriormente, trajo graves consecuencias para la gobernabilidad de la legislatura. Así, mientras que en Valladolid el gobierno de coalición no tuvo dificultades en obtener mayoría en los plenos, en Zaragoza y A Coruña, ZEC y Marea gobernaron sin mayoría, generándose una fuerte crispación política con la oposición durante toda la legislatura. Sin embargo, ZEC y Marea tuvieron plena autonomía a la hora de configurar las áreas administrativas mientras que VTLP tuvo que negociarlo con el PSOE.

Tabla 82. Gobiernos municipales 1979-2019: Zaragoza, Valladolid y A Coruña

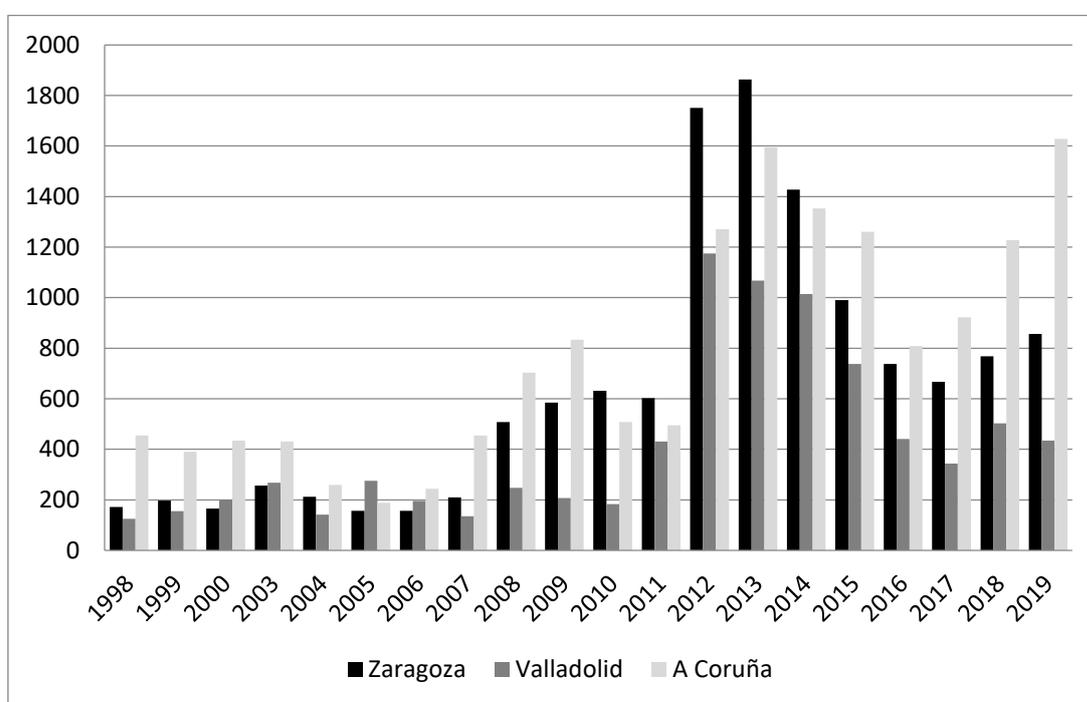
	Zaragoza	Valladolid	A Coruña
1979-1983	PSOE+PCE+PTA	PSOE+PCE	UG-UCD
1983-1987	PSOE	PSOE	PSOE
1987-1991	PSOE+CDS	PSOE+IU	PSOE
1991-1995	PSOE	PSOE+IU	PSOE
1995-1999	PP	PP	PSOE
1999-2003	PP+PAR	PP	PSOE
2003-2007	PSOE+CHA	PP	PSOE
2007-2011	PSOE+PAR	PP	PSOE+BNG
2011-2015	PSOE+IU+CHA	PP	PP
2015-2019	ZEC	PSOE+VTLP	MA

Elaboración propia

En cuanto al tejido asociativo, históricamente el movimiento vecinal había tenido una gran presencia. Sin embargo, al igual que en el resto del país, a partir de los años ochenta comenzó a debilitarse, llegando a una situación actual de envejecimiento de

su militancia y falta de relevo. A partir de 1990, aparecieron nuevos actores ligados a los Nuevos Movimientos Sociales y ONG's, sin alcanzar la fortaleza asociativa de las décadas anteriores. No obstante, el surgimiento del 15-M trajo consigo una reactivación del tejido asociativo que se materializó en el fortalecimiento de movimientos como la vivienda, la salud o la educación, afectadas por la crisis y las políticas de austeridad desarrolladas a partir de 2008. Muestra de este ciclo de movilizaciones fue el incremento sustantivo de manifestaciones en las tres ciudades a partir de 2012. Este ciclo, iniciará una decaída desde 2015 –en A Coruña se mantendrá un mayor número de protestas-, un fenómeno que se puede explicar tanto por la reducción de los efectos de la crisis como por la llegada al poder de las confluencias municipalistas, ligadas a muchos de los movimientos más movilizadores.

Tabla 83. Número de manifestaciones Zaragoza, Valladolid y A Coruña



Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

Finalmente, la tasa de asociacionismo (nº de asociaciones/1000 habitantes) registrada en 2018, indica 4,6 ‰ en Zaragoza, 3,2 ‰ en Valladolid y 2,4 ‰ en A Coruña, similar a la española, que se sitúa en el 3,3 ‰. Si atendemos a que la media europea es de 4,2 ‰ y en países como Dinamarca o Suecia llega al 9,1 ‰ y 8,3 ‰ (Rendueles, 2020), observamos que en los casos de estudio la tasa de asociacionismo es considerablemente reducido.

c) Modelo de gobernanza participativa anterior al 2015

Un aspecto fundamental para identificar los posibles cambios introducidos por los Ayuntamientos del Cambio en materia de participación es conocer el modelo de gobernanza participativo desarrollado antes del 2015. Las formas de relación entre la administración y la ciudadanía se basan en una selectividad estratégica definida de acuerdo a un acumulado histórico y regido por un marco jurídico y cultural que condiciona las posibilidades de cambio. Esto es especialmente notorio en un cuerpo como el funcionarial, con una tendencia a la rigidez y a la reproducción de viejas costumbres que dejan poco espacio a la innovación de relaciones tanto hacia el interior de la administración como de cara a la ciudadanía.

Para caracterizar el tipo de gobernanza participativa en cada ciudad, se ha tenido en cuenta el marco normativo desarrollado, el papel de la participación en el organigrama municipal, el presupuesto destinado a participación, así como los órganos y procesos participativos implementados.

En lo que se refiere al marco normativo, la primera generalidad que se puede destacar es que en la mayoría de ocasiones su desarrollo se ha llevado a cabo “desde arriba”. Es decir, han sido las legislaciones españolas, e incluso europeas, las que han presionado para que los municipios adaptaran su marco legal a los requisitos del momento. De las tres ciudades, Zaragoza es la que antes desarrolló este campo, pese a no haber incluido apenas modificaciones desde 2005. Su marco normativo se ha caracterizado por reproducir el modelo de consejos dominante en el Estado desarrollado durante la década de 1980 y 1990. Además, incorporó otros instrumentos complementarios como la consulta, la encuesta o la iniciativa ciudadana que apenas fueron utilizados. Para el caso de Valladolid, para el año 2019 todavía no existía un reglamento de participación, y toda la referencia sobre la materia se encontraba integrada en el Reglamento Orgánico de 1989. A cambio, se fueron aprobando reglamentos específicos para cada uno de los instrumentos, especialmente consejos territoriales y sectoriales. En A Coruña, el primer reglamento de participación aprobado se produjo en 2004, cumpliendo así las recomendaciones de la Ley 57/2003 de Modernización del Gobierno Local. No obstante, ninguno de los nuevos instrumentos incorporados a la norma fueron aplicados.

Tabla 84. Último reglamento de participación aprobado

Zaragoza	2005. Reglamento de Órganos Territoriales y de Participación Ciudadana
Valladolid	1989. Reglamento Orgánico
A Coruña	2004. Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana

Elaboración propia

En relación al lugar que ha ocupado históricamente la participación en el organigrama municipal, se observa que de forma general ha sido periférico sino inexistente. El primer gobierno que creó un Área propia de Participación fue el de Zaragoza en 2003, aunque posteriormente volvió a incorporarse en un Área con otras temáticas. Desde esa época, Participación incluyó los servicios de Distritos, Centros Cívicos y Fomento de la Participación, denominado Voluntariado desde 2011. En el caso de Valladolid, no fue hasta 2007 que se incluyó en un Área y en 2011 de forma independiente, orientada exclusivamente al servicio informativo. En el caso de A Coruña, la participación fue todavía más residual. En 2007 se crea por primera vez el Servicio de “Igualdad y Participación” dentro del Área de Cultura y Promoción Social, y en 2011 se incluye en el Área de Empleo y Empresa.

Tabla 85. Evolución de la participación en el organigrama municipal Zaragoza, Valladolid y A Coruña

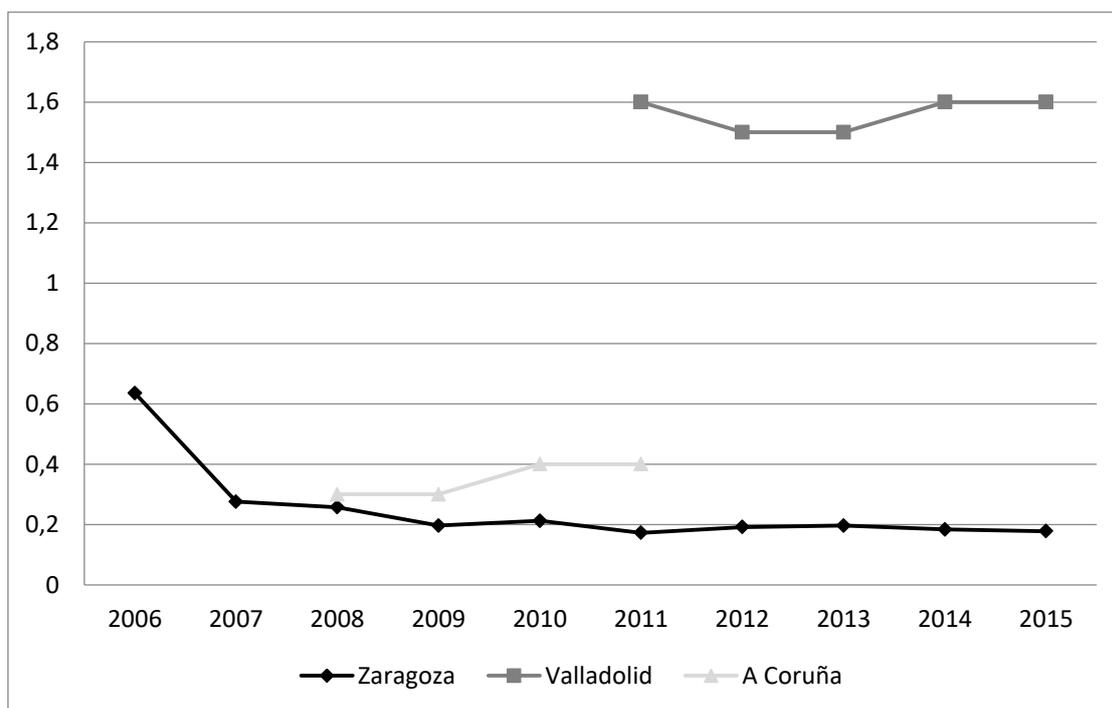
	Zaragoza	Valladolid	A Coruña
2003-2007	Área de Participación Ciudadana		
2007-2011	Área de infraestructuras y Participación Ciudadana		Área de Cultura y Promoción Social, servicio delegado de Igualdad y Participación
2011-2015	Área de Cultura, Educación, Medio Ambiente y Participación Ciudadana	Área de Educación, Deportes y Participación Ciudadana	Área de Empleo y Empresa, servicio delegado de Participación Ciudadana
	Área de Participación Ciudadana y Régimen Interior		

Elaboración propia

En cuanto a la evolución del presupuesto destinado a participación, los datos disponibles dificultan establecer una comparativa adecuada. Primero no hay una

existencia continuada de estos datos y segundo, en algunos casos, no se encuentran desagregados, es decir, corresponden a partidas que incluyen otros gastos más allá de participación. La única evidencia demostrable sobre este indicador es que, al igual que sucediera con su papel dentro de la estructura orgánica municipal, el gasto ocupa un lugar subordinado frente al resto de áreas.

Gráfico 67. Evolución porcentaje del presupuesto municipal dedicado a participación ciudadana Zaragoza, Valladolid y A Coruña



Elaboración propia a partir de datos del MINHAP y fuentes municipales

Finalmente, en lo que se refiere al historial de órganos y procesos participativos implementados, el primer aspecto que hay que apuntar es que no existe en ninguno de los casos de estudio una correlación entre la normativa participativa aprobada y los instrumentos aplicados. Esto hace corroborar que la aprobación de reglamentos ha sido más un trámite a cumplir que un marco desde el que desarrollar políticas participativas. Además, difícilmente se puede implementar un modelo de órganos y procesos participativos si no existe, como se ha comprobado, estructura administrativa y unos recursos que lo hagan viable.

De las tres administraciones estudiadas, la única que logró establecer un modelo de gobernanza estable fue Zaragoza. Si bien, ésta se redujo al modelo de consejos, sí que existía una estructura participativa territorial estable tanto a nivel de distrito, de barrio como de ciudad. En el caso de los consejos sectoriales, aunque desde los años noventa se fueron desarrollando, en su mayoría no tuvieron continuidad. Todo ello generó una percepción ciudadana entorno al carácter limitado de los consejos: falta de

presupuesto, sin competencias y dedicados a trámites menores, la poca coordinación con las áreas técnicas, restricción de la participación a “actores representativos” de la sociedad o el poco peso de las asociaciones frente a los partidos políticos – principalmente en los territoriales- fueron alguna de las razones apuntadas. Además, se aplicaron otros instrumentos como las encuestas ciudadana o los PsPt en algunos distritos pero sin apenas relevancia. Esta limitación tuvo como consecuencia que muchos actores sociales recurrieran a relaciones informales con cierta dosis de clientelismo con los representantes políticos. Finalmente, hay que resaltar que en la última legislatura como consecuencia de la crisis se pensaron nuevas formas de gestión de espacios público-privadas y público-comunitarias.

En el caso de Valladolid y A Coruña hubo una completa carencia de estructura participativa. En Valladolid, desde la década de 1990 se crearon algunos consejos territoriales pero de manera desarticulada y discontinua. Esto generó una falta de confianza mutua entre instituciones y actores organizados. En A Coruña el vacío fue total, reduciendo las relaciones entre el Ayuntamiento y los barrios a formas personalistas y discrecionales, sin apenas compromiso funcional por generar espacios de participación ciudadana.

3.5.2. Articulación institucional

Como se explicó detenidamente en el [subcapítulo 1.3.1](#), por modo de articulación institucional se entiende la forma de organización interna que establece la administración para llevar a cabo sus políticas. De las tres dimensiones del EER, esta es la más estática ya que responde a un acumulado histórico que genera estructuras y procedimientos difíciles de modificar. No obstante, esto no significa que no se generen reorganizaciones en la división del trabajo, la organización de las áreas, temáticas y formas de proceder, elementos todos ellos que se han tenido en cuenta durante la investigación.

Para presentar los resultados comparativos se ha dividido la sección en función de las variables tenidas en cuenta en el marco analítico: jerarquía administrativa, recursos destinados, reglamentación y transversalidad.

a) Jerarquía administrativa

Esta variable hace referencia al papel jugado por el área de participación dentro del organigrama municipal. Sin embargo, antes de abordar este aspecto, es necesario conocer el perfil de los representantes elegidos en cada proyecto municipalista y sus

propuestas planteadas en el programa electoral, elementos que nos pueden ayudar a comprender su estrategia participativa durante la legislatura.

En cuanto al perfil de los representantes, se observa que tanto en Zaragoza como en A Coruña, existió una fuerte representación de concejales independientes no vinculados a partidos políticos mientras que en Valladolid fueron concejales vinculados a IU que habían estado en la oposición en la anterior legislatura. En este sentido, se puede apreciar una irrupción de la “nueva política” más fuerte en Zaragoza y A Coruña que en Valladolid, que muestra cierta continuidad. Por otro lado, Podemos, que era la fuerza con mayor impacto mediático, no tuvo representación debido en parte a que su proyecto político fue construido desde arriba sin apenas base social y arraigo territorial en estas ciudades.

