

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/360554706>

El municipalismo en España. Hacia una nueva selectividad estratégica del Estado local

Chapter · May 2022

CITATIONS

0

READS

30

1 author:



[Juan Mérida](#)

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

23 PUBLICATIONS 40 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



POLURB 2015 [View project](#)



Gobernanza participativa selectividad estratégica y Ayuntamientos del Cambio [View project](#)

EL MUNICIPALISMO EN ESPAÑA

Hacia una nueva selectividad participativa del Estado local

Juan Mérida

RESUMEN

El presente capítulo presenta los aportes del nuevo municipalismo en España a la gobernanza participativa. Para ello primeramente se enmarca el debate sobre la gobernanza, sus modelos y la crisis del modelo neoliberal, exponiendo las principales propuestas del municipalismo ante esta situación. Seguidamente, se expone el marco teórico utilizado para esta investigación basado en el Enfoque Estratégico Relacional (EER) de Bob Jessop, una mirada que permite analizar el modelo de gobernanza desde varias dimensiones relaciones: articulación institucional, modo de intervención estatal y modo de representación de la red de gobernanza. En función de estas dimensiones, en la última parte del capítulo se exponen los primeros resultados de la investigación doctoral en curso. Si bien se observa una recuperación y ampliación de la fase de experimentación participativa previa a la crisis de 2008, las limitaciones de las administraciones locales para dotar de recursos estas prácticas y la cultura participativa heredada, basada en unas relaciones selectivas entre actores políticos y determinados agentes de la sociedad civil, dificulta que el nuevo modelo de gobernanza participativa implementada por el nuevo municipalismo, tenga un mayor impacto redistributivo.

1. INTRODUCCIÓN

En el siguiente capítulo se analizan los cambios y continuidades producidos en el modelo de gobernanza participativa español a partir de la llegada al gobierno municipal de las confluencias municipalistas en 2015. A través de un análisis panorámico de las principales políticas de participación introducidas por parte de las concejalías de participación en las 15 capitales de provincia donde accedieron al poder, el estudio muestra las tendencias incorporadas durante esos cinco años en materia de gobernanza participativa. Para ello, se propone un marco analítico basado en el “Enfoque Estratégico Relacional” (EER) de Bob Jessop (Jessop, 2007; 2017), al que se le incorporan una serie de variables provenientes del estudio de redes participativas (Blanco y Gomá, 2002; Subirats, Parés, y Blanco, 2009). De esta manera, se logra dotar al marco inicial de una mayor concreción operativa.

De acuerdo a la mirada de Jessop, el Estado no se debe concebir como un ente estático, unitario y neutral, sino que se encuentra en constante cambio, producto de un acumulado de relaciones conflictivas y desiguales que hace que determinadas fuerzas sociales tengan una mayor posibilidad para acceder y definir las políticas públicas. Es lo que Jessop llama “selectividad estratégica” (1999) que, en el caso de estudio, es participativa, lo que se traduce en un modo de gobernanza específico. Las posibilidades de transformar la selectividad estratégica presente, están condicionadas por la selectividad estratégica pasada, por lo que a la hora de analizar los modos de gobernanza participativa es necesario introducir la dimensión temporal.

Para responder al planteamiento expuesto, se ha dividido el capítulo en cuatro partes:

1. Desde un enfoque crítico, en el apartado dos se exponen los elementos fundamentales del paradigma de la gobernanza, definiendo la apuesta municipalista como una estrategia que permite revertir el modelo de gobernanza neoliberal y apostar por una forma de hacer política que acerca la producción de políticas públicas a la ciudadanía.
2. En el tercer apartado, se explica cómo analizar los modelos de gobernanza participativa. Para ello se exponen, las tres dimensiones del Enfoque Estratégico Relacional (EER): el modo de articulación institucional, el modo de intervención y el modo de representación. Cada uno de ellas cuenta con sus propias variables. De esta manera, se pretende dar respuesta a las preguntas centrales que articulan este libro: 1) ¿De qué manera los mecanismos participativos implementados han transformado el modelo administrativo existente?; 2) ¿En qué medida

los mecanismos de participación han permitido transformar las formas de articulación Estado-sociedad?

3. En el cuarto apartado se exponen los resultados de la investigación, explicando en una primera parte los modos de gobernanza participativa en España desde 1978 a 2015 y, en una segunda, caracterizando el modo introducido por las confluencias municipalistas.
4. Finalmente, en el último apartado, se establecen las relaciones causales entre las diferentes variables comentadas y se reflexiona sobre los límites y potencialidades de la nueva fase de institucionalización introducido por los gobiernos municipalistas, atendiendo tanto a factores internos como externos.

2. CONTEXTUALIZACIÓN

2.1.LA GOBERNANZA COMO MODELO DE GESTIÓN NEOLIBERAL: AUGE Y CRISIS

Ha pasado prácticamente medio siglo desde que se publicara en 1975 el “Informe Huntington”, considerado el manifiesto fundacional del programa neoliberal (Monedero, 2012). La crisis económica mundial de la década de los setenta, producida por el pico del petróleo y la incapacidad de los Estado-nación para afrontar los retos de la globalización, generó las condiciones para que la estrategia neoliberal se implemente de forma hegemónica.

Bajo el famoso lema “*There is no alternative*”, la primera ministra británica Margaret Thatcher, considerada una de las principales promotoras de la ofensiva neoliberal, planteó que las formas de organización tradicionales del Estado-nación ya no eran capaces de resolver los problemas de una sociedad que requería necesidades cada vez más específicas. Así como el Estado era parte del problema, comentaba, las empresas debían ser parte de la solución, por lo que se tenían que incorporar a los espacios de gestión gubernamentales. De esta manera, a partir de la década de los ochenta, se pasa de una gestión monopolizada por la burocracia estatal, a una nueva geometría del poder en la que las empresas globales alcanzan un protagonismo cada vez mayor en la gestión de servicios (Brenner, Peck, y Theodore, 2015).

Desde la perspectiva neoliberal, la función del Estado ya no debe ser “proveer” a la sociedad de los recursos necesarios para su desarrollo, sino “facilitar” la articulación de los diferentes actores de la sociedad para que lo hagan posible. Un nuevo escenario que va a dar lugar al nacimiento de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*)

(Gruening, 2001). Conceptos como “flexibilidad”, “eficiencia”, “eficacia” y “rentabilidad”, provenientes del mundo empresarial, comienzan a sustituir a otros como “rigidez”, “formalidad”, “jerarquía”, o “legalidad”, asociados a la administración tradicional (Osborne y Gaebler, 1994 [1992]).

La nueva forma de gobierno planteada supone un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Una nueva forma de gobernar que va más allá del Estado y que supone la inclusión de un mosaico de actores a los espacios formales de gobierno. Es el nacimiento de lo que se ha venido a llamar “gobernanza”, concepto omnipresente en la actualidad. Este nuevo escenario llevó a la constitución de toda una rama de estudios centrada en las “redes políticas”, llegando a considerarse gobernanza y redes como sinónimos *-governance as networks-* (Rhodes, 2007). Esto supuso un giro en la perspectiva de la ciencia política. Si anteriormente, la disciplina se había centrado en el estudio de las estructuras administrativas y sus funciones, a partir de entonces cobró un valor especial identificar qué tipo de interacciones se generaban desde los diferentes actores (Kooiman, 2003).

