



UNIVERSIDAD DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

Políticas Públicas de Participación
e Ideología Política:
el Caso de la Ciudad de Madrid

D^a Gemma Jiménez Romera

2021



UNIVERSIDAD DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO.

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA.

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS.

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPACIÓN E IDEOLOGÍA
POLÍTICA:
EL CASO DE LA CIUDAD DE MADRID**

TESIS DOCTORAL

DIRECTORA: Dra. Dña. Antonia González Salcedo.

AUTORA: Gemma Jiménez Romera

Murcia, 2021

RESUMEN.

Esta tesis doctoral se basa en la siguiente pregunta de investigación: *¿Influye la ideología del partido en el gobierno en el establecimiento de diferentes modelos de participación ciudadana?* Para poder atender esta cuestión se realiza un minucioso análisis de un caso concreto, el de la ciudad de Madrid en dos etapas políticas en las que gobernaron partidos diferentes. Las etapas de análisis son la legislatura 2011-2015, gobernada por el Partido Popular y la legislatura siguiente, 2015-2019, en la cual, se produce un cambio muy relevante al lograr la alcaldía un partido de reciente creación, Ahora Madrid. Con este escenario vamos a poder analizar las políticas participativas de ambos partidos políticos matizando cada diferencia por medio del análisis de nuestras variables de estudio.

Por medio del estudio pormenorizado de estas dos etapas, y de sus mecanismos y procesos participativos más destacados, utilizando principalmente técnicas cualitativas, como la entrevista en profundidad, grupos de discusión u observación participante, se responderá a la pregunta de investigación y se asentarán nuestras afirmaciones teóricas.

Los resultados de este trabajo, basados en el análisis de un conjunto extenso de variables, indican que ambos partidos políticos han establecido modelos participativos diferentes. En Madrid, en la etapa del gobierno del Partido Popular se llevan a cabo procesos participativos característicos de modelos que podemos denominar como burocráticos/representativos, mientras que el gobierno de Ahora Madrid establece modelos de carácter representativo /participativo.

ABSTRACT.

This doctoral thesis is based on the following investigation question: does the ideology of the government influence in the establishment of different citizen participation models? In order to answer this question, a minacious analysis on one specific case is made in the city of Madrid in two different politics stage, which were governed from two different Political groups. The stages legislature of this analysis is 2011-2015, leaded by “Partido Popular”, and 2015-2019 where a relevant change is made when a new Politic group, called “Ahora Madrid”, reach the Mayoral level. This scenario allows us to analyze the participatory politics of both Political groups, with a deep explaining of each difference through the analysis of our variable studies.

The initial question and our theoretical statements will be answered through the study of these stages and their mechanisms of participation working with qualitative techniques such us deep interview, debate groups and participant observation.

The results of this job, based in a wide group of variables, shown that both Political groups have established different participative models. In Madrid, on the stage governed by “Partido Popular”, some bureaucratic models have been set, while “Ahora Madrid” govern is establishing a representative and participative models.

AGRADECIMIENTOS.

Esta investigación es fruto de una mente curiosa y de un conjunto de personas que me han apoyado en este viaje, incluso sin saber muy bien dónde iba.

Este camino no lo hubiera iniciado sin mi directora de tesis Antonia González Salcedo y para ella son mis primeros agradecimientos. Por su apoyo a nivel académico, por su empatía y su paciencia, que ambas sabemos que han sido vitales. Excelente profesional y mejor persona. Sin ella esta tesis hubiera sido imposible. También quería agradecer al programa de doctorado de Ciencias Políticas por sus talleres y su implicación con el alumnado que se encuentra tan perdido a veces.

A todos los entrevistados/as y a todas las personas que me han prestado voluntariamente su tiempo y conocimientos y especialmente a la RED CIMAS.

Gracias a Raquel Giménez, por darme la oportunidad de aprender a trabajar, por las conversaciones infinitas en el coche, por los trenes perdidos y las metas alcanzadas. Gracias al Grupo Montiel, en general, por las primeras oportunidades, sois un equipo estupendo.

A ti, que lees estas primeras páginas quizás empezando tu doctorado o cualquier carrera de investigación, si trabajas duro se puede conseguir, no va a ser fácil, lo vas a querer dejar una y cien veces, pero si yo lo he logrado, tú también podrás.

Este último párrafo de agradecimientos va sin duda, para lo más importante que tengo en mi vida, mi familia. Que ha soportado estoicamente esta batalla con la tesis.

Gracias Laura, David y Jimena, por vuestras palabras de aliento, vuestras risas y vuestra ternura infinita.

A mí ya familia Peinado-Gorlat, gracias por el apoyo, por los buenos consejos y sobre todo gracias por estar y hacer hogar.

A Patricia, por su visión siempre crítica y cariñosa, por ser el sustento, por sentarse conmigo y sujetar mi mano cada vez que me he caído, por tus palabras y tus silencios, por ser hogar, por todo lo venga.

A mi hermano por el apoyo incondicional en cada aventura nueva.

Y para ti, son mis últimas palabras de agradecimiento. Sin ti, esto no hubiera sido posible. Por tu incansable trabajo, por tus abrazos, por nuestras conversaciones y por toda la huella que has dejado y dejas en mí. Eres mi mayor ejemplo a seguir y estoy muy orgullosa de donde hemos llegado juntas. Gracias MAMA.

Toca seguir peleando, esto es solo el comienzo.

***“Los asuntos de la política son demasiado serios
para que se los dejemos a los políticos”.***
Hanna Arendt.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: LOS DESAFÍOS DE LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS.	5
1. Las democracias representativas.	7
2. La “crisis” de la democracia representativa.	12
3. La democracia participativa.	18
4. ¿Qué es la participación ciudadana? Conceptos y críticas.	22
5. La participación ciudadana en España.	30
6. La participación ciudadana en el ámbito local.	37
7. Criterios y sesgos que influyen en los procesos participativos.	49
8. La ideología política en los procesos de participación ciudadana.....	60
9. Los modelos de participación ciudadana. Una propuesta analítica.	66
CAPITULO II: MARCO METODOLÓGICO.	79
1. Finalidades y objetivos.....	79
2. Diseño de la investigación y estrategia.	82
3. Selección de caso.	84
4. Variables de análisis.....	86
5. Técnicas de investigación.....	94
CAPITULO III: ESTUDIO DE CASO.	100
1. Antecedentes participativos en la ciudad de Madrid.	100
2. Contexto social y político de la ciudadanía de Madrid.	108
3. La participación ciudadana en el gobierno del Partido Popular (2011-2015).....	112
1. Introducción.	112
2. Organización política del municipio.	113
3. Factores que influyen en el proceso participativo.	118
4. Evaluación y presupuesto.....	130
4. La participación ciudadana en el gobierno de Ahora Madrid (2015-2019)	133

1. Introducción.	133
2. Organización política de la participación ciudadana.	134
3. Factores que influyen en el proceso participativo.	139
4. Evaluación y presupuesto.	151
5. Las etapas de la participación en Madrid en perspectiva comparada.	153
1. Introducción.	153
2. Organización política del municipio.	153
3. Factores que influyen en el proceso participativo.	160
4. Evaluación y presupuesto.	178
6. Comparación de los modelos de participación ciudadana por medio del análisis de procesos participativos más relevantes.	186
6.1. Procesos y herramientas participativas en la etapa del Partido Popular: <i>Planes de barrio</i> ” y <i>“Madrid Participa”</i>	187
6.1.1. Los Planes de Barrio.	187
6.1.2. Madrid Participa.	192
6.1.3. Modelo participativo del gobierno del partido popular.	196
6.2. Procesos y herramientas participativas en la etapa de Ahora Madrid: “Foros locales” y “Reforma de la Plaza España”.	197
6.2.1. Foros locales.	197
6.2.2. Reforma de la Plaza España.	202
6.2.3. Modelo participativo del gobierno de Ahora Madrid.	207
CAPITULO IV: RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN.	209
BIBLIOGRAFÍA.	213
ÍNDICE DE FIGURAS.	220
ÍNDICE DE TABLAS.	222
ANEXOS	223

INTRODUCCIÓN.

Desde el inicio del siglo XX y a lo largo del siglo XXI la democracia representativa ha sido la forma de democracia que más Estados han adoptado en el mundo. Este modelo democrático ha conllevado por primera vez en la historia, una estructura de estado, unas instituciones y unos gobiernos que serán elegidos por medio del sufragio y representarán los intereses de la mayoría de la ciudadanía.

La instauración de este sistema no estuvo exenta de discusión, pero finalmente se optó por la democracia representativa como la mejor y más deseable forma de gobierno (Webber, 1999; Kelsen, 1929). En ese momento, período de entre guerras y posterior II Guerra Mundial, se consideró a la democracia representativa como el mejor sistema, sin embargo, en la actualidad asistimos a un cambio de contexto, a nivel social, cultural, económico y político. Muchos de los países que adoptaron la democracia representativa se encuentran en una escena diferente donde, para algunos autores y parte de la ciudadanía, la democracia representativa ya no ofrece las respuestas que se esperaban del sistema.

La democracia representativa comienza a ponerse en cuestión por ciertos sectores, este proceso es estudiado a partir de los años 70. El conjunto de críticas a los modelos de democracias representativas es conocido como “crisis de las democracias representativas” (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), o “promesas incumplidas” de la democracia liberal representativa (Bobbio, 1996).

Tras estos análisis sobre los déficits que está empezando a presentar la democracia representativa, surge como una de las soluciones la democracia participativa, que pretende corregir estos déficits. La democracia participativa no tiene una definición clara. Se aplica por norma general a las teorías de democracia que persiguen que la ciudadanía se implique en la toma de decisiones públicas de una forma más intensa que en la democracia representativa (Parés, 2009).

Para que exista democracia participativa es vital que exista participación, esta investigación trata de analizar la participación desde un punto de vista multifactorial. Aunque la participación ciudadana pueda ser presentada como una solución a los fallos de las democracias representativas, también presenta unos fallos en su formulación y en la aplicación de sus mecanismos. Estas limitaciones son diversas y no siempre se darán de la misma forma, por lo cual deberán ser categorizadas y analizadas en profundidad.

Como se ha comentado, en esta investigación, un tema principal es la participación ciudadana. Existe mucho debate teórico sobre su conceptualización, aunque de una forma amplia, se puede definir participación ciudadana como el proceso de incorporación activa de la ciudadanía al sistema político, incluyendo un conjunto de acciones que tienen la intención de influir en la elección de gobernantes o en las decisiones de estos (Verba, Schlozman y Brady, 1995).

Los tipos de participación son muy diversos y se expondrán a lo largo de la investigación, pero este estudio se centrará concretamente en la participación ciudadana institucional, es decir, las actividades y mecanismos impulsados por los poderes públicos, ya sean a nivel nacional, autonómico o local, que promueven y pretenden facilitar la participación de la ciudadanía para influir en la elaboración de políticas públicas y en la toma de decisiones políticas.

La participación ciudadana puede presentar un conjunto de limitaciones, en su formulación y en especial en su puesta en práctica. Las limitaciones provocan que la participación pueda no ser tan efectiva como debería y por lo tanto que no resulte como se esperaba en un inicio. Estos sesgos, se han producido en casi todos los casos en los que se han aplicado estrategias de participación ciudadana, siendo por ello, relevante su análisis.

Las experiencias de participación ciudadana se han ido multiplicando en los últimos años, especialmente en el ámbito local. Existen suficientes casos en los que se están aplicando herramientas de participación ciudadana como para poder hacer énfasis en las variables que pueden tener una incidencia directa sobre ellas, como por ejemplo puede ser la ideología política.

Esta investigación pretende centrarse en el análisis de la influencia de la ideología en los procesos participativos llevados a cabo en la ciudad de Madrid, pero para ello es necesario estudiar los procesos participativos en su conjunto. El objetivo de esta investigación será: ***Analizar la relación entre ideología y características del modelo participativo desarrollado.***

La metodología que se usará se basa en un estudio de caso generador de hipótesis. Se ha optado por un estudio que será diacrónico, en el cual se analizará la participación ciudadana en Madrid en dos periodos temporales consecutivos en el tiempo.

La elección del caso atiende a la peculiaridad del Ayuntamiento de Madrid, el cual ha pasado de estar ocupado por un partido que podemos considerar como “tradicional”, el Partido Popular con una ubicación ideológica de centro derecha, a

un partido de nueva creación, Ahora Madrid, con una ideología de izquierdas. El periodo de análisis será el correspondiente a las dos últimas legislaturas municipales de 2011 a 2015 y de 2015 a 2019.

Con el objetivo principal y los objetivos específicos de esta investigación, se espera poder responder a la pregunta de investigación: *¿Influye la ideología en el establecimiento de diferentes modelos de la participación ciudadana?* Además, se pretenden aportar unas bases sólidas en las que futuros estudios puedan apoyarse para seguir trabajando en el tema.

Por medio de un amplio conjunto de variables se van a analizar las características propias del municipio en las dos etapas cronológicas y de sus procesos participativos. Se pretende comprobar si existe influencia de la ideología en los procesos participativos y en el establecimiento de una serie de modelos participativos ligados a unas temáticas muy concretas como son: La participación, la relación de los procesos participativos con la administración, las reglas del proceso participativo, la deliberación y la toma de decisiones.

Las técnicas que se utilizarán serán variadas, pues debemos tener presente que el caso a abordar requiere una perspectiva más amplia. Principalmente se usarán técnicas cualitativas, incorporando entrevistas en profundidad, grupos focales y también se hará investigación documental y observación participante.

Esta investigación está dividida en cuatro bloques. El primero corresponde al capítulo uno que se centrará en el marco teórico de la investigación. El segundo bloque comprende el capítulo dos, donde se presentarán los criterios metodológicos. En el tercer bloque se expondrá el caso que centra esta investigación y el cuarto y último bloque corresponde con el capítulo cuatro que es que se dedica a los resultados y conclusiones.

En el primer capítulo se llevará a cabo un recorrido histórico sobre la formación de las democracias representativas, la “crisis” de este tipo de democracias y cómo surge como posible solución la democracia participativa. Se desarrolla la participación ciudadana desde su conceptualización más teórica hasta su desarrollo más práctico. Se desgranarán los conceptos de participación ciudadana, se tratará su desarrollo en el ámbito local y se expondrán los factores que pueden influir y las limitaciones del proceso participativo. Se expondrá la incidencia que puede tener la ideología política y su influencia en la participación ciudadana y se cerrará este capítulo con la exposición de una serie de modelos de participación que serán parte

de nuestra propuesta de análisis y que servirán de sustento teórico para el resto de la investigación.

El segundo capítulo corresponde al marco metodológico donde se tratarán las finalidades y objetivos de la investigación, las variables de estudio, el diseño de la investigación y las técnicas que se van a usar.

El tercer capítulo se reserva íntegramente para el estudio de caso del municipio de Madrid expuesto en sus dos espacios temporales, que corresponden a dos etapas políticas gobernadas por diferentes partidos. Se analizará de forma pormenorizada cada etapa, haciendo una comparación entre ellas y también se llevará a cabo un análisis más intenso de los procesos participativos clave de cada etapa.

Esta investigación se cerraría con el capítulo cuatro, que corresponde a los resultados y conclusiones, enfrentando nuestra investigación a los datos obtenidos y la bibliografía expuesta, destacando la utilidad y las conclusiones de la misma y haciendo referencia a los futuros estudios que se pueden realizar en cuanto a participación ciudadana.

CAPÍTULO I: LOS DESAFÍOS DE LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS.

Son numerosos los desafíos a los que se enfrentan los países que han instaurado y desarrollado el modelo democrático. Este conjunto de desafíos se ha ido desarrollando a la par que se fueron instaurando los modelos de democracias contemporáneas. Pero de igual forma que han cambiado los contextos en los que se iniciaron, también han ido apareciendo desafíos nuevos.

Actualmente en los países donde existe una democracia representativa, estamos siendo testigos del fenómeno de la desafección política. Este término puede ser definido como el conjunto de actitudes de “distanciamiento de los ciudadanos respecto de las instituciones políticas y, más generalmente, de la política” (Gunther y Montero, 2006). La desafección política también provoca una menor participación de la ciudadanía por medio de los mecanismos tradicionales habilitados, excepto con el sufragio al que parece que no le afecta esta desafección (Torcal, 2006).

Esta situación puede venir expresada, por un lado, por la aceptación por parte de la ciudadanía de la democracia representativa como “el menos malo” de los sistemas políticos al que no se quiere renunciar, y, por otro lado, la existencia de una fuerte desconfianza frente a la gestión política, principalmente por un distanciamiento más que comprobable entre la ciudadanía y sus representantes e instituciones (García-Marzá, 2013).

La democracia representativa se encuadró desde sus inicios en el marco del Estado-nación, sin embargo, en los últimos años se ha asistido a un cambio muy importante de contexto, tanto a nivel social, como cultural, económico y político. Estos cambios pueden llegar a provocar que las democracias representativas empiecen a mostrar algunos déficits importantes y puede crear en la ciudadanía un sentimiento de desafección política. No siendo la única razón, los cambios de contextos provocan una reacción directa en la ciudadanía.

Esta situación viene propiciada por muchas causas. Algunos autores apuntan por la imposibilidad de participar de forma más activa en el proceso de toma de decisión y por la lejanía que se siente entre la ciudadanía y los representantes e instituciones políticas. Otras teorías, sin embargo, sostienen que estos sentimientos de desafección de la ciudadanía pueden ser propiciados más bien con una insatisfacción ligada a los resultados de los gobiernos y la falta de confianza.

Son muchas las soluciones que se han dado para los problemas presentados en el desarrollo de las democracias representativas, pero sin duda, la más relevante por sus intentos de puesta en práctica y todo su desarrollo, es la democracia participativa. Este modelo de democracia tiene sus detractores y sus defensores, pero son muchos los lugares, sobre todo a nivel local, donde se han intentado poner en marcha mecanismos de democracia participativa.

Cabe destacar la gran labor llevada a cabo por el Observatorio Internacional de Democracia Participativa¹. Desde su fundación son muchas las herramientas proporcionadas para poner en práctica, implementar y evaluar procesos de participación. Con sus informes mejoran la aplicación de la democracia participativa. Además, en sus conferencias e informes hacen una importante labor para aunar información y ayudar a poner en marcha iniciativas de este tipo. En sus grupos de trabajo se tratan temas como los presupuestos participativos, el papel de las asociaciones en la participación ciudadana y la calidad democrática. También supone un apoyo para los entes locales que quieren emprender procesos de democracia participativa pero no tienen claro cómo hacerlo ni cómo llevar a cabo el seguimiento adecuado.

Existen un conjunto de investigaciones variadas sobre la cuestión aquí abordada, pero, aun así, es difícil entender qué es la democracia participativa y los sesgos que puede tener. Por ello se hace indispensable detenernos previamente en un análisis sobre los precedentes y las situaciones que han derivado en el hecho de que la democracia participativa se plantee y se lleve a cabo como solución.

El primer paso es conocer en su sentido más amplio la democracia y entender cómo se ha llegado a la democracia representativa, cómo esta ha generado en su implementación un conjunto de carencias y cómo los modelos de democracia participativa pretenden corregir estos déficits.

¹ <https://www.oidp.net/es/>

1. Las democracias representativas.

El punto de partida inicial de este marco teórico será la aparición y posterior consolidación de las democracias representativas. Actualmente todas las democracias modernas son, en la práctica, democracias representativas.

La democracia representativa como forma de gobierno encuentra sus defensores y sus detractores. Sin duda, es uno de los conceptos más debatidos en el seno de las ciencias políticas. La democracia representativa surge de una evolución, los cambios de contextos políticos, sociales y culturales demandan formas de gobierno en las cuales exista implicación de la ciudadanía.

Por ello el desarrollo de los Estado-Nación y el reconocimiento de la ciudadanía instaban a una participación mayor de las personas en las decisiones políticas de su país. Existen muchos autores que trataron el tema de la democracia y la representación (Locke, 1698; Montesquieu, 1747; Spinoza, 1970). Todas estas aportaciones dieron lugar a grandes debates teóricos en el siglo XX y parecían tornar la balanza a favor de la democracia como mejor forma de gobierno (Michel, 1949; Kelsen, 1929; Webber, 1999). El contexto en el que se dan estos debates es muy concreto, nos encontramos ante un cambio de siglo, nuevas revoluciones y, sobre todo a mediados de siglo, se producen grandes cambios a nivel político y social, como el final de las dos guerras mundiales y la guerra fría, que propiciarán el planteamiento de la democracia representativa como forma de gobierno.

Aunque los debates instaban a una democracia representativa con unas exigencias muy altas, en la práctica, una vez instauradas las democracias representativas en EEUU y en Reino Unido, ninguno de estos Estados llegó a los niveles de exigencia del debate teórico, pero aun así tenían elementos de participación y de gobierno que iban en consonancia con una democracia representativa (Wainwright, 2005). Aunque estos países disfrutaban de una “democracia representativa” había otros, sin embargo, que se encontraban inmersos en guerras de clases y la ciudadanía no era un factor relevante en el sistema de estado. La historia hasta conseguir una democracia representativa es, por tanto, diferente para cada país y cada situación concreta. Tendrá por ello, cada Estado, unos actores y un tiempo diferente para la instauración de la democracia representativa.

El establecimiento de los pilares de la democracia representativa supuso, un antes y un después en la historia de los Estados. Tan fuerte fue su influencia que muchos países fueron adaptando (por decisión, presión o imposición) este sistema.

La democracia representativa suponía que los ciudadanos podían participar eligiendo a sus representantes y articular mediante ellos, una acción de participación en los poderes públicos que antes nunca habían tenido. Empezaban por tanto a fraguarse ideas nuevas como participación y representación. Junto a esto también nacieron instituciones nuevas para dar soporte a este nuevo sistema.

Es por ello que uno de los pilares básicos de la democracia representativa es y será el reconocimiento de la soberanía popular, y la capacidad de esta para legitimar a los Gobiernos y a su vez, limitar el poder de los gobernantes. Para llevar a cabo este proceso es indispensable que existan unas elecciones periódicas y competitivas, con esta herramienta la ciudadanía podrá rechazar o aceptar a sus dirigentes.

La revolución inglesa, francesa y norteamericana influenciaron a los Estados para aceptar cuatro principios básicos, que serán en torno a los que girarán los pilares de la democracia representativa. Estos principios son expuestos por Manin (1998):

1º La independencia parcial de los gobernantes: Los gobernantes son individuos distintos de los gobernados y tienen su propia voz. Tienen cierta independencia en la toma de decisiones. Los gobernantes cuando son elegidos deben de velar por toda la nación y en esta tarea en ocasiones pueden no cumplir con las promesas electorales. Si los gobernantes no cumplen con su palabra y son ajenos a la voluntad de la ciudadanía, será esta misma la que por medio de las elecciones les quite el poder.

2º Libertad de opinión pública: La ciudadanía deben de formar parte de la vida pública y poder tener libertad para expresar sus opiniones políticas. Para que pueda tener una opinión pública las decisiones tomadas por los gobernantes deben tener publicidad, aunque sea parcial, y por otro lado en los estados tiene que existir libertad de opinión política para que esta pueda llevarse a cabo. Que los gobernantes conozcan la opinión de la ciudadanía es también básico para la democracia representativa, si bien, como se ha comentado anteriormente, los representantes no están obligados a ejecutar la voluntad del pueblo, pero con la libertad de opinión se garantiza que puedan saber cuál es la voluntad.

3º El carácter periódico de las elecciones: Las elecciones y la periodicidad de estas permitirían que la ciudadanía que vota pueda regular y controlar las acciones políticas de sus gobernantes. De esta forma la condición de gobernante la concede el gobernador dejando atrás otras fórmulas anteriormente usadas. En el gobierno representativo el pueblo no se gobierna por sí mismo, pero con la periodicidad de las elecciones la ciudadanía tiene un medio para ejercer su influencia.

4º Juicio mediante la discusión: La toma de decisiones en los sistemas de democracia representativa deben basarse en la verdad consensuada. En el gobierno representativo las decisiones han de estar justificadas por un debate previo, por una confrontación de ideas de la que surjan decisiones. Esta nota diferencia a este tipo de gobiernos de otros con mandatos imperativos. También es básico para generar dinámicas en las cuales se produzcan flujos de información y se confronten ideas diferentes. Por lo expuesto, en el gobierno representativo ninguna propuesta puede tener fuerza de decisión pública hasta que haya sido sometida a juicio y tenga el consentimiento de la mayoría.

Estos cuatro pilares básicos no resultarán inamovibles en la historia, es más, con el paso del tiempo se desarrollarán diferentes formas de representación.

A las nociones básicas expuestas deberíamos añadir que los principios de los gobiernos representativos tienen una dimensión claramente democrática y otra, sin embargo, que no lo es. Esto pone de manifiesto las dos esferas en las que convive este sistema.

Bajo los presupuestos generales y pilares básicos expuestos se ha desarrollado lo que conocemos como democracia representativa. Este tipo de democracia se ha extendido por todo el mundo y su base es la representación política. La democracia representativa, tal y como la conocemos, ha supuesto un avance muy importante en cuanto a la participación de la ciudadanía.

Cabe apuntar que la representación política ha sido un concepto muy debatido en el seno de la Ciencia Política. Existen muchos desacuerdos sobre el concepto y su aplicación, aunque la noción de representación política aparece vinculada a conceptos como democracia, justicia y libertad.

El concepto de representación democrática tiene un carácter multidimensional, lo cual ha propiciado que en función de los elementos que se atribuya a este concepto tendrá una definición u otra. Aunque por norma general las definiciones no van a ser muy diferentes en el fondo de la cuestión.

Para entender mejor este concepto podemos acudir a Pitkin, con su tesis doctoral “The theory of representation” en 1961, que nos introduce en los conceptos claves que se tratarán en referencia a la representación en democracia. La representación significa “actuar en interés de los representados de una manera sensible con ellos” (Pitkin, 1985). También señala que el representante no puede estar siempre en contra de los deseos del representado, sin tener una razón fundamentada en términos de intereses de los representados.

De estas afirmaciones podemos entender que la representación política se articula, por un lado, en la relación entre representantes y representados, y por otro lado, la relación entre lo que desean los representados y las decisiones que toman los representantes.

La conceptualización de la democracia representativa irá necesariamente ligada al concepto de representación. En este sentido, la representación también es un concepto muy discutido porque en función del contexto se han considerado características diferentes para los que ejercían la representación.

La esfera representativa de la democracia crea mucho conflicto, entre sus defensores encontramos a Sartori (1999). Para este autor la representación política es vital para que el sistema democrático funcione. La representación política debe articularse en torno a tres puntos:

- La representación política debe ser la base y por ello incuestionable.
- Debe tener una configuración normativa muy clara.
- Para que funcione correctamente es necesario que exista un equilibrio entre rendición de cuentas y comportamiento responsable, entre receptibilidad y responsabilidad, entre gobierno de los ciudadanos y gobernar sobre los ciudadanos.

Para Sartori la representación política tiene un atributo clave y es que la relación entre representantes y representados no corresponde a un líder que habla con una sola voz por un interés compartido, va más allá. Los votantes y el mandatario son, por tanto, según este autor, la consecuencia de la representación y no al revés.

Esta argumentación expuesta por Sartori, que es consecuencia del desarrollo teórico de sus obras, no está exenta de crítica y debate. Sartori plantea una idea de representación política ideal y lleva a cabo una amplia crítica a idealistas y conductistas que proponen otros tipos de democracias basados en una participación diferente.

Quizás no se trate tanto de oponer representación y participación, sino más bien de plantear una representación de mejor calidad en la que existan diferentes tipos de participación, que conlleve una mayor implicación de la ciudadanía sin romper con los valores básicos de la democracia ni con el modelo representativo.

Si bien, el sistema de democracia representativa ha funcionado correctamente también en la propia esfera de la representación, puede tener algunas limitaciones por superar como, por ejemplo, que todos los votos cuenten lo mismo, el poder de los grupos de presión o la relación entre representante y representados.

Tras muchos años de implementación de la democracia representativa empiezan a aparecer un conjunto de “fallos” que son denominados por muchos autores y autoras como “crisis de la democracia” o las llamadas “promesas incumplidas” de la democracia liberal representativa (Bobbio, 1996). Esta crítica se desarrolla en diferentes planos: en las instituciones, en el sistema de representación, en la articulación de intereses y en la esfera de los factores de influencia en el sistema.

Resulta por ello interesante realizar un análisis en profundidad de esta “crisis” de la democracia representativa, pues aporta una visión muy completa de los déficits que este sistema está teniendo y nos ayuda a poder encuadrar el contexto actual de una forma más completa.

2. La “crisis” de la democracia representativa.

Los gobiernos representativos evolucionan y cambian a la vez que lo hace la sociedad y el contexto. Pilares básicos de la democracia representativa hoy pueden llegar a estar en tela de juicio debido al cambio de contexto. Desde los años setenta han sido numerosos los autores y estudios que se han centrado en el análisis y constatación de los factores que pueden incidir en que se produzca un mal funcionamiento de la democracia representativa.

Existen diversos indicadores y variables que se han estudiado para este diagnóstico entre los que podemos destacar:

- La progresiva pérdida de legitimidad en la que se ven envueltos los partidos políticos y el sistema de partidos en general. Se debe tener en cuenta que el sistema de partidos es una de las bases de la representación actual, por ello es tan importante la pérdida de legitimidad.
- El descenso considerable de identificación partidista que, si bien en España no fue una variable a tener en cuenta, en otros países se considera central, como en EEUU.
- El descenso de la participación política y de la volatilidad electoral (Norris, 1999; Pharr y Putnam, 2000). En las últimas dos décadas se ha denotado un descenso de la participación política, exceptuando casos concretos, y también existe una mayor volatilidad electoral ligada entre otros factores a las dificultades que están atravesando, en algunos países, los partidos políticos tradicionales.

Para desarrollar esta “crisis” de la democracia representativa es fundamental el texto de Crozier, Huntington y Watanuki “The crisis of Democracy” (1975). La primera pregunta, que será la guía de su texto, es el planteamiento de si la democracia representativa está en crisis. Efectivamente, estos autores consideran que la democracia representativa está en crisis debido principalmente a la deslegitimación de la idea de autoridad y liderazgo.

Los partidos políticos ya no están funcionando como canalizadores de la participación política y están sumidos en una fuerte crisis de legitimidad. Este proceso desencadena unos problemas de gobernabilidad ya que existen, por un lado, demandas sociales fragmentadas y en expansión, y por otro lado, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de legitimidad, de autoridad y de marcos institucionales capaces de hacer frente a esta nueva realidad.

Nos encontramos ante el estudio de una crisis que también podemos definir como “crisis de gobernabilidad”.

Aunque esta investigación está realizada en 1975 y su campo de análisis son las democracias europeas, de Estados Unidos y de Japón, sus afirmaciones resultan aplicables al contexto actual ya que, en lo sustancial, las democracias representativas europeas no han cambiado.

Otra de las facetas más importantes de la crisis es la denominada “crisis de la representación” siguiendo a Navarro (1999). La ciudadanía se muestra insatisfecha con el sistema de representación canalizado por los partidos y reclama por diferentes vías poner en marcha cambios, reformas constitucionales y la participación de forma más activa en las decisiones políticas.

En la democracia representativa debe prevalecer siempre el interés general por encima del individual. Los gobiernos y las instituciones deberían de velar porque esto fuera así. Aun así, conviene matizar que en las democracias actuales es difícil constatar cuál es el interés general, ya que se está asistiendo a un crecimiento y fragmentación tanto de los intereses individuales como de los intereses de las asociaciones.

No poder constatar claramente cuál es el interés general, tiene un efecto directo en la identificación clara de los actores, provocando un escenario con muchos actores colectivos y con una identificación difusa de sus intereses (Nun, 2002).

Este hecho es relevante, ya que si en esencia entendemos la democracia como un sistema en el que se prioriza una concepción individualista (Bobbio, 1996) de la sociedad, este hecho se ha “pervertido”, pues cada vez tienen más poder e influencia sobre el gobierno grupos que defienden intereses sectoriales.

También se alude que los mecanismos clásicos de representación política resultan cada vez menos efectivos ante una sociedad que exige más protagonismo en la escena política. Sin embargo, constatar que la sociedad en general exige más protagonismo es complicado.

Aun así, existen mecanismos básicos en la democracia representativa, como por ejemplo el voto, que tiene claras limitaciones si se pretenden conocer aspectos más profundos del votante. El voto proporciona muy poca información sobre las orientaciones de los votantes. El hecho de que un ciudadano vote a un partido o a un gobernante en concreto sólo nos puede arrojar algo de luz sobre su tendencia ideológica o su simpatía, pero en el acto de votar no está implícito la dirección real o las acciones que el ciudadano quiere que el representante realice (Martínez, 2006).

Los ciudadanos cuando votan, por normal general, lo hacen en función de un programa político o unas promesas. En la democracia representativa, como se ha expuesto anteriormente, no hay nada que obligue a los gobernantes a cumplir estas promesas electorales, es más, no hay mecanismos por medio de los cuales se obligue a los gobiernos a cumplir con sus programas, excepto su reprobación en unas nuevas elecciones. Es frecuente la situación en la cual no se cumplen los programas electorales por mediar otros intereses diferentes a los expuestos en los programas o porque surgen situaciones que requieren decisiones políticas que no estaban contempladas con anterioridad (Morales, 2006).

Si bien este es otro de los pilares básicos de la democracia representativa, la independencia de los gobernantes no puede justificar el incumplimiento total de las directrices generales de sus programas.

También se puede considerar el voto como una herramienta para la rendición de cuentas, si los gobernantes no han actuado como la ciudadanía esperaba, pueden no volver a salir elegidos. Este tema también es controvertido ya que, si bien se presupone que el votante tiene la información necesaria, en muchos casos esto no es así, por lo cual se puede crear una asimetría en la información entre gobernantes y gobernados que actúa en perjuicio de la ciudadanía en general, creando distanciamiento y propiciando situaciones en las cuales los gobernantes pueden manipular la información y lograr lo que se proponen sin tener consecuencias, afectando este hecho directamente en el voto (Zaller, 1952).

Aunque existen autores que se muestran claros con los problemas que se puedan presentar en la democracia dentro de la esfera de la representación, existen otros autores que insisten en que el problema no es la representación política, sino más bien un mal entendimiento de los pilares fundamentales de la representación (Sartori, 1999).

En la teoría, la democracia representativa se presentó como un sistema en el cual toda la ciudadanía podía tener la misma capacidad de influencia a la hora de elegir a sus representantes, sin embargo, en la mayoría de los sistemas, esto no ocurre pues existen factores que influyen directamente.

Podemos considerar que los mecanismos electorales tienen una serie de problemas que derivan en una falta de respuesta ante los intereses de los ciudadanos. Las elecciones y el voto, aun siendo herramientas de participación, pueden resultar poco efectivas. Si a lo expuesto le sumamos el hecho de la información asimétrica (Zaller, 1992), las redes clientelares que favorecen el intercambio de voto de favores

(Maíz, 2006) o la cantidad de preferencias e intereses de la ciudadanía que se quedan fuera del sistema, resulta bastante claro que hay un déficit importante en estos mecanismos.

Igualmente, como herramienta de participación dentro de las democracias representativas encontramos el referéndum. Su tratamiento legal es diferente en función del país en el que se lleve a cabo, pero las intenciones son las mismas. El referéndum es un: “Procedimiento por el que se someten al voto popular leyes o decisiones políticas con carácter decisorio o consultivo²”. Esta definición es escueta, cabe apuntar que el concepto de referéndum ha tenido un largo recorrido histórico y en función del contexto ha sido definido de una forma u otra. Algunos Estados contemplan el referéndum como una forma más de participación y hacen un uso de él muy habitual y otros países, sin embargo, como es el caso de España, apenas ha sido usado (Sáenz, 2013). El referéndum es un mecanismo que puede conllevar, en función de su uso, más participación de la ciudadanía.

Otro ámbito de la democracia que parece que está en crisis es la legitimidad y efectividad del sistema de partidos. Aunque se ha realizado una breve mención anteriormente, cabe afirmar que son muchos los autores que han estudiado y analizado en profundidad este tipo de crisis (Easton, 1965; Norris 1999).

Dentro del sistema de partidos podemos considerar que existen dos tipos de legitimidad: la legitimidad difusa y la legitimidad procedimental. La primera sería el consenso sobre que la mejor forma de gobierno es la democrática (Morlino, 1988). La segunda haría referencia a la eficacia de los procedimientos, los mecanismos y las instituciones que representan, o deberían representar, los intereses y las demandas de la ciudadanía.

Podemos considerar que mientras la legitimidad difusa disfruta de un amplio y reconocido consenso, la legitimidad procedimental está en crisis ya que los mecanismos y las instituciones están perdiendo la capacidad para canalizar los intereses de los ciudadanos y además, se encuentran en su estructura y su relación con la ciudadanía en una situación muy frágil, donde los canales institucionales son cada vez más precarios para una representación real de la ciudadanía, y donde han cedido parte del poder de representación a un conjunto de actores que no son reflejo del interés general de la ciudadanía (Navarro, 1999).

Todo lo expuesto lleva a nuevos debates teóricos, los cuales exigen una renovación, cambios y nuevos mecanismos para reconducir el malestar de la

² Definición RAE.

ciudadanía ante la falta de participación en canales que sean asumibles tanto por el sistema como por la ciudadanía.

Este malestar ha fomentado, sobre todo en la última década, diferentes postulados dirigidos a formular nuevas formas de participación política más directas, independientes e igualitarias (Phillips, 1996). En este mismo sentido apuntan diferentes autores que como solución a esta situación estaría la creación de nuevos espacios donde sea efectiva la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos (Barber, 1984).

La creación de nuevos espacios y nuevos mecanismos no quiere decir la supresión de los mecanismos de participación política clásicos, sino más bien sumar a estos, otras herramientas que puedan hacer que la ciudadanía tenga más capacidad e influencia en las decisiones de la vida política. La renovación, la búsqueda de nuevos espacios y la necesidad de cambio se han agrupado en un conjunto de propuestas aunadas dentro de los postulados de la democracia participativa. Este tipo de democracia será eje central de esta investigación y por ello haremos un análisis extenso a continuación.

Aunque cabe apuntar que también han surgido por medio de la aportación de otros autores lo que se conoce como “democracia asociativa” o “democracia corporativa”, este tipo de democracias consistirían en una combinación de estrategias pluralistas y deliberativas (Navarro, 1999). No se han puesto en práctica en la actualidad en los países desarrollados y resulta improbable que se aplique, sin embargo, pueden existir mecanismos que pueden ser de utilidad para mejorar los sistemas vigentes.

Asimismo, dentro de la teoría de la democracia encontramos otros tipos de modelos como son la democracia directa, la democracia radical y la democracia deliberativa.

- En los modelos de democracia directa la ciudadanía hace leyes para sí mismos (Lipset, 1995). Este tipo de democracia es la que existió en la antigua Atenas, donde todos los ciudadanos (con ciudadanos en este caso hacemos referencia a los hombres, adultos y de una clase concreta, que gozaban del status de ciudadanía) participaban en todos los órganos de decisión política. Este tipo de democracia no se ha vuelto a dar en ningún estado moderno. Su aplicación es tremendamente compleja, por no decir imposible, dada la magnitud de los Estados actuales.

- La democracia radical supone una asunción de la democracia en todos los aspectos de la vida cotidiana y no solo en las instituciones políticas, es una

concepción horizontal de la democracia (Pateman, 1970). Para llevar a cabo este modelo es necesaria una formación amplia de la ciudadanía y su implementación se vuelve muy complicada en casi todos los ámbitos.

- En la democracia deliberativa se pone el acento más sobre la calidad y el consenso en la toma de decisiones. Este modelo apuesta por el principio de la economía de desacuerdos morales (Gutmann y Thompson, 1996), aunque se admite en su formulación la dificultad de llegar a acuerdos entre toda la ciudadanía. Las instituciones dialogan y negocian con los actores por lo que su rol en este caso es intermediario.

Otra alternativa sería la democracia participativa que supone, según muchos autores, un intento por corregir los “fallos” o “déficits” de igualdad y representación política de la democracia representativa, y por tanto abrir nuevas vías de acceso y participación de la ciudadanía en los procesos políticos y de decisión (Barber, 1984).

Se pretende con estas teorías favorecer oportunidades de participación que permitan a los grupos, asociaciones civiles y ciudadanos individuales participar en la toma de decisiones. Potenciar esta participación supone un intento por corregir muchos de los fallos presentes en las democracias representativas, pero también supone otros problemas.

La teoría de la democracia participativa tiene sus similitudes con la democracia representativa, pero tiene la intención de eliminar barreras y filtros que provocan unos límites de participación de la ciudadanía en las instituciones y en las decisiones políticas (Máiz, 2006).

La democracia participativa, por tanto, surge como una de las respuestas a la “crisis democrática” expuesta por diversos autores. No es una idea nueva, se ha gestado durante siglos en los cuales existían debates teóricos en torno al gobierno representativo, pero lo cierto es que en las últimas décadas son cada vez más los gobiernos que apuestan por aumentar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Esto no debe suponer una ruptura con el modelo de representación sino más bien, una mejora.

3. La democracia participativa.

El concepto de democracia participativa no tiene una definición clara. Se aplica por norma general a las teorías de democracia que persiguen que la ciudadanía se implique en la toma de decisiones públicas de una forma más intensa que en la democracia representativa (Parés, 2009).

Aunque las críticas a la democracia representativa son muy diversas, la mayoría de los autores que teorizan sobre la democracia participativa no proponen una ruptura total, sino más bien una serie de reformas en lo institucional y en las relaciones entre ciudadanía y Estado, que permitan corregir los fallos vistos y comprobados en la democracia representativa (Barber 1984; Macpherson, 1991; Máiz, 2006).

La democracia participativa, para algunos autores, supone la vuelta a una democracia más directa con una implicación de la ciudadanía en todo el proceso. Desde la decisión de quienes nos gobiernan, hasta los temas en agenda política, la propuesta e implementación de políticas públicas, los presupuestos, etcétera. Supone una línea recta entre la ciudadanía y la toma de decisiones.

La democracia participativa propone una serie de mecanismos participativos, que aseguren que los intereses y preferencias de los ciudadanos van a ser recogidos e integrados dentro de los procesos de toma de decisión política.

Con la democracia participativa se pretende que la ciudadanía tenga una implicación directa y mucho más frecuente que en la democracia representativa.

Los ciudadanos y ciudadanas son quienes mejor conocen sus preferencias e intereses. Si forman parte e influyen en la toma de decisiones, estas decisiones al final serán un reflejo de las preferencias de la ciudadanía.

Estas teorías dan un paso más, ya que consideran que la democracia participativa trata de facilitar medios para el desarrollo efectivo y el ejercicio de las capacidades cívicas.

Intenta aumentar la educación de la ciudadanía para que tengan conciencia propia de la democracia y de su poder como pueblo (Peterman, 1970), favorece la cultura política de los ciudadanos en general y también mejora el interés de la ciudadanía hacia los asuntos políticos, ya que por un lado los comprende mejor y por otro, siente que sus intereses se ven representados, reflejados o como mínimo tenidos en cuenta (Young, 1990).

En este modelo la ciudadanía es llamada a participar en la formulación, planificación o gestión de determinadas políticas públicas. No de todas, ya que sería

muy complicado, pero sí tienen un poder considerable para proponer leyes y aceptar o no determinados proyectos o formulaciones por parte de los gobiernos (Budge, 1996).

Los mecanismos e instrumentos que se proponen para llevar a cabo este modelo de democracia participativa son de dos tipos. Por un lado, acceso a los recursos gubernamentales y por otro acceso a las instituciones y órganos de decisión. Estos mecanismos e instrumentos se completarían con los instrumentos de participación ciudadana formal que ya existen, como por ejemplo el sufragio.

Es relevante comentar llegados a este punto que las experiencias de democracia participativa que se han implementado se han desarrollado sobre todo en el ámbito local, ya que este ámbito de descentralización territorial favorece este tipo de democracia más directa. Muchos autores han definido la democracia participativa en términos de “nuevos modelos de democracia” para el ámbito local (Held, 1986). Esta cuestión la retomaremos más adelante ya que es crucial en los modelos explicativos existentes.

Con los modelos de democracia participativa se busca una implicación mucho más directa de la ciudadanía. Se presupone que los ciudadanos son los que mejor conocen sus problemas y por tanto los que pueden tener las mejores herramientas para solucionarlos.

La democracia participativa también debe conllevar un cambio en los ciudadanos. Tienen que tener un rol más activo, pasar de preceptores de las políticas públicas a participantes (Santos y Avritzer, 2004). También se requiere un desarrollo del sentido de comunidad más amplio y dejar atrás posturas puramente individualistas.

Las teorías sobre la democracia participativa también tienen sus detractores y sus críticas. Es necesario añadir aquí, junto a las críticas del modelo de democracia participativa en general, los sesgos a tener en cuenta en la aplicación de este modelo, pues estos sesgos son los que pueden hacer que la implementación tenga fallos muy importantes.

Una de las grandes críticas a la democracia participativa es que, aunque nace en espíritu con la intención de favorecer la igualdad dentro de la participación, son muchos los autores que afirman que cuanto más implicación ciudadana existe en el sistema, la ciudadanía que ya estaba representada ahora estaría sobrerrepresentada. Es decir, potencia la participación de las personas y colectivos que ya participaban antes (Verba y Brady, 1999).

El funcionamiento de la democracia participativa puede hacer que la ciudadanía con más recursos y una red mayor puedan imponer sus intereses sobre los demás, pervirtiendo en cierto modo el sistema.

Otros autores, han insistido en que esta forma de democracia puede tener consecuencias desiguales o que simplemente no es un tipo de democracia acertada para los estados y para fomentar la participación de la ciudadanía. Concretamente algunos de los teóricos elitistas (Sartori, 1962; Schumpeter, 1966; Dahl, 1989) argumentaban que una participación más intensa, donde a la ciudadanía se le exigiera más compromiso, podría desencadenar una sobrecarga en el sistema. Las demandas de la ciudadanía serían tantas y de tan distinta índole que el sistema no podría responder a todas ellas, provocando inestabilidad social.

La participación también podría provocar que existiera menos consenso sobre las normas y las actuaciones a realizar, esto debilitaría el poder de los gobernantes y el sistema en general. Sin duda, estas críticas en la práctica se han visto confirmadas, pero con pequeños matices. Muchos de los fallos vistos en los resultados de la participación están más centrados en una mala aplicación o unas herramientas incorrectas que en la sobrecarga del sistema.

Un conjunto de autoras críticas también con los modelos de democracia en general, y concretamente con los modelos de democracia participativa, son las teóricas feministas. Estos colectivos impulsaron el debate sobre la democracia participativa. Fue concretamente el movimiento conocido como “segunda ola del feminismo” el que puso más énfasis en los vicios de la democracia representativa en cuestiones de género. Desde esta ideología se critica, por ejemplo, que en la democracia participativa se ha puesto un énfasis en la democratización de la esfera pública sin entrar en la esfera privada, y con esto dejando de lado las relaciones de poder que se dan en ella (Young, 1989).

También existen críticas centradas en el papel de la ciudadanía (Dahl, 1998) pudiendo considerar que los individuos no están preparados para participar. La acción participativa conlleva emplear tiempo, mantener un interés constante por lo que está ocurriendo y tener una visión menos individualista sobre los asuntos. Este punto también es discutible puesto que, si bien es cierto que parte de la ciudadanía no está preparada para participar, es responsabilidad del Estado educar a las personas para que manejen las herramientas adecuadamente. Si aun así se decide no participar entonces estaremos ante una decisión individual y no una imposición por desconocimiento.

Por todo lo expuesto, son muchos los autores que coinciden en el hecho de que la participación de la ciudadanía se debería limitar al sufragio en las ocasiones y modos que el Estado considere, a la militancia en partidos políticos y asociaciones, y la asistencia a manifestaciones autorizadas en función de su interés propio.

Asimismo, se critica el hecho de que la democracia participativa puede hacer que los grupos más poderosos silencien a los demás. Aunque esta es una crítica general al sistema democrático, en los modelos de democracia participativa se pone mucho más de manifiesto, por medio de los diferentes sesgos, que se puedan presentar y mermar la idea inicial de participación.

En la democracia participativa, sus medios y herramientas tienen intensos defensores, pero también feroces críticos. Es un modelo en el cual se tratan de corregir errores de la democracia representativa sin romper con los pilares básicos que la componen. Parece obvio que encontrar un equilibrio entre ambas es una tarea complicada, sin embargo, existen prácticas exitosas de participación ciudadana y otras que han fracasado, por lo que la mejor manera de comprobar si la democracia participativa resulta ser una versión mejorada de la democracia representativa, es ponerla en práctica.

Para que exista democracia participativa es necesario y vital que exista participación por parte de la ciudadanía. Es por ello que a continuación se presenta qué es la participación ciudadana y cómo se articula dentro de la democracia participativa como elemento más esencial.

4. ¿Qué es la participación ciudadana? Conceptos y críticas.

La participación ciudadana no tiene un concepto claro e inequívoco. Lo cierto es que su definición se basa en las características de su puesta en práctica. En este sentido es necesario que exista una buena delimitación del concepto de participación ciudadana, ya que de lo contrario puede resultar un término demasiado extenso.

De este modo existen diferentes acepciones que, si bien no son cerradas y absolutas, nos ayudan a entender qué es la participación ciudadana. Podemos entender la participación ciudadana como “todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público” (Parés, 2009), puede parecer extensa, es por ello, que los límites propios del concepto se van delimitando en la práctica participaba.

La participación ciudadana también se puede explicar como el proceso de incorporación activa de la ciudadanía al sistema político, incluyendo un conjunto de acciones que tienen la intención de influir en la elección de gobernantes o en las decisiones de estos (Verba, Schlozman y Brady, 1995).

Estas acepciones, acotan un poco el diverso y extenso universo al que hace referencia este concepto. Aun así, debemos tener en cuenta que las formas de participación son muy diversas y no solo se circunscriben a lo que conocemos como participación política formal, como por ejemplo el voto, sino que van más allá en cuanto a la diversidad de sus formas.

Si atendemos, por lo tanto, a este conjunto de definiciones muy parecidas en esencia, podemos englobar muchas acciones desde la más clásica, como es el ejercicio del sufragio, hasta formas más reivindicativas de acción colectiva. Lo que se debe comprender es que la participación debe ser concebida como un medio y no como un fin en sí misma. Con esta afirmación se trata de hacer referencia, por un lado, al uso partidista que puede tener la participación, ligado sobre todo a sus resultados. Por otro lado, si se concibe la participación ciudadana como un medio, no solo atenderemos a los resultados finales, sino que se pondrá énfasis en todo el proceso, aprendiendo de él y también corrigiendo errores que puedan darse.

La participación ciudadana tiene al menos dos características básicas: es una forma de acción política y trata de acciones que siendo ejercidas por la ciudadanía que no forma parte del ámbito de toma de decisiones, sí influye sobre estas (Navarro, 1999). Estas dos características básicas, que están en sintonía con las definiciones aportadas anteriormente, matizan también el ámbito de acción de la participación ciudadana.

Como se ha comentado, el concepto de participación ciudadana es muy amplio y este hecho también tiene una parte negativa, y es que puede ser usado como un concepto “atrapa-todo” (Ruano de la Fuente, 2010). El riesgo principal de que el concepto de participación ciudadana pueda ser usado así, es que el resultado de la experiencia participativa sea nefasto e incluso inacabado. Por ello es indispensable definir bien el concepto y los componentes de la participación ciudadana. Será necesario matizar tanto el ámbito en el que se participa, como el tipo y nivel de la participación. Cuanto más se concreten todos los elementos de la participación, más cerca se estará de una definición clara y sin equívocos.

