



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

ISSN: 1134-6035

ISSN: 1989-8991

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Mérida, Juan; Telleria, Imanol
¿Una nueva forma de hacer política? Modos de gobernanza
participativa y «Ayuntamientos del Cambio» en España (2015-2019) 1
Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 26, 2021, pp. 92-110
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10841>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281567964007>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)

UNAM redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



GAPP, número 26, julio de 2021
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS
Recibido: 30-07-2020
Aceptado: 12-04-2021
Publicado: 01-07-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10841>
Páginas: 92-110

¿Una nueva forma de hacer política? Modos de gobernanza participativa y «Ayuntamientos del Cambio» en España (2015-2019)¹

A new way of doing politics? Participatory governance modes and «Ayuntamientos del Cambio» in Spain (2015-2019)

Juan Mérida

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5028-36633>

juan_b990@hotmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Magister en Sociología por FLACSO-Ecuador (2016) y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración en la UAB (2013). Dentro de su trayectoria docente e investigativa, ha trabajado en varios centros como el IGOP, FLACSO-Ecuador o la UTELVT. Sus principales temas de investigación son: gobernanza, participación, autonomía, gentrificación y movimientos sociales. Actualmente está realizando su tesis doctoral sobre políticas de participación y municipalismo en España.

Imanol Telleria

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9875-6604>

Imanol.telleria@ehu.eus

NOTA BIOGRÁFICA

Sociólogo y doctor en Ciencias Políticas por la UPV/EHU. Activista de diferentes movimientos sociales, desarrolla su actividad investigadora vinculado al grupo de investigación sobre Democracia Participativa Parte Hartuz, centrándose principalmente, en el ámbito de la acción colectiva en los contextos urbanos, el desarrollo comunitario y la gobernanza urbana. Actualmente dirige el Máster Oficial "Participación y desarrollo comunitario" en la UPV/EHU.

RESUMEN

Este artículo 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, la investigación analiza desde un marco operativo innovador asociado al enfoque relacional, de qué manera las políticas participativas introducidas por dichos ayuntamientos modifican el modelo de gobernanza participativo anterior. A partir del análisis empírico realizado, se demuestra cómo la apuesta municipalista supone una ruptura con la etapa neoliberal de austeridad generada entre 2003-

¹ Queremos agradecer los comentarios de los evaluadores, los cuales nos han sido de gran ayuda para poder mejorar el artículo presentado.

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.

PALABRAS CLAVE

Municipalismo; Ayuntamientos del Cambio; España; gobernanza participativa; Enfoque estratégico-relacional (ERR); selectividad estratégica.

ABSTRACT

This article analyses the transformations in governance modes following the implementation of new participation mechanisms introduced by the «Ayuntamientos del Cambio» of four Spanish cities, Zaragoza, Valladolid, A Coruña and Pamplona during the period 2015-2019. In a context of urbanism of austerity where the functions of public administrations have been reduced, this research analyses from an innovative operational framework associated with the relational approach, in which way the participatory policies introduced by these city councils, modify the governance model. We will demonstrate how the municipalism bet supposes a rupture with the neoliberal austerity stage generated between 2003-2007 in Spain, which would have eroded the practices and participative cultures that emerged in the nineties and the beginning of the two thousand.

KEYWORDS

Municipalism; Ayuntamientos del Cambio; Spain; participatory governance; strategic-relational approach (SRA); strategic selectivity.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. CONTEXTUALIZACIÓN. 1.1. EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA. 1.2. EL PROYECTO MUNICIPALISTA Y SU APUESTA POR LA PARTICIPACIÓN. 2. MARCO ANALÍTICO-METODOLÓGICO. 2.1. MODO DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL. 2.2. MODO DE REPRESENTACIÓN. 2.3. MODO DE INTERVENCIÓN. 3. RESULTADOS. 3.1. ZARAGOZA. 3.2. VALLADOLID. 3.3. A CORUÑA. 3.4. PAMPLONA. 4. CONSIDERACIONES FINALES.

INTRODUCCIÓN

En el año 2015, confluencias municipalistas conformadas por partidos, organizaciones sociales y ciudadanía individual pasaron a gobernar decenas de gobiernos locales en España. Conocidos como los «Ayuntamientos del Cambio», estas candidaturas se presentaron como «una nueva forma de hacer política». Eran producto de la ola de protestas ciudadanas que, cuatro años antes, había inundado las plazas de las principales ciudades españolas reclamando «democracia real». Las candidaturas municipalistas recogieron el testigo en el ámbito institucional, planteando que una nueva forma de hacer política suponía no sólo el reforzamiento de los servicios públicos, sino la implicación ciudadana en su gestión a través del desarrollo de espacios compartidos de información y toma de decisión. No obstante, sería falso afirmar que los «Ayuntamientos del Cambio» dan inicio a las políticas públicas participativas en España. Pese a que han solido ser propuestas localizadas y excepcionales, existe toda un acumulado de experiencias, principalmente a nivel local, que no deben omitirse (Villasante y Alberich, 1993; Gomá y Font, J., 2001; Parés, 2009).

La hipótesis planteada considera que la llegada de los Ayuntamientos del Cambio, permitió transformar el modelo de gobernanza anterior, promoviendo un nuevo ciclo de participación contrapuesto a la etapa austericista anterior (Davies y Blanco, 2017; Font, J. *et al.*, 2017). El objetivo es identificar tendencias que puedan caracterizar los modos de gobernanza en función de las tres dimensiones presentados en el marco analítico: modo de articulación institucional, modo de representación y modo de intervención.

A partir de este marco innovador basado en el enfoque estratégico-relacional de Bob Jessop (1999; 2001; 2017) y los trabajos sobre gobernanza en red participativa realizados en España (Blanco y Gomá, 2002; Subirats *et al.*, 2009; Gomá *et al.*, 2018), se evalúan una serie de espacios de gobernanza participativa implementados en cuatro Ayuntamientos del Cambio: Zaragoza, Valladolid, A Coruña y Pamplona.

En el primer apartado, se contextualiza el debate sobre la gobernanza participativa y su relación con el proyecto municipalista. A continuación, se presenta el apartado analítico-metodológico utilizado, pudiendo ser inspirador para futuras investigaciones en la materia. En tercer lugar, se profundiza en los estudios de caso, argumentando su selección y explicando los procesos concretos en los que se ha desarrollado el trabajo empírico, y finalmente, se establece la comparativa y la discusión de los resultados en relación al marco conceptual asociado a los modos de gobernanza participativa.

1. CONTEXTUALIZACIÓN

1.1. Evolución de la gobernanza participativa en España

Como se ha mencionado anteriormente, si bien, uno de los postulados de los Ayuntamientos del Cambio ha sido el refortalecimiento de la democracia a través de la implementación de nuevos canales de participación, existe un legado de experiencias y marcos regulatorios de la participación institucional en España que deben ser tenidos en cuenta. Es necesario conocer cuál es el escenario de partida de la gobernanza participativa en 2015 y qué elementos de continuidad y transformación existen, tanto desde un plano general, como a nivel de cada una de las ciudades estudiadas.

