

X Congreso de AECPA. Murcia, 7-9 de septiembre de 2011.
Área IV. Comportamiento político y comunicación política
GT 4.3. Las consecuencias de la participación

¿Por qué los ayuntamientos ponen en marcha políticas de participación? Experiencias recientes en Andalucía y la comunidad de Madrid

Lola Sesma llesma@iesa.csic.es
Pau Alarcón palarcon@iesa.csic.es
Joan Font jfont@iesa.csic.es

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA, CSIC)

Abstract

Los estudios sobre procesos participativos locales han abordado con poca frecuencia las causas de su puesta en marcha, sobre todo si éstas ponen el acento en distinguir porqué determinadas administraciones han puesto en marcha experiencias o políticas de participación y otras no lo han hecho. El objetivo de esta ponencia es analizar empíricamente las razones que facilitan y motivan la aplicación de espacios participativos en municipios de dos CCAA, Andalucía y la Comunidad de Madrid.

A partir de una muestra de procesos participativos recientes de estas dos CCAA, se han seleccionado 20 experiencias, de acuerdo a variables que la teoría y/o los análisis cuantitativos habían mostrado que resultaban importantes como el tamaño de hábitat, partido político del alcalde o existencia o no de plan de participación. En cada una de ellas se ha elaborado un pequeño estudio de caso centrado en cómo y por qué se puso en marcha el proceso a partir de entrevistas a diferentes actores (políticos, técnicos, miembros de asociaciones, ciudadanos).

El rol de estos 20 casos es ayudarnos a ilustrar y comprender cuáles son los mecanismos que provocan que los cuatro grandes tipos de factores explicativos que trataremos aquí (recursos, comunidad política, conflicto político y políticas públicas) faciliten o motiven la puesta en marcha de procesos participativos.

1. Introducción

Los motivos por los que surgen espacios participativos en el ámbito local continúa siendo un tema de interés en la actualidad. Asistimos en las últimas décadas a procesos de cesión de espacios de poder y co-gestión ciudadana en el ámbito local. No obstante, es una realidad desigual, puesto que no todos los ayuntamientos impulsan iniciativas de este tipo. Nuestro interés deriva en la necesidad de identificar y comprender la diversidad de motivaciones que han podido llevar a que se realicen experiencias participativas de ámbito local.

Definiremos *experiencia participativa* como “la actividad que pretende que la ciudadanía influya en el debate o en la toma de decisiones sobre temas locales” (Font, 2011), quedando excluidos por tanto otros eventos que los ayuntamientos o las propias asociaciones califican como actividades participativas como fiestas populares, cursos de formación o concesión de subvenciones, en tanto que en los mismos no aparece esta vocación de debate público sobre los asuntos colectivos¹.

Nuestro trabajo va a distinguir cuatro tipos de factores que nos ayudan a entender esta diferente apuesta por la puesta en marcha de procesos participativos. El primer tipo de factores es algo distinto a todos los demás, en tanto que no es tanto un factor explicativo en sí mismo, sino un factor que actúa cuando menos como facilitador (sino, como condición casi necesaria) de su puesta en marcha, la existencia de recursos. Los otros tres factores se corresponden a las tres acepciones habituales de la palabra política: la preocupación por la comunidad política (polity), el conflicto político entre actores e intereses (politics) y las políticas públicas (policies).

La naturaleza del material empírico que vamos a utilizar provoca que el objetivo de esta ponencia no sea el mostrar que existen asociaciones entre estos factores explicativos y la puesta en marcha de los procesos, ni el examinar la frecuencia de las mismas, sino en ilustrar cómo, de qué manera, estos factores pueden contribuir a esta puesta en marcha. Así,

¹ Utilizaremos indistintamente los conceptos experiencia/iniciativa participativa o proceso/mecanismo participativo para referirnos al fenómeno de estudio.

el análisis de estos casos nos puede ayudar a descubrir cuáles son los mecanismos causales que subyacen a las asociaciones estadísticas que han mostrado los estudios cuantitativos².

Para este propósito, el paper se ha dividido en cuatro apartados más. En primer lugar, realizamos una breve revisión de la literatura sobre los elementos que explican el inicio de las experiencias participativas, presentando nuestra propuesta de análisis. En segundo lugar, se expone la metodología de trabajo, especificando el procedimiento de selección de casos en ambas regiones y las técnicas de investigación utilizadas. Posteriormente, presentamos el análisis de distintos factores que han podido influir o desencadenar la puesta en marcha de las experiencias. Un apartado final estará dedicado a las conclusiones e implicaciones del estudio.

2. Antecedentes, marco teórico e hipótesis

La investigación sobre estos temas ha sido bastante escasa. Por un lado, desde áreas cercanas como las investigaciones sobre participación o sobre políticas públicas, se han realizado diagnósticos interesantes sobre cuáles son los cambios sociales y políticos que han favorecido una creciente importancia de la participación en las agendas políticas de muchos países a finales del Siglo XX (Zittel y Fuchs, 2007; Subirats et al., 2001). Por otro, algunos de los mejores monográficos sobre procesos participativos nos han mostrado cuáles eran los contextos y las motivaciones concretas para la puesta en marcha de las experiencias participativas estudiadas en esos casos (Fung, 2004; Baioicchi, 2005). Algunos trabajos más recientes han abordado también una pregunta similar, cómo es la genealogía que nos ayuda a entender los orígenes de diferentes procesos participativos (Bacqué y Sintomer, 2010).

Sin embargo, los estudios que se preguntan de forma específica y sistemática por qué unos gobiernos han puesto en marcha políticas participativas y otros no lo han hecho son bastante escasos. Por ejemplo, Vetter (2009) analiza la importancia de factores ideológicos e institucionales en la puesta en marcha de reformas legales que abren más espacios participativos en los municipios alemanes y el informe elaborado para el Observatorio

² Este trabajo forma parte del proyecto CSO2009-08968, financiado por el Plan nacional del Ministerio de Ciencia e Innovación. En el mismo se incluye también un componente cuantitativo que aborda esta misma pregunta de investigación (Galais, Corrochano y Fontcuberta, 2011), cuyos resultados van a analizarse en el futuro en combinación con la información cualitativa que aquí presentamos.

Internacional de Democracia Participativa (2002) analiza las motivaciones explícitas de los ayuntamientos socios de la organización para poner en marcha sus procesos participativos. El informe distingue entre las motivaciones relativas a la mejora de la eficacia en las administraciones, aquellas que ponen más el acento en la transformación de la cultura participativa de la localidad para generar mayor confianza en las instituciones y, finalmente, las enfocadas a lograr un cambio social sustantivo en la comunidad.