Siguiendo esta línea se afirma que “los propios responsables políticos pueden aprovechar esta confusión y la ambigüedad de enfoques e instrumentos para rentabilizar los elementos simbólicos ligados a la participación” (Ruano de la Fuente, 2010). Es decir, se puede hacer un uso partidista de la participación si esta no está bien definida. Por lo cual, aprovechando un mal planteamiento de la participación, se puede hacer una interpretación partidista de los resultados y con ello justificar acciones bajo el falso aval de la ciudadanía.

Dentro de este esfuerzo por matizar el concepto de participación ciudadana, podríamos clasificarla en dos tipos en función de cómo se desarrolle:

- Participación ciudadana institucionalizada: Este tipo de participación se caracteriza porque su acción está contenida dentro de un marco legal y normativo vigente en el Estado donde se desarrolla la participación. Los actores principales serían las instituciones y los gobiernos, de ellos nacería la iniciativa participativa.
- Participación autónoma: En este caso la ciudadanía se organiza para participar sin que la iniciativa parta las instituciones y los gobiernos, y generalmente tampoco se usan los mecanismos previstos legalmente para articular la participación (Ziccardi, 1998).

La participación ciudadana institucional, que será objeto central de esta investigación, también puede ser definida como “todas aquellas prácticas en las cuales la administración juega un papel relevante, bien porque es quien ha tomado la iniciativa de llevar a cabo una determinada práctica, o bien porque aunque la iniciativa no haya sido institucional, la administración ha adoptado una posición de liderazgo y de compromiso con esa experiencia participativa” (OIDP, 2007).

Aunque la participación ciudadana institucional es clave en esta investigación, se debe poner de manifiesto que fuera de este tipo de participación, quedan otras

formas que han sido puestas en práctica. En los últimos diez años hemos podido ser testigos de diversas formas de participación, donde la ciudadanía ha canalizado sus opiniones alejándose de los canales institucionalmente establecidos y haciéndose oír de una forma poco convencional y que podría ser descrita como participación ciudadana autónoma. Un ejemplo muy claro de estas diversas formas de participación, fueron los movimientos sociales como el 15M en España. Este ejemplo no fue aislado, en los últimos años se han vivido acontecimientos que siguen las líneas generales de este movimiento, como los movimientos sociales denominados “Primaveras Árabes”, anteriores en el tiempo al 15 M o al Occupy Wall Street que fue posterior.

Algunos de estos movimientos se han mantenido en el tiempo, otros simplemente se han desvanecido. En algunos países se ha conseguido que este malestar ciudadano expresado por medio de los movimientos sociales se materialice en propuestas políticas, incluso se han dado casos de formación de partidos políticos como es el caso de Podemos en España.

La participación, como hemos visto, puede tomar diferentes cauces. Para su análisis es importante tener en cuenta los siguientes elementos:

- Los actores de los que nace la iniciativa de participación. Estos pueden ser institucionales como por ejemplo un ente local, grupos de presión, movimientos sociales u otros grupos organizados.

- Los canalizadores de esta participación. Pueden ser instituciones u órganos compuestos con anterioridad o por ejemplo un grupo elegido como representación de un movimiento.

- Los medios por los que se realiza la participación. Pueden ser medios formales o pueden ser informales tales como asambleas o reuniones informativas.

Estos elementos nos pueden servir para entender mejor cómo se articula la participación, si es formal o informal; si parte de las instituciones hacia los ciudadanos con el fin de hacerlos partícipes en la toma de decisiones; o si parte de la ciudadanía organizada para hacer transmitir a las instituciones y entes políticos un malestar o una reivindicación.

La participación ciudadana es una herramienta dentro de la democracia que se usa para corregir los déficits vinculados a la representación, pero donde mejor se desarrolla es dentro de la democracia participativa que anteriormente hemos comentado.

La participación ciudadana, además de los problemas derivados de su conceptualización, tiene otras dificultades vinculadas a su puesta en práctica. Entre ellas cabe destacar, por ejemplo, la denominada “paradoja democrática de la participación”, la cual consiste en que mientras por una parte se alienta una participación que vaya más allá de la electoral, incluso cuando esta se consigue, los gobiernos actuales suelen apoyarse sólo en la participación electoral para tomar la mayoría de las decisiones (Navarro, 1999).

Es aquí donde cobran un especial interés las diferencias entre la democracia representativa y la democracia participativa. En la primera esta paradoja siempre está presente y en la segunda se trata de evitar. Se debe por tanto fomentar la participación desde lo institucional, siempre y cuando, se vaya a tener en consideración en la toma de decisiones, pues si esto no ocurre puede crear en los ciudadanos frustración y que quizás cuando se les vuelva a animar a participar, no lo hagan.

Por ello, el mero hecho de que exista participación y de que esté instrumentalizada, no es razón suficiente para afirmar que esta participación pueda llegar a incidir de forma directa en la toma de decisiones. Resulta crucial cuando se plantea la participación dejar claros los objetivos que se persiguen y la incidencia del ciudadano resultante de ello. Si bien, esto es un tema más de transparencia que de participación. Si la ciudadanía participa y no ve resultados, se desalienta la participación.

También debemos tener presente que la participación ciudadana se desarrolla dentro de la democracia representativa, y por ello está sujeta al sistema de representación y delegación del sistema político, en el cual las personas que toman las decisiones son los representantes elegidos por la ciudadanía y que se encuentran dentro de las instituciones políticas. Cualquier iniciativa participativa, por tanto, debe tener en consideración este hecho, pues de lo contrario se pueden crear conflictos con las instituciones o los gobiernos que provoquen que no avance la participación.

Del mismo modo se debe tener en consideración, para evitar problemas, que cuando la participación ciudadana es institucional es canalizada por medio de los gobiernos. Estos gobiernos tienen una ideología, y la ideología política según algunos autores y autoras, también influye en la intensidad y las formas de llevar a cabo y canalizar la participación ciudadana. En este caso existen estudios que determinan que los partidos que se encuentran a la izquierda ideológica apuestan

más por la innovación democrática, y esta innovación lleva consigo la implantación de nuevas formas de participación ciudadana (Giddens, 1999, Blanco y Font, 2005). Esto es un punto muy relevante ya que la ideología podría, siguiendo a estos autores, ser muy relevante en cuanto a la participación ciudadana. Cabe destacar sobre este aspecto que existe la posibilidad de que partidos políticos con diferentes ideologías puedan coincidir en la proposición de llevar a cabo procesos participativos, sin embargo, sus objetivos pueden no ser iguales. El perfil ideológico de los partidos políticos que llevan a cabo los procesos de participación también incide en la forma de llevar a cabo los procesos, en la continuidad y en la coherencia. Los partidos más moderados ideológicamente usan la participación de forma más ocasional, mientras que los partidos más radicales tienden al uso de la participación de forma más asidua y ligada a grandes proyectos de cambio (Blanco y Font, 2005), aunque al ser una variable central de nuestro estudio, se profundizará posteriormente en esta idea.

Otra de las críticas más importantes a la participación se basa en el hecho de que en muchas ocasiones las experiencias participativas tienen una baja participación por parte de la ciudadanía. Solo por el hecho de que existan instrumentos o iniciativas de participación, no tiene por qué ser suficiente para que se produzca una alta participación. Desde el análisis político existen dos vertientes sobre la idea de la escasa participación que tiene la ciudadanía. Por un lado, hay autores que consideran que esa baja participación, que puede conllevar apatía e indiferencia, puede ser una muestra de un grado alto de conformidad de los ciudadanos con el sistema (Lipset, 1987).

Actualmente hay muchos más argumentos sobre las razones de la escasa participación, por lo cual no siempre se puede argumentar que las personas que no participan están de acuerdo con el sistema. Aunque esta afirmación no siempre es cierta, ya que existe un conjunto más amplio de razones por las que la ciudadanía puede no participar. Estar de acuerdo con el sistema sería una de ellas, pero no la única.

La participación es compleja y las razones por las que no se participa no se pueden limitar solo a la segregación social. Hay muchas más variables que influyen en la participación y en las diferentes formas de participar. Estos sesgos los podemos encontrar en diversas esferas: los actores que participan, las instituciones que promueven la participación, las intenciones políticas que existan, los mecanismos que se ponen a disposición de la ciudadanía para participar, que los objetivos que se

planteen como fin de esa participación sean viables y que una vez se realiza la participación, se lleve a cabo una evaluación.

Las formas de participación ciudadana son diversas y es difícil establecer una categorización cerrada de lo que se puede considerar participación ciudadana o no. Como la ciudadanía que participa es heterogénea, las formas de participación también lo serán, por lo que los mecanismos más adecuados serán siempre los que mejor se orienten a cada caso en particular. Pero resulta más que evidente la necesidad de establecer unas pautas y unos límites claros para que la participación sea eficaz.

Como se ha comentado anteriormente, la participación no está exenta de críticas. Algunas de las más relevantes han sido recogidas en la tabla 1.

Tabla 1: *Críticas a la participación en función de los actores.*

INSTITUCIONES/ESTADO	SOCIEDAD/CIUDADANIA
Amplio margen de discrecionalidad.	Desconfianza hacia las instituciones
Mal diseño del proyecto de participación (mal planteamiento del problema, de la implementación, falta de presupuesto y evaluación...)	Desconocimiento del sistema político, de las instituciones y de los canales abiertos de participación.
Uso partidista de los resultados.	Apatía y desafección política.
Proyectos y mecanismo de participación muy complejos.	Falta de implicación en los procesos de participación que se inician.
Falta de transparencia en los procesos participativos.	Actitudes individualistas.
Concebir la participación como un fin y no como un medio.	Apropiación de los espacios por parte de los grupos sociales con más poder.

Fuente: Elaboración propia

La tabla está dividida por los dos grandes actores que intervienen en la participación ciudadana institucional: el estado por medio de sus instituciones y técnicos, y la sociedad o la ciudadanía. Aunque existen otros actores se ha considerado que estos son lo más relevantes. El papel que ambos actores juegan en la participación ciudadana tiene sus críticas. Estas deben ser tenidas en cuenta, en la medida de lo posible, en la formulación inicial de la participación e intentar corregirlas.

Es relevante el hecho de que existan posiciones contrapuestas sobre la participación ciudadana. La participación es positiva, pero la crítica central es que está sesgada y además se puede hacer un uso partidista de esta herramienta.

Esta investigación tiene en cuenta todas las críticas, por ello se centrará en el análisis de las limitaciones de la participación y las herramientas que se estén usando para intentar corregirla.

Una vez aclarado el concepto, hechas las matizaciones en cuanto a los tipos concretos de participación y expuestas las críticas, cabe apuntar que la participación ciudadana es difícil de medir. Al ser complicado abarcar todas las acciones que comprende la participación ciudadana, este estudio acepta la clasificación de Arnstein (1969) que propuso la escala de participación y la clasificó en función de su intensidad. Arnstein clasifica ocho escalones, que son: Manipulación, terapia, información, consulta, apaciguamiento, asociación, poder delegado y control ciudadano.

Teniendo en cuenta el contexto actual y que esta investigación versa concretamente sobre España, se van a tener cuatro formas de participación: Información, consulta, deliberación y decisión. Ya que éstas suponen, por un lado, la mejor y más efectiva manera para que la ciudadanía sienta que está participando, y por otro, son las formas de participación más efectivas como herramientas en sí. Por lo cual, aunque la participación pueda resultar complicada de medir, esta escala ayuda a entender las formas de participación y la intensidad, haciendo más fácil su comprensión y su análisis. Es necesario en este punto, poner de manifiesto las dificultades que conlleva la medición de la participación. Siguiendo a Arnstein y a otros autores como Gyford (1991) vamos a usar las siguientes definiciones:

- Información: En esta etapa la participación ciudadana se centra más en que la ciudadanía tenga información sobre sus derechos y deberes. Este es el primer paso para crear participación, pero muy limitado en cuanto a las acciones que se pueden llevar a cabo. Generalmente en este escalón la información es unidireccional de los organismos públicos a la ciudadanía. Además, debemos de tener en cuenta que la información puede ser limitada, interesada o desigual.

- Consulta: La consulta es un modo de conocer la opinión de la ciudadanía sobre ciertos aspectos concretos. Los tipos de consultas más comunes son: Las entrevistas, las encuestas y las reuniones de barrios. Según Arnstein (1969) las encuestas debían ser pocas y eficaces. Lo ideal sería que la ciudadanía participara en la elaboración de estas consultas.

- Deliberación: En este punto la ciudadanía tiene poder de negociar algunos puntos por medio de iniciativas que puedan ser inicialmente institucionales o que

partan de la propia ciudadanía. En este punto tienen bastante importancia las asociaciones como mediadoras.

- Decisión: La ciudadanía tiene el poder de decidir por medio de la participación ciudadana. Para que este escalón sea real, es necesario que la ciudadanía pueda hacer un seguimiento eficaz del proceso y que la decisión finalmente se haga efectiva.

Como se ha comentado anteriormente, existen diferentes formas de participación ciudadana. Esta investigación se va a centrar en las prácticas participativas que forman parte de la política institucionalizada. La razón por la cual se centra en este tipo de participación es que se han llevado a cabo numerosas iniciativas de participación ciudadana en las cuales los entes locales han sido los protagonistas. Sin que exista iniciativa política es complicado que se lleve a cabo participación alguna, por lo cual, la participación institucional será central en esta investigación.

Tras esta visión general sobre la participación ciudadana, se va a exponer de forma breve cómo se articula esta participación concretamente en España, ya que esta investigación se va a centrar en Madrid. Es relevante conocer el contexto general, incluyendo el marco normativo, cultural y social en el cual se desarrollan los procesos participativos, porque en la formulación e implementación de acciones participativas la adaptación al contexto es de vital importancia.

5. La participación ciudadana en España.

La participación ciudadana se debería aplicar siempre atendiendo a los contextos políticos, sociales y económicos de cada país. La participación varía cuantitativa y cualitativamente en función del lugar donde se desarrolle.

España tiene unas peculiaridades propias en cuanto al marco jurídico que legisla toda la temática relacionada con participación y también en cuanto a las experiencias de participación. Por ello, el análisis de la participación en España se llevará a cabo desde una perspectiva jurídica y también desde el análisis de algunas de las experiencias participativas llevadas a cabo.

Para comenzar a trazar un marco jurídico aplicable se debe acudir a la Constitución Española de 1978. Este texto constitucional será el inicio y la base de la cual luego partirá la demás legislación. También es la base social, ya que, tras una dictadura, donde un elemento de participación tan básico como el voto se le negaba a más de la mitad de la población, la apertura a nuevas experiencias democráticas fue radical.

En la Constitución Española la participación se contempla en el artículo 9.2³. El texto constituyente deja clara la nueva etapa social, política y jurídica en la que España se va a embarcar, siendo relevante que la participación se contemple en un artículo del título preliminar. También cabe destacar el artículo 129.1⁴ haciendo referencia en este caso a la necesidad de establecer un desarrollo legislativo sobre participación.

Mientras comenzaban a ponerse las bases legales para la participación, la ciudadanía aún se mostraba reticente a una participación muy activa, respuesta lógica teniendo en cuenta el contexto histórico en el que la mayoría de las personas se habían educado y desarrollado. Aun así, en las primeras elecciones democráticas, tras la dictadura, los resultados de participación fueron de 78,83%⁵, una participación bastante elevada teniendo en cuenta la cultura política que entonces existía en España.

Con el desarrollo de los estatutos de autonomía se abrió un nuevo estadio legislativo en el ámbito de las Comunidades Autónomas. En la actualidad todas las

³ Artículo 9.2 de la Constitución Española: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

⁴ Artículo 129.1 de la Constitución Española: “La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general”.

⁵ Datos oficiales del Ministerio de Interior.

Comunidades Autónomas cuentan con un estatuto, pero el desarrollo del tema de la participación ciudadana es desigual.

Quizás el estatuto más contundente sea el de Andalucía, en especial tras su reforma en 2007. Este estatuto considera la participación como un objetivo básico de la Comunidad Autónoma, así lo muestra en el artículo 10.3. 19º, el cual no considera la participación solo como un derecho social básico, sino que además quiere ajustar el comportamiento de la Comunidad Autónoma para que permita la participación de la ciudadanía en los servicios básicos y una regulación mediante ley de la participación ciudadana.

Por su regulación legislativa podemos deducir que la participación ciudadana es muy relevante para la Comunidad Autónoma de Andalucía, siendo de las más relevantes. Existen otras Comunidades que a nivel autonómico también han fomentado y favorecido el uso de herramientas de participación, como Cataluña, el País Vasco o Madrid.

El ámbito territorial de las Comunidades Autónomas no es el más propicio para la participación, principalmente por su lejanía con la ciudadanía y su amplio abanico de competencias que impiden que temas como la participación ciudadana entren en la agenda. Sin embargo, son precisamente estos entes locales intermedios los que pueden favorecer y financiar proyectos de participación ciudadana. También es relevante el interés de algunas Comunidades por hacer partícipe a la ciudadanía de proyectos de ley e iniciativas que le repercuten de forma directa. Existen un conjunto de Comunidades Autónomas que han llevado la regulación jurídica de la participación un paso más allá al dictar leyes concretamente sobre participación ciudadana. Pioneras en este aspecto son la Comunidad Valenciana⁶ y Canarias⁷, en las cuales se expone el marco general de participación, las herramientas participativas que existen, los derechos de la ciudadanía y de otros entes en cuanto a participación y las medidas de fomento de la participación ciudadana. Tras estas regulaciones, otras Comunidades Autónomas también han seguido sus pasos. Cabe destacar aquí también el caso de Andalucía, que pese a contemplar en su estatuto la participación ciudadana, no se desarrollará una ley propia hasta 2017⁸.

Como se ha comentado anteriormente, la participación ciudadana encuentra en el ámbito local el lugar más adecuado para su implementación. Esto se debe a

⁶ Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008 de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

⁷ Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana.

⁸ Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.

multitud de razones entre las que cabe destacar, entre las más importantes, la cercanía de este ámbito de distribución territorial con la ciudadanía.

La ley básica de la que partirá toda la demás legislación en el ámbito local es la ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL en adelante). Esta ley, con todas sus reformas, es considerada la ley básica por la que se deben regir los entes locales, y en ella encontramos también regulación sobre la participación ciudadana. El Título V, Capítulo IV titulado “Información y participación ciudadana” es el más relevante en esta materia junto con el artículo 18.1. b⁹. Este artículo establece la participación como un deber y un derecho. En el Título V encontramos en su artículo 69.1 una regulación en muchos ámbitos. Se afirma que las corporaciones locales deben facilitar la información y participación de todos los ciudadanos. Este artículo también es relevante pues en su punto número dos supedita la participación ciudadana a la participación política. También en los diferentes artículos de este título se les reconoce a los ciudadanos el derecho de participar en la gestión municipal.

Como repaso a esta legislación actualmente vigente, en el “último” escalón jurídico encontramos los Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana, aunque luego se volverá sobre ellos en el epígrafe dedicado concretamente a los casos de estudio. Esta regulación es muy interesante y muestra el interés del legislador por la participación ciudadana.

En el artículo 70 bis 1¹⁰ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, provocó un cambio muy relevante en lo local. La ley 7/1985 fue modificada por la Ley 57/2003 y con estos cambios, fueron muchos los ayuntamientos que hicieron su propio reglamento de participación. En esencia la mayoría de ellos son muy parecidos en cuanto a estructura y contenidos.

La legislación que posibilita el desarrollo de los reglamentos es el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por medio del cual se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Si bien, inicialmente estos reglamentos tenían la intención de fomentar la participación ciudadana en todos los municipios, muchos de ellos no han hecho uso ni desarrollo

⁹ Artículo 18.1.b LRBRL: “Son derechos y deberes de los vecinos: Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal”.

¹⁰ Artículo 70bis1: “Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales”.

de este reglamento, y los que lo han hecho se han centrado más en la participación local a través de trámites de información pública y a través de las redes asociativas. No lanzando iniciativas de participación en el ámbito de toma de decisiones.

Cabe destacar en este desarrollo reglamentario local el caso del Ayuntamiento de Córdoba que fue uno de los primeros en aprobar en Pleno su Reglamento de participación ciudadana. Es destacable ya que se debe tener en cuenta que fue una ciudad pionera, publicó su reglamento seis meses después de las primeras elecciones locales y se adelantó casi una década al resto de ciudades.

En cuanto al gobierno local y su relación con la participación, los datos parecen indicar que hay una relación directa entre los ayuntamientos que tienen una Concejalía de participación y la implantación de Reglamentos de participación. En ayuntamientos con menos de 10.000 habitantes hay menos Concejalías y menos regulación reglamentaria de participación. Los ayuntamientos más grandes tienen concejalías y además un desarrollo legislativo más amplio.

Las concejalías de participación han empezado a estar presentes y muchas entidades locales, pero lo relevante para esta investigación no es si existen o no concejalías de participación. Lo relevante es entender que es necesario que existan órganos que tengan iniciativas y labores de organización y desarrollo de propuestas participativas.

Con la existencia o no de una concejalía concreta de participación ciudadana, no es suficiente para determinar la iniciativa del gobierno local para establecer propuestas participativas. Es por ello que deberíamos de centrarnos en otros aspectos, tales como (Alberich, 2004):

- Que la participación ciudadana sea transversal dentro de las diferentes concejalías.
- Que exista un departamento técnico o área municipal de participación.

Estos dos indicadores nos podrán aportar más información que la existencia en sí de una concejalía concreta.

Aun así, en la actualidad, la tendencia en cuanto a concejalías de participación y a desarrollo reglamentario ha ido aumentando considerablemente, por la cual nos encontramos con una mayoría amplia de municipios que cuentan con su propio reglamento de participación y con concejalías en las que se incluye la participación o que son exclusivamente sobre ello.

Aunque el Reglamento de participación puede ser considerado una herramienta muy útil, lo cierto es que muchos de los reglamentos aprobados no han sido muy

innovadores y no han atendido a las nuevas necesidades social y políticamente. En su mayoría, estos reglamentos han introducido la regulación de órganos consultivos, aunque este desarrollo en muchos municipios aún está poniéndose en marcha (Pindado, 2015). También cabe apuntar que muchos de los Reglamentos de participación que existen se hicieron en la década de los 90 y a lo largo del 2000, por lo que en muchas ocasiones pueden estar desactualizados con el contexto actual.

El marco legislativo del que se parte es bastante amplio, y aunque se puede mejorar en ciertos aspectos, lo cierto es que es una legislación más que suficiente para el desarrollo de la participación ciudadana.

Para que se produzca la participación ciudadana, aunque sea una obviedad, es necesario por un lado un marco jurídico adecuado, y por otro, voluntad política y ciudadana para que se pueda realizar. Anteriormente ya se ha hecho una breve referencia a la cultura política española, sobre todo la resultante de los años de dictadura. Teniendo en cuenta toda la legislación y la voluntad política que existe, socialmente también se ha avanzado en materia de participación ciudadana.

El desarrollo de la participación ciudadana en España ha transcurrido parejo al marco jurídico y también a la modernización de las administraciones públicas. Podemos destacar los reglamentos de participación que se desarrollaron durante los años 80; la creación de ciertas experiencias de co-gestión asociativa durante los años 90, sobre todo a nivel cultural; a partir del año 2000 podemos considerar que existe un carácter mixto en la participación, por un lado sigue teniendo mucha importancia el tejido asociativo, pero también empiezan a destacar otros tipos de participación de ciudadanos de forma más individual y de forma menos organizada o no institucional. Ejemplo de esto último es el movimiento 15M.

Encontramos también a partir del año 2000 iniciativas muy relevantes como Agenda 21, un programa de actuación que parte de Naciones Unidas y que fomenta, entre otras cosas, la participación ciudadana en el ámbito local, pudiendo por medio de los ayuntamientos y las diputaciones emprender iniciativas de participación ciudadana más centradas en influir en la toma de decisiones políticas, y los nuevos Planes Estratégicos.

En la última década los procesos de participación ciudadana se han multiplicado a todos los niveles. Por ello, a continuación, se va a llevar a cabo un mapa de participación ciudadana en España en el cual se van a exponer los procesos más destacados.

Si atendemos a los niveles de descentralización territorial, encontramos diferentes herramientas. A nivel estatal, se han llevado a cabo acciones de participación ciudadana en dos ámbitos principales. Por un lado, los referéndums que también se han realizado a nivel autonómico, y por otro, la Iniciativa Legislativa Popular (ILP). Esta herramienta permite que la ciudadanía tras conseguir 500.000 firmas en un máximo de 9 meses, se pueda tramitar ante las Cortes una propuesta de iniciativa legislativa¹¹.

A nivel autonómico cabe destacar que Cataluña ha desarrollado ampliamente los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos, se podrían destacar dos proyectos. En primer lugar, el Plan Estratégico de Servicios Sociales en el cual la participación ciudadana fue incluida como una parte más de la realización del plan, por medio de talleres, consultas y propuestas. En segundo lugar, la Directiva Marco del Agua, donde contemplaban la participación ciudadana en debates y propuestas, teniéndolas en cuenta para la posterior realización del plan (Alarcón, Font y Madrid, 2015). Aunque Cataluña fue pionera en este sentido, el resto de Comunidades Autónomas también han incluido iniciativas de participación ciudadana, destacando Aragón¹², El País Vasco, Navarra, Andalucía o Valencia. Todas estas comunidades autónomas han tenido en cuenta a la ciudadanía por medio de estrategias de participación ciudadana, en la elaboración de normativa jurídica y también en temas como energía o educación.

En cuanto al ámbito local, a continuación, se detallará la razón por la cual resulta ser el más propicio para la puesta en marcha de experiencias de participación ciudadana. Cabe apuntar que se han usado cientos de mecanismos de participación ciudadana, entre los que destacan principalmente los presupuestos participativos, los planes estratégicos, la participación por medio de mecanismos permanentes como Consejos vecinales y experiencias temporales realizadas por los ayuntamientos como jornadas de debates o asambleas ciudadanas (Alarcón, Font y Madrid, 2015).

El desarrollo de experiencias de participación ciudadana está siendo extenso en toda España, por lo que en los últimos diez años se han desarrollado un conjunto importante de experiencias de participación ciudadana y de uso de mecanismos participativos como para comprobar que la participación ciudadana es una realidad en evolución dentro de España. Se ha hecho un énfasis especial en el ámbito local pues será en este dónde más iniciativas se han llevado a cabo. Por ello, a

¹¹ Así lo contempla el artículo 87.3 de la Constitución Española.

¹² Desarrolla la participación ciudadana mediante la plataforma digital <http://aragonparticipa.aragon.es/>

continuación, se va a presentar cómo se desarrolla la participación ciudadana en este ámbito.

6. La participación ciudadana en el ámbito local.

La participación ciudadana encuentra su punto de partida y desarrollo en el ámbito local, ya que, si la participación está sujeta al poder político, este último es el que toma las decisiones y por ello, el que puede implementar medidas de participación ciudadana más allá de las formales que ya se estén aplicando.

En la teoría de la democracia participativa son muchos los autores y autoras que coinciden en que el nivel local es el más adecuado para implementar y evaluar las consecuencias de la puesta en marcha de planes referentes a la democracia participativa (Dhal 1982, Held 1991, Navarro 1999).

La relación, por tanto, de la democracia participativa y de los mecanismos de participación con el ámbito local es directa y clara, ya que el ámbito local es el más cercano, por lo que la ciudadanía se siente más identificada con este que con el ámbito autonómico o estatal, y es uno de los lugares más idóneos para la extensión de las redes sociales (Mutti, 1992).

En este sentido parece que una de las ideas que más consenso crea es que el aumento de la escala o ámbito territorial reduce las oportunidades que la democracia tiene para ofrecer a la ciudadanía participación y control sobre la vida social y política (Dhal, 1982), por lo cual lo local se sitúa en un espacio privilegiado entre la ciudadanía y el poder.

El ámbito local ofrece, por tanto, unos beneficios innegables a la hora de aplicar mecanismos de participación ciudadana. Este ámbito de descentralización tiende a ser más flexible a las exigencias de la ciudadanía ya que puede participar de forma más directa, pues tiene los órganos de toma de decisiones a su alcance. Esto supone también poder de influencia y la capacidad de construir un capital social más activo (Subirat, 2002; Colino, 2002).

Es por ello que los intentos más difundidos de participación ciudadana se han llevado a cabo en el ámbito local. También podemos denominar estos intentos como innovaciones democráticas. Pues nacen con el objetivo principal de hacer avanzar la democracia a formas más participativas donde la ciudadanía pueda tener un papel relevante.

Otro de los argumentos que sostiene que el ámbito local es el más apropiado es que, a lo largo del tiempo, las experiencias de participación han ido generando espacios donde los ciudadanos pueden implicarse en los círculos de toma de decisiones y de poder, y generalmente están conectados con gobiernos locales (Gomà y Rebollo, 2001). Es decir, son los gobiernos locales los que aprovechando

su cercanía con la ciudadanía han propiciado escenarios en los que la participación pueda ser relevante.

Que el escenario local sea el más indicado para la aplicación de mecanismos de participación ciudadana no lo deja exento de problemas que pueden afectar de forma determinante a la implementación de estos mecanismos.

Concretamente, algunos de los problemas que se pueden poner de manifiesto son:

- Los problemas de índole financiero, ya que poner en marcha ciertos mecanismos requiere una inversión importante. Los gobiernos locales tienen su presupuesto, pero también dependen de otros órganos política y administrativamente superiores para llevar a cabo ciertos proyectos. Lo cierto es que, en ocasiones, se puede llevar a cabo un buen proyecto de participación y que este no se ejecute por falta de dotación presupuestaria.

- Los problemas derivados del sistema competencial de los gobiernos locales en España. En España el ordenamiento jurídico otorga competencias a cada nivel de descentralización. A veces ocurre que algunos proyectos de participación inciden en áreas o acciones que no son competencia del ente local.

- Complicaciones derivadas del propio funcionamiento de los entes locales, como un exceso de burocratización.

- Problemas que pueden surgir a la hora de implementar los mecanismos de participación debido a la información desigual y a las redes clientelares.

- Riesgos de frustración de la ciudadanía si existe una falta de compensación entre la participación y lo que esperan recibir por ella (González, 2011).

Estos problemas se han ido detectando con el paso del tiempo y la evolución del modelo territorial.

El ámbito local en España se ha ido definiendo con el tiempo. Han ido cambiando sus competencias, los tamaños de los municipios y también la forma de participar de la ciudadanía. Dentro del contexto histórico español se debe tener presente que la regulación más importante y los cambios más profundos en cuanto a competencias y delimitaciones territoriales se produjeron de la mano de la entrada de España en la democracia.

Por ello será a partir de 1978 cuando la participación se empiece a desarrollar en el ámbito local. Respecto a la evolución de la participación podemos distinguir tres etapas. Estas etapas se desarrollaron a la par que la legislación en materia territorial y por tanto están muy ligadas al contexto histórico, político y social del país.

Estas tres etapas se enmarcan dentro del desarrollo del proceso de oferta y demanda de participación ciudadana en el ámbito local y son (Navarro, 2001):

- Fase de democratización.
- Fase de ajuste.
- Fase de innovación.

En estas fases se desarrollan todos los elementos de la participación ciudadana. En la tabla que se muestra a continuación se puede observar de una forma más gráfica el desarrollo y los elementos principales de estas etapas.

Tabla 2: *Fases de desarrollo de la participación en el ámbito local.*

	Fase de democratización	Fase de ajuste	Fase de innovación
Años	Finales de los 70 y principios de los 80.	Desde finales de los 80.	Década de los 90.
Mecanismos de participación	- Consejos de distrito.	- Consejos de distrito. - Consejos sectoriales.	- Jurados ciudadanos. - Foros de debate y discusión. - Presupuestos participativos. - Agenda 21. (Demás mecanismos presentados a continuación)
Actores principales	- Asociaciones vecinales. - Partidos políticos. - Gobierno local.	- Asociaciones vecinales. - Asociaciones sectoriales. - Partidos políticos. - Gobierno local.	- Asociaciones vecinales. - Asociaciones sectoriales. - Ciudadanía individual. - Partidos políticos. - Gobierno local. - Entidades supra-nacionales.
Resultados destacados	- Mejora de las condiciones de vida. - Demanda de más procesos. - Participación ligada a la consulta. - Modelo de participación territorial y ajuste de los mecanismos de participación.	- Aparición de nuevos actores. - Nuevos estilos de gobierno local con tendencia a la governance. - Participación en diversas etapas.	- Nuevas formas de participación de base individual. - Nuevos espacios de participación más plurales. - Necesidad de procesos de planificación estratégica.

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de Navarro (2001) y Blanco y Gomà (2002).

Como se muestra en la tabla 2, ha existido un desarrollo muy importante en el ámbito local de la participación ciudadana. Se han desarrollado los mecanismos de participación y ha existido una transformación en los actores, los espacios y la forma de participar. Muy ligado a este proceso estará también la evolución legislativa, destacando los Reglamentos de participación ciudadana, que se expondrán más adelante y que suponen un impulso indudable de la participación en el ámbito local.

Actualmente nos encontramos en una etapa más avanzada de la participación. La puesta en práctica de la participación ciudadana por parte de la administración local es muy diversa, existen una pluralidad de medios, canales, instituciones, actividades y espacios que resulta complicado un análisis al por menor. Para facilitar el entendimiento de todas estas experiencias y herramientas de participación se seguirá la clasificación llevada a cabo por Gomà y Font (2001). La tipología propuesta describe y sistematiza las experiencias de participación ciudadana que se han llevado a cabo. Para realizar su clasificación, usan como variables más importantes la base de la participación y por otro lado la fase en la que podemos encontrar en proceso en referencia a la actuación pública.

Tabla 3: Fórmulas de participación: Una propuesta tipológica.

	Participación de base asociativa		Participación mixta	Participación de base personal	
	<i>De carácter sectorial</i>	<i>De carácter territorial</i>		<i>De tipo intensivo</i>	<i>De tipo extensivo</i>
Participación en Diagnóstico de Problemas y en Formación de la Agenda	- Fóruns y Mesas sectoriales de Entidades	- Consejos consultivos de Entidades a escala de barrio, distrito, ciudad	- Planes Estratégicos - Procesos participativos temáticos: AL-21, PEC	- Fóruns temáticos - Círculos de Estudio - Conferencia de consenso	- Asambleas - Audiencias - Teledemocracia
Participación en la Formulación de Políticas y en la Adopción de Decisiones	- Consejos, Comisiones y Ponencias Sectoriales de Entidades	- Consejos Municipales de Barrio o Distrito con presencia asociativa - Planes Integrales	- Consejos territoriales mixtos. - Jurados ciudadanos mixtos	- Presupuestos participativos - Jurados ciudadanos - Paneles ciudadanos - Encuestas deliberativas	- Referéndum - Consultas populares - Teledemocracia local
Participación en la Gestión de Equipamientos y Servicios	- Gestión asociativa de servicios municipales	- Gestión asociativa de Centros Cívicos	- Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	- Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	- Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Tabla obtenida de Gomà y Font (2001)

Con la base de participación hacen referencia al sujeto o entidad que participa, por ello nos encontramos con:

- Participación de base asociativa: Los mecanismos de participación están articulados de forma que solo pueden acceder a ellos la ciudadanía que está organizada. Pueden ser de carácter sectorial o de carácter territorial.
- Participación mixta: Son mecanismos que pueden ser usados tanto por ciudadanos organizados como individuales.
- Participación de base personal: En este caso los mecanismos estarían habilitados para la participación de todos los ciudadanos a título individual. Puede ser de tipo intensivo o de tipo extensivo.

El segundo criterio contempla las fases de una política pública en la que pueden intervenir. Estaría más ligado al “cómo” de la participación. Sabiendo la fase en la

que pueden incidir los ciudadanos y los mecanismos que pueden usar para ello, también es más fácil comprobar su aplicación y realizar evaluaciones.

Como se puede observar en la tabla, existe un conjunto muy amplio de mecanismos que se pueden aplicar. Sin ser una lista cerrada, lo cierto es que contiene todas las herramientas que se han llevado a la práctica hasta ahora.

En esta investigación no existe presencia de todos estos mecanismos, por ello a continuación se van a desarrollar aquellos mecanismos que se consideran más relevantes o que puedan tener una incidencia directa para nuestro caso de estudio.

- Consejos consultivos: Son plataformas de diálogo de los equipos de gobierno con el tejido asociativo de cada sector o territorio. Gracias a ellos se construyen los marcos estables y formales de participación. Dentro de ellos podemos encontrar dos tipos:
 - Modelos consultivos: En este tipo el gobierno local descentraliza y crea consejos dominados principalmente por su propio equipo y completado con la presencia del tejido asociativo.
 - Modelos de concentración: En este caso el gobierno local crea órganos territoriales donde se establece una relación equilibrada entre los miembros del equipo de gobierno y las entidades, actuando ambos actores en el mismo nivel.

Esta herramienta, aunque es muy potente, también tiene algunas limitaciones. En los casos en los que se ha puesto en práctica la temática no ha sido muy variada, centrándose en una primera etapa en temas sociales y culturales para después tratar algunos temas más transversales. Aun así, la variedad temática, aunque ha aumentado, sigue siendo escasa. Aunque es una herramienta con mucho potencial, generalmente se limita a tareas consultivas o deliberativas y en muchos casos cuesta que las decisiones tomadas en estos consejos tengan una clara y determinante incidencia (Gomà y Font, 2001).

- Planes estratégicos: Estos planes suponen un esfuerzo por encuadrar la toma de decisiones coordinadas de todos los agentes implicados en un territorio. Consiste en la adopción de unos objetivos a largo plazo que deben ser posibles de realizar. El plan estratégico contiene un conjunto de análisis,

decisiones y acciones. Es decir, son “acciones que una organización lleva a cabo para crear y mantener ventajas comparativas sostenibles a lo largo del tiempo” (Martínez y Milla, 2005). Estos mecanismos son difíciles de llevar a cabo ya que entrañan un conjunto de dificultades que pueden obstaculizar su desarrollo. Sin embargo, se han llevado a cabo en numerosas ocasiones. Para algunos municipios estos planes han sido su primer contacto con la participación ciudadana. También se han desarrollado planes estratégicos a nivel supranacional, como algunos de los encuadrados dentro de Agenda 21.

- Jurados ciudadanos: Es una herramienta que tiene por objetivo valorar las opiniones de la ciudadanía sobre una problemática pública concreta. La dinámica de actuación supone reunir a un grupo de ciudadanos durante unos días y propiciar un espacio de información y deliberación (Delap, 2000). Son herramientas de consulta y logran altos niveles de representatividad. Font (1999) advierte sobre los riesgos de esta herramienta ya que puede ser manipulada desde el punto de vista de los temas a tratar, el momento de hacerlo y la información que se proporciona. Como ejemplo de esta herramienta cabe destacar la experiencia llevada a cabo en 2003 en Reino Unido por la Food Standard Agency, la cual llevó a cabo una experiencia participativa usando como herramienta un jurado ciudadano. El tema de debate fueron los productos transgénicos y su venta. Esta experiencia duró tres días en los cuales los individuos que habían sido seleccionados asistieron a paneles de expertos en los que se defendían posturas a favor y en contra del tema concreto. Una vez realizados todos los paneles los miembros del jurado decidían si estaban a favor o en contra de la venta de estos productos, y una serie de recomendaciones que consideraron pertinentes. El jurado ciudadano decidió que se podían vender estos productos pero que se debía de informar a los consumidores (Curtain, 2003).
- Presupuestos participativos: Aunque esta herramienta no es central en la investigación, los presupuestos participativos han sido un mecanismo muy usado en procesos de participación. Los presupuestos participativos quizás son, dentro de las herramientas de participación ciudadana, de los más

“atrevidos” de usar. Son un mecanismo o proceso por medio del cual la ciudadanía contribuye o decide a donde va a ir destinada una partida concreta de recursos públicos (Cabannes, 2004). Es una herramienta dinámica y abierta a modificaciones y que puede tener tantas versiones como experiencias de presupuestos participativos se han llevado a cabo. Uno de los mejores ejemplos de cómo se ha aplicado esta herramienta son los Presupuestos Participativos de Porto Alegre. A finales de 1980, el Partido de los Trabajadores decide poner en marcha una experiencia pionera de participación política en Porto Alegre (Brasil). Con este proceso se pretendía conectar las acciones del gobierno con las demandas de la ciudadanía (Souza, 1996). Para gestionar correctamente la participación se dividió la ciudad en 16 regiones y se usó la herramienta de las asambleas ciudadanas, que deciden en qué se emplea entre un 15 y un 25% del presupuesto municipal anual. La estructura es compleja, pero se ha conseguido desarrollar con éxito. La participación al inicio fue escasa (en 1989 solo participaron 403 personas), pero poco a poco se fue concienciando y “educando” a la ciudadanía en los potenciales de la participación. Todo este trabajo, unido a la transparencia con la se ha intentado llevar el proyecto y a los cambios evidentes realizados, han hecho que quince años más tarde fueran 20.000 personas las implicadas (Red Cimas, 2008).

- Encuestas deliberativas: Esta herramienta es un tipo de encuesta concreta “donde los candidatos hablan con muestras representativas de la ciudadanía que se han informado sobre los temas políticos y que luego son encuestados acerca de su reacción después del proceso deliberativo” (Fishkin, 1996). El procedimiento para su elaboración incluye desde la selección de los ciudadanos que van a participar, pasando por un proceso de información y discusión, e incluyendo pregunta a expertos. En algunas ocasiones son televisadas lo que permite informar también a la ciudadanía “pasiva”. La primera experiencia del uso de las encuestas deliberativas fue en 1994 en Manchester. Participaron 150 mujeres y 150 hombres, el tema a tratar era la criminalidad. Tras las reuniones los resultados sorprendieron ya que hubo cambios importantes en las opiniones de las personas que participaron en la encuesta. La muestra de participantes fue escogida de cuarenta distritos

electorales al azar. Para que participaran se les pagó los gastos además de ofrecer una pequeña gratificación económica. Este mecanismo de participación ha sido usado en diferentes países con resultados desiguales, aunque el interés que genera es relevante, los resultados no lo son tanto (Luskin, Fishkin y Jowell 2002).

- Teledemocracia: Es una herramienta surgida a partir de la innovación tecnológica. Se basa en la participación de la ciudadanía por medio de internet. Dentro de una plataforma habilitada para ello, la ciudadanía puede exponer sus puntos de vista o incluso participar en votaciones. Esta herramienta no ha sido muy usada, sin embargo, las nuevas realidades proponen nuevos escenarios y este es uno de ellos. Si bien, el acceso a internet es mayoritario, pueden darse problemas importantes si se usa solo este medio, ya que existen personas que no tienen acceso a internet a parte de la vulnerabilidad propia de la red (Sánchez, 2000).

- Referéndum: Es una de las herramientas más conocidas por la ciudadanía. Es el mecanismo de participación más directo y simple. Pueden tener o no reconocimiento legal, y puede ser llevado a cabo por iniciativa gubernamental, que es lo más usual, o por iniciativa ciudadana. Estos referéndums pueden ser vinculantes o no vinculantes, y en función de ello encontraremos el compromiso político de cumplimiento. Existen países donde es una herramienta muy usada y otros donde apenas se han llevado a cabo. La temática de los referéndums celebrados es muy diversa, desde temas más locales hasta cuestiones relacionadas con organismos supranacionales. Aun siendo una herramienta útil y fácil de llevar a cabo, entraña sus problemas. Si se trata de un tema propuesto a la ciudadanía puede darse el caso de falta de información y manipulación del votante. También, un uso repetitivo de esta herramienta puede provocar que la ciudadanía se desaliente y deje de participar (Font, 2001). Cabe destacar como ejemplo de esta herramienta, uno de los últimos referéndums llevados a cabo, el Referéndum sobre la permanencia de Reino Unido en la Unión Europea, más conocido como “Brexit”. Para llevar a cabo el referéndum se tuvo que aprobar la *European Union Referendum Act c 36*¹³. El proyecto fue

¹³ Ley completa en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/contents/enacted>

presentado el 28 de mayo de 2015 y aprobado por ambas Cámaras (Castellà, 2016). Tras los debates parlamentarios finalmente surgió la pregunta que le realizarían a la ciudadanía. Esta pregunta fue:

“Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?” (¿Debe el Reino Unido continuar siendo miembro de la Unión Europea o debe dejar la Unión Europea?).

Las posibles respuestas fueron:

“Remain a member of the European Union / Leave the European Union” (Continuar siendo miembro de la Unión Europea/ Dejar la Unión Europea).

El 23 de junio de 2016 se llevó a cabo el referéndum cuyos resultados fueron: Un 72% de participación; el 48,1% votó por la opción de continuar siendo miembros de la Unión Europea y un 51,9% por dejar la Unión Europea.

El resultado fue imprevisible y sin lugar a dudas ha abierto un nuevo camino para Reino Unido, la Unión Europea y las relaciones entre ambos. Este caso concreto muestra cómo en ocasiones “exigirle” a la ciudadanía la participación sobre un tema, que a priori no estaba siendo planteado socialmente, puede tener unos resultados inesperados y difíciles de gestionar.

El uso concretamente del referéndum en este ejemplo muestra lo potente que puede ser esta herramienta y también las repercusiones que puede llegar a tener.

Todos estos mecanismos y herramientas se han ido desarrollando en diferentes prácticas participativas. Su eficacia va a depender de cómo se planteen, del personal técnico encargado y de la voluntad de organizadores y participantes.

Dentro de la teoría y en la clasificación expuesta, los mecanismos de participación aparecen de forma aislada, pero lo cierto es que siempre se usan dentro de procesos participativos. En algunas ocasiones dentro de un mismo proceso participativo se han podido utilizar varios mecanismos. Más adelante se mostrará cómo se han desarrollado y puesto en práctica algunas de las herramientas expuestas aquí, en España. Los casos expuestos son experiencias de participación desarrolladas a distintos niveles territoriales pero que han sido significativas y han influido en procesos participativos posteriores o incluso directamente en la toma de decisiones.

La participación ciudadana, llevada a cabo por medio de estos mecanismos, debe desarrollarse dentro de unos criterios que hagan que esta participación sea eficaz. La participación ciudadana en sí no es un objetivo a conseguir, sino un medio para lograr canalizar las opiniones y preferencias de la ciudadanía, por ello debe garantizarse que los procesos participativos que se lleven a cabo sean rigurosos, de lo contrario, los resultados podrían ser malinterpretados o directamente desprovistos de funcionalidad.

Como se ha comentado a lo largo de este epígrafe, existen un conjunto de criterios y de sesgos que afectan e influyen en todas las etapas de la puesta en práctica de los procesos participativos. Deben ser analizados debidamente y tenerlos en cuenta ya que pueden llegar incluso a paralizar el proceso participativo.

7. Criterios y sesgos que influyen en los procesos participativos.

Para que la participación ciudadana se lleve a cabo de forma eficaz es necesario tener en consideración una serie de factores a la hora de llevar a cabo procesos participativos. Junto a estos factores, también se debe tener en cuenta un conjunto de sesgos que van a influir en la participación. Cabe apuntar que no existe una lista cerrada sobre los factores y sesgos que se deben tener en cuenta en un proceso de participación, por lo cual, en función de si se atiende a los resultados de la participación en sí, o al proceso en global, tendremos unos criterios o factores, u otros.

Si bien, existe una opinión generalizada sobre la necesidad de que existan algunos criterios en los que se base el proceso participativo. Cómo localizarlos y cuantificarlos es un problema, al igual que la detección de sesgos puede suponer también un proceso costoso.

Relativo a qué criterios se pueden seguir, encontramos tres grandes hipótesis (Galais, Navarro y Fontcuberta 2013):

- La perspectiva normativa: Toma de referencia un tipo ideal de democracia y se suele centrar en el proceso más que en los resultados. En esta perspectiva proceso y resultado pueden llegar a confundirse o incluso a no establecer relaciones entre procesos y resultados.
- Perspectiva de diagnóstico: Usa criterios específicos y presta más atención a los resultados que puede provocar el proceso participativo en todos los actores relacionados y en el contexto en general.
- Perspectiva analítica: Existen criterios comunes a las dos perspectivas anteriormente explicadas. Por un lado, se llevan a cabo propuestas operativas que permitan realizar generalizaciones y por otro, también análisis explicativos.

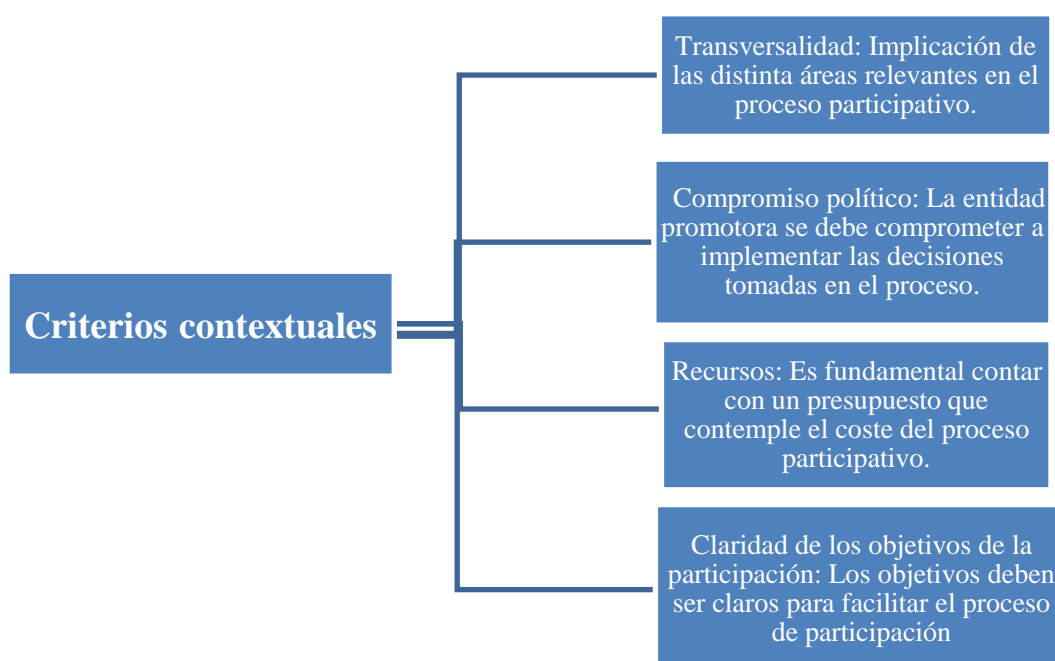
Para esta investigación se usará una perspectiva analítica en cuanto a los factores que pueden influir en el proceso participativo, ya que se considera tan importante el proceso en sí como los resultados.

Existen diversos autores y autoras que han intentado establecer una serie de criterios de calidad para las experiencias participativas. Entre ellos cabe destacar Anduiza y Maya (2005), Pares y Castellà (2009) y la propuesta más extensa sobre estos criterios que viene expuesta por el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2006). De todos los que se exponen en esta investigación, se han

querido destacar los siguientes criterios en relación a la parte del proceso participativo que queramos analizar:

- Criterios contextuales: Con los criterios contextuales se va a hacer referencia a las circunstancias previas a la puesta en marcha del proceso participativo. La existencia de estas circunstancias facilitará o hará muy costoso el desarrollo del proceso participativo. Estos criterios inciden directamente en el proceso pues, sin que se planteen difícilmente, se va a desarrollar una participación eficaz. El contexto en el que se desarrolla el proceso participativo es el punto de partida del mismo, por ello resulta relevante entender las circunstancias que lo rodean y también a los actores que inician esa participación. En esta fase previa del proceso participativo pueden aparecer las primeras limitaciones, por ejemplo, no contar con un presupuesto para la acción participativa, que no exista un consenso político sobre el proceso, lo que puede conllevar que finalmente no se realice, o que la ciudadanía y el personal técnico no tengan claros los objetivos que se quieren alcanzar con la participación.