A medida que este nuevo modelo de gestión se desarrolle y, a su vez, se extiendan los estudios sobre esta materia, se consolidó toda una línea crítica que pone en cuestión los supuestos elementos innovadores de la gobernanza (Jessop, 1997; Swyngedouw, 2005; Davies, 2011, 2012). Estos estudios plantean que los modelos de gobernanza no se diferencian tanto del orden jerárquico al que pretendían reemplazar, funcionando más como “cosmética” (Ibarra y Blas, 2006), que como una verdadera transformación en las formas de interacción entre gobernantes y gobernados. Asimismo, frente a las visiones que planteaban que estas nuevas formas de gestión iban a producir una reducción del Estado (Peters, 1994), en realidad el volumen tanto de sus estructuras como de sus recursos no ha hecho más que aumentar en las últimas décadas. Lo que sí se habría producido es un traslado de la soberanía estatal hacia instituciones supranacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Central Europeo.

En este sentido, algunos autores (Leal, 2007). han ido incluso más lejos en esta crítica, considerando que los modelos de gobernanza, a priori más abiertos y horizontales, se han constituido como un mecanismo de legitimación de las decisiones tomadas por las élites, funcionando como un “Caballo de Troya” que permite neutralizar el conflicto de forma más eficaz que las antiguas formas de coerción estatal.

2.2. LA APUESTA MUNICIPALISTA: UNA NUEVA FORMA DE HACER POLÍTICA

Así como la crisis de los setenta, se convirtió en condición de posibilidad para la inclusión de la estrategia neoliberal, la crisis del 2008 se convirtió en condición de posibilidad para el establecimiento de nuevas alternativas al sistema económico y político establecido. La creciente vulnerabilidad de un sistema económico extremadamente financiarizado ha llevado a un contexto precarización, incertidumbre y desconfianza institucional galopante. Es en este contexto que se desarrollan un ciclo de movilizaciones en diferentes metrópolis de distintos continentes como Túnez, Nueva York, Santiago de Chile, Atenas o Madrid (Swyngedouw, 2018).

En España, bajo el eslogan “Democracia Real Ya”, en mayo de 2011 las plazas de las principales ciudades del país fueron ocupadas por lo que se llamó con posterioridad 15-M o Movimiento de los Indignados. Las protestas no solo estuvieron dirigidas a las políticas de recortes de gasto público y aumento de desempleo (20% en 2011) profundizadas a raíz de la crisis, sino contra un sistema político opaco y plagado de casos de corrupción que se podía sintetizar en el “Régimen del 78”, un conjunto de normas, instituciones y valores que configuran las relaciones de la sociedad con un poder político desde 1978 y que se basan en una desigualdad económica creciente, una degradación del sistema representativo, un desencaje profundo del modelo territorial y, finalmente, una colonización partidista de la Alta administración y otras administraciones del Estado, negando la supuesta división de poderes¹.

Tres años después, la indignación en las calles se trasladó a las instituciones. En 2014, se funda Podemos, que supo recoger la indignación surgida durante esos años de protesta, transformándola en propuesta electoral. Así, ese mismo año logró el 8% de los votos en las Elecciones Europeas, alcanzando el 16% de los votos en las Elecciones Generales un año después y poniendo en jaque el sistema bipartidista instaurado desde el fin de la dictadura a finales de los años setenta².

En paralelo al auge de Podemos, comenzó a constituirse una serie de candidaturas ciudadanas en aquellas urbes donde, precisamente, el ciclo de protestas iniciado en 2011 había tenido mayor presencia. A diferencia del proyecto político de Podemos, centrado en el acceso al poder central, las candidaturas ciudadanas tuvieron un carácter local.

1. Vallés, Josep M. (2020). Crisis de régimen y monarquía. *El País*. 18 de Agosto. <https://elpais.com/opinion/2020-08-18/crisis-de-regimen-y-monarquia.html>

2. Este se caracteriza por un sistema de partidos políticos liderado por el PSOE y el PP.

Esto a su vez influyó en las estrategias llevadas a cabo por cada uno de los proyectos. Mientras que Podemos se centró en la lucha electoral y en las estrategias comunicativas de masas, las candidaturas municipalistas consideraron la participación colectiva como principal mecanismo de organización, rompiendo con las formas jerárquicas tradicionales de los partidos políticos (Calvo y de Diego, 2019).

A diferencia del modelo de coalición, basado en la alianza electoral entre partidos, estas candidaturas se conformaron mediante confluencias, lo que supuso dar un paso más allá e integrar tanto partidos como ciudadanía mediante una estructura horizontal, descentralizada y participativa. Un modelo de organización que se ha denominado “partido-movimiento” (Kitschelt, 2006), existiendo experiencias previas tanto en otros países como Alemania y Francia (Observatorio Metropolitano de Madrid, 2014) como al interior del Estado español (Ubasart, 2012; Ureta, 2017).

Debido al carácter autónomo de cada proceso, la composición, formas organizativas y tipos de liderazgo de cada una de las candidaturas dependió del contexto político de cada ciudad. Mientras que en algunas confluencias, las plataformas de partidos estatales, representados fundamentalmente en Izquierda Unida y Podemos, lograron una presencia mayoritaria, en otras confluencias las personas independientes fueron las que ocuparon los puestos más visibles.

Los resultados en las elecciones locales del 24 de mayo de 2015 superaron todas las estimaciones. Ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia o Zaragoza pasarán a estar gobernadas por confluencias municipalistas. En total, 15 de las 50 capitales de provincia más pobladas. Es decir, una quinta parte de la población pasó a estar administrada por estos gobiernos, reforzando la crisis del sistema bipartidista español como nunca antes.

El impacto de los resultados traspasó fronteras. De esta manera, el municipalismo en España se convirtió en un referente para proyectos ciudadanos en municipios de diferentes latitudes del planeta³. Muestra de ello fue el encuentro *Fearless Cities* en 2017, promovido por el Ayuntamiento del Cambio de Barcelona y que reunió alrededor de 180 ciudades de 40 países de los cinco continentes.

¿Pero cuáles son los principios del municipalismo que lo hacen tan atractivo? ¿Qué lo diferencia de proyectos transformadores desde la escala local? Lo primero que es necesario destacar es que el nuevo municipalismo aparece como una alternativa al modelo de urbanismo neoliberal promovido en las últimas décadas (Brenner,

3. Para conocer más sobre estas experiencias, acudir al Observatorio Municipalista MINIM, enlace web: <https://minim-municipalism.org/>

Peck, y Theodore, 2015) y profundizado durante la crisis financiera iniciada en 2008 y las políticas austericistas implementadas a partir de entonces (Davies y Blanco, 2017). Frente a ello, el municipalismo plantea una estrategia fundamentada en dos pilares principales: 1) la democratización de la sociedad; 2) la socialización de la producción (Thompson, 2020). El primer pilar, supone la apuesta por una redistribución del poder y un acercamiento de la toma de decisiones a la ciudadanía. El segundo plantea la necesidad de desglobalizar los flujos económicos y acercarlos al control colectivo de las personas. En ambos, la proximidad se concibe como un elemento transversal que se erige como medio indispensable para recuperar la soberanía política y económica (Subirats, 2016; Martínez, 2018).

Para cumplir estos desafíos, una vez entren en el poder, lo primero que tuvieron que afrontar las confluencias municipalistas fue llevar a cabo una estrategia de choque contra las políticas de austeridad heredadas. Además, se desarrolló una agenda que tuvo como elementos transversales el feminismo, la sostenibilidad y la participación. En este sentido, se pueden destacar cuatro ejes fundamentales de la agenda municipalista:

- 1) Urbanismo de proximidad VS Urbanismo expansivo
- 2) Rescate social VS políticas austericistas
- 3) Remunicipalización VS Externalización
- 4) Democratización VS Elitización

En el resto del capítulo nos centramos en el cuarto punto. En este sentido, un elemento crucial a la hora de definir el nuevo municipalismo es la relación entre el qué y el cómo, entre el contenido y la forma. No solo es importante desarrollar políticas públicas alternativas al modelo de urbanismo neoliberal hegemónico sino, sobre todo, experimentar una forma de hacer política distinta que introduzca un mayor protagonismo de los grupos sociales y los movimientos en la producción de políticas públicas. Esto supone un cambio de paradigma que transita de los modelos público-empresariales propios del modelo de gobernanza neoliberal, a modelos público-comunitarios, propios de la gobernanza participativa y que suponen crear una nueva institucionalidad (Martínez, Cruz, Blanco, y Salazar, 2019).

