

¿UNA NUEVA FORMA DE HACER POLÍTICA?
UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PARTICIPATIVAS EN LOS
AYUNTAMIENTOS DEL CAMBIO (2015-2019)¹

JUAN MÉRIDA² E IMANOL TELLERIA³

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

*Ponencia presentada en el XIV Congreso de la Asociación Española de Ciencia
Política y de la Administración. Salamanca. 10-12 de julio de 2019*

Resumen:

Esta comunicación analiza las transformaciones en los modos de gobernanza a raíz de la implementación de nuevos mecanismos de participación introducidos por los “Ayuntamientos del Cambio” de cuatro ciudades españolas, Zaragoza, Valladolid, A Coruña y Pamplona durante el periodo 2015-2019. En un contexto de urbanismo de austeridad (Peck, 2012), y desde el Enfoque Estratégico Relacional (Jessop, 2017), la investigación analiza a partir de un marco operativo innovador de qué manera las políticas participativas introducidas por dichos ayuntamientos modifican la selectividad estratégica heredada. Es decir, si se establece una nueva red de políticas públicas (policy network) más inclusiva y participativa, que rompa con la etapa neoliberal de austeridad generada entre 2003-2007 en España, la cual habría erosionado las prácticas y culturas participativas que afloraron en la década de los noventa y comienzos de los dos mil (Davies & Blanco, 2017).

Palabras clave:

Ayuntamientos del cambio, participación institucional, Enfoque estratégico-relacional (ERR), *policy networks*, gobernanza participativa

¹ El siguiente comunicado presenta los avances de una investigación en proceso de publicación. Si están interesados en citar algún contenido del *paper*, por favor, rogamos que se pongan en contacto con los autores a través de los mails indicados.

² Licenciado en Ciencias Políticas en la UAB. Master en Sociología por Flacso-Ecuador. Doctorando en el programa de doctorado “Cultura, Política y Sociedad” de la UPV/EHU. Dentro de su trayectoria docente e investigadora, ha trabajado en el IGOP, FLACSO-Ecuador y en la UTLVT, Ecuador. Sus principales temas de investigación son gobernanza urbana, participación, autonomía, movimientos sociales y gentrificación. juan_b990@hotmail.com

³ Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto. Es profesor de Ciencia Política y de la Administración en la UPV/EHU y miembro del Grupo sobre democracia participativa Parte Hartuz. Desarrolla su actividad investigadora en el papel de los movimientos sociales urbanos en la transformación de la ciudad, así como en otras experiencias de participación ciudadana de ámbito local. imanol.telleria@ehu.eus

INTRODUCCIÓN

Uno de los lemas que más repitieron las candidaturas municipalistas en 2015 fue: “llegamos a los ayuntamientos para cambiar la forma de hacer política”. Un postulado que había esparcido su simiente cuatro años antes con la irrupción del *Movimiento de los Indignados*. En esencia, esta “nueva forma de hacer política” se basa, entre otras cosas, en el reforzamiento de la democracia participativa. Se considera que el sistema representativo establecido desde el fin de la dictadura, denominado *Régimen del 78*, había promovido un fuerte distanciamiento entre las instituciones y la ciudadanía, promoviendo un aumento de resignación y apatía hacia la política institucional⁴. La apuesta municipalista tratará de revertir este proceso. Para ello plantea la generación de nuevos canales de comunicación y decisión entre la administración y la sociedad que permitan recuperar la legitimación perdida de las políticas públicas llevadas a cabo. No obstante, sería falso plantear que los “Ayuntamientos del Cambio” dan inicio a las políticas públicas participativas en España. Pese a que han solido ser excepciones, existe toda un acumulado de experiencias, principalmente a nivel local, que no deben omitirse. El objetivo de este texto es analizar los cambios introducidos por las políticas participativas implementadas por los nuevos proyectos municipalistas. Sobre todo, nos interesa comprender de qué manera se construyen las nuevas redes de política pública y como a su vez se configuran nuevos modelos de gobernanza.

El texto se divide en seis partes. En la primera, se explican las raíces históricas del movimiento municipalista, poniendo especial atención al proceso más contemporáneo que desembocará en la constitución de las candidaturas del cambio en 2014. Así mismo, se describe brevemente el impacto que los resultados de las elecciones de 2015 tienen en el sistema político español y cuáles son las políticas principales de este proyecto. El siguiente apartado está dedicado al marco analítico-metodológico de la investigación. En la primera parte se justifican los casos escogidos poniendo de relieve la novedad del estudio al realizar un ejercicio comparativo entre ciudades que prácticamente no han sido tenidos en cuenta en estudios de gobernanza. Así mismo, presentamos un pequeño avance sobre el escenario político-institucional de cada una de las ciudades que será desarrollado en el apartado dedicado al análisis de los casos de estudio. En la segunda parte de este apartado, introducimos el enfoque teórico-metodológico utilizado y se explicitan los objetivos de esta investigación, en línea con los estudios sobre gobernanza, red de políticas públicas y austeridad desarrollados en los últimos años. Antes de presentar los casos de estudio, hemos considerado necesario dedicar un apartado a la evolución de las políticas públicas en España resaltando cuatro etapas básicas. El quinto apartado está dedicado al estudio de los Ayuntamientos del Cambio seleccionados, teniendo en cuenta las características singulares de cada candidatura, el impacto en el sistema local de partidos y la clasificación de las políticas participativas en relación con el marco analítico presentado. La última parte de la comunicación plantea, a modo de síntesis, un estudio comparativo entre los cuatro casos y apunta algunas reflexiones en diálogo con marcos

⁴ Según la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), realizada en diciembre de 2011, el 80% de la población consideraba la situación política en España entre “mala” y “muy mala”.

interpretativos anteriores que permitan alimentar el debate para futuras investigaciones sobre la temática.

BREVE HISTORIA DEL MUNICIPALISMO

Si bien, el municipalismo se presenta como un corriente vanguardista e innovadora, hay que señalar que no es un fenómeno reciente, sino que es producto de un acumulado histórico. Aunque sus orígenes pueden remontarse a luchas de gremios, concejos o juntas vecinales por la defensa de los bienes comunes durante la Edad Media, varios autores (Observatorio Metropolitano de Madrid, 2014; Carmona, 2015) señalan al movimiento federalista desarrollado durante la segunda mitad del siglo XIX como el principal referente histórico. Durante el franquismo, las propuestas municipalistas se disolverán. La Reforma Administrativa de López Rodó (1956-1958) supondrá un profundo proceso recentralizador, el cual ha dejado huella hasta día de hoy (Cañellas, 2010; Iglesias, et al., 2011). No será hasta las primeras elecciones municipales tras la dictadura (1979), que multitud de iniciativas locales representadas mayoritariamente por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Comunista de España (PCE), ocupen puestos en los gobiernos locales. La institucionalización y tecnificación de muchos de los procesos iniciados, supondrá la ruptura con gran parte de su base social (Telleria & Ahedo, 2016).

Será en 2011 a partir de las movilizaciones de *Los Indignados* iniciadas en muchos de los centros neurálgicos de las urbes españolas que el proyecto municipalista volverá a presentarse como una opción plausible para la toma del poder. Entre sus principales reivindicaciones destacarán el rechazo al centralismo austericista promovido por la Unión Europea, desde comienzos de la crisis de 2008, y la democratización de las instituciones a través de la profundización de mecanismos de transparencia y participación desde el ámbito local. En este contexto de crisis e indignación, el Observatorio Metropolitano de Madrid publica el libro “La Apuesta Municipalista”. En él se plantea la necesidad de llevar a cabo proyectos políticos promovidos desde los territorios más cercanos, creando nuevos canales de interrelación entre las instituciones y los ciudadanos.

Meses antes de las elecciones del 24 de mayo de 2015, las “candidaturas del cambio” comienzan a gestarse. Se agrupan en confluencias que incluyen tanto a plataformas ciudadanas provenientes de diferentes movimientos sociales (vivienda, cooperativismo, antimilitarismo y solidaridad internacional, movimiento antiglobalización...), partidos de izquierda estatales (Izquierda Unida y Podemos), así como otros partidos de carácter local. A diferencia de otros proyectos municipalistas constituidos años antes en pequeños y medianos municipios catalanes y vascos (Ubasart, 2012; 2018; Ureta, 2017), las nuevas candidaturas se promueven desde las grandes ciudades del Estado, propagándose posteriormente por el resto del territorio estatal (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Candidaturas municipalistas presentadas en las elecciones municipales de mayo de 2015



Fuente: Periódico Diagonal

Los resultados electorales superan las expectativas y muchas de las principales ciudades españolas, incluidas Madrid, Barcelona, Valencia o Zaragoza, pasan a ser gobernadas por los denominados “Ayuntamientos del Cambio”. El giro electoral supone el fin del bipartidismo estatal (PSOE y PP) que, con apoyo de los partidos nacionalistas regionales, siempre habían gobernado. Los Ayuntamientos del Cambio obtienen la alcaldía en once capitales de provincia. En dieciocho de las cincuenta capitales asumen áreas de gestión, especialmente participación, cultura, derechos sociales o urbanismo.