Figura 1: *Criterios contextuales.*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Anduiza y Maya (2005), Pares y Castellà (2009) y Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2006).

En el desarrollo de estos criterios que atienden al contexto podemos encontrar un conjunto de sesgos que se pueden presentar:

Tabla 4: *Sesgos según criterios contextuales.*

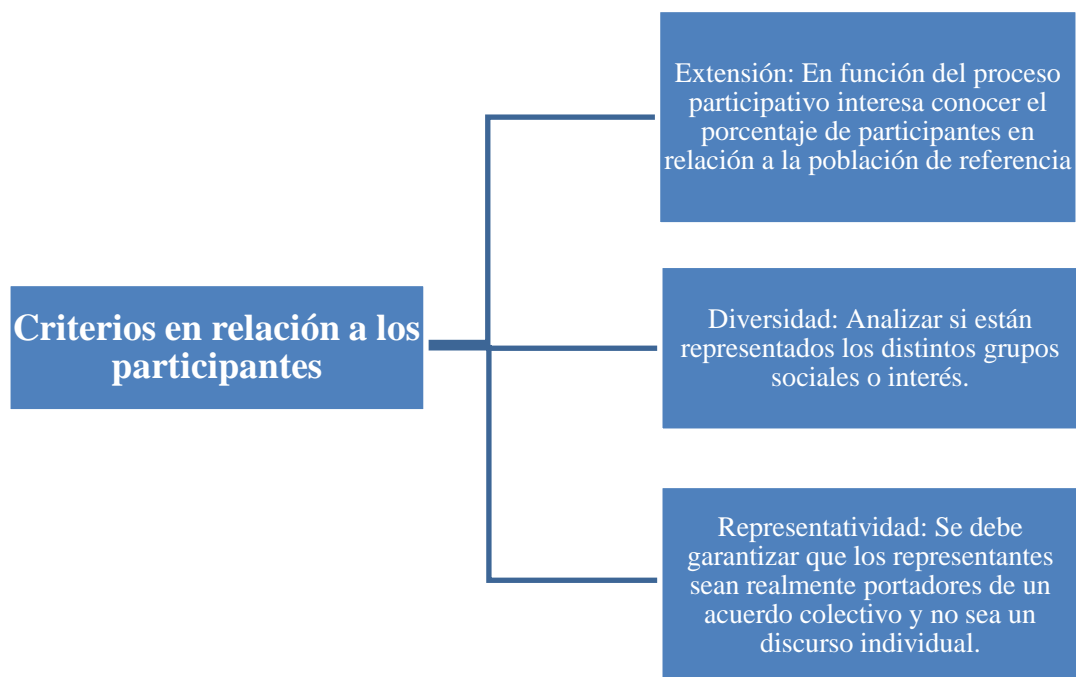
Criterios	Sesgos
Transversalidad	- Centrar la participación en solo un área concreta. - Poca implicación por parte de las distintas áreas.
Compromiso político	- Falta de seguimiento político de los procesos participativos. - Promesas incumplidas.
Recursos	- Presupuesto no acorde con el proceso. - Falta de financiación para seguir con proyecto el participativo.
Claridad en los objetivos de la participación	- Llevar a cabo procesos participativos con objetivos poco entendibles. - Información desigual sobre el proyecto.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Anduiza y Maya (2005), Pares y Castellà (2009) y Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2006).

Junto a lo expuesto, la falta de voluntad política clara para que la participación llegue a realizarse, que no existan unos conocimientos técnicos oportunos para llevar a cabo estos procesos y la presencia de problemas burocráticos, pueden suponer sesgos muy importantes.

- Criterios en relación a los participantes: Los sujetos que participan son objeto central de la participación. Un proceso participativo eficaz debe cumplir ciertas condiciones mínimas que aseguren que la participación se hace de forma libre y es representativa (si así lo precisa el mecanismo participativo y el proceso participativo). En este tipo de criterios es donde se encuentran más sesgos, más adelante se expondrán algunos de ellos. La mayoría están ligados a tratar de explicar por qué participan unos sí y otros no. También encontramos en este apartado las razones por las que a veces la opinión de unos pocos se impone sobre la de muchos. Variables como representatividad y diversidad tendrán mucha importancia a lo largo de la investigación.

Figura 2: *Criterios en relación a los participantes.*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Anduiza y Maya (2005), Pares y Castellà (2009) y Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2006).

Estos criterios también llevan aparejados un conjunto de sesgos que pueden aparecer:

Tabla 5: *Sesgos según criterios en relación a los participantes.*

Criterios	Sesgos
Extensión	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de datos concretos. - Poca implicación de la ciudadanía en el proceso participativo.
Diversidad	<ul style="list-style-type: none"> - Tendencia a que siempre participen las mismas personas. - Sesgo participativo. - Sesgo sociodemográfico.
Representatividad	<ul style="list-style-type: none"> - Discursos individuales que se imponen. - Centralización del discurso en ciertos colectivos u asociaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Anduiza y Maya (2005), Pares y Castellà (2009) y Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2006).

En el conjunto de criterios en relación a los participantes encontramos algunos ejemplos que nos ayudan a comprender mejor los sesgos expuestos y por qué se pueden producir.

En primer lugar, se hará referencia al sesgo participativo ya que es de lo más relevante. Este sesgo puede ser definido como “el resultado de la aplicación de estrategias de oportunismo político a la resolución del dilema que representa para el gobierno local, ofrecer oportunidades de participación al mismo tiempo que pretende ganar las elecciones” (Navarro, 2000). El sesgo participativo también hace referencia obviamente a la ciudadanía que participa, entendiendo que la sociedad es diversa y que cada individuo tiene sus oportunidades y sus costes al participar en política.

En segundo lugar, en algunos casos las prácticas de participación ciudadana se llevan a cabo articulándose por medio de asociaciones o grupos. Si bien estos son canales de participación legalmente constituidos, el poder para canalizar sus exigencias es mucho más fuerte frente al individuo no asociado, que ve cómo sus posibilidades de participación son amplias, pero sus influencias mínimas.

En tercer lugar, se va a poner la atención sobre los sesgos sociodemográficos. El estudio de estos sesgos nos puede demostrar el acceso desigual de la ciudadanía a los procesos de participación. En este ámbito entrarían un conjunto de características sociodemográficas de la ciudadanía que pueden tener influencia en la forma en la que se llevará a cabo la participación ciudadana.

Algunas de estas características serían: género, edad, estatus social, nivel educativo, pertenencia a asociaciones...etc. Todas estas variables influyen y tienen una incidencia muy importante en la puesta en práctica de la democracia participativa. Tienen que ser tenidas en cuenta y estudiadas de forma individual y conectadas entre ellas. Por ejemplo, la relación entre edad y participación, estas dos variables están estrechamente ligadas (Palacios, 2007).

La mayoría de los sesgos de carácter sociodemográfico los podemos encontrar en los individuos que participan de forma independiente, pero a la vez son los más difíciles de analizar. Por ejemplo, en el caso de la evaluación de los procesos de participación en los municipios catalanes, existían diferencias notables de participación. A pesar de que a priori los perfiles de los participantes eran muy diversos, esta evaluación parece indicar que colectivos como mujeres, inmigrantes y jóvenes menores de 30 años participan menos (Castellà, 2009: 285).

En el caso de los presupuestos participativos de Porto Alegre el sesgo de edad apunta que, aunque gradualmente, la población joven ha aumentado. Su participación representa en 2005 un 19%, siendo mayor la participación de los adultos mayores de 50 años. (Fedozzi, 2007).

En el estudio de caso sobre los Planes Directores de la Sociedad de la Información (Marti-Costa, Jurado, Pomeroy, 2009) destaca que, aunque en este caso se buscaba un perfil concreto de personas que tenían conocimientos especializados en la materia, las comisiones de trabajo estaban compuestas por hombres de entre 30 y 50 años con estudios universitarios. Este perfil estaba sobrerrepresentado y faltaban otros relevantes como personas jóvenes o inmigrantes.

Se pone de manifiesto una tendencia a la exclusión de ciertos colectivos en los procesos de participación. Al tener pocos casos que estudiar no se puede afirmar que sea una norma general, pero parece que ciertos colectivos en función de su edad, nivel educativo o sexo, resultan excluidos o no participan como se espera.

El género de las personas que participan se debe presentar aquí con especial relevancia, ya que es transversal y afecta a todos los demás sesgos sociodemográficos. La participación es diferente en función del género. Uno de los enunciados básicos de la democracia participativa es que “más participación equivale a mayor calidad democrática”, pero este postulado no tiene en cuenta el “sistema sexo-género” que lo atraviesa totalmente (Mouffe, 1984). Se afirma que la mayor parte de propuestas e implementaciones de democracia participativa no tiene en consideración al sistema sexo-género, lo que provoca fallos importantes (Martínez, 2015).

El género influye en la intensidad de la participación, en el tipo y en la forma de participar. En la investigación llevada a cabo por Palacios (2007) se afirma que “los hombres participaban hasta dos y tres veces más que las mujeres en todos los mecanismos participativos...”. Según su investigación existe una gran desigualdad en la participación, los hombres en general y los que tienen un nivel educativo más alto, participan más. Como podemos comprobar en este caso se está ligando la variable género con la variable educación, es relevante considerar la variable género no como una más, sino como transversal a todas las variables.

En esta misma línea argumenta Martínez (2015) al analizar dos experiencias de democracia participativa, el movimiento 15 M y los presupuestos participativos de Porto Alegre. En el caso de los presupuestos participativos de Porto Alegre, encontramos que un mecanismo en principio relacionado con la participación

ciudadana y que pretende la igualdad en cuanto a participación, nace sin perspectiva de género. Esto provoca la exclusión de algunos grupos de personas, en este caso mujeres casadas y jóvenes. En este sentido podemos comprobar cómo una herramienta que surge con un deseo inclusivo finalmente provoca una gran desigualdad de participación. (Martínez, 2015).

En el caso del movimiento 15M, se presenta otro problema respecto al género. Si bien existen reivindicaciones sobre la participación femenina, en la práctica se antepone una visión general (coincidente con la visión masculina) que provoca que existan grupos que se vean menos representados. En este caso en concreto la participación de las mujeres se tuvo que articular en una Comisión propia y se tuvo que desarrollar una doble estrategia, hacia dentro del propio movimiento y hacia afuera. (Martínez, 2015).

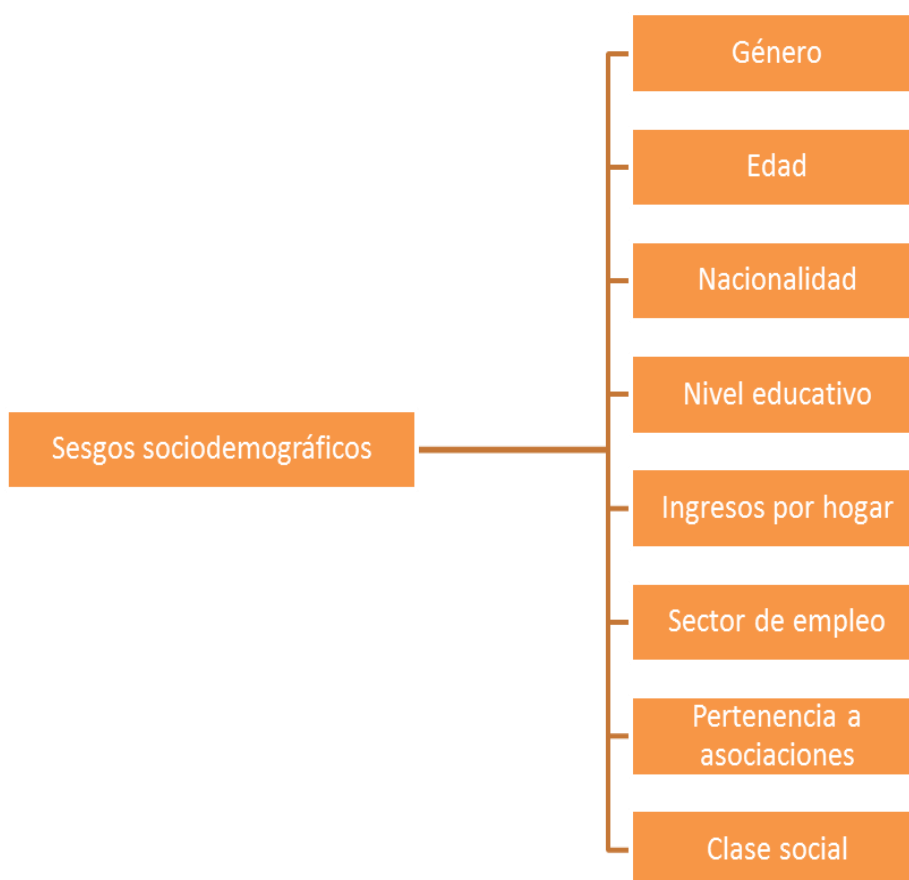
Estos dos ejemplos ponen de manifiesto que el género es uno de los sesgos más importantes de la participación ciudadana y que, aunque a priori los mecanismos y actuaciones llevadas a cabo parezcan inclusivos, el resultado en la práctica crea fallos y desigualdades que deben ser corregidos.

Respecto al conjunto de sesgos que denominamos como sociodemográficos, cabe apuntar el artículo de Caínzos (2004) en el cual demuestra que “En España hay importantes desigualdades sociales en la participación política no electoral”. Siguiendo a este autor, existen desigualdades en la participación en función de la clase social, del sector de empleo, el nivel de estudios, los ingresos del hogar, la edad y el sexo. Estas variables se presentan en su estudio como variables independientes. Según este análisis, este conjunto de variables sociodemográficas está ligada con desigualdades en la participación no electoral. En esta misma línea, afirma el autor que las personas con menos recursos económicos, con niveles de estudios más bajos y pertenecientes a las clases trabajadoras, participarán menos y en consecuencia, verán menos representadas sus prioridades en procesos de participación.

Las variables sociodemográficas son importantes pues pueden limitar el acceso de parte de la ciudadanía al proceso participativo. En esta investigación se tendrán en consideración, pues resulta evidente por los estudios anteriores que son relevantes.

De una forma un poco más gráfica se pueden ver las características sociodemográficas que quedan expuestas en las experiencias participativas que se han llevado a cabo.

Figura 3: *Sesgos sociodemográficos.*

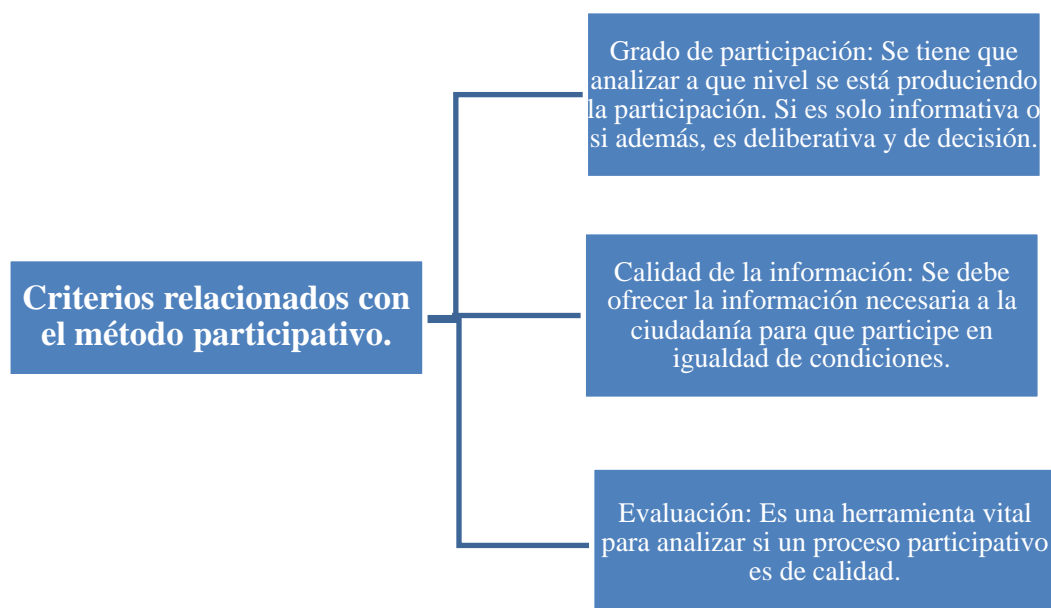


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en Caínzos (2004) y Martínez (2015).

Todos estos sesgos expuestos pueden afectar al proceso participativo y hay que tenerlos en consideración para poder evitarlos.

- Criterios relacionados con el método participativo: Si bien, los anteriores criterios hacían referencia a cómo se debe construir la participación y quienes participan, estos criterios hacen referencia al método de participación, es decir, a cómo se desarrolla el proceso participativo. Superados los obstáculos que se puedan encontrar en las fases previas, sin duda estos criterios marcan un punto de inflexión, pues suponen la puesta en práctica del proceso participativo. Si los criterios elegidos para analizar esta fase del proceso participativo no se llevan a cabo correctamente, encontraremos sesgos que pueden ir vinculados a una participación desigual o a que la ciudadanía participe sin tener toda la información.

Figura 4: *Criterios relacionados con el método participativo.*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Anduiza y Maya (2005), Pares y Castellà (2009) y Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2006).

Tabla 6: *Sesgos según criterios relacionados con el método participativo.*

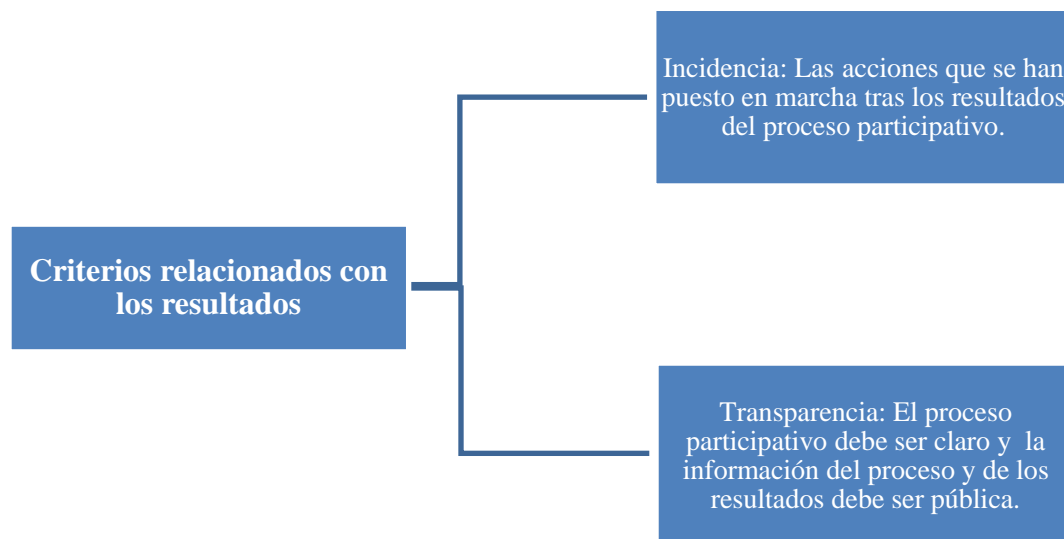
Criterios	Sesgos
Grado de participación	- Frustración producida por el desconocimiento del grado de participación. - Mecanismos excesivamente complicados.
Calidad informativa	- Poco acceso a la información. - Información desigual y muy técnica.
Evaluación	- No se realice evaluación.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Anduiza y Maya (2005), Pares y Castellà (2009) y Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2006).

- Criterios relacionados con los resultados del proceso participativo: Los criterios aquí expuestos hacen referencia a la última etapa del proceso participativo, las consecuencias que ha generado la participación. En este sentido se centra en la necesidad de que el proceso participativo tenga incidencia política y social y en un ámbito más concreto como es el tema de la transparencia del proceso, que, si bien debe ir implícito en todos los

critérios, es en el momento de los resultados cuando se hace más importante que la ciudadanía perciba esa transparencia.

Figura 5: *Criterios relacionados con los resultados del proceso participativo.*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Anduiza y Maya (2005), Pares y Castellà (2009) y Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2006).

En los criterios que atienden a los resultados, los sesgos que pueden aparecer van a estar ligados con la satisfacción o insatisfacción de las personas que participan en los procesos participativos. Es vital que los procesos participativos tengan unas buenas vías de comunicación para trasladar la información de los resultados y de la puesta en marcha en acciones. Si esto no ocurre, pueden surgir sesgos que conlleven que la ciudadanía no vuelva a participar. La transparencia durante todo el proceso, especialmente en los resultados, es muy importante para que un proceso participativo obtenga los resultados esperados. Si los actores que participan detectan poca transparencia se pueden sentir frustrados y esto puede conllevar, por ejemplo, a que no se participe en otros procesos.

Todos estos criterios responden a la necesidad de que el proceso participativo se desarrolle de forma efectiva y eficaz. En función del tipo de proceso participativo unos criterios prevalecerán sobre otros. Por ello, en esta investigación, se ha optado por escoger unos criterios concretos, ya que los procesos participativos analizados así lo exigen.

Cuando no se toman en consideración estos factores o criterios, o se aplican de forma incorrecta, el resultado suele ser que existan sesgos en la participación ciudadana, como los que se han expuesto.

Queda patente que en los procesos de participación existen un conjunto de limitaciones que deben ser analizadas y corregidas. Los responsables de la corrección de estas limitaciones son los encargados del proceso participativo, que generalmente serán entes institucionales y ellos deben establecer factores o criterios para evitar que estos sesgos se produzcan.

A lo largo de este capítulo se ha definido la participación ciudadana, su ámbito de actuación y los mecanismos más usados. Hemos visto diferentes experiencias de participación ciudadana que se han producido en todo el mundo, se ha analizado el caso de España y se han expuesto los factores que pueden influir y los sesgos que se pueden presentar. Ahora se expondrá la influencia que tiene la ideología política en los procesos de participación ciudadana, ya que esta parte va a ser una de las claves para nuestro posterior análisis del caso de Madrid.

8. La ideología política en los procesos de participación ciudadana.

Como se comentaba anteriormente, existen diversos estudios sobre la influencia de la ideología política en la participación ciudadana. Ya que los procesos de participación ciudadana tienen una clara iniciativa política y debe existir voluntad por parte de los gobernantes para que estos procesos se realicen, la variable de la ideología política cobra aquí un interés especial para nuestra investigación. Siendo esta una de las variables principales para el análisis de nuestro caso.

En España los tres partidos tradicionales, Partido Popular (PP), Partido socialista obrero español (PSOE) e Izquierda Unida (IU), han llevado a cabo procesos de participación ciudadana, ya sea a nivel local, autonómico o nacional. Los resultados de estos procesos han sido desiguales. Con la aparición de nuevos partidos en el panorama político del país, como Podemos o Ciudadanos, parece que los debates sobre los beneficios democráticos de la participación ciudadana han vuelto.

Cada partido político tiene sus propias estrategias, su manera particular de entender la participación ciudadana y cómo y para qué usarla. En este sentido el PP tiene una concepción de la participación ciudadana más limitada. La participación ciudadana se concibe desde la esfera tradicional, el voto, y aunque tienen en cuenta que existen otros mecanismos de participación, su discurso se acerca al modelo democrático competitivo elitista. IU es quizás, el partido más contrapuesto a estos planteamientos, con una apuesta más clara por una participación ciudadana activa e integradora. Contemplan a la sociedad civil como parte clave, donde la ciudadanía debe tener un espacio clave en el desarrollo democrático. Entre estos dos modelos, se desarrolla el del PSOE. Para este partido, la participación ciudadana es una herramienta de consenso y de legitimación política. La ciudadanía tiene derechos y obligaciones, y dentro de ambas está la participación, por lo que sostienen un modelo participativo/republicano (Vergé, 2007). En 2015 con la aparición de nuevos partidos de un corte ideológico de izquierdas, como Podemos, se pueden denotar cambios importantes en los municipios y grandes provincias que gobiernan. Se muestra de forma bastante patente un aumento exponencial de políticas públicas en general y de políticas de participación ciudadana en concreto. Un ejemplo de esto podría ser Madrid o Barcelona. Este partido marca algunas diferencias en la forma de entender la participación y de cómo implementarla.

Estas diferencias entre partidos políticos se pueden trasladar a la práctica, comprobando si la ideología política de estos partidos influye en la realización de experiencias de democracia participativa y también en el tipo de experiencias.

Sobre si existe una relación directa entre la ideología del gobierno y el uso de herramientas participativas no hay un consenso claro. Existe un conjunto de autores que argumentan que los partidos que se encuentran a la izquierda ideológica tienden a ofrecer más propuestas de participación ciudadana (Sesma, Alarcón y Font, 2011). En esta misma línea afirman que el color político del gobierno local puede potenciar las experiencias de participación ciudadana, estableciendo que los gobiernos de coalición con partidos de izquierdas, tienden a usar más este tipo de herramientas (Font y Galais, 2009). Estos partidos, en general, podrían estar más comprometidos con estrategias de innovación democrática que incluirían mecanismos de participación ciudadana (Giddens, 1998). Sobre este hecho también afirma Wallisser (2002) que puede existir una tendencia en el hecho de que la ideología partidista, concretamente la ideología de izquierdas, implementen más proyectos de participación ciudadana y de mejor calidad.

Existen un conjunto de precedentes que nos pueden indicar que la ideología política tiene una fuerte influencia sobre los procesos participativos, ejemplo de esto pueden ser los Presupuestos participativos de Porto Alegre, llevados a cabo por el Partido de los Trabajadores (Avritzer, 2000) o el modelo desarrollado en Bolonia de democracia participativa, llevado a cabo por el Partido Comunista (Navarro, 1999)

No solo pueden existir diferencias en la realización de estrategias de participación ciudadana, también pueden aparecer diferencias en el uso de los distintos mecanismos de participación. En este sentido, parece que los partidos más conservadores tienden a usar mecanismos de participación más restrictivos en los cuales no existe un feed-back tan intenso, apostando por ofrecer información y servicios a la ciudadanía y esperar la respuesta de estos, sin que participen en la deliberación (Colino y Del Pino, 2007). Sin embargo, los partidos de izquierda que gobiernan aplican unos mecanismos más deliberativos con la intención de que la participación no sea solo individual (Sintomer y Ganuza, 2011). Como veremos posteriormente, la deliberación será otro punto clave en la determinación de modelos participativos y es por ello que las tendencias ideológicas también son relevantes en este aspecto.

Aunque partidos con diferencias ideológicas coincidan en la necesidad de llevar a cabo procesos de participación ciudadana, pueden existir diferencias en el discurso

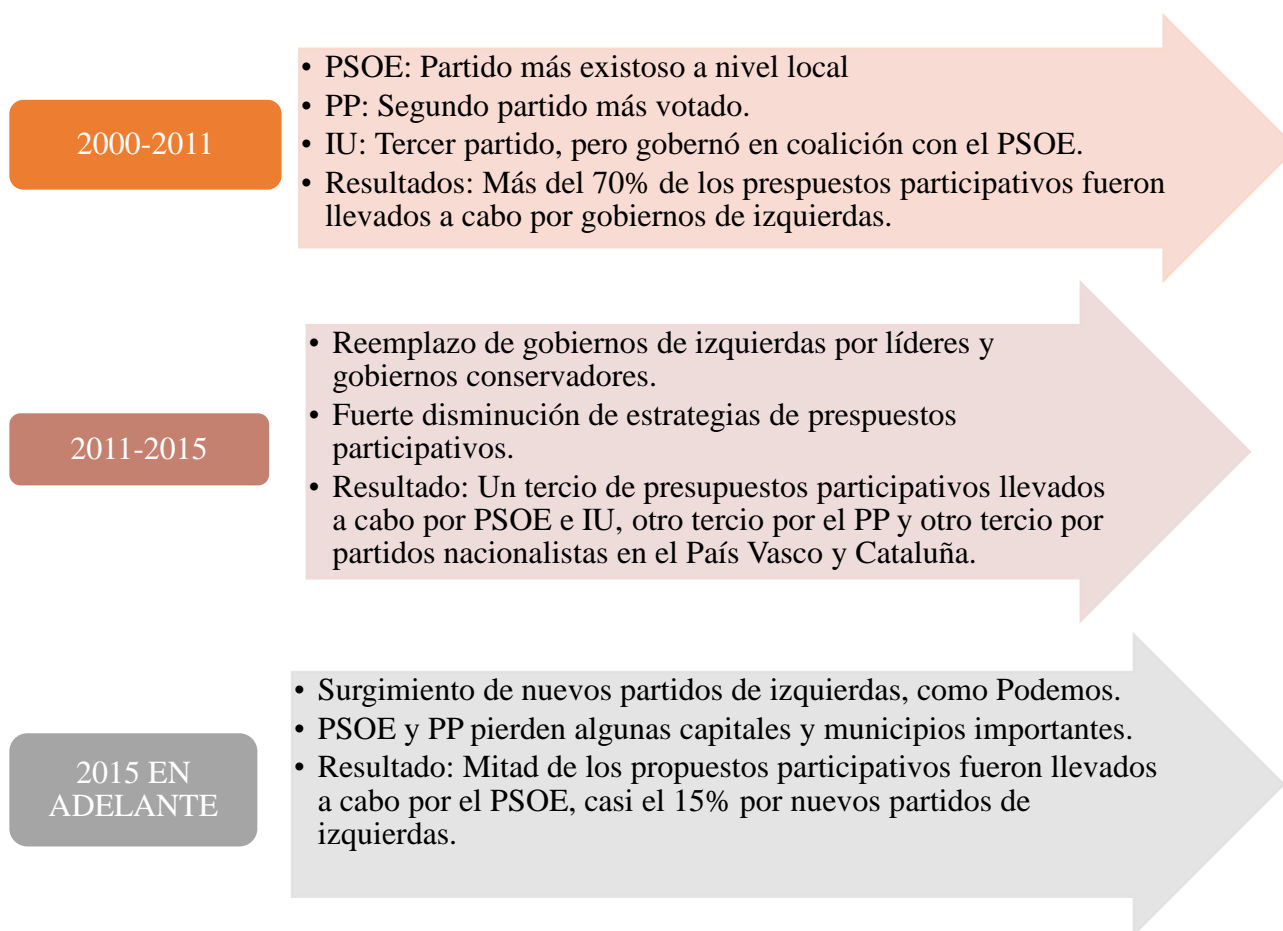
político que ha generado la puesta en marcha de estos procesos. Así, los partidos más a la izquierda conciben la participación en una esfera más importante, aportándole una gran capacidad de influencia en la toma de decisiones. Estos partidos también suelen desarrollar mecanismos de participación ciudadana que aspiran a tener una continuidad en el tiempo. Mientras tanto, los partidos moderados apostarían por unos procesos participativos donde la ciudadanía se limitaría a la esfera de consulta o la información, sin entrar en la toma de decisiones políticas. Estos partidos optarían por mecanismos de participación ciudadana más puntuales ligados a procesos concretos (Font y Blanco 2005).

Es relevante también para esta investigación el estudio llevado a cabo por Francés, Carratalá y Ganuza (2018) en el que hacen un análisis de los últimos 20 años de participación ciudadana en España centrándose en los presupuestos participativos.

Estos autores establecen tres fases en cuanto participación derivadas del panorama político resultante de las elecciones municipales, ya que no debemos olvidar que la mayoría de las iniciativas de participación ciudadana se han llevado a cabo en el escenario local.

Estas tres fases se pueden ver de la siguiente manera:

Figura 6: *Etapas políticas de los presupuestos participativos.*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Francés, Carratalá y Ganuza (2018)

Como se puede ver en la figura 6 las diferencias entre ambas etapas denotan algo muy relevante y es que, en cuanto a presupuestos participativos, estos se han visto más favorecidos cuando han gobernado partidos que se encuadran dentro de la izquierda ideológica de nuestro país. Con excepción de la segunda etapa, donde encontramos que el Partido Popular establece más proyectos de presupuestos participativos. Cabe apuntar que a partir de 2015 se establece otro hecho reseñable, los nuevos partidos políticos empiezan a gobernar en grandes ciudades y, a diferencia de las etapas anteriores, encontramos presupuestos participativos que ya no están limitados a municipios pequeños.

Para estos autores la ideología no es la única variable a tener en consideración, pero basándose en su análisis resulta bastante evidente que es una variable muy relevante a tener en cuenta, sobre todo con la irrupción de los nuevos partidos.

Existen otros autores que restan importancia a la ideología política de los partidos que gobiernan, haciendo referencia al oportunismo político al usar herramientas de participación ciudadana, en lugar de tener una intención clara de

conocer y profundizar en las opiniones y deliberaciones de la ciudadanía (Navarro, 1999). Asimismo, se afirma que, en el contexto político actual, aunque la ideología es importante, en algunas ocasiones quienes se movilizan de una forma más intensa, no tienen por qué coincidir con los que tienen unos valores hacia la participación más fuerte, sino aquellos que por la propia lógica de la acción colectiva se ven predispuestos a participar. Aun así, se contempla que la ideología, aunque no es determinante, sí que puede afectar a los procesos participativos (Della Porta y Reiter, 2009).

En algunos de los procesos participativos analizados se ha podido constatar una tendencia cada vez mayor a que ciertos partidos políticos de izquierdas que iniciaron la senda participativa, ahora se desmarquen de este tipo de acciones, derivados quizás del desencanto del propio proceso participativo o de que no han logrado los réditos políticos que se esperaban de ellos (Cernadas, Chao y Pineda, 2017).

En el análisis llevado a cabo por Colino, del Pino y Ramio (2003) sobre las experiencias participativas en Reino Unido, no se aprecia diferencia cuantitativa en los procesos participativos llevados a cabo durante 2001 en ciudades donde gobernaba el partido laborista, ciudades donde gobernaba el partido liberal y donde gobernó el partido conservador. Lo que sí parecen intuir es una diferencia cualitativa afirmando que los partidos que se encuentran más a la “izquierda” ideológica, como el partido laborista, fomentan procesos participativos más deliberativos e innovadores, mientras que el partido liberal tendía a procesos más tradicionales.

La mayoría de las investigaciones parecen coincidir en que es determinante el perfil de la persona o personas que llevan a cabo la formulación de los procesos participativos. Generalmente la idea surge del personal técnico o de algún cargo político, y serán los conocimientos y las intenciones de estas personas impulsoras los que determinarán el tipo de proceso participativo, su nivel de implicación y en gran medida su resultado.

Se podría afirmar que la ideología política tiene relevancia dentro de los procesos de participación ciudadana, pero esta relevancia no recae tanto en la iniciativa de realizar estos procesos sino en el tipo de procesos, los mecanismos que se implementan y el nivel de influencia que puedan tener. Existen otro conjunto de variables que hacen más oportuno y facilitan el desarrollo de estrategias de participación ciudadana, pero la ideología parece que juega uno de los papeles fundamentales en cómo se lleva a cabo la participación ciudadana.

Manteniendo la variable ideológica del partido que está en el poder como una constante durante todo su gobierno, existen otro conjunto de variables que nos pueden llevar al establecimiento de modelos participativos muy diferentes. Estos modelos participativos pueden desarrollarse en mayor o menor medida por un tipo de ideología u otra, o pueden ser independientes a la ideología, pero este punto se analizará extensamente en el estudio de caso.

A continuación, se van a exponer dichos modelos de participación ciudadana, pretendiendo realizar una clasificación que posteriormente nos sirva para nuestro análisis.

9. Los modelos de participación ciudadana. Una propuesta analítica.

La realización de prácticas de participación ciudadana en España, ha sufrido un aumento considerable en los últimos años. Esto supone que hay un conjunto amplio de municipios que han llevado a cabo estrategias de participación ciudadana, con fines y resultados muy diversos.

Los autores y autoras que analizan los procesos de participación ciudadana se han centrado en municipios concretos o comunidades autónomas, ya que son tantos los procesos, que resultaría muy costoso hacer un estudio a nivel nacional.

Quizás una de las herramientas de participación ciudadana que más se ha usado han sido los presupuestos participativos. Como se ha comentado con anterioridad, este mecanismo tiene una larga trayectoria, lo que ha dado lugar a que existan guías y desarrollos para su implementación. Al ser una herramienta que se ha puesto en práctica en tantos lugares, se han desarrollado unos modelos en los que se aglutinan la mayoría de las experiencias de presupuestos participativos.

Lo que se pretende por tanto es, teniendo en cuenta los diferentes matices, adaptar esos modelos a las experiencias participativas que se están llevando a cabo en Madrid. Siguiendo la clasificación que realizan Ganuza y Francés (2012), antes de presentar los modelos participativos sobre presupuestos se establecen una serie de criterios para diferenciar estos modelos.

Tabla 7: *Criterios de diferenciación de modelos.*

1. La participación.	Quien participa: Sujeto de la participación.	Cómo se participa.	Creación de estructuras de participación.	
2. Relación de los presupuestos participativos con la Administración	Relación de arriba abajo o de abajo arribas	Margen de maniobra o autonomía de los participantes.		
3. Las reglas del proceso.	Cómo se elaboran las reglas.	Quién participa en su formulación	Grado de autonomía que conceden a la ciudadanía	Posibilidad de modificar el funcionamiento de los presupuestos participativos.
4. La deliberación.	Nivel de deliberación: se discuten las propuestas, hay información previa, se utilizan técnicas para deliberar.	Quién puede participar en las deliberaciones.	En qué momentos se puede deliberar.	
5. El proceso de toma de decisiones.	Carácter público o privado del proceso de toma de decisiones.	Reglas claras de decisión.	Empleo de criterios de distribución para tomar decisiones.	

Fuente: Tabla tomada de Ganuza y Francés (2012) página 110.

Fruto de estos cinco criterios se establecen tres modelos de presupuestos participativos. Para este caso, se van a exponer estos tres modelos adaptándolos a las experiencias de participación ciudadana más comunes o que han tenido más relevancia.

Para nuestro análisis vamos a usar estas cinco variables expuestas conceptualizándolas de la siguiente forma:

1. La participación.

En esta variable vamos a analizar varios puntos. En primer lugar, vamos a analizar si la participación está abierta a toda la ciudadanía o es una participación excluyente que puede venir desarrollada para actores o colectivos concretos. En segundo lugar, el sujeto de acción, entendiendo que la práctica participativa se puede llevar a cabo de forma individual o de forma colectiva formando parte de asociaciones o de órganos creados con finalidades participativas. Y en tercer y

último lugar el grado de incidencia y actuación que tienen los participantes en los procesos participativos, es decir, si pueden participar en la elaboración de proyectos, si tienen que participar exclusivamente por los órganos habilitados para la participación o si tienen la capacidad de proponer y articular esa participación, por ejemplo, por medio de asambleas abiertas.

Este punto es muy interesante ya que, dada la diversidad de los procesos participativos, la participación nos va a dar luz sobre el tipo de modelo participativo en cuanto a los sujetos de acción.

2. Relación de los presupuestos participativos con la Administración.

Los procesos participativos que vamos a analizar se basan en la participación institucional, es decir, que la intervención de la administración es obligatoria y que siempre la iniciativa va a ser de la administración. Si partimos, por tanto, de esta premisa, lo que se pretende analizar con esta variable es el grado de autonomía que pueden tener los participantes y a la vez la rigidez o flexibilidad de la administración. Obviamente ambas cosas están relacionadas, en procesos participativos donde la relación con la administración sea muy jerárquica, el margen de maniobra de la ciudadanía será muy bajo, mientras que en procesos participativos donde la relación con la administración sea menos jerárquica, se abrirá a una capacidad para influir más alta por parte de la ciudadanía, llegando por ejemplo a poder intervenir la ciudadanía en escenarios previos al proceso participativo en sí.

3. Las reglas del proceso.

Los procesos de participación ciudadana deben tener unas reglas claras, cuanto más claras sean, más fácil le resultará a la ciudadanía participar. En esta variable nos interesa conocer, por un lado, quién establece las normas del proceso participativo y, por otro lado, el grado de apertura de la administración para consensuar o no, las reglas de un proceso participativo. Sabiendo que estamos ante procesos participativos realizados por la administración pública, las normas serán establecidas principalmente por este actor, pero también nos interesa conocer si la ciudadanía de forma individual o de forma colectiva, participando por medio de asociaciones, pueden elaborar de forma conjunta con la administración las reglas del proceso participativo, estableciendo un escenario compartido o incluso teniendo la posibilidad de modificar parte del funcionamiento del proceso participativo.

4. La deliberación.

Este es uno de los momentos más relevantes de los procesos participativos, de hecho, existen muchos autores/as que consideran principal que exista deliberación (Ganuza y Frances, 2012) y que la deliberación mejora la calidad del proceso participativo, ya que la discusión puede llegar a generar consensos y dar más legitimidad al propio proceso de toma de decisiones (Habermas,1985). Para el establecimiento de estos modelos participativos que exista más deliberación en los procesos nos va a indicar que estos procesos son de más calidad, pues integran la discusión y el intento del consenso, y esto produce que la participación sea más intensa. La deliberación puede ser realizada por diferentes actores en función de los modelos establecidos, así pues, por ejemplo, en un modelo con una fuerte presencia de las asociaciones, si existe deliberación, esta vendrá por parte de ellas, mientras que un modelo más caracterizado por una participación de tipo individual, la deliberación se desarrollará en el seno, por ejemplo, de las asambleas abiertas.

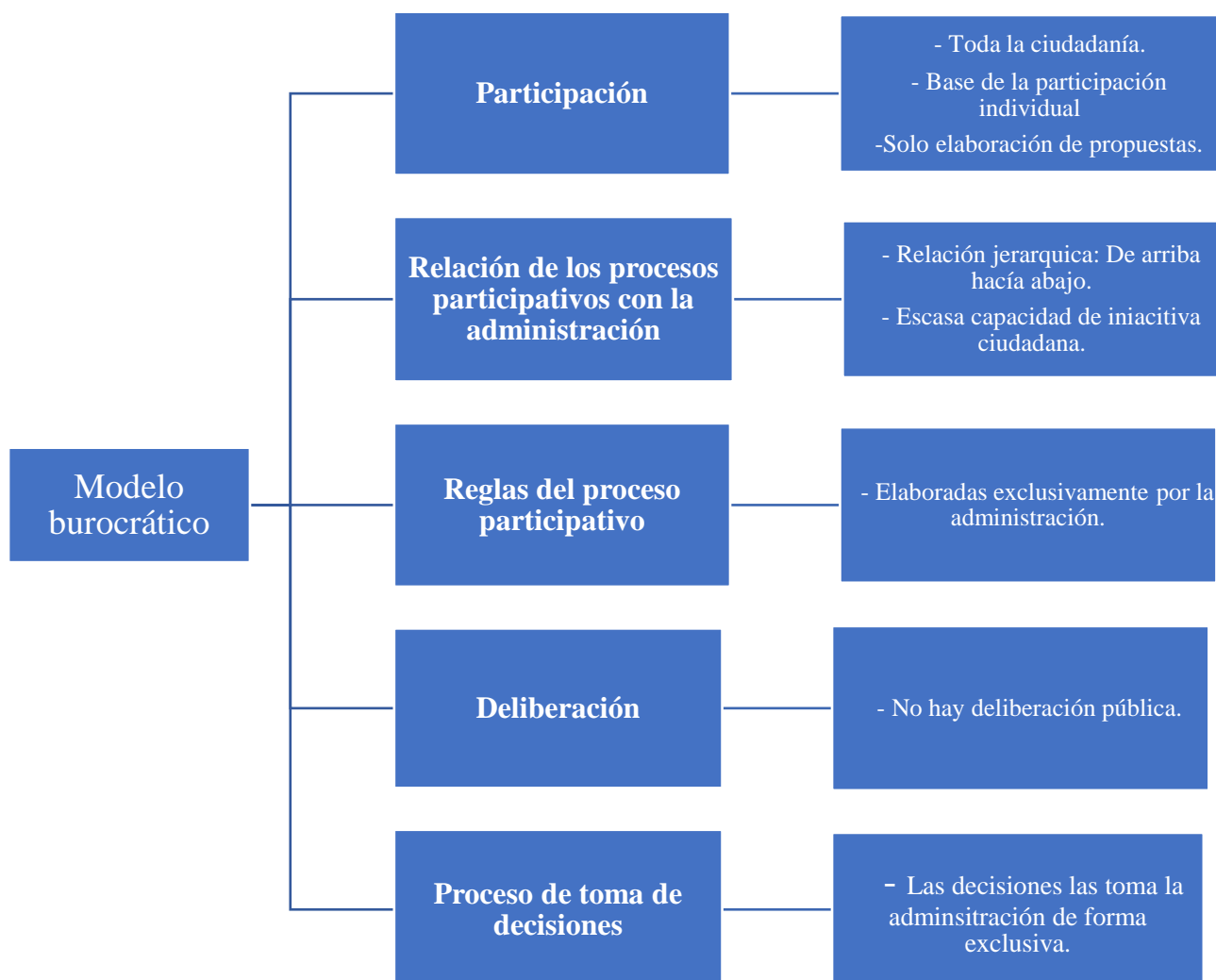
5. El proceso de toma de decisiones.

La toma de decisiones supone un gran paso dentro del proceso participativo. Puede fomentar su desarrollo, llevar a una reformulación del proceso o incluso acabar con él. Es de vital importancia que exista este proceso porque de lo contrario, la participación quedaría inconclusa. Para analizar correctamente esta variable, se va a tener en cuenta la transparencia en la toma de decisiones y la accesibilidad a la información que tiene la ciudadanía, quién toma estas decisiones y si existe justificación política pública.

Mediante el análisis de estas 5 variables y siguiendo a Ganuza y Francés (2012) se establecen tres modelos participativos. Estos autores se centran concretamente en un proceso participativo, los presupuestos participativos, pero para esta investigación, no nos vamos a limitar a un solo proceso, sino que se va a intentar generalizar estos modelos a otros procesos participativos de muy diversa índole como pueden ser: Consultas ciudadanas, foros locales o planes de barrio, etc. Al tener unos instrumentos participativos más amplios, los modelos deben ser también más flexibles para dar cabida a la variedad. A continuación, pasamos a explicar los tres modelos.

En primer lugar, encontraríamos el modelo burocrático que se caracteriza por estas variables:

Figura 7: Modelo burocrático.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Ganuza y Francés (2012)

Este modelo se caracteriza, en general, por ser más jerárquico y rígido, estando presente la participación ciudadana en él de una forma muy limitada. Concuere con procesos participativos que dejan poco margen de actuación a los participantes, coinciden con una concepción más clásica de la participación ciudadana. A continuación, se va a describir en detalle cómo funciona cada variable para este modelo:

1. Participación.

Se caracteriza por una participación muy limitada en cuanto a actores y en cuanto al momento de participar. Los procesos participativos que encajarían aquí serían los que están abiertos a toda la ciudadanía. Esta participación se daría, en general, de forma individual y en fases muy tempranas del proceso participativo,

quedando su actuación limitada a consultas previas o a dar su opinión en cuanto a la realización de las propuestas.

2. Relación de los procesos participativos con la Administración.

Este modelo se va a basar en una relación fuertemente jerarquizada con una capacidad de influencia muy baja por parte de la ciudadanía que participa. Los procesos participativos que se desarrollan se caracterizan por ser muy guiados y condicionados por la administración dejando poco espacio para iniciativas ciudadanas.

3. Las reglas del proceso.

Son elaboradas exclusivamente por parte de la administración en un proceso en el que se solo se conoce el resultado final, es decir, las reglas, pero no el proceso de elaboración de las mismas. La ciudadanía que participa no tiene poder ninguno sobre el establecimiento de las normas y solo queda aceptarlas si quieren participar.

4. La deliberación.

En este modelo la deliberación con la ciudadanía y entre la ciudadanía es prácticamente inexistente. Limitando la acción participativa a una información muy limitada del proceso en general, participar en los términos y con las condiciones expuestas por la administración.

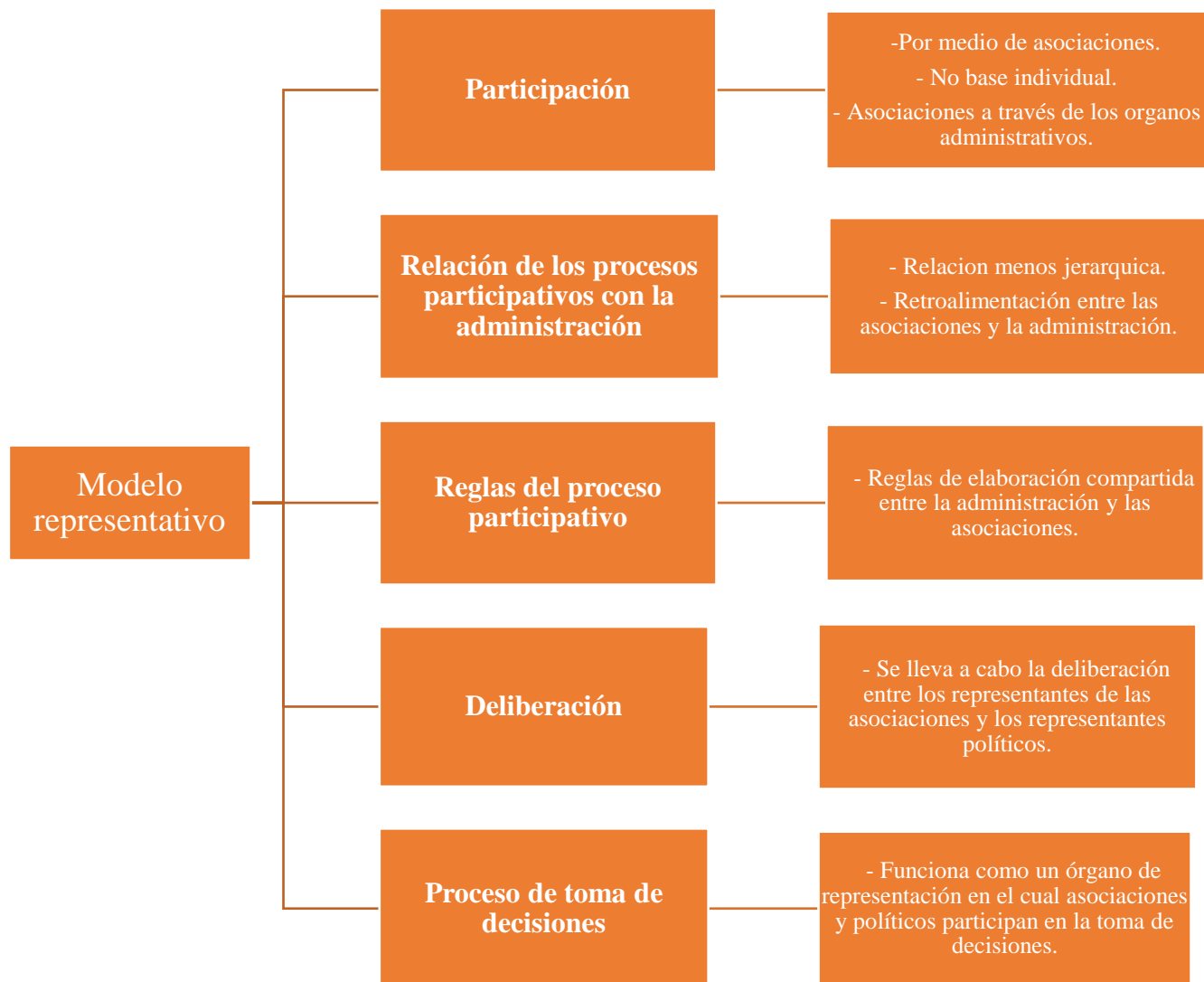
5. El proceso de toma de decisiones.