En la década de los ochenta (1978-1985) se constituyen las bases normativas de la participación ciudadana en España² que se completa con la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL). Además de delimitar las competencias³ y formas de organización de los gobiernos locales, dicta cómo deben ser las relaciones entre la ciudadanía y los municipios. Durante ésta época, se marcan las guías que permitirán la implementación paulatina de los reglamentos de participación, los cuales tendrán muy poca acogida⁴. Exceptuando algunos casos⁵, la mayoría de administraciones la concebirán como un mero trámite burocrático para «contener y contener» (Pindado, 2005) las demandas democratizadoras exigidas por los movimientos vecinales.

Durante la siguiente fase (1985-2003) se establece el «modelo participativo de consejos», (Font, J., 2001; Parés, 2009). Mayoritariamente, los consejos tendrán una composición conformada por grupos de interés (*stakeholders*), regido por un alto componente tecnocrático, excluyendo así a grandes capas de la sociedad (Navarro, 2000; Font, J. *et al.*, 2000; Font, J. *et al.*, 2019). Una selectividad estratégica específica basada en la participación por invitación, enfocada fundamentalmente en la legitimación de políticas locales (Telleria y Ahedo, 2016).

La intensificación de los procesos globalizadores a partir de los noventa tendrá efectos dispares. Por un lado, se profundizarán los modelos de gestión neoliberal (Brenner *et al.*, 2015), reduciendo la capacidad de las administraciones públicas y privatizando servicios, y por otro, aparecerán movilizaciones de resistencia contra estas medidas que permitirá que se generen espacios de experimentación democrática. Los presupuestos participativos desarrollados por el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil se replicará a principios del 2000 en el territorio peninsular (Ganuzo y Francés, 2012). Se abre así una nueva época (2003-2008) marcada por la inserción de nuevos mecanismos participativos. 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 (Ureta, 2017; Ubasart, 2018). Además de los presupuestos participativos, destacan otros mecanismos como los planes comunitarios, las políticas de cooperación al desarrollo o la implementación de las agendas 21 locales (Font y Subirats, 2000; Blanco y Gomá, 2002), lo que supone un enriquecimiento en las prácticas participativas más allá del modelo de consejos heredado. Sin embargo, la orientación tecnocrática asociada a los valores de la Nueva Gestión Pública (NGP), reducirán los efectos sustanciales, distanciándose de los resultados redistributivos logrados inicialmente en las experiencias latinoamericanas (Ganuzo y Baiocchi, 2012).

El aumento de nuevos mecanismos participativos será interrumpido con la crisis en 2008. Aunque no se produce un desmantelamiento de las estructuras de participación institucional, se frena el incremento,

² Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de Referéndum (1980), Ley Orgánica reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (1984).

³ 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, p. 23).

⁴ 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, p. 13).

⁵ El caso de Córdoba será especialmente llamativo al ser el primer municipio en establecer una planificación urbana con medios para la participación ciudadana.

generándose un contexto de estancamiento (Davies y Blanco, 2017; Font, J. *et al.*, 2017). Las políticas de austeridad recentralizadoras (Ley de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera, 2012 y Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, 2013)⁶ debilitarán más si cabe al Estado local, facilitando en unas ocasiones y obligando en otras, a externalizar servicios. A pesar del parón institucional, la semántica de la participación se irá consolidando, permitiendo la coexistencia de discursos neoliberales con otros relacionados con la participación comunitaria (Clarke y Newman, 1997).

TABLA 1. CARACTERÍSTICA DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN ESPAÑA (1978-2015)

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

Fuente: Elaboración propia.

1.2. El proyecto municipalista y su apuesta por la participación

El movimiento municipalista contemporáneo o Nuevo Municipalismo (Blanco *et al.*, 2018; Monterde, 2019), que en su forma institucional toma forma con los Ayuntamientos del Cambio, surge en 2014 como respuesta a la desafección política y a la crisis económica visibilizada en las movilizaciones ciudadanas de mayo de 2015. Este movimiento, considera que el ámbito local, siempre en relación con otras escalas, es el mejor escenario para promover una democracia de calidad basada en la toma de decisiones compartidas con la ciudadanía (Observatorio Metropolitano de Madrid, 2014). Muestra de la prioridad que le conceden a la participación los nuevos Ayuntamientos del Cambio, es que en las 16 capitales de provincia que formarán gobierno el área de participación será gestionada por las confluencias municipalistas.

En total, dieciséis capitales de provincia (5 en solitario, 1 en coalición y alcaldía, y 10 en coalición, pero sin alcaldía), lo que supuso que una quinta de la población del país estuviera administrada por Ayuntamientos del Cambio. Sumando todos los gobiernos locales en el que el municipalismo obtuvo representación, se llega a un total de 1.153 concejales (Monterde, 2019, p. 28). A los concejales electos hay que añadir los cargos que lo acompañan de asesores y resto de cargos públicos elegidos por vía política, lo que supuso la creación de entre cinco mil y seis mil nuevos cargos (Rodríguez López, 2018, p. 68).

La composición de cada candidatura varió dependiendo del contexto sociopolítico de cada ciudad, aunque en todos confluyeron diversos partidos políticos y movimientos sociales. Mientras en algunas confluencias, los partidos mantuvieron una presencia mayoritaria, en otras, personas independientes a estructuras de partido fueron las que ocuparon puestos protagónicos en la organización. Mucho de los perfiles que asumieron los nuevos cargos, pertenecían a una joven clase media profesional, desligada de los partidos políticos tradicionales y afectada por el proceso de precarización agudizado en los últimos años (Rodríguez López, 2016), un perfil que Walliser (2013) ha denominado como «Nuevos Activistas Urbanos». Este grupo poblacional encontró, primero en el 15-M y luego en las nuevas confluencias, un espacio de experimentación y generación de redes, tanto presenciales como digitales (Walliser y De la Fuente, 2018).

⁶ Sobre los efectos de las leyes recentralizadoras, ver Boix, 2015, pp. 37-52.

GRÁFICO 1. CANDIDATURAS MUNICIPALISTAS PRESENTADAS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE MAYO DE 2015



Fuente: Periódico Diagonal.

TABLA 2. CAPITALES DE PROVINCIA GOBERNADAS POR FUERZAS MUNICIPALISTAS (2015-2019)

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

Fuente: Elaboración propia.

La apuesta municipalista surge en contra del modelo de urbanismo neoliberal y de austeridad (Blanco *et al.*, 2019; Janoschka y Mota, 2020). Para afrontarlo, los Ayuntamientos del Cambio proponen una nueva agenda urbana (Telleria y Lekue, 2020) que no solo pretende contraponer las políticas empresarialistas a partir de las tradicionales políticas regulatorias keynesianas (Peck, 2012; Brenner, 2017), sino dar un paso más allá, desarrollando una nueva institucionalidad a partir de fórmulas de gestión público-comunitarias (Martínez *et al.*, 2019). Las nuevas líneas de la agenda urbana propuesta por los Ayuntamientos del Cambio se pueden resumir en: (1) Freno al modelo de expansión urbana o *growth machine*, (2) re-municipalización de los servicios privatizados durante las administraciones anteriores, (3) recuperación del espacio público y (4) regeneración democrática a partir de la implementación de nuevos mecanismos participativos (Janoschka y Mota, 2018).