Para analizar las formas de gobernanza participativa introducidas por los gobiernos municipalistas, y siguiendo los principales interrogantes que han sido planteados para este libro, a continuación se investigan los cambios y continuidades del modelo de gobernanza participativa tanto en su dimensión interna (esfera administrativa),

como relacional (esfera administración-sociedad). Para analizarlo, se presenta un marco de análisis que combina el Enfoque Estratégico Relacional (EER) (Jessop, 2017), con otras variables de análisis extraídas del estudio de las redes participativas (Blanco y Gomá, 2002; Subirats, Parés, y Blanco, 2009).

3. MARCO ANALÍTICO: EL ENFOQUE ESTRATÉGICO RELACIONAL, UNA PROPUESTA TEÓRICA PARA LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA

De acuerdo al Enfoque Estratégico Relacional (EER) de Bob Jessop, el Estado se concibe como un proceso dinámico, dialéctico y polifórmico (Jessop, 2007; 2017). Así, éste no debe ser entendido como un objeto estático, automatizado y racional (Weber, 2002 [1922]), sino que se constituye con una entidad cambiante, resultado de las dinámicas –y confrontaciones- históricas generadas entre la esfera estatal y social. Para analizar la naturaleza del Estado y las instituciones que la componen, Jessop establece seis dimensiones agrupadas en: 1) Dimensiones formales: modos de articulación, modos de intervención y modos de representación. 2) Dimensiones sustanciales: Base social del Estado, proyecto de Estado y visión hegemónica (Jessop, 2017).

Las dimensiones formales ponen el foco en el aparato institucional, y las sustanciales en los elementos discursivos. Como el estudio del modo de gobernanza participativo se centra en los espacios promovidos por el Estado para establecer canales de relación con otros actores de la sociedad, se ha considerado seleccionar las dimensiones formales.

A continuación, se pasa a caracterizar las dimensiones analíticas tenidas en cuenta:

3.1. MODO DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

Esta dimensión es la más estática de las tres. Sin embargo, esto no quiere decir que no pueda modificarse. Constantemente, la estructura administrativa sufre modificaciones, eliminando, modificando y creando nuevos campos. Según el enfoque weberiano, la burocracia se rige por lógicas de acción neutrales. Sin embargo, la realidad es que el funcionariado tiende a interiorizar una serie de hábitos (Bourdieu, 1997) que tienden a beneficiar ciertas agendas personales, partidistas y territoriales (Peters y Pierre, 2004). De lo anterior se deriva que los agentes estatales tienen un papel clave a la hora de definir el modo de gobernanza existente.

Para caracterizar el modo de articulación institucional, se han tenido en cuenta las siguientes variables:

- Jerarquía administrativa: El interés de esta variable es conocer el lugar jerárquico que ocupa la participación dentro del organigrama municipal.
- Recursos destinados: Para esta variable se ha decidido incluir tanto el porcentaje del presupuesto municipal, como el personal con el que cuenta en el área de participación.
- Tipo de reglamentación: El reglamento de participación establece cuáles son los canales de interacción entre institución y ciudadanía. Los criterios para analizarlos son: a) se existe reglamento de participación; b) cuál ha sido la última vez que lo aprobaron; c) cuál es su contenido, diferenciando entre tradicional e innovador.
- Grado de transversalidad: Esta variable analiza en qué medida los procesos de participación implementados inciden en otras áreas administrativas.

3.2. MODO DE INTERVENCIÓN

Para el análisis de la gobernanza no solo interesa conocer que actores están representados sino qué tipo de las relaciones que se establecen entre los diferentes agentes. Para medir esta dimensión se han establecido las siguientes variables:

- 1) Diseño de la red: En función del diseño establecido, se tiende a favorecer la representación de unos actores u otros. A la hora de valorar el diseño hay que tener en cuenta tanto el público objetivo (asociativo-individual) como el canal de relación (presencial-digital).
- 2) Distribución del poder: Una vez establecido el diseño, hay que comprender cuáles son las relaciones establecidas entre los agentes de la administración y los participantes, así como entre los propios participantes. Para ello, habrá que tener en cuenta como se toman las decisiones: agregativa o deliberativa.
- 3) Permeabilidad: El último de los indicadores está asociado al grado de incidencia que tiene la participación en las políticas públicas. Para medir este indicador, hay que tener en cuenta elementos objetivos, como el grado de ejecución de la propuesta consensuada, como aspectos más subjetivos relacionados con la percepción que tiene los propios participantes.
Modo de representación

En esta dimensión se pretende analizar que actores componen los espacios de gobernanza participativa tanto desde un plano cuantitativo (número de actores), como cualitativo (tipo de actores). Dependiendo de los resultados obtenidos, se establece un modo de representación caracterizado por un determinado grado de inclusión. La capacidad de acceso que tienen los actores a estas redes, está determinado tanto por elementos estructurales de carácter interseccional (Collins, 2017) -económicos, culturales, ideológicos, de género o raza-, como por las oportunidades generadas por la acción de los agentes estatales. En este sentido, se quiere acentuar el papel central del Estado a la hora de definir las formas de representación existentes.

Las dos variables de esta dimensión son:

- 1) Número de participantes: Este indicador está asociado al número de personas que participan en los espacios de gobernanza participativa.
- 2) Tipos de actores: A través de este indicador se pretende dar cuenta del tipo de composición social existente en los espacios de gobierno participativo.

TABLA 1: matriz para analizar los procesos de gobernanza participativa

Dimensiones EER	VARIABLES	Valores	Fuente
Modo de articulación institucional	Jerarquía administrativa	Única/Compartida	·Documentación
	Tipo de reglamentación	Tradicional/Innovador	·Documentación ·Entrevistas
	Recursos destinados	Incrementa/ Disminuye	·Documentación
	Grado de transversalidad	Bajo/Medio/Alto	·Documentación ·Entrevistas
Modo de intervención	Estructura de relaciones	Abierta/Cerrada	·Documentación
	Relaciones internas de poder	Simétrica/Asimétrica	·Documentación ·Entrevistas ·Observación
	Permeabilidad	Baja/Alta	·Documentación ·Entrevistas
Modo de representación	Número de participantes	Alto/Bajo	·Documentación
	Tipo de actores	Homogéneo/ Heterogéneo	·Documentación ·Observación

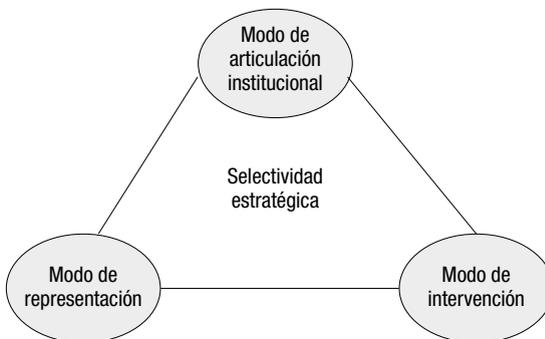
Fuente: Elaboración propia

Sobre estas dimensiones, planea el concepto de “selectividad estratégica”, definido por Jessop como el “conjunto de mecanismos

institucionales y prácticas que permiten favorecer (u obstruir) determinados intereses de clase” (Jessop, 1999: 57). Esta selectividad estratégica se expresa principalmente a través de dos formas: 1) la posibilidad de que determinados grupos sociales accedan a los espacios de decisión estatal; 2) la representación de los intereses dominantes por parte de los agentes estatales. De lo anterior se deduce que bajo el paraguas del interés general promovido por el Estado, se establecen relaciones de desigualdad que llevan a privilegiar a unos actores frente a otros. En el campo de la participación institucional, el reto es averiguar y argumentar a través de qué mecanismos se establecen estas asimetrías y qué modelos permiten una selectividad estratégica más igualitaria.