La administración tiene toda la información, ha establecido las reglas, ha llamado a la participación limitada y finalmente es quien toma en exclusividad las decisiones. La toma de decisiones en exclusividad la vamos a ver en algunos procesos participativos justificada por la legitimidad política que otorga la ciudadanía al gobierno, precisamente para tomar decisiones. En este modelo la toma de decisiones tampoco es clara y transparente, no pudiendo la ciudadanía saber por qué se han tomado ciertas decisiones y no otras.

Como se puede ver, este modelo, como se adelantaba antes, es bastante poco flexible y está ligado a procesos participativos que podemos considerar menos innovadores.

En segundo lugar, encontraríamos el modelo representativo que se caracteriza por estas variables:

Figura 8: Modelo representativo.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Ganuza y Francés (2012).

El modelo participativo representativo, podemos considerarlo más abierto y flexible. La ciudadanía, participando por medio de las asociaciones, tiene un poder de influencia más amplio y esto lo hace un modelo más permeable. También es más transparente en todo el proceso en general.

Si analizamos cada variable de forma individual encontramos lo siguiente:

1. Participación.

La participación se articula principalmente por medio de asociaciones, son estas las que priman y copan la presencia en los espacios representativos. Generalmente esta participación se lleva a cabo por medio de órganos ya creados para estos fines, como por ejemplo los Consejos Territoriales, aunque también se pueden crear órganos o espacios participativos concretos, como es el caso de los Foros Locales.

En este modelo la participación suele llevarse a cabo en más momentos del proceso participativo y se ponen a su disposición más instrumentos para que esta participación pueda llevarse a cabo de una forma correcta.

2. Relación de los procesos participativos con la Administración.

La relación de jerarquía aquí, aunque sigue existiendo, es menos fuerte. La influencia que tengan las asociaciones vendrá determinada por la fuerza propia de las asociaciones y su poder propio de influencia. Este modelo está más abierto a recibir influencia de las asociaciones por lo que esta retroalimentación, si se lleva a cabo, impregnará todo el proceso participativo.

3. Las reglas del proceso.

Las reglas son establecidas entre la administración y las asociaciones. Generalmente las asociaciones que participan tienen un poder de influencia fuerte, lo que hace que su participación deje más huella. La participación en el establecimiento de las reglas de proceso participativo no está abierto a todas las asociaciones, sino que las asociaciones que participen tienen que hacerlo por los órganos establecidos para ello.

4. La deliberación.

Este modelo destaca por un fuerte proceso de deliberación que se produce en una doble vertiente. Por un lado, existe un proceso de deliberación entre los representantes de las asociaciones, llegando a acuerdos y desacuerdos, pero sobre todo entrando en discusión. Por otro lado, la deliberación se da también entre los representantes de las asociaciones y los representantes políticos. También es interesante el hecho de que esta deliberación se pueda producir en cualquier momento del proceso participativo, haciendo de este un proceso más dinámico y abierto.

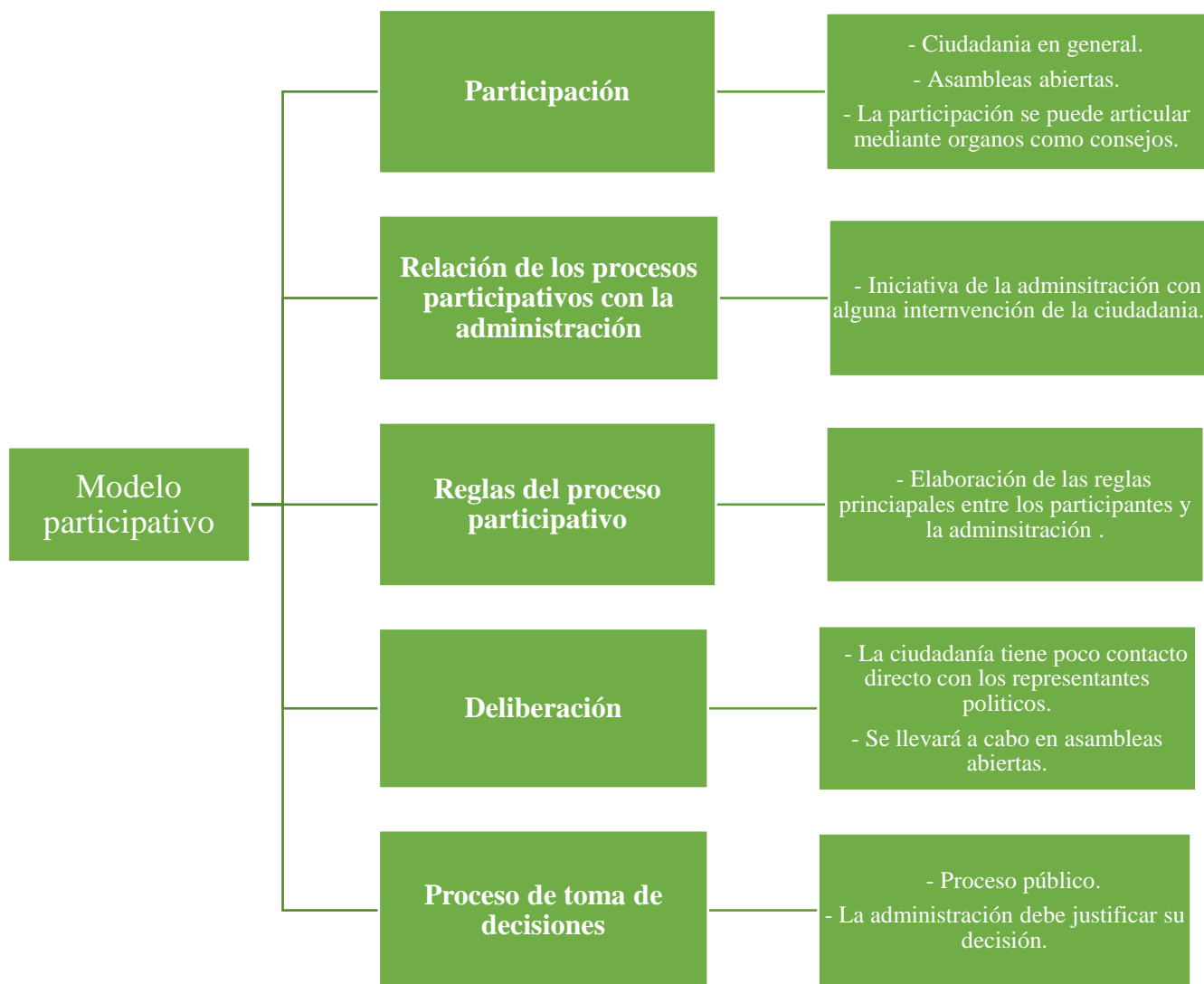
5. El proceso de toma de decisiones.

La toma de decisiones se lleva a cabo de forma conjunta entre las asociaciones y la administración. Generalmente existe un órgano por medio del cual se toman las decisiones, estas decisiones están fuertemente influenciadas por las deliberaciones previas, pero, aunque el proceso de deliberación pueda ser transparente, la toma de decisiones no tiene por qué estar justificada.

Este modelo participativo está ligado a procesos de participación ciudadana más intensos. Quizás su nota más diferenciadora es que la participación ciudadana se articula por medio de las asociaciones y son estas las que tienen la capacidad de participar, de deliberar y de ser parte en la toma de decisiones.

En tercer y último lugar encontraríamos el modelo participativo, que se caracteriza por las siguientes variables:

Figura 9: Modelo participativo.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Ganuza y Francés (2012)

Este modelo está ligado a procesos participativos más abiertos y dinámicos, tanto en sus procesos en general como en sus mecanismos participativos vemos técnicas e instrumentos más innovadores. Los procesos participativos que se encuadran dentro de este modelo suelen ser procesos transparentes y en consonancia con las estrategias de gobierno abierto.

En referencia a sus variables podemos destacar el siguiente análisis:

1. Participación.

Es un modelo abierto a toda la ciudadanía para que participe de forma individual. Generalmente, como medios para llevar a cabo la participación se usan las asambleas abiertas o se crean órganos participativos, como por ejemplo Consejos, pero que están abiertos a todas las personas que quieran participar. El procedimiento que se suele seguir es que la ciudadanía participa por medio de asambleas abiertas dando su opinión, haciendo propuestas y votando, y luego por medio de los Consejos se priorizan ciertas propuestas. Lo relevante en este modelo, es que cualquier persona pueda participar sin necesidad de pertenecer a una asociación y sin estar ligada a posicionamientos o actores concretos.

2. Relación de los procesos participativos con la Administración.

La iniciativa va a partir siempre de la administración, por lo que existe cierta jerarquía, pero esta es menos intensa. En este caso la ciudadanía en general no tiene tanta fuerza como las asociaciones en el modelo representativo, pero pueden llegar a tener cierta influencia.

3. Las reglas del proceso.

La elaboración de las reglas suele ser un trabajo compartido entre la administración y la ciudadanía. En este modelo el poder que tiene la ciudadanía para proponer es bastante relevante y el papel de la administración además de atender estas propuestas y desarrollar las suyas propias es velar por el cumplimiento del marco legal. Las reglas en este tipo de modelo no son estáticas, se van revisando y existe la posibilidad real de cambiarlas o adaptarlas a los cambios de contexto.

4. La deliberación.

Quizás una de las variables claves de este modelo es la deliberación. Encontramos una deliberación más intensa que en otros modelos y que se produce en distintos momentos. Dependiendo del proceso participativo, esta deliberación puede darse por medio de asambleas abiertas, por medio de los consejos o por medio de plataformas virtuales habilitadas para ello. El diálogo y la discusión es abierta, pero al contrario que en el modelo representativo, no podemos asegurar que las personas que participen en estas deliberaciones tengan toda la información. Existe

menos contacto directo con los representantes políticos, por lo que la deliberación se produce entre la ciudadanía y de la administración depende el aprovechamiento que haga de esas deliberaciones.

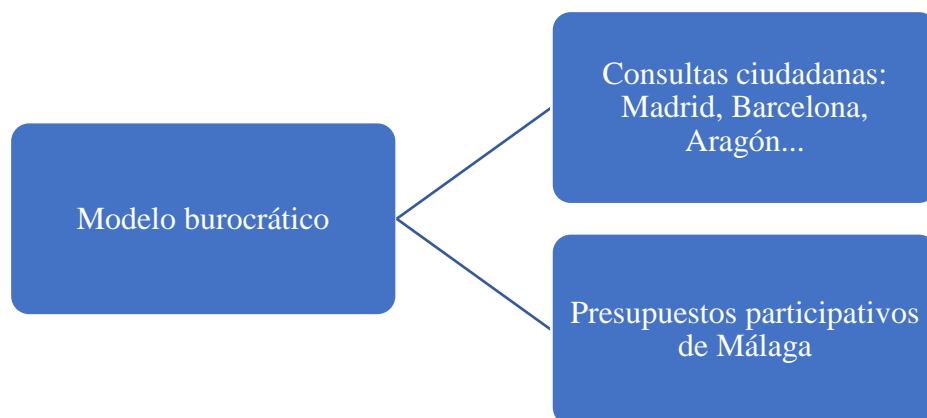
5. El proceso de toma de decisiones.

La característica principal del proceso de toma de decisiones es que es abierto y transparente. La ciudadanía puede conocer en qué situación está el proceso y por qué se han tomado unas decisiones y no otras. Las decisiones son discutidas antes de tomarlas y justificadas bajo los criterios establecidos en todo el proceso. La administración lleva a cabo la implementación de las acciones bajo criterios técnicos, pero siempre se justifica y se avalan estas decisiones.

El modelo participativo, como se comentaba, es abierto, dinámico y transparente. Genera debate y deliberaciones en las que la administración y los representantes políticos pueden, si quieren, obtener mucha información. Este modelo está vinculado con partidos menos tradicionales, pues supone una nueva visión de la participación, la transparencia y las estrategias de gobierno abierto. En España han sido los partidos nuevos los que han optado en más ocasiones por este modelo o han propiciado escenarios participativos con muchas connotaciones ligadas a este modelo.

A continuación, se van a presentar algunos ejemplos participativos de cada modelo con el fin de encuadrar de una forma más didáctica cada modelo:

Figura 10: *Ejemplos modelo burocrático.*



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los procesos participativos encuadrados dentro de las variables expuestas encontramos por un lado las consultas ciudadanas desarrolladas en diferentes ciudades y los presupuestos participativos de Málaga. En estos casos, a *grosso modo*, la participación es abierta a toda la ciudadanía, la relación con la administración está fuertemente jerarquizada, las reglas del proceso participativo son elaboradas exclusivamente por la administración, no existe deliberación y la toma de decisiones tiene carácter privado.

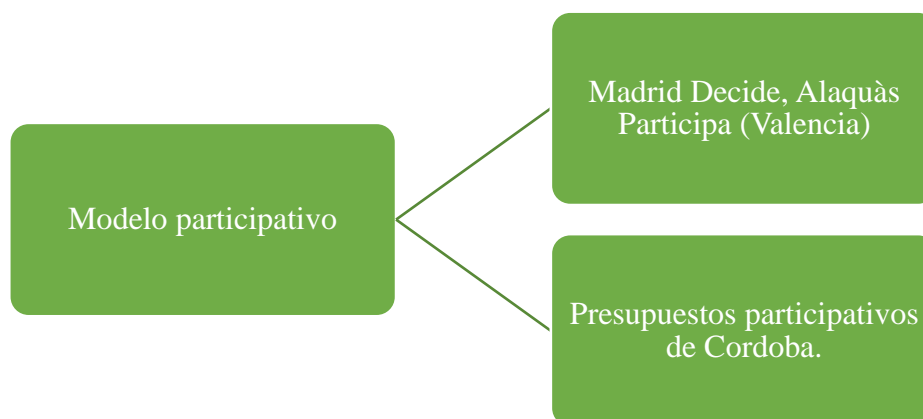
Figura 11: *Ejemplos modelo representativo.*



Fuente: Elaboración propia.

Estos ejemplos de experiencias participativas se encuadrarían dentro del modelo representativo, pues la participación se articula principalmente por medio de las asociaciones; la administración tiene una postura menos jerárquica y las asociaciones tienen más poder de influencia y acción; las reglas de proceso son elaboradas de forma compartida entre las asociaciones y la administración; la deliberación se produce principalmente entre los representantes de las asociaciones y los representantes políticos o de la administración; el proceso de toma de decisiones se desarrolla como un órgano representativo.

Figura 12: *Ejemplos modelo participativo.*



Fuente: Elaboración propia.

Las experiencias participativas llevadas a cabo en este modelo destacan porque los actores que participan son principalmente la ciudadanía en general de forma individual; la administración tiene una posición más difusa aunque sigue marcando las principales directrices; las reglas del proceso participativo son establecidas generalmente por la administración y los participantes; la deliberación es intensa y en diferentes momentos, centrada en el debate y la discusión entre la ciudadanía; el proceso de toma de decisiones es abierto, transparente y justificado.

Cabe apuntar que estos tres modelos no son excluyentes entre sí. En un proceso participativo completo donde se usan diferentes mecanismos de participación ciudadana, pueden aparecer los tres modelos o incluso algunos mixtos derivados de estos tres. Incluso puede ocurrir que, en el mismo proceso, en diferentes etapas, la tendencia sea hacia un modelo u otro.

Esta clasificación es importante para nuestra investigación, ya que en los procesos participativos que vamos a analizar en la ciudad de Madrid, se han dado diferentes modelos en distintas etapas. Estos diferentes modelos a la vez se pueden ligar con concepciones diferentes de la participación ciudadana y de los modelos de ciudad que se quieran construir.

Una vez concluido este marco teórico que nos servirá de sustento, a continuación, se va a desarrollar el Capítulo II donde se expondrá el marco metodológico por medio del cual se desarrollará la investigación.

CAPITULO II: MARCO METODOLÓGICO.

Este capítulo está dedicado íntegramente al desarrollo metodológico de esta investigación. En la primera parte expuesta se trataba de poner de manifiesto los antecedentes, los conceptos y teorías que se consideran básicos para la investigación. Esta parte está dedicada al “cómo” se van a analizar los casos concretos.

1. Finalidades y objetivos.

En los últimos años, como solución a la “crisis de la democracia representativa” se ha apostado por la aplicación de experiencias de participación ciudadana. Estas experiencias se encuadran dentro de los modelos de democracia participativa anteriormente expuestos.

Son numerosos los grupos de investigación que actualmente se encuentran trabajando en el tema, como, por ejemplo, el grupo de trabajo de Joan Font o el de Marc Parés, analizando las nuevas formas de participación ciudadana y evaluando los procesos que ya se han llevado a cabo.

Ante el cambio de contexto tan relevante que han sufrido los Estados, las nuevas actitudes participativas de la ciudadanía y la introducción de nuevos partidos en la escena política, la democracia participativa surge como una posible solución, entre otras, para canalizar y organizar esta participación.

La finalidad de esta investigación es analizar si las diferencias ideológicas determinan diferentes modelos de participación ciudadana. El caso a analizar es la ciudad de Madrid, relevante ya que concretamente en este caso se dan dos circunstancias muy concretas. Por un lado, la aparición de un nuevo partido político Ahora Madrid, que consigue ganar las elecciones y por otro, que se han desarrollado una amplia gama de experiencias de participación ciudadana en la última década. Estas experiencias se han llevado a cabo tanto con el gobierno anterior, el Partido Popular, como por siguiente Ahora Madrid, por lo cual pueden ser comparadas y analizadas en su conjunto, teniendo en cuenta las cosas que han cambiado y las que se han mantenido.

Por todo esto, se ha atendido para escoger este caso una variable explicativa: el partido de gobierno fruto de las elecciones municipales 2015-2019, que sería en nuestro caso, Ahora Madrid vinculado a Podemos y con una ideología de izquierdas y el anterior, que para este caso sería el Partido Popular con una ideología de centro

derecha. Es decir, en este caso concreto el cambio de gobierno local ha conllevado también un cambio de modelos participativos.

El caso escogido para este análisis en profundidad es Madrid. Tras las elecciones locales del 24 de mayo de 2015, se produce un cambio político importante logrando la candidatura de “Ahora Madrid” liderada por Manuela Carmena junto con el PSOE acceder a la Alcaldía de Madrid.

En las áreas temáticas del ayuntamiento se puede ver cómo este gobierno tiene sus vistas puestas en la participación ciudadana. Es desde esta área precisamente desde donde parte la iniciativa de “Decide Madrid”. Esta iniciativa se basa en la intención de poner a la ciudadanía como centro de las decisiones políticas destinando 60 millones de euros del presupuesto a los asuntos que importan y conciernen a los habitantes de esta ciudad.

La participación en Madrid en los últimos años ha sufrido un cambio importante tanto cuantitativa como cualitativamente. Es por ello que hasta 2019, dentro de España, es uno de los casos más interesantes sobre participación ciudadana. La puesta en marcha e implementación de procesos de participación ya se está produciendo, por lo que es interesante analizar las diferencias que se han producido y las limitaciones que se están dando, así como comprobar si el ayuntamiento puso en práctica herramientas y mecanismos para intentar que estas limitaciones se superasen.

Relevante, como se exponía anteriormente del caso de Madrid, es el cambio en el gobierno municipal y la introducción de nuevos partidos. El municipio de Madrid estuvo en la legislatura anterior gobernado por el Partido Popular, que también había establecido un conjunto de estrategias de participación ciudadana. Para este estudio, por lo tanto, será significativo analizar los procesos de participación ciudadana llevados a cabo en ambos gobiernos, así como el rol más o menos participativo que ha tomado, en este caso Ahora Madrid, como partido nuevo.

Por todo lo expuesto, la pregunta de investigación sería: *¿Influye la ideología en el establecimiento de diferentes modelos de la participación ciudadana?* El objetivo principal de esta investigación consiste en: ***Analizar la relación entre ideología y características del modelo participativo desarrollado.***

En cuanto a los objetivos específicos que nos ayudarían a encontrar la respuesta al objetivo principal serían los siguientes:

- Conocer la organización política de la participación.
- Examinar la temática sobre la que se participa.

- Analizar el grado de relación de los procesos participativos con la administración.
- Identificar quiénes son los actores que participan.
- Examinar cómo se participa.
- Analizar el tipo de deliberación que existe en los procesos participativos.
- Identificar quién participa en el proceso de toma de decisiones.
- Establecer quién elabora las reglas en los procesos participativos.
- Analizar cómo se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones.

Esta investigación se articula por medio de la premisa “*La ideología del partido político que gobierna en el ámbito local afecta en el establecimiento de diferentes modelos de participación ciudadana*”. Por medio de las variables de análisis que se van a exponer a continuación se procederá a analizar el caso de la manera más completa posible y si es pertinente, se generarán hipótesis nuevas para su posterior constatación.

A continuación, se va a plantear el diseño de la investigación y la estrategia metodológica que se va a seguir en el análisis.

2. Diseño de la investigación y estrategia.

Una vez establecido qué vamos a estudiar, este apartado pertenece al cómo se va a estudiar, atendiendo para ello a unos criterios metodológicos concretos.

Esta investigación se basa en un estudio de caso diacrónico en el cual se va a analizar la participación ciudadana en Madrid en dos periodos temporales consecutivos en el tiempo.

Con la elección de este método se pretende realizar un análisis en profundidad de una sola unidad de análisis, pero en dos periodos diferentes marcados por el cambio de gobierno.

Este estudio de caso podría considerarse, según la diferenciación de Lijphart (1971), como un estudio de caso generador de hipótesis pues busca desarrollar nuevas teorías sobre acontecimientos políticos que aún están ocurriendo. En este caso concreto, se pretende demostrar que los cambios de modelos participativos ligados a la introducción de nuevos partidos políticos generan diferentes procesos participativos, por lo que la ideología política marcaría la diferencia.

Para ello, se escoge el caso concreto de Madrid y dos espacios temporales con el objetivo de marcar unas pautas en cuanto a tiempos políticos. El primer periodo de análisis será el correspondiente a legislatura 2011-2015, en la cual la candidatura del Partido Popular encabezada por Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, revalidó la mayoría absoluta. El segundo periodo será la legislatura siguiente, 2015-2019, en la cual, se produce un cambio muy relevante al lograr la alcaldía un partido de nueva creación, Ahora Madrid, liderado por Manuela Carmena Castrillo.

Aunque el análisis más profundo se va a limitar temporalmente a esas dos legislaturas, el contexto es muy relevante por lo que se harán referencias y contextualizaciones previas, si son necesarias, para el desarrollo de la investigación.

De igual modo, es también relevante que en las elecciones municipales de 2019 el ayuntamiento ha vuelto a cambiar de gobierno. Actualmente el gobierno está en manos del Partido Popular y será interesante ver, si proponen diferentes modelos participativos al establecido por Ahora Madrid.

Se pretende llevar a cabo una comparación entre estos dos periodos con la intención de explorar las diferencias y similitudes entre ellos. Al ser solo una unidad de análisis se han ampliado considerablemente el número de variables con el objetivo de que el estudio sea lo más profundo posible. El análisis concreto de ciertas experiencias participativas se considera esencial para esta investigación, pues supone el desarrollo más práctico de los modelos participativos, es por ello que se

han seleccionado cuatro experiencias participativas muy reseñadas, dos durante el gobierno del Partido Popular y dos durante el gobierno de Ahora Madrid, para ahondar aún más en los modelos participativos que puedan surgir y en las diferencias que se pueden plantear si es que estas existieran.

Las experiencias participativas elegidas han sido:

- Para la etapa de gobierno del Partido Popular: Los Planes de Barrio y Madrid Participa
- Para la etapa de gobierno de Ahora Madrid: Foros Locales y el proceso participativo de la Reforma de Plaza España.

La selección concreta del caso atiende a la justificación que se va a exponer a continuación.

3. Selección de caso.

Para la realización de esta investigación se ha optado por el análisis en profundidad y comparado temporalmente de la ciudad de Madrid, que tiene una larga trayectoria en cuanto a procesos de participación ciudadana se refiere.

La principal diferencia entre los dos espacios temporales a analizar es el partido al mando del gobierno municipal, en el primer periodo gobernó el Partido Popular y el segundo Ahora Madrid.

Al margen de esta variable existe un conjunto de factores explicativos que comparten los dos periodos y que no se han visto especialmente alterados.

- Misma regulación jurídica: La legislación básica para los dos periodos temporales sigue siendo la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local¹⁴. Esta Ley establece las condiciones por las cuales los municipios pueden ser considerados dentro de la “Ley de grandes ciudades”.
- Reglamento de participación ciudadana: En esencia el reglamento de participación ciudadana es el mismo para los dos periodos y para los dos partidos que han gobernado. Aunque en la segunda etapa se introducen algunos cambios que se mostrarán posteriormente.
- Experiencias participativas y mecanismos de participación: Este es uno de los puntos más importantes ya que si bien, podemos encontrar experiencias de participación ciudadana en ambos periodos y gobiernos, las maneras de formular la participación y de llevarlas a cabo sí que van a ser diferentes.

Es por eso que se escoge Madrid como caso concreto. Madrid tiene unas características socio-culturales que favorecen los procesos participativos, así mismo también tiene precedentes en cuanto a estos dos periodos se refiere, lo que puede constituir una base sólida para el posterior desarrollo de la participación. Junto a esto, el cambio de gobierno es muy relevante, el Partido Popular llevaba seis legislaturas en el poder, mientras que para Ahora Madrid era la primera vez en presentarse a estas elecciones municipales.

En esta investigación, por lo tanto, se puede ver la existencia de esa dicotomía entre “viejo” y “nuevo” partido, en la que Ahora Madrid alcanza el liderazgo 2015. Los nuevos partidos, en algunos casos, proponen líneas de actuación diferentes, como es el caso de Ahora Madrid, el cual desde el inicio de la legislatura apuesta por la participación ciudadana como uno de los elementos principales de su

¹⁴ LRBRL: TÍTULO X: Régimen de organización de los municipios de gran población. Reforma 2004.

gobierno. A su vez, con esta elección de caso, también se muestra esa dicotomía ideológica entre un partido de centro derecha y un partido de izquierda.

El caso de Madrid es relevante puesto que dada la previsible continuidad de los partidos denominados “nuevos”, es probable que esta situación se de en otros municipios o comunidades autónomas, por lo cual esta unidad de análisis nos puede servir para establecer hipótesis posteriores.

Durante estas dos legislaturas se han llevado a cabo multitud de procesos participativos, nos vamos a centrar en el análisis de algunos en concreto. En el caso del gobierno de Ahora Madrid, nos centramos en el análisis de la participación individual por medio de la plataforma Decide Madrid, haciendo un análisis especial de la propuesta de reforma de la Plaza España y otros procesos importantes llevados a cabo en los distritos, por medio de la participación de asociaciones. Para la legislatura anterior, la del PP, se van a seleccionar algunos planes de barrios y las consultas ciudadanas, encuadradas dentro del proyecto “Madrid Participa” que son: Chamartín Participa (2011), Moncloa-Aravaca Participa (2011), Fuencarral-El Pardo Participa (2013), Hortaleza Participa (2013), Usera Participa (2014), Ciudad Lineal Participa (2014) y Villaverde Participa (2014).

Todo esta investigación tiene un conjunto extenso de variables de análisis que se van a exponer en el siguiente punto.

4. Variables de análisis.

A lo largo de la investigación han ido apareciendo un conjunto de variables que serán objeto de estudio. Para analizar este caso concreto y ceñirnos al objetivo principal de la investigación y a los objetivos específicos es necesario un proceso de operacionalización de variables.

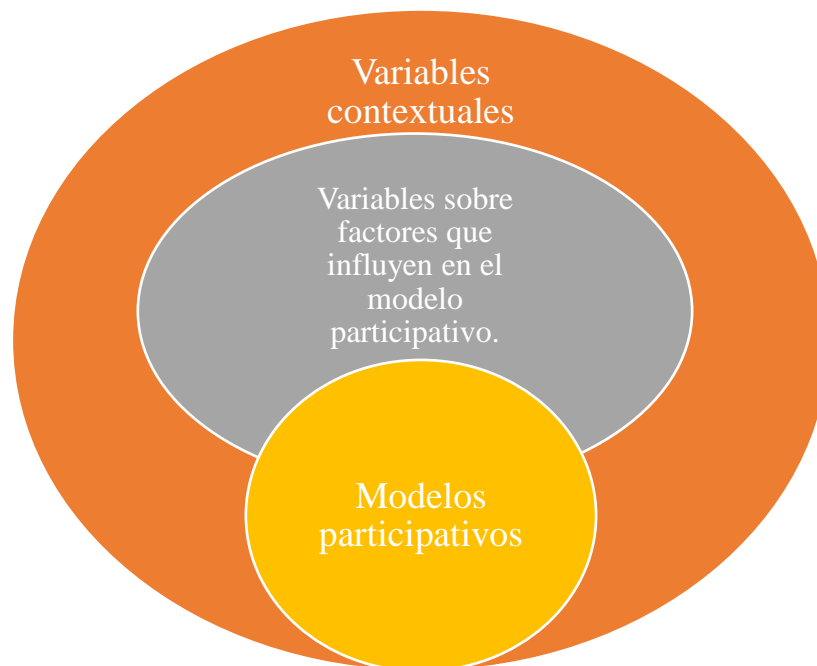
La operacionalización de variables tiene como objetivo principal hacer de todas las categorías analizadas, variables con las que se pueda trabajar en su conjunto, definiendo claramente el tipo de indicador, las variables y cómo se piensa medir.

Tras el análisis minucioso de todas estas variables se estará en disposición de poder desarrollar unas conclusiones sobre la posibilidad de que existan diferentes modelos participativos en función de quien gobierna y que tipos de modelos son.

Para poder analizar correctamente este caso se han establecido dos grandes dimensiones: Organización política del municipio y factores que influyen en el proceso participativo.

Estas dimensiones serán la temática general de la que partirá el análisis y cada variable de estudio nos aportará toda la información necesaria. Para entenderlo de una forma más gráfica podemos decir que las variables contextuales son el marco general en el que se van a desarrollar las acciones participativas y las variables sobre factores que influyen en el modelo participativo nos van a proporcionar concretamente información sobre en qué modelo participativo podríamos encuadrar cada etapa o cada proceso de participación ciudadana de forma individual.

Figura 13: *Variables de análisis.*



Fuente: Elaboración propia.

En la primera tabla se van a exponer las variables que podemos denominar como contextuales, formarán la primera parte de la investigación y nos ayudarán a conocer y profundizar en las circunstancias previas al proceso participativo. Las variables aquí presentadas nos acercan a la realidad del municipio y sus características más básicas.

Tabla 8: Variables contextuales.

Dimensiones	Variable	Operacionalización	Valores Posibles	Técnicas
Organización política del municipio	Organización institucional	Áreas concretas de participación ciudadana	Existe o no existe	Investigación documental
		Área compartida	Es compartida o no	Investigación documental
		Transversalidad	Si o no	Investigación documental
		Reglamento de participación	Si o no	Investigación documental
	Composición política	Alcaldía	Partido político	Investigación documental
		Distribución del poder	Composición del pleno	Investigación documental
		Apoyos	Gobierno en mayoría o gobierno en minoría	Investigación documental
	Compromiso político con el proceso participativo	Acuerdos políticos	Si/No	Entrevista en profundidad
		Quién asume la responsabilidad	Persona o personas designadas	Entrevista en profundidad
		Implicación de personal técnico y funcionariado	Técnicos y funcionarios/as designados.	Entrevista en profundidad

Fuente: Elaboración propia.

En esta segunda tabla se abordan las variables referentes a factores que influyen en el proceso participativo y a los resultados. Estas categorías son más técnicas y nos permiten un análisis más profundo sobre cómo se está desarrollando la participación. Con estas variables se dará respuesta a los objetivos específicos propuestos. Lo que se propone con estas variables es conocer el contexto en el que se desarrolla la participación. La primera parte atiende al contexto actual. La parte específica de organización política del municipio se analizará de forma comparada en los dos periodos de tiempo que se han seleccionado para poner énfasis en si han existido cambios relevantes.

Tabla 9: Variables sobre factores que influyen en el modelo participativo.

Dimensiones Técnicas	Variables	Operacionalización	Valores Posibles	Técnicas	
Factores que influyen en el proceso participativo	Sobre qué se participaba	Referencias participativas	Relevancia	Diagnóstico previa Si o No.	Entrevista en profundidad
			Precedentes sociales		Análisis de contenido/ Entrevista en profundidad
			Temáticas		
	Relación de los procesos participativos con la administración	Grado de relación	Escasa iniciativa ciudadana		Entrevista en profundidad
			Relación entre asociaciones y administración		
			Iniciativa de la administración con alguna intervención ciudadana		
	Quién participa	Diversidad de actores que participaban	Individuales o colectivos		Entrevista en profundidad
			Sexo	Mujer/Hombre	Análisis de contenido
			Edad	Rango edad	Análisis de contenido
			Nacionalidad	Tres nacionalidades	Análisis de contenido
	Cómo se participa	Reglas del proceso participativo	Administración pública		Entrevista en profundidad
			Administración pública y asociaciones		
		Grado de participación	Administración pública, base individual y asociaciones		Investigación documental
			Información, consulta, deliberación y decisión		
		Mecanismos de participación	Lista de mecanismos		Análisis de contenido
Telemáticos				Investigación documental.	
Calidad de la información		Analizar los canales de información	Entrevista en profundidad		
Debate sobre el proceso participativo	Deliberación	No hay deliberación pública.		Investigación documental	

		Existe deliberación entre los representantes de las asociaciones y los políticos.	Entrevista en profundidad.
		Asambleas abiertas	
Quién toma las decisiones	Proceso de toma de decisiones	Solo la Administración Administración y asociaciones Administración justifica su decisión.	Entrevista en profundidad
Evaluación	Existencia de evaluaciones	Tipos	Entrevista en profundidad
	Presupuesto	Partida presupuestaria	Entrevista en profundidad
	Órgano de seguimiento	Si/No	Entrevista en profundidad

Fuente: Elaboración propia.

1. Dimensión: Organización política del municipio.

1.1. Organización institucional: Se trata de saber qué características políticas tiene el municipio en cuanto a participación.

1.1.1. Concejalía de participación ciudadana.

1.1.2. Área concreta de participación: Si el municipio tiene o no un área concreta dedicada a participación ciudadana y en caso de tenerla, si se articula la participación mediante ella.

1.1.3. Área compartida: En caso de no tener área de participación concreta, con qué ámbito comparte su espacio la participación.

1.1.4. Transversalidad: Implicación de las demás áreas en la participación.

1.1.5 Reglamento de participación: Si tiene o no reglamento y en caso de tenerlo, cuáles son sus puntos más fuertes.

1.2. Composición política: Cómo está compuesto políticamente el ayuntamiento nos servirá para averiguar de dónde parte la iniciativa participativa y los apoyos que necesita, o no necesita, para salir adelante.

1.2.1 Alcaldía: Partido político que ocupa la alcaldía.

1.2.2 Distribución del poder: Cómo está políticamente el ayuntamiento de Madrid.

1.2.3. Apoyos: Si el partido que ostenta la alcaldía lo hace en mayoría o necesita el apoyo de otros partidos.

1.3. Compromiso político con el proceso participativo: Para que la participación funcione es vital que exista un compromiso político claro. Para averiguar el compromiso se analizarán los siguientes aspectos:

1.3.1 Acuerdos políticos.

1.3.2 Quién ha asumido la responsabilidad durante el proceso de participación.

1.3.3 Implicación de personal técnico y funcionariado.

2. Dimensión: Factores que influyen en el proceso participativo: Para averiguar el tipo de modelo participativo que se está realizando analizaremos las siguientes variables:

2.1. Sobre qué se participa:

2.1.1 Referencias participativas:

2.1.1.1. Relevancia del tema: Diagnóstico previa.

2.1.1.2. Precedentes sociales: Demandas previas de participación

2.1.1.3. Temáticas.

2.2. Relación de los procesos participativos con la administración:

2.2.1 Grado de relación.

- Escasa iniciativa ciudadana.

- Relación entre asociaciones y administración.

- Iniciativa de la administración con alguna intervención ciudadana.

2.3. Quién participa:

2.3.1. Diversidad de actores:

2.3.1.1. Individuales o colectivos.

2.3.1.2. Género: Mujer u Hombre.

2.3.1.3. Edad: Rangos de edad.

2.3.1.4. Nacionalidad: Tres nacionalidades con más presencia.

2.4. Cómo se participa:

2.4.1. Reglas del proceso participativo:

- Administración pública.

- Administración pública y asociaciones.

- Administración pública, base individual y asociaciones.
- 2.4.2. Grado de participación.
 - Información.
 - Consulta.
 - Deliberación.
 - Decisión.
- 2.4.3. Mecanismos de participación.
 - 2.4.3.1. Lista de mecanismos de participación.
 - 2.4.3.2. Presencial o telemática.
- 2.4.4. Calidad de la información:
 - Análisis de los canales de información.
- 2.5. Debate sobre el proceso participativo:
 - 2.5.1. Deliberación:
 - No hay deliberación pública.
 - Existe deliberación entre los representantes de las asociaciones y los políticos.
 - Asambleas abiertas.
- 2. 6. Quién toma las decisiones:
 - 2.6.1. Proceso de toma de decisiones:
 - Solo la Administración sin justificar.
 - Administración y asociaciones.
 - Administración justifica su decisión.

3. Evaluación:

- 3.1. Existencia de evaluaciones.
- 3.2. Presupuesto.
- 3.3. Órgano de seguimiento.

Existen variables de diferente tipo, por ello cada una deberá ser analizada de una forma y con unas técnicas diferentes. Encontramos variables cualitativas nominales y otras cuantitativas de intervalo. Algunas variables aún no tienen unos atributos bien definidos, pues los atributos irán apareciendo a largo de la investigación, sobre todo del análisis de contenido y de las entrevistas en profundidad.

También existen un conjunto de variables cuyos resultados son dicotómicos, pues interesa la presencia o no concreta de ciertos elementos.

Para esta investigación se usarán principalmente técnicas cualitativas, pero para completar cierta información relevante, también se usarán técnicas y datos cuantitativos.

5. Técnicas de investigación.

Las técnicas de investigación son el medio por el cual se va a conseguir extraer los datos necesarios para llevar a cabo nuestra investigación. Para ello, haremos uso principalmente del paradigma cualitativo, intentando indagar en los actores y mecanismos que llevan a cabo la participación ciudadana.

Las técnicas concretas que se usarán a lo largo del trabajo de recolección de datos serán:

- Entrevista en profundidad.

La entrevista en profundidad es una de las técnicas más usadas en la investigación social. Puede ser definida como “conversación provocada por el entrevistador, dirigida a sujetos elegidos sobre la base de un plan de investigación, en número considerable, que tiene una finalidad de tipo cognoscitivo, guiada por el entrevistador y sobre la base de un esquema flexible y no estandarizado de interrogación” (Corbetta, 2003).

En esta investigación se usará la entrevista en profundidad como medio para conseguir los datos necesarios, los cuales aparecerán a lo largo de la entrevista cuando se formulen las preguntas. Se ha optado por una entrevista en profundidad semiestructurada con la intención de poder analizar las variables ya expuestas, pero no descartando la aparición de otras nuevas.

Se elaboró un guion de temas y preguntas de tipo semiestructurado, de acuerdo con los objetivos y el marco teórico previo, para favorecer la expresión subjetiva de cada actor seleccionado. Las áreas temáticas que conforman el guion de la entrevista son los siguientes bloques:

1. Bloque sobre participación ciudadana en general.
2. Bloque sobre modelos participativos.
3. Bloque sobre participación ciudadana en Madrid.

Debemos tener en cuenta que este guion es orientativo, ya que, al ser una entrevista semiestructurada, se espera conseguir más información. Estos bloques son una guía para el posterior desarrollo más amplio de la entrevista. Las entrevistas fueron grabadas, previa autorización de las personas entrevistadas, se han transcrito y en las siguientes partes se procederá a su análisis. Para algunos actores, era importante el anonimato, por ello se ha respetado en todo momento que así sea.

En el proceso de realización de las entrevistas se hizo uso de diferentes técnicas como: la repetición y reafirmación, la aclaración, el cambio de tema y la animación

a ser más participativos. También durante la realización de las entrevistas se apuntaron conceptos claves, lo que también ha permitido recoger algunas observaciones propias que pueden pasar desapercibidas.

A continuación, se presenta una tabla con los cargos de las personas que se van a entrevistar:

Tabla 10: *Listado de personas entrevistadas.*

Partido Popular	
Cargos políticos (4)	Técnicos (3)
Concejales del Partido Popular vinculados al área de participación ciudadana. Cargos políticos altos e intermedios	Directores/as, subdirectores/as, jefes/as y cargos medios implicados en participación ciudadana.
Ahora Madrid	
Cargos políticos (4)	Técnicos (3)
Cargo político del Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto. Cargo político del Área de Gobierno de coordinación territorial y cooperación público-social. Concejales. Cargos políticos altos e intermedios.	Directores/as, subdirectores/as, jefes/as y cargos medios implicados en participación ciudadana.
PSOE (3)	
Representante político.	
Ciudadanos (1)	
Representante político.	
Izquierda Unida (1)	
Representante político	

Actores sociales/sociedad civil activa (6):

Actores relevantes en el proceso de participación ciudadana.

Dinamizadores/as de participación, representantes de las principales asociaciones, población activa en participación ciudadana relevante por llevar a cabo alguna iniciativa con especial incidencia (mesas de salud, cambios urbanos...)

- Federación Regional de Asociaciones de vecinos. (FRAVM)
- Plan comunitario Carabanchel Alto.
- Dinamizadores/as en los distritos.
- Miembros destacados por su activismo en asociaciones.
- Red Cimas.

Funcionarios: (4)

Dos mujeres y dos hombres. Condiciones: Más de 5 años en su puesto y con contacto directo con redes de participación, procedimientos participativos o adscripción a concejalía con temática de participación

Informantes clave: (2)

Personas que por su experiencia en el ámbito práctico o teórico de la participación ciudadana pueden resultar de interés para un análisis en profundidad de algunas cuestiones y para detectar conceptos o redes que puedan ser relevantes para la investigación.

Fuente: Elaboración propia.

La fecha de realización de las entrevistas transcurrió de marzo de 2019 a febrero de 2020, realizándose casi todas en Madrid.

La selección de las personas a las que se les realizó la entrevista fue intencional o de casos. Para la selección de los casos se atendió a cumplir con los criterios expuestos en la Tabla 10 intentando que las personas entrevistadas arrojasen conceptos e informaciones que pudieran resultar claves para esta investigación.

Para la selección de las personas entrevistadas se han seguido los siguientes criterios de inclusión:

- Personas que por su cargo político hubieran sido relevantes en la toma de decisiones o en la implementación de procesos participativos, en los dos periodos de análisis y que tengan diferentes sesgos ideológicos.

- Personas que, por su designación como técnicos, hubieran tenido vinculación con los procesos de participación ciudadana.

- Personas individuales, pertenecientes a la sociedad civil y que han permanecido activos en cuanto a participación ciudadana durante los dos periodos temporales.

- Personas con la condición de funcionario que hubieran estado en un puesto ligado a participación ciudadana, como mínimo cinco años, para cubrir nuestros periodos de análisis.

- Personas que por su formación y experiencia pueden aportar conceptos importantes en el análisis de las variables expuestas.

Asimismo, se establecieron dos criterios de exclusión:

- Aquellas personas que no eran cargos políticos o técnicos y que se detectara un discurso partidista claro a lo largo de la entrevista.

- Personas a las que se les realizara la entrevista, aun cumpliendo los criterios antes expuestos, y se detectara que no tenían conocimiento alguno sobre el tema.

Por medio de estos dos criterios de exclusión se descartaron tres entrevistas.

- **Focus groups.**

Mediante esta técnica se pretende conseguir información concreta sobre las personas que participan en los procesos participativos. Los focus groups constituyen una técnica de recogida de datos de naturaleza cualitativa, que reúne a un número limitado de personas (generalmente entre siete y diez) desconocidas entre sí y con características homogéneas en relación al tema investigado, para mantener una discusión guiada en un clima permisivo, no directivo (Krueger, 1991). Con esta técnica se pretende profundizar más en el perfil de las personas que participan ya que son claves para que los procesos de participación funcionen.

Para esta investigación se han organizado dos focus groups¹⁵ con representantes del tejido asociativo de Madrid que han vivido las dos legislaturas que se van a analizar y se han llevado a cabo en dos distritos diferentes de Madrid, con la intención principal de detectar las preocupaciones y opiniones de las personas que forman parte activa de procesos de participación ciudadana o son miembros activos de alguna asociación vecinal.

La composición del grupo de discusión es la siguiente: 6 mujeres y 6 hombres que han tenido una participación activa en los dos periodos políticos analizados.

¹⁵ Los focus groups se llevaron a cabo en septiembre y octubre de 2019.

La premisa para la elección de las personas de estos grupos fue el seguimiento de los mismos criterios de inclusión y exclusión que se expusieron para los perfiles de las que fueron entrevistadas.

Los seleccionados fueron identificados por informantes claves en función de los criterios establecidos previamente. La intención de estos grupos era conseguir un conjunto de información más amplio, el análisis de sus opiniones y de sus actuaciones en el grupo es un añadido positivo para esta investigación. Se pretendía que los protagonistas pudieran manifestar en un entorno grupal, sin la intimidación que puede suponer una entrevista individual. Se buscaba, por tanto, la libertad de grupo para expresarse en los términos y conceptos que ellos manejaban. La participación fue voluntaria y fueron invitados de forma individual.

- **Observación participante.**

Con el uso de esta técnica lo que se pretende es un contacto directo con el objeto de estudio, en este caso, con algunos de los entornos participativos. Se intenta, por un lado, acceder a entornos participativos y analizar cómo se comporta la sociedad participante y, por otro lado, conocer las razones por las cuales se llevan a cabo estos encuentros y las motivaciones de los asistentes. Tal y como indica Guasch (1997, p.35) “la observación participante es uno de los modos de investigación que permite prestar mayor atención al punto de vista de los actores”. Por tanto, la intención es analizar cómo se desenvuelven los actores en los contextos participativos. Se pretende también con esta técnica definir algunos conceptos que pueden resultar claves desde el punto de vista de los actores que están en ese momento implicados en la acción.

Esta observación participante se llevó a cabo en dos escenarios diferentes. El primero de ellos, fue desarrollado el 4 de abril y del 23 al 25 de abril 2019, promovido por Madrid Escucha, el taller se llamó *Moverse en la ciudad*. El segundo fue la asistencia a dos reuniones de Foros Locales en los barrios de Fuencarral-El Pardo y Carabanchel acompañada por dos dinamizadoras sociales.

Durante el proceso de observación se tomaron notas en un diario de campo que después fue revisado y se usó para el análisis general de las variables, ya que para esta investigación el contexto en el que se desarrolla la participación es muy relevante.

- **Investigación documental.**

Esta tesis tiene una gran parte de investigación documental, pues primero es necesario conocer las teorías y variables que sustentan los autores y autoras que tratan el tema de participación en general, y de participación ciudadana concretamente.

Esta técnica también nos será útil para averiguar cierta información e interpretar algunos de los datos que vayan apareciendo, y así complementar el análisis que se ha llevado a cabo mediante el uso de otras técnicas. En el anexo se añadirán algunos de los documentos concretos investigados, otros al no tener carácter público no se añadirán.

Los documentos analizados los podemos dividir en tres grandes grupos:

- Documentos públicos: Documentos publicados por asociaciones, por el ayuntamiento de Madrid, por empresas externas, por la universidad o por cualquier otro actor que se pueden consultar por medio de los canales oficiales de información. Aquí también se incluirían las actas de los plenos del ayuntamiento de Madrid, o los programas de los partidos políticos, por ejemplo.

- Documentos privados: Existe un conjunto de documentos, que se han podido analizar porque sus autores/as nos han dado el permiso concreto. Estos documentos no son de dominio público, en muchos casos son borradores de proyectos que después han salido a la luz de forma diferente o datos que por las que personas que implican su publicación vulneraría su derecho a la intimidad.

- Documentos periodísticos: Conjunto de artículos publicados en revistas especializadas, periódicos o páginas web, que nos pueden ayudar a entender algunas de las variables que vamos a analizar.

Tras exponer las técnicas que se van a usar para llevar a cabo esta investigación, daríamos fin a este capítulo en el que se han expuesto los objetivos de la investigación, las variables a analizar y las técnicas que se van a usar.

Damos paso, pues, al estudio de caso centrado en Madrid.

CAPITULO III: ESTUDIO DE CASO.

1. Antecedentes participativos en la ciudad de Madrid.

En sus inicios el caso de Madrid se enmarca dentro de todo el marco legislativo general anteriormente expuesto. Lo relevante de este caso son los últimos movimientos políticos que se han llevado a cabo en el caso de la participación ciudadana y en los que se proponen iniciativas no realizadas hasta ahora.

Aunque en Madrid hay precedentes claros de participación ciudadana, en estas últimas dos legislaturas, debido también al auge general de la participación ciudadana, se han multiplicado los procesos participativos. Estas iniciativas implican una voluntad política expresa para el desarrollo de dinámicas de participación ciudadana.

En este caso, los cambios más relevantes en cuanto a la introducción de estrategias de participación ciudadana, lo encontramos con el cambio de gobierno en el Ayuntamiento de Madrid. Los posicionamientos teóricos son más proclives a abrir debates y procesos participativos con la ciudadanía.

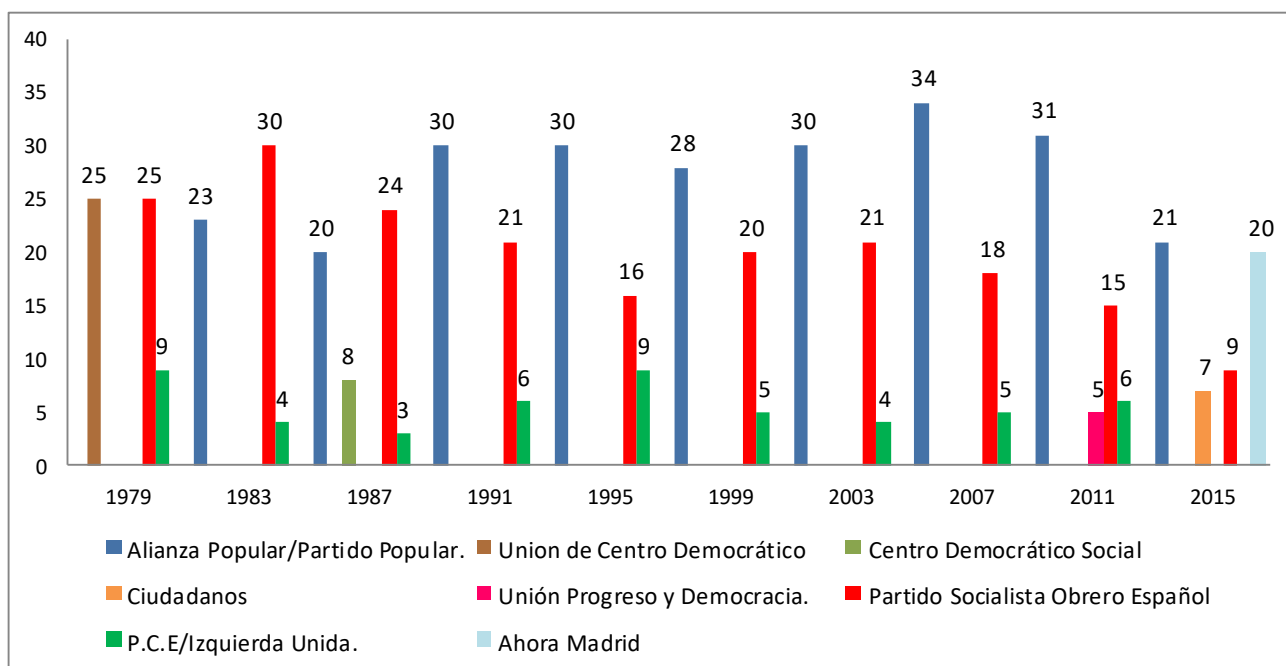
Uno de los principales canales de participación en Madrid, y en el resto de España, es la forma de participación indirecta, mediante la elección de sus representantes. En este sentido Madrid se rige por la LOREG¹⁶, que en su título III “Sistema electoral” desarrolla legislativamente las normas básicas por medio de las cuales se rige la elección de representantes, a todos los niveles, en España.