El antecedente más cercano a este trabajo es el que se recoge en Font y Blanco (2005)³. Mientras que el estudio del OIDP se limitaba a analizar las motivaciones manifestadas por las propias instituciones, la estrategia que siguen Font y Blanco (2005) combina el análisis de estos discursos con la identificación de causas externas que influyen en la puesta en marcha de mecanismos participativos en una muestra de quince municipios catalanes. Tal como veremos, ir más allá de las motivaciones explícitas de los promotores resulta imprescindible cuando muy buena parte de las investigaciones coinciden en que uno de los factores clave son razones estratégicas o instrumentales, como favorecer a aliados políticos o mejorar la suerte electoral del partido gobernante, que resultan difícilmente “confesables” por parte de los promotores de las experiencias.

Font y Blanco (2005) aluden a tres grandes tipos de razones: estructurales, ideológicas o de perfil político y estratégicas o instrumentales. Aunque otros trabajos utilicen otras clasificaciones, hay un cierto acuerdo al menos en la visión panorámica de cuáles son el conjunto de factores importantes que pueden llevar a que algunas administraciones pongan en marcha políticas participativas. Por ejemplo, Navarro (1999) aborda la cuestión de por qué algunos ayuntamientos implementan políticas participativas, poniendo el foco de atención en razones de tipo instrumental, como el favorecer a actores políticos aliados, factor que también aparece en el análisis del caso brasileño (Baiocchi, 2005). Anduiza et al. (2008) asumen también que estas razones instrumentales son importantes cuando analizan la relación entre procesos participativos y la obtención de rédito electoral. La importancia de los cambios en las formas de gobernar (Brugué, 2002) o la influencia de las ideas que llegan desde la Nueva Gestión Pública han aparecido también en investigaciones nacionales e internacionales (FEMP, 2002; Sintomer y otros, 2008).

³ Este estudio es una versión sintética en castellano de varias investigaciones originales. El estudio original en catalán que abordaba la pregunta de por qué se ponían en marcha los procesos participativos locales es el de Blanco y otros (2005).

En cuanto a las motivaciones ideológicas, estudios en contextos diferentes dan cuenta de la diferente centralidad que se otorga a esta cuestión. Pueden tomar un papel relevante en determinados países como Gran Bretaña (Colino y Del Pino, 2003), aunque la ideología podría explicar más el tipo de proceso participativo adoptado, que la apuesta o no por políticas participativas. Sin embargo, esta posible influencia está lejos de haber sido comprobada de forma genérica, sea porque se da en unos contextos y no en otros o porque la distinción entre qué familias políticas son las que hacen una apuesta clara por la participación no son idénticas en cada uno de los contextos políticos estudiados⁴.

Nuestra propuesta se desmarca de buena parte de estas aportaciones en dos aspectos. En primer lugar, porque añadimos un factor que reconocemos que es muy diferente a los demás y al que no podemos llamar motivación, ni causa de nada (excepto quizás en casos muy excepcionales), pero que resulta necesario incorporar si queremos entender quiénes han puesto en marcha experiencias y quiénes no, como son los recursos. Del mismo modo que los recursos son uno de los factores explicativos centrales abordados cuando queremos entender por qué unos ciudadanos participan y otros no lo hacen, tampoco podemos entender plenamente quiénes han puesto en marcha procesos participativos y quiénes no lo han hecho, si no tenemos en cuenta que algunos ayuntamientos cuentan con personal formado en el tema, con mayores disponibilidades presupuestarias o con ayudas externas, mientras que otros no disponen o no han sido capaces de generar esos mismos recursos. Por tanto, cuando hablemos aquí del papel de los recursos, estaremos utilizando ese conjunto de capacidades e instrumentos que facilitan que un ayuntamiento ponga en marcha una política (ambiciosa o puntual) de participación, desde recursos propios como personal o presupuesto, hasta ayudas externas (económicas o técnicas), presencia en redes con otros ayuntamientos o con expertos, o incluso una tradición de colaboración activa con las asociaciones y actores políticos del municipio.

Las otras tres explicaciones que utilizaremos aquí sí responden a posibles motivaciones municipales, pero proponemos una nueva forma de ordenarlas. Aunque las propuestas utilizadas hasta la fecha nos han aportado una buena panorámica de motivaciones, las distinciones entre las mismas pueden tener dos problemas. En primer lugar, no siempre resultan claras. ¿Es instrumental poner en marcha un proceso participativo para que las

⁴ En el terreno de las experiencias, ver entre otros, Sintomer y otros (2008), Ganuza (2010), Nez y Talpin (2010), Font y Galais (2011) o Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011). Sobre las diferentes apuestas programáticas en torno a la participación ver Font (2005), Matas, Reniu y Terra (2005), Vergé (2007) o Röcke (2009).

políticas coincidan más con las preferencias ciudadanas? ¿Tiene sentido que llamemos ideológico tanto al programa electoral de un partido como a la trayectoria asociativa personal de un concejal? Si un municipio pone en marcha un proceso participativo preocupados porque su ciudadanía vota poco en las elecciones ¿tiene sentido que a esto le llamemos contextual o es más razonable agruparlo con la preocupación por la debilidad de su vida asociativa? La segunda razón es menos importante, pero no desdeñable: aunque las motivaciones estratégicas e instrumentales guían (al menos, parcialmente) los comportamientos de cualquier sujeto o actor político, el uso de esta etiqueta no deja de verse como algo peyorativo, lo que limita la eficacia analítica del concepto.

Por estas razones proponemos reordenar las explicaciones de las motivaciones en torno a tres conceptos, cuya distinción está claramente establecida en la ciencia política, correspondiéndose con las tres palabras anglosajonas que reflejan la idea de política: polity, politics y policy. El primer conjunto de causas sería el que hace referencia a la comunidad política (polity), desde preocupaciones por la falta de vertebración o de tejido social de la misma, por la limitada capacidad participativa de la ciudadanía o por las deficientes relaciones entre políticos o instituciones y el conjunto de la población. Estas motivaciones aparecen en algunos de los trabajos citados previamente (por ejemplo, OIDP 2002 o Font y Blanco, 2005), pero la importancia que han adquirido en la justificación política y académica de estos procesos se convierte en otro motivo que justifica su tratamiento diferenciado.

Las explicaciones basadas en el conflicto político (politics) son las que menos frecuentemente aparecen en boca de los políticos, y sin embargo algunas de las que más tratamiento empírico ha recibido desde la investigación empírica. Aquí incluimos, tanto lo que parte de la literatura anterior ha llamado “razones ideológicas”, como buena parte de lo que se ha identificado como motivaciones instrumentales. Buena parte de la puesta en marcha de procesos participativos encuentra su clave explicativa en los conflictos entre actores políticos, en su defensa de intereses o prioridades diferentes, en el marco del conflicto por el poder. Por tanto, entendemos que forman parte de este conflicto político, tanto la adopción de posturas políticas más o menos favorables a la participación, como cualquier estrategia que sirva como un medio para reforzar el poder político propio. De ahí que aunque las iniciativas participativas puedan parecer cesiones altruistas de espacios de

poder, forman parte muchas veces de un proyecto para crear y fomentar alianzas a favor de los postulados del gobierno (Navarro, 1999)⁵.