En cuanto a las propuestas programáticas de 2015, no se perciben apenas diferencias sustanciales, destacando quizá los PsPt y las consultas como instrumento común en los tres gobiernos, las formas de gestión público-comunitarias –Valladolid y Zaragoza-, la desconcentración administrativa –Zaragoza y A Coruña- y el apoyo a los órganos de participación estables, señalado especialmente por VTLP. Más adelante, se comprobará hasta qué punto el modelo participativo implementado coincidió con lo propuesto en el programa.

Tabla 86. Perfil representantes y propuestas programáticas participación Zaragoza, Valladolid y A Coruña

	Perfil representantes	Propuestas programáticas
Zaragoza	Independientes + IU	Consultas vinculantes, PsPt, desconcentración administrativa y formas de gestión público-comunitarias.
Valladolid	IU	Consultas, consejos, PsPt, espacios de cogestión y apoyo asociaciones vecinales.
A Coruña	Independientes	PsPt, desconcentración, referéndums, formación.

Elaboración propia

Una vez presentado el escenario inicial, a continuación se presenta el papel que tuvo la participación en los diferentes equipos de gobierno. Antes de nada, hay que señalar que como se ha demostrado en el [capítulo 2.2](#), el rol de la participación en los gobiernos locales siempre fue secundario, subordinado en otras áreas más amplias y sin apenas visibilidad en la estrategia de gobierno. No obstante, las confluencias le dotaron de un protagonismo relevante. Especialmente importante fue en el caso de

Zaragoza y A Coruña, donde se crearon áreas específicas para los asuntos participativos. Especialmente destaca el papel de la concejala de participación de ZEC quien además fue teniente alcalde de la legislatura, un cargo de gran relevancia en el equipo de gobierno. En cambio, en Valladolid se compartió con Juventud y Deportes, fruto del reparto de áreas con el PSOE.

Tabla 87. La participación en el organigrama municipal Zaragoza, Valladolid y A Coruña

	2011-2015	2015-2019
Zaragoza	Participación ciudadana y régimen interior	Participación transparencia y gobierno abierto
Valladolid	Atención y Participación Ciudadana	Participación, juventud y deportes
A Coruña	Empleo y empresa	Participación e innovación democrática

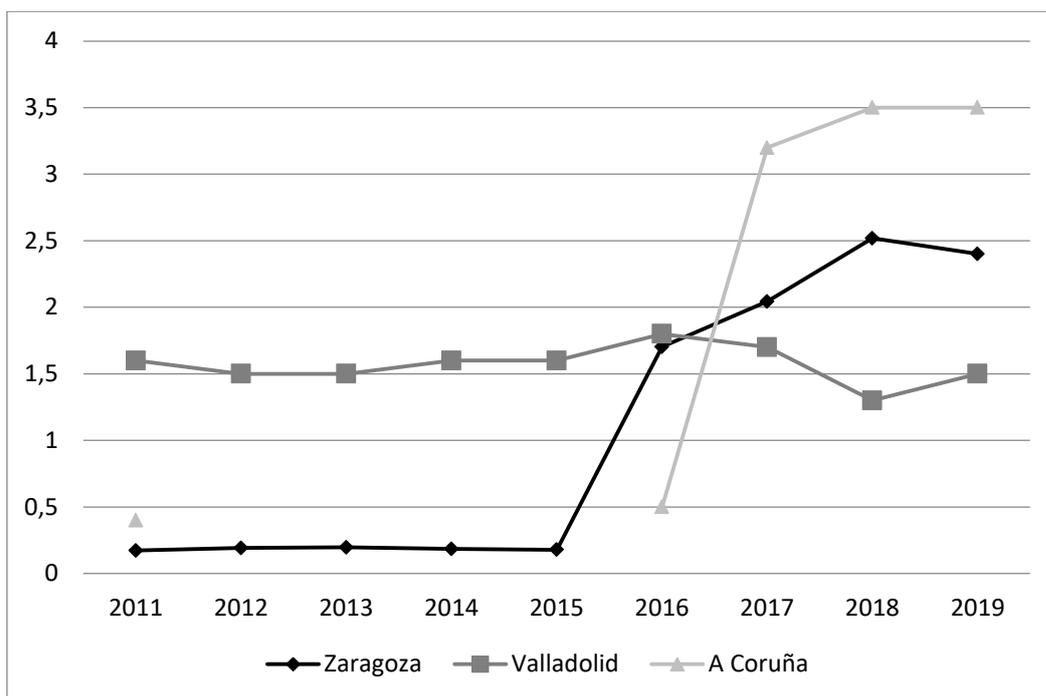
Elaboración propia

b) Recursos destinados

Otra variable a tener en cuenta son los recursos destinados, elemento fundamental para poder desarrollar las políticas planteadas. Ya se vio en el apartado [1.3.1](#) las limitaciones históricas que han tenido las administraciones municipales tanto a nivel presupuestario como de personal. A ello, hay que sumar las leyes de austeridad aprobadas por el gobierno español entre 2011-2013 ([ver subcapítulo 2.2.4](#)), más la ley de contratos de 2017 que impide la contratación si no es en caso de reposición.

Pese a estas restricciones, en el gráfico se muestra un crecimiento presupuestario dedicado a participación en las tres administraciones, especialmente en Zaragoza y A Coruña. En el caso de Valladolid, si bien el primer año supera la serie histórica, los siguientes descienden a porcentajes similares de la anterior legislatura.

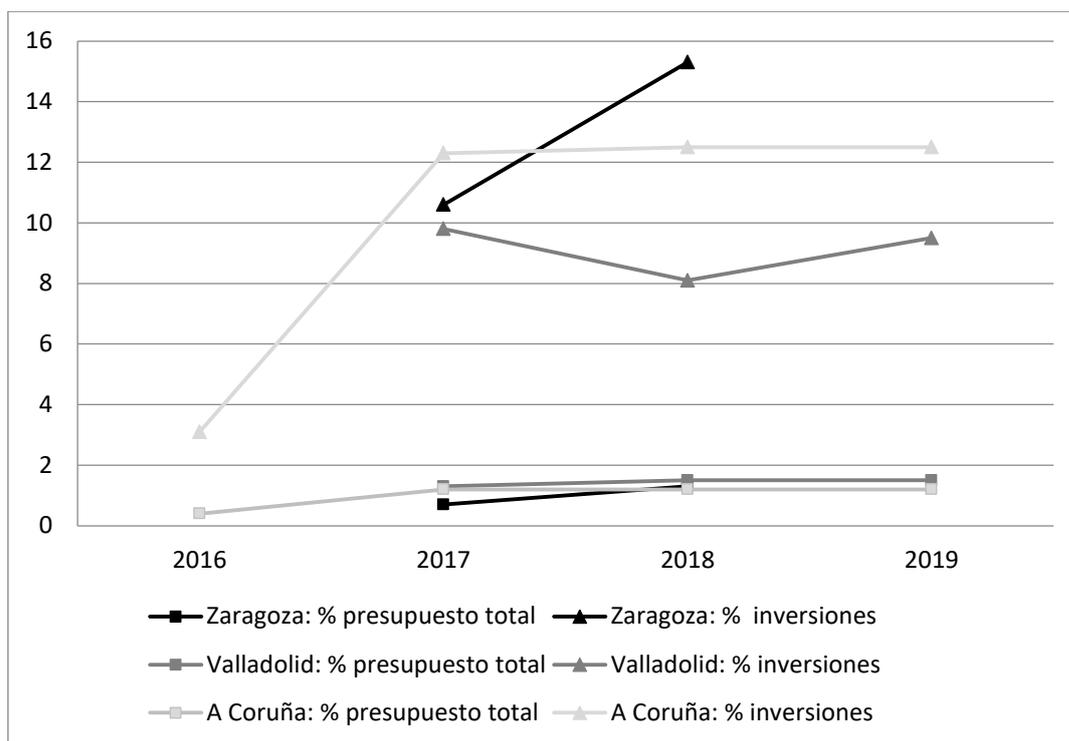
Gráfico 68. Presupuesto destinado a participación ciudadana Zaragoza, Valladolid y A Coruña



Elaboración propia a partir de los datos del MINHAP y de las webs municipales

Si nos centramos únicamente en los PsPt, medida estrella de las tres áreas de participación, el gráfico nos muestra que el porcentaje del presupuesto total destinado es similar en todos los casos, situado entre el 0,7 y el 1,5%, partidas que fueron compartidas con otras áreas municipales. En cambio, si se tiene en cuenta el porcentaje de la partida de inversiones, se observa que A Coruña y Zaragoza son las que más destinaron, superando esta última el 15% y superando con creces el 5% planteado en su programa electoral. Por otro lado, Valladolid, que se había propuesto una inversión del 2,5% del presupuesto total, solo alcanzó el 1,5%.

Gráfico 69. Porcentaje presupuestario destinado a los PsPt en Zaragoza, Valladolid y A Coruña



Elaboración propia a partir de los datos municipales

En lo que se refiere a los recursos de personal utilizados por el Área, los datos a los que se ha podido acceder no son tan ajustados como los presupuestarios, dificultándose el análisis temporal y comparativo. No obstante, un elemento en común que tienen las tres ciudades es que para la implementación de sus programas, todas recurrieron a contratación externa como resultado de la falta de personal especializado en procesos participativos. Si comparamos entre ciudades, el área que contó con un mayor volumen de personal fue Zaragoza, que contaba con una Oficina Técnica de Participación ampliada durante el mandato de ZEC. En el caso de Valladolid y A Coruña, administraciones considerablemente más pequeñas, apenas contaban con personal por lo que se tuvo que recurrir con más asiduidad a contrataciones externas, especialmente en A Coruña donde se desplegó un mayor número de procesos. Además, para los PsPt se contó con el apoyo de otros técnicos de áreas y federaciones vecinales.

c) Reglamentación

¿Cómo institucionalizar la participación? ¿A través de la norma, garantizando un marco que permita establecer ciertos mecanismos, o a través de la práctica, generando unos hábitos en las formas de relación administrativas y con la ciudadanía? ¿Es la norma una herramienta para institucionalizar ciertas prácticas o una camisa de

fuerza para la innovación? Estas preguntas fueron las que se tuvieron que hacer las áreas de participación al inicio de la legislatura. Sin embargo, la correlación de fuerzas existente en los plenos, obligó a decantarse por la segunda opción. Especialmente en Zaragoza y A Coruña, donde los gobiernos municipalistas estaban en minoría.

Como ya se anotó, el marco reglamentario no se había renovado desde inicios de siglo, por lo que era necesario adoptarlo para incorporar nuevos instrumentos y formas ligadas al contexto digital. En el caso de Zaragoza, por petición de CHA, se inició un proceso de modificación del reglamento aunque acabó bloqueado por los partidos políticos en la oposición. Marea, consciente de la falta de apoyo, decidió no abrir ese campo de lucha. En Valladolid, la mayoría junto al PSOE permitió aprobar reglamentos parciales como la ordenanza de transparencia o de los PsPt. Sin embargo, siguiendo con la lógica de legislaturas pasadas, no se decidió iniciar un proceso para construir un reglamento de participación integral, inexistente en la ciudad. Por lo tanto, se puede constatar que durante el mandato de los Ayuntamientos del Cambio analizados no se logró avances normativos sustantivos.

d) Transversalidad

La última variable considerada para esta dimensión analítica es la transversalidad, concebida como la capacidad de incidencia del Área de Participación en el resto de áreas administrativas. En este sentido, se puede afirmar que en los tres casos de estudio fue parcial. Pese a que en un inicio se propusieron planes de participación ciudadana municipal (Valladolid), la constitución del Área como eje transversal del gobierno (A Coruña) o la centralidad jerárquica en el organigrama municipal (Zaragoza), en la práctica se siguió reproduciendo la lógica compartimentada con lo que suele operar la administración.

Si bien, no se logró esa pretendida transversalidad, sí que existió cierta interrelación administrativa en procesos concretos como los PsPt. Especialmente exitoso fue el caso de Zaragoza, en el que la constitución de una mesa interdepartamental permitió una constante comunicación y coordinación. En cambio, en Valladolid y A Coruña, la vía telemática no permitió generar relaciones tan densas. Además, hay que apuntar que en el caso de A Coruña y Zaragoza, se generó una relación constante entre el área de participación y urbanismo que permitió construir procesos de forma conjunta. En Valladolid, el hecho de compartir gobierno con el POSE, redujo el protagonismo del área tanto a nivel orgánico como de recursos, por lo que más allá de la organización

de los PsPt o las asambleas vecinales, se limitó a impulsar procesos desde su propia área.

En síntesis, podemos concluir que el escenario en torno a los modos de articulación institucional implementado por los gobiernos municipales tuvo cambios y continuidades respecto a los gobiernos anteriores. En cuanto a los cambios, destaca especialmente la apuesta por la estructura organizativa y de recursos que llevó a cabo tanto el gobierno de ZEC como de Marea. A nivel transversal, se aprecian ciertos cambios que llevaron a que el área de participación influyera y colaborara con otras áreas, pero no se puede afirmar que desembocara en la puesta en marcha de políticas públicas surgidas de dicha colaboración. Esto responde tanto a la inercia compartimentada con la que siguen funcionando las diferentes áreas y departamentos, a la falta de planificación y estrategia de las áreas de participación para llevarlo a cabo, como a la limitación de recursos y personal para llevarlo a cabo. Finalmente, en la variable que no se aprecian apenas cambios es en el marco reglamentario, debido fundamentalmente a la falta de apoyos políticos, pero también a la consideración que la puesta en práctica de nuevos instrumentos y procesos debía ser una fase previa a la norma. En el caso de VTLP, pese a contar con una mayoría en el pleno, no existió esa voluntad, debido en parte al poco peso de la concejalía en el gobierno de coalición, algo que se reflejó en la falta de recursos para llevar a cabo proyectos más ambiciosos.

3.5.3. Modo de intervención

Una vez comparadas las formas de articulación institucional en materia de participación ciudadana, en esta dimensión se analizan las formas de relación Estado-sociedad en los espacios –presenciales y virtuales-participativos promovido por las áreas de participación estudiadas. Esta dimensión parte del precepto de que las relaciones entre los diferentes actores son desiguales y están condicionadas tanto por las capacidades de partida de cada actor, como las posibles acciones llevadas a cabo en un marco establecido. A la hora de presentar los resultados comparativos, se tiene en cuenta las variables escogidas para esta dimensión: diseño de la red, relaciones internas de poder y permeabilidad.

a) Diseño de la red

El diseño de la red marca las condiciones de posibilidad en las que los diferentes actores pueden incidir en la toma de decisiones, es decir. Para ello se ha tenido en

cuenta el carácter normativo establecido, un escenario que si bien no es determinante, condiciona las formas de incidencia e interacción entre la administración y los diferentes participantes. En una primera parte, se compara el ecosistema participativo diseñado por cada Ayuntamiento para a continuación profundizar más detenidamente en los PsPt, mecanismo de participación estrella en los tres proyectos municipalistas.

La estructura de participación más consolidada de las tres ciudades estudiadas era la de Zaragoza. Esta estaba basada en un modelo tradicional de consejos, principalmente a nivel territorial pero también sectorial. Durante el periodo de ZEC en el gobierno, los órganos territoriales continuaron con la misma estructura y forma de proceder del pasado –aspecto que se quería modificar con la reforma del reglamento troncada-, a excepción de la inclusión de la elección directa de los vocales de las juntas vecinales que pasaron a ser elegidos de forma directa. A nivel sectorial, aumentaron el tipo y número de consejos respecto legislaturas anteriores. En el caso de Valladolid, donde había existido una estructura de órganos participativos muy frágil, VTLP logró un aumento pero se mantuvo cierta continuidad y discrecionalidad, limitando la información de cara al público pese a las promesas electorales. En A Coruña, más allá del reglamento, no existía un modelo de órganos estables existente. Frente a esta situación, Marea decidió no llevarlo a cabo, en parte porque no existían las bases para ello, como una división administrativa de la ciudad que lo permitiera.

En lo que se refiere a los procesos participativos desarrollados, de los tres casos Marea fue quien más llevo a cabo. Además de impulsar un amplio proceso para la definición de los distritos, impulsó otros de diferente índole, combinando formas presenciales y digitales, así como enfocándose en diferentes tipos de público. Muchos de estos procesos se promovieron desde Co-lab, un laboratorio de innovación ciudadana que buscó identificar y resolver problemas de la ciudad a través de la experimentación colaborativa. Uno de los problemas del gran despliegue de procesos fue el mantenimiento de los mismos en el tiempo, lo que acabó por generar procesos incompletos debido a la falta de estructura institucional y la dependencia a la contratación de empresas externas. En el caso de Zaragoza, el Área de Participación colaboró en varios planes y estrategias de otras áreas, principalmente a través de la plataforma digital de participación. Tuvo una colaboración especialmente estrecha con urbanismo, generándose procesos interesantes como el Plan de barrio o el Proyecto de Regeneración Urbana del Parque Pignatelli. Asimismo, se llevaron a cabo varias encuestas que no tuvieron una materialidad concreta. En Valladolid, apenas se impulsaron procesos, más allá de la colaboración puntual para el desarrollo de planes

estratégicos sectoriales o el PGOU, al que sí se le dedicó un gran esfuerzo pero que sin embargo tuvo ciertas críticas por parte de algunas asociaciones participantes.