En cuanto a los resultados de las elecciones, Madrid ha tenido cambios sustanciales a lo largo de su historia, gobernando PSOE, PP y en estas últimas elecciones Ahora Madrid.

¹⁶ LOREG: Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Título III: “Disposiciones Especiales para las Elecciones Municipales”.

Para ilustrar mejor esta evolución política se muestra la figura 14.

Figura 14: *Número de concejales por partido en las elecciones municipales de Madrid.*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.

En la mayoría de las elecciones la alcaldía ha estado alternativamente en manos de PP y PSOE hasta las últimas elecciones. Los alcaldes y alcaldesas por tanto han sido de 1979 a 1987 Enrique Tierno Galván y Juan Barranco del PSOE; en Junio de 1989 Agustín Rodríguez Sahagún (solo unos meses) del Centro Democrático y Social; de 1991 hasta 2015 gobernará el Partido Popular con José María Álvarez Manzano (1991-2003), Alberto Ruiz-Gallardón (2003 al 2011) y Ana Botella (2011 al 2015); finalmente en las últimas elecciones, en Junio de 2015 será presidenta Manuela Carmena con un partido de reciente aparición, Ahora Madrid.

En cuanto al índice de participación, en elecciones no ha tenido muchos cambios, encontrándose entre un 59% (el resultado más bajo en las elecciones de 1991) y un 79% (el resultado más alto en las elecciones de 1995). En las elecciones de 2015, el índice de participación fue de un 68,42% teniendo un ligero ascenso respecto de las anteriores.

Aunque este tipo de participación es la más reconocida y usada, se usan también por el gobierno de Madrid otras formas de participación que pretenden ser más directas y cercanas a la ciudadanía.

Estas formas de participación vienen reguladas por el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana aprobado en el año 2004. Este reglamento es el desarrollo

legislativo que se desprendía del marco legal anteriormente expuesto. Ya en su exposición de motivos deja claro cuál es su intención: *“Con el presente Reglamento se pretende construir un marco jurídico adecuado a los objetivos que se persiguen, pero el modelo que se quiere implantar en el ámbito público tiene que ir más allá del establecimiento de unas normas. Esto implica que el gobierno local tiene que favorecer las condiciones, mecanismos y espacios para un ejercicio efectivo de la participación”* (Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana, 2004, pág. 3). A lo largo del texto se detalla la estructura del modelo participativo en torno a tres órganos: Consejo territoriales de los distritos, Consejos sectoriales y el Consejo director de la ciudad.

Aunque estos instrumentos no funcionan de forma muy eficaz en la actualidad, cabe destacarlos pues son mecanismos que existen y que están a la disposición de la ciudadanía, más adelante se detallará su funcionamiento.

Fuera de estos órganos institucionalizados y permanentes se han llevado a cabo diversos procesos de participación como, por ejemplo, consultas ciudadanas, pero la participación en este tipo de instrumentos ha sido muy baja. También se han llevado a cabo procesos participativos encuadrados dentro de la Agenda 21, programa ya expuesto, aunque la participación ha sido también baja e inconstante.

En los años en los que gobernó el PP con mayoría, tanto las políticas de participación como las relaciones con las asociaciones, se mantuvieron en un segundo plano. Sin embargo, con la llegada de Ruiz Gallardón primero a la Presidencia de la Comunidad Autónoma y posteriormente a la Alcaldía, esta tendencia se corrige. Se acercó a las asociaciones y movimientos vecinales y mantuvo reuniones con la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid. Tuvo en cuenta la opinión de las organizaciones para la elaboración del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de 2004.

La participación durante la legislatura 2011-2015 se centró en estrategias participativas de carácter más asociativo. Para nuestro estudio de caso serán de gran interés los planes de barrio, desarrollados en colaboración con las asociaciones vecinales y las consultas ciudadanas llevadas a cabo en diferentes distritos. Las consultas ciudadanas fueron realizadas entre 2011 y 2014 y se realizaron por medio de un cuestionario que rellenaron los vecinos y vecinas de los distritos. Las consultas llevadas a cabo y que se van a analizar son las siguientes: Chamartín Participa (2011), Moncloa-Aravaca Participa (2011), Fuencarral-El Pardo Participa (2013),

Hortaleza Participa (2013), Usera Participa (2014), Ciudad Lineal Participa (2014) y Villaverde Participa (2014).

Con las elecciones municipales de 2015 se abre otro campo político totalmente diferente al existente hasta el momento. Un partido nuevo, Ahora Madrid, con una mujer a la cabeza, Manuela Carmena, es elegido para gobernar en el Ayuntamiento de Madrid.

Este nuevo partido político recoge muchas de las ideas, e incluso de las personas, que estuvieron presentes en los movimientos sociales del 15M. En estos movimientos concretamente, se exigía a la clase política más participación ciudadana. Por la acogida de parte de las reivindicaciones de este movimiento social, parece que sus intenciones, al menos literales, son apostar por la participación ciudadana.

En las áreas temáticas nuevas del ayuntamiento se puede ver cómo este gobierno tiene sus vistas puestas en la participación ciudadana. Desde esta área, y en vinculación con otras, están poniendo en marcha algunos proyectos de participación ciudadana que resultan novedosos en esta ciudad. Entre los proyectos llevados a cabo encontramos la iniciativa de “Decide Madrid”. Esta iniciativa se basa, entre otras propuestas, en la intención de poner a la ciudadanía como centro de las decisiones políticas, destinando 60 millones de euros del presupuesto a los asuntos que importan y conciernen a los que viven en esta ciudad. Este proyecto tiene varias vertientes, como los presupuestos participativos donde la ciudadanía puede elegir dentro de unas opciones propuestas, cuál consideran mejor. En este sentido, las primeras votaciones terminaron el día 30 de junio de 2016, y entre las diferentes propuestas decididas para usar ese presupuesto destacan: 4 millones de euros dedicados a ayudar, atender y formar a las personas sin techo; 3 millones de euros para la creación de guarderías; o entre muchas otras, 40.000 euros para compra de sonómetros por parte de la policía para controlar el ruido.

Por otro lado, pueden hacer propuestas que serán evaluadas por técnicos del ayuntamiento en función de su viabilidad y de la cantidad de personas que lo apoyen. Uno de los últimos proyectos es la remodelación de la Plaza España. Esta propuesta partió desde el consistorio, se llevó a cabo una encuesta con preguntas cerradas por medio de las cuales se trataba de conocer la opinión sobre si se debe o no remodelar la Plaza España y los detalles de esta remodelación.

Para nuestro análisis se ha escogido la plataforma Decide Madrid, concretamente el proceso participativo que se llevó a cabo para la remodelación de Plaza España y el mecanismo participativo de los Foros Locales.

Lo que se pretende con el análisis en profundidad de los dos casos concretos de participación ciudadana es, una vez determinado el tipo de modelo participativo que se ha llevado a cabo en cada legislatura, profundizar aún más y contrastar si las estrategias de participación ciudadana establecidas en estos procesos coinciden con los modelos participativos.

En Madrid existen ejemplos diversos de precedentes participativos. Se van a exponer los precedentes participativos más relevantes, haciendo especial referencia a los que se han llevado a cabo en la legislatura 2011-2015, pues es el precedente más cercano, pero también se mostrarán algunos ejemplos anteriores para realizar un análisis más completo.

En 2003, con el PP en el gobierno, se pone en marcha la maquinaria de la participación ciudadana. Para ello se crean los Consejos territoriales, un Consejo Director, los Planes Especiales de Inversión y los Planes de Barrio. Todos estos planes se vieron concretados con el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana.

Antes de la entrada en vigor del Reglamento de Participación ciudadana en 2004 se habían llevado a cabo ciertos procesos participativos, pero con este reglamento se establecieron los órganos participativos más importantes y se intentó abrir canales de participación más estables.

Sin duda el precedente participativo más importante en Madrid, y por medio del cual se han articulado desde 2004 las acciones participativas, ha sido el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana. Este reglamento fue aprobado en 2004 y ha permanecido sin reforma hasta el año 2018, aunque esta cuestión se abordará posteriormente.

El Reglamento abrió el camino a una participación ciudadana más estructurada y con unos órganos estables de participación. Estos órganos serán los Consejos territoriales de los distritos, los consejos sectoriales y el consejo director de la ciudad.

- Los Consejos Territoriales de los Distritos: Según el artículo 54 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana, estos consejos se articulan como *“órganos de participación, consulta, información y propuesta acerca de la actuación municipal, que permite la*

participación de los vecinos, sus colectivos y las entidades ciudadanas de un distrito en la gestión de asuntos municipales”. Son, por tanto, órganos canalizadores de la participación ciudadana.

- Consejos sectoriales: Se regulan en el artículo 60, 61 y 62 del Reglamento, en el cual se definen estos consejos sectoriales como *“órganos de participación de carácter consultivo que canalizan la participación de los vecinos y sus asociaciones en los grandes sectores o áreas de actuación municipal”*. Cada consejo sectorial tiene su reglamento específico de organización. El número de consejos sectoriales ha ido cambiando ya que son consejos para un área específica.
- Consejo director de la Ciudad: Este instrumento también es un órgano consultivo y de gobierno de la ciudad. Lo cierto es que, a pesar de ser un órgano obligatorio, ha hecho poco por la participación ciudadana. Desde 2004 que se contempló su creación en el artículo 65 del Reglamento, sus reuniones han sido escasas e infructuosas.

Estos órganos contemplados legalmente como canalizadores de la participación ciudadana han resultado poco prácticos y su uso ha sido muy limitado. Actualmente de nueva creación, encontramos los foros locales, adscritos a los distritos, están funcionando de una forma más eficaz en cuanto a implicación ciudadana. Estos foros locales son interesantes para nuestra investigación, pues Ahora Madrid hará un uso importante de ellos.

Según la propia definición del Ayuntamiento de Madrid los foros locales son: *“los espacios de participación en los que todas las vecinas y vecinos y las entidades sin ánimo de lucro se pueden reunir para debatir y trabajar en iniciativas para mejorar la ciudad desde la perspectiva de sus barrios y distritos. Hay un Foro Local en cada uno de los 21 distritos de la ciudad”*¹⁷ Estos espacios participativos tienen un doble objetivo, por un lado, impulsar la participación ciudadana y la implicación activa de la ciudadanía y de las entidades sin ánimo de lucro en todas las etapas de los procesos participativos desde los distritos y por otro, fomentar el diálogo abierto y que estos foros locales sirvan como espacios de rendición de cuentas.

Como precedentes que se mantienen en la actualidad, en cuanto a participación ciudadana, también encontramos las consultas ciudadanas o encuestas de opinión. Estos dos instrumentos están diseñados para que la ciudadanía pueda intervenir en las decisiones públicas, cuando así sea necesario. La participación en estos

¹⁷ La definición se encuentra recogida en la siguiente página web: <https://foroslocales.madrid.es/>

instrumentos de intervención directa ha sido baja. Se han llevado a cabo diversas consultas ciudadanas por distritos, teniendo en cuenta la población de cada distrito y las personas que han participado, la media de participación en este tipo de instrumentos sería aproximadamente de un 2,8 %¹⁸ para el periodo de tiempo comprendido de 2004 a 2013.

Otro instrumento participativo que ha estado presente y que ha servido como precedente, son los procesos participativos desarrollados dentro Agenda 21. La Agenda 21 es concebida como una herramienta para trabajar sobre el avance hacia el desarrollo sostenible. El Ayuntamiento de Madrid, acuerda en el Pleno del día 27 de septiembre de 1996, adherirse a la Carta de Aalborg y con ello iniciar el proceso de Agenda 21. Esto supuso poner en marcha una serie de mecanismos participativos por medio de los cuales la ciudadanía tenía la opción de mejorar la ciudad y los distritos. Esta participación se articuló por medio de los Planes de Acción de Agenda 21 que se han llevado a cabo en todos los distritos de Madrid.

Por medio de estos Planes de Acción se llevaron a cabo consultas ciudadanas en los distritos con un resultado muy bajo en cuanto a participación, oscilando entre un máximo de participación en el distrito de Barajas de un 1,07% de votos, lo que equivalía a 446 votos de una población total de 42.000¹⁹, y un mínimo en el distrito de Fuencarral-El Pardo con una participación de 0,14% de votos, que equivale a 281 votos de una población total de 206.688²⁰.

Como parte del desarrollo de la participación ciudadana también se han llevado a cabo en los distritos Planes Estratégicos y Planes Especiales de Inversión. La participación ciudadana en estos planes se ha desarrollado, generalmente, por medio de las asociaciones existentes en los barrios. No todos los Planes Estratégicos ni los Planes Especiales de Inversión han contado con estrategias de participación ciudadana. Cabe apuntar que, aunque algunos de ellos sí que han tenido participación ciudadana, esta ha sido poco notoria para el desarrollo general de los planes.

Estos precedentes en muchos casos se han seguido desarrollando en los dos periodos concretos que vamos a analizar. Por lo cual, además de ser precedentes, se

¹⁸ Datos obtenidos calculando la parte proporcional de las personas que viven en un distrito entre las personas que han participado. Los datos sobre consultas ciudadanas están accesibles en Portal de datos abiertos del ayuntamiento de Madrid.

¹⁹ Datos obtenidos del Informe de Resultados de la consulta pública sobre el plan de acción de la Agenda 21 del distrito de Barajas. Junio 2006. Área de Gobierno Medio Ambiente y Servicios a la Ciudad. Madrid.

²⁰ Datos obtenidos del Informe de Resultados de la consulta pública sobre el plan de acción de la Agenda 21 del distrito de Fuencarral-El Pardo. Julio 2006. Área de Gobierno Medio Ambiente y Servicios a la Ciudad. Madrid.

han consolidado por medio de la creación de órganos, haciendo de esta participación algo duradero y no solo puntual.

Una vez expuesta la presentación del caso y los antecedentes participativos, se va a realizar un primer análisis concreto de Madrid. Para ello se analizarán las características básicas del municipio con la intención de que comprenda de una forma más completa el contexto global que se va a analizar. Este apartado está compuesto por variables de tipo contextuales, por lo cual nos va a servir para adentrarnos de forma más detallada en las características de Madrid.

2. Contexto social y político de la ciudadanía de Madrid.

En primer lugar, se analizarán las características propias del municipio tales como: Su tamaño, características básicas de la población teniendo en consideración que estas características básicas no han cambiado sustancialmente en las dos etapas políticas analizadas.

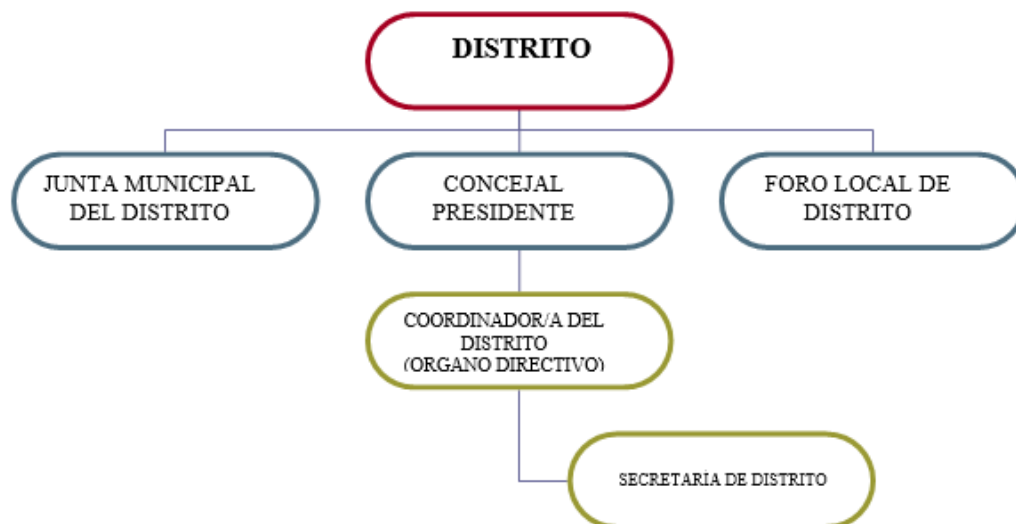
En referencia al tamaño del municipio y su división por distritos encontramos que Madrid tiene una extensión de 604,45 km² se sitúa a la cabeza de los municipios más grandes de España, la ciudad de Madrid es uno de los municipios más grandes y más dinámicos, en cuanto a su población y su vida en general.

Se encuentra dividida en 21 distritos, que aglutinan un conjunto de barrios, esta división además de ser territorial atiende a razones organizativas.

Con el acuerdo de la Junta de Gobierno de Julio de 2006²¹ se delegan en los distritos nuevas competencias y a su vez se crean algunas nuevas para una gestión más eficaz en el ámbito local más cercano y se crean unas bases más sólidas en los distritos.

Cada distrito tiene sus peculiaridades por su composición poblacional y por donde se está situado, pero todos tiene al menos la organización que se muestra en la figura 15.

Figura 15: Organización de los distritos.



Fuente. Elaborado a partir de los de los datos de la página web de www.madrid.es

Cada distrito cuenta con su propia Junta Municipal de Distrito, estos órganos son fruto de la descentralización territorial y un intento por acercar la ciudadanía a

²¹ Acuerdos Junta de Gobierno/Organización y competencias. Organización y Estructura de los Distritos. Juntas Municipales: Delegación de Competencias en los Concejales Presidentes y en los Gerentes de los Distritos Fecha de la disposición: 27/07/2006.

los poderes públicos. Son considerados órganos de representación ya que pretende ser un órgano colegiado compuesto por los representantes políticos y los representantes vecinales. En función de los resultados electorales la composición política de estas juntas será diferente la última composición vigente en los distritos es la llevada a cabo en septiembre de 2019.

El foro local de distrito es un espacio de participación donde se pueden trabajar iniciativas de participación ciudadana. Esta herramienta tiene dos objetivos principales, impulsar la participación ciudadana y fomentar el diálogo entre las entidades locales, la ciudadanía, las organizaciones sin ánimo de lucro y las juntas municipales. Estos foros no trabajan de forma aislada, ya que los 21 se reúnen para poner en común las cuestiones más relevantes surgidas. Cabe apuntar que esta herramienta se desarrolló durante el gobierno de Ahora Madrid y se integró en la estructura que existía en cada distrito.

Cada distrito es diferente en cuanto a la composición sociodemográfica y esto hace que tengan necesidades diferentes. Los órganos participativos hacen que estas necesidades sean canalizadas y recogidas por el ayuntamiento de Madrid. Este flujo de información también funciona al revés, cuando el ayuntamiento de Madrid necesita realizar alguna acción, por medio de los distritos, usa estos órganos para estar más cerca de la ciudadanía.

Analizar todos detalladamente no es nuestra intención, nos centraremos en el análisis participativo de Madrid en general y se mostrará algún ejemplo concreto de propuestas participativas por distritos.

Si atendemos la población de Madrid, cabe apuntar que es diversa, en cuanto a género, edades y nacionalidades. Debemos tener en cuenta que Madrid es el término municipal más poblado de España, según los datos del INE²² de 2019 y es una ciudad que destaca por su diversidad. Para hacernos una imagen general de cómo es la población de Madrid vamos a analizar el sexo, la edad y la nacionalidad de la ciudadanía.

De esta manera podemos trazar un perfil de las personas que componen Madrid y luego revisar estos datos junto con los de participación.

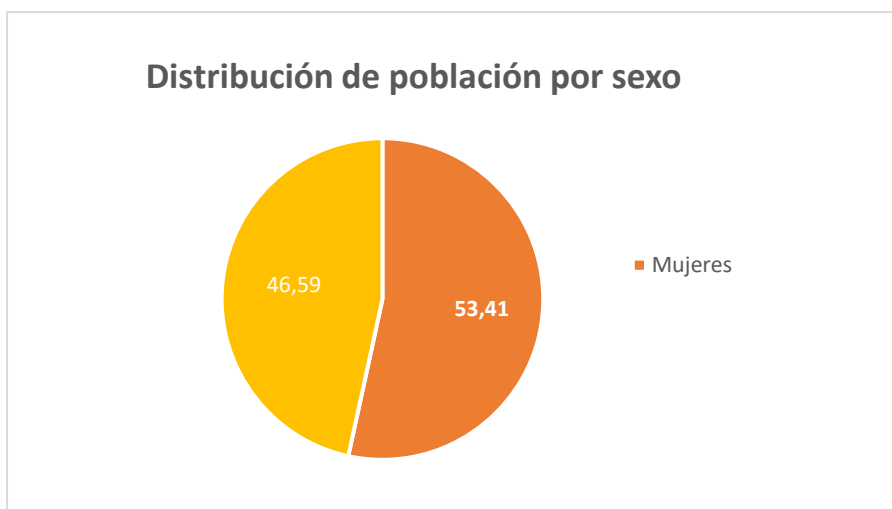
- Sexo:

En cuanto a la división entre mujeres y hombres, la presencia de ambos sexos está bastante equilibrada. En datos absolutos, en Madrid conviven censados

²² <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2911#!tabs-tabla>

1.553.899 hombres y 1.780.831 de mujeres. Lo podemos ver de forma más clara en el Figura 16.

Figura 16: *Distribución de la población de Madrid por sexo.*

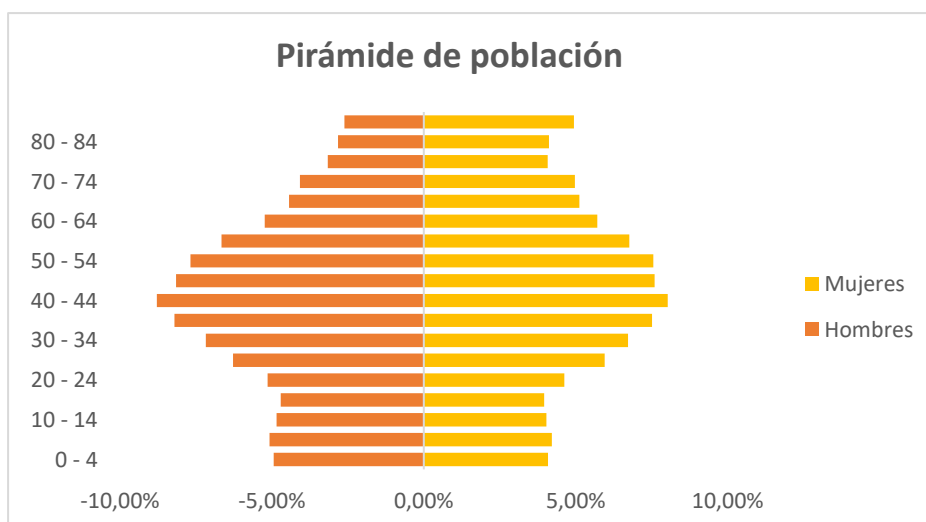


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE para 2020.

- Edad:

La pirámide poblacional de Madrid se encuentra dentro de la normalidad para los municipios grandes. Está en consonancia con la pirámide poblacional a nivel nacional. Encontramos más personas en el rango de edad de 40 a 44 años. Cabe destacar que, en la misma línea de los resultados a nivel nacional, la proporción de mujeres es mayor en el rango 80-84 años debido a una mayor esperanza de vida de las mujeres.

Figura 17: *Pirámide de población Madrid.*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE para 2020

- Nacionalidad:

El porcentaje de personas de nacionalidad extranjera en Madrid es del 13,1% sobre el total. Entre ellas destacan especialmente tres nacionalidades²³: las personas procedentes de Rumania que suponen un 10,3%, China 8,5% y Ecuador con un 5,5% sobre el total de personas extranjeras en Madrid. Si atendemos a zonas geográficas destacarían las personas provenientes de América Latina y el Caribe. Para nuestro estudio por lo tanto se van a tener en cuenta estas tres nacionalidades más representadas.

Como se ha mostrado Madrid tiene unas características propias que hacen de ella una ciudad peculiar y principal en España. El contexto político y social junto a los antecedentes participativos pretenden mostrar una imagen de la ciudad en la que ambos partidos van a desarrollar la participación ciudadana, entiendo que el contexto siempre va una variable a tener en cuenta.

A continuación, se va analizar cómo ha sido la participación ciudadana con el gobierno del Partido Popular, como ha sido con el gobierno de Ahora Madrid y se presentará una perspectiva comparada de ambas etapas.

²³ Según el Boletín de población extranjera publicado por el ayuntamiento de Madrid a fecha 1 de Julio de 2018

3. La participación ciudadana en el gobierno del Partido Popular (2011-2015)

1. Introducción.

El Partido Popular gobernó esta etapa que va desde 2011 hasta 2015, pero anteriormente ya había estado gobernando. Desde 1991 el Partido Popular había gobernado en Madrid, por lo que parte de los procesos participativos llevados a cabo en esta época, se estaban ya desarrollando en legislaturas anteriores. Si tenemos que marcar una fecha como relevante en cuanto a participación ciudadana, sin duda será el año 2004 con la publicación del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, promulgado por el gobierno del Partido Popular. A partir de este hecho legislativo, se crearon muchos de los órganos que actualmente están vigentes y se empezó a tener en consideración estrategias de participación ciudadana.

Como se ha comentado, muchos de los procesos participativos llevados a cabo en la etapa política que se va analizar, ya se estaban desarrollando anteriormente, como los planes de barrio o las consultas ciudadanas. Por lo que el gobierno, de Ruiz Gallardón primero y de Ana Botella después, siguieron en la misma línea ya marcada en cuanto a participación ciudadana.

Esta etapa se caracteriza en general por una fuerte apuesta de la participación por medio de las asociaciones, encontrando en casi los procesos participativos asociaciones de tipo vecinal o de intereses concretos. Cabe destacar que durante esta etapa se firmaron muchos acuerdos²⁴ con la FRAVM en referencia concretamente a los planes de barrio y esta federación de asociaciones fue uno de los actores clave en participación en esta etapa.

A pesar de que, como se ha afirmado anteriormente, las políticas de participación ciudadana en esta etapa son continuistas, los procesos participativos desarrollados nos aportan suficiente información como para analizar nuestras variables y establecer las características necesarias para determinar el tipo de modelo participativo que se llevó a cabo en esta etapa.

Para conocer en profundidad el contexto en el que se desarrolla la participación ciudadana entre 2011 y 2015 se va a exponer la organización política que tenía el municipio y tras esto se analizarán los factores que influyen en el proceso

²⁴ - Acuerdo sobre compromisos electorales con la FRAMV: <https://aavvmadrid.org/noticias/el-candidato-del-pp-a-la-alcaldia-de-madrid-firma-un-acuerdo-de-compromisos-electorales-con-la-fravm/>
- Ver anexo Planes de Barrio 2013-2016.

participativo y la existencia de evaluaciones de estos procesos como cierre o reformulación.

2. Organización política del municipio.

Es importante para esta investigación conocer cómo se organizaba políticamente el municipio y si existía o no, por ejemplo, un área concreta de participación ciudadana, pues el interés político en la participación se puede ver reflejado en la institucionalización de la misma.

Podemos afirmar que para esta etapa no existe un área concreta que se dedique de forma exclusiva y principal a la participación ciudadana, sino que estaba integrada en el área de Gobierno, Familia, Servicios Sociales y Participación Ciudadana. En esta área de gobierno la participación ciudadana es una temática compartida con otras materias que son también muy relevantes para este gobierno local. Por lo que la participación quedaba un poco diluida dentro de un área que tenía otras materias de suma importancia.

Cabe apuntar que en 2013 se lleva a cabo una reestructuración orgánica por medio de la cual, la participación ciudadana que estaba integrada dentro del Área de Economía, Empleo y Participación ciudadana, pasa al Área de Gobierno, Familia, Servicios Sociales y Participación ciudadana. Con este cambio se da un poco más de énfasis a la participación ciudadana, pues amplía sus competencias.

Se puede mostrar de forma más clara por medio de las competencias que atribuye el BOAM²⁵ a esta nueva área concreta:

- Área de Gobierno, Familia, Servicios Sociales y Participación Ciudadana: Según el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid (BOAM) 6.918 del 14 de Mayo de 2013 esta área *“constituye uno de los niveles esenciales de la organización del Ayuntamiento de Madrid a la que corresponden las competencias ejecutivas en materia de familia e infancia, servicios sociales y atención a las personas en situación de dependencia, mayores, inmigración y cooperación al desarrollo, voluntariado, igualdad de oportunidades, educación, juventud y participación ciudadana”* (p, 10). Entre las competencias de esta área, las referidas concretamente a participación ciudadana eran: Mantener las relaciones en materia de participación con los demás organismos y asociaciones; establecer nuevas vías de participación;

²⁵ Documento completo disponible en: https://sede.madrid.es/csvfiles/UnidadesDescentralizadas/UDCBOAM/Contenidos/Boletin/2013/MAYO/Ficheros%20PDF/BOAM_6918_13052013153951472.pdf

todo lo relacionado con los órganos de participación ciudadana expuestos en el reglamento de participación; proponer a los órganos municipales la aprobación de los Planes Especiales de Inversión y Actuación y de los Planes de Barrios. Esta área tiene unas competencias muy importantes como, por ejemplo, servicios sociales, a la cual se dedica gran parte del presupuesto, quedando la participación algo diluida.

Este conjunto de competencias a las que se hace alusión, se centraban más en la participación ciudadana por medio de órganos y asociaciones que en la participación ciudadana de base individual. Además, esta área tenía asociada una Delegación General de Participación Ciudadana y Voluntariado que era la que articulaba de forma más concreta todas las intervenciones relacionadas con la participación. Antes de la reestructuración, también existía la Delegación General de Participación Ciudadana y en este aspecto, los cambios no han sido sustanciales. Esta Delegación propone dos vías de participación ciudadana, la que se lleva a cabo mediante los órganos designados para ello denominándola participación orgánica y encontrando en ella participación ligada a las asociaciones y a los Consejos Territoriales y los Consejos Sectoriales. Y una participación de base más individual centrada en consultas populares en los diferentes distritos. También potencia mucho la relación con las asociaciones, siendo estas últimas una de las bases más estables de participación y relación que mantuvo el ayuntamiento de Madrid.

En este sentido y según nuestro análisis, la importancia que el Partido Popular daba a la participación ciudadana venía articulada concretamente por esta Delegación General más que por el área, ya que dentro de un área tan extensa se difuminaba bastante.

Dado que la participación ciudadana se va desarrollar siempre teniendo en cuenta otras áreas de gobierno, como por ejemplo cuando se participa en procesos que implican cambios en urbanismo, bienestar social o medio ambiente, es relevante para esta investigación conocer si la participación ciudadana se tenía en cuenta como algo transversal al resto de áreas. En este caso al encontrarse la participación ciudadana dentro de un área que ya es compartida, la transversalidad se convierte en necesaria. Los procesos participativos que se han llevado a cabo, casi siempre, han tenido que contar con otras áreas. Por ejemplo, los planes de barrio debían contar en ocasiones con el área de urbanismo, pues algunas de sus acciones iban encaminadas a mejoras urbanas. Aunque políticamente no esté concebida como algo transversal, por las propias dinámicas que se adoptaban podríamos determinar que tenía un carácter importante de transversalidad.

Para que pueda existir y desarrollarse la participación ciudadana es necesario que exista un marco legislativo que abale la realización de las acciones necesarias para llevar a cabo procesos participativos. En este sentido, como ya se adelantaba, como norma jurídica principal encontramos el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de Madrid que fue aprobado por un gobierno del Partido Popular. En este primer reglamento existía mucho margen de desarrollo administrativo posterior. El propio reglamento establecía órganos a desarrollar, que posteriormente fueron puestos en marcha. Aun así, si bien el reglamento supuso un buen marco jurídico inicial para conceptualizar y aplicar la participación ciudadana, con el cambio de contexto hubo partes del propio texto y órganos que se quedaron obsoletos o en desuso. A pesar de que en la legislatura de 2011 a 2015 el Partido Popular ostentaba una mayoría, no propuso ninguna reforma a este texto, que debemos recordar estaba vigente desde 2004. Por ello, mientras el tipo de asociacionismo y la forma de participar iba cambiando, esta norma jurídica se mantenía tal cual.

Desarrollado el breve marco legislativo de actuación de la participación ciudadana es interesante conocer cómo estaba estructurado el gobierno del Partido Popular, pues dentro de las variables contextuales nos puede mostrar los cambios que han podido existir, quién estaba al mando de las políticas participativas y qué relevancia tenían.

Tras las elecciones de 2011, la alcaldía perteneció al Partido Popular con mayoría, pero hubo cambios dentro de la legislatura. En las elecciones de mayo de 2011 el cabeza de lista era Alberto Ruiz-Gallardón, que fue elegido como alcalde. El 22 de diciembre de ese mismo año, Alberto Ruiz-Gallardón deja su puesto para incorporarse como Ministro de Justicia. A partir de ese momento, se ponen en funcionamiento los mecanismos contemplados para este caso y en el Pleno de Madrid²⁶ se convoca una sesión extraordinaria, celebrada el martes 27 de diciembre de 2011, en la cual el orden del día dicta lo siguiente:

“Punto 1. Propuesta de la Alcaldía para quedar enterado de la proclamación por la Junta Electoral Central de doña Carmen Rodríguez Flores como concejala de este Ayuntamiento a efectos de cubrir la vacante producida por la renuncia de don Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, y toma de posesión por la interesada, en su caso, de dicho cargo.

²⁶ Pleno del Ayuntamiento de Madrid publicado en BOAM nº 6581 (28/12/2011)

Punto 2. Elección de alcalde y toma de posesión del cargo”²⁷

Mediante esta sesión del pleno y la posterior publicación del BOAM nº 6581, Ana María Botella Serrano, que era la número dos en las listas, es elegida como alcaldesa de Madrid. Este cambio no supuso mayor relevancia a nivel institucional que el ya expuesto, ya que siguió con una línea de gobierno muy parecida, pero se ha estimado que es reseñable.

La distribución del poder en esta etapa es relevante, pues una mayoría absoluta puede dar más libertades al gobierno para emprender acciones, de igual modo es importante los partidos que se encuentran en la oposición y el poder que estos pueden acumular. En las elecciones de 2011 el PP obtuvo mayoría con 31 concejales de los 57 posibles, seguido por orden de representantes por el PSOE 15 concejales, IU 6 concejales y UPD 5 concejales. Esto provocó que, aunque el PSOE fuera una fuerte oposición, con tan solo 15 concejales estaba lejos del poder que le otorgaban al Partido Popular sus 31 concejales.

El Partido Popular gobernó con la mayoría suficiente para no necesitar apoyos políticos. Muestra de esto, es que el partido de gobierno aprobó todos los Presupuestos Generales del Ayuntamiento de Madrid sin contar con el voto a favor de ningún otro partido, mostrando así una línea clara de actuación que se mantendrá durante todo su mandato.

Si algo es notable en cuanto a la participación ciudadana de tipo institucional, y así se ha puesto de manifiesto en el marco teórico, es que existe un compromiso político con los procesos participativos. En esta etapa, al tener el Partido Popular mayoría, la participación ciudadana se emprendía bajo sus condiciones generales. Aunque en ocasiones había algunas interpelaciones por parte de la oposición *“podíamos estar de acuerdo en el fondo de la cuestión, la necesidad de que existieran procesos de participación ciudadana, ahora... la forma y la transparencia con la que se llevaban a cabo era otra cuestión”* (entrevistado/a 1, cargo político IU). Por las entrevistas podemos determinar que en la etapa del Partido Popular el consenso era alto, pues al tener la mayoría no necesitaban de grandes acuerdos políticos, *“Una mayoría no es una carta blanca para gobernar a tu antojo, pero sí nos dio la libertad para poder, en ese momento concreto, hacer las políticas que creíamos más adecuadas para nuestros barrios”* (entrevistado/a 3,

²⁷ Orden del día publicada en: https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCPleno/Actividad/Pleno/2011/27%20de%20diciembre%20de%202011%20Extr/OD_PE_27_12_11.pdf

cargo político PP). Aun así, en grandes procesos participativos como los Planes de Barrio se contó con la opinión de otros partidos que estaban en la oposición “*era algo necesario, en Madrid, había y hay, mucha desigualdad entre distritos y establecer estrategias que implicarán a la sociedad era en su momento necesario y hasta me atrevería a decir innovador*” (entrevistado/a 1, cargo político PSOE). Existía por tanto cierta intencionalidad política en desarrollar procesos de participación ciudadana, pues de no ser así, al tener mayoría absoluta, no tenían la necesidad de llevar a cabo procesos participativos si no nacía del gobierno esta intención.

El hecho de que exista intencionalidad política es el primer paso para determinar la importancia de los procesos participativos. El segundo paso sería la asunción de responsabilidad por parte del gobierno, de algún área o persona en concreto para el desarrollo de estrategias participativas. En esta etapa, la responsabilidad recae en un proceso de abajo a arriba. El último responsable es el personal político, pero la mayoría de los procesos, no los gestionan ellos directamente “*es difícil desde un puesto político controlarlo todo, en ese momento había plena confianza en que los técnicos, funcionarios y demás colaboradores estaban llevando a cabo una buena tarea, y así nos parecía*” (entrevistado/a 3, cargo político PP) Sin embargo, la comunicación en ocasiones no era tan directa, “*cuando ves llegar al técnico o al funcionario de turno, sabes que tiene marcadas unas directrices, pero que su jefe no tiene ni idea, en muchas ocasiones, por no decir la mayoría, conocíamos nosotros mejor los entresijos de los procesos participativos que los políticos que venían a echarse la foto y poco más*” (entrevistado/a 1, sociedad civil) esta respuesta hacía referencia a la gestión del PP.

Lo cierto es que, aunque la responsabilidad última fuera una responsabilidad política, cada pieza que articulaba los procesos de participación era importante y en esta etapa esa responsabilidad política, aunque era asumida en su totalidad, en la práctica en ocasiones quedaba un poco difusa.

Conocer la implicación y responsabilidad asumida por los cargos políticos es interesante y principal, pero en la práctica en muchas ocasiones las personas que se encontraban al frente de los procesos participativos, los que acudían a las reuniones vecinales y los que eran la “cara visible” del ayuntamiento eran los técnicos y funcionarios, por ello sin la implicación de estos difícilmente se podrían haber articulado procesos participativos. La implicación del personal técnico y funcionario durante esta etapa podría calificarse como alta. Muchas de las personas implicadas

en participación ciudadana venían desarrollando ya esta labor anteriormente, lo que les hacía tener una experiencia bastante amplia. Esta experiencia no aseguraba el buen desarrollo de los procesos participativos, pero sí nos revela una implicación fuerte para que en su momento los procesos siguieran las direcciones marcadas por la cúpula política.

Aun teniendo buenas intenciones sobradas, al analizar las entrevistas se denotaba que parte de esta administración tenía unas nociones muy básicas sobre participación ciudadana, lo que incidía directamente en el resultado final. A parte de que se aludía a que, en ocasiones, llevar a cabo procesos de participación ciudadana incluía un sobre esfuerzo por su parte, ya que gran parte del personal tenía otras áreas que cubrir, el no tener personal específico y formado en participación ciudadana pudo suponer un obstáculo importante en el desarrollo de los procesos participativos.

Habiendo expuesto la organización política del ayuntamiento, dónde y de qué manera se concebía la participación ciudadana, la intencionalidad política y el compromiso del personal técnico y funcionariado, vamos a pasar al análisis de los factores que influyen en los procesos participativos en concreto.

3. Factores que influyen en el proceso participativo.

Existen un conjunto de factores que influyen en los procesos participativos y que determinan su devenir. Con este conjunto de variables se pretende analizar precisamente cuáles son estos factores que influyen, la incidencia de estos en los procesos participativos y en el establecimiento de los diferentes modelos de participación ciudadana.

Previo al proceso de participación ciudadana, se considera relevante la existencia de un diagnóstico (FEMP, 2006; Gomà y Font,2001; Navarro 2000), cuanto más extenso y detallado mejor se conocerá el escenario previo y mejores serán los enunciados participativos.

En este primer periodo analizado, la mayoría de los proyectos cuentan con la realización de un diagnóstico previo, pero es cierto que en muchos casos ese diagnóstico es más un marco teórico plagado de términos técnicos y datos, que un análisis completo sobre la situación real. Esto nos lleva a determinar que en esta etapa los diagnósticos previos en cuanto a participación ciudadana no eran muy relevantes para la realización de procesos participativos.

Dentro de la realización de un diagnóstico previo o de forma aislada, es importante conocer si existen demandas previas de participación. Para esta etapa existían demandas previas de participación, sobre todo desde el asociacionismo. Las asociaciones intentaban canalizar lo que consideraban prioridades para los barrios, pero en muchas ocasiones estos mensajes no llegaban a ninguna parte. Aún así en Madrid encontramos una intencionalidad clara y directa por parte del tejido asociativo de hacer llegar sus reivindicaciones lo más lejos posible. En este caso el ayuntamiento de Madrid ha encontrado en la FRAMV un fuerte interlocutor, canalizador de estas demandas previas y actor clave.

Desde este gobierno la mayoría de los procesos participativos que se llevaron a cabo fueron de iniciativa institucional, por lo cual, aunque pudieran recoger parte de las demandas previas, algunas veces, esa no era la sensación que le daba a la sociedad. Esta fue una de las cuestiones que surgió en los focus groups y se planteaba por la mayoría de los asistentes que, si la iniciativa siempre era institucional, a veces, se podían dejar de lado temas que eran más importantes para su día a día.

Durante esta legislatura existían organizaciones y asociaciones, sobre todo de índole vecinal, que ya traían un conjunto de demandas previas que no habían sido satisfechas en legislaturas anteriores. Aunque parece que en esta legislatura se intentó hacer un esfuerzo por recoger algunas de estas demandas, lo cierto es que tenía poco impacto.

Entrando, ahora sí, en los diferentes procesos participativos llevados a cabo, en este tema cabe analizar las temáticas sobre las que se participaba, porque esto supone un entendimiento más amplio de las dimensiones de los procesos participativos llevados a cabo. Las temáticas participativas han ido cambiando con el contexto, tanto político como social. Por norma general existen un conjunto de reivindicaciones que suelen persistir como lo son los temas relacionados con el urbanismo, el medio ambiente, la salud y la educación.

En muchos de los procesos participativos aparecen estas temáticas también como recurrentes, pero es cierto que existían ocasiones en que las temáticas sobre las que se participaba venían determinadas más por la agenda política que por una demanda previa. Esto hacía sentir bastante frustración a parte de las personas que participaban, pues desde sus asociaciones, juntas de distritos u otras organizaciones, percibían que a veces la necesidad de imponer ciertas temáticas era más un tema político que de mejora de las condiciones por medio de procesos de participación

ciudadana. Según nuestras entrevistas, parte de la ciudadanía que ya participativa podía sentirse “estafada”²⁸ al comprobar que proceso participativo tras proceso participativo no eran incluidas sus prerrogativas o sus intereses concretos.

Determinadas las temáticas más recurrentes y entendiendo que los procesos participativos llevados a cabo siempre tenían una iniciativa administrativa, conocer el grado de relación de la administración con los procesos participativos nos arrojará luz sobre el modelo participativo desarrollado.

En este periodo temporal la relación del gobierno con las asociaciones es muy evidente, así por lo menos se contempla desde un punto de vista político, *“el edificio se construye sobre una representación territorial de los vecinos en los distritos, el modelo se construye sobre una representación de los movimientos asociativos de forma sectorial por las áreas de gobierno, de forma que quedaba configurado un modelo en que se cerraba con algo que...”* (entrevistado/a 2, cargo político PP) y así se hace notar también en las estrategias de participación ciudadana llevadas a cabo durante su mandato. Siendo su principal punto de apoyo las asociaciones, también promovieron algunos procesos participativos a nivel individual, siendo pioneros en la introducción de formas de participación telemáticas.

La participación en esta etapa fue articulada principalmente por los consejos territoriales. El problema principal detectado en estos órganos establecidos por el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana, fue que participaban en bastante mayor medida las personas pertenecientes a asociaciones, y al tener el pleno del consejo un número limitado de participantes (51), esto disminuía la posibilidad de que fuera una participación más individualizada.

Desde el punto de vista de la sociedad civil, esa relación entre asociaciones y la administración era un poco más débil, aunque seguía siendo la forma más común de comunicarse, también la sociedad civil percibía que los consejos territoriales no eran una herramienta muy útil. Así lo expresaban en ambos grupos de discusión ya que, aunque todos/as habían escuchado hablar de este órgano, pocos habían participado de forma directa en él. Así también lo parece indicar parte de las entrevistas a la sociedad civil *“los consejos territoriales supongo, que cuando se plantearon en el Reglamento Participativo, tenían más sentido, porque en mi barrio, por ejemplo, no había a penas estructuras participativas, pero en los últimos 10 años es un órgano bastante poco útil, o así me lo parece mí”* (entrevistado/a 4, sociedad civil). Podemos afirmar con nuestros datos que, en la relación entre

²⁸ Palabra utilizada textualmente durante la entrevista.

administración y procesos participativos, para nuestro primer periodo de análisis primó una relación centrada, principalmente en las asociaciones y de tipo jerárquico. Aunque las asociaciones tenían un papel vital, en los procesos participativos donde la participación era individual, esta relación jerárquica se acentuaba hasta el punto de que la ciudadanía carecía totalmente iniciativa o poder de incidencia alguno.

Aunque sea una obviedad, la participación ciudadana no tiene sentido si la ciudadanía de forma individual o de forma grupal participa, por ello se debe realizar un análisis de las personas que participan.

Como se ha adelantado, la participación ciudadana en esta etapa se articuló principalmente por medio de las asociaciones. En 2015, al cierre de esta etapa, Madrid contaba con aproximadamente 1.889 asociaciones de las cuales 1.299 estaban declaradas como de “utilidad pública”²⁹. Es por ello que parte de las acciones de participación ciudadana se llevaban a cabo centradas en las asociaciones. Esto también se muestra en los Planes de Barrio, contando con las asociaciones para consensuar actuaciones y para hacer el seguimiento a estas inversiones. De 2011 a 2015 participaron un total de 68 asociaciones para 45 Planes de barrios en los diferentes distritos. Este tipo de participación por medio de asociaciones es la más predominante, sin embargo, también se llevaron a cabo procesos participativos de base individual. Por ejemplo, por medio de los procesos participativos denominados “*Madrid Participa*” entre 2011 y 2015 se llevaron a cabo consultas ciudadanas en diversos distritos. Este tipo de procesos contaba con una participación individual y consistían en un cuestionario que rellenaban las personas de forma voluntaria y anónima con diversas preguntas de toda índole. Se debe apuntar que el acceso a los datos de dichas encuestas es muy limitado.

Si hacemos hincapié en la participación por género, respecto a la participación de la ciudadanía en las actividades propuestas en los planes de barrio, se puede afirmar que la participación entre hombres y mujeres es bastante proporcional. La participación de mujeres está en torno a una media de 48,85% en el conjunto de los procesos participativos, mientras que de hombres encontramos una participación del 46,90%. Como se puede comprobar la diferencia entre ambos géneros no es reseñable, en cuanto a cada proceso en particular tampoco se destacan diferencias en cuanto a género.

²⁹ Datos obtenidos del informe: Estrategia de gobierno abierto de la ciudad de Madrid “gobernar con la ciudadanía” realizado por la Dirección General de Calidad y Atención al Ciudadano y la Dirección General de Participación Ciudadana y Voluntariado en 2015.

En el caso de los procesos participativos de “*Madrid Participa*”, en cuanto al género las mujeres parece que participan un poco más, aunque la diferencia entre géneros tampoco es reseñable.

Si analizamos el género alejándonos de los procesos que arrojan datos concretos, lo cierto es que en la participación en asociaciones según nuestras entrevistas y la observación participante llevada a cabo si encontramos diferencias notorias. Si bien a nivel de votación encontramos número muy parecidos cuando analizamos la participación en las asociaciones y los cargos orgánicos, las mujeres se encuentran en una oposición de infrarrepresentación. En algunas entrevistas de la sociedad civil, sobre todo en las realizadas a mujeres, se percibe cierto malestar por la dificultad de conciliar la vida familiar, laboral y asociativa de una forma que les permita participar activamente. En las asociaciones que podemos encontramos sobrerrepresentación de la mujer son en las ligadas a la salud y la educación, pero incluso en estas no siempre ocupan cargos predominantes.

La edad, es otro indicador sociodemográfico que nos interesa. La edad de personas que participan es más compleja de hallar, si bien las diferencias entre géneros no eran notorias en cada proceso participativo de los planes de barrio, sí encontramos que existen propuestas participativas más ligadas a personas jóvenes, incluso a niños y niñas, y otras propuestas que afectan a personas de mayor edad. Aun así, podemos encontrar que la mayoría de las personas que participaron se encontraron en los rangos de edad de 20 a 30 años y de 30 a 40 años, concentrando esta amplia horquilla el grueso participativo.

Respecto a los rangos de edad para los procesos participativos de “*Madrid Participa*” encontramos que el rango de edad de 40 a 49 es el que más participaba mientras que la población de menos de 18 años es la que arroja datos más bajos de participación. Es por ello que no se pueden hacer afirmaciones tajantes sobre la edad de la participante, aunque sí podemos afirmar que cuando los procesos participativos están dirigidos a personas adultas (más de 18 años) la mayoría de las personas que participan tiene una edad entre 30 y 40 años por norma general.

Dado que Madrid es una ciudad dinámica y diversa, se ha tenido en consideración realizar un análisis sobre la nacionalidad de las personas que participan. Es por ello que podemos afirmar que en cuanto a la nacionalidad de las personas participantes en los planes de barrio destaca la nacionalidad española con

más de un 80% de media en todos los procesos participativos y se desconocen el resto de nacionalidades que han participado.

En lo que se refiere a “Madrid Participa” la nacionalidad española despunta con más de un 90% y se desconoce la nacionalidad del resto de participantes.