En este estudio nos centramos en el análisis de la cuarta línea implementada. Tras cuatro años de gestión municipal, es necesario preguntarse: ¿Qué nuevos canales de relación se establecieron entre la administración y la ciudadanía? ¿En qué medida supuso un cambio en la forma de hacer política de las administraciones locales? ¿Hasta qué punto transformó las redes de gobernanza participativa promovidas hasta entonces?

Para responder a estas preguntas, se ha elaborado un marco analítico-metodológico que se detalla en el siguiente apartado. A partir del Enfoque Estratégico Relacional (EER) de Jessop (1999; 2001; 2017) y los trabajos sobre gobernanza en red participativa (Blanco y Gomá, 2002; Subirats *et al.*, 2009; Gomá *et al.*, 2018), se establece un sistema de variables basado en tres dimensiones: modo de articulación institucional, modo de representación y modo de intervención. En función de las características de cada una de las dimensiones mencionadas, se establece un determinado modo de gobernanza o «selectividad estratégica», haciendo referencia a una determinada forma de relación entre la administración y la sociedad.

2. MARCO ANALÍTICO-METODOLÓGICO

Herederio de las tesis marxistas de Gramsci y Poulantzas, el EER ha sido utilizado como marco para explicar las grandes transformaciones del Estado-nación y su relación con las fases del capitalismo (Jessop, 1999). Desde esta perspectiva, el Estado y sus instituciones se conciben como un proceso dinámico, dialéctico y polifórmico (Jessop, 2007; 2017). Así, no debe ser entendido como un objeto estático, automatizado y racional (Weber, 2002 [1922]), sino 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.

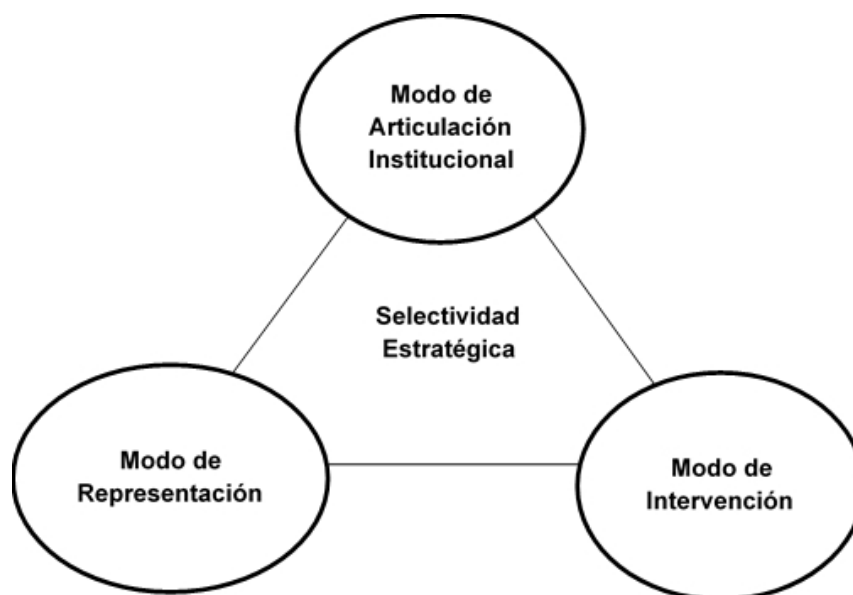
El EER investiga cómo se constituyen las diferentes «jerarquías en la sombra» (Swyngedouw, 2005; Jessop, 2017). Frente a la mirada equidistante del Estado defendida tanto en las tesis tradicionales weberianas, como en los enfoques más actuales de la NGP y la gobernanza en red, este artículo defiende que el Estado, en sus diferentes formas, sigue siendo un agente crucial a la hora de establecer qué sectores de la sociedad acceden y toman decisiones en la elaboración de políticas públicas (Rhodes, 2007).

Pese a que en los últimos años, se han desarrollado estudios que han tratado de llevar el EER a campos más concretos (Jonas *et al.*, 2004; Ioris, 2012; Raza, 2016), se ha criticado que sigue existiendo poca concreción metodológica (Jordana, 1995; Simón, 2004). Con tal de subsanar esta deficiencia operativa, se incorpora al EER algunas variables formuladas por los estudios sobre redes de política pública (policy network) y gobernanza en red (network governance) (Marsh y Rhodes, 1992; Blanco y Gomá, 2002; Subirats *et al.*, 2009).

El EER es una caja de herramientas que permite analizar el Estado desde diferentes ámbitos, realidades espaciales y temporales. Para ello, establece 6 dimensiones 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, p. 104). Cada una de estas dimensiones tiene su propia selectividad estratégica y aunque se pueden analizar de forma aislada, todas ellas se superponen en la práctica (Jessop, 2017, p. 105).

En función de las formas organizativas que se establecen al interior del Estado, los grupos sociales representados y la manera en que el Estado se relaciona con el entorno social, se establece un determinado modo de selectividad estratégica (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2. DIMENSIONES INSTITUCIONALES DEL EER



Fuente:Elaboración propia.

Así, 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, 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. El Estado puede condicionar el sistema de representación y 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 las estructuras son «estratégicamente selectivas», no son «absolutamente restrictivas» (Jessop, *ibid.*).

El carácter cambiante de esta selectividad, hace que sea necesario incorporar la variable temporal como elemento explicativo, de manera que se pueda conocer los cambios que la aplicación de determinadas estrategias promueve. Así mismo, es importante conocer el contexto de partida desde las que las diferentes relaciones se establecen, ya que toda selectividad estratégica está condicionada por una selectividad previa. El objetivo es analizar hasta qué punto las políticas participativas introducidas por los Ayuntamientos del Cambio modifican la selectividad estratégica heredada y, por tanto, el modelo de gobernanza participativo existente.

A continuación, se presentan cada una de las dimensiones del EER. Para ello, se ha realizado una revisión exhaustiva sobre la teoría de gobernanza en red, recogiendo elementos de medida que permitan operacionalizar las dimensiones generales presentadas en el EER.

2.1. Modo de articulación institucional

El campo de estudio de esta dimensión es la organización interna de la administración. Es el campo más estático de las tres dimensiones. Sin embargo, constantemente la administración sufre modificaciones en su estructura, eliminando y creando nuevos departamentos, reorganizando la división del trabajo entre sus partes, añadiendo nuevos niveles, así como priorizando y excluyendo temas. Cada orden institucional es producto de su pasado, por lo que, a la hora de analizar cualquier sistema administrativo, uno de los aspectos a tener en cuenta es el contexto en el que se desarrolla.