En líneas generales, la nueva apuesta municipalista plantea la necesidad de cambiar el modelo del *New Public Management*. En el caso español, este modelo se conforma en torno a tres pilares básicos: la construcción, el turismo y la externalización de servicios (Naredo & Montiel Márquez, 2011; Naredo & Montiel Márquez, 2011). Para afrontarlo, los Ayuntamientos del Cambio proponen una nueva agenda urbana que no solo pretende contraponer las políticas desarrolladas por el urbanismo de austeridad a partir de las tradicionales políticas regulatorias keynesianas (Peck, 2012; Brenner, 2017), sino dar un paso más allá, promoviendo nuevas fórmulas de gestión público-comunitarias. Las nuevas líneas de la agenda urbana propuesta por los Ayuntamientos del Cambio se pueden resumir en: 1) Frenar la urbanización expansiva depredadora 2) Re-municipalizar los servicios privatizados durante las administraciones anteriores 3) Recuperar el espacio público 4) Regenerar la democracia a partir de la implementación de nuevos mecanismos participativos (Janoschka & Mota, 2018).

Nuestra investigación se enfoca en la cuarta línea. Tras cuatro años de gestión municipal: ¿Qué nuevos canales de relación se han establecido entre la administración y la ciudadanía? ¿En qué medida ha supuesto un cambio en la forma de hacer política de las instituciones municipales? Antes de responder a estas preguntas presentaremos la selección de los casos seleccionados, el marco analítico utilizado y una breve explicación de la participación institucional desde el fin de la dictadura, contexto necesario para

comprender el punto de partida de las políticas participativas establecidas por los Ayuntamientos del Cambio durante la legislatura 2015-2019.

SELECCIÓN DE ESTUDIOS DE CASO Y MARCO ANALÍTICO-METODOLÓGICO

Selección de estudios de caso

Con tal de establecer parámetros que den sentido a los estudios de caso, hemos reducido la muestra de municipios a aquellos que cumpliesen las siguientes características: 1) Que el área/concejalía de participación estuviese regida por una candidatura municipalista. 2) Que fuese capital de provincia. 3) Que el gobierno municipal gestionase una ciudad intermedia. Es decir, entre 50 mil y un millón de habitantes (CGLU, 2016). Así, tras un primer filtrado, escogimos Zaragoza, Valladolid, A Coruña y Pamplona, ciudades que se ajustan a los requisitos preestablecidos.

Tabla 1: Escenario político-institucional ciudades de estudio

Ciudad	Número de habitantes (Censo INE 2017)	Organización	Nº de concejales y % votos (Elecciones 2015)	Gobierno Ayto. del Cambio	Partido en el Gobierno anterior legislatura (2011-2015)
Zaragoza	664938	Zaragoza en Común (ZEC)	9 de 31 (29%)	En solitario con apoyo de investidura del PSOE y CHA	PSOE
Valladolid	299715	Valladolid toma la palabra (VTP)	4 de 29 (13%)	En coalición con el PSOE, sin alcaldía	PP
A Coruña	244099	Marea Atlántica	10 de 27 (37%)	En solitario con apoyo de investidura del PSG y BNG	PP
Pamplona	197138	Aranzadi	5 de 27 (19%)	En coalición con EH Bildu, Geroa Bai e Izquierda	UPN

				Ezkerra, sin alcaldía	
--	--	--	--	--------------------------	--

Fuente: Elaboración propia a partir los datos extraídos del INE y webs municipales

Las cuatro ciudades seleccionadas se sitúan al norte de España (ver gráfico 2). Además de ser capitales de provincia, son las ciudades más pobladas de sus respectivas Comunidades Autónomas (Aragón-Zaragoza, Castilla y León-Valladolid, A Coruña-Galicia y Pamplona-Navarra), generando una gran influencia política y económica sobre la región. En lo que se refiere al escenario político-institucional (gráfico 2), la llegada al poder de las candidaturas municipalistas en 2015 supone un profundo cambio en el sistema de partidos local de todas ellas, rompiendo con el bipartidismo reinante desde los años ochenta⁵. Si bien, todas las fuerzas municipalistas acceden a puestos de gobierno, cuentan con un frágil apoyo electoral lo que les obligará a llegar a acuerdos con otros partidos políticos, ya sea a través de la investidura o coalición de gobierno.

Mapa 2: Localización geográfica de los Gobiernos del Cambio estudiados



Fuente: Elaboración propia

⁵ Unión del Pueblo Navarro, pese a ser un partido regionalista, está ligado históricamente al Partido Popular.

Marco analítico

Nuestro marco analítico parte de los debates sobre gobernanza, redes políticas y gobiernos de austeridad desarrollados durante los últimos años (Subirats, et al., 2009; Brenner, et al., 2010; Peck, 2012; Jessop, 2017; Davies & Blanco, 2017). En líneas generales, estos trabajos plantean que el proceso de globalización neoliberal desarrollado durante las últimas décadas, ha supuesto una transformación estructural del Estado, pasando de un modelo *bunker* donde la gestión política estaba monopolizada por una estructura burocrática rígida y jerárquica, a un modelo de gobernanza flexible y abierto en el que nuevos actores se incorporan al proceso de producción de políticas públicas a modo de red *-policy network-* (Blanco & Gomá, 2002). Por tanto, existe una relación dialéctica entre el modo de acumulación y la forma en que se moldea y opera el Estado (Jessop, 2017). En otras palabras, no se puede entender los cambios en los modelos de gobernanza sin los cambios en la estructura económica existente. En este proceso de reestructuración de los estados occidentales, se identifican un doble movimiento (Brenner, et al., 2010): 1) La inserción del Estado en esferas supranacionales con el consiguiente debilitamiento de políticas keynesianas 2) La transferencia de responsabilidades centrales a gobiernos regionales y locales.

Pese a que el modelo de gobierno en red ha tendido a considerarse más democrático por su carácter descentralizado y participativo, es necesario analizar cada caso en particular para evitar caer en certezas de primera mano. No hay que olvidar que pese a que la gobernanza se presenta como un sistema sin principio organizador único con nuevas esferas de autoridad, la mayoría de las conexiones establecidas en las *policy network* siguen jugando un papel central en los procesos de neoliberalización (Swyngedouw, 2005; Harvey, 2007), manteniendo formas jerárquicas de control en la sombra (Jessop, 2017, p. 241). Es así que la gobernanza no debe ser comprendido como un concepto neutro sino que encierra unas determinadas interacciones (Kooiman, 2003). De la correlación de fuerzas surgida entre los actores que conforman dichas interacciones se configura un tipo particular de gobernanza. Nuestra hipótesis de investigación plantea que la aparición de los Ayuntamientos del Cambio, supone la constitución de un nuevo modelo de gobernanza democratizadora como alternativa al modelo de gobernanza de mercado y de austeridad predominante.

Para el análisis de los ayuntamientos seleccionados, partimos del “Enfoque Estratégico Relacional” (EER) de Bob Jessop que concibe el Estado y sus instituciones como un proceso dinámico, dialéctico y polifórmico (Jessop, 2007, 2017). De acuerdo a esta postura, el Estado no debe ser entendido como un objeto estático, automatizado y racional (Weber, 2002 [1922]) sino que se constituye como un sujeto con una identidad cambiante, resultado de las dinámicas históricas generadas entre la esfera institucional y social. Tomando un ejemplo asociado al caso presentado, no se puede comprender el surgimiento y el éxito de los Ayuntamientos del Cambio de 2015 sin la irrupción del Movimiento de los Indignados en 2011.

Siguiendo con el EER, Jessop establece 6 dimensiones para analizar el Estado agrupadas en: dimensiones formales -modos de articulación, modos de intervención y modos de

representación - y dimensiones sustanciales –base social del Estado, proyecto de Estado y visión hegemónica- (Jessop, 2017, 104). Las formales ponen el foco en el aparato institucional, y los sustanciales en los elementos discursivos. Pese a que cada una es analíticamente diferente, todas ellas se superponen en la práctica. Como nuestra investigación prioriza el estudio de los espacios promovidos por el Estado para generar sinergias con otros actores de la sociedad civil, hemos considerado seleccionar las dimensiones formales.

Una vez escogidas las tres dimensiones de análisis, pasaremos a caracterizar cada una de ellas. 1) Modo de articulación institucional: analiza cómo se articula el aparato institucional a la hora de implementar sus políticas, teniendo en cuenta sus diferentes ámbitos: parlamento, órganos ejecutivos, aparato administrativo, jurídico, etc. Para Jessop, cuanto más transversalidad haya entre las diferentes áreas y escalas, más probabilidades de éxito tendrá un gobierno (2017, p. 104). 2) Modo de intervención: se centra en la investigación de las redes tejidas por la administración para obtener sus fines. Cuanto más amplia es la intervención del Estado en diferentes ámbitos, más difícil se le hace mantener su unidad por lo que necesita de la colaboración de otros actores para llevarlo a cabo (2017, p. 104). 3) Modo representativo: hace referencia a la capacidad – desigual- que tienen las diferentes fuerzas sociales para acceder al aparato estatal, haciendo énfasis en las estrategias para lograrlo (2017, p. 104).