Otro eje de participación fundamental que cabe resaltar fue el de cogestión de espacios, un aspecto bastante innovador en materia de participación ciudadana en España. Mientras que Zaragoza y A Coruña apostaron por un modelo de cesión de espacios abierto para toda la ciudadanía, en Valladolid se limitó a entidades registradas. Aun así, en los tres casos se observa un avance importante en este campo, pese a los obstáculos en el camino que tuvieron especialmente Zaragoza y A Coruña, donde tuvieron que enfrentarse a procesos judiciales que supusieron la imposibilidad de su apertura (caso de Metrosidero en A Coruña), el cierre del equipamiento (antigua cárcel en A Coruña) o la obstaculización en su funcionamiento (Luis Buñuel en Zaragoza). La mayoría de ellos se podrían haber viabilizado si hubieran contado con alianzas en los espacios superiores de gobierno: CCAA y ministerios.

En donde también se identifica una puesta en marcha de acciones similares fue en el eje de transparencia y rendición de cuentas. En los tres ayuntamientos se mejoró el portal informativo municipal -utilizando para el caso de A Coruña y Valladolid el software libre Consul-, así como formas similares de rendición de cuentas basadas en la generación de espacios presenciales por los diferentes barrios y distritos entre los representantes del gobierno municipal y los vecinos.

Tabla 88. Instrumentos de participación implementados Zaragoza, Valladolid y A Coruña 2015-2019

	Zaragoza	Valladolid	A Coruña
Órganos estables de participación	·Territoriales ·Sectoriales	·Territoriales ·Sectoriales	No existente
Procesos participativos	·Planes y estrategias ·Urbanismo participativo ·Encuestas ciudadanas ·PsPt	·PGOU y planes sectoriales ·PsPt	·Organización de la ciudad por Distritos ·Orçamentos participativos ·Tecendo litoral ·AMAC ·Participadoiro ·O Noso Patio ·O Camino do Vixia ·Ecohortas ·Parque de Bens ·Co-urbanismo nos talons
Cogestión de espacios	·Centro de Arte y Tecnología ·Harinera Zaragoza ·Centro Social Comunitario Luis Buñuel	·Centro de iniciativas ciudadanas	·TEUS ·Antigua cárcel provincial ·Naves de Metrosidero
Transparencia y rendición de cuentas	·Plataforma Gobierno Abierto ·Un café con el alcalde/Desde los barrios	·Quejas, reclamaciones y sugerencias ·Plataforma Consul ·Asambleas ciudadanas	·A Porta Oberta ·Esaño Ciudadano ·Dillo-Ti

Elaboración propia a partir de la información de las webs municipales

Si nos centramos específicamente en el diseño de los PsPt, se observa que a diferencia del primer ciclo de PsPt en España a inicios de los 2000, en esta nueva etapa se apostó por la incorporación de nuevas herramientas digitales que pretendían un mayor alcance tanto en términos de cantidad como de diversidad participativa. Así, se amplió el sujeto participativo no solo a entidades sino a cualquier persona censada mayor de 14 (Zaragoza) o 16 años (Valladolid y A Coruña). No obstante, bajo estos parámetros comunes, se encuentran algunas diferencias en el diseño que condicionaron el desarrollo de los mismos. Empezando por la redacción del propio marco normativo, en Zaragoza y Valladolid se contó con las federaciones vecinales mientras que en A Coruña fue el propio equipo de participación quién lo elaboró. En cuanto al canal, Zaragoza y Valladolid combinaron espacios presenciales y digitales. Sin embargo, mientras que Zaragoza puso más énfasis en los espacios compartidos

entre técnicos y participantes, Valladolid lo hizo en los espacios de deliberación y priorización. Asimismo, el papel de los facilitadores en los procesos de deliberación en Zaragoza fue más pasivo que en Valladolid, donde se tuvo un mayor involucramiento en el proceso. En cambio, en A Coruña todo el proceso fue telemático, lo que impidió la generación de espacios de deliberación.

Tabla 89. Diseño PsPt Zaragoza, Valladolid y A Coruña

	Zaragoza	Valladolid	A Coruña
<i>Sujeto participativo</i>	Asociativo e individual	Asociativo e individual	Asociativo e individual
<i>Canal de participación</i>	Presencial y digital	Presencial y digital	Digital
<i>Método de decisión</i>	Agregativo y deliberativo	Agregativo y deliberativo	Agregativo

Elaboración propia

b) Distribución del poder

Las relaciones generadas entre los actores implicados en una red de gobernanza nunca son simétricas sino que están condicionados por mecanismos de poder y formas de influencia desigual. Son interacciones dispares no solo entre la administración y los participantes sino entre ellos mismos. Identificar las actitudes de los actores y las formas de interacción generadas es lo buscado por esta variable.

En líneas generales se puede afirmar que en un inicio los PsPt fueron acogidos por el conjunto de fuerzas políticas y sociales. Quizás las asociaciones vecinales tenían cierto recelo a que perdieran su lugar de privilegio como “representantes de la sociedad civil”, pero aun así no se podían negar a la apertura de un canal de participación demandado por ellas mismas. Como ya se ha visto, los PsPt fueron un proceso promovido por el Área de Participación en el que también se implicó al resto de áreas, especialmente las encargadas de intervenir en el espacio público como urbanismo o parques y jardines. Sumado al hecho de que las propuestas emanaban de la ciudadanía, supuso un cambio drástico de proceder tanto a nivel interno, interactuando entre las diferentes áreas, como externo, estableciendo canales directos y debiendo incorporar propuestas vinculantes de la ciudadanía.

Frente a este panorama común, existen elementos similares y diferencias entre cada ciudad en función de los modelos implementados y las acciones llevadas a cabo por los actores involucrados. En el plano de las relaciones administración-sociedad, se

identifican algunos patrones comunes en las tres ciudades. El primero tiene que ver con la oportunidad que los PsPt permitieron a la hora de visibilizar necesidades concretas en el territorio. El segundo, ligado al anterior, tiene que ver con la inclusión de muchas de estas demandas a la agenda de trabajo de las áreas técnicas, lo que permitió tener un diagnóstico territorial mucho más realista. Sin embargo, al mismo tiempo, la intensificación de las relaciones entre los técnicos y la ciudadanía, generó tensiones producto de la dificultad de articular lógicas de funcionamiento dispares. Dependiendo del caso, estas diferencias se pudieron resolver de una forma más adecuada. Por ejemplo, en el caso de Zaragoza, el hecho de que existiera una comisión de seguimiento con reuniones permanentes entre las jefaturas de área y los representantes vecinales, permitió aclarar dudas y corregir situaciones de forma mucho más eficiente. En cambio, en el caso de Valladolid y A Coruña, el hecho de que solo se dieran interacciones de modo telemático, generó desencuentros que a la postre afectaron en los tiempos y formas de ejecución.

En cuanto a las formas de relación entre los propios participantes, se puede concluir que en todos los casos, los modelos diseñados basados en la agregación de demandas, promovieron en algunos casos formas de interacción competitiva y corporativa. Si bien el proceso permitió cierto encuentro y reconocimiento entre asociaciones situadas en un territorio común, las formas de colaboración estuvieron enfocadas en la suma de votos y no en un debate encaminado a reflexionar sobre las necesidades comunes, generándose la paradoja de que en ocasiones se coopera para competir. De los tres casos, Valladolid fue el que más cuidó los espacios deliberativos. Sin embargo, la gran cantidad de demandas que tuvo que procesar, impidió que se tratara con el tiempo necesario cada una de ellas lo que plantea la necesidad de analizar previamente los recursos con los que se dispone a la hora de dimensionar los procesos. De allí se deriva la pregunta, ¿es posible combinar mecanismos participativos masivos y de calidad deliberativa? Finalmente, en este plano, cabe resaltar que el proceso permitió cuestionar la capacidad representativa de ciertas asociaciones vecinales, evidenciando su pérdida de protagonismo en el territorio y adecuación a las nuevas tecnologías.

Tabla 90. Fortalezas y debilidades de las interacciones en los PsPt de Zaragoza, Valladolid y A Coruña

CIUDADES	Administración-Ciudadanía		Ciudadanía- Ciudadanía	
	Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
Zaragoza	<ul style="list-style-type: none"> ·Visibilización necesidades vecinales ·Acercamiento de los técnicos a las necesidades concretas de la población 	<ul style="list-style-type: none"> ·Falta de claridad en los criterios de evaluación ·Insuficiencia de canales de comunicación más directos 	<ul style="list-style-type: none"> ·Espacios de encuentro y reconocimiento ·Cuestionamiento representatividad otorgada a ciertos actores sociales ·Reactivación asociaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ·Colaboración agregativa y no deliberativa ·Incapacidad de generar espacios de diagnóstico y propuesta compartidos
Valladolid	<ul style="list-style-type: none"> ·Inclusión demandas ciudadanas en la planificación de los servicios administrativos ·Generación de expectativas en la ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> ·Mantenimiento práctica administrativa compartimentada ·Incompatibilidad lógicas funcionamiento 	<ul style="list-style-type: none"> ·Protagonismo tejido asociativo. ·Fortalecimiento asociaciones vecinales envejecidas y debilitadas ·Enriquecimiento deliberativo 	<ul style="list-style-type: none"> ·Reducida inclusión nuevos actores proceso deliberativo ·Insuficiencia de tiempo para calidad deliberativa
Coruña	<ul style="list-style-type: none"> ·Incorporación demandas ciudadanas en la planificación administrativa ·Implicación funcionarios en el proceso 	<ul style="list-style-type: none"> ·Falta de comunicación técnicos y ciudadanía debido a falta de espacios presenciales de intercambio ·Inadecuación tiempos y lógicas técnicas con la sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> ·Cierta colaboración entre entidades ·Reactivación de algunas organizaciones barriales 	<ul style="list-style-type: none"> ·Lógica competitiva y corporativa ·Desigualdad en las movilización de recursos ·Falta de reflexión común del barrio

Elaboración propia

c) Permeabilidad

La última variable a comparar en esta dimensión hace referencia al grado de ejecución que tienen las propuestas planteadas por la ciudadanía en los PsPt. Un elemento trascendental en la legitimación de la participación y que no suele ser tenido en

cuenta. Por ejemplo, se ha demostrado como muchos procesos de participación iniciados por los gobiernos del cambio estudiados, no pudieron ejecutarse, lo que reduce la incidencia real de estas nuevas formas de hacer política. ¿Qué sucedió con los PsPt? Para ello, se presentan los resultados en función del porcentaje de propuestas y presupuesto ejecutado en cada una de las ciudades y ediciones.

Lo primero que se puede observar de la tabla comparativa es que en la primera edición se logró un alto porcentaje tanto de propuestas como presupuesto aprobado, cifras que van reduciéndose considerablemente en las siguientes. Esto se explica por tres principales razones: la falta de coordinación, el desborde burocrático y la oposición política. En el caso de A Coruña, donde el descenso fue más notorio, la dificultad de aprobar los presupuestos anuales en el pleno y la falta de coordinación en las áreas supuso una importante demora en la ejecución. En Valladolid, la demora se produjo especialmente debido a las dificultades burocráticas encontradas para ejecutar las obras de gran magnitud, aspecto que también se percibe en los otros casos. Finalmente en Zaragoza, donde se llevaron a cabo únicamente dos ediciones, el descenso en la ejecución de la segunda edición se debió principalmente al bloqueo de las propuestas de ciudad por la oposición y al cambio de gobierno en 2019, quien decidió no apostar por la continuidad de los PsPt.

Tabla 91. Propuestas y presupuestos ejecutados en los PsPt de Zaragoza, Valladolid y A Coruña

CIUDADES	% Propuestas ejecutadas			% Presupuesto ejecutado		
	Ediciones			Ediciones		
	1ª	2ª	3ª	1ª	2ª	3ª
Zaragoza	93,9	71,3	No hubo	93,2	No disponible	No hubo
Valladolid	90	80	51	92,9	78,6	25,6
A Coruña	85,7	56,8	11,3*	70,2	37,4	4,75*

Elaboración propia en base a los datos de cada municipio

*Información recogida a fecha 20 de agosto de 2019.

3.5.4. Modo de representación

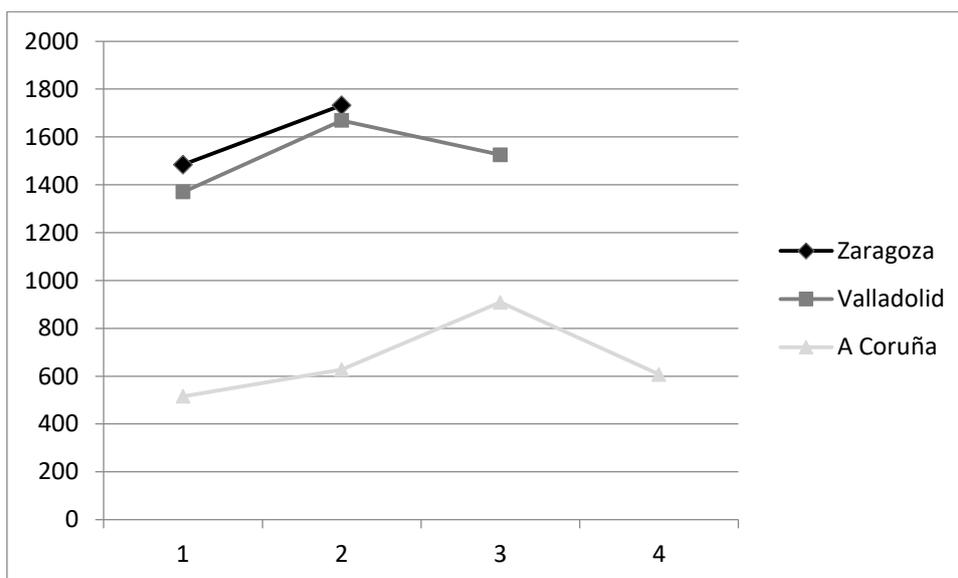
Esta última dimensión comparativa depende en gran medida de los apartados anteriores; en función de las capacidades de los grupos sociales en un contexto determinado, las reglas de juego, los recursos dispuestos por la municipalidad y las acciones tomadas por los agentes estatales y participantes, la red se compone de un tipo de representación social. Así, pese a que la participación se basa en un principio

de universalidad, está atravesado por relaciones desiguales. De acuerdo a la posición de esta investigación, una red de gobernanza inclusiva será aquella que tenga en cuenta las condiciones desiguales de partida y permita que los grupos infrarrepresentados cuenten con más opciones para acceder e influir en la toma de decisiones de la red. Para ello, a continuación se indica el grado de densidad y complejidad existente en cada una de las fases participativas de los PsPt estudiados, poniendo atención al número de participantes y los grupos sociales sobrerrepresentados e infrarrepresentados.

Un inconveniente de partida que es necesario resaltar es la dificultad para encontrar datos de participación comparables entre las tres ciudades. Como se ha venido indicando, el registro del tipo de participantes no fue una prioridad para las áreas de participación, especialmente en Valladolid y A Coruña, por lo que no se ha podido establecer comparaciones equivalentes en ese aspecto. En lo que sí que han generado datos comparables es en relación al número de propuestas y de participantes en la fase de votación, teniendo en cuenta el número de ediciones en cada ciudad. Además, se incluyen una serie de datos sobre el tipo de participación que, si bien no es comparable, arroja información que puede permitir marcar ciertas tendencias.

En cuanto al número de propuestas, destaca como patrón general la gran cantidad de propuestas realizadas en las tres ciudades, fruto de la difusión que se dio al proceso y de la apertura de formas de participación por canales telemáticos. Además, en el caso de Zaragoza, también se habilitó la posibilidad de participar de forma presencial, lo que representó un 3,4% en la primera edición y un, 17,9% en la segunda, aumento que responde especialmente a la inclusión de los barrios rurales en la segunda edición de los PsPt. En cuanto a las tendencias, se puede percibir un incremento de propuestas en la segunda edición de todas las ciudades, descendiendo de nuevo en la tercera (Valladolid) y cuarta (A Coruña), ediciones que coincidieron con el periodo electoral de 2019.