Cada dimensión del EER tiene su propia selectividad estratégica. De la misma manera, cada una de las dimensiones está condicionada por el resto. Así, en función de las relaciones establecidas, se conforman una serie de causalidades que posibilitan un determinado modo de selectividad estratégica participativa. Por tanto, el potencial metodológico de este marco consiste en caracterizar cada una de las dimensiones tanto de forma aislada, como relacional, identificando las causalidades entre las variables y el peso explicativo que tiene cada una frente al resto (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1: carácter relacional EER



Fuente: Elaboración propia

A la matriz presentada es necesario incorporar la variable temporal como factor explicativo. Como plantea Jessop: “pese a que las estructuras son estrategias selectivas, no son absolutamente restrictivas” (Jessop, 2017: 100). Si bien existe una selectividad estratégica que hace que determinados grupos de poder puedan influir en mayor medida en las decisiones del Estado, la selectividad estratégica no es

permanente y está condicionada a la coyuntura social y política de cada momento. De esta manera, se pueden conocer los cambios y continuidades que determinadas prácticas estatales promueven. Además, hay que tener en cuenta que toda selectividad estratégica presente, está condicionada por una selectividad estratégica pasada.

Considerando que la investigación presentada no está todavía finalizada, a continuación se presentan ciertas tendencias en relación a los datos empíricos obtenidos hasta la fecha. Para ello, el siguiente apartado se divide en dos partes. En la primera se caracterizan los modelos de gobernanza participativa entre 1978 y 2015, previos a la llegada al poder de las confluencias municipalistas. En la segunda, se analizan los modos de gobernanza llevados a cabo en las capitales de provincia del Estado donde las confluencias municipalistas gobernaron entre 2015 y 2019, identificando el modo de selectividad estratégico participativo establecido.

4. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS PRELIMINARES DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA: 1978-2015

Si bien, como se ha comentado, las plataformas municipalistas en España se presentan como una “nueva forma de hacer política” basada en el despliegue de múltiples canales de participación entre la administración y la ciudadanía, lo cierto es que la participación ciudadana forma parte de la organización del Estado desde la Constitución de 1978. Así, en ella se señala:

Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes [...] (Art.23.1 CE).

Corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida pública, económica, cultural y social. (Art.9.2 CE).

Pese a que se podría interpretar que tanto la participación directa como la realizada a través de los representantes políticos se encuentran al mismo nivel, lo cierto es que en el marco jurídico posterior se ha inclinado a favor de la segunda. Así lo demuestran diversas sentencias del Tribunal Constitucional en las que se plantea la participación ciudadana como una excepción en el sistema político español (Ver sentencia 119/1995 Tribunal Constitucional).

Además de la Constitución, durante la década de los ochenta se desarrollarán una serie de leyes orgánicas que complementan el marco normativo general sobre participación esgrimido en la Carta Magna. Así, se desarrolla la LO 2/1980 sobre Referéndum, la LO 3/1984 sobre

la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) y la LO 7/1985 sobre la Ley Reguladora del Régimen Local. En todas ellas, se advierte el carácter restringido de los instrumentos de participación ciudadana, siempre subordinados a la autorización de los órganos ejecutivos y parlamentarios del Estado central. Muestra de la reducida incidencia política de éstos es que desde su aprobación a nivel estatal solo se han realizado tres referéndums y se ha aprobado una ILP.

Una vez establecidas las bases normativas de la participación ciudadana, durante las siguientes dos décadas se llevó a cabo un desarrollo paulatino de los reglamentos participativos a nivel municipal. En ellos, los consejos se establecieron como principal instrumento de gobernanza participativa. Se caracterizan por ser espacios formales, con una composición reducida a grupos de interés invitados por la administración y de carácter exclusivamente consultivo (Font, 2001; Parés y Resende, 2009). Éstos se dividieron en sectoriales, dedicados a temáticas concretas, siendo los más numerosos aquellos dedicados a servicios sociales y cultura, y los territoriales, en el que el barrio o el distrito será su modelo más extendido (Navarro, 1994; Villasante; 1995). En ellos las entidades vecinales jugarán un papel esencial (Pindado, 2009).

A partir de finales del siglo XX, se implementaron nuevos instrumentos participativos importados de experiencias desarrolladas en Europa y América Latina. Entre los nuevos instrumentos destacan los planes estratégicos, las agendas locales 21, los jurados ciudadanos, los procesos de regeneración urbana o los presupuestos participativos (Gomá y Font, 2001). La apertura de los procesos de participación a nuevos actores de la sociedad generaron ciertas reticencias tanto por parte de algunos sectores de la administración, que se verán obligados a modificar su *habitus* operativo, como por parte de la propia sociedad civil, quienes vieron peligrar ciertos espacios de privilegio consolidados (Ganuza, Nez, y Morales, 2014). Además, hay que destacar la inclusión de las tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), consideradas ya en ese momento una herramienta que podía facilitar la información y participación ciudadana. Así, se abre un proceso en el que las TIC's fueron ganando importancia hasta la actualidad, en que prácticamente no se concibe la aplicación de un mecanismo participativo sin el uso de plataformas digitales.

A partir de la crisis financiera de 2008, se abrieron una nueva fase de políticas de austeridad que puso freno a la etapa de experimentación participativa anterior. No obstante, la semántica de la gobernanza participativa se mantuvo, conviviendo con la expansión de las políticas de austeridad (Davies y Blanco, 2017). Las exigencias de las directivas europeas ligadas a la transparencia y la participación,

derivaron en un aumento de las normas participativas, fundamentalmente a nivel autonómico. La necesidad de contar con profesionales de la participación en un contexto de importantes recortes en el cuerpo funcional, promovió la terciarización del servicio y, por ende, la aparición de toda una serie de empresas ligadas a la implementación de procesos participativos con un alto componente tecnológico (Martínez-Palacios, 2018).

En síntesis, se puede establecer que la evolución de los modos de gobernanza participativa en España ha pasado por diferentes etapas de institucionalización con selectividades estratégicas específicas. Si durante la década de los ochenta y noventa del siglo pasado, el modelo de gobernanza participativa estuvo caracterizado por el desarrollo de un marco normativo que restringía la participación a determinadas asociaciones además que le confería un carácter meramente consultivo, desde finales de la década de los noventa se vivió un proceso de experimentación participativa que permitió una modificación parcial de la selectividad estratégica, especialmente notoria en el modo de representación, al incluir nuevos actores disociados de las asociaciones vecinales. El comienzo de la crisis financiera de 2008 y la política de debilitamiento del Estado local mediante las políticas de recortes en el gasto municipal, supuso una reducción de esta experimentación, llevándose a cabo de forma paralela el desarrollo de un mercado ligado a la participación y la transparencia sin transformaciones sustanciales en las formas de producción de políticas públicas.