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

1. Jerarquía administrativa: Consiste en conocer el lugar jerárquico que ocupa la participación dentro del organigrama municipal: si es un área independiente, si está articulada a otros departamentos o

cuál es el grado de influencia dentro del propio equipo de gobierno. Si el área de participación tiene un lugar prioritario en el organigrama municipal se le atribuyen competencias y dispone de programas coordinados desde su dirección, se considerará que la participación tiene un papel relevante en la arquitectura institucional.

2. Tipo de reglamentación: El reglamento de participación establece normativamente cuáles son los canales formales de interacción entre institución y ciudadanía. Los criterios para analizar esta variable son: si existe un reglamento de participación, cuál ha sido la última vez que ha sido aprobado y cuál es su contenido. Además, habrá que identificar de qué manera se pone en práctica. Esto supone diferenciar entre el «constitucionalismo metodológico» y el «constitucionalismo empírico» (Dente y Subirats, 2014, p. 75). El primero se basa en la ley como principal descriptor del proceso, mientras que el segundo atiende a los efectos reales, superando posibles limitaciones.
3. Recursos destinados: Para esta variable se ha decidido incluir tanto el porcentaje del presupuesto municipal destinado a participación como el personal con la que cuenta el área.
4. Grado de transversalidad: Esta variable analiza en qué medida la gobernanza en red participativa incide en otras áreas de la administración. En este sentido, hay que apuntar que históricamente, la administración se ha caracterizado por tener un fuerte grado de segmentación y verticalidad (Brugué y Gallego, 2001).

2.2. Modo de representación

El objetivo para esta dimensión es identificar la composición social de las redes de gobernanza tanto desde un plano cuantitativo (número de actores) como cualitativo (tipo de actores). Dependiendo de los resultados de participación obtenidos durante el proceso, se establece un modo de representación caracterizado por un determinado grado de inclusión.

Bajo el supuesto de universalidad, se generan formas de acceso a los espacios desiguales que condicionan el modo de representación de las redes. Esta desigualdad, está condicionado tanto por razones estructurales como por oportunidades generadas por el propio Estado. La relación entre ambas determina las condiciones para la participación; las desventajas de recursos (económicos, culturales, género, raza, disponibilidad de tiempo, etc.), y a su vez, la ausencia de determinados sectores en los espacios decisivos genera que la orientación de las decisiones alcanzadas tenga un importante sesgo representativo (Fraser, 2000)].

Por tanto, los interrogantes son: ¿de qué manera la implementación de los nuevos mecanismos de participación introducidos por los ayuntamientos del cambio favorece o perjudican a unos actores frente a otros? ¿En qué medida modifica el modo de representación anterior? Esto supone cuestionar los supuestos democratizadores de la gobernanza en red y desvelar de qué manera la selectividad estratégica del Estado favorece determinados intereses.

A continuación, se desarrollan las dos variables de esta dimensión:

1. Número de participantes: Este variable está asociada al número de personas que participan en los mecanismos analizados. Se tendrá en cuenta el número absoluto de participantes en el proceso, y el porcentaje de participantes en relación al censo total de personas que pueden participar.
2. Tipo de actores: Se pretende dar cuenta del tipo de composición social de las redes de gobernanza participativa. por actor entendemos aquel agente a nivel individual o colectivo que toma partida en el proceso de toma de decisiones, emprendiendo acciones para influir en la toma de decisiones (Dente y Subirats, 2014, p. 73).

2.3. Modo de intervención

Esta dimensión se centra en analizar las formas de interrelación entre el Estado y la sociedad. De esta manera, interesa la desconcentración de las prácticas estatales desplegadas sobre el territorio y la población. No sólo es importante conocer qué fuerzas están representadas, sino cuáles son las relaciones de poder que se establecen entre los diferentes actores: en primera instancia, entre el Estado y la sociedad; y en segunda, entre los diferentes agentes sociales. Una mirada del poder que permite explorar cómo determinadas interacciones específicas, situadas en un espacio-tiempo determinado, se instituyen en mecanismos de dominación más concretos asociados a unas formas concretas de producir conocimiento (Jessop, 2007).

Para medir esta dimensión se han establecido las siguientes variables:

1. Diseño de la red: tiene que ver con la propiedad de los canales de interacción que establece el Estado para relacionarse con la sociedad civil. Dependiendo de cómo se establecen las relaciones entre los actores, puede tener una estructura jerárquica, policéntrica u horizontal (Dente & Subirats, 2014, p. 133). A la hora de valorar una red, hay que tener en cuenta tanto el público objetivo (asociativo-individual), como el canal de relación (presencial-digital).
2. Distribución del poder: Una vez diseñado el marco normativo que regula la red de gobernanza participativa, es importante conocer cuáles son las relaciones de poder que llevan a cabo entre administración y los actores sociales, así como entre los propios participantes. Esto nos permite conocer qué actores sociales tienen más capacidad de incidir en las decisiones finales y atender a las razones que producen esas asimetrías.
3. Permeabilidad: El último está asociado al grado de incidencia que tiene la participación en las políticas públicas. Dicho de otra manera, la capacidad de que los consensos adoptados en las redes participativas sean traducidos a acciones concretas por parte del gobierno.

TABLA 3. MATRIZ PARA ANALIZAR REDES DE GOBERNANZA PARTICIPATIVA

Dimensiones EER	Variables	Valores	Causalidad
Modo de articulación institucional	Jerarquía administrativa	Única/Compartida	Si el área tiene peso en la estructura organizativa, está respaldado por un marco normativo innovador, cuenta con recursos y consigue trascender de, tendrá una mayor capacidad de transformar la estructura de la administración.
	Tipo de reglamentación	Tradicional/Innovador	
	Recursos destinados	Incrementa/ Disminuye	
	Grado de transversalidad	Bajo/Medio/Alto	
Modo de representación	Número de participantes	Alto/Bajo	Cuanto más numerosa y diversa es la participación, mayor nivel de inclusión tendrá la red.
	Tipo de actores	Homogéneo/Heterogéneo	
Modo de intervención	Estructura de relaciones	Abierta/Cerrada	Cuanto más abierta sea la estructura, más equitativas sean las relaciones y más permeabilidad tenga, mayor legitimidad tendrá la red.
	Relaciones internas de poder	Simétrica/Asimétrica	
	Permeabilidad	Baja/Alta	

Fuente: Elaboración propia.

3. RESULTADOS

Una vez presentado el contexto de partida de la gobernanza participativa en España, introducido el origen de las candidaturas municipalistas que dieron pie a los Ayuntamientos del Cambio en 2015 y presentado el marco analítico-metodológico desde el que se lleva a cabo esta investigación, se presentan los resultados analíticos de los estudios de caso.

En las elecciones municipales de 2015 se presentaron más de un centenar de candidaturas municipalistas (Roth *et al.*, 2019). Con tal de establecer parámetros que dieran sentido a los estudios de caso, se redujo 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 cincuenta mil y un millón de habitantes (CGLU, 2016).