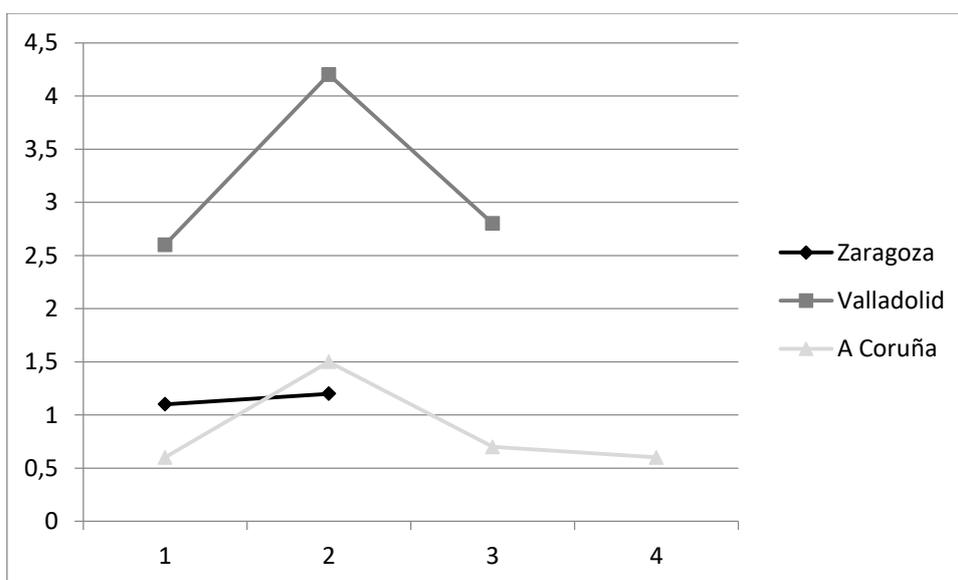
Gráfico 70. Nº de propuestas por edición en Zaragoza, Valladolid y A Coruña



Elaboración propia a partir de los datos municipales

Atendiendo al número de votaciones, los datos ofrecidos permiten comparar el porcentaje de participación en relación al censo de votantes en cada una de las ediciones y por ciudad. De esta manera, se puede comprobar que Valladolid consiguió el mayor porcentaje de votación en sus tres ediciones, superando en la segunda el 4%, cifra considerablemente alta en este tipo de procesos. En el caso de Zaragoza y A Coruña, ninguna edición superó el 1,5% de participantes, aspecto que fue aprovechado por las fuerzas opositoras para deslegitimar el proceso.

Gráfico 71. Porcentaje de participación en la fase de votaciones de Zaragoza, Valladolid y A Coruña



Elaboración propia a partir de los datos municipales

Por otro lado, es necesario atender al nivel y tipo de participación de los espacios presenciales. Como se ha visto en el apartado dedicado al diseño del instrumento participativo, en los tres casos ese privilegió la participación digital, generando plataformas que permitieran facilitarla. Sin embargo, en el caso de Valladolid y Zaragoza, también se le quiso dar importancia a los espacios presenciales y deliberativos. Pero más allá del discurso incorporado, ¿qué nivel de participación existió en los espacios presenciales?

En cuanto al número de participantes, se observa que las cifras en las dos ciudades son considerablemente más bajas que a nivel digital, con una media de 20 participantes por mesa en Zaragoza y 10 en Valladolid. Además, las personas que participan provienen principalmente de asociaciones vecinales, acostumbradas a tener relaciones con la administración. Esto nos lleva a afirmar que mientras en la participación digital sí que se da una participación de nuevos actores desvinculados tradicionalmente de los espacios de gobernanza municipal, los canales presenciales siguen siendo ocupados en su mayoría por los actores participativos tradicionales.

Finalmente, hay que apuntar que, desde un inicio, el discurso municipalista planteó la inclusión de la ciudadanía en las instituciones como uno de sus principios. En este sentido, se aprecia una apertura de los canales participativos. Frente al modelo tradicional de consejos reducido a ciertas entidades reconocidas y legitimadas por la administración, los instrumentos diseñados por los Ayuntamientos del Cambio tuvieron un carácter abierto y una pretensión universalista. Desde este enfoque, la incorporación de nuevos canales digitales de participación permitió la aparición de nuevas opciones para públicos disociados de los espacios de gobernanza tradicionales. Sin embargo, muchos de los grupos históricamente excluidos se mantuvieron al margen. No cabe duda que muchos de los sesgos mantenidos, responden a factores estructurales difíciles de resolver durante una legislatura o la aplicación de un instrumento de participación. No obstante, se aprecia cierta falta de estrategia por parte de las áreas de participación a la hora de corregir estas desigualdades de partida. Los pocos datos existentes a la hora de conocer el perfil de los participantes o la ausencia de planes de inclusión e incentivos para los sectores con menos recursos son una muestra de ello. Por tanto, para generar procesos de participación inclusivos, todavía es necesario una mayor priorización en la agenda política, dotando de recursos y medios suficientes para ello.

Tabla 92. Comparativa dimensiones y variables casos de estudio

DIMENSIONES	VARIABLES	ZARAGOZA	VALLADOLID	A CORUÑA
CONTEXTUALIZACIÓN	Socioeconómica	<ul style="list-style-type: none"> ·Estancamiento poblacional. ·Envejecimiento poblacional frenado por la alta tasa de extranjeros, concentrado en los antiguos barrios obreros. ·Reducción del paro territorialmente desigual. 	<ul style="list-style-type: none"> ·Pérdida drástica de población desde 1990 y envejecimiento considerable. ·Tasa del paro a la baja camuflada con el descenso de la actividad productiva. 	<ul style="list-style-type: none"> ·Reducción población y envejecimiento especialmente en los barrios históricos de la ciudad. ·Alta segregación y exclusión urbana debido a la inflación de las rentas del suelo.
	Sociopolítica	<ul style="list-style-type: none"> ·Histórica mayoría socialista acostumbrada a pactos con los partidos regionalistas. ·Gobierno en solitario de ZEC con enfrentamientos con la oposición que dificultaran la gobernabilidad. ·Tejido asociativo en alza hasta 2015 que comienza a decaer. 	<ul style="list-style-type: none"> ·Reparto histórico entre PSOE y PP en base a candidaturas personalistas. ·Gobierno en coalición y VTLP en minoría pero con estabilidad durante la legislatura. ·Reducido movimiento social fortalecido brevemente por el ciclo de protestas. 	<ul style="list-style-type: none"> ·Predominio socialista bajo la figura de Paco Vázquez. ·Gobierno en solitario de Marea Atlántica con una fuerte oposición de los partidos de la oposición. ·Tejido asociativo movilizado durante el ciclo de protestas y la legislatura municipalista.
	Gobernanza participativa pasada	<ul style="list-style-type: none"> ·Amplio desarrollo normativo desde 1980 basado en un modelo de gobernanza de consejos. ·En 2004 se crea el Área de Participación. ·El presupuesto se mantiene en torno el 0,2%. 	<ul style="list-style-type: none"> ·No desarrollo reglamento de participación general, sino en base a instrumentos concretos. ·Modelo de consejos desarticulado y discontinuo. ·Creación del Área en 2007 con una función meramente informativa. 	<ul style="list-style-type: none"> ·Primer reglamento en 2004 mantenido hasta la fecha. Apenas existencia de espacios participativos. ·Participación delegada en otras áreas reducida al reparto de subvenciones. ·Presupuesto en torno al 0,4%.

MODO DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	Jerarquía administrativa	<ul style="list-style-type: none"> · Representantes confluencia: concejales independientes y de IU. · Programa electoral: consultas vinculantes, PsPt, desconcentración administrativa y formas de gestión público-comunitarias. · Papel central en el organigrama municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> · Representantes confluencia: Pleno de IU (Podemos se presenta por separado) · Programa electoral: consultas, consejos, PsPt, espacios de cogestión y apoyo asociaciones vecinales. · Área de Participación junto a Deportes y Juventud. 	<ul style="list-style-type: none"> · Representantes confluencia: independientes sin experiencia previa en puestos de gestión. · Programa electoral: PsPt, desconcentración, referéndums, formación. · Creación Área exclusiva de participación pero periférica en el equipo de gobierno
	Recursos destinados	<ul style="list-style-type: none"> · Aumento de recursos presupuestarios y de personal. Aun así, necesidad de contrataciones externas. · PsPt redistributivos. Inclusión Oficina Técnica, áreas técnicas, empresa facilitación y FABZ. 	<ul style="list-style-type: none"> · Se mantiene e incluso se reduce en los últimos años. No técnicos especializados en procesos. · PsPt equitativos pero no redistributivos. Contratación externa e incorporación de técnicos en otras áreas. 	<ul style="list-style-type: none"> · Aumento de presupuesto. · Poco personal necesidad de colaborar con otros servicios, agentes sociales y contratación empresas de facilitación. · PsPt no redistributivos.
	Reglamentación	<ul style="list-style-type: none"> · No es prioridad pero se lleva a cabo un proceso que es bloqueado por los <i>stakeholders</i> tradicionales. · Reglamento PsPt diseñado entre el Área y las federaciones vecinales. 	<ul style="list-style-type: none"> · Siguiendo la lógica del pasado, reglamentación de instrumentos específicos pero no uno integral. · Reglamento PsPt diseñado junto a las AAVV y técnicos municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> · Institucionalización en base a la práctica conscientes de la imposibilidad de aprobar un reglamento por minoría en el pleno. · Reglamento PsPt no participativo.
	Transversalidad	<ul style="list-style-type: none"> · No existe un plan de transversalidad real pero se consigue puntualmente en proyectos concretos como los PsPt o el Plan de Barrio. 	<ul style="list-style-type: none"> · Planteado en el programa pero no logrado. Colaboración puntual con algunas áreas, como en el caso de PsPt pero de forma telemática. Dificultad gobierno de coalición. 	<ul style="list-style-type: none"> · Transversalidad puntual, a través de procesos concretos, especialmente con urbanismo.

MODO DE INTERVENCIÓN	Instrumentos implementados	<ul style="list-style-type: none"> -Consejos: continuidad dinámica órganos territoriales (inclusión elección directa vocales juntas vecinales) y ampliación sectoriales, aunque se mantiene una percepción limitante de los mismos. -Procesos: Varios planes y estrategias participativas, destacando especialmente el Plan de Barrios, con una gran transversalidad aunque sin ejecución. -Impulso de cogestión de espacios. -No desarrollo de consultas. -Transparencia: mejora web y rendición de cuentas alcalde y concejales 	<ul style="list-style-type: none"> -Consejos: cierto aumento pero poca continuidad y transparencia. -Procesos: PGOU participativo, planes de otras áreas, PsPt. Proceso de consulta cancelado. -Ampliación red de espacios de cogestión enfocado a asociaciones. -Transparencia: Consulta y rendición de cuentas equipo de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> -Consejos: no desarrollo -Procesos: Desarrollo de múltiples procesos que combinaron canales presenciales y digitales. Destaca especialmente la organización de la ciudad por Distritos o los desarrollados desde el Co-lab. Algunos de los procesos sin continuidad por falta de medios y finalización legislatura. -Promoción nuevos modelos de cesión y cogestión de espacios. -Transparencia: rendición de cuentas equipo de gobierno y escaño ciudadano.
	Diseño de la red	<ul style="list-style-type: none"> -Combinación espacios presenciales y digitales. -Estructura complementaria entre espacios de participación representativa y directa. -Generación de espacios permanentes de coordinación, control y seguimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> -Privilegio espacios presenciales. -Gran relevancia a la mesa de zona deliberativa (poco tiempo) y reducido papel comisión técnica y de seguimiento (generación confusión). -Confrontación entre democracia representativa y participativa. 	<ul style="list-style-type: none"> -Modelo de participación expresamente individual y digital. -Promoción de autoorganización de la deliberación poco exitosa.
	Distribución del poder	<ul style="list-style-type: none"> -Crítica actores participativos tradicionales. Apoyo genérico de la ciudad, especialmente jóvenes. -Visibilización necesidades, conocimiento técnicos, falta de lenguaje común. -Colaboración agregativa, brecha digital generacional y reactivación AAVV. 	<ul style="list-style-type: none"> -Cambio de relaciones internas y externas. -Cierta incompreensión entre técnicos y ciudadanía. -Espacios de encuentro, reconocimiento y colaboración. -La falta de eficacia promueve relaciones informales y arbitrarias 	<ul style="list-style-type: none"> -Promoción lógica competitiva y agregativa, que obliga a movilizarse para demostrar la representación pese a la falta de deliberación común. -Falta de espacios de entendimiento técnico y ciudadano.
	Permeabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Alto 1ª edición, reducido 2ª edición por el cambio de ciclo electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> -Reducción ejecución debido a falta de recursos y coordinación. 	<ul style="list-style-type: none"> -Reducida ejecución deslegitima el proceso.

MODO DE REPRESENTACIÓN	Nº de participantes	<ul style="list-style-type: none"> ·Alto número de propuestas y participantes (1,15% media) ·Deliberación mucho más reducida 	<ul style="list-style-type: none"> ·Alto número de propuestas y participantes reducida el último año (3,2% media) ·Deliberación mucho más reducida 	<ul style="list-style-type: none"> ·Alto número de propuestas y participantes en descenso a partir de la segunda edición (0,85% media) ·Sin espacios deliberativos institucionales.
	Tipo de actores	<ul style="list-style-type: none"> ·Digitales: participación individual y nuevas asociaciones. En torno a la edad (31-50 + participación), género (a + tiempo requerido, + hombres), renta per cápita y nivel de estudios (donde + baja y + alta, -participación) y tasa de extranjería (a + alta, -participación) ·Presencial: predominio de actores tradicionales asociados al modo de gobernanza participativa anterior. 	<ul style="list-style-type: none"> ·Digital: participación individual y mayor pluralidad de actores. ·Presencial: Predominio de hombres, entre 50-65 años, pertenecientes a una asociación y de origen español. 	<ul style="list-style-type: none"> ·Participación completamente digital. Inexistencia de datos a la hora de conocer el perfil del participante.

Elaboración propia

REFLEXIONES FINALES

El objetivo de esta investigación ha sido analizar los modos de gobernanza participativa introducidos por los Ayuntamientos del Cambio durante la legislatura 2015-2019. Al mismo tiempo, este trabajo ha pretendido ser un testimonio del intento por crear una nueva institucionalidad local en España, así como de las limitaciones que tuvo este proyecto político, teniendo en cuenta que la política no depende de lo deseado sino de lo posible.

A partir del análisis en profundidad de tres de los proyectos municipalistas que accedieron al gobierno en 2015 (Zaragoza, Valladolid y A Coruña), este estudio pretende ser un aporte a la discusión sobre gobernanza participativa en las ciudades intermedias, las cuales no suelen ser tenidas en cuenta por la Academia. De esta manera se constata que, al igual que sucedió en otros procesos históricos de descentralización y autonomía en España apuntados en este trabajo, las innovaciones institucionales y sociales no solo se han concentrado en los grandes centros de poder, sino que aparecen dispersas por todo el territorio.

Esta última parte de la investigación no persigue ser un mero resumen de los resultados obtenidos, sino generar un diálogo entre los debates planteados en el capítulo teórico, el estado de la cuestión y el capítulo empírico, teniendo siempre como referencia la pregunta central de esta investigación: ¿en qué medida los modos de gobernanza introducidos por los Ayuntamientos del Cambio modificaron la selectividad estratégica participativa heredada? Para este abordaje, se toma como guía el marco analítico construido para esta investigación, basado en tres de las dimensiones del Enfoque Estratégico Relacional (EER) de Bob Jessop (2017): el modo de articulación institucional, el modo de intervención y el modo de representación. Cada una de estas dimensiones tiene una selectividad estratégica determinada que se explica en su interrelación con las otras dimensiones y el marco espacio-temporal en el que se desarrolla.

Modo de articulación

Lo primero que hay que plantear en este sentido es que, como se ha evidenciado a lo largo de este trabajo, la llegada de los Ayuntamientos del Cambio en 2015 permitió que la participación pasara a ocupar un lugar central en la estructura orgánica. La creación de áreas específicas, el aumento presupuestario y el incremento de personal confirman esta transformación. Por lo tanto, se puede concluir que los nuevos

gobiernos no solo tuvieron un papel prioritario en la retórica en torno a la participación, sino que modificó su arquitectura administrativa.