Tabla 2. Evolución modos de gobernanza participativa en España (1978-2015)

ETAPAS Escenarios EER	1978-1985	1985-2003	2003-2008	2008-2015
Modo de articulación institucional	Bases normativas	Desarrollo reglamentos	Nuevos procesos participativos	Incremento regulación Reducción recursos
Modo de intervención	Carácter Consultivo	Carácter Consultivo	Apertura diseño	Reducción procesos, inclusión TIC's
Modo de representación	Asociativo	Asociativo	Mixto (desarrollo ciudadanía)	Mixto (desarrollo ciudadanía)

Fuente: Elaboración propia

Es en este contexto, marcado por una selectividad estratégica asociada a los modos de gobernanza participativa heredados es que las confluencias municipalistas asumen el gobierno de las principales ciudades de España. A partir de un repaso panorámico de las principales políticas de participación implementadas, a continuación se

presentan los cambios y continuidades en los modos de gobernanza participativos desarrollados durante la legislatura 2015-2019.

4.2. GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN LOS AYUNTAMIENTOS DEL CAMBIO: 2015-2019

Como se ha comentado en el apartado anterior, pese a ser la administración más cercana al ciudadano, los municipios han tendido a que la participación ocupe un papel marginal en la producción de políticas públicas. Antes del 2015 en la mayoría de ciudades no existía apenas infraestructura para ello, y no se había ido más allá de la aprobación protocolaria del reglamento de participación, reduciendo los canales de comunicación con la sociedad a espacios restringidos y selectivos. Si bien hay excepciones como el Ayuntamiento de Barcelona donde a lo largo de las diferentes administraciones se ha ido consolidando toda una estructura de participación (Blanco, Salazar, y Bianchi, 2019).

Además, hay que tener en cuenta que en el momento en el que acceden al poder las confluencias municipalistas, las políticas austericistas habían supuesto la reducción de gran parte los recursos locales. A nivel económico, el gasto público entre 2008 y 2015 descendió un 7,7%, mientras que la plantilla funcional se había reducido un 16,1% (Informe Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local, 2017:104, en Blanca y Ganuza, 2018).

Por otro lado, la llegada al poder de las confluencias municipalistas, rompía con una dinámica de treinta años de *turnismo* político entre el Partido Popular, el Partido Socialista Obrero Español, y partidos regionalistas conservadores que habían hecho de las instituciones su propio patrimonio. Así, cambiar una manera de proceder administrativa instalada durante décadas, suponía enfrentarse a un reto de grandes dimensiones. En definitiva, una selectividad estratégica participativa heredada que hay que valorar a la hora de analizar los cambios y continuidades en los modos de gobernanza participativa.

Ya en el apartado 2.2. se ha hecho referencia al papel central de la gobernanza participativa en el discurso de las confluencias municipalistas, constituyéndose como un elemento identitario de las mismas. No obstante, es necesario como se traducen en políticas concretas. Para ello, se ha realizado un repaso panorámico de la gobernanza participativa en las 15 capitales de provincia en que las confluencias municipalistas formaron gobierno entre 2015-2019. En este sentido, es significativo que en todas ellas, independientemente de que gobernarán en solitario o en coalición, el departamento o área de participación estuvo a cargo de una concejalía perteneciente a las confluencias.

Siguiendo el marco teórico elaborado, a continuación se presentan los resultados divididos en las tres dimensiones del EER: modo de articulación institucional, modo de intervención y modo de representación. Para el acceso a los datos empíricos, se ha recorrido a diversas fuentes como son archivos documentales, realización de entrevistas a responsables técnicos y ciudadanía participante, así como observación de algunos de los procesos implementados. El objetivo, como se ha comentado, es identificar los cambios y continuidades en la selectividad estratégica participativa durante la legislatura 2015-2019 en las ciudades escogidas.

Modo de articulación institucional

En lo que se refiere a la jerarquía administrativa que ocupa la participación en los nuevos organigramas gubernamentales implementados a partir de 2015, hay que destacar dos aspectos. Por un lado, se aprecia cómo la participación ocupa un lugar más destacado en la jerarquía institucional. Si históricamente, había ocupado un lugar periférico en la estructura administrativa y subordinada a otras áreas de gobierno, con la llegada de las confluencias municipalistas al poder, pasa a constituirse como área autónoma y central en el organigrama municipal. Por otro lado, en línea con las nuevas demandas, se incorporan nuevos conceptos que sintetizan simbólicamente un cambio en la manera de enfocar la participación. Entre ellos, destacan los aspectos más ligados a la transparencia (Madrid, Barcelona, Zaragoza, Cádiz o Huesca), la innovación (A Coruña, Valencia) o el empoderamiento social (Pamplona, Toledo).

En cuanto al presupuesto municipal destinado a esta área, se aprecia un aumento generalizado en todos los gobiernos, destacando especialmente en Zaragoza, A Coruña, Las Palmas de Gran Canaria o Pamplona, donde se verá aumentado considerablemente. Además, existen políticas concretas que acumularán gran parte de los presupuestos destinados. En este sentido, destacan los presupuestos participativos de Madrid, Valencia, Zaragoza, Valladolid y A Coruña, en los que el porcentaje respecto a las inversiones totales llegará 30%, el 10,7%, el 11,5%, el 15% y el 15% respectivamente. A nivel de recursos laborales, de los datos a los que se ha podido acceder, destaca Madrid, con 51 funcionarios asociados al área de participación ciudadana, Palma de Mallorca y Zaragoza con 20, Pamplona con 15 o las Palmas y A Coruña con 9. Esto es especialmente notorio debido a que en la mayoría de las administraciones, el personal destinado a la participación institucional era prácticamente inexistente.

En materia de reglamentos participativos, se identifican pocos cambios. Si bien, durante la legislatura cinco ciudades (Barcelona, Cádiz,

Pamplona, Oviedo y Toledo) modificaron su reglamento, realmente solo Barcelona y Pamplona desarrollaron una modificación realmente innovadora respecto al contenido tradicional. Como se explicó en el apartado anterior, tradicionalmente los reglamentos de participación se habían destacado por establecer al consejo (territorial o sectorial) como principal espacio de gobernanza participativa, considerando a las asociaciones vecinales como el principal interlocutor con la administración. Además, se incluían otros mecanismos como la iniciativa ciudadana o la consulta que debido a la dificultad de su aplicación apenas habían sido utilizados.

Los nuevos reglamentos de Barcelona y Pamplona, comparten varias innovaciones destacables. Por una parte, supone una modificación de los mecanismos anteriores, haciéndolos más abiertos y viables. Por otra, supone incorporar nuevos mecanismos más asociados a procesos participativos que a órganos participativos estables,⁴ planteando la necesidad de consolidar espacios más inclusivos advirtiendo sobre la desigualdad en el acceso a ellos. Además, se incluye aspectos completamente innovadores respecto a reglamentos anteriores como es la inclusión del seguimiento y evaluación participativa de los procesos, la inclusión de plataformas digitales con software libre que permitan facilitar la información y la participación o la posibilidad de generar marcos de colaboración público-social para distintos fines como la cesión y gestión comunitaria de equipamientos públicos.

Finalmente, en esta dimensión se tiene en cuenta el grado de transversalidad que la participación adquiere en la estructura administrativa. Primeramente, el hecho de que el área de participación adquiere una mayor relevancia en el organigrama municipal, es un indicador de la importancia que adquiere en las políticas municipales. Pero además, la aplicación programas concretos permitirán llevar a cabo la colaboración entre áreas. Un ejemplo concreto son los presupuestos participativos, en el que diferentes áreas se reunieron de manera periódica para resolver las propuestas generadas desde la ciudadanía. Muestra de ello es que por ejemplo, en Zaragoza participaron un total de 78 técnicos pertenecientes fundamentalmente al área de urbanismo y parques y jardines o en Valladolid, donde se implicaron nueve servicios con un total de 18 técnicos.