Sobre todas estas dimensiones, planea el concepto de “selectividad estructural”, transversal en todas ellas e imprescindible en el análisis del EER. La selectividad estructural explica las estrategias diseñadas por el Estado para lograr sus intereses. Para ello, establece una serie de relaciones con la sociedad, que lleva a privilegiar unos actores sobre otros. De esta manera, dependiendo de las estrategias diseñadas por el gobierno de turno, existen ciertos actores que tienen mayor facilidad para introducirse en el accionar del aparato estatal. Éstas se dan bajo parámetros de desigualdad que condicionan y determinan el modo de actuar de los agentes. No obstante, no es una dinámica unidireccional y así como el Estado puede condicionar el sistema de representación, los agentes sociales a su vez tienen la posibilidad de condicionar y determinar la intervención del Estado, por lo que se establece un margen para que las acciones “superen, eludan o socaven las limitaciones estructurales” (Jessop, 2017, p. 100). De lo anterior se deriva que pese a que las estructuras son “estratégicamente selectivas”, no son “absolutamente restrictivas” (Jessop, *idem*). De esta manera, pese a que existe una selectividad estratégica heredada que hace que grupos de poder puedan influir en mayor medida en las decisiones del Estado, la selectividad no es permanente y está condicionada a la coyuntura social y política de cada momento.

A pesar de que el EER ha ganado relevancia en los estudios sobre gobernanza multinivel durante los últimos años, se ha criticado que sigue existiendo poca concreción metodológica (Jordana, 2007 [1995]), aplicándose más como marco referencial desde el cual explicar las grandes transformaciones del Estado que desde un marco analítico que permita investigar empíricamente los cambios ocurridos a escala local. En este sentido, cabe preguntarse: ¿cómo operacionalizar los escenarios del EER que a priori plantean un

marco de acción demasiado abstracto? Para ello, hemos incorporado el marco analítico desarrollado por las teorías sobre gobernanza en red participativa (Blanco & Gomá, 2002; Subirats, et al., 2009; Gomá, et al., 2018). Este marco, permite comprender los cambios en la gobernanza local a partir de: la identificación de los actores implicados en la elaboración de políticas públicas, el tipo de interacciones que se dan, el rol que juega cada uno de ellos, así como el análisis del papel de la institución en la configuración de estas redes. En este sentido, nos interesa especialmente ver de qué manera las políticas participativas implementadas por los Ayuntamientos del Cambio modifican –o no- la red de actores encargada en elaborar las políticas públicas, así como las relaciones de poder que se dan en su interior.

Del resultado de combinar los escenarios de la EER de Jessop seleccionados y el marco analítico de la gobernanza en red participativa, surge la tabla 2. En la dimensión puramente institucional, aquella interesada en comprender cómo la administración se articula para llevar a cabo sus políticas, hemos incorporado las siguientes variables: adscripción institucional, recursos destinados a la participación institucional, grado de transversalidad de las políticas participativas y grado de reglamentación de la participación. El hecho de que el gobierno municipal cree un área gubernamental específica de participación, aumente los recursos económicos y de personal, reglamente la participación, así como incorpore mecanismos de participación en las demás áreas del ayuntamiento, visibilizará una prioridad de la participación en modo de hacer política local. La dimensión ligada a los modos de intervención pretende comprender el tipo de relación del Estado con los diferentes actores que componen las redes participativas. Así, cuanto más frecuentes sean las interacciones, más mecanismos de equidad se implementen y más apertura a actores y opiniones se lleven a cabo, más inclusivas y democráticas serán estas políticas. Finalmente, para comprender la capacidad de representación que tienen los diferentes actores en los mecanismos de participación introducidos por los gobiernos, es necesario identificar tanto el número de actores que participan como el tipo. Los mecanismos de participación que logren convocar a un gran número de participantes pertenecientes a diferentes grupos sociales, tendrán un mayor grado de inclusión.

Tabla 2. Caracterización de los escenarios formales del EER

Escenarios formales EER	Variables	Indicador	Causalidad
Modos de articulación institucional	Adscripción administrativa	Única/Compartida	Si se le dedica una sola área de participación, cuenta con los recursos y se incorpora de forma transversal, tendrá una mayor
	Recursos destinados (económicos y personal)	Incrementa/Disminuye	

	Grado de transversalidad de la participación	Compartimentada/ Transversal	incidencia en la política institucional.
	Grado de reglamentación	Reglamentado/No reglamentado	
Modos de intervención	Intensidad de relaciones	Puntual/Sistemática	Cuanto más frecuentes y horizontales sean las relaciones entre la institución, más posibilidad hay de abrir la participación a actores no habituales, democratizando los modos de intervención.
	Tipos de relaciones	Simétrica/Asimétrica	
	Permeabilidad	Baja/Alta	
Modos de representación	Número de actores (densidad)	Alto/Bajo	Cuanto más numerosa y diversa sea la participación, mayor nivel de representación social tendrá la política participativa.
	Tipo de actores (complejidad)	Homogéneo/Heterogéneo	

Fuente: Elaboración propia a partir de Jessop, 2017; Blanco & Gomá, 2002; Subirats, Parés, & Blanco, 2009; Gomá, González, Ibarra, & Martí i Puig, 2018

La metodología del estudio se basa principalmente en el análisis documental y en el seguimiento de los procesos participativos implementados en las distintas ciudades; para ello se ha mantenido una relación continua con responsables de cada uno de los ayuntamientos, quienes han facilitado toda la información y datos generados por los procesos o mecanismos estudiados. En Zaragoza, Pamplona y A Coruña se ha podido realizar también observación participante en al menos 4 procesos o actos públicos (asambleas, reuniones de presupuestos participativos, foros de barrio...) ligados a mecanismos desarrollados entre 2016 y 2019.

Pero, además, se ha realizado un contraste a través de entrevistas en profundidad semi-estructuradas con cargos políticos (los concejales de área de las cuatro ciudades) así como con personal técnico, dinamizador y ciudadanía participante en algunos de los procesos completando un total de 20 entrevistas. Como indicábamos al principio, el objetivo de este trabajo no es tanto una evaluación exhaustiva del funcionamiento de los procesos, que claramente requeriría de un mayor trabajo de campo y contraste con diferentes agentes, sino la búsqueda de tendencias y la transformación de las estructuras, relaciones

y modos de representación que provocan la puesta en marcha de una agenda participativa diferente. En ese sentido, la recopilación de datos como presupuesto, cambios en la organización administrativa, número de procesos transversales y relaciones entre el personal técnico de distintas áreas de los gobiernos locales nos aportan una información muy valiosa para la confirmación de las hipótesis planteadas que demostramos con los estudios de caso (Yin, 1987)

EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN ESPAÑA (1978-2015)

Antes de dar paso al análisis de las políticas participativas de los Ayuntamientos del Cambio seleccionados, es necesario hacer un breve repaso sobre las diferentes etapas de la participación institucional en España desde el fin de la dictadura hasta la actualidad. Para ello, hemos trazado una línea histórica dividida en cuatro partes: 1) Bases normativas de la participación en España (1978-1985) 2) Los consejos como modelo de participación hegemónico (1985-2002) 3) La inserción de nuevos mecanismos participativos (2002-2008) 4) Crisis y austeridad gubernamental (2008-2015).

Si bien la Constitución Española de 1978 garantiza el derecho a la participación (art.23.1), correspondiendo a los poderes públicos su facilitación (art. 9.2), enfatiza que debe quedar subordinada a la acción de los partidos, considerándolos como los representantes de la pluralidad en España (art 23.1). De esta manera, el sistema de democracia español contiene desde sus inicios un claro sentido representativo.

Como complemento a la Carta Magna, en los primeros años de la década de los ochenta se constituyen las bases normativas de la participación ciudadana en España⁶, marco que apenas ha sufrido variaciones hasta el día de hoy. En 1985 se aprueba la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL) que, además de delimitar las competencias⁷ y formas de organización de los gobiernos locales, dicta cómo deben ser las relaciones entre la ciudadanía y los municipios. A partir de esta ley, se marcan las guías que permitirán la implementación paulatina de los reglamentos de participación por parte de las instituciones locales, los cuales tendrán muy poca acogida⁸. Exceptuando algunos casos⁹, la mayoría de administraciones la concebirán como un mero trámite burocrático para “contentar y contener” (Pindado, 2005) las demandas democratizadoras exigidas por los movimientos vecinales.

⁶ Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de Referéndum (1980), Ley Orgánica reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (1984)

⁷ Las competencias municipales cuentan con importantes limitaciones en la prestación de servicios como redes escolares y sanitarias, promoción de vivienda, formación profesional-ocupacional y servicios especializados (Blanco y Gomá, 2002, 23)

⁸ En 2004, casi veinte años después de que se aprobara la LRBRL, poco más de la mitad de los municipios españoles contaba con un reglamento de participación (Martínez-Palacios, 2018, 13).

⁹ El caso de Córdoba será especialmente llamativo al ser el primer municipio en establecer una planificación urbana con medios para la participación ciudadana.

Durante esta época se establece el “modelo participativo de consejos”, órganos estables promovidos por la administración en el que se consulta a colectivos específicos de la sociedad civil sobre determinados ámbitos temáticos y territoriales (Font, 2001; Parés, 2009). Mayoritariamente, los consejos tendrán una composición conformada por grupos de interés (*stakeholders*), políticos y técnicos, regido por un alto componente tecnocrático, excluyendo así a grandes capas de la sociedad (Navarro, 2000; Font, et al., 2000). Una selectividad estratégica específica basada en la participación por invitación, enfocada fundamentalmente en la legitimación de políticas locales que a su vez supondrá la cooptación de muchas de las asociaciones vecinales más combativas e influyentes durante los primeros años de la democracia (Telleria & Ahedo, 2016). Éstas pasaran a concentrar sus energías en los espacios institucionales en detrimento de los organizativos-territoriales, dando pie al establecimiento de nuevas lógicas clientelares.