Finalmente, los mecanismos de participación pueden servir también para el diseño de políticas públicas (policies). Por tanto, cuando un gobierno pone en marcha un proceso participativo tratando de gestionar mejor la creciente complejidad social de su municipio, cuando trata de saber qué tipo de equipamientos quieren sus ciudadanos o cuando piensa en debatir con la ciudadanía para facilitar la gestión de un plan ambiental estaremos ante una motivación basada fundamentalmente en las políticas.

Aunque la naturaleza del análisis que desarrollamos aquí (ilustrar mediante casos sobre la puesta en marcha de procesos participativos de ámbito local el cómo influyen estos factores) haga que no tenga sentido hablar de hipótesis en sentido estricto, sí hay algunas expectativas sobre cómo pueden comportarse estos cuatro factores que apuntamos a continuación como ejemplos:

- Los cuatro tipos de factores explicativos aparecen como importantes para entender la puesta en marcha de algunas de las experiencias participativas.
- Los recursos pueden influir de diferentes maneras. En algunos casos, pueden convertirse en catalizadores/desencadenantes del propio proceso participativo. En los más, no lo son, pero sí son elementos facilitadores (probablemente determinantes, aunque los datos de este paper no permiten probarlo).
- Aunque se haya justificado mucho la puesta en marcha de procesos participativos aludiendo a crisis participativas y/o de confianza, este es probablemente el factor menos importante, al menos para entender la puesta en marcha de estas 19 experiencias.
- La influencia de la variable partido no es tan fuerte como se podría pensar, porque las diferencias en el interior de los partidos (entre personas y municipios) son tan importantes, como las que puede haber entre las diferentes organizaciones.

⁵ No obstante, la cesión de espacios participativos también puede fomentar la aparición de posturas críticas al gobierno (Anduiza y otros, 2008).

3. Metodología de trabajo

Dado que nuestro interés se centra en identificar y comprender la manera en que distintos factores contribuyen a explicar el inicio de experiencias participativas, optamos por el diseño de un estudio de corte cualitativo que nos permitiera responder a estas cuestiones.

Para este propósito se escogieron dos grandes regiones españolas, la comunidad de Madrid y Andalucía, que cuentan con distintos niveles de desarrollo económico y de estructuras urbanas, pero que comparten el hecho de que los procesos participativos no hayan formado parte de forma central de las agendas políticas supralocales. Para cada una de las dos regiones fueron seleccionados 10 municipios (o distritos en el caso de Madrid ciudad), de acuerdo a una serie de criterios hasta la obtención última de las unidades de análisis, las cuales consistieron en 20 casos que explican la puesta en marcha de experiencias participativas.

3.1. Procedimiento de selección: mecanismos de participación en Andalucía y Madrid

Tal como hemos apuntado, la lógica del estudio era similar a la utilizada en trabajos anteriores (Font y Blanco, 2005), pero tratando de introducir criterios más sistemáticos en la selección de los casos, de manera que estos pudieran aportar el máximo de variabilidad en cuanto a diversas variables relevantes.

Para ello partimos de dos bases de datos cuantitativas que habían sido construídas previamente, siguiendo procedimientos algo distintos. La primera constituye la *Encuesta de Experiencias Participativas de Andalucía, 2010* en la que se obtuvo información sobre 156 experiencias⁶. Para la selección de las 10 iniciativas se aplicaron una serie de criterios de filtro, de estratificación y de selección final. En primer lugar, utilizando criterios de filtro, se procedió a la exclusión de casos de la muestra que no cumplieran con criterios de carácter territorial, temporal y de obtención de experiencias inequívocas⁷. Mediante este procedimiento las experiencias seleccionadas se redujeron de las 156 iniciales a 62.

⁶El estudio se llevó a cabo mediante la aplicación de encuesta on line dirigida al personal encargado de la participación ciudadana en los ayuntamientos de los municipios andaluces. Se partió de una muestra representativa de 400 municipios, obteniéndose una tasa de respuesta de un 30% de municipios, entre los que algunos no habían desarrollado ninguna experiencia. En los restantes se les pidió que dieran detalles de un máximo de dos experiencias por municipio (Font et al., 2011:162).

⁷ En primer lugar, se seleccionaron cuatro de las ocho provincias andaluzas (Córdoba, Sevilla, Jaén y Málaga) por motivos de cercanía y facilitación del trabajo de campo, eligiendo cuatro provincias social y políticamente diversas. En segundo lugar y para homogeneizar el entorno temporal y tratar de evitar sesgos en el recuerdo se excluyeron las experiencias iniciadas antes del año 2000. Finalmente, se excluyeron de la base de datos de la

Posteriormente, con objeto de garantizar la pluralidad de la muestra, se realizó una estratificación dentro de cada una de las provincias de acuerdo al tamaño de hábitat, partido político del alcalde en el momento en que se puso en marcha la iniciativa y la existencia o no de plan de participación. Estos factores han resultado decisivos en el análisis cuantitativo que explicaba la probabilidad de que en un municipio se desarrolle una experiencia (Galais, Corrochano y Fontcuberta, 2011: 57). Por último, se asignaron los diez casos dentro de los estratos conformados por estas tres variables, mediante un criterio de proporcionalidad en el reparto de acuerdo al número de experiencias. Si los estratos contaban con varias experiencias, la elección última de unidades se realizó mediante un criterio alfabético de municipios⁸.

Tabla 1. Distribución de casos de experiencias participativas (totales y seleccionados) en Andalucía, según provincia, tamaño de hábitat y partido político del alcalde en el momento de realizarse la experiencia⁹

<i>Provincias</i>	<i>Casos seleccionados</i>	<i>Part. Político Alcalde exp.</i>	<i>menos de 5.000 hab.</i>	<i>5-10.000 hab.</i>	<i>10-50.000 hab.</i>	<i>más de 50.000 hab.</i>	<i>total experiencias</i>
<i>Córdoba</i>	2	PSOE	4	3	6	0	13
	0	PP	1	1	0	0	2
	2	IU	0	2*	4	2*	8
<i>Sevilla</i>	2	PSOE	2*	2*	3	2	9
	0	IU	0	0	1	0	1
	0	PA	0	0	1	0	1
<i>Málaga</i>	1	PSOE	3	0	1	2	6
	1	PP	0	0	1	3	4
	0	IU	0	4	0	0	4
	0	INDEPENDIENTES	0	0	0	1	1
<i>Jaén</i>	2	PSOE	5	1	5		11
	0	IU	0	1	1		2
<i>totales</i>	<i>10</i>		<i>15</i>	<i>14</i>	<i>23</i>	<i>10</i>	<i>62</i>

Fuente Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010

* escoger un caso de uno de estos dos tramos poblacionales

que seleccionaríamos los casos aquellas experiencias cuyo enunciado generara dudas respecto a su contenido habida cuenta de nuestra definición de participación (por ejemplo, Feria de la Juventud o encuentro de asociaciones locales).