En lo que se refiere al presupuesto destinado, destaca especialmente el dedicado a los presupuestos participativos, instrumento estrella de los Ayuntamientos del Cambio. En algunos casos, como en Zaragoza, llegó a alcanzar el 16% de la inversión total del municipio, cifra a considerar en la historia de la participación institucional en España. No obstante, el aumento de recursos destinados para las nuevas áreas de participación no fue suficiente para cubrir los ambiciosos programas generados. Además, la falta de personal municipal especializada en esta materia supuso que en muchas ocasiones que los servicios se vieran saturados, teniendo que recurrir a empresas externas, una medida que contradecía el objetivo municipalista de frenar el modelo gerencial anterior y reforzar los servicios municipales. En este sentido, se identifica una desproporción entre los ambiciosos planes de participación previstos y la precaria estructura municipal, producto del papel subordinado que ha tenido históricamente ésta, intensificado a través de las políticas austericistas implementadas a partir de 2011.

Otro de los temas claves fue la preocupación en torno a las formas de institucionalizar nuevas prácticas participativas que logran mantenerse más allá de los ciclos electorales. Una vía fue la de construir un nuevo marco normativo que lo permitiera. Sin embargo, el hecho de no disponer de mayoría en los plenos, impidió lograr avances en este sentido, con la excepción notable de Barcelona o Pamplona, que incorporaron aspectos innovadores respecto a los reglamentos anteriores como la definición de procesos participativos, la inclusión del seguimiento y la evaluación como un requisito fundamental de cualquier instrumento participativo, así como la creación de plataformas digitales de *software* libre o la posibilidad de generar nuevos marcos de colaboración público-comunitaria. No obstante, la anulación del reglamento de participación de Barcelona por parte del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, evidenció la limitada autonomía municipal.

Por otro lado, existen posiciones que han cuestionado el elemento transformador de la norma. Una evidencia de ello es que a pesar de que España ha tenido un gran desarrollo normativo municipal desde la década de los ochenta, en líneas generales no ha tenido una traducción práctica. Ello permite deducir que la norma es un instrumento selectivo que depende fundamentalmente de la voluntad política. Concedores de esta situación, la estrategia de algunas concejalías fue priorizar la práctica frente a la norma. Dicho en términos conceptuales, priorizar lo instituyente frente a lo constituido

(Castoriadis, 1976; Negri, 2015 [1992]; Laval & Dardot, 2015). Un ejemplo representativo de este enfoque fue el caso de A Coruña que promovió un proceso de experimentación participativa con el objeto de generar nuevos hábitos administrativos y moldear un marco legal inicialmente limitado.

En el intento por construir una nueva institucionalidad, no solo fue necesario modificar la estructura, colocando la participación en una posición central, sino que fue clave incorporar al funcionariado. Ello suponía enfrentarse a una forma organizativa y un *habitus* funcional acostumbrado a trabajar de forma compartimentada. Para lograrlo, el gobierno de Marea Atlántica decidió darle un carácter transversal al Área de Participación. En el caso de Zaragoza, la concejala tuvo el cargo de “Teniente de Alcalde” lo que permitió que la participación tuviera una mayor visibilidad e influencia en el equipo de gobierno. En Valladolid, al compartir gobierno con el PSOE como socio minoritario, la posibilidad de que el área de participación tuviera más trascendencia fue menor.

Pero más allá de eso, se puede afirmar que la participación no tuvo un carácter integral. En este sentido, las lógicas de acción segmentadas al interior de la administración continuaron. El *path dependence* heredado, la falta de planes de participación integrales, el reparto de las áreas en función de los diferentes grupos políticos de las confluencias y la falta de coordinación entre las mismas, explican parte de esta incapacidad por lograr una mayor transversalidad de la participación.

Una de las excepciones notables que rompieron esta lógica de funcionamiento estanco fueron los presupuestos participativos. Un proceso impulsado desde las áreas de participación pero que contó con otras áreas encargadas en la gestión del espacio público. Ello permitió generar dinámicas de trabajo conjunto entre varios servicios. El grado de articulación entre las diferentes áreas dependió del diseño de cada instrumento. En el caso de Zaragoza, el hecho de que se creara una comisión técnica *ad hoc* para el seguimiento del proceso de forma periódica y presencial, facilitó en gran medida la coordinación. En cambio, en el caso de Valladolid y A Coruña esta articulación se llevó a cabo mediante canales telemáticos y de forma más improvisada, lo que provocó falta de entendimiento y, en definitiva, un retraso de los procesos de planificación y ejecución.

Modo de intervención

Según se evidencia en este trabajo, históricamente en España había predominado un modelo de gobernanza participativa basado en los consejos, órganos con un carácter consultivo y restrictivo que privilegiaba a ciertos actores (Font, 2001; Parés &

Resende, 2009; Font, Pasadas, & Fernández-Martínez, 2019). En especial a nivel municipal había destacado el papel de las asociaciones vecinales, consideradas representantes legítimas de los barrios y la ciudad. Un modelo de gobernanza que a partir de los 2000 incorporó nuevas formas de participación que permitieron la inclusión de nuevos actores a nivel individual y colectivo, pero que siguió siendo marginal.

Durante los gobiernos municipalistas, se puede afirmar que convivieron los dos modelos: uno asociativo más ligado a formas de participación presencial y otro en el que se premió la participación individual fomentada por canales de participación digital. El modelo implementado dependió en gran parte del perfil de la concejalía. Si quien estaba a cargo provenía del asociacionismo tradicional, tendió a implementar el primer modelo, mientras que si estuvo asociado a un perfil ligado a los «nuevos activistas urbanos» (Walliser & De la Fuente, 2018) se tendió a implementar el segundo de los modelos.

Además, los casos empíricos muestran que el modelo a implementar también dependió del modelo de gobernanza participativo heredado. Por ejemplo, en el caso de Zaragoza, donde existía un modelo de consejos territoriales y sectoriales muy asentado, este modelo siguió vigente, llegando a combinarse con los nuevos procesos, lo que dificultó generar una nueva selectividad estratégica tanto en las formas de intervención como de representación. En este sentido, el hecho de depender de los actores políticos y sociales representativos limitó las posibilidades de construir espacios de gobernanza más abiertos, lo que pone en cuestión la complementariedad existente entre la representación y la participación. En cambio, en el caso de Valladolid o A Coruña, donde no existía una infraestructura participativa anterior, las posibilidades de construir un modo de gobernanza participativa completamente nuevo fueron mayores.

En todo caso, en los tres Ayuntamientos del Cambio se aprecia un gran despliegue de procesos participativos propios de las *issue networks* (Parés, 2009), especialmente significativo en A Coruña y Zaragoza. Sin embargo, no siempre vino acompañado de una articulación entre ellos, lo que derivó en un mayor consumo de recursos, menos impacto y una falta de sostenibilidad en el tiempo. En este sentido, algo que se puede achacar de los modelos de gobernanza participativa implementados por los Ayuntamientos del Cambio fue la falta de planificación de un verdadero ecosistema participativo que permitiese la retroalimentación entre los propios procesos. El único

caso que lo intentó fue Zaragoza y sin embargo generó, como se ha comentado en el estudio de caso, más inconvenientes.

Si se atiende específicamente a los presupuestos participativos, principal mecanismo de participación analizado, en los tres casos la participación digital fue el principal canal de interacción entre la administración y la ciudadanía. Con ello se pretendía corregir los sesgos participativos de modelos anteriores y garantizar una participación más inclusiva tanto a nivel cuantitativo como cualitativo. En este sentido, el estudio empírico evidencia que la generación de plataformas digitales sí que permitió aumentar la participación, así como la interacción de forma directa entre la ciudadanía y el personal funcional.

Sin embargo, se identifican déficits importantes a la hora de gestionar el gran número de propuestas elaboradas por la ciudadanía. La falta de espacios deliberativos de calidad en donde se pudieran debatir las propuestas, derivó en una toma de decisiones de forma agregativa que promovió dinámicas competitivas y corporativas. De esta manera, aquellos actores que tenían mayores recursos lograron más apoyos. Si bien, ello cuestionó la supuesta representatividad de las asociaciones tradicionales, también supuso que los participantes que tenían menos recursos asociativos, tecnológicos o comunicacionales, quedaran en una situación de desigualdad. Además, el hecho de que se otorgara una gran discrecionalidad a los técnicos a la hora de decidir que propuestas eran viables, generó desconfianza y sospecha de *cherry picking* entre los participantes.

Finalmente, otra variable que se abordó en esta dimensión fue la permeabilidad del modo de gobernanza participativa, es decir, el grado de incidencia de los procesos implementados. Una variable que debido a la dificultad de medición, suele quedar relegada en los estudios sobre gobernanza participativa. En cambio, desde el punto de vista de esta investigación, se consideró trascendental ya que permite contrastar si la gobernanza participativa es una mera herramienta de legitimación política, propia del modelo gerencial, o en cambio permite ser una herramienta de redistribución, como defienden las posturas más asociadas a la democracia radical.

Si bien, medir los efectos reales de los modos de gobernanza participativa exige tiempo, se consideró que a corto plazo el mejor indicador era el nivel de ejecución de los presupuestos participativos. En este sentido, en las tres ciudades se advierte un alto porcentaje de ejecución en la primera edición, alcanzando hasta un 93,9% para el caso de Zaragoza. No obstante, el nivel de ejecución en las ediciones siguientes se redujo significativamente, provocado por el desborde burocrático, la falta de

coordinación entre el funcionariado y la ciudadanía, la lentitud de ciertos procesos burocráticos y los impedimentos de la oposición a la hora de aprobar los presupuestos. Ello generó cierta frustración en la ciudadanía, reflejado en un descenso de la participación en las ediciones posteriores y, en algunos casos, el intento por recurrir a viejas prácticas informales cara a cara con los políticos, consideradas más efectivas. Asimismo, el hecho de que solo Zaragoza decidiese incorporar indicadores socioeconómicos como criterio para redistribuir el presupuesto entre los diferentes barrios y distritos, plantea que no se priorizó la redistribución económica socioespacial en el proceso.

Modo de representación

Esta última dimensión analiza el tipo de composición social de los modos de gobernanza participativa. Uno de los problemas de partida que hay que indicar es la dificultad que existió para acceder a datos de participación desagregados, aspecto recogido en otras investigaciones (Smith, 2009), lo que demuestra una falta de interés por identificar que actores sociales están representados y cuáles no, aspecto fundamental si se pretende que los procesos participativos sean inclusivos.

Desde el punto de vista de esta investigación, un elemento previo a considerar fue analizar el contexto estructural. A menudo, los estudios sobre participación se tienden a focalizar únicamente en el instrumento y se descuida el carácter contextual, lo que a mi modo de ver reduce el carácter explicativo. En este sentido, la posibilidad de participar no se reduce a un cálculo racional de costes y beneficios, sino que los comportamientos y elecciones de los individuos están sujetos a culturas políticas, condiciones socioeconómicas y estructuras institucionales que posibilitan o limitan dicha participación. Esto significa que los modos de gobernanza no se deben analizar de forma aislada, sino que están anclados a un contexto concreto que condiciona las posibilidades de participación.

De acuerdo a lo anterior, el análisis empírico demuestra que en el momento en el que los Ayuntamientos del Cambio implementaron sus estrategias participativas, las tres ciudades se encontraban en un proceso de estancamiento y envejecimiento poblacional considerable, especialmente marcado en los barrios históricos de la ciudad. A su vez, la promoción de un modelo de ciudad difusa durante las décadas anteriores, promovió el desplazamiento de las nuevas generaciones hacia las periferias urbanas, modelando un tipo de vida dependiente del transporte privado y el consumo en grandes superficies, lo que genera un desinterés por los espacios compartidos. A ello, hay que sumar el proceso de desmovilización que vivieron estas

ciudades a partir de 2015, coincidiendo con la llegada al gobierno de las confluencias municipalistas y tras un ciclo de protesta ininterrumpido desde 2011.

En lo que se refiere a la cantidad, efectivamente, los nuevos modelos de participación digital confirman un gran nivel de participación. Muestra de ello es que tanto en Zaragoza como en Valladolid se superaron las 1000 propuestas por edición. Sin embargo, en lo que se refiere al censo poblacional, las cifras de representación se situaron entre el 0,5 % y el 4,5%, lo que fue usado para deslegitimar el proceso por la oposición. Más allá de considerar si son cifras altas o bajas, aquí lo importante es cómo se limitó el debate al conteo de los participantes, un criterio propio de la democracia representativa que a mi juicio debería ser ignorado a la hora de valorar un proceso participativo.

En cambio, los espacios deliberativos casi no fueron tenidos en cuenta. En este sentido, llama la atención la poca participación en los mismos, no superando los 20 participantes en cada una de las mesas de distrito que se generaron en Zaragoza y Valladolid (en A Coruña no hubo espacios presenciales deliberativos). Además, el perfil que frecuentó esos espacios estuvo asociado al perfil del modo de gobernanza participativo tradicional. De lo anterior, se puede concluir que mientras en la participación digital se aprecia una incorporación de nuevos perfiles tanto a nivel individual como colectivo, en los espacios presenciales se reprodujeron los modos de representación tradicional, marcados por un sesgo asociativo, de edad, género y clase social.

No obstante, la mayor afluencia y diversidad de las formas de participación digital, no evitaron la reproducción de sesgos adjudicados a los modos de participación presencial. En este sentido, se identifica una infrarrepresentación de los grupos de edad más jóvenes y más mayores, de las mujeres, especialmente aquellas formas de participación que requieren más tiempo (elaboración de propuestas y presencialidad), de las personas de origen extranjero y de grupos de menor y mayor capacidad adquisitiva, confirmando el protagonismo de la clase media en este tipo de procesos. Por otro lado, en términos generales, no se aprecia un sesgo ideológico o asociativo como plantean anteriores estudios sobre participación en España (Navarro, 2000). Prueba de ello es que la propuesta de ciudad más apoyada en la ciudad de Zaragoza fue la creación de un museo de la Semana Santa, planteada por la Junta Coordinadora de Cofradías, un perfil conservador que no se suele involucrar a este tipo de procesos participativos.

A modo de epílogo

Las elecciones de mayo de 2019 pusieron fin al ciclo municipalista en la gran parte de las ciudades españolas. De las 15 capitales de provincia en donde las fuerzas municipalistas gobernaron, solo se mantuvieron seis: Cádiz (gobierno en solitario), Barcelona (Alcaldía en coalición), Palma, Tarragona, Valladolid y Las Palmas (sin alcaldía en coalición). Ayuntamientos que habían sido tan importantes para el proyecto municipalista como Madrid, Zaragoza o A Coruña, volvieron a estar gobernadas por el bipartidismo tradicional. En cifras poblacionales, de administrar el 20% de la población en España, pasaron al 6%. En el caso de estas ciudades, procesos con una gran relevancia durante la legislatura como los presupuestos ciudadanos o los laboratorios de innovación se interrumpieron, demostrando la fragilidad de su institucionalización. De acuerdo a los datos del CIS de ese mismo mes de mayo de 2019, el 70% de la población calificó de “mala” o “muy mala” la situación política en España. En relación a la pregunta sobre cuál era el principal problema en el país, el segundo más valorado tras el paro fue “los políticos en general, los partidos y la política”.

Si bien la “nueva política” había llegado a las instituciones para regenerarlas y recuperar su confianza, los datos presentados no evidencian una reversión de la situación previa. ¿Qué sucedió para que la era del nuevo municipalismo fuese tan corta? ¿Por qué no perduraron las nuevas formas de participación introducidas? ¿Por qué sigue habiendo una desconfianza tan grande hacia los partidos políticos y la política en general? Sin duda, son respuestas difíciles de abordar que responden a múltiples factores. No obstante, creo que es importante hacer una valoración del ciclo político vivido que recoja, a modo de testimonio, los límites de este proyecto. En el momento que escribo estas líneas (mayo 2022), han pasado tres años, con una pandemia por en medio, del fin del ciclo municipalista. En un año se convocan de nuevo elecciones municipales, por lo que creo que es buen momento para hacer una lectura crítica que permita recoger ciertos aprendizajes de lo que fue el ciclo anterior.

Lo primero de todo responde a los límites estructurales que enfrentaron los Ayuntamientos del Cambio. Como se ha demostrado durante toda la investigación, las posibilidades de transformación que tienen los municipios son muy reducidas. Por lo tanto, si se pretende que realmente los gobiernos de ciudades y pueblos sean una herramienta de cambio real, debe existir una acción conjunta y coordinada que reclame una verdadera descentralización del Estado que vaya más allá de las autonomías regionales y otorgue más competencias y recursos a los ayuntamientos.

Otro límite estructural que hay que considerar se refiere al tipo de cultura política altamente delegativa existente. En tiempos de la “sociedad del yo” (Han, 2018) y la instantaneidad (Bauman, 2008; 2018), es difícil involucrar a la población en procesos colectivos que implican tiempo, confrontación e incertidumbre sobre los resultados a lograr. A esto hay que añadir la carga de responsabilidades cotidianas en torno al trabajo y los cuidados, lo cual dificulta todavía más la implicación de las personas en procesos promovidos por unas instituciones de las que desconfiamos.