Tras un primer filtrado, escogimos Zaragoza, Valladolid, A Coruña y Pamplona, ciudades que se ajustan a los requisitos preestablecidos. De esta manera, se sale de los estudios concentrados en las metrópolis de Madrid y Barcelona, poniendo el foco en capitales de provincia con relevancia en el Estado español, pero sin estudios previos sobre gobernanza participativa. Además, son las 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.

La metodología utilizada para esta investigación estuvo basada en el análisis documental y en el seguimiento de los procesos participativos implementados en las distintas ciudades; para ello se mantuvo una relación continua con responsables de cada uno de los ayuntamientos, quienes facilitaron toda la información y datos generados por los procesos o mecanismos estudiados. Con ello, se realizó un registro de 72 procesos participativos en las cuatro ciudades que incluían actas de reuniones, datos cuantitativos de número de participantes, tipos de grupos y, en parte de ellos, información pormenorizada de los perfiles de las personas participantes. En Zaragoza, Pamplona y A Coruña se realizó 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.

Además, se llevó a cabo un contraste a través de entrevistas en profundidad semi-estructuradas con cargos políticos (concejales de área de las cuatro ciudades), así como con personal técnico, dinamizadores y ciudadanía participante en algunos de los procesos completando un total de 42 entrevistas. El objetivo de este trabajo no es tanto una evaluación exhaustiva del funcionamiento de los procesos, que claramente requeriría de una mayor sintetización del trabajo de campo, 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.

TABLA 4. ESCENARIO POLÍTICO-INSTITUCIONAL CIUDADES DE ESTUDIO

Ciudad	Núm. de habitantes (Censo INE 2017)	Organización municipalista	Núm. de concejales y % votos (Elecciones 2015)	Gobierno Ayto. del Cambio	Partido en el Gobierno anterior legislatura (2011-2015)
Zaragoza	664.938	Zaragoza en Común (ZEC)	9 de 31 (29%)	En solitario con apoyo de investidura del PSOE y CHA	PSOE
Valladolid	299.715	Valladolid Toma la Palabra (VTP)	4 de 29 (13%)	En coalición con el PSOE, sin alcaldía	PP
A Coruña	244.099	Marea Atlántica	10 de 27 (37%)	En solitario con apoyo de investidura del PSG y BNG	PP
Pamplona	197.138	Aranzadi	5 de 27 (19%)	En coalición con EH Bildu, Geroa Bai e Izquierda Ezkerra, sin alcaldía	UPN

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

3.1. Zaragoza

La participación fue 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 (Zaragoza en Común, 2015). En cuanto al modelo de articulación institucional se visibilizó 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 invirtió 16 millones más al área⁷. Además, dotó de mayor personal

⁷ Ministerio de Hacienda y Administración Pública, MINHAP, año 2018.

(hasta un total de 17 trabajadores)⁸ al principal órgano administrativo encargado de esta área: la Oficina de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto.

Sobre la regulación de la participación, el *Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana* existía desde 2005 sin apenas modificación alguna. Uno de los esfuerzos del área durante la legislatura fue aprobar un nuevo reglamento, sin embargo, el hecho de no contar con el apoyo mayoritario del pleno, supuso la paralización del proceso. Si nos referimos a la transversalidad de la participación, se puede decir que especialmente el desarrollo de los presupuestos participativos, permitió una estrecha colaboración entre las áreas de urbanismo y participación.

La dificultad de modificar la estructura participativa local supuso que en los consejos territoriales se mantuviera una preponderancia de los partidos políticos, constituyéndose como una especie de «mini plenos» alejados de los espacios deliberativos y abiertos deseados.

Uno de los procesos donde el área de participación centró sus esfuerzos fueron los presupuestos participativos. La combinación de mecanismos de participación mixtos (presencial-digital; asociativo-individual) permitió que se incorporasen nuevos actores más allá de las organizaciones vecinales tradicionales. Las 1.479 propuestas y 6.810 votaciones de la última edición demuestran hasta qué punto los canales digitales permitieron 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 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, tuvo grandes dificultades para que se consolidaran cambios en la estructura institucional de participación. En cuanto a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, procesos como los presupuestos participativos permitieron fortalecer las interacciones entre el funcionariado técnico y la ciudadanía.

TABLA 4. ESCENARIOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN EN ZARAGOZA

Escenarios formales EER	Variable	Valor
Modos de articulación institucional	Jerarquía administrativa	Única
	Tipo de reglamentación	Tradicional
	Recursos destinados	Incrementa
	Grado de transversalidad	Medio
Modos de representación	Número de participantes	Alto
	Tipo de actores	Homogéneo
Modos de intervención	Estructura de relaciones	Abierta
	Relaciones internas de poder	Asimétrica
	Permeabilidad	Alta

Fuente: Elaboración propia.

3.2. Valladolid

Valladolid había sido fiel reflejo del sistema bipartidista, habiendo gobernado únicamente dos alcaldes en más de 30 años de gobiernos municipales. A partir de las elecciones municipales de 2015, se producirá una fragmentación similar a lo ocurrido en el resto del Estado. En 2015 se establecerá un pacto de gobierno entre PSOE y VTLP. Éste último gestionará tres áreas: (1) urbanismo, infraestructuras y vivienda, (2) medioambiente y sostenibilidad, y (3) participación ciudadana, juventud y deportes. A diferencia de Zara-

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

goza, 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. El peso del área en el nuevo ayuntamiento apenas contó con transformaciones sustanciales, si bien se creó 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, pero no se desarrollará una estrategia en que la participación atravesase al resto de políticas municipales. A nivel económico, se mantuvo un monto similar al destinado en el área durante la anterior legislatura y, aunque se aprobó una ordenanza de transparencia, no se generó un reglamento de participación en la ciudad.

Se puede afirmar que el área de participación apostó por un modelo de consejos, considerando 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 tuvo 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 fue el de los Presupuestos Participativos, al que se le destinarán el 2% del presupuesto anual municipal.

Por tanto, se podría afirmar que, pese a que se dieron 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.

TABLA 5. ESCENARIOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN EN VALLADOLID

Escenarios formales EER	Variable	Valor
Modos de articulación institucional	Jerarquía administrativa	Compartida
	Tipo de reglamentación	Tradicional
	Recursos destinados	Se mantiene
	Grado de transversalidad	Baja
Modos de representación	Número de participantes	Bajo
	Tipo de actores	Homogéneo
Modos de intervención	Estructura de relaciones	Abierta
	Relaciones internas de poder	Asimétrica
	Permeabilidad	Baja

Fuente: Elaboración propia.

3.3. A Coruña

Al igual que en los otros casos la alcaldía de Marea Atlántica rompió 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.

El legado que recoge el nuevo ayuntamiento de A Coruña en materia de participación fue prácticamente nulo. En la anterior legislatura, el área de participación tenía 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 euros⁹. Para paliar la situación, uno de los primeros pasos fue crear una concejalía única de Participación e Innovación Democrática, ampliando su presupuesto en 1,5 millones¹⁰ 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 es otra prueba del escaso desarrollo institucional de las políticas participativas previamente existentes. Esta escasez de estructuras

⁹ MINHAP, año 2011.