Si tuviéramos que trazar una imagen general de las personas que participan en esta etapa, diríamos que son hombres y mujeres, con una media de edad de entre 30 y 40 años y de nacionalidad española. Siendo este perfil muy general, sí que podemos afirmar que no coincide con la composición poblacional de algunos distritos, encontrando una sobreexposición de este perfil participativo en casi todos los procesos participativos. Aun así, aunque se ha trazado un perfil individual, sí que cabe apuntar que con los datos que tenemos, cuando la participación es por medio de las asociaciones, como es la mayoría de los casos de esta etapa, el perfil varía un poco, encontrando más participación masculina y subiendo un poco el rango medio de edad.

Conocemos ya el perfil de las personas que participan, pero dentro de los procesos participativos ¿Quién establece las normas participativas? ¿Qué influencia tienen estos participantes en el establecimiento de normas?

Pues bien, las reglas de los procesos participativos venían establecidas por norma general por parte de la administración pública en esta etapa. Pero existen algunos procesos participativos, como por ejemplo los planes de barrio, en los que colaboraban con las asociaciones para establecer algunas de las reglas de los procesos o algunas de las prioridades a tener en consideración. Por medio de las entrevistas llevadas a cabo, esta etapa siguió la estela ya marcada por la anterior, pero profundizó un poco más en las relaciones con las asociaciones y esto permitió un diálogo más amplio. Aunque realmente se contaba con que la población a título individual pudiera colaborar en el establecimiento de reglas para los procesos participativos, esto no ocurrió. Según el análisis llevado a cabo, esto se debe más a que en los gobernantes del Partido Popular existía una mayor consideración sobre que las reglas en los procesos las deben establecer los gobiernos, ya que son los que deben asumir las responsabilidades. Es por todo esto que podemos afirmar que la ciudadanía a título individual no tenía poder ni incidencia alguna en el establecimiento de las normas del proceso participativo, mientras que las asociaciones sí tenían ciertos niveles de injerencia en algunos procesos participativos, por lo que podían existir reglas de procesos realizadas entre la administración y las asociaciones.

Establecidas las normas en los procesos participativos, es la hora de participar, por lo que nos preguntamos ¿Cuál es el grado de participación de la ciudadanía en los procesos participativos? Esta pregunta tampoco tiene una respuesta sencilla, el grado de participación varía en función de los mecanismos y los procesos participativos que se lleven a cabo. En el caso de esta primera etapa cabe destacar que de las cuatro formas que definen nuestro grado de participación se llevaron a cabo tres: Información, consulta y deliberación.

- Información: Para esta y para la siguiente es importante reseñar que la normativa jurídica en España protege el derecho a la información, siendo este un derecho fundamental. Por lo cual no es de extrañar que algunos procesos participativos hayan contado con este escalón participativo como única herramienta participativa.

- Consulta: En este caso, la consulta también fue una práctica habitual en los procesos participativos. Por ejemplo, el proceso participativo “*Madrid Participa*” se basaba principalmente en una consulta por medio de unos cuestionarios. Cada escalón es acumulativo por lo que para el proceso que hemos puesto de ejemplo, encontramos que se llevó a cabo una campaña de información y tras esto se llevó a cabo la consulta por medio de los cuestionarios.

La siguiente figura muestra uno de esos carteles informativos:

Figura 18: Cartel informativo consulta "Usera Participa"



Fuente: Cartelería usada para informar a la ciudadanía sobre la recogida de cuestionarios, obtenida de la página web del ayuntamiento de Madrid.

También se desarrollaron folletos informativos para los diferentes distritos. En ellos se animaba a participar y se detallaba dónde se podían encontrar los cuestionarios y la página web para rellenarlos online. Los cuestionarios constaban de entre 18 y 20 preguntas con respuesta cerrada, que podía ser sí o no, o contestar conforme a una escala que se proponía³⁰.

Tras la realización de esta consulta se llevó a cabo un informe de la situación de los distritos, pero la participación ciudadana terminó en el momento en que el o la ciudadana entregó su cuestionario.

- Deliberación: Para esta etapa la deliberación fue escasa, ya que supone un compromiso más estrecho en cuanto a participación ciudadana se refiere. Aun así, podemos encontrar casos de procesos en los que existe este grado de participación. Para que exista deliberación debe existir un poder de negociar. Uno de los ejemplos más relevantes son los Planes de Barrio, en ellos ciertas asociaciones de vecinos tuvieron ese poder de negociación para incluir algunas iniciativas que luego se llevarían a cabo. Los Planes de Barrio contaban desde sus inicios con la intención de que participaran asociaciones vecinales, es por ello que todos los planes llevados a cabo contaron con el acuerdo de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM) y con asociaciones de los barrios afectados. Por ejemplo, en Plan de Barrio de Bellas Vistas y Almenara (Tetuán) se afirma que “*Se convocaron reuniones con la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid y las Asociaciones de Vecinos de cada barrio, siempre que se encuentren legalmente representadas. La finalidad de estas sesiones es elaborar un documento inicial que contempla programas y actuaciones concretas a ejecutar valoradas como prioritarias con el objetivo de mejorar el bienestar y la calidad de vida en cada barrio*” (Documento oficial, Madrid Plan de Barrio Almenara 2012-2015, pp 8)³¹. En los Planes de Barrio se llevan a cabo lo que denominan “actuaciones consensuadas” demostrando aquí que existe cierto grado de poder por parte de la ciudadanía en estos procesos y encontrando, por tanto, deliberación.

³⁰ Un ejemplo de este tipo de cuestionarios, es el que llevo a cabo en el distrito Fuencarral-El Prado, que está disponible en la siguiente dirección web:
https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/07_Documentacion/Consultas/2013_Fuencarral-El_Pardo/Cuestionario.pdf

³¹ Documento completo en
https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/Planes_Barrio/2012-2015/01_Almenara/Caracteristicas_Actuaciones_2012-2015_Almenara.pdf

Todos estos “escalones participativos” se desarrollan en procesos concretos que usan diferentes mecanismos. A lo largo de este análisis se han destacado diversos procesos participativos por su importancia o por su relevancia en la propia investigación, pero cabe apuntar que existen diversos procesos participativos en esta etapa como ya se ha dejado patente, pero vamos a destacar los más importantes, que son los siguientes:

- Planes de barrio.
- Planes estratégicos.
- Encuesta ciudadana “Madrid Participa”.
- Foros locales.
- Consultas ciudadanas.
- Mesas sectoriales.
- Juntas de distrito (órgano participativo estable)

Siendo estos los principales procesos y mecanismos, como se podrá ver más adelante, alguno de ellos han sido clave en el modelo participativo desarrollado por el Partido Popular.

La forma de participar en esta etapa en los diferentes procesos también fue diferente en función del proceso. A lo largo de esta etapa hubo procesos que se hicieron de forma únicamente presencial y otros en los que se podía participar de forma presencial y de forma telemática. En los procesos participativos en los que la ciudadanía puede participar de forma online, lo hace entrando en la página web www.madridparticipa.es o llamando al número de teléfono 010, ejemplo de esto es que en los procesos participativos de Madrid Participa, en los folletos informativos incluían esta página web.

Figura 19: Extracto folleto informativo *Madrid Participa Villaverde*.



Fuente: Imagen obtenida del folleto informativo de la consulta participativa en Villaverde.

Aunque es cierto que se fomenta la participación telemática para el conjunto de las consultas de las que tenemos datos (14 de 21), la media de participación telemática es del 15% aproximadamente encontrando un 23,47% como dato más alto y un 6,23% como dato más bajo en cuanto a participación telemática. El análisis de esta participación, por tanto, arroja unas cifras muy dispares entre la participación presencial y la participación telemática.

Previamente y durante la participación, desde nuestro marco teórico se considera importante entender cómo accede la ciudadanía a la información, por ejemplo, qué procesos de participación existen, dónde y cómo se puede participar, etc...

Los canales de información de los procesos y mecanismos participativos que existían eran muy diversos. Pero para esta etapa se destacaría, sobre todo, dos canales informativos, las asociaciones y dinamizadores en los distritos como canalizadores de la información y también la elaboración de folletos y cartelería informativa. El uso de las redes sociales como canal de información de masas en esta etapa prácticamente no existe. También existen otro conjunto más informal de hacer llegar a la ciudadanía la información y es por medio de otras personas que participan o por medio de actores claves. Por ejemplo, en las evaluaciones llevadas a cabo sobre las consultas ciudadanas en los distritos, el conocimiento sobre los canales de participación ciudadana no podemos considerarlo alto ya que por ejemplo

solo alrededor de un 25%³² conocía que se realizaban encuestas a los vecinos. El canal de información que más afirmaban conocer era las “Sugerencias y reclamaciones al Ayuntamiento de Madrid”. Alrededor de un 40%³³ de los diferentes ciudadanos y ciudadanas de los distritos afirmaban conocer este canal de comunicación.

En palabras del personal político de esta etapa se afirma que “...*evidentemente eran formas de comunicación un poco ineficientes en la medida en la que tendríamos que haber tenido más capacidad y más potencial para comunicar directamente con el vecino*” (entrevistado/a 2, cargo político Partido Popular). Esta afirmación parece ser compartida por los miembros entrevistados de la sociedad civil ya que a no ser que formaran parte ya de las estructuras participativas, de alguna asociación o tuvieran un interés especial centrado en alguno sector, la información llegaba de forma inconstante y difusa. En los grupos de discusión también se percibía esa sensación de falta de información haciendo entender que, si se hubieran enterado de algunos procesos, quizás hubieran participado.

Conocemos cómo se desarrollan las normas y quién las desarrolla, el perfil de las personas que participan y cómo acceden a la información, pero una vez que se está realizando el proceso participativo, ¿qué margen de deliberación tienen estos actores? La deliberación es básica en los procesos participativos pues vamos a entender mejor el tipo de participación que existe. La deliberación puede ser de diferentes tipos. En referencia a nuestros modelos participativos, hemos establecido tres escalas de deliberación.

En los procesos participativos llevados a cabo por el Partido Popular, encontramos principalmente dos escenarios. Algunos en los cuales no existe deliberación pública a no ser que la ley así lo establezca y otros en los que la deliberación se ha llevado a cabo entre los representantes de las asociaciones y los políticos. Uno de los mejores ejemplos de este último tipo de deliberación son los procesos participativos de los Planes de Barrio, en ellos se establecía un proceso de deliberación en el cual los políticos, o los representantes de estos en los distritos, y las asociaciones vecinales representadas principalmente por la FRAMV, llevaban a cabo procesos de deliberación conjuntos procurando posturas intermedias entre las

³² Datos obtenidos a partir de los informes proporcionados por un antiguo cargo político, que fueron publicados en la web del ayuntamiento de Madrid y que fueron realizados por empresas externas como IKERFEL.

³³ Datos obtenidos a partir de los informes proporcionados por un antiguo cargo político, que fueron publicados en la web del ayuntamiento de Madrid y que fueron realizados por empresas externas como IKERFEL

políticas y acciones propuestas por el ayuntamiento y las necesidades de cada distrito.

Desde el punto de vista del gobierno se hace hincapié en que en esta etapa lo que se procuró fue buscar un consenso con la ciudadanía, que se crearan planes consensuados. Pero sin deliberación es difícil llegar a consensos. La oposición no parece ir en consonancia con esta idea ya que afirman textualmente *“Considero que algunos procesos se investían de un falso consenso, es decir que se anunciada que X proyecto era fruto de un proceso de consenso y deliberación entre los representantes políticos y los representantes vecinales, pero en muchas ocasiones se podía constatar que el “consenso” era puramente un trámite”* (entrevistado/a 1, cargo político PSOE).

Por otra parte, los representantes de la sociedad civil parecen llegar a un punto en común en cuanto a que existía cierta deliberación, aunque en muchos casos era insuficiente. Lo constatable es que en los planes de barrio existían acuerdos previos firmados por los representantes políticos y la FRAMV, aparte de que concretamente en estos procesos se llevaban a cabo reuniones con las asociaciones vecinales.

En todos los planes de barrio se contempla lo siguiente *“Se convocaron reuniones con la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid y las Asociaciones de Vecinos de cada barrio, siempre que se encuentren legalmente representadas. La finalidad de estas sesiones es elaborar un documento inicial que contempla programas y actuaciones concretas a ejecutar valoradas como prioritarias con el objetivo de mejorar el bienestar y la calidad de vida en cada barrio.”*³⁴ Del mismo modo, se concretaban un conjunto de reuniones que parecen indicar que existía deliberación conjunta, por ejemplo, en las comisiones de los planes de barrio se concretaba reuniones tales como, revisión y actualización de las demandas vecinales ³⁵. En otro tipo de procesos participativos, como las consultas ciudadanas de Madrid Participa o las consultas realizadas para cambios legislativos, no consta que existiera deliberación alguna. Establecer estrategias deliberativas, debatir, discutir y aportar es muy importante para que los procesos participativos sean mejores, al igual que lo es el hecho del proceso de toma de decisiones. Si hemos tenido deliberación, pero esta no es tenida en cuenta a la hora de tomar decisiones, de poco servirá.

Para esta etapa la responsabilidad final de los procesos participativos es política, por lo que la toma de decisiones se lleva a cabo prácticamente de forma

³⁴ Extracto contenido en la presentación de todos los planes de barrio realizados de 2011 a 2015.

³⁵ Reunión organizada el 11/06/2012 Plan de Barrio de Fontarrón, distrito Puente de Vallecas.

única por parte de la administración. Es cierto que desde la sociedad civil se apunta que, en ocasiones para algunos procesos concretos como por ejemplo los planes de barrio, la administración les proporcionaba alguna información, sobre todo, en los casos en los que en reuniones previas se había alcanzado alguna decisión sobre una intervención concreta y luego esta no se podía llevar a cabo. Cada gobierno tiene su propio proceso de toma de decisiones, pero parece evidente que, en esta etapa, esa acción era individual y no se contaba para ello con las asociaciones, ni existía una justificación clara y pública de la decisión. Para la ciudadanía en esta etapa era prácticamente imposible llevar a cabo un seguimiento del proceso participativo y enterarse del porqué de las decisiones.

Así parece constar en las entrevistas con la sociedad civil, quienes afirman que, incluso estando inmersos en asociaciones, es decir, siendo público informado, en muchas ocasiones no estaban al corriente de las decisiones políticas.

Los expertos consultados parecen indicar también que esto era una práctica habitual en esta etapa, *“las decisiones se tomaban de forma individual, porque desde el gobierno se entendía que eran los únicos con legitimación suficiente como para tomar esas decisiones. Y creo que este gobierno tampoco hubiera entendido otra forma de hacer las cosas.”* (entrevistado/a 1 informante clave).

Si entendemos los procesos participativos encuadrados dentro las políticas públicas cada parte del proceso participativo debería de tener una evaluación. Es por ello que se realiza un análisis sobre la existencia o no de evaluaciones y el tipo.

4. Evaluación y presupuesto.

Durante esta etapa los procesos participativos realizados contaron con evaluaciones de diferentes tipos. Algunos procesos participativos fueron evaluados por agencias externas o por los expertos de la universidad. Otras evaluaciones fueron internas realizadas por parte de los encargados del proceso participativo concreto, así lo afirman los técnicos del ayuntamiento de Madrid. Por ejemplo, en los planes de barrio según nuestras entrevistas, se llevaban a cabo evaluaciones públicas con el tanto por ciento de cumplimiento de los planes. Estas evaluaciones tenían un doble objetivo, por un lado, cuantificar el avance de las propuestas de los planes de barrio y por otro lado que la ciudadanía constatará el cumplimiento de estas propuestas.

La mayoría de esas evaluaciones no conllevaron una reformulación de los planes, pero sí se usaron como base para planes siguientes.

Desde la administración la evaluación supone un gran esfuerzo, que en ocasiones puede no venir acompañado de un presupuesto concreto, lo que provoca que estas evaluaciones no sean todo lo buenas que pueden ser.

Las personas entrevistadas de la sociedad civil coinciden en el hecho de que las evaluaciones llevadas a cabo resultan, en todo caso, insuficientes.

Para que todo el proceso participativo se lleve a cabo, además de, como comentamos antes, el hecho de que exista iniciativa política y personas que participen, también es vital la asignación de un presupuesto, pues todas las acciones participativas necesitan de una dotación presupuestaria para su realización.

Los procesos participativos llevados a cabo que necesitaban una partida presupuestaria siempre han contado con ella. Pero a lo largo del proceso participativo parece que en alguna ocasión estas partidas han sido reducidas o insuficientes.

Según los datos a los que hemos podido tener acceso de 2011 hasta 2015, se llevó a cabo una inversión, por ejemplo, en los planes de barrio de 27.631.392,33³⁶ euros. Lo cierto es que mientras la inversión en los planes de barrio siguió adelante, no podemos constatar que existiera presupuesto más allá de estos procesos.

Según las entrevistas llevadas a cabo a la sociedad civil, las personas que trabajaban activamente en los distritos notaron una disminución del presupuesto dedicado a participación, sobre todo, en los últimos años. La oposición política también destaca que muchos proyectos se quedaron parados al no disponer de un presupuesto suficiente, aunque no tenemos documentación suficiente como para avalar estas afirmaciones.

Los procesos participativos llevados a cabo deben contar con un órgano que de seguimiento de estos, este órgano puede advertir sobre la evaluación o sobre problemas en el presupuesto. En los procesos participativos llevados a cabo se designaron órganos concretos de seguimiento, como comisiones mixtas compuestas por el tejido asociativo y los técnicos del ayuntamiento, comisiones de seguimiento solo compuestas por técnicos y otras llevadas a cabo solo por la sociedad civil, como por ejemplo por los dinamizadores de los barrios.

En función del proceso participativo se ha designado un órgano de una forma u otra, pero los procesos participativos analizados y la información recogida por medio de las entrevistas, confirma que sí existían órganos de seguimiento y que se establecían reuniones periódicas para llevar a cabo este seguimiento del proceso.

³⁶ Documento privado proporcionado por uno de los técnicos del Ayuntamiento de Madrid.

Para esta etapa encontramos principalmente dos procesos participativos importantes, complejos y desarrollados a lo largo del tiempo cuyo análisis nos va a arrojar luz sobre los modelos participativos que se establecerán posteriormente.

A continuación, se va a exponer la siguiente etapa de análisis, y tras esta se hará una comparación y se establecerán algunos resultados relevantes.

4. La participación ciudadana en el gobierno de Ahora Madrid (2015-2019)

1. Introducción.

Esta etapa temporal destaca por un hecho relevante y hasta ahora inaudito en el Ayuntamiento de Madrid, es la irrupción del partido político Ahora Madrid. Este partido de nueva creación, se presenta por primera vez a las elecciones locales en 2015 y las gana. Aunque en otros lugares de España este hecho estaba empezando a aflorar, que precisamente en la capital, un partido de nueva creación logrará alcanzar la alcaldía fue sin duda un hito histórico, más aún teniendo en consideración que el Partido Popular venía de gobernar de forma ininterrumpida seis legislaturas.

La aparición de un nuevo partido siempre resulta, desde el punto de vista las ciencias sociales, cuanto menos interesante. Ahora Madrid surge de la confluencia de otros partidos, como es Podemos e Izquierda Unida entre otros. Fue presentado oficialmente el 6 de marzo de 2014³⁷. Desde su propia página web se definían como *“espacio de confluencia en el que participan Podemos, Ganemos Madrid, Izquierda Unida, Equo y personas que no pertenecen a ningún partido”*³⁸

Es un partido que se define abiertamente de izquierdas y así lo demuestra su programa previo. En este programa encontramos una referencia directa a la participación ciudadana denotando ya la importancia que esta va a tener. En el “Programa Metropolitano”³⁹ existe diversas alusiones no solo a la necesidad de incentivar la participación ciudadana en general, sino a cómo hacerlo, en el punto 2.4 titulado *“Incluir la participación ciudadana como forma de gestión”* de este mismo programa ya hacen una mención directa a esto afirmando que *“La gestión democrática de los asuntos comunes precisa de la implicación de la ciudadanía en las decisiones y en el desarrollo activo de las acciones que permiten fortalecer el territorio. Para que la participación ciudadana sea real debe ser distribuida y efectiva y contar con instrumentos válidos, mediante presupuestos participativos, el desarrollo de herramientas digitales de debate y la capacidad de proponer y crear espacios donde se fomente la capacidad de gestión ciudadana”* (pág 24).

Aun así, en todo el texto encontramos más de 40 menciones directas sobre el tema de la participación ciudadana.

³⁷ https://www.eldiario.es/politica/podemos-ganemos-presentaran-ahora-madrid_1_4346299.html

³⁸ <https://www.ahoramadrid.org/>

³⁹ Denominación dada por el partido Ahora Madrid al programa con el que se presentaron a las elecciones de 2015.

La ciudad de Madrid que se encuentra este partido cuando llega, en cuanto a participación ciudadana, es bastante estática, teniendo en cuenta que el Partido Popular seguía unas líneas continuistas. Por lo que debe enfrentarse a la construcción de un proyecto de participación ciudadana, que tal y como está concebido, conlleva mucho tiempo y esfuerzo.

La constante de la participación ciudadana en todo el programa y la integración de algunos miembros en el partido que estaban muy ligados a estructuras participativas, muestra un compromiso claro con la participación ciudadana que a continuación vamos a ver como se ha desarrollado.

Lo primero que se va a exponer es la organización política que desarrolla una vez que Ahora Madrid gana las elecciones y accede al gobierno de Madrid. Tras esto analizaremos todas las variables que componen los factores que influyen en el proceso participativo para cerrar esta parte con el estudio de las evaluaciones realizadas, el presupuesto y los órganos de seguimiento.

2. Organización política de la participación ciudadana.

La organización política del gobierno en cuanto a la participación ciudadana es importante para demostrar la intención política que existía.

Lo primero que debemos analizar es la existencia de áreas o concejalías en las que aparezca o de la que sea protagonista la participación ciudadana. En esta etapa encontramos dos áreas diferentes en las cuales la participación ciudadana es el concepto central. El sentido de esta división en dos áreas de participación ciudadana es que una estaría centrada en la participación con base colectiva y otra en la participación con base individual.

En el gobierno de Ahora Madrid la participación ciudadana, como se ha comentado, se divide en dos áreas que vienen definidas de la siguiente manera:

- Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social: Según el BOAM número 7.432 de 15 de junio de 2015 a esta área *“le compete el impulso, supervisión y coordinación de planes territoriales (especiales de inversión, de barrio, de acción inmediata); coordinación y supervisión de la ejecución de las políticas municipales en los distritos; planificación y supervisión del proceso de descentralización municipal; supervisión del funcionamiento de plenos y consejos territoriales, y recepción y seguimiento de las relaciones con las organizaciones sociales. Asimismo, se encargará de impulsar programas y convenios de colaboración con el tejido asociativo”* (pág. 5). Esta área en concreto se encargaría,

por tanto, de la participación ciudadana de base asociativa y por medio de órganos municipales en los distritos.

- Área de Gobierno de Participación ciudadana, Transparencia y gobierno abierto: Según el mismo BOAM *“le compete promover la participación territorial; gestión comunitaria de servicios y espacios públicos; participación digital; impulso y protección de la participación; cooperación y voluntariado, e innovación social. Transparencia y rendición de cuentas: derecho de acceso a la información; datos abiertos; huella normativa; seguimiento y evolución de plan estratégico, y calidad y atención al ciudadano”* (pág.6). Esta área según su definición y sus competencias se centraría más en la participación de base individual, junto con otras materias. Además, cuenta con una Dirección General de Participación Ciudadana por medio de la cual lleva a término muchas de las ideas políticas sobre procesos participativos.

Como se puede observar por las competencias atribuidas a cada área, la participación ciudadana es central. Esto indica que existe una iniciativa política para implementar estrategias de participación ciudadana bastante intensa. Aunque la participación ciudadana comparte área con otros ejes prioritarios de este gobierno como, por ejemplo, la transparencia y el gobierno abierto, lo cierto es que las competencias en cuanto a participación son muy amplias.

Que exista transversalidad en el tema de la participación ciudadana, como se comentaba anteriormente debe ser un punto importante a destacar, ya que el ejercicio participativo puede y debe atravesar muchas áreas diferentes.

En este gobierno, podemos afirmar que existe transversalidad de la participación ciudadana. Entre las dos áreas antes nombradas esta transversalidad es casi obligatoria, sin embargo, en este análisis se ha denotado que también existe presencia de participación ciudadana en otras áreas, como pueden ser la Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad o con el Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible, ya que algunos procesos de participación ciudadana han estado también ligados a estas áreas.

El marco legislativo nos va a marcar también unas líneas de actuación, en este caso el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana fue aprobado en el año 2004 y es el que está vigente para ambos gobiernos, pero el 14 de mayo 2018 el gobierno de Ahora Madrid llevó a cabo una modificación parcial. Esta modificación fue sometida a Consulta Pública y tras los procedimientos pertinentes, fue aprobada. Además de modificar algunas partes de la exposición de motivos, imprimiendo una voluntad política mayor hacía la participación, gran parte de las modificaciones iban

encaminadas a los movimientos asociativos. Añade también que potenciará los medios de comunicación locales e incorporará el uso de nuevas tecnologías de la información.

Con esta modificación se dota de una nueva organización al Consejo Sectorial que pasa a denominarse Consejo Sectorial de Asociaciones y otras Entidades Ciudadanas. Se crea el Censo de Entidades y Colectivos Ciudadanos que tiene dos objetivos principales expuestos en el artículo 29.1 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana:

- *“Obtener el reconocimiento ante el Ayuntamiento de Madrid, de las entidades y colectivos en él inscritos para garantizarles el ejercicio de los derechos reconocidos en este Reglamento, en la forma que en cada caso se especifica; todo ello sin perjuicio de los Ficheros de Entidades o Colectivos establecidos o que se puedan establecer en otros servicios municipales.*

- *Permitir al Ayuntamiento conocer en todo momento los datos más importantes de la sociedad civil de la ciudad, la representatividad de las entidades y colectivos, el grado de interés o la utilidad ciudadana de sus actividades, su autonomía funcional y las ayudas que reciban de otras entidades públicas o privadas”*

Junto a la introducción de este nuevo organismo se amplía la Declaración de Interés Público Municipal que sustituye a la anterior Declaración de Utilidad Pública, pudiendo con este cambio acceder a dicha declaración iniciativas, actividades o proyectos concretos.

También se insta a la creación de la Escuela del Campus Asociativo de Madrid que actuará como un órgano colegiado de asesoramiento y participación en las materias de formación y capacitación destinadas al sector asociativo de la ciudad.

Estos cambios suponen una adaptación normativa a nuevos contextos políticos y sociales. Dado que el contexto político y social ha cambiado desde 2004, esta modificación supone un interés por parte del gobierno en ampliar el marco legislativo vigente para poder desarrollar la participación ciudadana en unos límites legales más amplios.

Conocer la distribución del poder nos va a llevar a entender el margen de discrecionalidad que tenía este gobierno. Lo primero que debemos afirmar es que la alcaldesa de Madrid durante toda la legislatura fue Manuela Carmena Castrillo. Esta fue elegida como candidata a la alcaldía por medio de unas primarias con el 63,4%

de los votos⁴⁰ en marzo de 2015 y tras las elecciones locales fue designada alcaldesa.

Como se comentaba en la introducción, en las elecciones de 2015 ocurre algo nuevo y es que Ahora Madrid, partido de nueva creación, y Ciudadanos, consiguen representación política por primera vez en el Ayuntamiento de Madrid. Este hecho provoca que exista una nueva distribución del poder. En las elecciones de 2015 el partido que obtuvo más concejales fue de nuevo el Partido Popular con 21 concejales, sin embargo, acabó gobernando Ahora Madrid que tenía 21 concejales con el apoyo de los 9 concejales del PSOE. Ciudadanos obtuvo en estas elecciones 7 concejales completando así el reparto total.

Además de entrar nuevos partidos, también desaparecieron otros como UPyD e Izquierda Unida, este último se integró en parte en el proyecto de Ahora Madrid.

Dado que no consiguió la mayoría absoluta, Ahora Madrid necesitó llegar a un acuerdo con el PSOE para que sus 9 concejales aprobaran la nueva corporación local encabezada por Manuela Carmena⁴¹. Este hecho, en la práctica, ha tenido consecuencias claras, por ejemplo, para la aprobación de todos los presupuestos necesitaron el apoyo del PSOE y para ello tuvieron que negociar esos presupuestos. En cuanto a participación ciudadana, concretamente para los presupuestos participativos, Ahora Madrid también necesitó el apoyo de los concejales del PSOE, viéndose en la obligación de llegar a acuerdos políticos para que ese apoyo fuese posible.

Que el gobierno de Ahora Madrid necesitará apoyo, conlleva la obligación de establecer acuerdos políticos. Como se ha comentado, Ahora Madrid no estaba gobernando en solitario, por ello en ocasiones les era difícil aprobar las propuestas en el pleno, aunque casi siempre contaron con el apoyo del PSOE. Un ejemplo de esto es la aprobación de la modificación del Reglamento orgánico de participación ciudadana, en este caso tanto Partido Popular como Ciudadanos votaron en contra, no encontrando un consenso político fuerte para una norma que articule toda la participación ciudadana.

En esta etapa, por medio de las entrevistas, podemos determinar que el consenso en este caso era medio, *“si por nuestro equipo hubiera sido, se hubieran llevado a cabo muchos más procesos participativos, pero teníamos dos escollos importantes, uno, creo que el principal, tener que llegar a acuerdos económicos y*

⁴⁰ <https://www.elmundo.es/madrid/2015/03/30/55198539268e3e74748b456c.html>

⁴¹ https://elpais.com/ccaa/2015/06/11/madrid/1434035612_723688.html

otro, que sabíamos que, aunque nosotros siempre íbamos a pedir diez, al final nos quedaríamos en el mejor de los casos con seis o siete” (entrevistado/a 2, cargo político Ahora Madrid). La necesidad de llegar a acuerdos también propició algunos cambios en planteamientos iniciales *“reconozco, que algunas propuestas eran demasiado ambiciosas, aun estando de acuerdo en la necesidad, había que ajustarse a otros criterios y en eso era donde nosotros nos plantábamos”* (entrevistado/a 1, cargo político PSOE). Es por ello, que durante la etapa de gobierno de Ahora Madrid fue necesario un esfuerzo político amplio para llevar a cabo procesos de participación ciudadana, pero tanto Ahora Madrid como el PSOE se mostraron abiertos a consensos durante toda la legislatura.

En el tema de la asunción de responsabilidades, en el caso del gobierno de Ahora Madrid parece existir un consenso entre personal técnico y cargos políticos, en torno a que la responsabilidad recae en *“el concejal en última instancia, claro. O sea, el concejal y todo su equipo... pero el concejal en última instancia”* (entrevistado/a 1, personal técnico Ahora Madrid) En este caso concreto debemos tener en cuenta que, al existir dos áreas diferenciadas, el trabajo también se ha llevado de forma diferenciada. En el Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social las reuniones entre técnicos, funcionarios y cargos políticos eran más asiduas, conociendo el personal político las necesidades participativas de los barrios. *“Era importante estar presente políticamente donde antes no se había llegado y aunque físicamente era complicado estar en todas partes, las reuniones formales e informales, para atender las necesidades y opiniones de las organizaciones vecinales, eran casi diarias”* (entrevistado/a 3, cargo político Ahora Madrid). En el caso del Área de Gobierno de Participación ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto parece que la responsabilidad aparecía más desagregada al ser una participación de base más individual que asociativa y estar ligada a la plataforma Decide Madrid.

La asunción de responsabilidad por parte del personal político, como se ha comentado, es principal, pues si nadie se responsabiliza del proyecto este puede ir al traste. La rama más práctica, que estaría compuesta por el personal técnico y funcionario debe tener una implicación alta, ya que, si no es así, el proceso participativo también puede fallar.

En cuanto al nivel de implicación en esta etapa, existe por parte del personal técnico, sobre todo, más iniciativa y también más libertad a la hora de proponer e

implementar. El personal funcionariado en gran medida seguía siendo el mismo de la etapa anterior, por lo que en ese sentido hubo menos diferencia.

Asimismo, cabe destacar que el propio personal técnico y funcionario era consciente de que, aunque tuvieran una implicación alta, tenían ciertos límites *“el personal técnico del ayuntamiento está muy implicado, pero considero que como no ha habido una cultura de participación ciudadana en el ayuntamiento de Madrid, las técnicas y los técnicos se enfrentan en general a un desconocimiento enorme sobre los procesos de participación ciudadana. Yo diría que hay un alto nivel de compromiso por parte de las funcionarias y funcionarios, pero creo que falta formación y falta experiencia en la materia”* (entrevistado/a 1, personal técnico Ahora Madrid).

Podemos afirmar que existe un compromiso alto, pero de igual modo que en la anterior etapa si este compromiso no está sustentado por formación y por tiempo para poder centrarse concretamente en la participación ciudadana, el avance será menor.

En cuanto a su organización política Ahora Madrid destaca por la necesidad de alianza con el PSOE y por una apuesta política y técnica muy alta por la participación ciudadana. A continuación, se va a examinar si esa apuesta tiene una repercusión real por medio del análisis de las variables de los factores que influyen en los procesos participativos.

3. Factores que influyen en el proceso participativo.

Como en la etapa anterior existen un conjunto de variables que influyen sobre los diferentes procesos participativos haciendo que estos tengan unas características u otras y determinando el modelo participativo o los modelos participativos desarrollados en esta etapa.

En primer lugar, lo que debemos examinar en referencia a estos factores que influyen en el proceso participativo es si se realizaron diagnósticos previos y si existían demandas previas de participación ciudadana.

En esta legislatura encontramos un esfuerzo mayor por parte de la administración en realizar un diagnóstico previo. En casi todos los procesos participativos encontramos esa diagnosis, aunque quizás la más relevante sea la que se hizo para el Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de

Madrid⁴². En este plan el proceso participativo se centraba en la elaboración de una normativa colaborativa y el proceso de diagnóstico previo es bastante completo. Aun así, parece ser algo más puntual, tal y como afirma el siguiente funcionario/a: *“Con el nuevo gobierno se hace un esfuerzo para que existan fases previas de diagnóstico, o por lo menos así nos lo dejan ver, pero luego el presupuesto siempre es insuficiente para llevarlo a cabo correctamente”* (entrevistado 3, funcionario/a). De estas palabras se puede deducir que, aunque existe una intención política de llevar a cabo procesos de diagnosis más completos y concretos, parece que, por otro lado, no se respaldan estas fases previas con recursos suficientes. Por lo que, aunque existen fases previas de diagnóstico, estas son mucho más mejorables. Como en muchas otras ocasiones, la intencionalidad si no está dotada de recursos concretos se puede diluir.

En cuanto a la recogida de demandas previas de la ciudadanía podemos afirmar que existe una mejor organización institucional o así parece confirmarlo el personal político que hace referencia expresa a la realización de recogida de demandas previas en los diferentes distritos. Aunque esta afirmación tiene respaldo documental, las personas que trabajan en los diferentes distritos parece que tienen una opinión más concreta. *“En ocasiones por medio de nuestra asociación hemos querido plantear la necesidad de cambios. A veces estos cambios son muy poco costosos, se podrían haber planteado en una consulta para que el resto del barrio opinara, sin embargo, no ha sido así, y claro te frustras, porque parece que solo se puede participar cuando ellos llaman a tu puerta”* (entrevistada/o 1, sociedad civil). Existe, por tanto, una visión diferenciada entre la opinión política y la opinión de parte de la sociedad civil. Es complejo políticamente recoger todas las demandas previas de la ciudadanía, pero en esta etapa si se denota una mayor apertura política a estas demandas previas.

En el caso de Ahora Madrid, cabe indicar que en el tema de los precedentes sociales quisieron dar un paso más ya que según se indica, todos los años se llevaba a cabo *“una evaluación de los foros y tenemos documentadas las temáticas en las que más proposiciones elevan los foros locales a las juntas municipales de distrito”* (entrevistada/o 1, personal técnico) pretendiendo por medio de estas evaluaciones dejar ver que aunque algunas proposiciones finalmente no llegaran a ser presentadas, se tenían en consideración o por lo menos el ayuntamiento tenía constancia de ellas.

⁴² Documento completo en https://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Descriptivos/ficheros/PlanDDHH_Madrid.pdf

Para este periodo de tiempo concreto también se afirmaba que, en ocasiones, son las grandes asociaciones las que consiguen que sus demandas previas sean escuchadas, por lo que la necesidad de esa asociación concreta puede no coincidir con las necesidades de otras personas del barrio. Sobre este tema, el gobierno de Ahora Madrid, por medio de la plataforma Decide Madrid, introdujo la posibilidad de participación individual. Una persona podía hacer una propuesta sobre un tema que le interesaba, y el resto de ciudadanía individual podía votar esas propuestas. Cuando se llegaba a un número concreto de votos, estas iniciativas eran revisadas por personal del ayuntamiento. De esta forma, se pretendía que los precedentes sociales participativos no provinieran siempre de los mismos actores. Fruto de estas iniciativas, se desarrollaron posteriormente algunos procesos participativos, por lo que podemos asegurar que se tenían en cuenta algunas de las propuestas y demás previas.

Sabemos que existía por tanto una demanda previa, pero ¿en qué temáticas se centraban estas demandas? El análisis documental de los procesos participativos realizados y las entrevistas nos indican que las temáticas eran muy variadas y que, en cierta medida, coincidían con parte de las reivindicaciones de la sociedad civil, cómo afirma un técnico del ayuntamiento de Madrid: *“Mira, el 21% de las proposiciones elevadas tiene que ver con cuestiones medioambientales, después le siguen las que tienen que ver con urbanismo, obras y espacios públicos, después cuestiones relativas a la movilidad... Nosotros estamos haciendo una apuesta muy alta por reducir la contaminación atmosférica, por reducir el uso del vehículo privado, etc., y vemos que coincide con las preocupaciones que expresa la gente a través de los foros locales”* (entrevistada/o 1, personal técnico Ahora Madrid).

Por el análisis documental podemos constatar que muchas de las temáticas abordadas eran sobre políticas o acciones de cercanía, también destacan las propuestas que suponen acciones solidarias, denotando que existía interés en emprender acciones más colaborativas y más sociales. En los grupos de discusión también recogemos algunas anotaciones sobre las temáticas participativas, afirmando algunos participantes que notaron que el gobierno de Ahora Madrid, había iniciativas por las que se sentían más identificados y más propensos a participar.

Está claro que la temática viene determinada en cierta medida por el contexto político y social, pero lo cierto es que a lo largo de estos estudios hemos comprobado que hay temáticas que se repiten y que hay gobiernos, como es el caso de Ahora

Madrid que incidían sobre temáticas que ya estaban expuestas por algunos agentes sociales previamente.

Como se afirmaba en el análisis de la anterior etapa, nos encontramos ante procesos participativos que si bien, pueden recoger demandas previas, son principalmente llevados a cabo por la administración. En este sentido sobre el grado de relación de la administración con los procesos participativos todo parece indicar que desde los inicios existe un deseo político, por parte del gobierno de Ahora Madrid, de profundizar más en la participación ciudadana y que sea incorporada como una constante. *“Nos interesaban las inquietudes de esas personas que querían participar y no podían, saber qué querían mejorar, qué necesitaban y reconozco incluso que en ocasiones podíamos llegar a abrumarlos”* (entrevistado/a 3 cargo político Ahora Madrid). También en los grupos de discusión parece existir un consenso sobre este tema, así, algunos/as afirmaban que notaron mucho movimiento participativo al inicio de la legislatura, aunque algunos mostraban cierta disconformidad con el mayor grado de exigencia a la ciudadanía. Quizás la mejor muestra de esto fue el impulso político e institucional que se le dio a los Foros Locales. El funcionamiento y objetivos de estos foros está presentado anteriormente, pero su utilidad como herramienta de participación ciudadana es muy amplia. Además de acercar a la ciudadanía otras formas participativas, desde el ayuntamiento con la ayuda de los técnicos y funcionarios, se daban jornadas de formación para la gente que asistiera a los foros locales. Esto es muy relevante, porque en ocasiones la frustración que induce que la ciudadanía deje de participar viene provocada por una falta de conocimiento de, por ejemplo, los tiempos administrativos, *“antes pensaba que si las cosas tardaban era porque nos estaban ignorando, y me daban ganas de quedarme en mi casa. Pero vino una dinamizadora al barrio, a una reunión del foro local y nos explicó un poco el proceso. Sigo sin entender algunas cosas, pero ahora me enfado menos, porque conozco el proceso”* (entrevistado/a 5, sociedad civil). Como se ha podido constatar, efectivamente el personal técnico contratado por el ayuntamiento daba charlas y formaciones abiertas a la ciudadanía de los distintos distritos. Muestra de esto es el taller realizado por la empresa Siete Estrellas Socialmente sobre Metodología Participativa, impartido en marzo de 2018⁴³.

Desde un punto de vista político también interesó el uso de estos foros, *“cuando comenzamos a pensar y ellos y empezamos a llevar nuestras ideas a los barrios*

⁴³ El documento fue proporcionado por uno de los técnicos de Ahora Madrid.

vimos que era una herramienta mucho más potente incluso de lo que lo habíamos pensado, porque además de fortalecer la participación nos obligaba a estar ahí y creo que muchos barrios necesitaban ser escuchados más directamente” (entrevistado/a 3, cargo político Ahora Madrid).

Siendo los foros locales una de las grandes apuestas del gobierno de Ahora Madrid, y por tanto el grado de relación entre administración y asociaciones más fuerte, también se implantó la participación de tipo individual más directa por medio de la plataforma Decide Madrid.

Podemos determinar que la relación de los procesos participativos con la administración en el caso de Ahora Madrid se movería entre una relación fuerte con las asociaciones, pero también con alguna intervención ciudadana. En función del proceso participativo podemos ver como esto si se diferencia. Cuando nos encontramos con procesos participativos en los que los actores participantes son grupales se denota una jerarquía menor por parte de la administración y una mayor capacidad de intervención por parte de las asociaciones, mientras que cuando la participación principal en procesos participativos es individual, esta capacidad se reduce considerablemente, aunque alguna intervención si pueden llevar a cabo.

Expuesto el grado de relación existente entre la administración y el proceso participativo vamos a pasar a examinar quiénes son los agentes que participan, aunque ya se ha adelantado que la participación será individual y colectiva se va a trazar un perfil de las personas o grupos que participan.

En esta etapa política sigue articulándose gran parte de la participación por medio de las asociaciones y también se les da un impulso importante a herramientas participativas como los foros locales, con la intención de que estas herramientas sean canalizadoras de las opiniones de los vecinos, es por ello que las asociaciones vecinales y la FRAVM siguen teniendo una importancia vital. Pero sin duda, cabe destacar la gran apuesta política por la participación individual por medio de la plataforma Decide Madrid. En esta plataforma no solo pueden votar proyectos impulsados por el ayuntamiento, también le da la libertad a la ciudadanía para exponer sus propias preocupaciones y que otras personas voten estas propuestas. Por ello, aunque la participación por medio de asociaciones sigue muy presente, la participación individual en esta etapa es muy destacable a nivel cualitativo.

En referencia al género de los participantes este gobierno hace especial hincapié en procurar condiciones para que la participación sea igualitaria entre hombres y mujeres. Si atendemos concretamente a algunos procesos participativos concretos,

respecto a los planes de barrio iniciados en la anterior legislatura, siguieron presentes con un cambio de nombre, y las diferencias de género en cuanto a participación tampoco fueron reseñables, sin embargo, en los Foros locales si se hizo una especial incidencia en este tema instaurando en algunos distritos mesas de igualdad y procurando la representación ponderada por género en todas sus mesas. Tras el estudio de diferentes mesas constituidas en diferentes distritos se puede afirmar que, con independencia de la temática de la mesa, la participación en casi todas las ocasiones era proporcional entre hombres y mujeres.

Si podemos encontrar cierta diferencia en la composición orgánica de las asociaciones donde los puestos más relevantes siguen estando ocupados mayoritariamente por hombres.

Centrándonos en la participación de tipo individual, en la mayoría de las propuestas participativas no existe gran diferencia de participación en cuanto al género. Examinando las votaciones, llevadas a cabo por la ciudadanía en la participación en los procesos propuestos y los presupuestos participativos, podemos afirmar que tampoco existe gran diferencia. La mayor diferencia puede ser de un 20%, por ejemplo, en el proceso participativo de remodelación de Plaza España⁴⁴, en donde la participación fue de un 39,94% de mujeres y un 59,6% de hombres. Este es el caso más significativo en cuanto a género.

Si estudiamos detenidamente la edad de los participantes encontramos algunas diferencias en función del proceso participativo. En los planes de barrio, por ejemplo, la participación se mantiene estable en cuanto a edad, encontrando más participación ciudadana en la población de 30 a 40 años.

En cuanto a las votaciones realizadas en la plataforma Decide Madrid, en los procesos participativos propuestos y los presupuestos participativos, la media de edad oscila entre los grupos de edad de 30 a 40 años destacando algún caso más excepcional donde se ha detectado una mayor participación del rango de edad que corresponde con los mayores de 65. Aun así, podemos afirmar que esto se debe más a un hecho aislado y que este tipo de participación no tuvo continuidad en el tiempo. Es por ello que podemos afirmar que el perfil de edad más participativo para los procesos de participativos individuales de entre 30 y 40 años y para los procesos participativos en los que los actores principales son las asociaciones sube un poco la media participativa a unos 45 años⁴⁵.

⁴⁴ Datos obtenidos de: <https://decide.madrid.es/proceso/plaza-espana-estadisticas>

⁴⁵ Datos proporcionados en las entrevistas a la sociedad civil que participan en asociaciones.

La confluencia de diferentes culturas y nacionales sigue siendo una nota identificativa en Madrid, pero la integración de estas diferentes culturas y nacionalidades sigue siendo un desafío sin resolver. En los procesos participativos de esta etapa política destaca también la participación de personas con nacionalidad española, llegando en algunos casos a superar el umbral del 85% aproximadamente. Del resto no se tienen datos demográficos sobre su lugar de procedencia.

Para esta etapa por tanto cuando se participa por medio de asociaciones los miembros de estas asociaciones suelen ser hombre y mujeres con una media de 45 años y de nacionalidad española, mientras que en los procesos participativos donde los actores participan de forma individual, el género y la nacionalidad se mantienen igual, pero baja un poco la media de edad, siendo más participativos el grupo de edad entre 30 y 40 años.

Sabemos ya, por tanto, cómo se organiza el poder, sobre qué se participa y quiénes son los actores implicados. Ahora pasaríamos a analizar cómo se participa, comenzado por estudiar quién establece las reglas en los procesos participativos.

Para esta etapa, igual que para la anterior, debemos tener en cuenta que existieron una variedad bastante amplia de procesos participativos. Del análisis de ellos podemos detectar que para el establecimiento de las reglas de bastantes de los procesos participativos propuestos, se llevó a cabo un proceso de debate. Muestra de esto es por ejemplo cuando establecieron el nuevo reglamento para el funcionamiento de los foros locales, en el cual se contó con los implicados/as para el establecimiento de la normativa, no solo a modo de consulta pública, sino realizando un trabajo más extenso. Así lo corrobora el/la entrevistado/a al afirmar que “...tanto es así que para realizar el reglamento de los foros locales hicimos reuniones primero en todos los distritos, negociamos también con todos los grupos políticos, con las asociaciones vecinales y con un montón de colectivos a los que se invitó a diferentes encuentros para que pudieran dar su opinión sobre cómo debían ser los foros locales” (entrevistado/a 1, cargo político Ahora Madrid). Esta afirmación, junto al resto de material, nos puede llevar a afirmar que las reglas de los procesos participativos se establecían junto a las asociaciones y otros actores relevantes.

En cuanto a los procesos participativos individuales, aunque existía cierto margen de debate, las reglas participativas finalmente venían establecidas por la administración pública.

En esta etapa encontramos un discurso contradictorio entre el personal político y la sociedad civil, ya que, según el representante de la sociedad civil: *“por ejemplo, lo que es el foro local, las normas están hechas desde el ayuntamiento de Madrid, desde el área de participación ciudadana. Y a nosotros ya nos las daban en un folleto”* (entrevistado/a 3, sociedad civil). En este caso se muestra como sí que podía existir debate, pero las normas se establecían al final por la administración pública para este caso, o por la administración pública y algunas asociaciones en otros casos. Aunque posteriormente se detallará más este punto con dos ejemplos concretos es importante recalcar, que si bien, finalmente las normas eran establecidas por la administración, en esta etapa política la ciudadanía de forma individual y las asociaciones de forma grupal si tenían cierto nivel de influencia para proponer.

Respecto a la intensidad de la participación cabe reafirmar la idea de que en función del proceso participativo y de los mecanismos usados, nos podemos encontrar ante un grado de relación u otro. Para esta etapa, aunque parece que existe una intención política de llegar al escalón de la decisión, también encontramos principalmente tres grados:

- Información: Al igual que en el periodo anterior, este de grado de participación se puso de manifiesto sobre todo por medio del derecho a la información. Donde lo vemos de una forma más clara es cuando se produce un cambio de legislación, en este caso un paso obligatorio, o cuando el ayuntamiento necesita por cualquier cuestión que la ciudadanía sepa que se ha llevado a cabo alguna acción concreta.

- Consulta: Durante esta etapa se llevaron a cabo procesos de consulta importantes, por ejemplo, con los primeros Presupuestos Participativos, se llevaron a cabo consultas a la ciudadanía para saber su nivel de conocimiento sobre el tema o su interés. De forma individual también se llevaron a cabo consultas por medio de la plataforma “Decide Madrid”, estas consultas a veces eran propuestas por los organismos públicos y otras veces eran propuestas con iniciativa ciudadana. Lo que cabe destacar es que, en algunos procesos participativos, como por ejemplo La remodelación de la Plaza España o El billete único, la parte de la consulta ha ido acompañada de un proceso más largo en el que no solo se han quedado en este escalón.

- Deliberación: En esta etapa el poder de intervenir de la ciudadanía estuvo más presente. Tanto de forma colectiva, como por ejemplo con la reforma del reglamento de los foros locales, como de forma individual por medio de la posibilidad de

plantear cuestiones directamente que podían ser votadas por otras personas y si conseguían el apoyo suficiente, se establecían medidas. En la deliberación siguen participando con más fuerza asociaciones que tienen más poder para debatir, pero también se abre la oferta participativa de una forma más amplia al público en general.

Comprendiendo la intensidad participativa y sabiendo cuales son los actores más participativos se ha llevado un listado con los mecanismos y procesos participativos más relevantes. En este caso también se llevaron a cabo múltiples proyectos participativos que contaban con diversos mecanismos de participación, los más destacados son:

- Presupuestos participativos.
- Reglamento de participación ciudadana (modificación).
- Foros Locales.
- Plataforma Decide Madrid: Billete único, Reforma de Plaza España, también se plantearon por medio de esta plataforma los presupuestos participativos.
- Mesas sectoriales.
- Planes integrales de barrio.
- Juntas de distrito.

En estos procesos y mecanismos se podía participar de diversas formas, para etapa política encontramos un énfasis especial por poner a disposición de la ciudadanía medios telemáticos de participación, muestra de ello es la apuesta política por la plataforma Decide Madrid. En esta plataforma la ciudadanía puede participar de forma individual y directa. Existen debates, se pueden realizar propuestas y llevar a cabo a votaciones. En función del tipo de participación la repercusión directa será una u otra. Por otro lado, esta apuesta por la participación telemática no deja de lado a la presencial, pero sí la centra más a actores grupales como las asociaciones de vecinos, los representantes de los distritos y los foros locales.