La intensificación de los procesos globalizadores a partir de los años noventa tendrá efectos dispares. Si bien, se profundizarán los modelos de gestión neoliberal, reduciendo la capacidad de las administraciones públicas y privatizando servicios, a su vez aparecerán toda una serie de movilizaciones de resistencia contra estas medidas que permitirá que se generen espacios de experimentación democrática promovidos desde la arena social e institucional. En éste último, la implementación de los presupuestos participativos desarrollados por el Partido de los Trabajadores (PT) en varias ciudades de Brasil se replicará a principios del 2000 en el territorio peninsular.

Se abre así una nueva época de participación institucional que permitirá modificar los modelos de gobernanza anteriores. En 2003 se aprueba la Ley de Modernización de los gobiernos locales, se constituyen nuevos reglamentos y se crean áreas específicas tanto a nivel regional como local. En este contexto, nace un incipiente movimiento municipalista promovida por plataformas ciudadanas de pequeños municipios, especialmente en Cataluña y País Vasco donde implementan procesos participativos con un enfoque más inclusivo y vinculante (Ureta, 2017; Ubasart, 2018). Además de los presupuestos participativos, destaca otros como los planes comunitarios, las políticas de cooperación al desarrollo o la implementación de las agendas 21 locales (Font & Subirats, 2000; Blanco & Gomá, 2002), los cuales comienzan a sustituir al modelo de consejos heredado.

El desarrollo de estas formas de gobernanza topará con ciertas reticencias tanto por parte de algunas administraciones, reacias a abrir nuevos canales de decisión, como por parte de ciertas organizaciones civiles que verán peligrar sus espacios de representación y poder. Esto supondrá un cambio de preferencias en la negociación entre Estado y sociedad civil, generando conflictos de representatividad entre actores tradicionales organizados (*stakeholders*) y nuevos actores no organizados. En este sentido, algunos autores (Ganuzza & Nez, 2012; García-Espín & Jimenez, 2017) plantean que los nuevos dispositivos participativos generarán una nueva red de políticas públicas, modificando la selectividad estratégica anterior.

La apertura de nuevos mecanismos participativos será interrumpida con el comienzo de la crisis en 2008. A partir de entonces, las políticas de austeridad recentralizadoras (Ley de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera, 2012 y Ley de racionalización y

sostenibilidad de la Administración Local, 2013)¹⁰ debilitarán más si cabe al Estado local, facilitando en unas ocasiones y obligando en otras a externalizar servicios. Pese al parón institucional, la semántica de la participación se irá consolidando, permitiendo la coexistencia entre discursos neoliberales y de participación comunitaria (Clarke & Newman, 1997). Organismos internacionales, entidades y gobiernos locales, incorporarán la participación en sus bases normativas y acciones discursivas, siendo condición *sin ecuanon* para legitimar cualquier tipo de política. De esta manera, la participación se consagra como un concepto paraguas que sirve para distintos fines: tanto para legitimar cualquier tipo de política (participación como cosmética), como para constituirse en un paradigma transformador que, en su correcta aplicación, pueda corregir la desigualdad social (Ibarra & Blas, 2006).

Tabla 3: Evolución de la participación institucional en España (1978-2005)

Nº	Etapas	Años	Hitos
1	Bases normativas de la participación en España	1978-1985	- Constitución Española 1978 - LRBRL 1985
2	Los consejos como modelo de participación hegemónico	1985-2002	- Establecimiento del modelo participativo de consejos
3	La inserción de nuevos mecanismos participativos	2002-2008	- Ley de Modernización de 2003 - Implementación nuevos mecanismos participativos
4	Crisis y austeridad gubernamental	2008-2015	- Leyes recentralizadoras 2012 y 2013 - Asentamiento retórica de la participación

Fuente: Elaboración propia

¹⁰ Dentro de la arquitectura institucional del Estado, los gobiernos locales mantendrán su posición de subordinación frente al Estado y los gobiernos regionales (Comunidades Autónomas). Si bien, éstas últimas incrementarán el gasto público del 20% al 37%, en el caso de los ayuntamientos, apenas pasará del 10% al 13%. En el caso de los países federales de la UE, el gasto de los gobiernos locales asciende hasta el 20% (Blanco y Gomá, 2002, 23). Para saber más sobre los efectos de las últimas leyes recentralizadoras, ver André Boix, «Apuntes sobre algunas consecuencias sociales de la reforma local de 2013», *Revista Papeles*, 2015: 37-52

ANÁLISIS DE CASOS

Una vez señaladas de manera sintética las principales etapas de la participación en España, es momento de presentar una radiografía de las políticas de participación desarrolladas en los Ayuntamientos del Cambio seleccionados. Hay que recordar que no pretende ser un diagnóstico definitivo de los resultados obtenidos sino una explicación exploratoria que identifique cambios de tendencia. Lo que se quiere destacar en esta investigación es la posibilidad de que este nuevo marco operativo nos permita comprender mejor las relaciones entre la estructura ente la administración y la sociedad, y si los nuevos mecanismos de participación implementados generan nuevas redes que modifique las relaciones de poder de partida.

Zaragoza

Zaragoza en Común se presenta a las elecciones de 2015 como una confluencia formada por Izquierda Unida, Podemos, Puyalón (izquierda independentista aragonesa), Equo y otros partidos de menor calado, así como personas independientes ligadas a diversos movimientos sociales. Pedro Santiesteve, líder de la formación y conocido abogado comprometido con las causas sociales de la ciudad, será un fiel reflejo del sector de independientes existente en la organización.

La victoria de ZEC en las elecciones de 2015 supone un vuelco en el sistema de partidos que había imperado desde las elecciones de 1979. Zaragoza había sido una ciudad predominantemente socialista, obteniendo el gobierno en siete de las nueve legislaturas anteriores, por dos del PP. Junto con los dos grandes partidos, el pleno había estado compuesto por partidos regionalistas (PAR y CHA) y una discreta representación de IU quien nunca habían superado la horquilla del 10% de votantes. En 2015, ZEC obtiene el 25% de los votos y consigue superar al PSOE en 20 mil votantes, situándose a apenas 7 mil votos del PP, que pese a ser la fuerza más votada, no podrá gobernar debido al apoyo de investidura de PSOE y CHA a ZEC. No obstante, este apoyo no se mantendrá durante la legislatura y supondrá que ZEC gobierne en minoría, teniendo grandes dificultades para sacar adelante sus políticas.

Sin duda, la participación será uno de los ejes centrales del gobierno de ZEC. Muestra de ello es que se presenta como uno de los cuatro pilares del programa electoral. En cuanto al modelo de articulación institucional y siguiendo con el marco analítico presentado en la tabla 2, en materia de participación se observa un reforzamiento de la estructura administrativa. Si bien, el PSOE ya había creado el área de participación en la anterior legislatura, su peso en el gobierno había sido más bien discreto. Para revertir esta situación, ZEC invierte 16 millones más al área¹¹ y dota de mayor personal (hasta un total de 17 trabajadores)¹² al principal órgano administrativo encargado de ésta área: la Oficina de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto.

¹¹ Ministerio de Hacienda y Administración Pública, MINHAP, año 2018

¹² Exp. 8/17. Oficina de Recursos Humanos, Ayuntamiento de Zaragoza

En cuanto a la regulación de la participación, el “Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana” existía desde 2005 sin apenas modificación alguna. Uno de los mayores esfuerzos del área durante la legislatura será aprobar un nuevo reglamento centrado principalmente en la desconcentración y democratización de los órganos territoriales (junta de distrito y rurales), así como la incorporación y reglamentación de mecanismos de democracia directa (iniciativa y consulta ciudadana), presupuestos participativos y otros procedimientos de implicación ciudadana. Para ello, el gobierno abrirá diferentes espacios de discusión, contando con el apoyo de la universidad, a través de la Cátedra de Participación, y el Consejo de Ciudad, máximo órgano de representación que incluye, tanto a partidos, empresas como organizaciones sociales, reproduciendo el clásico modelo de consejos. Sin embargo, el hecho de no contar con el apoyo mayoritario del pleno, supondrá la paralización del proceso que, a día de hoy, sigue en punto muerto. Si nos referimos a la transversalidad de la participación, se puede decir que el desarrollo de los presupuestos participativos ha permitido una estrecha colaboración entre el área de urbanismo y participación. Sin embargo, no ha existido la misma colaboración con otras áreas en donde la implicación del área de participación a la hora de desarrollar diferentes estrategias y planes de acción (movilidad, alimentación, vivienda, servicios sociales o planes de barrio) ha sido reducida.

La dificultad de modificar la estructura participativa local ha hecho que en los consejos territoriales se mantenga una preponderancia de los partidos políticos, constituyéndose como una especie de “mini plenos” que se alejan de los espacios deliberativos y abiertos a la vecindad deseados. En cuanto a los procesos participativos, hay que destacar que en la elaboración de los planes y estrategias se ha tratado de incorporar a colectivos especializados en la materia como son el colectivo ciclista en el plan movilidad o los productores locales en la estrategia de alimentación. Sin embargo, se sigue sin lograr romper con los corsés de los *stakeholders*, al no conseguir incluir al común de las personas.