⁸ También se seleccionaron experiencias sustitutas teniendo en cuenta las dificultades que pudieran encontrarse en el campo de estudio, bien fuera por falta de colaboración, contactos o ausencia de documentación, entre otros motivos.

⁹ En cada casilla verde aparece el total de experiencias localizadas y para cada una de esas casillas corresponde realizar un caso.

La base de datos de la Comunidad de Madrid fue elaborada a partir de una búsqueda de experiencias por internet, distinguiendo tres zonas espaciales (Madrid ciudad, corona metropolitana y municipios no metropolitanos). Se utilizaron diferentes palabras tales como “participación ciudadana”, “presupuestos participativos”, “foro ciudadano”, “plan estratégico”, “agenda 21” y “democracia local” para la búsqueda de experiencias en páginas web de ayuntamientos. Se obtuvo un listado total de 50 experiencias participativas. La selección final de 10 iniciativas se realizó utilizando criterios similares a los de Andalucía, de acuerdo a criterios de proporcionalidad territorial y política¹⁰ en el reparto.

Cada una de las 20 experiencias participativas seleccionadas fue la unidad de análisis en la que se aplicaron las técnicas de recogida de información que recoge el próximo apartado. La muestra real fue de 19 casos porque en uno de ellos la negativa a colaborar fue muy tardía y no se pudo proceder a su sustitución.

3.2. Técnicas de investigación y guión de entrevista

Se utilizó la técnica de entrevista semi-estructurada, de acuerdo a un cuestionario-guión de entrevista. Para cada experiencia se realizaron entre dos y cuatro entrevistas semi-estructuradas a informantes clave, con el propósito de indagar en las posibles causas de la puesta en marcha de las experiencias participativas. Durante los primeros meses de 2011 (febrero-junio) se realizaron un total de 56 entrevistas repartidas entre los 19 municipios de las dos regiones de estudio.

Nuestro interés se centró en el estudio de las valoraciones de las experiencias participativas por parte de las personas que las han puesto en marcha, además de las que han participado en ellas y/o las han vivido de cerca (concejales, alcaldes, políticos de la oposición, técnicos de participación, participantes, etc.)¹¹ para obtener una pluralidad de visiones sobre el mismo mecanismo de participación. La realización de preguntas abiertas sobre las motivaciones hacia el surgimiento de las experiencias ha permitido reconstruir los

¹⁰ 5 corresponden a Ayuntamientos gobernados por el PP, 3 a ayuntamientos gobernados por el PSOE, 1 a IU y 1 a una mancomunidad donde hay alcaldes del PSOE y del PP. 3 experiencias corresponden a la ciudad de Madrid (1 a nivel central y 2 en distritos), 5 a su corona metropolitana y 2 a municipios no metropolitanos. Ver anexo 1 para el listado completo de experiencias.

¹¹ Los perfiles previstos inicialmente para cada caso eran el de un político responsable de su puesta en marcha, un político opositor o persona que representara una visión crítica de la política municipal, un participante activo y un técnico municipal implicado en la experiencia. Estos perfiles se fueron ajustando en cada caso, siendo a veces innecesario y a veces imposible realizar las 4 entrevistas.

significados subjetivos desde los cuales las personas entrevistadas explican sus decisiones y comportamientos, siendo precisamente en el análisis de estos elementos subjetivos donde se revela la distinción entre razones manifiestas y latentes.

La entrevista se organizó en una serie de bloques, a lo largo de las cuales se introdujeron preguntas relativas a: (1) datos de clasificación a cumplimentar por el investigador sobre información básica de la experiencia y el municipio donde se ha desarrollado; (2) datos sobre contexto político, social e institucional del municipio en el momento en que se realizó la experiencia y en la fecha actual; (3) información descriptiva de la experiencia, apartado ampliado para las experiencias de Madrid, puesto que no contábamos con esta información en la base de datos, a diferencia del caso andaluz; (4) información sobre trayectoria y perfil político y asociativo de las personas que impulsaron la experiencia; (5) preguntas explícitas sobre causas o motivaciones de la experiencia

Con la información obtenida de estas entrevistas más la documentación complementaria obtenida sobre cada uno de los procesos, el responsable de cada caso¹² se encargaba de redactarlo a partir de un guión común. Esos 19 casos han sido el material de base utilizado para la elaboración de la próxima sección de esta ponencia.

4. Factores explicativos de la puesta en marcha de procesos participativos

El objetivo de esta sección es mostrar cómo los factores explicativos que hemos desarrollado en la sección 2 contribuyen a entender de qué manera se pusieron en marcha las experiencias participativas en los 19 municipios analizados. El objetivo fundamental será ilustrar, a partir de casos reales, cómo influyen estos factores y cuáles pueden ser los mecanismos causales que les vinculen a la puesta en marcha de procesos participativos locales. Así, por ejemplo, veremos qué recursos concretos y a través de qué dinámicas, facilitan la puesta en marcha de estas experiencias. Dedicaremos un sub apartado (empezando por los tres tipos de motivaciones y terminando con el rol de los recursos) a cada uno de los factores presentados con una excepción, el papel de la comunidad política, dado que la evidencia empírica es más limitada y por ello la presentamos a continuación.

Tal como hemos apuntado, una parte importante de la literatura vincula la puesta en marcha de procesos participativos con un diagnóstico problemático de donde se encuentra la

¹² Cinco miembros del equipo de investigación del proyecto MECPALO se han encargado de realizar alguno de los casos. Agradecemos a Paloma Fontcuberta y David Corrochano su participación en este proceso.

comunidad política, sea en cuanto a la relación políticos-ciudadanos, como a la propia vitalidad político participativa de la ciudadanía. Pero al menos en los casos analizados aquí este factor parece tener muy poca importancia, tanto en lógica cuantitativa como discursiva.

En la cuantitativa porque no hay ningún tipo de homogeneidad respecto a estos temas entre el conjunto de los casos, ni siquiera entre una parte significativa de los mismos, que compartan estos municipios y que puedan diferenciarlos de los que no han puesto en marcha procesos participativos. Pero tampoco en los discursos elaborados por las personas entrevistadas hay ninguna mención reiterada de estos temas como motivaciones fundamentales.