No obstante, una de las críticas realizadas es la incapacidad en algunas ocasiones de generar un ecosistema de participación que integre los diferentes mecanismos y modos de participación. Por ejemplo, en el caso de Madrid se ha denunciado como la creación de dos

4. Para saber más sobre la diferencia entre estos dos modelos de participación, ver Parés (2009).

concejalías de participación divididas respondió más a un intento de contentar a diferentes secciones de poder que a establecer un sistema integral de participación⁵.

Modo de intervención

En cuanto a los mecanismos participativos desarrollados, se destaca dos estrategias principales; por un lado, regenerar los mecanismos tradicionales (consejos, consultas o modos de transparencia) y por otro, desarrollar nuevos mecanismos como los presupuestos participativos que, si bien tenían un bagaje de casi tres décadas, era la primera vez que se implementaban en esos municipios.

1. ACTUALIZACIÓN ANTIGUOS MECANISMOS

Aquí se destaca la reactivación y ampliación de antiguos mecanismos que, aunque habían sido puestos en práctica anteriormente, se consideraba que se encontraban en una situación estancada. Así, cabe mencionar la reactivación y ampliación de órganos formales de participación (Mesas ciudadanas y foros locales en Madrid o ampliación de consejos en Valencia), el escaño ciudadano o silla vacía (A Coruña), la potenciación de espacios de rendición de cuentas (Dillo Ti en A Coruña o el Café con el Alcalde en Zaragoza), o planes y estrategias participativas (PGOU de Valladolid, Plan Estratégico-Urbano 2030 en Pamplona o la Delimitación de Distritos en A Coruña). Además se activarán mecanismos de consulta que apenas habían tenido relevancia tanto a nivel urbanístico (regeneración Plaza España y Gran Vía en Madrid) como de la relevancia de la remunicipalización del agua en Barcelona⁶.

2. PLATAFORMAS DIGITALES

Se refiere a todas las nuevas plataformas online que surgen a raíz del nuevo paradigma de transparencia y buen gobierno recogida en la Ley estatal 19/2013. Desde el municipalismo, estas plataformas serán promovidas por la corriente del *hacker* activismo. Éstas destacan por ser de software libre y código abierto, lo que supone que pueden

5. Extraído de 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/>

6. Este proceso fue tirado atrás por el Tribunal de Justicia Superior de Cataluña en noviembre de 2019, al considerar ilegal el Reglamento de Participación aprobado en 2017 por considerar que la celebración de consultas no hacían referencia a la necesidad previamente de consultar al gobierno central referido en el artículo 71 de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local.

ser utilizadas y adaptadas por diferentes administraciones y organizaciones. Las más destacables son Decidim en Barcelona y Consul en Madrid, que a su vez será utilizado por A Coruña, a través de la Plataforma Porta Oberta, o Erabaki en Pamplona. Además de convertirse en herramientas más transparentes con un mayor acceso a la información, se convertirán en instrumentos para la democracia directa y deliberativa. Así, a través de estas plataformas se podrá elaborar, debatir y revisar propuestas sobre políticas municipales, permitiendo a su vez dar seguimiento a los procesos participativos en marcha.

3. LABORATORIOS

Los laboratorios ciudadanos se convertirán en espacios de formación y experimentación democrática en donde se diseñarán prototipos que, mediante operaciones de prueba-error, podrán posteriormente ser replicables en distintos territorios, pudiendo de esa manera trascender el ciclo electoral (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.

4. COLABORACIÓN PÚBLICO-COMUNITARIA

Este tipo de mecanismo incluye todas las actividades orientadas al uso y gestión comunitaria de equipamientos y otros recursos urbanos a través del apoyo de las instituciones municipales. 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 en el 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.

5. OBSERVATORIO CIUDADANO

Pese a que este tipo de experiencia participativa solo se llevará 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 (OECD,

2020). Si bien en España ya había sido aplicada anteriormente (Font y Medina, 2001), el nuevo modelo se diferenciará 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 aleatoria de 49 personas en función de diferentes criterios como edad, sexo y área de residencia, se les convocará en varias sesiones a deliberar sobre una serie de las propuestas más votadas por la ciudadanía a través de la plataforma digital. Las decisiones tomadas por el observatorio, serían aceptadas por el gobierno. Sin embargo, el cambio de gobierno en 2019 impidió ver su evolución. Los defensores plantean que este modelo logra superar los sesgos participativos, característico en las formas de participación institucional, dotándole de una representación más equitativa. Así mismo, 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 (Ganuza y Menendez-Blanco, 2020; Ganuza y Mendiha-rat, 2020). Habrá que ver si en el futuro existen experiencias en el país.

6. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Los presupuestos participativos se convertirán en el mecanismo 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 llevarán a cabo este tipo de experiencias (Días, Enríquez, y Júlio, 2019). Si bien en España los presupuestos participativos se habían aplicado anteriormente (Pineda, 2009; Ganuza y Francés, 2012), esta será la primera vez que se lleve a cabo en grandes ciudades, incorporando formas de participación digital para ello. En relación a esto último, Valencia será el único proceso que será puramente digital, mientras que ciudades como Madrid, Zaragoza, A Coruña o Valladolid combinarán formas de participación digitales como presenciales.

Precisamente, el diseño de los mecanismos participativos más orientados a las prácticas digitales o presenciales, será uno de los debates en relación a las nuevas formas de participación. Por un lado, los defensores de la participación digital, plantean que los mecanismos de participación digital aumentan el número de participación y permiten que colectivos que históricamente quedaban excluidos de estos espacios puedan involucrarse. Por el contrario, aquellos defensores de la participación presencial, consideran que las nuevas formas de participación online empobrecen la calidad deliberativa de los procesos, fomentándose más la competencia individualizada que la colaboración colectiva.

En cuanto a la permeabilidad y ejecución de los espacios de gobernanza participativa generados, destaca especialmente aquellos mecanismos que tienen un carácter vinculante desde sus inicios como los presupuestos participativos. En estos el nivel de ejecución ha sido dispar. Así, encontramos ciudades como Zaragoza, en donde las propuestas ejecutadas llegaron a porcentajes entorno al 90% y en otros como en Madrid en donde de los 844 proyectos seleccionados, apenas el 20% había sido finalizado. Entre las razones en estas diferencias, se identifica la necesidad de un órgano de seguimiento compuesto tanto por representantes de las diferentes áreas de servicio como ciudadanos de cada servicio, aclarar los fondos destinados en el presupuesto municipal para el proceso, así como asegurar que sean obras realizables a corto plazo, evitando caer en largos procesos de contratación.

Modo de representación

Como se apuntó en el apartado dedicado al marco analítico, esta dimensión está determinada tanto por factores estructurales relacionados con la capacidad de la ciudadanía a involucrarse en los espacios de gobernanza, como en las acciones del Estado que permiten facilitar o poner trabas a su acceso. En este sentido, el diseño de los procesos condiciona notablemente la representación existente.

Dicho esto, se puede advertir que existe una transición de un modelo de participación de consejos hacia un modelo de procesos, caracterizado por estar destinado a un público más amplio y tener un carácter vinculante. Además, como ya se ha mencionado, el hecho de que la mayoría de mecanismos incluyeran formas de participación digital, hizo que el número de participantes fuese mucho más amplio de lo que acostumbraba a ser en el pasado⁷.