Quizá uno de los procesos donde el área de participación ha centrado sus esfuerzos han sido los presupuestos participativos. La combinación de mecanismos de participación mixtos (presencial-digital; asociativo-individual) ha permitido que se incorporen nuevos actores más allá de las organizaciones vecinales tradicionales. Destaca fundamentalmente el papel de las AMPAS quienes han visto reforzar su papel, resolviendo de forma más efectiva demandas que solían perderse en embrollos burocráticos sin solución. Las 1479 propuestas y 6810 votaciones de la última edición demuestran hasta qué punto los canales digitales han supuesto un aumento exponencial de la participación (Cátedra de participación e innovación democrática, 2018). No obstante, llama la atención la poca participación en los espacios de deliberación, controlados por actores tradicionales (partidos y asociaciones vecinales) con poca permeabilidad para la inclusión de nuevos actores no habituados a estar presentes en este tipo de espacios.

En términos generales y recordando que los resultados presentados son tendencias que deberán corroborarse con investigaciones futuras que profundicen en el análisis cualitativo, se considera que la incidencia de la participación durante el gobierno de ZEC

cobró un mayor protagonismo, como demuestra el significativo aumento de recursos destinados al área. No obstante, al no contar con una mayoría en el pleno, ha tenido grandes dificultades para que se consolidaran cambios en la estructura institucional de participación. Uno de los ejemplos más visibles ha sido la incapacidad para aprobar el reglamento de participación. Así mismo, pese a existir relaciones puntuales entre diferentes áreas, todavía falta mucho para que la participación tenga un papel transversal en el conjunto de las políticas del Ayuntamiento. En cuanto a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, procesos como los presupuestos participativos han permitido fortalecer las interacciones entre el funcionariado técnico y la ciudadanía. Pese a ello, sigue existiendo una gran capa de la sociedad que permanece excluida o indiferente a los procesos implementados por lo que es necesario innovar en los mecanismos de participación de manera que se consiga llegar a una población más diversa.

Tabla 3: Escenarios formales de participación en Zaragoza

Escenarios formales EER	Variables	Indicador
Modos de articulación institucional	Adscripción administrativa	Única
	Recursos destinados	Incrementa
	Grado de transversalidad	Compartimentada
	Grado de reglamentación	Reglamentado
Modos de intervención	Intensidad de relaciones	Sistemática
	Tipo de relaciones	Asimétrica
	Permeabilidad	Alta
Modos de representación	Número de actores	Alto
	Tipo de actores	Homogéneo

Fuente: Elaboración propia

Valladolid

Valladolid Toma La Palabra (VTLP) nace en 2014 como movimiento ciudadano y al año siguiente decide presentar su candidatura a las elecciones municipales de 2015. Además de personas independientes ligadas a movimientos sociales y vecinales, se incorporan IU y Equo, mientras que Podemos se conformará como una candidatura propia bajo el nombre de “Si se puede Valladolid”. Si bien en el caso de ZEC, una gran parte de sus candidatos son independientes, en VTLP la mayoría de los puestos de gobierno son ocupados por personas ligadas a la estructura de IU con experiencia previa en las instituciones y una red de alianzas entre institución y sociedad consolidada.

A nivel del sistema político de partidos, Valladolid es un claro ejemplo del modelo bipartidista implementado en España desde el fin de la dictadura. Muestra de ello es que durante los más de 30 años de democracia, solo habían gobernado dos alcaldes, en los ochenta y principios de los noventa perteneciente al PSOE y hasta las elecciones de 2015 al PP, habiendo obtenido mayoría absoluta durante las últimas cinco legislaturas. En este sentido, así como Valladolid había sido fiel reflejo del sistema bipartidista, a partir de las

elecciones municipales de 2015, también lo será de la fragmentación partidista producida en el resto del Estado. De existir únicamente tres partidos representados se pasa a cinco, en un pleno gobernado por el PSOE quien necesitará del apoyo de las otras fuerzas de izquierda para gobernar. Así, se llega a un pacto de gobierno entre PSOE y VTLP, que pasará a gestionar tres áreas: urbanismo, infraestructuras y vivienda, medioambiente y sostenibilidad, y participación ciudadana, juventud y deportes. A diferencia de Zaragoza en donde las relaciones entre PSOE y la candidatura municipalista de ZEC serán muy conflictivas, en el caso de Valladolid, la posibilidad de recuperar el gobierno después de veinte años de gobierno del PP, permitirá un buen entendimiento entre los dos partidos de izquierda más votados.

En materia de participación, se partía de un escenario en que la estructura administrativa de la participación era muy reducida. Pese a que existía un “área de atención y participación ciudadana”, no se habían implementado políticas participativas más allá de los consejos sectoriales tradicionales con un carácter más bien opaco. No obstante, el peso del área de participación en el nuevo ayuntamiento del cambio apenas contará con transformaciones sustanciales. Si bien se crea el área de participación, juventud y deportes, hecho que permitirá articular procesos participativos con la juventud como la organización de las fiestas de la ciudad, no se desarrollará una estrategia en que la participación atraviese al resto de políticas municipales, compartimentando las áreas no solo entre ejes temáticos sino entre los dos partidos de gobierno. A nivel económico, se mantendrá un monto similar al destinado en el área durante la anterior legislatura y, aunque se aprobará una ordenanza de transparencia, a día de hoy sigue sin existir un reglamento de participación en la ciudad.

En líneas generales, se puede afirmar que el área de participación gestionado por VTLC apostará por un modelo de participación de consejos, considerando a estos “el principal organismo para canalizar los problemas y necesidades de los barrios” (Valladolid Toma La Palabra, 2015, p. 96). Una de las iniciativas que más peso tendrá durante la legislatura será la revisión del Plan General de Ordenamiento Urbano (PGDOU) que contará con la participación de actores vecinales, ecologistas y otros agentes especializados en la materia. Junto a este proceso, el otro proyecto estrella será el de los Presupuestos Participativos al que se le destinarán cinco millones, representando el 2% del presupuesto anual municipal. En este proceso ganará una fuerte presencia las AMPAS, constituyéndose como uno de los actores protagónicos.

Por tanto, se podría afirmar que, pese a que se han dado ligeros avances, todavía sigue sin existir una estructura administrativa y reglamentaria que permita que la participación sea un elemento transversal en la producción de políticas públicas. Asimismo, se sigue manteniendo un modelo de participación de consejos a pesar del intento, al menos discursivo, por revitalizarlos e incorporar a actores excluidos en las tomas de decisiones, en la práctica sigue estando destinado a redes de afinidad que ya existían previamente.

Tabla 4: Escenarios formales de participación en Valladolid

Escenarios formales EER	Variables	Indicador
Modos de articulación institucional	Adscripción administrativa	Compartida
	Recursos destinados	Se mantiene
	Grado de transversalidad	Compartimentada
	Grado de reglamentación	No reglamentado
Modos de intervención	Intensidad de relaciones	Sistemática
	Tipo de relaciones	Asimétrica
	Permeabilidad	Baja
Modos de representación	Número de actores	Bajo
	Tipo de actores	Homogéneo

Fuente: Elaboración propia

A Coruña

En A Coruña la plataforma electoral Marea Atlántica se conforma con la participación de Esquerda Unida (federación gallega de Izquierda Unida), Anova-Irmandade Nacionalista, Compromiso por Galicia, Podemos y Equo. Ella misma se define como un “movimiento ciudadano y político de izquierda” y el acceso a la alcaldía en 2015 de su cabeza de lista, Xabier Ferreiro, se produce con el apoyo del PSOE y BNG (Bloque Nacionalista Galego) -con 6 y 1 concejal respectivamente- en una sesión de investidura en la que Marea Atlántica y PP se presentaban como los partidos más votados, obteniendo 10 concejales cada uno (con tan sólo una diferencia de 28 votos en favor del candidato conservador). El gobierno municipal resultante en consecuencia no cuenta con una mayoría absoluta de Marea Atlántica, pero sí con una mayoría progresista que explica las dificultades, pero también la orientación de las políticas públicas desarrolladas en diferentes ámbitos. La alcaldía de Marea Atlántica rompe así con la alternancia de los dos principales partidos estatales, según la cual entre 1983 hasta 2011 ejercieron alcaldes socialistas y entre 2011 y 2015 el Partido Popular, rompiendo con la hegemonía del PSOE tras casi 30 años.

El legado que recoge el nuevo ayuntamiento de A Coruña en materia de participación es prácticamente nulo. En la anterior legislatura, el área de participación tenía en una posición completamente subordinada en la estructura municipal. Adscrita al área de empleo y empresa, estaba dotado de un presupuesto residual de apenas 200 mil euros¹³. “Nos encontramos con un escenario desértico”, afirma la concejala de participación de En Marea en una de las entrevistas realizadas. Para paliar la situación, uno de los primeros pasos será crear una concejalía única de Participación e Innovación Democrática, ampliando su presupuesto en 1,5 millones¹⁴ y creando un equipo funcional especializado en participación. La existencia de un Reglamento de Participación aprobado en 2004 con muy poco desarrollo sobre órganos o mecanismos de participación (regula tan sólo el Consejo Social Coruñés y distribuye la ciudad en dos distritos desfasados y no operativos) es otra prueba del escaso desarrollo institucional de las

¹³ MINHAP, año 2011

¹⁴ MINHAP, año 2018

políticas participativas previamente existentes. Esta escasez de estructuras participativas expresa más un tipo de participación que su ausencia; un tipo de participación muy marcado por las relaciones clientelares, especialmente de las asociaciones vecinales, y que a su vez explica, como veremos más adelante, la opción estratégica de la concejalía de participación desde 2015.