En todo caso, su presencia sería prácticamente nula en el caso andaluz, mientras que ocuparía un lugar únicamente marginal en el caso de la comunidad de Madrid, donde aparecen dos discursos algo asociados a este tema. En primer lugar, en Algete la preocupación por una vida asociativa muy débil si formaba parte de las motivaciones para impulsar los presupuestos participativos. En segundo lugar, en dos de las experiencias del municipio de Madrid se alude a los cambios en las formas de participación para justificar la puesta en marcha de otro tipo de iniciativas que permitan la participación de la ciudadanía a título individual. En cualquier caso, se trata de una presencia muy modesta y parece claro que esta preocupación, que quizás si fue más importante para la puesta en marcha de algunas experiencias catalanas de hace 15 años, no resulta central para entender la apuesta reciente de los municipios madrileños y andaluces

4.1. Conflicto político

Una parte importante de los procesos participativos estudiados encuentra buena parte de su razón de ser en los conflictos políticos y la lucha ideológica, partidaria que se desarrolla a nivel local. Concretamente, han aparecido al menos 3 grandes tipos de motivaciones que podríamos englobar en este grupo: la voluntad de reforzar a los actores políticos políticamente más afines de la que hablara Navarro (1999), el desarrollar un perfil y propuestas políticas propias diferenciadas de otros partidos y la puesta en marcha de experiencias bajo presión del movimiento asociativo.

Respecto a las primeras podemos ver cómo esto se da tanto respecto a partidos como respecto a asociaciones y tanto en positivo (buscar dar protagonismo a actores afines), como en negativo (restárselo a voces incómodas). Así, las críticas de la oposición afirmando que

apenas han tenido voz en los procesos participativos han sido casi unánimes, a veces en las entrevistas pero muchas veces a través del rechazo a las mismas, alegando que no tenían ningún tipo de información sobre cómo o porque se habían desarrollado los procesos. Aunque parte de este discurso pueda formar parte de la posición de crítica por principio a cualquier actuación gubernamental, esta situación ha sido tan generalizada que es verosímil que al menos se corresponda en buena parte con la realidad.

En varios municipios de la Comunidad de Madrid este intento de reforzar a las voces afines se ha realizado a través de una misma estrategia: otorgar protagonismo en los procesos participativos a los ciudadanos a título individual, ante la percepción por parte de los gobiernos del PP de que el tejido asociativo local era más afín al PSOE (por ejemplo, Alcobendas). En otros casos, la exclusión no se realizaba al conjunto del movimiento asociativo, más plural, sino a los sectores más críticos hacia el proceso (Tres Cantos). Por otro lado, los partidos de izquierda habrían utilizado la estrategia opuesta, favoreciendo la presencia de voces amigas del movimiento asociativo (San Fernando de Henares). En Andalucía Úbeda es un caso muy claro de esta estrategia de dar voz a los amigos: el partido gobernante (PSOE) quiere acercarse a quien prevé que va a ser su socio de gobierno (IU), que mantiene una fuerte afinidad con la asociación que demanda con insistencia la puesta en marcha del proceso participativo.

Un segundo tipo de motivaciones son las vinculadas a la construcción de un determinado perfil y discurso político. No se trata tanto de la crítica habitual de que se haga participación para ganar votos (casi todas las políticas se hacen en parte para ganar votos, pero la limitada visibilidad de las políticas participativas no las convierte en las más apropiadas desde este punto de vista), sino que como ocurriera en algunos de los estudios de caso analizados por Anduiza et al (2008), las políticas participativas ayudan a construir una imagen diferenciada de un determinado partido local o de un determinado político o sector del partido respecto a otros. Pero la construcción de este perfil distintivo, al menos en nuestros casos, tiene más que ver con cómo se hace la participación que con la apuesta más o menos central por ésta. Así, en todas las iniciativas desarrolladas desde la ciudad de Madrid se encuentra marcado claramente ese discurso diferenciador entre dinámicas participativas más asociativas defendidas por la izquierda parlamentaria y las nuevas apuestas del PP que pasan por la participación individual. Ese es el caso también de la ciudad de Córdoba, donde el PSOE quiere marcar un perfil propio en las políticas participativas, desmarcándose en este caso de las “dinámicas asamblearias” que considera propias de la etapa de IU.

En todo caso, sí hay varios casos donde el equipo de gobierno quiere crear, reforzar o mantener una apuesta ideológica o identitaria donde la participación ocupa un lugar central a través de su apuesta por los procesos participativos analizados: las experiencias de Puente Genil o San Fernando para IU y las de Fuenlabrada o Leganés para el PSOE apuntan claramente en esta dirección. En algunos de estos ayuntamientos, la puesta en valor de estos procesos participativos se realiza enfatizando el carácter pionero de sus iniciativas (foro de agenda 21 de Aguilar de la Frontera; presupuestos participativos de Puente Genil), lo que supondría un valor añadido en la visibilización de esta apuesta política¹³.

Pero el protagonismo de los conflictos políticos no corresponde únicamente a los partidos. En el caso catalán, por ejemplo, se observaba como la trayectoria personal de los concejales y su vínculo previo con el movimiento asociativo actuaba como factor explicativo central de experiencias impulsadas por gobiernos municipales conservadores (Blanco y otros, 2001). Esta potencial influencia de las trayectorias personales no ha emergido con claridad en los casos estudiados. Esto no significa que la iniciativa personal de algún actor individual poco apoyado por su entorno no haya sido decisiva (concejal de medioambiente en Adamuz para desarrollo de agenda 21, alcalde de Viso del Alcor en el plan estratégico o técnico municipal en Úbeda, por ejemplo), sino que no aparece una relación clara y sistemática entre las características y trayectorias de estos personajes y su particular apuesta por las políticas participativas.

Por el contrario, sí ha aparecido otro factor vinculado al mundo asociativo, como es la importancia de las presiones realizadas por este como factor explicativo de la puesta en marcha de procesos participativos. El papel que juegan ASAJA y otras asociaciones al presionar hacia una mayor participación en el II Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) en Doñana, el de la Federación de Asociaciones de Vecinos en el caso de la ciudad de Córdoba o el del mismo movimiento vecinal en el caso de Leganés nos ayudan a ver que el abanico de actores que pueden haber contribuido a que la apuesta por la participación se haya hecho realidad en un determinado municipio es más amplia.

¹³ Este factor se daba también en los dos casos de rédito electoral positivo de experiencias electorales analizadas en Anduiza et al (2008).