En la teoría el gobierno de Ahora Madrid pretende dar la misma importancia a los medios telemáticos que a los presenciales. Las cifras sobre el medio por el cual se ha llevado a cabo la participación difieren mucho. Si la propuesta, la votación o el proceso participativo completo se ha llevado a cabo por medio de la propia plataforma Decide Madrid o por otros medios presenciales encontramos diferencias. Así pues, por ejemplo, los datos participativos en la plataforma de Decide Madrid para las votaciones llevadas a cabo son de un 49,34% participación web, un 17,09%

por medio de las urnas y un 33,57% por medio del correo ordinario. Está claro que las propuestas planteadas por medio de Decide Madrid existe una participación telemática considerable, sin embargo, no se deja de lado la presencialidad, por ejemplo, por medio de los Foros locales, en los cuales las herramientas telemáticas aún no han sido incorporadas.

Sabiendo ya cuales son las vías participativas más usadas, pasamos a exponer cuales son los canales informativos para la participación. En esta etapa se destacaría el uso de las redes sociales como parte de las campañas llevadas a cabo. El uso de Twitter, Facebook e Instagram irrumpe con fuerza en estos años, sin duda, con la intención de hacer llegar su mensaje al público más joven. Durante esta etapa debemos diferenciar los canales de información que se establecen para Decide Madrid de los que se instauran para el resto de procesos y mecanismos participativos. Para Decide Madrid se cuenta con un departamento de comunicación que lleva a cabo estrategias transversales con el fin de informar y fomentar la participación. Así lo afirman: *“Nosotros teníamos un departamento de comunicación y hacíamos campañas periódicas para anunciar cada proceso.”* (entrevistado/a 2 personal técnico Ahora Madrid). Incluso existe una guía para que la ciudadanía de forma individual sepa cómo comunicar de forma efectiva una propuesta realizada por medio de la plataforma Decide Madrid⁴⁶.

Por otro lado, para otro tipo de procesos, como por ejemplo la participación en los distritos por medio de los foros locales, también se llevaron a cabo campañas de información. Según las entrevistas era trascendente que la ciudadanía estuviera informada y mantener los canales de información abiertos a lo largo del tiempo para conseguir que el mensaje llegara cada vez a más personas.

Aunque existen evidencias de que estas campañas se realizaban, parece que la medición de sus efectos en la población en general era algo que no se llegó a determinar con certeza.

Por lo cual, existían canales de información, algunos estaban abiertos de forma más regular y otros consistían en campañas concretas para determinados procesos.

Contando con una población que conoce los canales participativos y con ánimo de participar, quizás uno de los puntos más relevantes sea la existencia de la deliberación en los procesos participativos. Aunque anteriormente se ha adelantado algo tratando el grado de participación ahora se va a ahondar más en el tema.

⁴⁶ Información aportada en una de las entrevistas, la documentación se encuentra alojada en el siguiente enlace https://decide.madrid.es/docs/kit_decide.pdf

En esta etapa la deliberación se mueve entre dos escenarios. Por un lado, el planteado por la participación por medio de asociaciones, en las cuales todo parece indicar que existía una deliberación entre los representantes de las asociaciones y los políticos, y también algo similar a lo que podemos considerar asambleas abiertas. Y, por otro lado, el modelo de participación individual por medio de la plataforma Decide Madrid, que está más en sintonía con las asambleas abiertas, aunque para ciertos proyectos concretos sí que cuenta para su deliberación con los representantes de las asociaciones.

Desde el punto de vista político parece clara la intención del gobierno de Ahora Madrid por incluir en los procesos participativos una deliberación conjunta, un ejemplo de esto es la nueva concepción de los foros locales, donde se afirma que la intención era buscar precisamente esa deliberación en la cual según nuestras entrevistas y las actas recogidas se hicieron reuniones en casi todos los pasos relevantes hasta sacar la regulación de los foros. La opinión en este caso de la sociedad civil parece ir en consonancia con la afirmación política, notando un cambio notable en este respecto, sintiendo desde el seno de la sociedad civil que se trataba de incluir la deliberación conjunta en muchos proyectos participativos.

En los procesos participativos de participación individual realizados por la plataforma ahora Madrid, se utilizaba una forma similar a lo que podemos considerar una audiencia abierta, donde cada ciudadano/a de forma individual podía plantear sus opiniones de forma previa y durante el desarrollo de un proceso participativo. En este caso la ciudadanía tiene poco o ningún contacto directo con el personal político por lo que la deliberación se centra en ellos.

En los grupos de discusión y en las entrevistas se detectó que en muchos casos este tipo de deliberación por medio de la página web de Ahora Madrid podían generar frustración, aunque se constata su existencia de forma clara. Esta frustración provenía de diferentes fuentes, por un lado, algunos miembros se quejaban de que en ocasiones las asociaciones más fuertes y con más poder de digitalización se imponían en las votaciones individuales. Es decir, al ser la plataforma de deliberación digital, existían ciertas personas que participaban activamente en los barrios de forma presencial, que no lo hacían en la plataforma web. Por otro lado, en ocasiones, manifiestan una falta de feedback por parte de los políticos. No sabían si esas deliberaciones que tenían por medio de comentarios, votando, apoyando otras iniciativas o proponiendo las suyas, tenía una repercusión real. Estos factores podían

crear en las personas que participaban esa sensación de frustración e incluso llegados a un punto, plantearse dejar de participar.

La existencia de deliberación es una muestra clara de las intenciones políticas y de la concepción de la participación ciudadana que tenía en gobierno de esta etapa.

En muchos momentos del proceso participativo al igual que puede tener cabida la deliberación, deben de tomarse decisiones. En esta etapa se percibe una intención política diferente en la cual se pretende que las decisiones tomadas por el ejecutivo siempre estén justificadas ante la ciudadanía. En el caso concreto de los procesos de participación ciudadana, consideran que una de las claves para llevar a cabo estos procesos es la transparencia y la rendición de cuentas. De modo que, para esta etapa, en casi todos los procesos participativos que se llevaron a cabo, encontramos que existe una justificación por parte de la administración de por qué se toman unas decisiones u otras y las consecuencias inmediatas de esas decisiones.

Por ejemplo, en los Foros locales tenían información actualizada de todas las decisiones tomadas por el gobierno del ayuntamiento. Así lo constatan las entrevistas a la sociedad civil cuando afirman que si por cualquier razón, no se podía llevar a cabo una acción que se había decidido, se ponían en contacto con ellos para explicar por qué y dar algunas alternativas. Este hecho supone una retroalimentación entre las personas que participan y el personal político y técnico es una forma de abrir canales de información que favorezcan la devolución de responsabilidad, esto incide en el hecho de dejar de considerar a la ciudadana como actor pasivo, que solo recibe la oferta participativa, a un actor más involucrado en el proceso participativo. Este hecho de devolución de responsabilidad también afecta a la parte política, que debe mantener unos canales de información abierto y estar abiertos a recibir y llegados el caso ejecutar las preferencias ciudadanas. El caso de los Foros locales, es por tanto un ejemplo de esa devolución de responsabilidades y de otorgar a la ciudadana que participativa un rol mucho más activo.

En los procesos participativos llevados a cabo por medio de la plataforma Decide Madrid, igualmente encontramos la justificación a las decisiones. También es relevante la introducción aquí de un modelo diferente en cuanto a toma de decisiones. Cuando se llevaba a cabo a una votación, el ayuntamiento asumía que esa votación era vinculante, por lo que, aunque la decisión final y la ejecución partiera del gobierno, la decisión era en cierto modo como mínimo compartida.

En el plano más técnico encontramos las justificaciones jurídicas o técnicas de por qué se puede o no se puede llevar a cabo una acción concreta y en el plano

político existe una intención plena de que, si bien las decisiones son políticas porque la asunción de responsabilidades es política, deben ser informadas.

Teniendo en cuenta todos los factores han sido analizados en este punto y que tienen relevancia concreta en el establecimiento de los modelos participativos, le daríamos conclusión a esta etapa con el estudio de las evaluaciones realizadas.

4. Evaluación y presupuesto.

En esta etapa existe una intención política de realización de evaluaciones. Tanto para la participación individual que se articula principalmente por la plataforma Decide Madrid, como para la participación por medio de las asociaciones y los foros locales, se establece la existencia de evaluaciones. En muchas ocasiones las evaluaciones son llevadas a cabo por los mismos técnicos o las comisiones creadas para realizar el seguimiento. Es difícil en cuatro años cambiar la forma de evaluar y de trabajar, sobre todo en los distritos, por ello desde la sociedad civil se afirma, por ejemplo, que, aunque teóricamente existían evaluaciones cada tres meses, o por determinadas actividades, lo que se hacía realmente era evaluar todo al final.

En el análisis de las entrevistas se detecta que existía un conocimiento más amplio de las evaluaciones y de los tipos de evaluación, pero luego la ejecución de estas era algo más flexible. Es por ello que encontramos evaluaciones denominadas “Informes” que están más cercanas a un proceso de seguimiento que a una evaluación al uso. También encontramos evaluaciones de proceso y de resultado. Para esta etapa la mayoría de las evaluaciones también fueron de carácter interno.

A parte de esto, sí que parece existir un consenso en que existía una intención política clara y que se ponían medidas para las evaluaciones de los procesos participativos, encontrando incluso algunas evaluaciones con indicadores de impacto más centradas en los resultados a largo plazo.

Para que se desarrolle todo el proceso participativo, desde la diagnosis previa a la evaluación, es necesario que se dote a estas acciones de un presupuesto.

Esta etapa política dispuso de presupuestos transparentes y públicos para todas las acciones y procesos participativos llevados a cabo. De hecho, se llevaron a cabo presupuestos participativos.

Tanto para la participación territorial, con las asociaciones y representantes vecinales como actores principales, como para los proyectos llevados a cabo por la plataforma de participación individual Decide Madrid, se concertaron unos

presupuestos claros y abiertos. Toda la ciudadanía interesada podía disponer de esos datos y saber exactamente en qué se gastaba cada partida presupuestaria.

Desde la sociedad civil, se puede detectar que existe un cambio notable en cuanto a transparencia, lo que facilita el seguimiento de los presupuestos. La apuesta por los presupuestos participativos como herramienta también es una muestra del compromiso político por la participación de esta etapa.

Cerrando este epígrafe es necesario que exista una institución o un órgano que realice el seguimiento de los procesos participativos realizados cerrando así el ciclo.

En la mayoría de los procesos participativos analizados se ha llevado a cabo algún tipo de seguimiento. En función del proceso participativo concreto, se han establecidos órganos concretos como Comisiones, o se ha otorgado a la ciudadanía la posibilidad de realizar el proceso de seguimiento por medio de los canales habilitados para ello. Por ejemplo, en los foros locales el órgano de seguimiento es la Red de Foros.

El caso es que independiente de si el proceso participativo era de tipo individual o colectivo, se ha procurado que siempre exista un órgano de seguimiento dotando a este de las competencias necesarias y haciéndolo transparente y accesible para toda la ciudadanía.

5. Las etapas de la participación en Madrid en perspectiva comparada.

1. Introducción.

A lo largo de los dos anteriores epígrafes se han expuesto las dos etapas políticas analizadas. La intención de este punto concreto es establecer una comparativa entre ambas etapas y conocer si realmente por medio del análisis de cada variable en función del color político del partido que gobierna encontramos o no modelos participativos diferentes.

Nos encontramos ante dos etapas políticas donde la nota más diferenciadora es el cambio de gobierno, es por ello que si existen resultados diferentes en las variables se lo vamos a atribuir principalmente al diferente color político.

Vamos a destacar por tanto en este apartado las diferencias en cuanto a la organización política de cada partido, a las variables que influyen en los procesos participativos y la evaluación y presupuesto. Haremos un énfasis especial en las variables que pueden ser determinantes para que se genere un modelo participativo u otro, estas variables serían:

- Participación.
- Relación de los procesos participativos con la administración.
- Reglas del proceso participativo.
- Deliberación.
- Proceso de toma de decisiones.

Estas cinco serían las más relevantes, aunque con el objetivo de estudiar y comparar en profundidad cada etapa vamos a analizar cada una de nuestras variables, por si existen otras que también tiene incidencia en el establecimiento de modelos participativos.

Así pues, comenzaríamos comparando la organización política e institucional de cada etapa, el marco legislativo, la composición política y el compromiso político con los procesos participativos.

2. Organización política del municipio.

Existen diferencias notorias entre la organización institucional de la participación ciudadana de una etapa y otra.

En ambas legislaturas aparece la participación ciudadana, pero la importancia que se le da a esta varía bastante.

Mientras que el Partido Popular no tiene un área de participación ciudadana concreta Ahora Madrid apuesta por dos áreas, una prácticamente exclusiva para

participación ciudadana y otra compartida pero donde la participación ciudadana tiene unas competencias muy amplias. Esto denota una intencionalidad política clara del gobierno de Ahora Madrid por encuadrar la participación ciudadana entre una de las materias más destacadas. En el caso del Partido Popular la importancia de la participación es más residual y aunque por medio de las entrevistas conocemos que existía un compromiso en poner en valor a la participación, institucionalmente esto no se llegó a plasmar de una manera clara.

Que la participación sea transversal es importante para que los procesos participativos sean de mejor calidad, ya que la coordinación entre diferentes áreas del gobierno se hace necesaria. En ambas etapas encontramos esa transversalidad, aunque en el gobierno de Ahora Madrid es mucho más notoria integrando en muchos de sus procesos participativos a representantes políticos de otras áreas.

En referencia al marco legislativo ambos comparten el mismo reglamento creado en 2004 por el gobierno del Partido Popular, pero mientras que la primera etapa sigue una línea continuista no introduciendo ninguna modificación en un reglamento que tenía entonces un desarrollo normativo posterior que no se realizó del todo y unos órganos que habían quedado obsoletos, el gobierno de Ahora Madrid, apostó por una reforma parcial, introduciendo algunos cambios que adaptaban ese reglamento al contexto político y social de actual y a sus intenciones participativas.

Todos estos puntos se pueden ver una forma más esquematizada en la siguiente tabla:

Tabla 11: *Organización institucional.*

	Partido Popular	Ahora Madrid.
Área concreta de Participación	No	Área de Gobierno de Participación ciudadana, Transparencia y gobierno abierto.
Área compartida	Área de Gobierno de Familia, Servicios Sociales y Participación Ciudadana (Desde 2013)	Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social.
Transversalidad	Si	Si
Reglamento de participación	Si	Si

Fuente: Elaboración propia.

Estas diferencias en las variables tratadas nos ayudan a trazar una imagen de intencionalidad política y de la concepción que cada partido tuvo en su momento de la participación ciudadana y es un indicativo de cómo se van a llevar a cabo los procesos participativos en cada etapa y cuál va a ser su intensidad.

En cuanto a áreas y competencias se podría afirmar que el gobierno de Ahora Madrid otorga a la participación ciudadana un lugar más prominente. La participación ciudadana se presenta en dos áreas y además en ambas tiene relevancia, ya que es la cuestión central de ellas. Ambos gobiernos tienen en cuenta la participación ciudadana, pero de una forma diferente. Esto no tendría por qué restarle efectividad, ya que, aunque de forma organizacional el ayuntamiento de Ahora Madrid pusiera a la participación ciudadana en dos áreas, el ayuntamiento del Partido Popular articulaba la participación de forma muy similar por medio de la Delegación General. Pero en este caso no es así. En ocasiones la predominancia de una materia concreta viene dada por la importancia que se le da en el organigrama político y otras veces por la gestión política propia del tema. En este caso, podríamos llegar a la conclusión de que es evidente que existía una apuesta mucho mayor por que la participación ciudadana creciera y los procesos participativos formaran parte activa de las políticas del gobierno de Ahora Madrid. Mientras que el gobierno del Partido Popular concebía la participación ciudadana más como un suplemento puntual de sus políticas.

Si analizamos la composición política de cada gobierno también podemos destacar diferencias notables.

Tal y como muestra la tabla 12, el punto de inicio de ambos gobiernos es diferente. Mientras que en 2011 el Partido Popular logra una mayoría absoluta y tiene como oposición principalmente al Partido Socialista y a Izquierda Unida, las elecciones de 2015 alteran el tablero de partidos introduciendo dos nuevos, como son Ahora Madrid y Ciudadanos. En este caso sin ostentar Ahora Madrid la mayoría de los concejales accede a la alcaldía con el apoyo del PSOE, teniendo una fuerte oposición por parte del Partido Popular y de Ciudadanos.

Tabla 12: *Composición política.*

	Legislatura 2011-2015	Legislatura 2015-2019
Alcaldía	Partido Popular en mayoría.	Ahora Madrid con apoyos.
Distribución del poder	Número total de concejales 57. - Partido Popular: 31 - Partido Socialista de Madrid: 15 - Izquierda Unida: 6 - Unión Progreso y democracia: 5	Número total de concejales 57. - Partido Popular: 21 - Ahora Madrid: 20 - Partido Socialista de Madrid: 9 - Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía: 7
Apoyos políticos	No necesitó, pues tenía mayoría.	Tuvo el apoyo de los 9 concejales del Partido Socialista.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las elecciones locales de 2011 y 2015.

Mientras Ahora Madrid mantuvo los cuatro años de gobierno a Manuela Carmena como Alcaldesa, en el gobierno del Partido Popular asistimos al cambio de Alberto Ruiz-Gallardón como alcalde por Ana Botella, pero lo cierto es que la incidencia que tuvo para nuestra investigación no fue muy alta pues Ana Botella no introdujo grandes cambios en lo que a participación ciudadana se refiere.

La entrada de Ahora Madrid tuvo sin duda un gran impacto y supuso un cambio de escenario en cuanto a la distribución de poder del Ayuntamiento de Madrid. La entrada de nuevos partidos en la escena política viene a confirmar las tendencias que ya se estaban produciendo a nivel nacional y en otras comunidades autónomas. Por lo cual, en este sentido, Madrid se convierte en un referente cuando Ahora Madrid llega al gobierno. Un partido de nueva creación consigue la Alcaldía dejando por detrás a los grandes partidos tradicionales Partido Popular y PSOE.

El Partido Popular en su etapa no tuvo la necesidad de buscar apoyos políticos ya que tenía mayoría para aprobar sus propuestas en el pleno, sin embargo, Ahora Madrid que no contaba con mayoría tuvo que buscar el apoyo en otros partidos. Concretamente será el PSOE el que le brinde este apoyo, primero para hacer a Manuela Carmena alcaldesa y después para muchas otras propuestas este punto es relevante, porque en el primer acuerdo firmado entre Ahora Madrid y el PSOE ya se contempla como punto relevante ampliar los horizontes de la participación ciudadana y realizar entre otros procesos, presupuestos participativos⁴⁷.

⁴⁷ En el anexo se encuentra el documento completo titulado “Acuerdo entre Ahora Madrid y el Partido Socialista para apoyar la investidura de Manuela Carmena como Alcaldesa. Junio de 2015”

Tener la necesidad de buscar apoyos también supone tener que llegar a acuerdos, y esto es lo que vamos a ver en la próxima variable.

En ambos periodos políticos la mayoría de los acuerdos sobre procesos de participación ciudadana se han llevado a cabo buscando cierto consenso. Aunque realmente el Partido Popular aprobó todos valiéndose de la mayoría de concejales. Podemos ver cómo en ambos periodos, la necesidad de llegar o no a acuerdos, dependió más del resultado electoral que de la búsqueda de un consenso político entre los partidos elegidos, aunque destacamos un esfuerzo mayor por parte de Ahora Madrid para acercar posturas con la oposición.

El tener que llegar a acuerdos modifica las iniciativas principales, por ejemplo, cuando se aprobó la reforma del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana, Ahora Madrid debía contar con el apoyo del PSOE, para ello introdujeron algunas reformas en el texto original a propuesta de este último.

Respecto a la asunción de responsabilidades políticas cabe apuntar que, en ocasiones, la asunción de responsabilidades en los procesos participativos puede suponer un sesgo importante. Tan importante, que puede determinar si un proceso participativo es llevado a cabo correctamente o no. Se tiende a pensar que la responsabilidad es exclusivamente política, y aunque finalmente serán los representantes políticos los que deben rendir cuentas ante la ciudadanía, la responsabilidad en los procesos participativos lleva consigo un proceso de desescalada, desde lo más puramente político a las cuestiones más técnicas.

A priori, parecería lógico pensar que quien asume la responsabilidad, conoce totalmente el proyecto, pero en ocasiones no es así. En el caso concreto de Madrid, para las dos etapas políticas, la asunción de responsabilidades fue un poco difusa, pero con algunas diferencias. Cabría apuntar que existe una diferencia de opinión entre el personal político y el técnico, ya que el personal político se considera a sí mismo como último responsable. Sin embargo, la opinión de técnicos y funcionarios varía un poco, en la mayoría de los casos para las dos etapas políticas, sienten que la responsabilidad recae sobre ellos como parte “ejecutora”, pero también las críticas.

Como se comentaba, en ambos casos la asunción de responsabilidades era compleja. A nivel teórico se puede entender que la responsabilidad última siempre va a ser de los representantes que han sido elegidos en las urnas, pero a nivel práctico si la responsabilidad no es compartida, entre el personal político, técnico,

funcionariado e incluso participantes, puede provocar que un proceso participativo fracase.

Dicho lo cual, en la etapa del Partido Popular encontramos una asunción de responsabilidades menos transparente. Aunque la asunción de responsabilidades recae sobre el personal político, en muchas ocasiones este último responsable no está al tanto del proceso participativo, sin embargo, en el caso de Ahora Madrid, el personal político, que también asume las responsabilidades últimas, está más informado y sigue con más continuidad los procesos participativos desarrollados. En la etapa de Ahora Madrid es más fácil determinar quién ostenta la responsabilidad porque los procesos son más transparentes e informados.

Dentro del tema de asunción de responsabilidades hemos tratado la parte de responsabilidad que recae sobre los funcionarios y técnicos, en ambos periodos parecen coincidir los cargos políticos, el personal técnico y funcionariado y sociedad civil en que la implicación es alta. Para que los procesos participativos funcionen, es necesaria la implicación del personal técnico y funcionariado ya que son los que llevan a cabo la implementación y los que están en contacto directo con el proceso y con participantes.

Es relevante que exista un compromiso claro, pero además debe existir una formación previa amplia sobre participación ciudadana, procesos y mecanismos participativos, trato con la ciudadanía, etc. En este sentido, los expertos señalan que durante el gobierno de Ahora Madrid se intentó formar de alguna manera al personal técnico y funcionariado, en algunas ocasiones la clave quizás residía en que existiera una formación continua o en contratar a personal que tuviera previamente unos conceptos mínimos claros.

La sociedad civil entrevistada también alude a esta cuestión: *“para mí en ambas legislaturas el personal del ayuntamiento nos ha atendido bien. Pero a veces, sentía que desde mi organización se sabía más del tema, que teníamos más información que la que ellos manejaban. Lo mismo que se dieron talleres a la ciudadanía, se debe enseñar al personal del ayuntamiento ¿no?”* (entrevistado/a 6, sociedad civil).

Por la observación que se pudo llevar a cabo en los talleres propuestos por Madrid escucha, también se detectó una necesidad de adecuación comunicativa, es decir, si el personal técnico o funcionariado está formado, pero no sabe comunicarse con la sociedad civil, bien porque usa un lenguaje demasiado técnico o bien porque no sabe cómo dar algunas explicaciones, se puede percibir que el compromiso y la implicación es menor, cuando no tiene por qué ser así.

De forma comparativa podemos ver las características más relevantes y la implicación del personal en función de cada etapa, distinguiendo en tres niveles: Baja, media y alta.

Tabla 13: *Características de la actuación del personal técnico y funcionariado.*

Características	Etapa Partido Popular	Etapa Ahora Madrid.
Nivel de implicación	Alto	Alto
Nivel de trabajo	Medio	Alto
Nivel de conocimientos	Bajo	Medio
Nivel de satisfacción	Medio	Alto

Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos a través de las entrevistas y el análisis documental.

Como se puede observar en la tabla 14 existen diferencias para cada etapa, aunque se ha detectado que la implicación es alta para ambas etapas es lo único que tienen en común. Si atendemos al nivel de trabajo con el Gobierno de Ahora Madrid se multiplicaron los procesos participativos y esto provocó que la carga de trabajo fuera más alta. Atendiendo al nivel de conocimientos, destacamos el esfuerzo realizado por el gobierno de la segunda etapa para que el personal entendiera y pudiera aplicar mejor la participación ciudadana, se realizaron talleres y se dio formación interna, esto no nos consta que existiera en la primera etapa. Respecto al nivel de satisfacción global parte de los técnicos y personal funcionariado se sentía más satisfecho al poder desarrollar procesos participativos con más conocimiento, en cuanto al personal político el de Ahora Madrid, siente una fuerte satisfacción por el trabajo desarrollado, mientras que el gobierno del Partido Popular no lo manifiesta así, en cuanto a la sociedad civil hemos descubierto por medio de los focus groups que estaban más satisfechos con la labor del personal en la segunda etapa de análisis.

Conociendo ya como ha sido la comparación de ambas etapas en cuanto a la organización institucional del municipio vamos a pasar al análisis comparativo de las variables que influyen en el proceso participativo.

3. Factores que influyen en el proceso participativo.

A continuación, vamos a analizar todos esos factores que influyen en los procesos participativos y las diferencias y similitudes que se establecen para ambas etapas.

En primer lugar, es importante comparar la realización de diagnósticos previas, en ambas legislaturas han sido conscientes de la necesidad de una diagnóstico previa, pero la forma de ejecutarla y la complejidad ha variado. En el gobierno de Ahora Madrid la realización de diagnósticos previos se manifestó de una forma más clara tanto por el personal político como por la parte técnica. Esto tiene un reflejo en los procesos participativos, pero no en todos ellos la diagnóstico ha sido tan profunda y completa.

La diagnóstico previa es relevante para el establecimiento de procesos participativos que realmente tengan incidencia. En ambas legislaturas se denota que, aunque existe intencionalidad, se podrían llevar a cabo diagnósticos más completas y seguramente eso ayudaría bastante a los planteamientos de procesos participativos futuros. Por ello, si comparamos ambos periodos, aunque encontramos intencionalidad política, el gobierno de Ahora Madrid denota más interés y más complejidad en la realización de estos diagnósticos previos.

En estos diagnósticos también se pueden recoger las demandas previas participativas, que no exista iniciativa ciudadana sobre participación y que los cauces existentes para el planteamiento de estas iniciativas sean insuficientes, puede crear un sentimiento de frustración en la población que participa, llegando a bajar los niveles de participación. Según nuestras notas, esto era algo que preocupaba por norma general en los dos grupos de discusión que se hicieron.

Para ambas legislaturas la recogida de esas demandas previas ha sido diferente en cuanto a forma e intensidad, pero se ha mantenido la constante de que quien principalmente llegaba a plantear las demandas previas era el tejido asociativo, aunque como se ha comentado anteriormente, Ahora Madrid, por medio de la plataforma Decide Madrid, abre la posibilidad a la ciudadanía para que de forma individual haga propuestas. Debemos destacar que cuando el gobierno de Ahora Madrid se formó, incluyó a personas que eran integrantes importantes y activos en la sociedad civil, como por ejemplo Ignacio Murgi que fue, hasta su dimisión en 2015 para incorporarse en Ahora Madrid, presidente de la FRAVM. La incorporación de personas que ya pertenecían a colectivos que tenían demandas previas fortalecieron y encauzaron algunas de esas demandas.

Vista la necesidad de un diagnóstico previo y la existencia en ambas etapas de demandas previas, es relevante conocer la diversidad de temáticas en las que se participa. En las dos etapas de estudio lo que sí se ha podido detectar es que, desde la sociedad civil, se exigen temáticas más ligadas a su día a día, *“aquí las exigencias de los vecinos y vecinas son muy variadas, pero sobre todo lo que quieren es mejorar su calidad de vida con cambios de cercanía. Una pavimentación nueva, mejoras en los centros de día...”* (entrevistado/a 2, sociedad civil).

En ocasiones las preocupaciones que la ciudadanía hace llegar en sus mensajes, coinciden con las acciones que ya se están poniendo en marcha. Así se afirma por los técnicos de Ahora Madrid, y en el caso del Partido Popular parece que también algunas de sus iniciativas como los planes de barrio, venían a cubrir las temáticas más demandadas.

Concretamente sobre las temáticas en las que se participa se debe volver a hacer hincapié en que están muy condicionadas, por los temas de cercanía y por el contexto. Un ejemplo claro de esto es que, durante la pandemia del coronavirus, en este caso el ayuntamiento de Madrid y la sociedad civil, apelaban a la participación concretamente sobre este tema tan relevante, dejando otros temas para cuando pasara el estado de urgencia.

Está claro que Ahora Madrid con la plataforma Decide Madrid, abre una ventana informativa muy potente para el ayuntamiento, ya que las aportaciones y las preocupaciones expuestas pueden servir para llevar a cabo procesos participativos que hagan hincapié en las temáticas demandas y de hecho así lo fue en algunas ocasiones como por ejemplo con el proceso participativo del Billete Único de Madrid⁴⁸.

Comparadas las diferencias sobre en qué se participaba, vamos a analizar de forma comparativa la relación de los procesos participativos con la administración para cada etapa.

Como se ha podido constatar mediante el análisis de las dos etapas, existen algunas diferencias significativas en cuanto al grado de relación de los procesos participativos con ambas administraciones.

En la primera etapa que analizamos, la participación viene articulada principalmente por las asociaciones, y aunque existen procesos de participación individual, estos no son tan alargados en el tiempo ni se les da tanta importancia

⁴⁸ Proceso participativo llevado a cabo a en 2007, más información en https://decide.madrid.es/docs/informe_tecnico_billete_unico.pdf

desde la administración. Es por ello que podemos determinar que para este periodo el grado de relación principal fue un grado de relación intenso entre ciertas asociaciones y administración.

En la segunda etapa tenemos la irrupción de procesos participativos de base individual, aunque también se sigue articulando gran parte de la participación por medio de las asociaciones. En este caso por tanto encontramos un grado de relación que se movería entre la relación de las asociaciones con la administración y la iniciativa de la administración con alguna intervención ciudadana.

A modo comparativo vamos a analizar la siguiente tabla:

Tabla 14: *Grado de la relación entre la administración y los procesos participativos.*

	Etapa Partido Popular	Etapa Ahora Madrid
Actores principales	Asociaciones	Asociaciones e individuales
Tipo de relación	Relación de jerarquía intensa	Relación de jerarquía menos intensa
Iniciativa ciudadana	Escasa iniciativa	Iniciativa media.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en las entrevistas, el análisis documental y los grupos de discusión.

Como podemos observar en la tabla 14 las diferencias entre ambas etapas son bastante significativas. Existen un conjunto de diferencias que nos hacen determinar que estamos ante modelos participativos diferentes. En el caso de Ahora Madrid, la introducción de la participación de base individual por medio de la plataforma Decide Madrid nos muestra la iniciativa por otro tipo de participación. Esto junto al establecimiento de relaciones menos jerárquicas con la administración y la posibilidad de que ya no solo las asociaciones, sino que también la ciudadanía en general pueda tener cierta iniciativa nos indica que el modelo participativo que están estableciendo es menos convencional y más abierto.

El gobierno del Partido Popular, sin embargo, ha desarrollado un modelo participativo tradicional y menos abierto a la ciudadanía en general donde predomina una participación principalmente articulada por medio de las asociaciones y una relación jerárquica fuerte, donde la administración es la que mande dejando poco espacio para iniciativas ciudadanas.

Esta variable, es relevante en nuestro establecimiento de modelos, porque, aunque hemos visto diferencias en otros factores, la relación de la administración

con los procesos participativos en este caso determina dos modelos participativos diferentes.

La relación de la administración con los procesos participativos implica también la existencia de los actores participativos, aunque hemos ido adelantando el perfil general participativo ahora vamos a comparar ambas etapas destacando los diferentes perfiles existentes.

En ambas etapas políticas contamos con los tipos de participación, tanto colectiva como individual, pero existen diferentes planteamientos. Mientras que en la primera etapa hay una apuesta fuerte por la participación por medio de las asociaciones, siendo más aislados y de menos calado los procesos participativos individuales. En la segunda etapa además de llevar a cabo una reformulación de los canales participativos colectivos, como por ejemplo los foros locales, también se lleva a cabo una apuesta muy importante por la participación ciudadana individual. Asumiendo un coste alto en cuanto a nuestras infraestructuras, como la plataforma web “Decide Madrid” y abriendo canales de participación ciudadana que con anterioridad no existían, dando a la ciudadanía la posibilidad de proponer, votar y realizar seguimientos.

De la misma forma, la intensidad en cuanto a la participación de los actores es diferente y las herramientas por las que participan también.

Tabla 15: *Actores y tipo de procesos de cada etapa.*

Actores y procesos	Etapa Partido Popular	Etapa de Ahora Madrid
Asociaciones	Relación intensa	Relación intensa
Participación individual	Poca participación individual	Elevada participación individual.
Tipo de procesos	Procesos tipo burocráticos y representativos	Procesos tipo representativos y participativos

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en las entrevistas, el análisis documentas y los grupos de discusión.

La tabla 15 muestra los tipos de actores y el tipo de proceso participativo vinculado a ellos para cada etapa. La etapa del Partido Popular se caracteriza por una relación intensa con las asociaciones, lo que deriva en procesos participativos

vinculados a modelos representativos. La participación individual que llevan a cabo es muy escasa y muy condicionada por lo que responde a procesos vinculados con modelos burocráticos. El gobierno de Ahora Madrid tiene una doble vertiente por un lado tiene una relación intensa con las asociaciones dando lugar a procesos participativos que podemos encuadrar dentro de modelos participativos o representativos, pero a su vez potencia la participación individual de una forma que hasta ahora no se había producido en Madrid, los procesos participativos de base individual tal y como se desarrollan en esta etapa responden a modelos de tipo participativos.

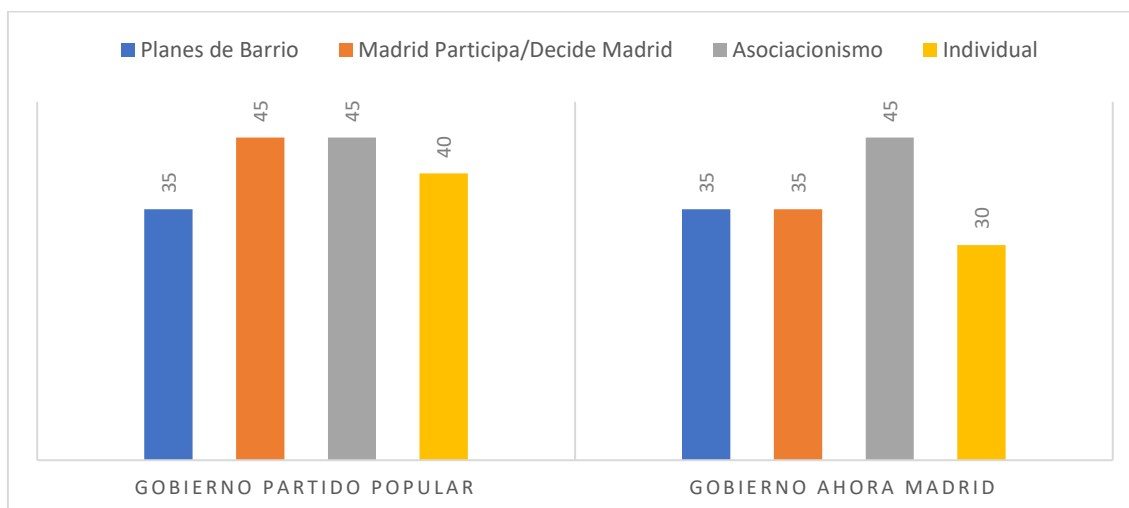
En referencia a los perfiles concretos de las personas que participan, como se comentaba anteriormente, es difícil establecer perfiles cerrados ya que en función del proceso participativo ha ido variando. Aun así podemos afirmar que ambas etapas la variable de género cuando se trata de procesos de votación, no se encuentran diferencias significativas en cuanto a género, cabe apuntar eso sí, que en el gobierno de Ahora Madrid si se lleva a cabo un esfuerzo porque los procesos participativos tengan una participación equilibrada en cuanto a género, procurando establecer medidas de acción positiva y de representación equilibrada. Sin embargo, cuando analizamos en profundidad la estructura horizontal y vertical de las mesas participativas y de las asociaciones si encontramos algunas diferencias más notorias a nivel orgánico. La presencia de las mujeres en las asociaciones a nivel base esta equilibrada con la de los hombres, sin embargo, los órganos, puestos de decisión o que implican una figura prominente siguen ocupados principalmente por hombres.

Esto, sin duda, es una asignatura pendiente de ambos gobiernos, la búsqueda de una participación equilibrada en cuanto a género supone cuestionar las estructuras participativas e introducir el enfoque de género en toda la construcción participativa.

Al igual que el caso del género debemos tener en cuenta que las propuestas pueden afectar más a un grupo de edad que otro, pero en ambas etapas encontramos que el grueso de la participación, tanto de índole colectivo como individual, se encuentra de los 30 a los 40 años. Aunque esta horquilla es amplia, parece que el resto de rangos de edad se ven más motivados a participar cuando alguna temática les influye directamente.

Lo podemos ver de una forma más gráfica y la siguiente figura:

Figura 20: Gráfico de participación por edad y tipo de proceso.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en los informes técnicos sobre los procesos participativos de los planes de barrio y Madrid participa, los datos de la página web Decide Madrid, y el informe proporcionado por parte de la sociedad civil.

Se puede observar en la figura 20 que las diferencias de edad para ambas etapas no son muy notorias, el perfil participativo para ambas etapas en cuanto a edad es muy parecido. Podríamos destacar que el caso de la participación individual en el Gobierno de Ahora que hace que la media baje un poco la horquilla de edad, esto se debe principalmente a que la mayoría de los procesos de participación ciudadana individual se han llevado a cabo por la plataforma Decide Madrid y un gran grueso de la población a votado y ha participado por medios telemáticos, estos medios son más accesibles para personas más jóvenes.

El hecho de que el perfil de edad sea muy parecido en las dos etapas nos debería de llamar la atención sobre por qué no participan las personas más jóvenes o más mayores. Si se pretende que la participación sea inclusiva y represente a la sociedad está claro que el sesgo por edad se debe corregir.

Si atendemos a la participación ciudadana por nacionalidad cabe apuntar que para ambas etapas encontramos una participación principalmente de personas con nacionalidad española. Si analizamos los datos demográficos de Madrid, podemos afirmar que es una ciudadanía diversa, sin embargo, esto no tiene un reflejo directo en los procesos de participación ciudadana de ninguna de las dos etapas. Según el INE las tres nacionalidades más representadas en Madrid son las personas procedentes de Rumania que suponen un 10,3%, China 8,5% y Ecuador con un 5,5%, sin embargo, en ninguno de los gobiernos existe una participación proporcional en cuanto a nacionalidad. En ambos casos la media de los datos a los

que se han tenido acceso destaca que casi un 85% de la población que participa es de origen nacional. Esto debería de preocupar a las personas que diseñan los procesos participativos, la población de Madrid está compuesta por un 15,36%⁴⁹ de personas extranjeras, existen distritos donde hay más concentración, existen 77⁵⁰ asociaciones de/para inmigrantes, sin embargo, su participación en los procesos participativos tanto de tipo individual como de tipo colectivo es muy baja. Podemos afirmar que, en la participación ciudadana de Madrid, para ambas etapas, existe un sesgo importante en cuanto a la nacionalidad de los participantes en los procesos participativos propuestos.

La integración de las diferentes culturas y nacionalidades también implica un enfoque diferente en los procesos participativos, si se pretende que la participación sea transversal y representativa de la población, también deben serlo las personas que participan y en este sentido ambas etapas tienen esta cuestión pendiente.

Por todo el análisis llevado a cabo podemos determinar que el perfil de las personas que participan es muy parecido para ambas etapas hombres y mujeres, con una edad de 30 a 45 años, de nacionalidad española, no es un perfil demasiado diverso si atendemos a los datos sociodemográficos de Madrid.

Podemos aquí destacar un punto común en ambas etapas y es que, tanto en los grupos de discusión como en las entrevistas, se hace una alusión importante a la dificultad de hacer que las personas participen. Esto provoca que al final las personas que participan, de forma individual o de forma colectiva siempre son las mismas, de hecho, en las entrevistas de la sociedad civil se puede ver que muchas de las personas que participan lo llevan haciendo durante muchos años independientemente de la herramienta o del gobierno. Hacer que personas que no participan o no tienen tendencias participativas lo hagan es una gran cuestión pendiente para ambos gobiernos.

Se ha descrito el perfil de las personas participantes, pero para que se lleve a cabo la participación es importante mostrar cómo se participa.

Vamos a comenzar por tanto analizando las reglas del proceso participativo.

⁴⁹ Datos obtenidos en: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Estadistica/Areas-de-informacion-estadistica/Demografia-y-poblacion/Poblacion-extranjera/Poblacion-extranjera-en-la-ciudad-de-Madrid/?vgnextfmt=default&vgnextoid=c289d54944580510VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=9ce23636b44b4210VgnVCM2000000c205a0aRCRD>

⁵⁰ <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Participacion-ciudadana/Asociaciones-de-inmigrantes?vgnextfmt=default&vgnextoid=ae767aaa4c111110VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=8449e3d5d3e07010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>

En referencia a quién o quiénes establecían las reglas de los procesos participativos, es importante recalcar que parece que en ambas administraciones esta labor era principalmente llevada a cabo por la administración pública, pero que contaban con el tejido asociativo.

Si bien esta afirmación es cierta, existen varios matices que pueden ser reseñados. En el caso de la primera etapa, la vinculación con el tejido asociativo es de un carácter más marcado, pero también más limitado a ciertas asociaciones, mientras que en la segunda etapa esta relación con el tejido asociativo es más directa y más diversa, lo que hace que los procesos participativos adquieran un matiz diferenciador, que coinciden en señalar tanto los entrevistados de la sociedad civil, como los comentarios realizados en los grupos de discusión.

Si comparamos con detenimiento ambas etapas podemos encontrar algunas diferencias. En la primera etapa las reglas de los procesos participativos son elaboradas por la administración, si bien es cierto que como se afirmaba anteriormente que con ciertas asociaciones podían establecer debates previos sobre la elaboración de reglas. La asunción de la administración casi en exclusividad del establecimiento de reglas atiende a modelos participativos más tradicionales y de un carácter más burocrático con ciertas notas de modelos un poco más abiertos como los representativos. Sin embargo, en el gobierno de Ahora Madrid en casi todos los procesos participativos existen debates acerca del establecimiento de las normas en los procesos participativos, encontrando incluso procesos en los que la propia elaboración de las normas es compartida. Esto sin duda, nos muestra que estamos ante un modelo más abierto y menos jerarquizado por la administración, un modelo más innovador y participativo que fomenta la participación desde el debate y la construcción de reglas que puedan ser consensuadas.

Si comparamos el grado de participación también encontramos algunas diferencias reseñables entre etapas de gobierno. Estas diferencias se pueden analizar por medio de la siguiente tabla en la que se atribuyen los valores bajo, medio y alto en función de cómo ha sido el grado de participación en cuanto a los escalones participativos.

Tabla 16: *Grado de participación.*

	Gobierno Partido Popular	Gobierno de Ahora Madrid
Información	Bajo	Bajo
Consulta	Medio	Alto
Deliberación	Bajo	Alto

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en las entrevistas, el análisis documental y los grupos de discusión.

En ambas etapas podemos ver cómo la mayoría de los procesos participativos se mueven entre la consulta y deliberación, aunque existen algunas diferencias que pueden ser significativas. Quizás la más importante de ellas es que en la segunda etapa el gobierno de Ahora Madrid introduce en más procesos una parte de deliberación, dándole a la ciudadanía la posibilidad de debatir e incluso establecer ciertas demandas o preferencias. Esto es crucial para el establecimiento de modelos participativos, encuadrando la presencia de deliberación dentro de modelos nuevos que tienen componentes participativos más relevantes.

Existe un conjunto más amplio de procesos participativos en los que el gobierno del Partido Popular se limita a la información y la consulta y en muy pocos de ellos introducen la posibilidad de la deliberación y cuando es así, siempre los actores destacados van a ser ciertas asociaciones, esto no muestra que estamos ante un modelo participativo más tradicional y menos funcional.

El grado de participación se aplica a los procesos y mecanismos participativos concretos, si estudiamos los mecanismos participativos en cada etapa podemos afirmar que existen diferencias importantes entre la lista de mecanismos de participación ciudadana del gobierno del Partido Popular y del gobierno de Ahora Madrid. Incluso existen diferencias en la forma de emplear el mismo mecanismo participativo.

Para ello, en la siguiente tabla se van a mostrar los procesos participativos y se van a clasificar en cuatro categorías en función de la importancia de los gobiernos a los procesos participativos. Estas categorías son: Nada relevante, Poco Relevante, Relevante o Muy Relevante.

Tabla 17: *Comparativa de los mecanismos participativos para ambas etapas.*

Mecanismos	Etapa I: Partido Popular	Etapa II: Ahora Madrid
Planes de barrio.	Muy relevante	Relevante
Planes estratégicos.	Relevante	Poco relevante
Madrid Participativa	Relevante	No hay proceso
Foros locales	No hay proceso	Muy relevante.
Mesas sectoriales	Relevante	Relevante
Presupuestos participativos	No hay proceso	Muy relevante
Plataforma Decide Madrid	No hay proceso.	Muy relevante.
Reglamento de Participación	No hay proceso.	Relevante.
Juntas de Distrito	Relevante	Relevante

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en las entrevistas, el análisis documental y los grupos de discusión.

En ambos gobiernos se llevaron a cabo procesos que eran distintos, por ejemplo, el caso de la encuesta *Madrid Participativa* llevada a cabo durante el gobierno de la primera etapa en los diferentes distritos o la puesta en marcha de la plataforma Decide Madrid, por parte del gobierno de la segunda etapa. En este punto cabe puntualizar que la plataforma Decide Madrid, actúa como canalizador ya que dentro de esta plataforma se llevaron a cabo diversos procesos participativos como debates, encuestas, votaciones y deliberaciones en diferentes proyectos.

Respecto al Reglamento de Participación ciudadana, como ya se ha comentado, en la segunda etapa se llevó a cabo una reforma introduciendo diferentes matices ya comentados anteriormente.

En el caso de los Planes de Barrio, llamados por el gobierno de Ahora Madrid Planes Integrales de Barrio, el gobierno de la primera etapa les otorga mucha importancia y durante su mandato se producen nuevos planes y se terminan de ejecutar los ya iniciados. Es una de las herramientas participativas más relevantes de este gobierno, mientras que, para el gobierno de Ahora Madrid, aunque persisten, parece que su intensidad es menor.

En los Foros locales quizás sea donde existen más diferencias, ya que, con el gobierno del Partido Popular existía una herramienta similar que no usaba y con el gobierno de Ahora Madrid, además de constituirlos de forma legal, se canaliza gran parte de la participación en los distritos por este instrumento, dándole una relevancia muy alta.

El uso de unos procesos participados u otros y también la forma de usarlos nos muestran diferencias importantes en cuanto al concepto de participación ciudadana de cada gobierno en cuanto a los modelos participativos que desarrollan. Se puede afirmar que el gobierno del Partido Popular usa mecanismos participativos más clásicos y heredados de etapas anteriores sin prácticamente llevar a cabo ninguna reformulación, muestra de ello son los planes de barrio que se venían desarrollando en Madrid con mucha anterioridad. En el caso de Ahora Madrid existe una apuesta importante por mecanismos participativos que son nuevos para Madrid, como los presupuestos participativos y los foros locales, al mismo tiempo que abre un abanico de participación mucho más amplio por medio de la plataforma Decide Madrid. Incluso en procesos participativos similares, como los planes de barrio, este gobierno incluye procesos diferentes. Por medio de todo este análisis podemos determinar que el uso de ciertos procesos participativos y la forma de implementarlo atiende a un modelo participativo más innovador y más centrado en que los procesos sean dinámicos e involucren a gran parte de la ciudadanía.

En referencia a las vías de participación tanto la participación presencial como telemática conviven en ambas etapas, pero la segunda etapa destaca por una apuesta política determinante por la participación telemática por medio de la plataforma Decide Madrid. Esta plataforma va bastante más allá si la comparamos con la web de participación de la anterior etapa y tiene una capacidad participativa a nivel individual altísima. El uso de herramientas de participación por medios telemáticos nos debería llevar a la brecha digital existente en España, pero realmente también existe en los medios presenciales de participación esa brecha participativa, por lo cual la lectura más fiel a los hechos es que con diferentes intensidades en las dos etapas, se apostó por usar métodos presenciales y telemáticos y es la mejor forma de llegar a toda la población, si esta es la intención final.

En la siguiente tabla se van a mostrar los procesos y mecanismos participativos más relevantes y si son presenciales o telemáticos para cada etapa de gobierno.

Tabla 18: *Comparativa de los mecanismos participativos y su tipo de participación para ambas etapas.*

Mecanismos	Etapa I: Partido Popular	Etapa II: Ahora Madrid
Planes de barrio.	Presencial	Presencial
Planes estratégicos.	Presencial	Presencial
Madrid Participativa	Mixto	
Foros locales	Presencial	Presencial
Mesas sectoriales	Presencial	Presencial
Presupuestos participativos		Mixto
Plataforma Decide Madrid		Telemática ⁵¹
Reglamento de Participación		Presencial
Juntas de Distrito	Presencial	Presencial

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en las entrevistas, el análisis documental y los grupos de discusión.

Como se plantea en la tabla 18, la mayoría de los procesos y mecanismos participativos se han llevado a cabo de forma presencial, sobre todo, los ligados a la participación de base asociativa. Pero la introducción de la posibilidad de participar por vía telemática ya existe y es dotada de utilidad por parte del gobierno de Ahora Madrid. Este posicionamiento es relevante, porque algunos de los procesos participativos llevados a cabo en la segunda etapa han tenido una fuerte presencia de medios telemáticos. Podríamos hablar aquí entonces de la existencia de una brecha digital, pero es que todos los procesos llevados a cabo que implicaban una votación, también incluían la opción de hacerlo en papel por lo cual se evita ese sesgo en estos procesos concretos.

La apuesta por el uso de medios telemáticos supone un avance importante ya que cada vez tienen más fuerza este tipo de medios, son más cómodos para la ciudadanía que participa y si se llevan a cabo de forma transparente son también más fáciles de llevar a cabo. Ahora Madrid muestra aquí una adaptación importante al contexto que siempre es positivo teniendo en cuenta que la ciudadanía está en continuo cambio.

Una vez vistos los mecanismos y procesos participativos es relevante mostrar los canales de la información en cuanto a estos procesos. Para ambas etapas políticas

⁵¹ Aunque la plataforma es totalmente telemática los procesos participativos que se llevaron a cabo dentro de ella contemplaban la participación por otros medios como votación en papel.

podemos considerar que los canales de información no han sido todo lo efectivos que deberían ser. En las dos etapas encontramos ciertas campañas puntuales que se habilitan como canales de información que se mantienen en el tiempo y de manera simultánea. Vemos que son las asociaciones vecinales y los foros locales los que en muchas ocasiones recogen esos canales y esos mensajes participativos y los hacen llegar a la sociedad, convirtiéndose en verdaderos canalizadores de información.

Respecto a la parte política, en ambas etapas se alega que se podría haber hecho más. Esto va en consonancia con la idea de las personas entrevistadas en la sociedad civil, que aluden a que los canales de información son precarios y difícilmente llegan a la sociedad en su conjunto.