El nuevo gobierno municipal, consciente también de sus limitaciones y la dificultad de transformar el ámbito reglamentario, opta por crear nuevos mecanismos, espacios y procesos de carácter deliberativo (reorganización de la ciudad en distritos, a través de *Participadoiro*, un espacio de participación permanente con el sector juvenil) y decisorio (presupuestos participativos). Unido a ello el consistorio pone en marcha el portal *A Porta abierta* (la puerta abierta)¹⁵, una herramienta desde la que recoger aportaciones ciudadanas en los diversos procesos participativos iniciados. Se trata de influir más en los modos de intervención que en la articulación institucional.

Durante el trabajo de campo realizado en 2019 se observa que los procesos o mecanismos en marcha en el que incluyen una configuración más mixta de los agentes participantes. Un ejemplo clave son los Presupuestos Participativos, implementados desde 2016 y que, como nos explica uno de los personales técnico/dinamizador entrevistado: “permite la articulación de redes comunitarias en los nuevos distritos y barrios desde los que se coordinan propuestas desde la comunidad educativa local (escuela, Asociaciones de Padres y Madres...)”. Esta evolución de lo individual a lo colectivo, aunque todavía poco estudiada, se percibe también en los presupuestos participativos de ciudades de Ayuntamientos del Cambio como Zaragoza o Madrid.

Sin embargo, desde el punto de vista de la selectividad estratégica, queremos destacar el proceso participativo *Co urbanismo nos talóns* (Con el urbanismo en los talones) que se define como un “*proyecto para promover una comunidad de aprendizaje y práctica entre (...) los vecindarios directamente afectados por la presión urbana*”¹⁶. En la práctica es un servicio público en colaboración con movimientos sociales como la PAH (Plataforma de Afectados por la Hipoteca) y otros colectivos profesionales provenientes de la economía colaborativa como Egosfera¹⁷, que pretende asesorar a la población afectada por la presión urbanística especulativa. Otras experiencias impulsadas desde la concejalía de Participación e innovación democrática son el Concurso de ideas para los usos del Borde Litoral en la que el ayuntamiento se acompaña de agentes técnico-profesionales,

¹⁵ Una característica común de los gobiernos del cambio es el desarrollo de plataformas digitales abiertas a la ciudadanía que pretenden ser un espacio de transparencia y participación donde poder acceder a toda la información relacionado con los servicios del ayuntamiento, sus gastos, así como dar seguimiento a los procesos participativos puestos en marcha. Quizá el caso más conocido es el de <https://decidim.org/es/>, plataforma digital que ha sido utilizada por gobiernos como el de Barcelona o Madrid.

¹⁶ Consultado el 24 de mayo del 2019 en http://www.ergosfera.org/colab/co_urbanismo_nos_talons.html

¹⁷ Ergosfera es un grupo de *arquitect@s* que desarrolla proyectos de investigación e intervención urbana desde A Coruña y forma parte de la red Arquitecturas Colectivas.

vecinales y empresariales, demostrando la voluntad y dirección de los nuevos modelos de gobernanza que se quieren impulsar.

En resumen, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo se aprecia una clara apuesta por la implementación de políticas participativas pese a la dificultad de normativizar los nuevos procesos. La apertura de nuevos canales tanto de información (*accountability*) como de decisión supone un cambio profundo en la gestión de la ciudad. La incorporación a las redes de gobernanza de una tipología de actores distinta a la tradicional, plantea la constitución de nuevas estrategias selectivas con efectos todavía inciertos que deberán ser evaluados. Queda por ver (todavía es pronto para este análisis y por lo tanto no es objetivo de esta primera fase de investigación), tal y como manifestaba la propia concejala responsable, si al margen de los cambios estructurales, la “gente hace suyos los procesos de participación” y si eso supone la consolidación y sostenibilidad de los cambios impulsados.

Tabla 5: Escenarios formales de participación en A Coruña

Escenarios formales EER	Variables	Indicador
Modos de articulación institucional	Adscripción administrativa	Única
	Recursos destinados	Incremento
	Grado de transversalidad	Medio
	Grado de reglamentación	No reglamentado
Modos de intervención	Intensidad de relaciones	Sistémica
	Tipo de relaciones	Simétrica
	Permeabilidad	Baja
Modos de representación	Número de actores	Alto
	Tipo de actores	Heterogéneo

Fuente: Elaboración propia

Pamplona

El escenario político en Pamplona, y en Navarra en general, está marcado por una importante presencia de partidos nacionalistas y regionalistas, así como una tradición de alianzas y pactos con partidos a escala estatal. En Pamplona, la dificultad de acordar una mayoría alternativa entre diferentes partidos ha supuesto la hegemonía casi ininterrumpida de UPN (Unión del Pueblo Navarro) desde finales de los 80. La peculiaridad del sistema de alianzas tiene dos elementos clave: por un lado, la estrategia coordinada de los partidos de derechas (históricamente entre UPN y PP presentando candidaturas conjuntas o pactando tras las elecciones), y por otro, el apoyo en momentos clave del PSN (PSOE de Navarra) a los gobiernos de derechas para no permitir la presencia de partidos nacionalistas o cercanos al nacionalismo vasco.

Esta situación, sin embargo, cambió en las elecciones de 2015 al darse la posibilidad de sumar mayorías viables sin la presencia de UPN y PSN. En la capital navarra se conforma un gobierno de coalición entre cuatro fuerzas políticas muy diferentes: la alcaldía la ostenta EHBildu (partido independentista vasco de izquierdas), pero también participan

Geroa Bai (coalición de ámbito navarro con un protagonismo casi total del Partido Nacionalista Vasco), Aranzadi (candidatura municipalista con la participación de diferentes grupos como Podemos, Equo y personas independientes) e Izquierda-Ezkerra (partido de izquierda de ámbito navarro). Resulta evidente que la complejidad del cuatripartito (que se romperá en 2018 con la salida de Aranzadi) ha sido una cuestión fundamental en la legislatura.

En la anterior legislatura gobernada por UPN, participación compartía área con juventud y deporte, escenario similar al que presenta actualmente el gobierno de Valladolid. El vacío en cuanto a experiencias participativas conjuntas entre administración, ciudadanía y tejido social era muy significativo, propiciando una desconfianza e incluso falta de reconocimiento mutuo muy instaurada en la cultura política de la ciudad (Telleria, 2008; Telleria & Ahedo, 2015). Con la llegada del cuatripartito al poder, la iniciativa municipalista Aranzadi asume la nueva Área de Participación y Empoderamiento Social, aumentando el presupuesto del 0,3% al 1,5%, lo que se traduce en 3 millones de euros más. Además de los recursos económicos, el área se dotará de un total de 15 puestos de trabajo. En la segunda parte de la legislatura se inicia un proceso participativo para el nuevo Reglamento de Participación ciudadana que a fecha de mayo de 2019 está aprobado por el pleno faltando tan solo la fase final de tramitación. Un camino complejo que ha ido ganando adhesiones gracias a que los agentes implicados de uno y otro lado sufrían los efectos limitadores del anterior marco reglamentario.

En cuanto a la transversalidad en la propia administración, hay que destacar que pese de las dificultades propias de un gobierno cuatripartito, el impulso de procesos con temáticas muy diversas ha obligado que las diferentes áreas deban coordinarse, poniendo en marcha trabajos conjuntos (destaca el área de urbanismo, pero también cultura, movilidad...). Uno de los resultados más notorios de los procesos territoriales llevados a cabo es el Plan Estratégico urbano Pamplona-Iruña 2030, impulsado desde la alcaldía y definida como una “herramienta que dirige el debate y la reflexión pública sobre los problemas y oportunidades de la ciudad”¹⁸. (Plan Estratégico Urbano, Ayuntamiento de Pamplona).

Por otro lado, también destaca la puesta en marcha de mecanismos de innovación democrática (Wainwright, 2005) con la intención de multiplicar los espacios y las vías relacionales. A nivel informativo, se crea la plataforma digital participativa *Erabaki-Pamplona*, que permite dar seguimiento a todos los procesos y órganos existentes, así como participar en consultas directas. A nivel formativo-pedagógico, destaca la experiencia *Zentro*, dirigida a la capacitación socio-comunitaria de los diferentes agentes del municipio, y la *Escuela Municipal de Empoderamiento y Participación*, con una agenda formativa diseñada junto al tejido asociativo. Otros mecanismos de innovación reseñables son el *Foro de Participación*, del que se derivó la experiencia de los *Kolaboratorios* como viveros de experiencias y reflexiones colectivas sobre la participación (entre ellas destaca el proceso que dio pie a la elaboración de la *Guía de*

¹⁸ Consultado en Web el 08 de abril del 2019 en <https://erabaki.pamplona.es>

Evaluación de la Participación) y los *Foros de barrio*, órgano territorial de participación consultivo/asesor abierta a ciudadanía y entidades.