¹⁰ MINHAP, año 2018.

expresa 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.

Durante el trabajo de campo realizado en 2019 se observó que los procesos o mecanismos en marcha incluyen una configuración mixta de los agentes participantes. Un ejemplo son los Presupuestos Participativos, implementados desde 2016 y que, como 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...)».

Desde el punto de vista de la selectividad estratégica, destaca 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»¹¹. 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 que pretende asesorar a la población afectada por la presión urbanística especulativa.

En resumen, pese a la dificultad de normativizar los nuevos procesos, se apreció una clara apuesta por la implementación de políticas participativas. 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.

TABLA 6. ESCENARIOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN EN A CORUÑA

Escenarios formales EER	Variable	Valor
Modos de articulación institucional	Jerarquía administrativa	Única
	Tipo de reglamentación	No reglamentado
	Recursos destinados	Incrementa
	Grado de transversalidad	Medio
Modos de representación	Número de participantes	Alto
	Tipo de actores	Heterogéneo
Modos de intervención	Estructura de relaciones	Abierta
	Relaciones internas de poder	Simétrica
	Permeabilidad	Baja

Fuente: Elaboración propia.

3.4. 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. Esta situación, sin embargo, cambió en las elecciones de 2015. De esta manera, se conformó un gobierno de coalición entre cuatro fuerzas políticas muy diferentes: dirigida en la alcaldía por EHBildu (partido independentista vasco de izquierdas), con la participación de 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). La complejidad del cuatripartito (que se romperá en 2018 con la salida de Aranzadi) fue una cuestión fundamental en la legislatura.

¹¹ Consultado el 24 de mayo del 2019 en http://www.ergosfera.org/colab/co_urbanismo_nos_talons.html

La iniciativa municipalista Aranzadi asumió la nueva Área de Participación y Empoderamiento Social, aumentando el presupuesto del 0,3% al 1,5%, lo que se tradujo en 3 millones de euros más. Además de los recursos económicos, el área se dotó de un total de 15 puestos de trabajo y en la segunda parte de la legislatura se inició un proceso participativo para el nuevo Reglamento de Participación que fue aprobado en 2019.

En cuanto a la transversalidad en la propia administración, hay que destacar que el impulso de procesos con temáticas diversas obligó a las áreas a coordinarse (destaca el área de urbanismo, pero también cultura, movilidad...). Uno de los resultados más notorios de los procesos territoriales llevados a cabo fue 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»¹².

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.

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.

TABLA 7. ESCENARIOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN EN PAMPLONA

Escenarios formales EER	Variable	Valor
Modos de articulación institucional	Jerarquía administrativa	Única
	Tipo de reglamentación	Innovador
	Recursos destinados	Incrementa
	Grado de transversalidad	Alto
Modos de representación	Número de participantes	Alto
	Tipo de actores	Heterogéneo
Modos de intervención	Estructura de relaciones	Abierta
	Relaciones internas de poder	Simétrica
	Permeabilidad	Baja

Fuente: Elaboración propia.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Una vez analizados los casos, en el último apartado se relaciona el análisis empírico con los debates teóricos existentes. Para ello, se lleva a cabo un ejercicio comparativo de los escenarios formales del EER y se realiza una reflexión en torno al objetivo planteado: en qué medida los mecanismos de participación han modificado la selectividad estratégica de partida y el modo de gobernanza.

Los casos elegidos son representativos del quiebre del sistema bipartidista en España. Durante casi cuarenta años PP y PSOE (UPN para el caso de Pamplona) se turnaron el poder municipal. Por tanto, la llegada al poder de los Ayuntamientos del Cambio modificó el sistema de partidos. La imposibilidad de obtener los apoyos electorales suficientes para gobernar en mayoría, supuso la necesidad de contar con el apoyo de otras fuerzas políticas, ya fuese gobernando en solitario, o en coalición sin alcaldía. Por eso, analizar la

¹² Consultado en web el 8 de abril del 2019 en <https://erabaki.pamplona.es>

correlación de fuerzas en el arco parlamentario es un parámetro fundamental para entender la capacidad de gobierno. El modelo de gobierno, además de ser un elemento central para comprender el grado de gobernabilidad, puede ser una variable a la hora de explicar los resultados de las elecciones municipales de 2019, un aspecto que se escapa de los objetivos de esta investigación.

Si comparamos el nivel de articulación administrativa, se evidencia que 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 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» (Ibarra y 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, exceptuando Pamplona, la imposibilidad de contar con mayorías en el pleno, les impidió aprobar nuevos reglamentos de participación. ¿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, su papel haya sido meramente protocolario. Esto vendría a corroborar la tesis de algunos autores (Villasante y Alberich, 1993; Pindado, 2005; Martínez-Palacios, 2021), quienes cuestionan que el desarrollo de la reglamentación de la participación en España 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 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 mayor control democrático (Brenner *et al.*, 2015) procurando su institucionalización a través la normalización de nuevas prácticas institucionales valoradas positivamente por la ciudadanía y el tejido asociativo. Como explica Martínez-Palacios (2021), 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.

El grado de transversalidad 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 han demostrado ser un ejemplo de coordinación entre diferentes áreas administrativas, destacando la relación de del área de participación con urbanismo o cultura. Pese a ello, siguen faltando planes integrales participativos que incorporen otras políticas públicas 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. Cuanta más segregación, menos oportunidades de participar, por lo que se necesita profundizar en políticas redistributivas que permitan reducir las brechas sociales (Blanco y Nel-lo, 2018).

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 Pamplona donde no se llevó a cabo, 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 y Resende, 2009)¹³. 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 este tipo de espacios tienen un papel protagonista, característica ya señalada en

¹³ Por órgano estable de participación, Parés y Resende (2009, p. 84) entienden sistemas continuados 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.

anteriores investigaciones (Alarcón y 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 clave para equilibrar las relaciones de poder existentes.

Los mecanismos de participación influyen en el tipo de relaciones entre los actores y en sus modos de representación, último de los escenarios del EER analizados. Sin infravalorar su importancia, los procesos participativos sectorializados (Valladolid y Zaragoza), han seguido promoviendo la participación selectiva de actores tradicionales (*stakeholders*), pudiendo alentar cierto sentido elitista de la participación. 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 y Rhodes, 1992; Navarro, 2000). En concreto, se visibiliza una mayor cercanía e integración con el movimiento vecinal tradicional, aspecto que podría llegar a considerarse un modo 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 (Pamplona). La transformación de estructuras selectivas genera disputas por la legitimación de la representación entre diferentes grupos sociales. Uno de los aspectos en donde más se ha evidenciado esta tensión es la disputa entre participación individual y colectiva (Martínez-Palacios, 2021). La apuesta por incorporar estrategias que pretenden remover y desorganizar la selectividad estratégica anterior, plantea la posibilidad de incluir a sectores que habían quedado al margen históricamente (Ganuzo y Nez, 2012; Ganuzo *et al.*, 2014).