4.2. Políticas Públicas

Es posible que las causas por las que se inicia un proceso participativo enlacen con la idea de que estos procesos sirven para mejorar las decisiones públicas, es decir, dentro de una lógica participativa en la que se pretende que los resultados de la administración se hagan eco de las necesidades ciudadanas. En general, este discurso aparece débilmente detrás de la gran mayoría de procesos, pero resulta difícil encontrar en muchos casos un vínculo preciso entre una determinada necesidad social y la apuesta concreta por los procesos participativos. Parece como si los actores locales se hubieran aprendido el discurso de que la participación puede mejorar las políticas, pero cuando uno trata de saber que políticas concretas se querían mejorar y cómo las respuestas nítidas aparecen en pocos casos.

Así, una gran parte de las experiencias andaluzas estudiadas han sido realizadas como diagnóstico de necesidades para la mejora de la gestión pública, como planes estratégicos para tratar de mejorar el desarrollo económico a medio plazo (Plan estratégico de El Viso del Alcor o Agendas 21). En la misma línea de detección de necesidades fueron concebidos otros procesos donde este componente puede resultar algo más claro. Por ejemplo, el proceso de elección del alcalde de pedanías en Úbeda fue realizado para que los pedáneos tuvieran un “representante mediador”, el cual tiene por función actuar de enlace entre la pedanía y el municipio central, ayudando a identificar estas necesidades concretas de los habitantes de las pedanías. Otro proyecto en el que la mejora de las políticas públicas en el territorio (barrios) era muy central, eran los presupuestos participativos de Algete.

Pero en general, los casos llaman más bien la atención porque no aparecen claramente en casi ninguno de los mismos alguna de las ideas que sí están muy presentes en la literatura académica sobre el tema: la necesidad de buscar soluciones a temas que no tienen soluciones inequívocas o la voluntad de incorporar los intereses diversos de sociedades cada vez más complejas. Una de las pocas excepciones a esta tónica se encontraría en la voluntad de amortiguar tensiones sociales y territoriales que aparece con la inclusión de la participación de actores enfrentados en el II PDS de Doñana (2006) que parece estar relacionado con conflictos existentes entre agricultores, ganaderos y otros empresarios con la Administración Pública (explotación vs preservación del entorno) y, por otro lado, con los conflictos de soberanía entre municipios y la Junta de Andalucía. Este sería casi el único caso muy claro en que la participación aparece como una herramienta para mejorar una situación social muy concreta mediante el diálogo y las nuevas políticas que pudieran emerger del mismo.

4.3. El papel de los recursos

¿Qué tipo de recursos influyen a la hora de entender qué un ayuntamiento ponga en marcha un proceso participativo? ¿Cómo lo hacen? En este apartado se analizan aquellos recursos de diversa índole que han podido influir en diverso grado en el inicio del proceso participativo, bien sea facilitando su puesta en marcha o tomando una función desencadenante o catalizadora de la iniciativa. Utilizaremos una acepción amplia de término “recursos” refiriéndonos no solo a aquellos de tipo económico y humano, sino también jurídico-políticos, institucionales o intelectuales.

En síntesis, podríamos decir que se constatan ejemplos claros de la influencia de recursos económicos, políticos e intelectuales. Los *recursos económicos* con que cuente el gobierno municipal pueden llegar a considerarse como *conditio sine qua non* en la puesta en marcha de determinados procesos participativos que requieren una importante financiación, como los planes de inversión en los distritos de Madrid capital, vinculados a planes de inversión urbanística. Pero su importancia es seguramente mayor en los municipios pequeños y en forma de recursos económicos procedentes de fuentes supra-municipales. Así, la financiación de la Diputación es una condición indispensable para que un municipio pequeño como Sayalonga (Málaga) pueda contratar al técnico que va a llevar el proceso de presupuesto participativo. En estos casos (municipios pequeños), la existencia de esta fuente de ingresos puede llegar a convertirse en EL verdadero motivo por el que se pone en marcha la experiencia, como en el caso de la mancomunidad de municipios de la sierra de Madrid, que reconoce abiertamente que la convocatoria de subvenciones para la realización de Agendas 21 fue el verdadero y casi único motor de la decisión de llevar a cabo este proceso.

Los recursos jurídico-políticos tienen un papel muy diferente, que encajaría más bien en una lógica de *path-dependency*. Los ayuntamientos han ido tomando decisiones sobre sus políticas participativas, a veces formalizadas en forma de reglamentos o en otras ocasiones simplemente como creación de tradiciones políticas locales, que generan unas expectativas en los actores políticos, de manera que sus nuevas políticas de participación son, en muy buena medida, la consecuencia casi necesaria de ese artículo del reglamento pendiente de desarrollar, de las propuestas que salen del consejo de participación que se creó en su día o de los compromisos adquiridos con o las presiones recibidas de los interlocutores sociales. Lo más interesante de estos casos es que pueden desarrollarse incluso por parte de partidos políticos diferentes a los que había sido los impulsores iniciales de dichas políticas. Tomemos dos casos diferentes de esta misma situación. En Alcobendas, por ejemplo, el

PSOE había impulsado algunas de las políticas participativas locales más ambiciosas de la Comunidad de Madrid. Una vez que el PP llega al gobierno siente que no puede romper con esa tradición de municipio con trayectoria participativa, aunque imponga su propio sello a las políticas participativas impulsando las asambleas territoriales de distrito. En Córdoba, el PSOE se incorpora a un gobierno de coalición con IU (que había gobernado en solitario en la anterior legislatura) y se encuentra con dos factores clave que le impulsan a actuar en esta misma línea: la fuerte trayectoria participativa del municipio y la reciente reforma reglamentaria que había dejado explícitamente pendiente la elaboración de un plan local de participación. Ambas cosas se convierten en un fuerte impulso para la decisión de este plan de participación. También en los casos de Puente Genil y de Algete, las referencias al Reglamento de Participación y los compromisos que en este se tomaban se convierten en parte del discurso explicativo de las experiencias de presupuestos participativos.

Los casos analizados incluyen también diferentes ejemplos de cómo los recursos humanos e intelectuales pueden resultar decisivos. Por ejemplo, aunque entre los analistas existe la convicción de que el papel de los técnicos municipales es fundamental en la puesta en marcha de buena parte de las experiencias, el tema ha recibido muy escaso tratamiento empírico. Sin embargo, al menos en dos de los casos estudiados, el papel de los técnicos municipales parece haber sido mucho más crucial del que la teoría burocrática asigna a los mismos. No se trata tanto de que la decisión no haya correspondido a los políticos, como a que muy probablemente otros políticos se han planteado desarrollar proyectos similares y se han encontrado sin fuerzas o sin ideas para terminar de impulsarlos. Tanto en los casos de Úbeda (Jaen) como de Córdoba, este papel de los técnicos municipales, actuando como “alma del proyecto” supone que este pudo no haber existido sin la impronta personal, la formación, las ideas y la determinación de estas personas o que, cuando menos, el proyecto hubiera resultado sustancialmente diferente en la práctica.