En lo que se refiere al tipo de participantes, destaca la inclusión de nuevos colectivos que históricamente habían quedado relegados de los espacios de gobernanza participativa como son las Asociaciones de Padres y Madres u otros colectivos sectoriales como los colectivos ciclistas. Además, frente a la tendencia histórica de la participación asociativa, existe un claro aumento de la participación a nivel individual. Por ejemplo, en la primera edición de los presupuestos participativos de Zaragoza, el 57% de las propuestas provinieron de ciudadanía a título individual. No obstante, la participación digital no está

7. Por ejemplo, en la edición de los presupuestos participativos de Madrid de 2018, 91 mil personas votaron propuestas, lo que equivale a un 3% del censo con posibilidad de votar. Si esto lo comparamos con otras ciudades, el porcentaje de participantes respecto al censo es todavía mayor como es el caso de A Coruña, donde en la edición de los presupuestos participativos de 2018 la cifra alcanzó un 6% del censo.

exenta de sesgos, sobre todo relaciona con la edad y la geografía, lo que a su vez se liga con factores socioeconómicos. Por ejemplo, en Madrid se aprecia una sobrerrepresentación de la franja de edad comprendida entre 35 y 49 años, y diferencias en la votación entre distritos significativa. Lo mismo sucede en los presupuestos participativos de Zaragoza, donde hay una clara infrarrepresentación de los jóvenes y mayores.

Por otro lado, si diferenciamos entre formas de participación presencial y digital, se puede identificar diferencias importantes. Si en el caso de la participación online, existe una participación tanto de personas pertenecientes a asociaciones como otras que lo hacen a nivel individual, en los espacios de participación presencial, se identifica una sobrerrepresentación de los grupos vinculados tradicionalmente a los espacios de gobernanza participativa como asociaciones vecinales o partidos políticos. Esto se aprecia tanto en los espacios presenciales de los mecanismos de participación más convencionales, como son los Foros Locales de Madrid, sustitutos de los antiguos Consejos Territoriales, como en los procesos más innovadores como son los presupuestos participativos en Zaragoza donde se observó cómo los espacios presenciales estaban dominados por representantes de partidos políticos y asociaciones vecinales.

TABLA 3: resultados análisis EER

Dimensiones EER	Variables	Valores
Modo de articulación institucional	Jerarquía administrativa	Única
	Tipo de reglamentación	Tradicional
	Recursos destinados	Incrementa
	Grado de transversalidad	Alto
Modo de representación	Número de participantes	Alto
	Tipo de actores	Heterogéneo
Modo de intervención	Estructura de relaciones	Abierta
	Relaciones internas de poder	Asimétrica
	Permeabilidad	Alta

Fuente: Elaboración propia

5. ALGUNAS REFLEXIONES: RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA NUEVA FASE DE INSTITUCIONALIZACIÓN PARTICIPATIVA EN ESPAÑA

La llegada al gobierno municipal de las confluencias municipales en España en 2015 supuso la apertura de una nueva etapa de

institucionalización de la participación. Esta se caracterizó por el refuerzo de la arquitectura administrativa participativa tanto a nivel orgánico como de recursos financieros y humanos. De esta manera, la participación ocupará un nivel central en la agenda local municipalista no solo a nivel retórico, sino en la priorización de políticas municipal.

Paradójicamente, si en el pasado, algo por lo que se había caracterizado la participación institucional local era por la gran densidad de reglamentos de participación, esta etapa no se destaca por un avance en este sentido. Esto se debe fundamentalmente a dos hechos. Por un lado, la incapacidad de las fuerzas municipalistas para dotarse de mayorías en el pleno que les permitieran aprobarlo. Por otro, la adopción de un enfoque de la participación basado en la práctica instituyente, privilegiando la puesta en práctica de procesos antes que la normativización de los mismos. Si bien, esto permitirá concentrar las fuerzas en el despliegue de un sistema participativo que en la mayoría de ciudades había sido inexistente, a su vez dificultará la extensión de estas prácticas en aquellas ciudades donde se dé un cambio de gobierno a partir de 2019. Además, hay que destacar la aprobación de los reglamentos de Barcelona y Pamplona que incorporarán aspectos innovadores en la participación ciudadana como son el desarrollo normativo de procesos participativos, consultas y colaboraciones público-comunitarias, constituyéndose como una base importante para el desarrollo de una nueva institucionalidad. No obstante, la anulación del reglamento de participación de Barcelona en 2019 por el Tribunal de Justicia Superior de Cataluña en 2019, demuestra hasta qué punto la democracia participativa local está subordinada a la democracia representativa central.

La importancia de los procesos participativos en la implementación de políticas públicas supondrá importantes cambios en las formas de proceder del funcionariado. Acostumbrados a trabajar de forma aislada y atendiendo a sus propios criterios, se verán obligados a tener que planificar y ejecutar propuestas de manera colaborativa tanto desde el plano administrativo, actuando de forma transversal, como en relación con la ciudadanía, generándose nuevas relaciones en base a marcos de racionalidad distinta. Esto es especialmente evidente en los presupuestos participativos donde la racionalidad entre diferentes actores será constante.

En cuanto a los mecanismos de participación implementados, destaca por un lado la actualización y la ampliación del antiguo modelo de consejos y, por otro, el despliegue de procesos participativos innovadores para la cultura participativa en esas ciudades. En concreto, destaca los iniciativas de colaboración público-comunitarias,

revertiendo la lógica de la gobernanza neoliberal basada en la colaboración público-empresarial, y el desarrollo de presupuestos participativos, política estrella de la gobernanza participativa municipalista y a las que se le destinarán la mayoría de esfuerzos presupuestarios y de personal.

Otro aspecto a destacar de los modos de intervención introducidos es la inclusión de formas de participación digital y de carácter individual. Si bien ello permitirá la inclusión de un mayor número y tipo de actores, relegará los espacios presenciales y deliberación, apostando más por una forma de toma de decisiones agregativa que de acuerdo común. Así, uno de los retos que queda pendiente es ver de qué manera combinar procesos presenciales y digitales que prioricen la construcción de redes colaborativas -dentro y más allá de las instituciones- frente a formas de acción competitivas y corporativas.

Además, se observa que la inclusión de formas de participación digital no ha resuelto sesgos de participación heredados. En este sentido, se siguen reproduciendo desigualdades en la participación en función de la edad o las condiciones socioeconómicas. De lo anterior se deriva la siguiente paradoja: pese a que el modelo de gobernanza participativa, tiende a concebirse como un mecanismo de redistribución en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos, el hecho de que las personas que más participan no sean los más excluidos, correspondiendo más bien con sectores de clase media, puede hacer que se reproduzcan o incluso se agudicen las desigualdades de partida. De esta manera, sigue habiendo un déficit a la hora de incentivos que permitan incluir a los sectores más excluidos en los sistemas de participación. Dicho esto, no cabe duda de que cualquier política participativa debe ir acompañada de políticas redistributivas estructurales que permitan mejorar las condiciones socioeconómicas de la población y tener así posibilidades reales de participación.

En síntesis, el análisis panorámico de las redes de gobernanza participativa implementadas por el municipalismo en España permite afirmar que durante la legislatura de 2015 a 2019 se produjo una transformación en la selectividad estratégica participativa del Estado local. Esto permitió revertir la fase de austeridad caracterizada por la reducción de los modos de gobernanza participativa en el Estado (Davies y Blanco, 2017; Font, Alarcón, Galais, y Smith, 2017) y recuperar la fase de experimentación desarrollada a inicios de siglo, extendiéndola a grandes ciudades en donde la selectividad estratégica participativa había sido limitada y restringida.

No obstante la herencia selectiva del Estado sigue presente. Si bien, en la mayoría de textos sobre democracia participativa se tiende a afirmar que su articulación con la democracia representativa permite

generar relaciones complementarias y recíprocas, en la práctica es mucha más difícil de resolver, generándose dinámicas antagónicas y excluyentes. Una muestra de ello es la oposición generada por partidos y asociaciones tradicionales a las nuevas formas de participación más inclusivas, un fenómeno que ya se había advertido en anteriores investigaciones (Ganuzá, Nez, y Morales, 2014).