Volviendo a la cuestión central planteada en este artículo: ¿Hasta qué punto los nuevos mecanismos de participación implementados por los Ayuntamientos del Cambio han supuesto una transformación en el modelo de gobernanza? Hay que advertir que los intentos por modificar la estructura selectiva se enfrentan a un acumulado histórico de prácticas y percepciones muy arraigadas, *path dependence* (Hall y Taylor, 1996). Esto supone que se dan modelos de participación superpuestos que en ocasiones pueden ser complementarios y en otros contradictorios. En este sentido, el análisis empírico nos ha permitido constatar cómo a la vez que se implementaban nuevos procesos que permitían la apertura de nuevas redes actores, se mantenían inercias que tendían a privilegiar a actores propios del modelo anterior.

El impulso y la implantación de importantes procesos y mecanismos institucionales en la toma de decisiones pueden suponer la institucionalización de estrategias difíciles de revertir. Sin embargo, la gobernanza es una forma de gobierno relacional, lo que significa que la responsabilidad de superar los límites estructurales no se reduce a las acciones de gobierno, sino que también depende de la capacidad de movilización de los agentes sociales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarcón, P. y Font, J. (2014). Where Are the Boundaries of Deliberation and Participacion? A Transatlantic Debate. *Journal of Public Deliberation*, 10(2). <https://doi.org/10.16997/jdd.213>
- Alguacil Gómez, J. (2012). Administración relacional. EUNOMÍA. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 2. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2079>
- Blanco i Fillola, I. y Gomà Carmona, R. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel.
- Blanco, I. y Nel·lo, O. (eds.) (2018). *Barríos y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. Tirant lo Blanch (Humanidades).
- Blanco, I., Gomà Carmona, R. y Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*. *Nueva época*, 20, 14-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491>
- Blanco, I., Salazar, Y. y Bianchi, I. (2019). Urban governance and political change under a radical left government: The case of Barcelona. *Journal of Urban Affairs*, 42(1), 18-38. <https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1559648>
- Boix Palop, A. (2015). Apuntes sobre algunas consecuencias de la reforma local de 2013. *Papeles de relaciones económicas y cambio social*, 129, 37-51.
- Brenner, N. (2017). La «glocalización» como estrategia espacial estatal: el empresarialismo urbano y la nueva política de desarrollo desigual en Europa Occidental. En *Teoría urbana crítica y políticas de escala* (pp. 160-194). Icaria.
- Brenner, N., Peck, J. y Theodore, N. (2015). Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados. En *El mercado contra la ciudad: globalización, gentrificación y políticas urbanas* (pp. 211-244). Traficantes de Sueños.

- Brugué, Q. y Gallego, R. (2001). ¿Una administración pública democrática? En J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 43-58). Ariel.
- Brugué, Q., Font, J. y Gomá Carmona, R. (2003). Participación y democracia. Asociaciones y poder local. En M. J. Funes Rivas y R. Adell (eds.), *Movimientos sociales: cambio social y participación* (pp. 109-132). Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED.
- Cátedra de participación e innovación democrática del Ayuntamiento de Zaragoza (2018). *Evaluación de los presupuestos participativos del ayuntamiento de Zaragoza 2018* (2.ª ed.). [avance de resultados]. <https://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-participativos/Evaluacion-pspt-2018-avance-resultados-a.pdf>
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos – CGLU (2016). *Documento marco de CGLU para ciudades intermedias. Planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible de las ciudades intermedias*. https://www.uclg.org/sites/default/files/cglu_documento_marco_ci_0.pdf
- Clarke, J. y Newman, J. (1997). *The managerial state*. SAGE Publications.
- Davies, J. y Blanco, I. (2017). Austerity urbanism: Patterns of neo-liberalization and resistance in 6 cities of Spain and the UK. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 49(7), 1.517-1.536. <https://doi.org/10.1177/0308518X17701729>
- Dente, B. y Subirats Humet, J. (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones políticas*. Ariel.
- Font, J., Alarcón Pérez, P., Galais, C. y Smith, G. (2017). Procesos participativos y crisis: ¿participación como respuesta a la crisis o participación recortada por la crisis? *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 2(47), 151-166. <https://doi.org/10.4000/mcv.7794>
- Font, J., Blanco, I., Gomá, R. y 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, J., Pasadas, S. y Fernández-Martínez, J. L. (2019). Participatory motivations in advisory councils: exploring different reasons to participate. *Journal of representative democracy*. <https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1643774>
- Font, N. y Subirats Humet, J. (2000). *Local y sostenible*. Icaria.
- Fraser, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era «postsocialista». *New left review* (edición española), 0, 126-155. Traficantes de sueños.
- Ganuzá Fernández, E. y Baiocchi, G. (2012). The power of ambiguity: how participatory budgeting travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2). <http://doi.org/10.16997/jdd.142>
- Ganuzá Fernández, E. y Francés García, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ganuzá Fernández, E. y Nez, H. (2012). Las paradojas de la participación: conflictos entre saberes en los nuevos dispositivos participativos. *Praxis Sociológica*, 16, 79-98.
- Ganuzá Fernández, E., Nez, E. y 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), 2.274-2.291. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12059>
- Gomá, R. y Font, J. (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas. En J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 61-76). Ariel.
- Gomá Carmona, R., González García, R., Ibarra Güell, P. y Martí i Puig, S. (2018). Coyunturas, movilizaciones sociales e impactos políticos. En S. Martí i Puig, R. González García, R. Gomá Carmona y P. Ibarra Güell (coords.), *Movimientos sociales y derecho a la ciudad. Creadores de democracia radical* (pp. 26-42). Icaria.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalism. *Political studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Ibarra Güell, P. (2011). *Democracia relacional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – CEPC.
- Ibarra Güell, P. y Blas Mendoza, A. (2006). *La participación: estado de la cuestión* [cuaderno de trabajo 39]. Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de Euskal Herriko Unibersitatea/Universidad del País Vasco). <https://ojs.ehu.eus/index.php/hegoa/article/view/10754>
- Ioris, A. (2012). Applying the Strategic-Relational Approach to Urban Political Ecology: The Water Management Problems of the Baixada Fluminense, Rio de Janeiro, Brazil. *Antipode. A Radical Journal of Geography*, 44(1), 122-150. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2011.00848.x>
- Janoschka, M. y Mota, F. (2018). *De la protesta a la propuesta: un diagnóstico sobre los Ayuntamientos del Cambio* [working paper]. Contested Cities. <http://contested-cities.net/working-papers/category/2018/>
- Janoschka, M. y Mota, F. (2020). New municipalism in action or urban neoliberalisation reloaded? An analysis of governance change, stability and path dependence in Madrid (2015-2019). *Urban Studies*. <https://doi.org/10.1177/0042098020925345>
- Jessop, B. (1999). The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas. *Journal of the Hellenic Diaspora*, 25(1-2), 41-77. <https://scholarship.tricolib.brynmawr.edu/handle/10066/13133>
- Jessop, B. (2001). Institutional (re)turns and the strategic-relational approach. *Environment and planning A: economy and space*, 33(7), 1.213-1.235. <https://doi.org/10.1068/a32183>