Pero además, los Ayuntamientos del Cambio debieron enfrentarse a todo tipo de obstáculos promovidos por la élites mediáticas, económicas, políticas y funcionariales que hicieron todo lo posible para que fracasasen sus mandatos. Como en repetidas ocasiones enunciaron los responsables políticos municipalistas, “acceder al gobierno no es acceder al poder”, una frase que la palparon en el día a día de gestión. La introducción de nuevas formas de toma de decisión participativas se encontró con un modelo que está pensado para la dinámica representativa basada en tiempos, códigos y formas de interacción contrarias a ello, por lo que prácticamente fue una quimera.

Años después de la Revolución Cubana, el Che Guevara, haciendo alusión al proceso de institucionalización que vivía la misma Revolución, contó: “Íbamos a tomar el cuartel pero el cuartel nos tomó a nosotros”. Pues bien, con la institucionalización del movimiento municipalista sucedió algo similar. La ilusión desbordante que generaron las confluencias municipalistas en un inicio, fueron disminuyendo a medida que el movimiento se iba institucionalizando. De las asambleas abiertas, deliberativas y diversas donde el cuidado individual y colectivo era una prioridad, se pasó a reuniones reducidas, ejecutivas y de bloques donde se respiraba un ambiente de desconfianza y recelo mediado por los ritmos y formas impuestas por el Estado. En ese sentido, el desacoplamiento entre los ritmos deliberativos y representativos sigue siendo un reto difícil de resolver.

Pero no todos los límites que tuvo el proyecto municipalista se les deben adjudicar a los factores externos. También hubo limitaciones internas que hay que resaltar y que, por el propio hecho de ser propias, existe una mayor capacidad de corrección. Una de ellas y quizá la más patente fue la incapacidad de gestionar las diferencias internas. En este sentido, llama la atención que pese a presentarse como un proyecto que iba a abrir las instituciones a toda la ciudadanía, no supo lidiar con los problemas internos de la propia confluencia.

Además, eso de “la apertura de las instituciones a la ciudadanía”, no se interpretó de la misma manera por todos los sectores que formaban parte de la confluencia.

Mientras que para unos, suponía modificar la selectividad estratégica heredada en beneficio de las organizaciones y colectivos afines, para otros significaba generar espacios abiertos a la ciudadanía en su conjunto independientemente de su ideología e intereses. Estas dos maneras de ver la participación estuvieron confrontadas durante toda la legislatura y sigue siendo un tema de debate.

Otro asunto en torno a la participación que sigue sin estar resuelto está ligado a las ventajas –y desventajas- que ha supuesto la participación digital. Pese a que no cabe duda que ha facilitado la transparencia y la interacción entre las partes implicadas en los procesos participativos, existe un gran cuestionamiento en lo que se refiere a la posibilidad de generar procesos deliberativos que permitan construir vínculos comunes. Como tantas veces repite mi director de tesis Igor Ahedo, es necesario que los procesos participativos contemplen la posibilidad de pasar “del yo al nosotros”.

En tiempos en que la fragilidad de las relaciones humanas es cada vez mayor, no cabe duda que la necesidad de construir proceso en torno a lo colaborativo frente a lo competitivo debería ser una prioridad. En todo caso, la posibilidad de elaborar diseños mixtos que combinen procesos presenciales y digitales que se retroalimenten, sigue siendo un reto para la gobernanza participativa de nuestros tiempos. Sin duda, esta debe reinventarse y adaptarse a las nuevas formas de interacción social, generando incentivos para ello. De lo contrario, la nueva institucionalidad se reducirá a lo que el algoritmo decida en cada momento.

No obstante, hay que tener en cuenta que los cambios culturales se llevan a cabo a fuego lento. Implementar procesos participativos abiertos a la sociedad no se consigue en una legislatura. Son muchas las prácticas heredadas que hay que modificar. Por lo tanto hay que reforzar que los límites apuntados no deben considerarse como un fracaso sino un aprendizaje muy importante a la hora de plantearnos “nuevas formas de hacer” más democráticas.

BIBLIOGRAFÍA

- A_zofra. (2013). De la euforia del ladrillo a la crisis. Zaragoza puesta a producir en el último ciclo capitalista. En O. M. Madrid, *Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario: Impactos regionales y urbanos de la crisis* (págs. 273-312). Madrid: Traficante de sueños.
- Abrams, P. (2015 [1977]). Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado. En P. Abrams, A. Gupta, & T. Mitchell, *Antropología del Estado* (págs. 17-70). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, F., & Navarro, C. J. (2000). Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿Un mercado político de trastos? *Reis*, 91(2000), 89-111.
- Aguilera, M., Vila-Viñas, D., Valenzuela, G., & Quintana, A. (2016). Gobernanza del común y participación ciudadana. etopia_ciudadana. En A. Quintana, & D. Vila-Viñas, *Etopía ciudadana. Comunidades productivas para la economía social del conocimiento* (págs. 1-89). Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Ahedo, I., & Tellería, I. (2020). Neoliberalismo. En M. Caminal, & X. Torrens, *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Alarcón, P., & Font, J. (2014). Where are the boundaries of deliberation and participation? *Journal of public participation*, 1-27.
- Alarcón, P., Font, J., & Madrid, E. (2015). *Participación ciudadana y desigualdad. Diagnóstico y líneas de acción*. Oxfam Intermon.
- Almond, G. (1999). *Una disciplina segmentada*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Álvarez, S. (2015). La apuesta municipalista. *Papeles*, 5-10.
- Anderson, P. (2011). *El Estado absolutista*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Anduiza, E., & Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona : Ariel.
- Aragón, P., Gómez, V., & Kaltenbrunnery, A. (2017). Detecting platform effects in online discussions. *Policy and Internet*, 9(4), 420-443.
- Asociación de Vecinos Barrio de San José. (2013). *40 años. Asociación de Vecinos Barrio de San José*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Ayuntamiento de Valladolid. (2018). *MEMORIA 2018. Participación Ciudadana*. Ayuntamiento de Valladolid.
- Ayuntamiento de Valladolid. (2019). *MEMORIA 2019. Participación Ciudadana*. Ayuntamiento de Valladolid.
- Ayuntamiento de Zaragoza. (2012). *Estrategia de gobierno abierto en la ciudad digital 2012-2015*. Ayuntamiento de Zaragoza: Zaragoza.
- Ayuntamiento de Zaragoza. (2018). *Memoria de Gestión de la Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto*. Zaragoza: Zaragoza Ayuntamiento.

- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society*, 42(29), 30-50.
- Banco Interamericano del desarrollo. (2005). *Evaluación del presupuesto participativo en Brasil*. Washington, D.C.
- Baqués, J. (2015). Estado y sistema político. En M. Caminal, & X. Torrens, *Manual de Ciencia Política* (págs. 33-70). Madrid: Tecnos.
- Barandiaran, X., Calleja-López, A., Monterde, A., Aragón, P., Linares, J., Romero, C., y otros. (2017). Decidim: redes políticas y tecnopolíticas para la democracia participativa. *Revista de pensament i analisis*(21), 137-150.
- Bauman, Z. (2008). *Amor líquido: acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z., & Loncini, T. (2018). *Generación líquida. Transformaciones en la era 3.0*. Barcelona: Paidós.
- Bermejo, Y. (2019). *Democracias futuras. Laboratorio de Inteligencia Colectiva para la Participación Democrática*. Madrid: Medialab Prado. ParticipaLab.
- Bernardo, J. M. (1998). *El poder municipal y la organización política de la sociedad. Algunas lecciones del pasado*. Córdoba: UCO.
- Bherer, L., & Lee, C. (2019). Consultants: the emerging participation industry. En S. Elstub, & O. Escobar, *Democratic Innovation and Governance* (págs. 196-208). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Biehl, J., & Bookchin, M. (2013). *Municipalismo libertario. Las políticas de la ecología social*. Barcelona: Virus.
- Blanca, R., & Ganuza, E. (2018). Les labyrinthes du pouvoir: Les mairies du changement face aux administrations. *Mouvements*, 2(94), 36-44.
- Blanco, I., & Ballester, B. (Enero-Junio de 2011). ¿Participar para transformar? La experiencia de los presupuestos participativos en la Provincia de Barcelona. *GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(5), 117-144.
- Blanco, I., & Gomá, R. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona : Ariel.
- Blanco, I., & Gomà, R. (2016). *El Municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icaria.
- Blanco, I., & Nel-lo, O. (2018). *Barrios y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación en Cataluña*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Blanco, I., Gomà, R., & Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *GAAP*(20), 14-28.
- Blanco, I., Lowndes, V., & Pratchett, L. (2011). Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity. *Political Studies* , 9, 297-308.
- Blanco, I., Salazar, Y., & Bianchi, I. (2019). Urban governance and political change under a radical left government: The case of Barcelona. *Journal of Urban Affairs*, 1-20.

- Blanco, I., Salazar, Y., & Bianchi, I. (2019). Urban governance and political change under a radical left government: The case of Barcelona. *Journal of Urban Affairs*, 9, 18-38.
- Blesa, I. (2005). *Un nuevo municipio para una nueva monarquía. Oligarquías y poder local, Xátiva, 1707-1808*. Valencia: Universitat de Valencia.
- Blijleven, W., Van Hulst, M., & Hendriks, F. (2019). Public servants in innovative democratic governance. En S. Elstub, & O. Escobar, *Handbook of democratic innovation and governance* (págs. 209-224). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Boix, A. (2015). Apuntes sobre algunas consecuencias de la reforma local de 2013. *Papeles*, 37-52.
- Bourdieu, P. (1997). Espiritu del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. En *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción* (págs. 89-125). Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama.
- Brenner, N. (2017). La «glocalización» como estrategia espacial estatal: el empresarialismo urbano y la nueva política de desarrollo desigual en Europa Occidental. En *Teoría urbana crítica y políticas de escala*. Barcelona: Icaria.
- Brenner, N., & Theodore, N. (2002). Preface: From the "New Localism" to the Spaces of Neoliberalism. *Antipode*, 341-347.
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2010). After neoliberalization? *Globalizations*, 7(3), 327-345.
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2015). Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados. En *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Traficante de Sueños.
- Brugué, Q. (2009). Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa. En M. Parés, *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (págs. 121-138). Barcelona: Ariel.
- Brugué, Q., & Gallego, R. (2001). ¿Una administración pública democrática? En J. Font, *Ciudadanos y decisiones políticas* (págs. 43-58). Barcelona: Arie.
- Brugué, Q., Casademont, X., Grifeu, J., & Prieto-Flores, O. (2018). Democràcia directa local: consideracions sobre les consultes municipals. *Revista catalana del dret públic*, 57, 1-16.
- Buldain, B. (2011). *Historia Contemporánea de España, 1808-1923*. Madrid: Akal.
- Calderón, B. (1992). *Crecimiento y transformación de Valladolid: 1960-1988*. Valladolid: Ediciones Grapheus.
- Calle, Á. (2015). El municipalismo político y social. Paradigmas y propuestas. En Á. Calle, & R. Vilaregut, *Territorios en democracia. El municipalismo a debate* (págs. 13-38). Barcelona: Icaria.

- Calle, Á. (2016). Ciclos políticos y ciclos de movilización social. Entre el 15M, Podemos y Nuevos Municipalismos. *Historia actual Online*, 40(2), 79-94.
- Calle, Á., & Vilaregut, R. (2015). *Territorios en democracia: El municipalismo a debate*. Barcelona: Icaria.
- Calvo, A., & de Diego, A. (2019). Municipalismo Democrático: Las organizaciones municipalistas. En L. Roth, A. Monterde, & A. Calleja, *Ciudades democráticas. La revuelta municipalista en el ciclo post 15-M* (págs. 231-256). Barcelona : Icaria.
- Camps, J. L.-A. (2010). Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum. *Anuario del Gobierno Local*, 447-486.
- Candia, F. (s/f). La educación social en los planes comunitarios de Galicia. 1-13.
- Cañellas, A. (2010). La reforma administrativa en España 1956-1958. *Revista de Estudios Políticos*(148), 193-221.
- Caramani, D. (2020 [2013]). *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University.
- Carmona, P. (2015). La democracia local. Memorias del común, el federalismo y los municipios libres. En A. Calle, & R. Vilaregut, *Territorios en democracia. El municipalismo a debate* (págs. 39-52). Barcelona: Icaria.
- Carrera, E., Brugué, Q., Casademont, X., & Serra, M. (2019). El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica. *Revista Española de Investigaciones Científicas*(168), 3-20.
- Castells, M., & Borja, J. (2002). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la globalización*. Barcelona: Taurus.
- Castillo, P. (1994). *El comportamiento político y electoral*. Madrid: CIS.
- Castoriadis, C. (1976). *La institución imaginaria de la sociedad*. Barcelona: Tusquets.
- Cátedra de participación e innovación democrática. (2017). *Evaluación de los presupuestos participativos del Ayuntamiento de Zaragoza*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza y Ayuntamiento de Zaragoza.
- Cátedra de participación e innovación democrática. (2018). *Evaluación de los presupuestos participativos del ayuntamiento de Zaragoza 2018 (2ª edición). Avance de resultados*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza y Ayuntamiento de Zaragoza.
- Cátedra de participación e innovación democrática. (2020). *Balance final de la 2ª edición de los presupuestos participativos del Ayuntamiento de Zaragoza. Informe ejecutivo. Evaluación*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza y Ayuntamiento de Zaragoza.
- Cebrián, E. (2015). Soberanía nacional y representación política en la Constitución Española de 1812. *Revista de Historia y Pensamiento Contemporáneos XIX y Veinte*, 46-67.

- Cernadas, A., Chao, L., & Pineda, C. (2017). Participación ciudadana: de la participación en la gestión a la gestión de la participación. *Política y sociedad*, 54(1), 163-189.
- CGLU. (2016). *Documento marco de CGLU para ciudades intermedias. Planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible de las ciudades intermedias*. CGLU.
- CIMAS. (2017). *INFORME FINAL. Presupuestos participativos en Valladolid 2017*. Ayuntamiento de Valladolid.
- Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The managerial state*. London: SAGE.
- Colectivo Zaragoza Rebelde. (2009). *Zaragoza Rebelde. Guía de movimientos sociales y antagonism. 1975-2000*. Zaragoza.
- Collins, P. H. (2017). The Difference That Power Makes: Intersectionality and Participatory Democracy. *Investigaciones Feministas*, 8(1), 19-39.
- Concellaría de Participación, Innovación Democrática e Mocidade. (2016). *Encontros con mocidade*. A Coruña: Concello de A Coruña.
- Concellería de Rexeneración Urbana e Dereito á Vivenda. (2017). *Estudio de alternativas para a mellorar da accesibilidade peonil no Camiño do Vixia*. A Coruña: Concello da Coruña.
- Concello de A Coruña. (2017). *Eidus Coruña. Modelo de desarrollo urbano de la ciudad de A COruña 2017-2013*. Ministerio de Fomento.
- Cooperativa Estel. (2018). *Naves do Metrosidero. Proxecto ampliado de usos e mecánicas de xestión*. A Coruña: Concello da Coruña.
- Dahl, R. (1956). *A preface to democratic theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, R. (1967). The City in the Future of Democracy. *American Political Science Review*, 61, 953-970.
- Davies, J. (2011). *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*. Bristol: Bristol University Press.
- Davies, J. (2012). Network governance theory: a Gramscian critique. *Environment and Planning*, 44, 2687-2704.
- Davies, J., & Blanco, I. (2017). Austerity urbanism: Patterns of neo-liberalization and resistance in 6 cities of Spain and the UK. *Environment and Planning*, 1517-1536.
- De Miguel, R. (2014). Metamorfosis urbana en Zaragoza. *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, XIX(1083).
- De Sousa Santos, B. (2004). *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Quito: Abya Yala.
- Debord, G. (1999). *La sociedad del espectáculo*. Valencia: Pre-textos.
- Del Molino, S. (2016). *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.
- Della Porta, D., Fernández, J., Kouki, H., & Mosca, L. (2017). *Movement Parties against austerity*. Cambridge: Polity Press.

- Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Diani, M., & McAdam, D. (2003). *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Dias, N., Enríquez, S., & Júlio, S. (2019). *Participatory Budgeting World. Atlas 2019*. Cascais: Epopéia - Make It Happen.
- Dias, N., Enríquez, S., Cardita, R., Júlio, S., & Serrano, T. (2021). *Participatory Budgeting World. Atlas 2020-2021*. Cascais: Cimpres.
- Díaz, F., Lourés, M. L., & Martínez, I. (2018). Zaragoza: Retrato de una ciudad en transición. Panorama socio-político previo a las elecciones municipales de mayo de 2015. *Working Paper Series. Contested_Cities*, 1-28.
- Dogan, M., & Pelassey, D. (1990). *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*. Nueva Jersey: Chatham House.
- Domènech, X. (2020). *Un haz de naciones. El Estado plurinacional en España (1830-2017)*. Barcelona: Ediciones Península.
- Downing, K. (1995). Model or Metaphor? A critical review of the Policy Network Approach. *Political Studies*, 45(1), 136-158.
- Easton, D. (1989 [1965]). *Un esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ebrópolis. (2019). *Informe anual de indicadores 2017*. Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza.
- Ergosofera. (2016). *Informe sobre a proposta inicial de reorganización do Municipio da Coruña en distritos*. A Coruña: Concello da Coruña.
- Escobar, O. (2019). Facilitators: the micropolitics of public participation and deliberation. En S. Elstub, & O. Escobar, *Hand book of democratic innovation and governance* (págs. 178-195). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Escudero, L., & Piñeira, M. (2005). Los procesos de urbanización difusa y conformación del área metropolitana de A Coruña. *Biblioteca virtual Miguel de Cervantes*.
- Expósito, E. (2013). Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administraciones Públicas*, 361-401.
- Factoría de Soluciones. (2017). *Estudio diagnóstico colaborativo sobre la participación ciudadana en el municipio de Zaragoza*. Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza.
- Fernández, J. (2019). La colonialidad interna estructural en la construcción de la Europa moderna: forma-Estado, forma-Nación y dialéctica Norte-Sur. En *Descolonizar Europa. Ensayos para pensar históricamente desde el sur* (págs. 155-194). Madrid: Brumaria.

- Fernández, J. L., Morán, n., & Prats, F. (2018). *Ciudades en movimiento. Avances y contradicciones de las políticas municipalistas ante las transiciones ecosociales*. Foro de Transiciones.
- Fernández, S. (2019). *Municipalismo y asalto institucional. Una visión descreída*. Madrid: Traficante de Sueños.
- Fernández-Maroto, M. (2015). El Plan General de Valladolid de 1984. En los orígenes de un nuevo modelo urbano. *Ciudades*, 18, 255-263.
- Fernández-Maroto, M. (2019). *Una aproximación a las inercias de la planificación urbanística reciente en España a través del caso de Valladolid (1979-2012)*. Universidad de Valladolid: Tesis doctoral.
- Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Font, J., & Medina, L. (2001). Consejos ciudadanos en España: ¿un despilfarro europeo? En J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas* (págs. 153-173). Barcelona: Ariel.
- Font, J., Alarcón, P., Galais, C., & Smith, G. (2017). Procesos participativos y crisis: ¿participación como respuesta a la crisis o participación recortada por la crisis? *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 2(47), 151-166.
- Font, J., Blanco, I., Gomá, R., & Jarque, M. (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales. *XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía"*, 113-140.
- Font, J., Pasadas, S., & Fernández-Martínez, J. (2019). Participatory Motivations in Advisory Councils: Exploring Different Reasons to Participate. *Journal of Representative Democracy*, 1-19.
- Font, J., Smith, G., Galais, C., & Alarcon, P. (2017). Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research*, 1-22.
- Font, N., & Subirats, J. (2000). *Local y sostenible*. Barcelona: Icaria.
- Font, N., & Subirats, J. (2001). La participación pública en los procesos de Agenda 21 Local. En J. Font, *Ciudadanos y decisiones políticas* (págs. 186-200). Barcelona: Ariel.
- Foucault, M. (1979). Nietzsche, la Genealogía, la Historia. En *Microfísica del poder* (págs. 7-30). Madrid: Las Ediciones de La Piqueta.
- Foucault, M. (Julio-Septiembre de 1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*(3), 3-20.
- Foucault, M. (1999 [1994]). La gubernamentalidad. En *Estética, ética y her-meneútica*. (págs. pp. 175-198). Barcelona: Paidós.
- Fraser, N. (1985). What's Critical about Critical Theory? The case of Habermas and Gender. *New German Critique*(35), 97-131.
- Fraser, N. (2013). ¿Triple movimiento? Entender la política de la crisis a la luz de Polanyi. *The new left review*, 125-140.

- Fraser, N. (2016 [2000]). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era «postsocialista». (T. d. Sueños, Ed.) *New left review en español*, 2, 67-88.
- Fraser, N., Boltanski, L., & Corcuff, P. (2019). *Contra la izquierda conservadora. Una crítica radical del capital sin nostalgia estatista*. Madrid: Clave intelectual.
- Gallego, M., & González, J. (1975). *Análisis del desarrollo urbano de La Coruña*. 67-93: Ciudad y territorio.
- Ganuzo, E., & Baiocchi, G. (2012). The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1-19.
- Ganuzo, E., & Francés, F. (2012a). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ganuzo, E., & Francés, F. (2012b). The deliberative turn in participation: the problem of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting. *European Political Science Review*, 4(2), 283-302.
- Ganuzo, E., & Mendiharat, A. (2020). *La democracia es posible. Sorteo cívico para rescatar el poder de la ciudadanía*. Bilbao: Consonni.
- Ganuzo, E., & Menendez-Blanco, M. (2020). ¿Te ha tocado? El sorteo llega a la política de Madrid. *Recerca*(25), 1-15.
- Ganuzo, E., & Nez, H. (2012). Las paradojas de la participación: conflictos entre saberes en los nuevos dispositivos participativos. *Praxis Sociológica*(16), 79-98.
- Ganuzo, E., Nez, E., & Morales, E. (2014). The Struggle for a Voice: Tensions between associations and citizens in participatory budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(6), 2274-2291.
- Garcés, M. (2017). *Nueva ilustración radical*. Barcelona: Anagrama.
- García Linera, A. (2015). El Estado y la vía al socialismo. *Nueva Sociedad*, 259, 143-161.
- García, B. (2017). *Nuevas perspectivas de participación. Análisis de las políticas públicas de participación de A Coruña*. Universidade Da Coruña: Trabajo de fin de grado.
- GEA. (2019). *Presupuestos Participativos de Valladolid 2018-2019. Memoria Final*. Valladolid.
- GEA. (2020). *Presupuestos participativos de Valladolid 2019-2020. Memoria final*. Valladolid.
- Genro, T., & Souza, U. d. (2003 [1997]). *El Presupuesto Participativo: La experiencia de Porto Alegre*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*. Barcelona: Taurus.
- Goldfrank, B. (2019). Participatory Democracy in Latin America? Limited Legacies of the Left Turn. En M. Balán, & F. Montambeault, *Legacies of the left turn in Latin*

- America* (págs. 135-160). Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Gomá, R., & Font, J. (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas. En J. Font, *Ciudadanos y decisiones políticas* (págs. 61-76). Barcelona: Ariel.
- Gomá, R., González, R., Ibarra, P., & Martí i Puig, S. (2018). Coyunturas, movilizaciones sociales e impactos políticos. En S. Martí i Puig, R. González, R. Gomà, & P. Ibarra, *Movimientos sociales y derecho a la ciudad. Creadores de democracia radical* (págs. 26-42). Barcelona: Icaria.
- Gómez, C. (2006). Organizaciones vecinales y participación ciudadana. El caso de la ciudad de Zaragoza. *Revista Internacional de Organizaciones*, 0, 45-64.
- González, M. (2018). Del enfoque integrado de desarrollo urbano sostenible de la Unión europea al paradigma de la gobernanza urbana en España. En M. Alonso, *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado* (págs. 35-64). Barcelona: Tirant lo Blanch.
- Gramsci, A. (2009 [1971]). *La política y el Estado moderno*. Madrid: Diario Público.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Guarneros-Meza, V., Tellería, I., Blas, A., & Pill, M. (2018). The jewel in the crown: Co-optative capacity and participation during austerity in Cardiff and San Sebastian-Donostia. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1096-1113.
- Gutiérrez, V., & Rodríguez-Villasante, T. (2001). El movimiento vecinal. Trayectorias y perspectivas. En E. Grau, & P. Ibarra, *Participando en la red : anuario de movimientos sociales* (págs. 70-86). Bilbao: Métrica.
- Habermas, J. (1996 [1992]). *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Hall, J., & Ikenberry, J. (1993 [1991]). *El Estado*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hall, S. (2018). *El largo camino de la renovación. El thatcherismo y la crisis de la izquierda*. Madrid: Lengua de Trapo.
- Han, B.-C. (2018). *En el enjambre*. Barcelona: Herder.
- Harris, C. (2019). Mini-publics: design choices and legitimacy. En S. Elstub, & O. Escobar, *Democratic Innovation and Governance* (págs. 45-59). Chentelham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Harvey, D. (2007). De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío. En *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica* (págs. 366-390). Madrid: Akal.
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes: Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Head, B. (2007). Community Engagement: Participation on Whose Terms? *Australian Journal of Political Science*, 42(3), 441-454.

- Head, B. (2008). Wicked Problems un Public Policy. *Public Policy*, 3(2), 101-118.
- Heclo, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. En A. King, *The American Political System*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Hughes, O. (1996). La nueva gestión pública. En Q. Brugué, & J. Subirats, *Lecturas de Gestión Pública* (págs. 101-132). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ibarra, H. (2000). Descentralización del Estado y poder local: Presupuestos teóricos analíticos. *Ecuador Debate*(50), 219-240.
- Ibarra, P. (2011). *Democracia relacional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ibarra, P. (2018). Introducción. Hacia nuevas formas de acción colectiva social. En P. Ibarra, S. M. Puig, M. Cortina-Oriol, & A. S. Mittelman, *Nuevos movimientos sociales. De la calle a los ayuntamientos* (págs. 7-32). Barcelona: Icaria.
- Ibarra, P., & Blas, A. (2006). *La participación: estado de la cuestión*. Vitoria: Hegoa. UPV/EHU.
- Ibarra, P., Martí, S., & Gomá, R. (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- Iglesias, J. (2010). El municipalismo. Cambiar el poder municipal para mejorar nuestras vidas y transformar la sociedad. *Seimari d'economia crítica Taifa, Informe 9*.
- Iglesias, M., Martí-Costa, M., Subirats, J., & Tomàs, M. (2011). *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria.
- Janoschka, M., & Mota, F. (2018). *De la protesta a la propuesta. Un diagnóstico sobre los Ayuntamientos del Cambio*. Documento de trabajo: ContestedCities.
- Janoschka, M., & Mota, F. (2020). New municipalism in action or urban neoliberalisation reloaded? An analysis of governance change, stability and path dependence in Madrid (2015–2019). *Urban Studies*, 1-17.
- Jessop, B. (1999). The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas. *Journal of the Hellenic Diaspora*, 25, 41-77.
- Jessop, B. (2001). Institutional (re)turns and the strategic-relational approach. *Environment and planning*, 33, 1213-1235.
- Jessop, B. (2007). From micro-powers to governmentality: Foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power. *Political Geography*, 26, 34-40.
- Jessop, B. (2008 [2002]). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Catarata.
- Jessop, B. (Julio-Septiembre de 2014 [2010]). El Estado y el poder. *Utopía y praxis latinoamericana*(66), 19-35.
- Jessop, B. (2017). *El Estado: Pasado, Presente y Futuro*. Madrid: Catarata.

- Jonas, A. E., While, A., & C. Gibbs, D. (2004). State modernisation and local strategic selectivity after Local Agenda 21: evidence from three northern English localities. *Policy & Politics*, 151-168.
- Jordana, J. (2007 [1995]). El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? En C. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (págs. 505-526). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Katz, R., & Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), 5-28.
- Kenis, P., & Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. En R. Mayntz, & B. Marin, *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (págs. 25-59). London: Westview Press.
- Kitschelt, H. (2006). Movement Party. En R. Skatz, & W. Crotty, *Handbook of Party Politics* (págs. 278-290). Londres: Sage.
- Klein, N. (2011). *La doctrina del shock: el auge del capitalismo*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: SAGE Publications.
- Kropotkin, P. (2016 [1902]). *El apoyo mutuo: un factor de evolución*. Logroño: Pepitas de Calabaza.
- Laclau, E., & Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Laval, C., & Dardot, P. (2013). El gobierno empresarial. En *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Laval, C., & Dardot, P. (2015). *Común: Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Lérida: Gedisa.
- Lefebvre, H. (1976). *Revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- Levine, P., Fung, A., & Gastil, J. (2005). Future directions of public deliberation. *Journal of public deliberation*, 7(1).
- Lindblom, C. (1977). *Politics and markets: the world's political economic systems*. New York: Basic Books.
- López, E. R. (2015). *Por qué fracasó la democracia en España. La Transición y el régimen del '78*. Madrid: Traficante de Sueños.
- Manero, F. (2010). La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones. *Cuadernos geográficos*, 47, 47-71.
- Marco, R., & Buil, C. (2010). *Zaragoza. 1908-2008. Arquitectura y urbanismo*. Zaragoza: Colegio de Arquitectos de Aragón.
- Marin, B., & Mayntz, R. (1991). *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Köln: Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme.

- Marquetti, A. (2002). O Orçamento Participativo Como Uma Política Redistributiva em Porto Alegre. *Departamento de Economia, PUCRE*, 6681, 1-21.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. (1992). Policy Communities and Issue Networks. Beyond Typology. En D. Marsh, & R. A. Rhodes, *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Martí Gilabert, F. (2003). *La desamortización española*. Madrid: Rialp.
- Martí, J., Pascual, J., & Rebollo, Ó. (2005). *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y reflexiones*. Madrid: RED ALMAR.
- Martí, M., Blanco, I., Parés, M., & Subirats, J. (2016). Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso. En A. Rofman, *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral* (págs. 27-52). Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Martí-Costa, M., & Mérida, J. (2015). Zaragoza: ¿Hay vida más allá de la Expo? En J. Subirats, & M. Martí-Costa, *Ciudades y cambio de época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España* (págs. 160-188). Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Martínez, F. (2021). *Cuando la ciudad latía: el movimiento vecinal en Galicia (1964-1982)*. Universidad Complutense de Madrid: Tesis doctoral.
- Martínez, I. (2018). La trinchera de la proximidad. En *Ciudades sin miedo. Guía del movimiento municipalista global* (págs. 23-29). Barcelona: Icaria.
- Martínez, M. (2021). *Comuneros. El rayo y la semilla (1520-1521)*. Eujoa: Hoja de Lata.
- Martínez, R., Cruz, H., Blanco, I., & Salazar, Y. (Abril-Junio de 2019). La innovación social, ¿prácticas para producir autonomía, empoderamiento y nueva institucionalidad? *Revista Internacional de Sociología*, 77(2), 1-16.
- Martínez-Palacios, J. (2018). Problemas de la institucionalización y la profesionalización de la participación en contextos de profundización democrática. *Revista Internacional de Sociología*, 1-8.
- Martínez-Palacios, J. (2019). El giro participativo neoliberal. Institucionalización de la participación ciudadana en España (1978-2017). *Texto no publicado*.
- Meiksins, E. (2018 [1991]). *La prístina cultura del capitalismo. Un ensayo sobre el Antiguo Régimen y el Estado Moderno*. Madrid: Traficante de Sueños.
- Mérida, J. (2019). De señoríos étnicos a funcionarios: la institucionalización de la comuna de San José de Cocotog. En J. Rayner, & J. Mérida, *Las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional* (págs. 73-106). Quito: IAEN.
- Mérida, J. (2021). La democracia es posible. Sorteo cívico y deliberación para rescatar el poder de la ciudadanía/ Ernesto Ganuza y Arantxa Mendiharat. *Revista Española De Ciencia Política*, 56, 205-209.