Finalmente, si se quiere que la gobernanza participativa local se convierta realmente en un mecanismo efectivo de redistribución tanto a nivel político como económico, es necesario plantear una verdadera política de descentralización. La falta de personal, presupuesto y competencias de las administraciones locales dificulta abordar los problemas globales que se manifiestan en las ciudades. Y es que como afirma Joan Subirats (2016), tenemos gobiernos en minúscula para problemas en mayúscula.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bermejo, Yago (2019). *Democracias futuras. Laboratorio de Inteligencia Colectiva para la Participación Democrática*. Madrid: MediaLab Prado. ParticipaLab.
- Blanca, Rodrigo, y Ganuzá, Ernesto (2018). Les labyrinthes du pouvoir: Les mairies du changement face aux administrations. *Mouvements*, 2(94), 36-44.
- Blanco, Ismael, y Gomá, Ricard (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona : Ariel.
- Blanco, Ismael, Salazar, Yunailis, y Bianchi, Iolanda (2019). Urban governance and political change under a radical left government: The case of Barcelona. *Journal of Urban Affairs*, 9, 18-38. doi:<https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1559648>
- Bourdieu, Pierre (1997). Espíritu del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. En *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción* (págs. 89-125). Barcelona: Anagrama.
- Brenner, Neil, Peck, Jaime, y Theodore, Nik (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.
- Calvo, Alejandra, y de Diego, Alejandra (2019). Municipalismo Democrático: Las organizaciones municipalistas. En Laura Roth, Arnau Monterde, y Antonio Calleja, *Ciudades democráticas. La revuelta municipalista en el ciclo post 15-M* (págs. 231-256). Barcelona : Icaria.

- Collins, Patricia Hill (2017). The Difference That Power Makes: Intersectionality and Participatory Democracy. *Investigaciones Feministas*, 8(1), 19-39. doi: <http://dx.doi.org/10.5209/INFE.54888>
- Davies, Jonathan (2011). *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*. Bristol: Bristol University Press.
- Davies, Jonathan (2012). Network governance theory: a Gramscian critique. *Environment and Planning*, 44, 2687-2704. doi:10.1068/a4585
- Davies, Jonathan, y Blanco, Ismael (2017). Austerity urbanism: Patterns of neo-liberalization and resistance in 6 cities of Spain and the UK. *Environment and Planning*, 1517-1536. doi:10.1177/0308518x17701729
- Dias, Nelson, Enríquez, Sashil, y Júlio, Simone. (2019). *Participatory Budgeting World. Atlas 2019*. Cascais: Epopeia - Make It Happen.
- Font, Joan (2001). *Ciudadanos y decisiones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Font, Joan, y Medina, Lucía (2001). Consejos ciudadanos en España: ¿un despilfarro europeo? En J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas* (págs. 153-173). Barcelona: Ariel.
- Font, Joan, Alarcón, Pau, Galais, Carol, y Smith, Graham (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.
- Ganuzá, Ernesto, y Francés, Francisco (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ganuzá, Ernesto, y Mendiáharat, Arantxa. (2020). *La democracia es posible. Sorteo cívico para rescatar el poder de la ciudadanía*. Bilbao: Consonni.
- Ganuzá, Ernesto, y Menéndez-Blanco, María (2020). ¿Te ha tocado? El sorteo llega a la política de Madrid. *Recerca* (25), 1-15.
- Ganuzá, Ernesto, Nez, Eloísa, y Morales, Ernesto (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. doi:10.1111/1468-2427.12059
- Gomá, Ricard, y Font, Joan (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas. En J. Font, *Ciudadanos y decisiones políticas* (págs. 61-76). Barcelona: Ariel.

- Gruening, Gernod (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Ibarra, Pedro, y Blas, Asier (2006). *La participación: estado de la cuestión*. Vitoria: Hegoa. UPV/EHU.
- Jessop, Bob (1997). Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance. *Review of International Political Economy*, 561-581.
- Jessop, Bob (1999). *Crisis del Estado del Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Jessop, Bob (1999). The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas. *Journal of the Hellenic Diaspora*, 25, 41-77.
- Jessop, Bob (2007). From micro-power to governmentality: Foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power. *Political Geography*, 26, 34-40.
- Jessop, Bob (2017). *El Estado: Pasado, Presente y Futuro*. Madrid: Catarata.
- Kitschelt, Herbert (2006). Movement Party. En Richard Skatz, y William Crotty, *Handbook of Party Politics* (págs. 278-290). Londres: Sage.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as governance*. London: SAGE Publications.
- Leal, Pablo Alejandro (2007). Participation: The Ascendancy of a Buzzword in the Neo-Liberal Era. *Development in Practice*, 17, 539-548. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/25548251>
- Martínez, Iago (2018). La trinchera de la proximidad. En *Ciudades sin miedo. Guía del movimiento municipalista global* (págs. 23-29). Barcelona: Icaria.
- Martínez, Ruben, Cruz, Helena, Blanco, Ismael, y Salazar, Yunailis (2019). La innovación social, ¿prácticas para producir autonomía, empoderamiento y nueva institucionalidad? *Revista Internacional de Sociología*, 77(2), 1-16.
- Martínez-Palacios, Jone (2018). Problemas de la institucionalización y la profesionalización de la participación en contextos de profundización democrática. *Revista Internacional de Sociología*, 1-8. doi:10.3989/ris.2018.76.1.17.95
- Monedero, Juan Carlos (2012). El programa de máximos del neoliberalismo: Informe a la Trilateral de 1975. *Sociología*

- Histórica: Revista de investigación acerca de la dimensión histórica de los fenómenos sociales*, 289-310.
- Navarro, Clemente (1994). *Cuestionario de participación ciudadana de la FEMP*. Madrid: FEMP.
- Observatorio Metropolitano de Madrid. (2014). *La apuesta municipalista. La democracia empieza por lo cercano*. Madrid: Traficante de sueños.
- OECD. (2020). *InnovativeCitizecParticipation and New DemocraticInstitutions. Cathingthedeliberative wave*. OECD.
- Osborne, David, y Gaebler, Ted (1994 [1992]). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Parés, Marc, y Resende, Paulo (2009). Roles, estructura y funcionamiento de los órganos de participación. En Marc Parés, *Participación y calidad democrática* (págs. 168-287). Barcelona: Ariel.
- Peters, Guy (1994). Gestionando un Estado «vaciado». En QuimBrugué, y Joan Subirats, *Lecturas de Gestión Públicas* (págs. 403-418). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Peters, Guy, y Pierre, Jon (2004). *The politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge.
- Pindado, Fernando (2009). La participación ciudadana, la vida de las ciudades. En G. d. Aragón, *Participación ciudadana para una administración deliberativa* (págs. 119-148). JFactory.
- Pineda, Carmen (2009). Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance. *REALA*(311), 279-301.
- Rhodes, Roderick (2007). Understanding governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1-22.
- Subirats, Joan (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.
- Subirats, Joan, Parés, Marc, y Blanco, Ismael (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, Erik (2005). Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11), 1991–2006. doi:10.1080/00420980500279869

- Swyngedouw, Erik (2018). *Promises of the political. Insurgent cities in a post-political environment*. Massachusetts: The MIT Press.
- Thompson, Matthew (2020). What's so new about New Municipalism? *Progress in Human Geography*, XX(X), 1-26.
- Ubasart, Genma (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.
- Ureta, Miriam (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).
- Villasante, Tomás (1995). *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Madrid: Ediciones HOAC.
- Weber, Max (2002 [1922]). Sociología del Estado. En *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (págs. 1047-1117). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.