- Jessop, B. (2007). From micro-powers to governmentality: foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power. *Political Geography*, 26(1), 34-40. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2006.08.002>
- Jessop, B. (2017). *El Estado: pasado, presente y futuro*. Catarata.
- Jonas, A., While, A. y Gibbs, D. (2004). State modernisation and local strategic selectivity after Local Agenda 21: evidence from three northern english localities. *Policy & Politics*, 32(2), 151-168. <https://doi.org/10.1332/030557304773558125>
- Jordana Casajuana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? En C. Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 505-526). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Proyecto de Modernización del Estado.
- Marsh, D. y Rhodes, R. A. W. (1992). Policy Communities and Issue Networks. Beyond Typology. En D. Marsh y R. A. W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government*. Clarendon Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198278528.003.0011>
- Martínez Moreno, R., Cruz Gallach, H., Blanco, I. y Salazar, Y. (2019). La innovación social, ¿prácticas para producir autonomía, empoderamiento y nueva institucionalidad? *Revista Internacional de Sociología*, 77(2), artículo e126. <https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.2.17.022>
- Martínez-Palacios, J. (2018). Problemas de la institucionalización y la profesionalización de la participación en contextos de profundización democrática. *Revista Internacional de Sociología*, 76(1), artículo e089. <https://doi.org/10.3989/ris.2018.76.1.17.95>
- Martínez-Palacios, J. (2021). *El giro participativo neoliberal. Institucionalización de la participación ciudadana en España (1978-2017)*. Universidad del País Vasco.
- Monterde, A. (2019). De la emergencia municipalista a la ciudad democrática. En L. Roth, A. Monterde y C. Calleja (eds.), *Ciudades democráticas. La revuelta municipalista en el ciclo post-15 M* (pp. 25-54). Icaria. <http://ciudadesdemocraticas.tecnopolitica.net/capitulos/capitulo3.pdf>
- Navarro Yáñez, C. (2000). El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Papers: revista de Sociología*, 61, 11-37 (Consejo Superior de Investigaciones Científicas). <https://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v61n0.1052>
- Observatorio Metropolitano de Madrid (2014). *La apuesta municipalista. La democracia empieza por lo cercano*. Traficantes de sueños (colección Lemur). <https://www.traficantes.net/libros/la-apuesta-municipalista>
- Parés i Franzi, M. (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (p. 126). Ariel.
- Parés i Franzi, M. y Resende, P. E. (2009). Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites y radicalidades. En M. Parés i Franzi (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 77-100). Ariel.
- Peck, J. (2012). Austerity urbanism: american cities under extreme economy. *City. Analysis of Urban Change, Theory, Action*, 16(6), 626-655. <https://doi.org/10.1080/13604813.2012.734071>
- Pindado Sánchez, F. (2005). La participación no se improvisa. *Revista de estudios locales. Cunal*, 87, 93-103.
- Raza, W. (2016). Politics of scale and strategic selectivity in the liberalisation of public service – the role of trade in services. *New Political Economy*, 21(2), 204-219. <https://doi.org/10.1080/13563467.2015.1079172>
- Rhodes, R. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1.243-1.264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Rodríguez López, E. (2016). *La política en el ocaso de la clase media: el ciclo 15M-Podemos*. Traficantes de sueños (colección Historia). <https://www.traficantes.net/libros/la-pol%C3%ADtica-en-el-ocaso-de-la-clase-media>
- Rodríguez López, E. (2018). *La política contra el Estado. Sobre la política de parte*. Traficantes de Sueños (colección Mapas). <https://www.traficantes.net/nociones-comunes/la-pol%C3%ADtica-contra-el-estado>
- Roth, L., Monterde, A. y Calleja López, A. (2019). *Ciudades democráticas: la revuelta municipalista en el ciclo post-15 M*. Icaria.
- Simón, M. (2004). *El enfoque estratégico-relacional de Bob Jessop y la superación del estructuralismo. Más allá de las mesas separadas. El desarrollo del concepto de autonomía política en las tradiciones estructuralistas y pluralista contemporánea* (pp. 323-366) [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/5347/>
- Subirats, J., Parés i Franzi, M. y Blanco i Fillola, I. (2009). Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el análisis de las políticas públicas. En M. Parés i Franzi (coord.), *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 367-418). Ariel.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), 1991-2006. <https://doi.org/10.1080/00420980500279869>
- Telleria Herrera, I. y Ahedo Gurrutxaga, I. (2016). Movimientos urbanos y democratización en la ciudad: una propuesta de análisis. *Revista española de ciencia política*, 40, 91-115. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/38534>
- Telleria Herrera, I. y Lekue, I. (2020). Las ciudades en tiempos de re-escalamiento: movimientos urbanos, participación y modos de gobernanza. En S. de Gregorio Hurtado, M. González Medina (coords.) y M. R. Alonso Ibáñez (dir.),

- Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: transformaciones, desafíos e instrumentos* (pp. 15-44). Editorial Reus.
- Ubasart, G. (2018). Apuestas municipalistas: un salto de escala. En P. Ibarra Güell (coord.), M. Cortina-Orio, P. Ibarra, S. Martí y A. Sribman (eds.), *Nuevos movimientos sociales: de la calle a los ayuntamientos* (pp. 65-76). Icaria.
- Ureta García, 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. *Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 13. <https://recyt.fecyt.es/index.php/encrucijadas/article/view/79103>
- Valladolid Toma La Palabra (2015). *Programa elecciones municipales mayo 2015*. <https://www.valladolidtomalapalabra.org/wp-content/uploads/2015/05/Programa-Valladolid-Toma-La-Palabra-2015.pdf>
- Villasante, T. y Alberich, T. (1993). Experiencias de participación ciudadana en municipios: análisis y propuestas. *Alfoz: Madrid, territorio, economía y sociedad*, 104-105, 87-96.
- Wainwright, H. (2005). *Como ocupar el Estado: experiencias de democracia participativa*. Icaria.
- Walliser, A. (2013). New urban activism in Spain: reclaiming public space in the face of crises. *Policy & Politics*, 41(3), 329-350. <https://doi.org/10.1332/030557313X670109>
- Walliser Martínez, A. y De la Fuente Fernández, R. (2018). Los nuevos activismos urbanos y la institucionalidad del cambio en Madrid. En N. Barón-Yelles y J. Romero González (eds. lit.), *Cultura territorial e innovación social: ¿hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?* (pp. 95-114). Publicacions de la Universitat de Valencia.
- Weber, M. (2002 [1922]): *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (pp. 1.047-1.117). Fondo de Cultura Económica.
- Zaragoza en Común (2015). *Programa electoral colaborativo*. Zaragoza en Común.