- Mérida, J., & Telleria, I. (2021). ¿Una nueva forma de hacer política? Modos de gobernanza participativa y Ayuntamientos del Cambio en España (2015-2019). *GAPP*, 92-110.
- Minguijón, J. (2016). *La génesis de Ganemos Zaragoza. Un estudio desde la sociología relacional*. Tesis doctoral, Departamento de Psicología y Sociología: Universidad de Zaragoza.
- Minguijón, J., & Pac, D. (2019). El caso de Ganemos Zaragoza. Una aproximación desde la sociología relacional. *Revista Internacional de Sociología*, 77, 1-15.
- Mir, J. (2018). Nuevos Movimientos Sociales. De la Calle a los Ayuntamientos. En P. Ibarra, S. Martí i Puig, M. Cortina-Oriol, & A. Sirbman Mitelban, *Nuevos Movimientos Sociales. De la calle a los Ayuntamientos* (págs. 117-132). Barcelona: Icaria.
- Monedero, J. (2012). El programa de máximos del neoliberalismo. Informe a la Trilateral de 1975. *Sociología Histórica*, 289-310.
- Monedero, J. C. (2018). ¿Por qué a la izquierda le cuesta tanto gobernar? La selectividad estratégica del Estado y la desventaja de la izquierda. En J. C. Monedero, *La izquierda que asaltó el algoritmo* (págs. 152-190). Madrid: Catarata.
- Monterde, A. (2019). De la emergencia municipalista a la ciudad democrática. En L. Roth, A. Monterde, & C. Calleja, *Ciudades democráticas. La revuelta municipalista en el ciclo post-15 M*. Barcelona: Icaria.
- Montero, J., Font, J., & Torcal, M. (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación política en España*. Madrid: CIS.
- Muñoz, S. (2011). *Tratado de derecho municipal*. Madrid: Iustel.
- Murgui, N., & Ubasart, G. (2010). Viejas luchas, nuevos desafíos: una apuesta política desde el movimiento vecinal y el municipalismo alternativo. En P. Ibarra, & E. grau, *Anuario de Movimientos Sociales*. Barcelona: Icaria.
- Naredo, J. M. (2017). *Diálogos sobre el Oikos. Entre las ruinas de la economía y de la política*. Madrid: Clave intelectual.
- Naredo, J., & Montiel Márquez, A. (2011). *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Barcelona: icaria.
- Navarro, C. (1994). *Cuestionario de participación ciudadana de la FEMP*. Madrid: FEMP.
- Navarro, C. (2000). *El sesgo participativo*. Madrid: CSIC.
- Navarro, C. (2000). El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Papers*, 11-37.
- Navarro, C. (2001). Límites y contingencias de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995). En J. Font, *Ciudadanos y decisiones políticas* (págs. 95-110). Barcelona: Ariel.
- Negri, A. (2015 [1992]). *El poder constituyente*. Madrid: Traficante de sueños.

- Newton, K. (1982). Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government. *Political Studies*, 30(2), 190-206.
- Nez, H., & Ganuza, E. (2020). Del 15M a las instituciones: la democracia participativa de los indignados. *Encrucijadas*, 19, 1-19.
- Nordlinger, E., Lowi, T., & Frabbrini, S. (1988). The return to the state: critiques. *American Political Science Review*, 875-901.
- Nun, J. (2015). *El sentido común y la política: escritos teóricos y prácticos*. Buenos Aires: Fondos de Cultura Económica.
- Observatorio Metropolitano de Madrid. (2014). *La apuesta municipalista. La democracia empieza por lo cercano*. Madrid: Traficante de sueños.
- OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the deliberative wave*. OECD.
- Offe, C. (1974). Structural Problems of the Capitalist State. Class Rule and the Political System. On the Selectiveness of Political Institutions. *German Political Studies*, 1, 31-57.
- Orduña, E. (2005). *Historia del municipalismo español*. Madrid: Iustel.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1994 [1992]). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Papadopoulos, Y. (2003). Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 42, 473-501.
- Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Parés, M., & Resende, P. E. (2009). Roles, estructura y funcionamiento de los órganos de participación. En M. Parés, *Participación y calidad democrática* (págs. 168-287). Barcelona: Ariel.
- Parés, M., & Resende, P. E. (2009). Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites y radicalidades. En M. Parés, *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (págs. 77-100). Barcelona: Ariel.
- Parkinson, J. (2012). Why deliberative? The encounter between deliberation and new public managers. *Public Administration*, 82(2), 377-395.
- Parsons, T. (1989 [1951]). *El sistema social*. Alianza: Madrid.
- Parsons, W. (2007 [1960]). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO-México.
- Peck, J. (1998). Geographies of governance: TECs and the neo-liberalization of local interest. *Space and Polity*, 2(1), 5-31.
- Peck, J. (2012). Austerity urbanism: American cities under extreme economy. *City*, 626-655.

- Peters, G. (1993 [1994]). Gestionando un Estado «vaciado». En Q. Brugué, & J. Subirats, *Lecturas de Gestión Públicas* (págs. 403-418). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Peters, G. (2003 [1999]). *El Nuevo Institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Peters, G., & Pierre, J. (2004). *The politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge.
- Pindado, F. (2005). La participación no se improvisa. *Revista de estudios locales*(87).
- Pindado, F. (2009). La participación ciudadana, la vida de las ciudades. En G. d. Aragón, *Participación ciudadana para una administración deliberativa* (págs. 119-148). JFactory.
- Piñeira, M., Lois, R., & González, J. (2018). new models of urban governance in Spain during the post-crisis period: the fight against the vulnerability on a local space. *Territory, politics, governance*, 1-29.
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Poulantzas, N. (2007 [1969]). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Pozo, J. (2012). *Poder real y poder legal en la Cataluña revolucionaria de 1936*. Sevilla: Espuela de Plata.
- Prats i Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestros tiempos*. INAP.
- Preston, P. (2019). *Un pueblo traicionado. España de 1874 a nuestros días: corrupción, incompetencia política y división social*. Barcelona: Penguin Random House.
- Ragin, C. C. (1987). *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. California: University of California Press.
- Ramiro, P., & González, E. (2019). *A dónde va el capitalismo español*. Madrid: Traficante de Sueños.
- Ramos, I. (2005). Nuevos movimientos sociales y espacios de disidencia colectiva. Los centros sociales en A Coruña. En S. Romay, R. García, & J. Eulogio, *Psicología social y problemas sociales* (págs. 83-92). Biblioteca nueva.
- Raza, W. (2016). Politics of scale and strategic selectivity in the liberalisation of public service - the role of trade in services. *New Political Economy*, 21(2), 204-219.
- Rendueles, C. (2020). Igualdad política y participación. En *Contra la igualdad de oportunidades* (págs. 215-272). Barcelona: Planeta.
- Rexenerando S Coop. (2017). *Proceso participativo O Noso Patio*. A Coruña: O Noso Patio.
- Rhodes, R. (2007). Understanding governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1-22.

- Richardson, J., & Jordan, G. (1985). *Governing under pressure*. New York: Basil Blackwell.
- Rodrigo Mora, F. (2010). *La Democracia y el Triunfo del Estado. Esbozo de una revolución democrática, axiológica y civilizatoria*. Madrid: Manuscritos.
- Rodríguez, E. (2016). *La política en el ocaso de la clase media. El ciclo 15M-Podemos*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Rodríguez, E. (2018). *La política contra el Estado*. Madrid: Traficante de Sueños.
- Rosotto, A. (2012). Applying the Strategic-Relational Approach to Urban Political Ecology: The Water Management Problems of the Baixada FLuminense, Rio de Janeiro, Brazil. *Antipode*, 44(1), 122-150.
- Roth, L. (2019). Democracia y municipalismo. En L. Roth, A. Monterde, & A. Calleja, *Ciudades democráticas. La revuelta municipalista en el ciclo post-15M* (págs. 55-82). Barcelona: Icaria.
- Roth, L., Monterde, A., & Calleja, A. (2019). *Ciudades democráticas: la revuelta municipalista en el ciclo post- 15 M*. Barcelona: Icaria.
- Rousseau, J.-J. (2012 [1762]). *Del contrato social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Russon, H., & Carneiro, T. (2019). Digital participation. En S. Elstub, & O. Escobar, *Democratic innovation and governance* (págs. 205-119). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Sassen, S. (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Eudeba.
- Schmitter, P. (2007 [1974]). ¿Continúa el siglo del corporativismo? En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (págs. 613-650). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Signorelli, G. (2015). Efectos redistributivos materiales y simbólicos de la participación ciudadana: las experiencias de Montevideo, Rosario y Porto Alegre (2002-2012). *XXVIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, 1-42.
- Simón, M. (2004). El enfoque estratégico-relacional de Bob Jessop y la superación del estructuralismo. En *Más allá de las mesas separadas. El desarrollo del concepto de autonomía política en las tradiciones estructuralistas y pluralista contemporánea* (págs. 323-366). Madrid: Tesis doctoral UCM.
- Sintomer, Y., Ganuza, E., Herzberg, C., & Röcke, A. (2011). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos. Investigación sobre las experiencias de presupuestos participativos en Europa*. Amsterdam: Decouvere/TNI.
- Skinner, Q., & Strat, B. (2003). *States and Citizens. History, Theory and Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Skocpol, T. (1995 [1985]). El Estado regreso al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En G. Romeo, A. Adrianzén, J. Cotler, & S. López ,

- Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias* (págs. 92-129). Lima: IEP.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spivak, G. (1998). ¿Puede hablar el sujeto subalterno? *Praxis Tertius*(6), 175-235.
- Stravrides, S. (2016). *Hacia la ciudad de umbrales*. Madrid: Akal.
- Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En J. Font, *Ciudadanos y decisiones políticas* (págs. 33-42).
- Subirats, J. (2015). Todo se mueve. Acción colectiva, acción conectiva. Movimientos, partidos e instituciones. *Revista Española de Sociología*, 23, 123-131.
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.
- Subirats, J., & Rendueles, C. (2016). *Los (bienes) comunes. ¿Oportunidad o espejismo?* Barcelona: Icaria.
- Subirats, J., Parés, M., & Blanco, I. (2009). Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el análisis de las políticas públicas. En M. Parés, *Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (págs. 367-398). Barcelona: Ariel.
- Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25-48.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11), 1991-2006.
- Swyngedouw, E. (2018). *Promises of the political. Insurgent cities in a post-political environment*. Massachusetts: The MIT Press.
- Sztompka, P. (1995 [1993]). El devenir social: la esencial del cambio histórico. En *Sociología del cambio social* (págs. 239-258). Madrid: Alianza Editorial.
- Tarinski, Y. (2018). *City, Municipality, Commons*. Towards Autonomy.
- Tarrow, S. (1997). *El poder de los movimientos sociales: la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Universal.
- Thompson, M. (2020). What's so new about New Municipalism? *Progress in Human Geography*, XX(X), 1-26.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza editorial.
- Tocqueville, A. d. (2016 [1911]). *El antiguo Régimen y la Revolución*. Granada : Comares.
- Ubasart, G. (2012). Municipalismo alternativo y popular ¿Hacia una consolidación de las tesis del nuevo localismo y la politización del mundo local? *Revista de Estudios Políticos*, 135-162.

- Ubasart, G. (2018). Apuestas municipalistas: un salto de escala. En P. Ibarra, S. Martí i Puig, M. Cortina-Oriol, & A. Sribman, *Nuevos movimientos sociales. De la calle a los ayuntamientos* (págs. 65-76). Barcelona: Icaria.
- Urales, F. (2015). *Los municipios libres*. Palma: Columnia.
- Ureta, M. (2017). La emergencia de las 'plataformas vecinales independientes' que gobiernan en Bizkaia: un híbrido entre movimiento social y partido político como alternativa (1991-2017). *Encrucijadas*(13).
- Valladolid Toma La Palabra. (2015). *Programa elecciones municipales mayo 2015*.
- Vilaregut, R. (2018). El dentro y el afuera. Apuntes de dos años de gestión municipal. En P. Ibarra, S. Martí i Puig, M. Cortina-Oriol, & A. Sribman, *Nuevos movimientos sociales. De la calle a los ayuntamientos* (págs. 133-140). Barcelona: Icaria.
- Villasante, T. (1976). *Los vecinos en la calle. Por una alternativa democrática a la ciudad de los monopolios*. Madrid: Ediciones de la Torre.
- Villasante, T. (1995). *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Madrid: Ediciones HOAC.
- Villasante, T., & Alberich. (1993). Experiencias de participación ciudadana en municipios: análisis y propuestas. *Alfoz*, 104-105.
- Vontade metropolitana. (2018). *Proceso participativo Área Metropolitana da A Coruña*. A Coruña: Vontade metropolitana.
- VVAA. (2018). *Ciudades sin miedo. Guía del movimiento municipalista global*. Barcelona: Icaria.
- Wacquant, L. (2015 [2001]). Marginalidad urbana en el próximo milenio. En *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio* (págs. 165-188). Buenos Aires: Manantial.
- Wallerstein, I. (2004). El ascenso y futura decadencia del sistema-mundo capitalista: conceptos para un análisis comparativo. En I. Wallerstein, *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Un análisis de sistemas-mundo* (págs. 85-114). Madrid: Akal.
- Walliser, A. (2013). New urban activisms in Spain: reclaiming public space in the face of crises. *Policy & Politics*, 41(3), 329-350.
- Walliser, A., & De la Fuente, R. (2018). Los nuevos activismos urbanos y la institucionalidad del cambio en Madrid. En N. Barón-Yelles, & J. Romero, *Cultura territorial e innovación social: ¿Hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?* (págs. 95-114). Valencia: Publicacions de la Universitat de Valencia.
- Weber, M. (2002 [1922]). Sociología del Estado. En *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (págs. 1047-1117). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Young, I. M. (2000). La democracia y "el otro": más allá de la democracia deliberativa. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 5(1), 41-56.

Zaragoza en Común. (2015). *Programa electoral colaborativo Zaragoza en Común*. Zaragoza.

Zazo, A. (2010). Procesos de urbanización de la huerta zaragozana. *Ciudades para un futuro sostenible*.

ANEXOS

ZARAGOZA

Área	Cargo	Código	Fecha
Política	Consejera de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto (2015-2019)	Z_P_CP	10/01/2020
	Asesor consejera de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto	Z_P_A	13/01/2020
	Consejero de Urbanismo y Sostenibilidad (2015-2019)	Z_P_CU	22/01/2020
	Alcalde de Barrio Rural Garrapinillos	Z_P_G	03/02/2020
	Alcalde Barrio Rural La Cartuja Baja	Z_P_CB	20/01/2020
Técnica ¹²⁹	Coordinador Área Derechos Sociales (2015-2019)	Z_T_CADDSS	02/03/2020
	Coordinador Área de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto (2016-2019)	Z_T_CAP	14/02/2020
	Director de Servicios de Planificación y Diseño Urbano	Z_T_DP	28/01/2020
	Jefe Coordinación de Programas y Centros Cívicos	Z_T_CC	04/02/2020
	Arquitecta Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda	Z_T_ZV	05/02/2020
Sociedad civil	Representante Vecinal Distrito Sur	Z_S_DS	24/01/2020
	Secretariado participación Federación Asociación de Barrios de Zaragoza (FABZ)	Z_S_FB	17/01/2020

¹²⁹ Hay que señalar que se intentó realizar en varias ocasiones se propuso llevar a cabo una entrevista con la responsable técnica de la Oficina de Participación Ciudadana pero no fue aceptada

	Presidente Unión Vecinal Cesaraugusta	Z_S_UV	03/02/2020
	Asociación de Vecinos de Las Fuentes	Z_S_LF	16/01/2020
	Presidenta FAPAR Zaragoza	Z_S_FP	15/01/2020
	Trabajadora Social Asociación de Vecinos de Delicias Manuel Viola	Z_S_D	16/01/2020
	Miembros Asociación Vecinal San José (entrevista grupal)	Z_S_SJ	07/02/2020
	Ciudadana a nivel individual	Z_S_C	23/01/2020

VALLADOLID

Área	Cargo	Código	Fecha
Política	Concejal Delegado General de Participación Ciudadana y Deportes	V_P_CP	22/10/2019
Técnica	Directora Área de Participación Ciudadana	V_T_DPC	22/10/2019
	Jefe Técnico Sección de Instalaciones Deportivas	V_T_JD	22/10/2019
	Facilitador PsPt	V_T_F1	23/10/2019
	Facilitadora PsPt	V_T_F2	23/10/2019
Sociedad civil	Red Delicias joven	V_S_RDJ	19/10/2019
	Red Delicias Adulto	V_S_RDA	19/10/2019
Grupo de discusión	Concejal Delegado General de Participación Ciudadana y Deportes, Facilitador PsPt y Fundación Entretantos	V_GD	20/10/2019

A CORUÑA

Área	Cargo	Código	Fecha
Política	Concejala de Participación e Innovación Democrática	C_P_CP	24/10/2019
	Asesora de Participación e Innovación Democrática	C_P_A	25/10/2019
Técnica	Jefa del Servicio de Participación Ciudadana e Innovación	C_T_JS	24/11/2019
	Técnico de participación ciudadana y miembro de la coordinadora de Marea Atlántica	C_T_TC	24/10/2019
	Mediadora comunitaria y contratada externa en varios procesos de participación	C_T_MC	23/10/2019
Sociedad civil	Presidente Asociación de Vecinos Castrillón 1980-2006	C_S_AVC	24/10/2019
	Dirigente Vecinal	C_S_DV	24/10/2019