Vistos en conjunto destaca el carácter mixto de la estrategia planteada en cuanto a ciudadanía no organizada y tejido social más estructurado, lo cual no significa que se superen totalmente las dinámicas más clientelares como reflejo de la fragmentación partidista existente. Asimismo, cambia la intensidad y el tipo de relaciones, con actores más heterogéneos (combinando mecanismos y procesos de base individual y asociativa) lo que nos indica un cambio en los modos de intervención y representación.

Por último, también cabe señalar la búsqueda de aliados externos tanto en el ámbito académico (Master de Participación y Desarrollo comunitario de la UPV/EHU, con el IGOP de la UAB o la UPNA), como con otros gobiernos locales (participación activa en los espacios de encuentro puestos en marcha por los Ayuntamientos del Cambio) y en redes internacionales promotoras de democracia participativa (especialmente en la OI DP, Observatorio Internacional de Democracia Participativa).

En líneas generales, se muestra un claro impulso de la articulación institucional que tiene como muestra más evidente la aprobación de un nuevo reglamento de participación. En cuanto a los modos de intervención, se produce una transición de un modelo de gobernanza opaco sin más redes de articulación entre administración y organizaciones sociales que las clientelares, a un nuevo contexto en donde se van tejiendo nuevos vínculos con actores que en un primer momento habían sido reacios a colaborar con el gobierno local. La puesta en marcha de nuevos canales de participación ha sido sin duda un aliciente para la inclusión de múltiples actores en la producción colectiva de políticas públicas en el plano local.

Tabla 6: Escenarios formales de participación en Pamplona.

Escenarios formales EER	Variables	Indicador
Modos de articulación institucional	Adscripción administrativa	Única
	Recursos destinados	Incremento
	Grado de transversalidad	Alto
	Grado de reglamentación	Nuevo reglamento
Modos de intervención	Intensidad de relaciones	Sistemática
	Tipo de relaciones	Simétrica
	Permeabilidad	Media
Modos de representación	Número de actores	Alto
	Tipo de actores	Heterogéneo

Fuente: Elaboración propia

COMPARACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO Y REFLEXIONES FINALES

Una vez analizados los casos de estudio, en el último apartado se relaciona el análisis empírico con los debates teóricos existentes. Para ello, se lleva a cabo un ejercicio comparativo dividido en función de cada uno de los escenarios formales o modos de

gobierno del EER. En paralelo, se realiza una reflexión en torno al objetivo planteado al inicio del texto: en qué medida los mecanismos de participación introducidos por los gobiernos del cambio han modificado la selectividad estratégica de partida y, por ende, el modo de gobernanza existente. Sin tratar de llegar a respuestas definitivas, este último apartado trata de apuntar tendencias y explicar ciertos límites y potencialidades de la apuesta municipalista en materia de participación tras cuatro años gobernando las instituciones.

Si comparamos el nivel de articulación de la administración (primera dimensión del EER), lo primero que hay que evidenciar es que todos los Ayuntamientos del Cambio, a excepción de Valladolid donde los datos son más discretos, demuestran una apuesta clara por la participación. Esto se demuestra con la incorporación prioritaria del área de participación a la estructura administrativa y el aumento significativo tanto de recursos como de personal. Este hecho reforzaría la idea de que la participación en los Ayuntamientos del Cambio no ha sido un mero dispositivo discursivo “de cosmética” para la legitimación de políticas (Ibarra & Blas, 2006), sino que ha tenido una clara expresión material, elemento indispensable a la hora de poder desarrollar políticas participativas de alcance.

En cuanto a su institucionalización, la imposibilidad de contar con mayorías en el pleno, ha impedido aprobar nuevos reglamentos de participación, exceptuando el caso de Pamplona. ¿Hasta qué punto la reglamentación de la participación promueve el desarrollo de políticas participativas? Parece evidente que si junto a la reglamentación no existe una voluntad política que promueva su aplicación, puede generarse situaciones como la de Zaragoza o A Coruña que, a pesar de tener reglamentos participativos desde hace más de diez años, su papel ha sido meramente protocolario. Esto vendría a corroborar la tesis de algunos autores como Pindado (2005) y Martínez-Palacios (2018) quienes cuestionan que el desarrollo de la reglamentación de la participación en España desde sus inicios en los años 80 tenga en sí mismo un carácter transformador. No obstante, la institucionalización de prácticas participativas no depende únicamente de la existencia reglamentos y su posible vigencia. Desde un punto de vista relacional de la política (Ibarra, 2011) y de la administración (Brugué, et al., 2003; Alguacil, 2012), una vez que los procesos participativos son puestos en marcha, es más fácil que los agentes los exijan, pudiendo interpelar la falta de voluntad política de un ejecutivo distinto. Es el caso de los presupuestos participativos u otros mecanismos y procesos que se han institucionalizado en un tiempo breve.

Entendemos que, en los casos estudiados, el impulso decidido de la participación ha buscado intencionadamente la implantación de mecanismos de control democrático (Brenner, et al., 2015, p. 176) procurando su institucionalización a través la normalización de nuevas prácticas institucionales valoradas positivamente por la ciudadanía y el tejido asociativo. Como explica (Martínez-Palacios, 2019, p. 49), el concepto de institucionalización dice poco en sí mismo, por eso lo interesante es “conocer la forma, la densidad de esa institucionalización que actúa como herramienta (proceso) y estructura”. Es decir, al margen de los resultados electorales de 2019, hemos detectado

en este estudio como especialmente el tejido social se ha apropiado de algunos de los nuevos procesos o mecanismos, aunque aún es pronto para saber con qué intensidad.

Antes de terminar con el apartado dedicado a los modos de articulación institucional, es necesario referirse al grado de transversalidad que la participación ha tenido al interior de la administración. Sin duda, se constituye uno de los mayores retos a los que se han enfrentado los Ayuntamientos del Cambio. En todos los casos se experimenta una gran dificultad para romper el *habitus* compartimentado con el que ha tendido a actuar la administración. No obstante, experiencias como los presupuestos participativos y otros procesos intersectoriales iniciados en esta legislatura han demostrado ser un ejemplo de coordinación entre diferentes áreas administrativas, destacando la relación de participación con urbanismo o cultura. Pese a ello, siguen faltando planes integrales participativos que incorporen otras necesidades de primera necesidad como vivienda o empleo. No existe participación equitativa e inclusiva si no se reducen las desigualdades de partida expresadas en renta, género o país de origen. De esta manera, cuanto más segregación haya, menos oportunidades de participar existirán, por lo que se necesita profundizar en políticas redistributivas que permitan reducir las brechas sociales (Blanco & Nel-lo, 2018). A la espera de investigaciones que demuestren los efectos de las políticas implementadas, ejemplos como del plan de barrios de Barcelona o el Plan Mad-re en Madrid, parecen ir encaminados en esa línea.

En cuanto a los modos de intervención de los casos seleccionados, se observa que en todos ha habido una intensificación de relaciones entre la administración y la sociedad civil. Quizá el proceso más visible y continuado ha sido el de los presupuestos participativos que, exceptuando el caso de Pamplona donde no se ha ejecutado, ha sido un instrumento que ha permitido mantener un contacto permanente entre actores barriales, políticos y técnicos. La proliferación en varias ciudades y la realización de numerosas ediciones en las mismas, plantea la constitución de los presupuestos participativos como un nuevo órgano estable de participación (Parés & Resende, 2009)¹⁹. En cuanto al tipo de relaciones entre los diferentes actores las desigualdades siguen siendo bastante notables. Este hecho es más visible en procesos presenciales donde las asociaciones más acostumbradas a estar presentes en este tipo de espacios tienen un papel protagonista, característica ya señalada en anteriores investigaciones (Alarcón & Font, 2014). La implementación de nuevos mecanismos de innovación democrática (Wainwright, 2005), especialmente en A Coruña y Pamplona, con la aplicación de metodologías mixtas de participación (individual-asociativa, presencial-digital) y la presencia de facilitadores, se presentan como herramientas para equilibrar las relaciones de poder existentes.

Al igual que los mecanismos de participación influyen en el tipo de relaciones entre los actores de la red de políticas de participación implementadas, lo hace en sus modos de representación, último de los escenarios del EER analizados. Sin infravalorar su

¹⁹ Por órgano estable de participación, Pares y Resende entienden sistemas estables de participación en donde se llevan a cabo prácticas y experiencias de participación de forma regular entre la administración y la ciudadanía no creadas *ad hoc* e independientes a la realidad coyuntural (2009, p. 84).

importancia y necesidad, los procesos participativos sectorializados especialmente presentes en Valladolid y Zaragoza, han seguido promoviendo la participación selectiva de actores (*stakeholders*), pudiendo alentar cierto sentido elitista de la participación (Blanco & Gomá, 2002). Especialmente este tipo de relaciones son más visibles en aquellas confluencias en la que partidos políticos con experiencia previa en las instituciones han tendido a establecer redes políticas o *comunidades* previamente existentes (Marsh & Rhodes, 1992). En concreto, se visibiliza una mayor cercanía e integración con el movimiento vecinal tradicional, aspecto que podría llegar a considerarse un tipo de participación clientelar.