El otro tipo de recurso intelectual que aparece en los casos es el mecanismo básico de aprendizaje del ser humano, la imitación. Pero si la imitación resulta clave en casi todos los aspectos de nuestra vida, y también en la exportación de experiencias participativas de unas ciudades a otras, las alforjas en las que viajan las ideas a imitar son muy diversas según los casos, pudiendo provenir de la imitación de municipios vecinos (Puente Genil respecto a Córdoba), de contactos entre gobiernos locales con simpatías políticas mutuas (Algete respecto a Rubí), de trabajo compartido en el marco de redes municipales o mixtas con especialistas y activistas, o incluso de colaboración bilateral estricta con especialistas universitarios, como en el caso de la ciudad de Madrid. Aunque este tipo de redes y de

recursos externos aparezca más a menudo en la Comunidad de Madrid (por ejemplo, en Alcobendas), es muy probable que este tipo de recursos, como ocurriera con los recursos económicos, juegue un papel diferente en función del tamaño del municipio, siendo más decisivo en el caso de los más pequeños: una ciudad como Madrid tiene toda la información y los expertos necesarios accesibles, por lo que la decisión de acudir a buscarles y colaborar con ellos puede ser importante, pero no resultar tan decisiva como el papel que pueden jugar estos instrumentos de difusión de la información para municipios que cuentan con mucho menos acceso a este tipo de conocimiento.

5. Conclusiones

La finalidad de este trabajo ha sido tratar de responder a la pregunta por qué los ayuntamientos ponen en marcha políticas de participación. Para ello se ha utilizado una muestra heterogénea de experiencias participativas procedentes de dos regiones españolas diferentes, Andalucía y la Comunidad de Madrid, tratando de identificar y entender los distintos factores que nos ayuden a explicar su aparición. Aunque la opción metodológica adoptada contaba con claros precedentes, el uso de un amplio listado previo de experiencias como marco muestral y la estratificación del mismo a partir de las variables que habían emergido como importantes en el análisis cuantitativo permiten contar con un conjunto de experiencias muy diversificado.

Hemos partido de una reordenación de factores explicativos diferente a la utilizada en estudios previos considerando que pueden ayudarnos a comprender mejor las explicaciones de las motivaciones. En primer lugar, se ha propuesto incorporar los recursos municipales de muy diversa índole como elementos facilitadores de la iniciativa participativa. En segundo lugar, se ha planteado una clasificación de las explicaciones causales de acuerdo a las tres grandes acepciones de la palabra política: la preocupación por la comunidad política; los conflictos políticos entre actores y la elaboración de políticas públicas.

El análisis de estos 19 casos ha permitido ver que todas ellas aparecen en alguna ocasión como motivadoras de la puesta en marcha de experiencias participativas. Sin embargo, su aparición es diferente cuantitativa y cualitativamente: unas son mucho menos frecuentes que otras y el tipo de rol explicativo que ejercen es diferente.

Las motivaciones relacionadas con la comunidad política (preocupación por el distanciamiento entre políticos/instituciones y ciudadanos o falta de participación política

de la ciudadanía) son el factor que menos aparece y que menos fuerza explicativa tiene para comprender por qué se inician procesos participativos. Por el contrario, el conflicto político entre actores nos ayuda a entender al menos parte de las motivaciones presentes en muchos de los casos, sea a través de la influencia que estos procesos pueden tener en modificar cuanto importa la voz de cada actor político local, al ayudar a construir un perfil político diferenciado o al percibir como las preferencias y presiones políticas de las asociaciones se convierten también en motor de las experiencias. Las motivaciones relacionadas con las políticas públicas parecen haber sido también menos centrales entre las motivaciones principales, aunque impregnen el discurso legitimador de muchas experiencias.

Por último, la influencia de los recursos municipales es algo diferente a las demás, en tanto que pudieran parecer más una condición facilitadora que una motivación o factor explicativo en sentido estricto. Sin embargo, y aunque ese carácter de condición facilitadora se de claramente en recursos más tradicionales como la financiación o el contar con el know-how apropiado, hemos constatado como algunos elementos contextuales se erigían en verdaderos factores explicativos centrales en algunos casos, que van de la existencia de convocatorias de subvenciones a la existencia de compromisos jurídico-políticos previos.

Estas conclusiones suponen algunas confirmaciones y algunas rupturas respecto a las investigaciones anteriores sobre el tema. A grandes rasgos podríamos decir que el abanico de factores explicativos concretos que han aparecido aquí no es radicalmente distinto al que apareciera en el estudio más similar, dedicado a experiencias catalanas de los años 90 (Blanco y otros, 2005). Sin embargo, han aparecido algunas diferencias muy interesantes, tanto en factores que parecían importantes allí, pero no en nuestras dos CCAA (como la trayectoria asociativa de algunos alcaldes o el papel de la competitividad electoral), como en otros que emergen en este estudio y que allí no aparecían tan claramente (la path-dependency respecto a anteriores políticas participativas o el papel de los técnicos municipales, por ejemplo). Si ello se debe a diferencias reales entre los contextos político-temporales estudiados o a diferencias metodológicas debería ser objeto de análisis adicional si queremos avanzar en la comprensión comparada de estas realidades y en la búsqueda de explicaciones con capacidad de viajar fuera de los contextos donde emergieron.

Tal como habíamos apuntado esta ponencia supone una primera explotación de un material cualitativo que en el futuro pretendemos analizar conjuntamente con datos cuantitativos. Aunque este no es el momento para realizar este análisis, algunas de las ideas que han aparecido aquí nos apuntan ya líneas interpretativas interesantes que se complementan con

los análisis cuantitativos ya realizados. Por ejemplo, en el análisis cuantitativo (Galais, Corrochano y Fontcuberta, 2011) la existencia de un plan de participación por parte del Ayuntamiento aparecía como una variable fundamental y el análisis de cómo influye ese recurso jurídico-político nos ha ayudado a empezar a entender ese resultado. Por otro lado, si otra variable fundamental de aquel estudio era el tamaño de los municipios, los análisis realizados aquí apuntan a que sea más verosímil una de las interpretaciones posibles de ese resultado (recursos) que alguna de las otras (mayor complejidad social). A lo mejor estos resultados pueden incluso iluminar alguno de los resultados negativos de ese estudio, como la escasa influencia de la variable ideológica: el estudio de estas experiencias ha mostrado que las prioridades políticas no son irrelevantes a la hora de entender la participación, pero estas pueden influir en el cómo se organiza la participación tanto o más que en cuánta se hace. Si a esto le añadimos la multitud de explicaciones adicionales a por qué algunos municipios hacen una apuesta por las políticas de participación y la dificultad de medir muchas de ellas con métodos cuantitativos no resulta difícil entender que, incluso si las preferencias ideológicas fueran importantes, estas no aparezcan con claridad cuando pretendemos medirlas simplemente con la variable partido político del alcalde.

Finalmente, aunque esta es una ponencia sobre causas de los procesos participativos, sus resultados podrían dar lugar a algunas sugerencias también sobre sus consecuencias. Por citar sólo dos, el análisis de los efectos de los recursos jurídico-políticos podría apuntar a que el inicio de políticas participativas ambiciosas genera unas tradiciones y expectativas que en algunos casos no van a desaparecer, ni siquiera tras un cambio de color político del gobierno municipal. Por otra, la escasa presencia de argumentos concretos que vinculen los procesos y las políticas locales puede apuntar a que el efecto real en aquellas deba ser necesariamente limitado.

Bibliografía

Anduiza, E.; Font, J.; Mas, P.; Maya, S. (2008): “The electoral impact of direct democratic practices”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32,2:473-491.

Bacque, M.H. and Sintomer, Y (2010): *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et difusions*, Paris: Editions Yves Michel.

Baiocchi, G, (2005): Militants and citizens. *The politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford University Press.

Blanco, I.; Giménez, M.; Constans, M; Gutiérrez, E. “Els polítics i la participació” en Font, J. (coord.) (2005): *La política i la participació: polítics, partits i eleccions*, editorial Mediterrània, col·lecció Polítiques, Fundació Jaume Bofill, Barcelona.

Brugué, Q. (2002): “Nuevos Ayuntamientos, Concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes”, *Revista Española de Ciencia Política*,7: 9-37.

Colino, C., y E. del Pino (2003): *Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*, Madrid: Fundación Alternativas.

FEMP (2002): “Conclusiones de las Jornadas ‘Análisis y perspectivas de modernización y calidad en la Administración local’”, celebradas en Málaga el 4 y 5 de noviembre de 2002.

Font, J.; Teixedor, A.; Herrera, F. (2003): *Democracias participativas: Análisis de las experiencias del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa. Informe final*, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Barcelona.

Font, J. (coord.) (2005): *La política i la participació: polítics, partits i eleccions*, editorial Mediterrània, col·lecció Polítiques, Fundació Jaume Bofill, Barcelona.

Font, J. y Blanco, I. (2005): “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (31): 1-17.

Font, J. y Galais, C. (2011): “The Qualities of Local Participation: The Explanatory Role of Ideology, External Support and Civil Society as Organizer”, *International Journal of Urban and Regional Research*, DOI: 10.1111/j.1468-2427.2011.01018.x

Font, J. (coord.) (2011) : *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*, Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces.

Fung, A (2004): *Empowered participation. Reinventing urban democracy*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Galais, C.; Corrochano, D.H.; Fontcuberta, P. “¿Por qué se ponen en marcha los procesos participativos?” en Font, J. (coord.) (2011) : *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*, Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces.

Ganuzo, E. (2010): “Espagne: les origines des budgets participatifs” en *La démocratie participative inachevée*, M. H. Bacqué e Y. Sintomer (eds.), Paris: Editions Yves Michel.

Matas, J.; Reniu, J.M.; Terra, A. “Els partits i la participació” en Font, J. (coord.) (2005): *La política i la participació: polítics, partits i eleccions*, editorial Mediterrània, col·lecció Polítiques, Fundació Jaume Bofill, Barcelona.

Navarro, C. (1999): *El sesgo participativo*, Madrid: CSIC

Nez, H. y Talpin, J. (2010): “Généalogies de la démocratie participative en banlieu rouge: un renouvellement communisme municipal en trompe-l’oeil?”, *Genèses*,79(1): 205-222.

Röcke, A (2009): *Democratic Innovation through Ideas? Participatory Budgeting and Frames of Citizen Participation in France, Germany and Great Britain*, PhD Thesis, EUI.

Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A (2008): “Participatory budgeting in Europe: potencial and challenges”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), pgs: 164-178.

Subirats, J. et al. (2001): *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Barcelona, Escola d’Administració Pública de Catalunya.

Sintomer, Y; Herzberg, C and Röcke, A (2008): “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges“, *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (1): 164-178.

Vergé, T (2007): “Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles: un estudio del PP, el PSOE e IU”, *Revista Española de Ciencia Política*, 17: 155-177.

Vetter, A. (2009): “Citizens versus Parties: Explaining Institutional Change in German Local Government, 1989–2008”, *Local Government Studies*, 35 (1):125-142.

Zittel, T and Fuchs, D (eds) (2007): *Participatory democracy and political participation, Can participatory engineering bring citizens back in?*, London and New York: Routledge-ECPR.

Anexo 1. Experiencias participativas analizadas (por municipio y fecha de inicio)según criterios territorial y político en Andalucía y la Comunidad de Madrid

ANDALUCÍA

Menos 5.000 hab

Creación Consejo Local de la Juventud, Iznájar 2004 (Córdoba)	PSOE
Foro Agenda 21, Adamuz 2005 (Córdoba)	PSOE
Plan de Desarrollo Sostenible Doñana, Aznalcázar 2006 (Córdoba)	PSOE
Presupuesto participativo, Sayalonga 2008 (Málaga)	PSOE

De 10-50.000 hab.

Foro Agenda 21, Aguilar de la Frontera 2005 (Córdoba)	PSOE
Presupuesto participativo, Puente Genil 2001 (Córdoba)	IU
Plan estratégico, Viso del Alcor 2008 (Sevilla)	PSOE
Elección alcalde en pedanías, Úbeda 2007 (Jaén)	PSOE

Más de 50.000 hab.

Elaboración Plan participación, Córdoba 2008	IU
Presupuestos participativos , Málaga 2006*	PP

COMUNIDAD DE MADRID

Madrid ciudad

Consulta ciudadana Arganzuela Participa,2008	PP
Servicios centrales: audiencia infantil y juvenil , 2008	PP
Distrito Vallecas: planes especiales de inversión,2007	PSOE-IU**

Corona metropolitana

Asamblea territorial distrito, Alcobendas 2010	PP
Agenda 21, Tres Cantos 2003	PP
Reunión consejo sectorial salud y consumo, Leganés 1989	PSOE
Evaluación III Plan infancia, Fuenlabrada 2005	PSOE
Foro ciudadano de participación vecinal, San Fernando de Henares, 2010	IU

Municipios no metropolitanos

Presupuestos participativos, Algete 2004	PSOE
Agenda 21, Mancomunidad del Atazar 2003	PP/PSOE

*No fue posible su realización por la negativa municipal a colaborar ni su sustitución por otra experiencia

** Aunque PSOE e IU no gobiernan en Madrid ciudad, los distritos elegidos están entre los pocos donde la suma de sus votos es superior a PP