Sin embargo, en aquellos procesos donde se han incorporado métodos de participación flexible se ha experimentado una mejora cuantitativa y cualitativa de la participación que demuestra cambios importantes en las estrategias selectivas del gobierno local. Especialmente destaca el papel protagónico de las AMPAS en Valladolid y Zaragoza, los jóvenes (A Coruña) o el movimiento asociativo en Pamplona. La transformación de estructuras selectivas genera disputas por la legitimación de la representación entre diferentes grupos sociales. En este sentido, uno de los debates que más se ha evidenciado es la tensión entre participación individual y colectiva. Sin discutir los efectos negativos y su concordancia con el proyecto neoliberal de individualización de la participación (Martínez-Palacios, 2018), la apuesta por incorporar estrategias que pretenden de forma declarada, remover y desorganizar las selectividad estratégica anterior, plantea la posibilidad de incluir en las tomas de decisiones a sectores que habían quedado al margen históricamente. Así mismo, estos conflictos por la legitimación de la representación confirman los postulados realizados por otros autores a finales de los noventa y principios de los 2000's cuando comenzaron a implementarse nuevos mecanismos de participación (Ganuzo & Nez, 2012; Ganuzo, et al., 2014).

¿Hasta qué punto los nuevos mecanismos de participación implementados por los Ayuntamientos del Cambio han supuesto una transformación en el modelo de gobernanza participativa? Hay que tener en cuenta que los intentos por modificar la estructura selectiva se enfrentan a un acumulado histórico de práctica y percepciones muy arraigadas. Esto lleva a que se den modelos de participación superpuestos que en ocasiones pueden ser complementarios y en otros contradictorios. En este sentido, el análisis empírico nos ha permitido constatar como a la vez que se implementaban nuevos procesos que permitían la apertura de nuevas redes de políticas públicas, se mantenían inercias que tendían a privilegiar a actores propios del modelo de participación de consejos. Sin embargo, el impulso decidido y la implantación de importantes procesos y mecanismos institucionales en la toma de decisiones pueden suponer la institucionalización de estrategias difíciles de revertir. La gobernanza es una forma de gobierno relacional. Esto significa que la responsabilidad de superar los límites estructurales de la gobernanza no se reduce a las acciones de gobierno, sino que también depende de la capacidad de movilización de los agentes sociales. Es importante terminar con esta reflexión ya que, pese a que en estos últimos años se ha centrado el foco en el ámbito institucional, es necesario tener en cuenta ambas arenas a la hora de comprender los posibles avances democráticos que se puedan lograr.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarcón, P. & Font, J., 2014. Where are the boundaries of deliberation and participation?. *Journal of public participation*, pp. 1-27.
- Alguacil, J., 2012. Administración local. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Issue 2, pp. 152-160.
- Blanco, I. & Gomá, R., 2002. *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona : Ariel.
- Blanco, I. & Nel-lo, O., 2018. *Barrios y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación en Cataluña*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Brenner, N., 2017. La «glocalización» como estrategia espacial estatal: el empresarialismo urbano y la nueva política de desarrollo desigual en Europa Occidental. In: *Teoría urbana crítica y políticas de escala*. Barcelona: Icaria.
- Brenner, N., Peck, J. & Theodore, N., 2010. After neoliberalization?. *Globalizations*, 7(3), pp. 327-345.
- Brenner, N., Peck, J. & Theodore, N., 2015. Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados. In: *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Traficante de Sueños.
- Brugué, Q., Font, J. & Ricard, G., 2003. Participación y democracia. Asociaciones y poder local. In: *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: UNED, pp. 109-132.
- Cañellas, A., 2010. La reforma administrativa en España 1956-1958. *Revista de Estudios Políticos*, Issue 148, pp. 193-221.
- Carmona, P., 2015. La democracia local. Memorias del común, el federalismo y los municipios libres. In: *Territorios en democracia. El municipalismo a debate*. Barcelona: Icaria, pp. 39-52.
- Cátedra de participación e innovación democrática, 2018. *Evaluación de los presupuestos participativos del ayuntamiento de Zaragoza 2018 (2ª edición)*. Avance de resultados, Zaragoza: s.n.
- CGLU, 2016. *Documento marco de CGLU para ciudades intermedias. Planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible de las ciudades intermedias*, s.l.: CGLU.
- Clarke, J. & Newman, J., 1997. *The managerial state*. London: SAGE.
- Davies, J. S. & Blanco, i., 2017. Austerity urbanism: Patterns of neo-liberalization and resistance in 6 cities of Spain and the UK. *Environment and Planning*, pp. 1517-1536.
- Font, J., 2001. *Ciudadanos y decisiones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Font, J., Blanco, I., Gomá, R. & Jarque, M., 2000. Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales. *XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía"*, pp. 113-140.
- Font, N. & Subirats, J., 2000. *Local y sostenible*. Barcelona: Icaria.
- Ganuzas, E., Nez, E. & Morales, E., 2014. The Struggle for a Voice: Tensions between associations and citizens in participatory budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(6), pp. 2274-2291.

- Ganuzá, E. & Nez, H., 2012. Las paradojas de la participación: conflictos entre saberes en los nuevos dispositivos participativos. *Praxis Sociológica*, Issue 16, pp. 79-98.
- García-Espín, P. & Jimenez, M., 2017. Los procesos participativos como potenciadores de la democracia. Explorando los efectos, mecanismos y evidencias en la sociedad-civil. *Revista de Estudios Políticos*, Issue 177, pp. 113-146.
- Gomá, R., González, R., Ibarra, P. & Martí i Puig, S., 2018. Coyunturas, movilizaciones sociales e impactos políticos. In: *Movimientos sociales y derecho a la ciudad. Creadores de democracia radical*. Barcelona: Icaria, pp. 26-42.
- Harvey, D., 2007. De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío. In: *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal, pp. 366-390.
- Ibarra, P., 2011. *Democracia relacional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ibarra, P. & Blas, A., 2006. *La participación: estado de la cuestión*. Vitoria: Hegoa. UPV/EHU.
- Ibarra, P., Martí, S. & Gomá, R., 2002. *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- Iglesias, M., Martí-Costa, M., Subirats, J. & Tomàs, M., 2011. *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria.
- Janoschka, M. & Mota, F., 2018. *De la protesta a la propuesta. Un diagnóstico sobre los Ayuntamientos del Cambio*, Documento de trabajo: ContestedCities.
- Jessop, B., 2017. *El Estado: Pasado, Presente y Futuro*. Madrid: Catarata.
- Jordana, J., 2007 [1995]. El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?. In: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, pp. 505-526.
- Kooiman, J., 2003. *Governing as governance*. London: SAGE Publications.
- Laclau, E. & Mouffe, C., 1987. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Marsh, D. & Rhodes, R. A., 1992. Policy Communities and Issue Networks. Beyond Typology. In: *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Martínez-Palacios, J., 2018. Problemas de la institucionalización y la profesionalización de la participación en contextos de profundización democrática. *Revista Internacional de Sociología*, pp. 1-8.
- Martínez-Palacios, J., 2019. El giro participativo neoliberal. Institucionalización de la participación ciudadana en España (1978-2017). *Texto no publicado*.
- Naredo, J. M. & Montiel Márquez, A., 2011. *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Barcelona: icaria.
- Navarro, C., 2000. El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Papers*, pp. 11-37.
- Observatorio Metropolitano de Madrid, 2014. *La apuesta municipalista. La democracia empieza por lo cercano*. Madrid: Traficante de sueños.
- Parés, M., 2009. *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.

- Parés, M. & Resende, P. E., 2009. Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites y radicalidades. In: *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, pp. 77-100.
- Peck, J., 2012. Austerity urbanism: American cities under extreme economy.. *City*, pp. 626-655.
- Pindado, F., 2005. La participación no se improvisa. *Revista de estudios locales*, Issue 87.
- Rodríguez López, E., 2016. *La política en el ocaso de la clase media. El ciclo 15M-Podemos*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Subirats, J., 2016. *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.
- Subirats, J., Parés, M. & Blanco, I., 2009. Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el análisis de las políticas públicas. In: *Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, pp. 367-398.
- Swyngedouw, E., 2005. Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11), p. 1991–2006.
- Telleria, I., 2008. Los planes comunitarios de Altza (Donostia) y el Caso Viejo de Pamplona: Un breve análisis comparado. In: *Poder político y participación*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Editorial del Gobierno vasco.
- Telleria, I. & Ahedo, I., 2015. Urban governance and Community Involvement: cases of Barcelona, Bilbao and Pamplona. *Oñati Socio-Legal Series*, 5(5).
- Telleria, I. & Ahedo, I., 2016. Movimientos urbanos y democratización en la ciudad: una propuesta de análisis. *Revista española de ciencia política*, pp. 91-115.
- Ubasart, G., 2018. Apuestas municipalistas: un salto de escala. In: *Nuevos movimientos sociales. De la calle a los ayuntamientos*. Barcelona: Icaria, pp. 65-76.
- Ureta, M., 2017. La emergencia de las 'plataformas vecinales independientes' que gobiernan en Bizkaia: un híbrido entre movimiento social y partido político como alternativa (1991-2017). *Encrucijadas*, Issue 13.
- Valladolid Toma La Palabra, 2015. *Programa elecciones municipales mayo 2015*, s.l.: s.n.
- Wainwright, H., 2005. *Como ocupar el Estado. Experiencias de democracia participativa*. Barcelona: Icaria.
- Weber, M., 2002 [1922]. Sociología del Estado. In: *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 1047-1117.