Ambas etapas tienen como canal principal de información el propio ayuntamiento y es este el que se sitúa como un canal de información estable y también el que ha emprendido campañas informativas para procesos participativos concretos. Podemos aquí poner como ejemplo dos campañas de información concretas para cada etapa, la de Madrid Participativa y el proceso participativo impulsado desde Decide Madrid para informar e incitar a la gente para que vote concretamente sobre los proyectos Madrid 100% sostenible, Billete Único para el transporte público, elegir el proyecto finalista para la reforma de Plaza España y Gran Vía.

Comenzamos con la campaña informativa para la participación en la encuesta ciudadana Madrid Participa, se ha cogido como ejemplo la campaña que se hizo en el distrito de Usera, porque todas fueron iguales.

En la figura 21 y la figura 22, podemos ver parte de la campaña que se realizó para el proceso participativo “Madrid Participa” según nuestras entrevistas, tanto la cartelera como la encuesta estaban en punto concretos y no tenían una gran difusión.

La siguiente campaña que analizamos es la de la Etapa de Ahora Madrid, concretamente la campaña para animar al voto en los proyectos Madrid 100% sostenible, Billete Único para el transporte público, elegir el proyecto finalista para la reforma de Plaza España y Gran Vía.

Figura 23: Campaña voto Decide Madrid.



Fuente: Imagen obtenida de fondo de archivo⁵⁴ documental.

Figura 24: Papeleta de voto Decide Madrid.

Papeleta

1. ¿Estás de acuerdo con la propuesta MAD-2015-09-199 titulada “Madrid 100% Sostenible?” Sí No

2. ¿Estás de acuerdo con la propuesta MAD-2015-09-9 titulada “Billete único para el transporte público”? Sí No

3. De los dos proyectos finalistas para reformar la Plaza de España ¿Cuál prefieres que se lleve a cabo? Proyecto X Proyecto Y

Puedes verlos en <https://decide.madrid.es/vota>

Lee las instrucciones al dorso

decide.madrid.es MADRID

Fuente: Imagen obtenida de fondo de archivo⁵⁵ documental AA.VV.

⁵⁴ <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/Vota-si-vota-no-Haz-historia-Decide-Madrid/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=0f0e80b2839f9510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannell=a12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD>

⁵⁵ <https://aavvmadrid.org/participacion-ciudadana/vota-madrid-100-sostenible-billete-unico-transporte-publico/>

Las figuras 23 y 24 son una muestra de la campaña informativa para que la ciudadanía participase en la votación propuesta desde Decide Madrid. Esta campaña informativa es mucho más amplia comenzado con la presentación del proyecto y detallando y compartiendo toda la información del proceso en la web Decide Madrid.

Aunque esto son solo dos muestras de campañas llevadas a cabo, son indicativo de las intenciones generales y de la manera de proceder de ambos gobiernos. En la etapa del Partido Popular la información es limitada y de difícil acceso, en la etapa del gobierno de Ahora Madrid, concretamente para los procesos de participación ciudadana teóricamente, la información es abierta, plural, transparente y se encuentra al servicio de la ciudadanía otra cuestión es que estos canales sean todo lo efectivos que deberían, que según nuestras entrevistas no lo son. Aun así, encontramos otra vez, el acceso y la forma de informar a la ciudadanía grandes diferencias, Ahora Madrid tiene unos canales informativos abiertos y transparentes, que aun siendo mejorables, hacen que la ciudadanía en general pueda hacer su propio seguimiento, indicándonos esto, una manera de actuar que coincide con modelos participativos más transformadores, sin embargo la forma de transmitir la información y los propios canales que habilita el Partido Popular son insuficientes y poco transparentes, coincidiendo estas actuaciones con modelos participativos más tradicionales y fuertemente burocratizados.

Aun así y existiendo las diferencias expuestas en cuanto a calidad de la información en procesos participativos ambos gobiernos podrían haber establecido estrategias informativas más eficaces.

Tras analizar la calidad de la información de los procesos participativos emprendidos en ambas etapas pasamos a quizás una de las partes más relevantes de este estudio comparativo y es el debate sobre el proceso participativo, la existencia o no de la deliberación dentro de los procesos, esta variable determina no solo los modelos participativos que pueden derivar de cada proceso sino también la concepción propia de participación ciudadanía de cada gobierno, es por ello importante establecer las líneas diferenciadoras de ambas etapas.

La deliberación ya se ha introducido anteriormente, pero concretamente dentro de los procesos participativos, para esta investigación va a ser considerado un indicativo de buena calidad en las prácticas participativas.

Al existir diferentes procesos en cada etapa se presentan escenarios diferentes entre las etapas política y también dentro de ellas. Es por ello que vamos a ver esos escenarios de una forma más clara en la figura

Figura 25: *Comparativa en la deliberación.*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en las entrevistas, el análisis documental y los grupos de discusión.

Al tener las dos etapas participación de base asociativa y participación individual se ha dividido cada etapa en dos. El gobierno del Partido Popular destaca por la poca deliberación existe suscrita a la participación de tipo asociativo y para ciertos momentos concretos de los procesos participativos. El gobierno de la segunda etapa, Ahora Madrid, hace una apuesta más interesante por la deliberación, introduciendo por ejemplo los Foros locales, que son espacios deliberativos de las asociaciones y los vecinos y con la creación de la plataforma Decide Madrid como espacio deliberativo para la ciudadanía a título individual.

Así pues, las diferencias más reseñables que muestra la figura 24 es el hecho de que el gobierno de Ahora Madrid hubo más deliberación dentro de los procesos participativos, además esta deliberación fue más intensa y de mejor calidad. Esto nos indica, que estamos ante procesos participativos que se encuentran dentro de modelos participativos más innovadores en cuanto a la deliberación, incluyendo esta en muchas etapas de los procesos. La existencia de la deliberación en los procesos participativos es un indicativo claro de una fórmula mejor y más exitosa de llevar a cabo procesos. También nos es un indicativo de mejor calidad dentro del proceso

participativo y forma parte de una conceptualización de la participación ciudadana diferente que busca el debate y el consenso.

En los procesos participativos se deben tomar decisiones ligadas a su implementación a su reformulación o otras etapas. La variable que versa sobre el proceso de toma de decisiones, al igual que la anterior, está muy ligada a la concepción propia de cada gobierno de la participación ciudadana, pero más aún a la concepción general del tipo de gobierno. Es por ello que aquí sí se marcan unas diferencias más importantes entre cada etapa. Mientras en la primera se concibe la toma de decisión como algo exclusivamente político/administrativo con una pequeña influencia por parte de las asociaciones y no se considera relevante que la ciudadanía esté informada de las causas de estas decisiones, en la segunda etapa vemos como existe un gran interés político para que la ciudadanía tenga toda la información disponible en cuanto al proceso de toma de decisiones y las decisiones finales.

Ambos gobiernos son consecuentes en que el proceso de legitimidad política, entendiendo que, dado que la responsabilidad última es de ellos, también lo son las decisiones. Pero el matiz de involucrar a la sociedad en el proceso y mantenerlos informados cambia el tipo de modelo participativo, ya que implica un esfuerzo no solo porque las personas participen, sino también porque puedan tener toda la información de forma transparente y clara sobre las razones por las que toma una decisión.

Podemos afirmar por tanto que en este caso también estamos ante la concepción de modelos diferentes de participación ciudadana, involucrar a la ciudadana en las decisiones públicas hace que los procesos participativos tengan mejor calidad y que la ciudadanía esté más conforme con las decisiones tomadas, es por ello que podemos afirmar que en cuanto a la toma de decisiones en gobierno de Ahora Madrid atiende a criterios de más calidad que el gobierno del Partido Popular.

Destacadas las variables más importantes que influyen en los procesos participativos de cada etapa de forma comparativa entraríamos en el último punto de nuestro análisis, la evaluación y el presupuesto.

4. Evaluación y presupuesto.

La existencia de evaluaciones dentro de las políticas públicas es muy relevante, de igual modo lo es dentro de los procesos participativos. Las evaluaciones nos van a permitir conocer, según el tipo de evaluación y el momento de este, el escenario previo de un proceso participativo, el desarrollo de este proceso o el cierre y reformulación o no del mismo. Es por ello que es relevante desde el punto de vista de nuestro análisis destacar si ha existido o no evaluación.

En ambos periodos podemos constatar la existencia de evaluaciones, o como mínimo, una declaración de utilidad clara de esta herramienta.

Si atendemos a la clasificación del tipo de evaluaciones para las dos etapas encontramos lo siguientes datos:

Tabla 19: Tipo de evaluaciones llevadas a cabo en los procesos participativos de ambas etapas.

TIPO DE EVALUACIÓN		Gobierno Partido Popular	Gobierno Ahora Madrid.
Según quien evalúa.	Interna	X	X
	Externa	X	
	Mixta		X
Según el propósito	Formativa		
	Sumativa	X	X
Según que se evalúa.	De diseño		
	Implantación		X
	De resultado	X	
	De impacto		X
	Metaevaluación		
Según el momento	Ex-Ante		
	Intermedia		X
	Final	X	X
	Ex-Post		

Fuente: Descripción del tipo de evaluación a partir de la clasificación descrita por Martínez del Olmo (2008) *Análisis de Políticas Públicas*, pág. 248-255. Datos obtenidos de los informes publicados y obtenidos a partir de las entrevistas realizadas.

Como se puede observar en la tabla 19, los tipos de evaluación que han existido para cada etapa y para cada proceso participativo han sido diversos. Según la información que hemos podido recopilar, tanto el personal político como técnico, de ambas etapas sostiene la existencia de evaluaciones es importante, sin embargo, su aplicabilidad no está tan clara.

En la mayoría de entrevistas a personal político, técnico y funcionariado de ambas administraciones no se hace constar el tipo de evaluación concreta, por lo que es necesario acudir a las evaluaciones llevadas a cabo para detectar el tipo de evaluación.

Si analizamos las evaluaciones llevadas a cabo para procesos participativos de cada etapa encontramos lo siguiente:

Gobierno del Partido Popular:

- Planes de barrios: En su propia formulación contemplan la existencia de una evaluación de la ejecución del plan realizada mediante Comisiones Ciudadanas de Seguimiento. De los informes obtenidos sobre los diferentes planes de barrio podríamos destacar las evaluaciones de las actuaciones del Plan de Barrio de Comillas (Distrito Carabanchel)⁵⁶ o el de Bellas Vistas (Distrito Tetuan)⁵⁷ en los cuales se indica el grado de ejecución de las actuaciones previstas en el plan de barrio y se añaden observaciones. Para los dos casos tenemos este tipo de evaluaciones durante dos años consecutivos cuando se ha ejecutado el 100% de la actuación prevista.

- Madrid Participa: Para este caso, aunque en las entrevistas realizadas insisten en que hubo evaluaciones lo que encontramos son informes en los cuales se ponen de manifiesto o se recogen los datos obtenidos en las encuestas. Estos informes son desarrollados por empresas externas como el caso de la consulta “Villaverde Participa”⁵⁸ realizado por Ikerfel o otras realizadas por la Universidad Rey Juan Carlos como es el caso de la consulta “Ciudad Lineal Participa”⁵⁹.

⁵⁶ https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/Planes_Barrio/2012-2015/03_Comillas/Evaluacion_Actuaciones_Comillas_2013.pdf

⁵⁷ https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/Planes_Barrio/2012-2015/02_Bellas_Vistas/Evaluacion_Actuaciones_Bellas-Vistas_2014.pdf

⁵⁸

https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/Publicaciones_Fondo_Documental/Consultas_MadridParticipa/Consulta_2014_VillaverdeParticipa/Conclusiones.pdf

⁵⁹

https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/Publicaciones_Fondo_Documental/Consultas_MadridParticipa/Consulta_2014_CiudadLinealParticipa/Conclusiones.pdf

Gobierno de Ahora Madrid:

- Foros locales: Aquí encontramos un proceso de evaluación bastante interesante, es un proceso interno, sumativo, de resultado e intermedio. El proceso de evaluación consistió en la recogida de cuestionarios de evaluación de los mesas y grupos de trabajo de cada distrito, la sistematización de los datos y una jornada de evaluación de los mismo⁶⁰. Esto es solo uno de los ejemplos de las diferentes evaluaciones que se llevaron a cabo, por las entrevistas a la sociedad civil hemos podido saber también que se realizaban evaluaciones tras actuaciones concretas que luego eran solicitadas por los técnicos del ayuntamiento.

- Presupuestos participativos: Para el caso de los presupuestos participativos⁶¹ encontramos también diversas evaluaciones llevadas a cabo en cada fase del proceso en general son evaluaciones internas, sumativas, de impacto y realizadas a la finalización del proceso con el objetivo de analizar los aspectos del proceso y mejorarlos para la siguiente edición.

Es por ello que, aunque en las dos etapas se llevaron a cabo evaluaciones, Ahora Madrid se preocupó porque esas evaluaciones fueran reales y de calidad, encuadrando esta actividad de las características de modelos participativos más abiertos, novedosos y transparentes.

Para que existan evaluaciones en concreto y actuaciones dentro de los procesos participativos es necesario que exista una dotación presupuestaria.

Existen diferencias notables para ambas etapas políticas, si bien, ambos gobiernos dotan de presupuesto a los procesos participativos, la forma de hacerlo es totalmente diferente.

Por un lado, en el gobierno de la primera etapa, todo el presupuesto está centrado en el proceso de los planes de barrio y los datos concretos no son demasiado accesibles para la ciudadanía en general. Mientras que, por otro lado, el gobierno de la segunda etapa avanza hacia procesos más transparentes, permitiendo a la ciudadanía saber qué partida presupuestaria tiene cada proceso y en qué momento de gasto se encuentra.

Esto vuelve a hacer incidencia sobre las diferentes conceptualizaciones de participación ciudadana, y también hace hincapié en los diferentes modelos políticos

⁶⁰ Documento obtenido en una de las entrevistas a personas del Área de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social del ayuntamiento de Madrid. Se encuentra en el anexo con el título “Evaluación de los Foros Locales 2019”

⁶¹ Documento obtenido por medio de la dirección general de participación ciudadana y publicado en el siguiente enlace: https://decide.madrid.es/system/documents/informe_de_evaluacion.pdf

ejemplificados por uno más tradicional y otro denominado “gobierno del cambio”, que pretende ser más transparente y abierto con los datos en general y con las partidas presupuestarias en concreto.

Respecto a la existencia de órganos de seguimiento para los procesos participativos llevados a cabo, ambas etapas políticas contaban con diversos órganos para realizar dichas tareas. Lo que sí cabe apuntar aquí es que los órganos de seguimiento no venían definidos de la misma forma en todos los procesos y por ello, en función del proceso se establecía un grupo diferente de actores para realizar este seguimiento. Pero no existen diferencias significativas entre las dos etapas salvo la incidencia en la transparencia y la accesibilidad de la información también para el caso de estos órganos de seguimiento.

Se han analizado y comparado todas nuestras variables extrayendo conclusiones que nos van a ayudar a responder a nuestra pregunta de investigación y plantear nuestra hipótesis de caso, como la información es abundante se ha querido recoger de forma esquemática el proceso comparativo llevado a cabo entre las dos etapas para todas las variables y muestras de esto es la siguiente tabla:

Tabla 20: Variables de análisis perspectiva comparada.

Variables de análisis		Gobierno Partido Popular	Gobierno Ahora Madrid
Organización institucional	Áreas de Participación ciudadana	No	Si, dos áreas donde la participación ciudadana es central
	Organización política	Gobierno en mayoría	Gobierno en minoría con el apoyo de investidura del PSOE
Nivel implicación personal técnico (promedio)		Medio	Alto
Diagnóstico y demandas previas		Constata su existencia, pero son de calidad baja.	Constata su existencia, calidad media.
Grado de relación entre la administración pública y los procesos participativos		Relación jerárquica intensa. Iniciativa ciudadana escasa	Relación jerárquica menos intensa. Iniciativa ciudadana media.
Actores participativos		Principalmente asociaciones	Asociaciones y ciudadanía de forma individual
Reglas del proceso participativo		Exclusiva por la administración con cierta injerencia de las asociaciones	En algunos procesos exclusiva de la administración y en otros compartida. En ambos existe injerencia por parte de la ciudadanía.
Grado de participación	Consulta	Medio	Alto
	Deliberación	Bajo	Alto
Mecanismos participativos principales		- Planes de barrio. - Madrid Participa	- Foros Locales. - Presupuestos participativos. - Otros procesos participativos desarrollados en la plataforma Decide Madrid.

Vías de participación	Principalmente presenciales	Presenciales e irrupción fuerte de la vía telemática por medio de la plataforma Decide Madrid	
Canales de información	Poco diversos y poco transparentes	Diversos y transparentes	
Deliberación (intensidad)	Asociativo	Media	Alta
	Individual	Nula	Alta
Proceso de toma de decisiones	Exclusivo de la administración con algunas injerencias de las asociaciones. No justificadas.	Depende del proceso involucra a la ciudadanía o las asociaciones en la toma de decisiones. Siempre justificadas.	
Evaluación	Si, de calidad baja y poco transparente.	Si, calidad media y bastante transparente.	
Presupuesto	Pocas actuaciones y datos accesibles, pero poco justificados.	Muchas actuaciones y datos accesibles y justificados.	
Órgano de seguimiento.	Si, pero escasa documentación y escasa transparencia.	Si, documentación accesible e información transparente.	

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 20 sintetiza de una manera visual todas las diferencias encontradas entre las dos etapas. Como se puede comprobar algunas de estas diferencias son muy notorias. ¿Pueden suponer estas diferencias que existan diferentes modelos participativos? A la luz del análisis realizado, podíamos considerar que las diferencias entre etapas se deben principalmente a una concepción distinta sobre la participación ciudadana y a la consecuente realización de procesos participativos que nos llevan a modelos particulares.

Si enlazamos esta idea con la influencia o no de la ideología política, podemos afirmar que en este caso diferentes ideologías como son las del Partido Popular y la de Ahora Madrid, en los procesos participativos provocan diferentes modelos participativos.

La etapa del Partido Popular está caracterizada por procesos participativos muy relacionados con una participación más convencional, la consulta por ejemplo puede resultar un símil del sufragio (sin la parte de las consecuencias de legitimidad y representatividad de nuestro sistema) y los planes de barrio con su connotación participativa no dejan de ser planes de actuación de un marcado carácter político y estratégico.

Es por ello, que en esta etapa encontramos un partido fuerte, políticamente hablando ya que obtuvo mayoría, con un planteamiento participativo de continuidad. Una férrea relación con ciertas asociaciones, el liderazgo de la administración y de la parte política tanto en el establecimiento de los procesos participativo, como en el resto del proceso hasta la toma de decisiones y la escasez de deliberación son el sustento básico de sus fórmulas participativas,

Por supuesto, que existen estructuras y órganos estables de participación ciudadana y como se ha mostrado a lo largo del proceso se denota un interés político porque exista participación. Tal y como están articulados y concebidos los procesos participativos, en concreto, y la participación ciudadana, en general, nos encontramos ante un modelo participativo de corte burocrático, poco innovador, anclado en relaciones asociativas fuertes y estables, dejando un escenario escaso para otros actores participativos.

La etapa de Ahora Madrid anuncia desde su configuración política una mayor importancia, a nivel orgánico y político. La propia composición de Ahora Madrid, con la integración de personal que anteriormente se encontraba en esferas participativas no institucionales, hace que este compromiso participativo sea mayor. Sin tener una mayoría política acuerda con el PSOE sus puntos más relevantes en cuanto a participación apostando por una doble vertiente, por un lado, reformula la participación de base asociativa introduciendo herramientas nuevas como los foros locales y, por otro lado, crea la plataforma Decide Madrid con la finalidad de potenciar la participación de tipo individual. En los procesos participativos de esta etapa, sin dejar la administración la promotora principal, deja algo de espacio para acordar, debatir, discutir y tomar decisiones a otros actores implicados en la participación. La deliberación, la encontramos en varios de sus procesos participativos en diferentes etapas, entiendo esta como una parte más del conjunto del proceso participativo.

Los procesos, desde su formulación, pasando por su implementación hasta llegar a la toma de decisiones y realizar acciones o no, es un proceso transparente e

informado, un compromiso que va en la línea de los nuevos partidos que surgen ideológicamente a la izquierda y que apuestan por transparencia, gobernanza y gobiernos abiertos. Es por todo ello que su participación atiende a modelos que podemos definir como más innovadores, flexibles y en definitiva más participativos.

En el siguiente punto vamos a llevar a cabo un análisis en profundidad de los procesos y mecanismos más relevantes, son por así decirlo los procesos estrella que más caracterizan su idea de participación ciudadana. De ellos estableceremos los modelos participativos a partir de la clasificación realizada en el en punto nueve del capítulo uno.

6. Comparación de los modelos de participación ciudadana por medio del análisis de procesos participativos más relevantes.

Se ha llevado a cabo una selección de cuatro procesos participativos, dos por cada etapa política, con la finalidad de que estos sirvan como un ejemplo claro de los modelos participativos llevados a cabo por cada partido político en Madrid.

La selección de estos procesos participativos atiende principalmente a dos factores, en primer lugar, a la reiteración que tuvieron las diferentes personas entrevistadas sobre ellos y en segundo lugar a la comprobación dentro de nuestros análisis de que estos procesos eran los más relevantes atendiendo a nuestras variables de estudio.

Estos procesos participativos no son únicos, como se ha podido ver en el análisis de las variables de esta investigación, pero sí son una buena muestra del establecimiento de modelos participativos y un claro reflejo de la conceptualización propia que tiene cada etapa sobre la participación ciudadana.

A continuación, se va a exponer brevemente en qué han consistido estos procesos participativos y con qué modelo participativo están más vinculados. Este análisis es fruto del resultado de las entrevistas, de los focus groups, de la observación y de un análisis de los documentos encontrados y aportados por los entrevistados, en profundidad de cada caso.

Los procesos participativos elegidos son: Para la primera etapa los “Planes de Barrio” y el proyecto “Madrid Participa” y para la segunda etapa los “Foros locales” y el proceso participativo llevado a cabo por medio de la plataforma Decide Madrid sobre la reforma de la Plaza España.

6.1. Procesos y herramientas participativas en la etapa del Partido Popular: *Planes de barrio* y *“Madrid Participa”*.

6.1.1. Los Planes de Barrio.

Los planes de barrio fueron un conjunto de actuaciones que se llevaron a cabo por parte del ayuntamiento de Madrid para realizar mejoras en los diferentes barrios. Formalmente vienen definidos como *“programas de intervención territorial que, desde la participación activa de los ciudadanos en su diseño y gestión, desarrollan programas sociales, adecuados a las actuales necesidades de la población, en aquellos barrios que precisan de actuaciones preferentes para avanzar en orden al reequilibrio territorial y social de la ciudad.”*⁶² Estas actuaciones comenzaron en 2009, pero ya que el partido de gobierno no cambió de esa etapa a la analizada por esta investigación, de 2011 a 2015, los planes de barrio fueron un proyecto que siguió adelante.

El proceso participativo concebido dentro de los planes de barrio es el que llevan a cabo las asociaciones vecinales y la FRAVM. Con ellos se acuerdan una serie de actuaciones y también son parte del seguimiento por medio de Comisiones de Seguimiento.

El desarrollo de los planes de barrio se puede ver claramente en la siguiente figura.

Figura 26: Tabla sobre los planes de barrio realizados y los diferentes actores.

PLANES DE BARRIO	Nº BARRIOS	Nº ASOCIACIONES PARTICIPANTES	Nº ACTUACIONES CONCERTADAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL	ACTUACIONES DESARROLLADAS POR LAS AAVV (promedio anual)
Planes de Barrio 2009-2012	16	26	697	51
Planes de Barrio 2012-2015	5	8	181	25
Planes de Barrio 2013-2016	11 ⁽¹⁾	15	311	29
Planes de Barrio 2014-2017	7 ⁽²⁾	13	313	35
Planes de Barrio 2015-2018	6 ⁽³⁾	6	141	19
Situación en 2015	29	42	946	108
TOTAL 2011-2015	45	68	1.643	159
	⁽¹⁾ De los 11 Planes de Barrio, 9 están concertados con la FRAVM			
	⁽²⁾ Lavapiés pasa a ser Embajadores			
	⁽³⁾ De los 6 Planes, 5 están concertados con la FRAVM			

Fuente: Esta figura ha sido obtenida del Informe: *Estrategia de gobierno abierto de la ciudad de Madrid “gobernar con la ciudadanía”* 2015, página 23. Ayuntamiento de Madrid.

⁶² Informe: *Estrategia de gobierno abierto de la ciudad de Madrid “gobernar con la ciudadanía”* 2015.

Como podemos observar en la figura 26 los Planes de Barrio se llevaron a cabo en multitud de distritos. El número de asociaciones participantes también es destacado, pues como se decía anteriormente, es aquí donde realmente reside el proceso participativo.

Sobre el proceso participativo en concreto, ciñéndonos a las variables exclusivas que determinan los modelos participativos, se ha llevado a cabo el siguiente análisis:

1. Participación.

Este proceso participativo destacaba por una participación principalmente de carácter asociativo. Los actores participativos en este caso son las asociaciones vecinales y la FRAVM. La participación de estos actores no es puntual, es mantenida en el tiempo, desde las reuniones informales iniciales, pasando por las primeras reuniones oficiales en las cuales se plantean las actuaciones a desarrollar en los Planes de Barrio, ayudando a establecer algunos de los objetivos estratégicos, también son informados durante el proceso y forman parte de una comisión de seguimiento. Por todo ello, podemos determinar que la participación de las asociaciones vecinales y de la FRAVM es una constante en todo el proceso participativo, estableciendo una estructura participativa más estable y consistente donde las dinámicas participativas tienden a ser menos dinámicas, pero más consolidadas a lo largo del proceso. Que el actor participativo principal, a parte del ayuntamiento, sean las asociaciones también es interesante desde el punto de vista organizativo. Tanto las asociaciones vecinales como la FRAVM tienen su propia organización interna, lo que provoca que no necesiten organización de otro tipo.

2. Relación de los procesos participativos con la administración.

En cuanto a esta variable y centrándonos concretamente en las entrevistas y el archivo documental, parece evidente la existencia de una fuerte relación de jerarquía. El ayuntamiento es el actor principal y promotor, y aunque existe una pequeña injerencia por parte de las asociaciones vecinales y principalmente de la FRAVM, lo cierto es que esta relación jerárquica se perpetúa plan de barrio tras plan de barrio. Este tipo de relación tan marcada tiene su sentido si entendemos el concepto de participación ciudadana del equipo de gobierno, y va en sintonía con el resto de procesos participativos. Que la relación esté fuertemente jerarquizada no

quiere decir que se le reste efectividad al proceso participativo, simplemente está organizada así. La administración propone y dispone de la ocasión y los medios, y bajo esa premisa actúa en los procesos participativos de los planes de barrio.

3. Reglas del proceso participativo.

Las reglas en los procesos participativos de los planes de barrio venían establecidas principalmente por la administración local. Esto es así, pues políticamente ligan el establecimiento de las reglas del proceso participativo con la responsabilidad final. Es por ello que estiman que las reglas deben partir desde la administración. En el caso concreto de la observación para los planes de barrio, parece que la FRAVM ayudó de algún modo al establecimiento de algunas normas. Las asociaciones vecinales también pusieron de su parte, ya que el ayuntamiento contaba con ellos para ser los agentes canalizadores de la participación, de modo que si, por ejemplo, alguna norma no era clara serían ellos los encargados de explicar a parte de la ciudadanía estas normas. Es por todo esto que podemos determinar que, aunque existiera cierto interés político en que las reglas del proceso se establecieran de forma colaborativa, todo parece indicar que, para los planes de barrio, las asociaciones vecinales y demás actores, tuvieron poca incidencia en el establecimiento de reglas del proceso participativo.

4. Deliberación.

Esta variable también está muy ligada a la concepción de participación ciudadana que se tiene desde el punto de vista político. En los planes de barrios existe una intención por parte de la administración pública local para que la deliberación sea un proceso conjunto. Para este proceso participativo concretamente, la parte política se reunía con los representantes de los distintos distritos, las asociaciones vecinales y principalmente la FRAVM para llevar a cabo un proceso de deliberación conjunta, intentado en todo momento llegar a posturas intermedias que cubrieran las necesidades de los distintos distritos. Políticamente eran conscientes de que quien mejor conoce a un distrito y sus necesidades son las personas que viven en ellos, es por ello que parece fundamental, según nuestras entrevistas, que la deliberación sin ser necesariamente abierta a todo el mundo, sí fuera pública y se tuviera en cuenta precisamente a estos actores que mejor conocen a los distritos. Si bien, esto es una decisión puramente operativa, el resultado de contar con las asociaciones de vecinos y con la FRAVM enriqueció el proceso

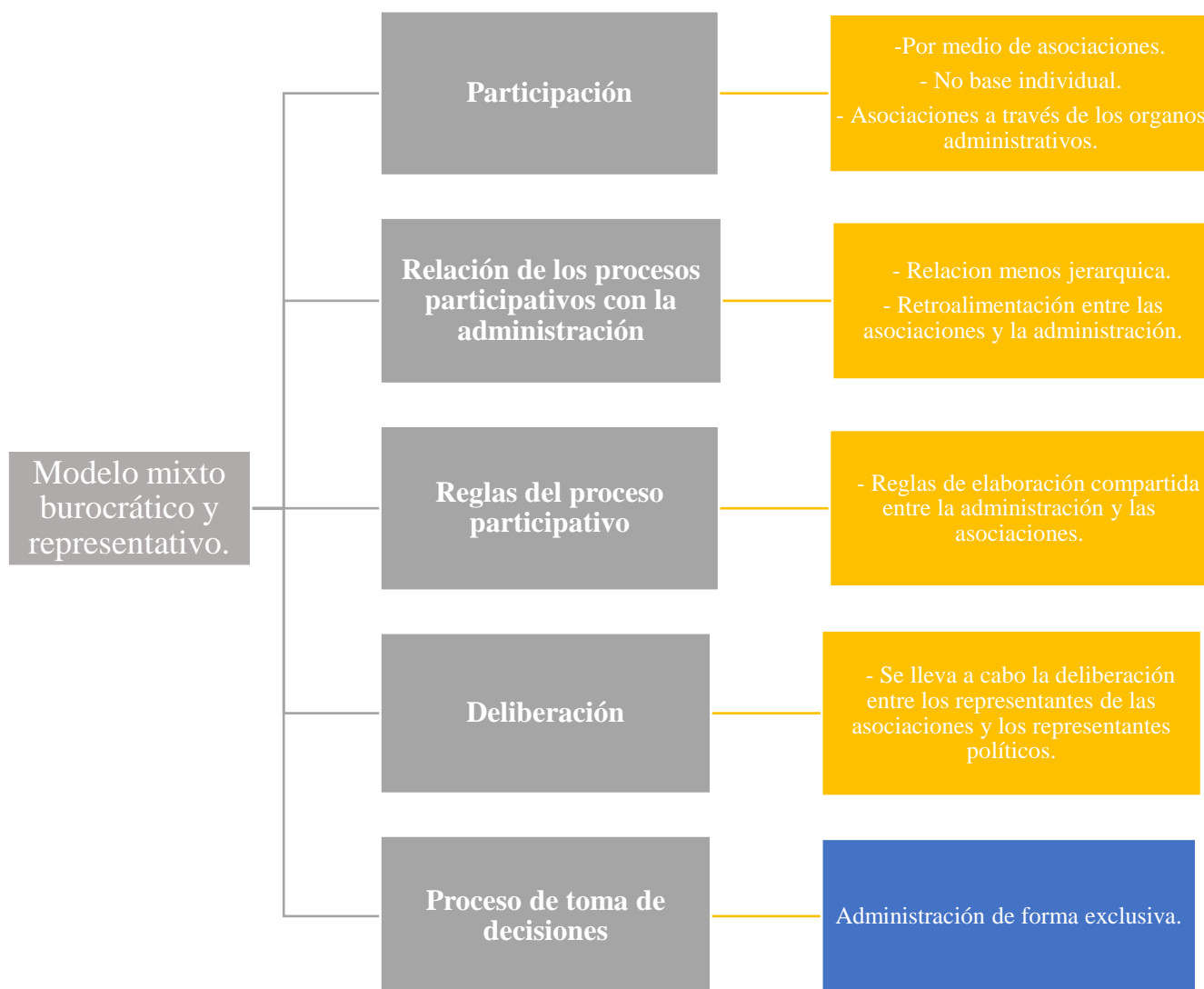
participativo e hizo que parte de la sociedad implicada en este proceso sintiera que estaban formando parte de algo.

5. Proceso de toma de decisiones.

Esta variable está ligada con el concepto de asunción de responsabilidad política. Se considera desde la parte política que dado que la responsabilidad debe ser asumida por quien tiene la legitimación política, la toma de decisiones debe ser por parte de la administración local. En este sentido, tanto los expertos como la sociedad civil parecen coincidir en que el proceso de toma de decisiones de estos procesos participativos lo lleva a cabo la administración de forma exclusiva. En algún momento puntual se ha contado con los representantes de los distritos o con las asociaciones para dar algún tipo de explicación sobre por qué no se ha podido llevar a cabo una acción concreta dentro de un plan. Pero las decisiones finales han sido tomadas en todos los casos de forma exclusiva por la administración.

A la luz del análisis de las variables, los planes de barrio atendieron a un modelo participativo mixto que sería el siguiente:

Figura 27: Modelo participativo Planes de Barrio.



Fuente: Elaboración propia.

Para este proceso participativo encontramos un modelo participativo que podemos considerar mixto. Es más cercano al modelo representativo en cuanto a las cuatro primeras variables de análisis, pero al ser el proceso de toma de decisiones llevado a cabo de forma exclusiva por la administración, no podemos considerarlo representativo del todo. Podemos considerar que los Planes de Barrio atienden un 80% al modelo representativo y un 20% al modelo burocrático. Es común encontrar modelos participativos mixtos, ya que los procesos participativos pueden ser largos y complejos, y esto influye en nuestras variables de análisis.

Se ha considerado relevante para la investigación analizar otro proceso participativo, que sin duda tiene menos relevancia, pero que también se llevó a cabo en esta etapa con el fin de entender si la forma de llevar a cabo los procesos participativos atiende a un modelo concreto y exclusivo, o puede variar en función

del proceso participativo concreto, aun estando dentro de la misma etapa y manteniendo la variable de la ideología del partido que gobierna sin variaciones.

6.1.2. Madrid Participa.

El proceso de participación ciudadana “Madrid Participa” consistió en una serie de consultas ciudadanas realizadas a la población de algunos distritos en concreto, con la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía individual sobre ciertos aspectos que afectaban directamente a su día a día.

Estas consultas ciudadanas se llevaban a cabo por medio de un formulario que podían rellenar todas las personas mayores de 16 años que vivieran en los distritos en los cuales se hacían las consultas. El cuestionario en sí pretendía que se valoraran los servicios públicos y se recogieran las necesidades o demandas ciudadanas. Consta de diferentes tipos de preguntas: algunas abiertas, otras cuya respuesta dicotómica era Si/No, otras con escala de valoración dividida en categorías como: muy bien, bien, regular, mal, muy mal, no sabe/no contesta, y otras sobre el nivel de acuerdo en función de diferentes afirmaciones⁶³.

El objetivo de estas consultas ciudadanas era conocer la opinión de los vecinos/as e intentar mejorar las condiciones generales de vida en estos distritos. Las consultas ciudadanas se llevaban a cabo de forma presencial y online, se informaba a la ciudadanía por medio de cartelería en el barrio y dando información en las actividades que estaban promovidas por el ayuntamiento. Las asociaciones vecinales también participaban en la difusión de estas consultas.

Las consultas ciudadanas encuadradas dentro de “Madrid Participa” comenzaron en 2004. Para el periodo de nuestro de investigación, 2011 y 2014, se llevaron a cabo 7 consultas ciudadanas. En la siguiente tabla se muestra dónde se realizaron esas consultas y cuál fue el índice de participación.

⁶³ Cuestionario completo para el distrito de Chamartín en: https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/Publicaciones_Fondo_Documental/Consultas_MadridParticipa/Consulta_2011_ChamartinParticipa/Cuestionario.pdf

Tabla 21: Consultas ciudadanas realizadas entre 2011 y 2014.

DISTRITO	AÑO	PARTICIPACIÓN	EN PAPEL	ONLINE
Chamartín	2011	3,04%	87,52%	12,48%
Moncloa-Aravaca	2011	3,17%	85,09%	14,91%
Fuencarral-El Pardo	2013	3,15%	83,38%	16,62%
Hortaleza	2013	3,66%	81,81%	18,19%
Usera	2013	2,44%	77,95%	22,05%
Ciudad Lineal	2013	2,78%	82,91%	17,09%
Villaverde	2014	3,25%	76,53%	23,47%

Fuente: Datos obtenidos a través de los informes realizados sobre las diferentes consultas ciudadanas.

Como se puede observar, la participación fue bastante baja, no superando ningún distrito el 4% de participación. Aun así, toda esta información se recogió y se elaboraron diferentes informes, por parte de la Universidad Rey Juan Carlos y de empresas privadas, con las conclusiones del proceso participativo y algunos análisis más técnicos, como por ejemplo utilizando la herramienta DAFO para completar estos informes. En algunas ocasiones se llevaron a cabo entrevistas a empleados públicos, directores de centros y personas vinculadas al ámbito empresarial y cultural de los distritos. Estos informes fueron publicados en la página web del Ayuntamiento de Madrid y según nuestras entrevistas también fueron compartidos con las asociaciones vecinales por medio de las juntas de distrito.

Este proceso participativo es destacable porque se llevó a cabo en muchos distritos a lo largo del tiempo y la etapa política que estamos analizando siguió la estela de la anterior incluyendo nuevos distritos, pero manteniendo la metodología y el proceso participativo con las mismas condiciones.

A continuación, se va a poner el foco de atención en cinco variables concretas que nos servirán para establecer nuestros modelos participativos.

1. Participación.

Este proceso participativo destaca por ser exclusivamente de participación de base individual. Los vecinos y vecinas de los distritos o las personas que trabajaban en ellos rellenan las encuestas, en formato papel o en formato online, de forma individual. Esto implica que se pueda trazar un perfil participativo más claro ya que estas encuestas contaban con algunas preguntas como la edad y el género. Los expertos que han llevado a cabo el análisis de estas encuestas alertan sobre la

necesidad de tomar estos perfiles con cautela, ya que en muchas ocasiones había encuestas que estaban destinadas a un perfil poblacional, pero eran rellenas por otros. Aun así, cabe apuntar que, si bien las asociaciones y las juntas vecinales de distrito hicieron en algunos casos tareas informativas, este proceso participativo es de tipo individual.

2. Relación de los procesos participativos con la administración.

Se detecta una fuerte relación jerárquica ya que, aunque en algunas entrevistas se afirma que se contó con parte de la sociedad civil para la elaboración de las preguntas, lo cierto es que no tenemos constancia real sobre ello, y las anotaciones de los grupos de discusión parecen apuntar a un desconocimiento por parte de la sociedad civil previo a la realización de las encuestas.

3. Reglas del proceso participativo.

Las reglas para este proceso participativo vienen puestas desde la administración local. Tanto la elaboración de las encuestas, como la decisión de en qué distritos se realizarán y en qué momentos vienen marcadas por la administración, por lo que no existe cabida para una injerencia de ningún tipo por parte de la sociedad civil o de otros actores con implicaciones directas en la vida de los distritos.

4. Deliberación.

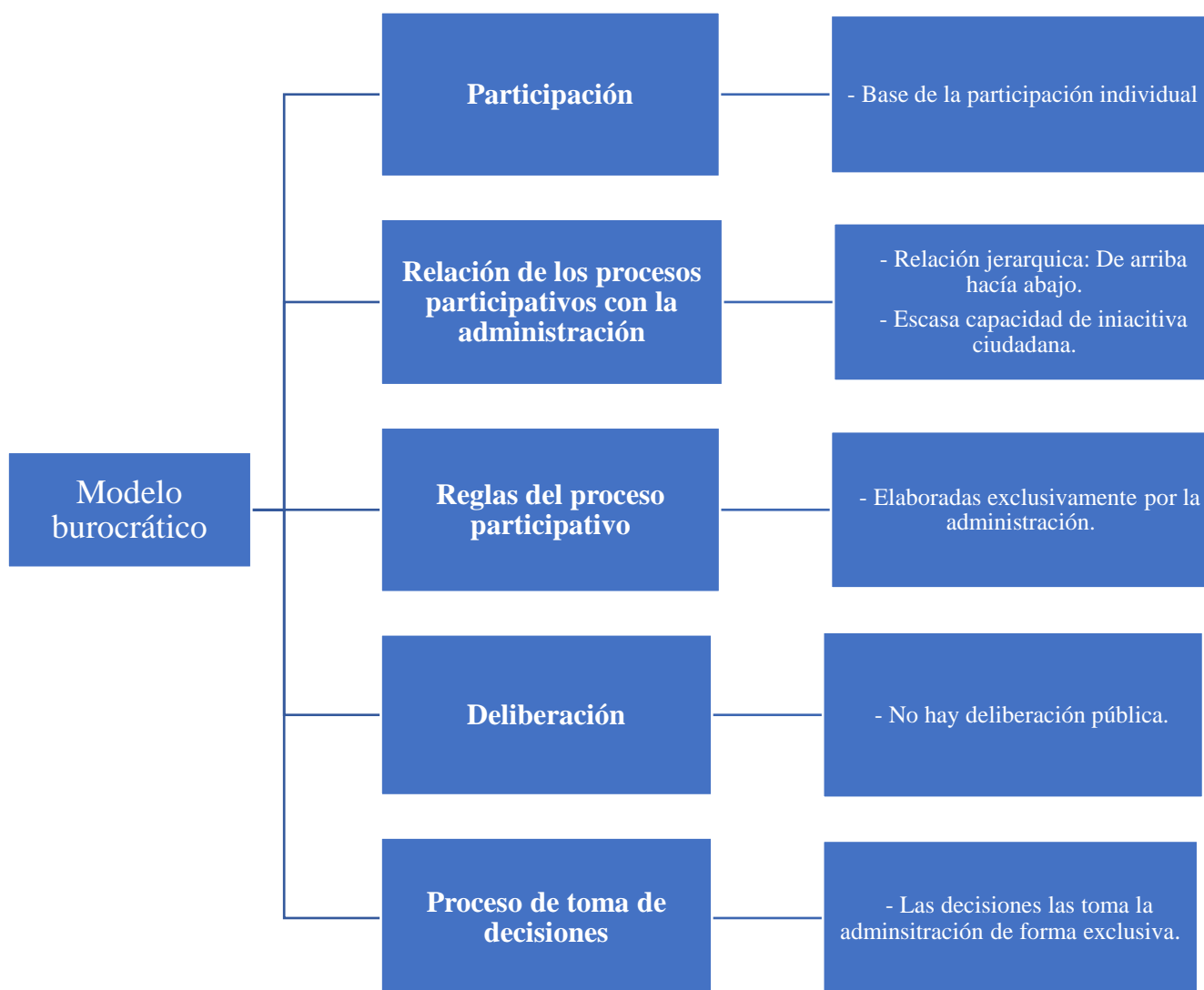
Respecto a si existe una deliberación pública o no, las entrevistas y los documentos analizados parecen indicar que, si bien se llevaron a cabo informes sobre las diferentes encuestas realizadas, lo cierto es que de ellos no existió un proceso de deliberación pública sobre las necesidades de los distritos y las inversiones que se podrían realizar para mejorar la situación. En los procesos participativos que parten de una consulta ciudadana, como es el caso, es difícil determinar el nivel de deliberación, de igual modo que es difícil determinar si posteriores acciones han sido llevadas a cabo por estas consultas o no. Para este caso, fue muy difícil determinar si ciertas acciones por parte de la administración que se llevaron a cabo con posterioridad, tenían una vinculación directa o no con esta consulta ciudadana. Es por ello que en este caso podemos determinar que no existió deliberación pública.

5. Proceso de toma de decisiones.

La toma de decisiones durante todo el proceso fue realizada exclusivamente por la administración, sin capacidad de influencia de ningún tipo por parte de otros actores o de personas a título individual. Como en el anterior punto, determinar quién es el protagonista en la toma de decisiones es complejo, puesto que de estas encuestas no hubo una posterior e inmediata acción. Pero durante todo el proceso participativo sí podemos determinar que todas las decisiones son tomadas exclusivamente por la administración pública.

Atendiendo a todas las variables expuestas, se establece el siguiente modelo participativo para este proceso:

Figura 28: *Modelo participativo Madrid Participa.*



Fuente: Elaboración propia.

El proceso participativo de Madrid Participa, encaja dentro de las características del modelo burocrático en el cual predomina la participación individual y una fuerte relación jerárquica de la administración. Como se puede observar por el análisis llevado a cabo, este proceso es bastante lineal y aunque dentro de él se llevarán a cabo acciones en diferentes distritos y en diferentes espacios temporales, las variables de análisis no cambiaron.

6.1.3. Modelo participativo del gobierno del partido popular.

Para esta etapa política, si comparamos los dos procesos participativos, podemos ver claramente sus diferencias. Mientras los Planes de Barrio tienen una base participativa asociativa, las consultas ciudadanas de Madrid Participa son de base individual. Respecto a la relación con la administración pública, el establecimiento de reglas en el proceso, la deliberación y el proceso de toma de decisiones también encontramos muchas diferencias. Mientras que en el primero, aunque la presencia de la administración es fuerte hay un conjunto de actores que tienen cierta influencia, como son las asociaciones vecinales y la FRAVM, en el segundo la capacidad de intervención por parte de otros actores es prácticamente nula.

Manteniendo constante la misma variable para ambos procesos, la ideología política, se observa cómo los modelos participativos cambian. Esto atiende más a la concepción de participación ciudadana y a las necesidades propias del proceso participativo en sí, que es el que va a marcar unas características u otras, y en función de ello unos modelos participativos u otros. Aun así muchas variables son comunes para ambos procesos y esto nos indica que aunque el modelo puede variar la ideología tiene una implicación importante en el proceso de construcción de estos modelos.

6.2. Procesos y herramientas participativas en la etapa de Ahora Madrid: “Foros locales” y “Reforma de la Plaza España”.

6.2.1. Foros locales.

Los foros locales son un órgano de participación ciudadana creado por el gobierno de Ahora Madrid en 2017 y modificado en 2019. El nuevo gobierno quiso darle un impulso a la participación ciudadana en los distritos usando estos foros como canalizadores de la participación ciudadana. Los foros locales fueron reformulados por medio de la modificación del Reglamento Orgánico de Funcionamiento de los Foros Locales de los Distritos de Madrid en 2019, modificación que también pasó por un proceso de participación ciudadana por medio de una consulta pública previa.

Los foros locales vienen definidos como *“los órganos de información y de participación ciudadana presencial y deliberativa en el ámbito territorial del Distrito, que se configuran como espacios con capacidad para la adopción de acuerdos de iniciativas y propuestas, acerca de todos aquellos aspectos inherentes a la acción municipal en los Distritos”* (Reglamento Orgánico de Funcionamiento de los Foros Locales en los Distritos de Madrid, artículo 1).

Esta herramienta tiene dos objetivos fundamentales, por un lado impulsar la participación ciudadana y la implicación activa de la ciudadanía en el diseño y desarrollo de políticas públicas, y por otro lado fomentar el diálogo abierto entre todos los actores con las Juntas Municipales de Distrito (Foros locales: Manual de uso, 2019).

Desde el gobierno de Ahora Madrid, la importancia que se le da a los Foros Locales es muy importante, ya que conecta directamente por un lado el Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social, por otro las asociaciones vecinales, y por otro, las Juntas de Distritos.

Los foros locales están fuertemente estructurados a través de los siguientes órganos: Presidencia, vicepresidencia, y una comisión permanente integrada por la Vicepresidencia, la Secretaría, las personas elegidas para coordinar las mesas y grupos de trabajo y un representante, con voz, pero sin voto, de cada uno de los grupos políticos municipales.

Según su reglamento se reunirán en sesión plenaria un mínimo de tres veces al año. Con una presencia mínima de 25 participantes. Entre estas sesiones serán las

mesas sectoriales o territoriales como espacios de trabajo estables o los grupos de trabajo como espacios puntuales los que seguirán trabajando.

Los acuerdos que se tomen en los foros locales deben ser tenidos en cuenta por las Juntas Municipales. Pueden participar en ellos una gran diversidad de actores, desde personas físicas de más de 16 años, hasta las personas jurídicas y entidades ciudadanas sin ánimo de lucro. También se contempla que participen representantes políticos municipales, pero estos últimos tendrán voz, pero no voto en los acuerdos.

La sociedad civil y miembros destacados del asociacionismo vecinal, recibieron esta nueva herramienta con ilusión, ya que según las entrevistas realizadas consideraban que tenía múltiples y variadas posibilidades.

Los foros locales no estuvieron exentos de polémica, ya que había otra parte de la sociedad civil que opinaban que los foros locales podían restarle legitimidad a las Juntas Municipales, que era el verdadero órgano participativo.

Desde la oposición, concretamente el Partido Popular, esta herramienta fue percibida de una forma muy negativa, llegando a afirmar que las acciones decididas en los foros locales podían usurpar lo decidido por la ciudadanía por medio de su voto. Ciudadanos se mantenía a cierta distancia de la polémica, argumentando que los foros locales podían ser una buena herramienta, siempre y cuando, no se hiciera un uso partidista de ella, como se está haciendo.

A continuación, se va detallar cómo se articulan los foros locales en referencia a nuestras variables de análisis para el establecimiento de un modelo participativo.

1. Participación.

Como se ha comentado anteriormente, la participación en los foros locales está abierta a toda la ciudadanía mayor de 16 años, a las personas jurídicas y las entidades ciudadanas sin ánimo de lucro inscritas en el registro municipal, y los representantes políticos con voz, pero sin voto. La participación es por tanto abierta y dinámica. Aunque se presente así teóricamente, en la práctica muchas de las personas que participan a título individual, ya lo hacían con anterioridad por medio de otras herramientas. Dicho esto, podemos considerar que la participación está abierta a la ciudadanía en general de los distritos y se lleva a cabo por medio de asambleas abiertas y de mesas participativas.

2. Relación de los procesos participativos con la administración.

La construcción de los foros locales como herramienta participativa vino dada por la Concejalía de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social del Ayuntamiento de Madrid. Previo al primer reglamento y por tanto a su constitución formal, se abrió el proceso a la ciudadanía en general para que pudiera aportar y entender en qué consistía esta herramienta que se iba a implementar en los distritos. Es por ello que, en los foros locales, aunque tuvieron una clara iniciativa política, la ciudadanía tuvo cierto nivel de participación. Dentro de las dinámicas de funcionamiento de los foros, lo cierto es que existe una presencia de la Junta Municipal de distrito como parte importante, pero la ciudadanía tiene la libertad para aportar y proponer, ayudados también siempre por dinamizadores.

3. Reglas del proceso participativo.

Al igual que en la variable anterior, si bien existe una clara iniciativa de la administración en el establecimiento de las reglas de funcionamiento de los foros locales, lo cierto es que en la consulta previa a la formación de estos foros se introdujeron algunos cambios derivados del diálogo con la ciudadanía. Por otro lado, aunque la comisión permanente establece ciertas normas generales, la ciudadanía puede acordar algunas de ellas y concretarlas por ejemplo en las mesas participativas. Esto conlleva que algunas de las reglas puedan ser consensuadas entre la administración y las personas que participan.

4. Deliberación.

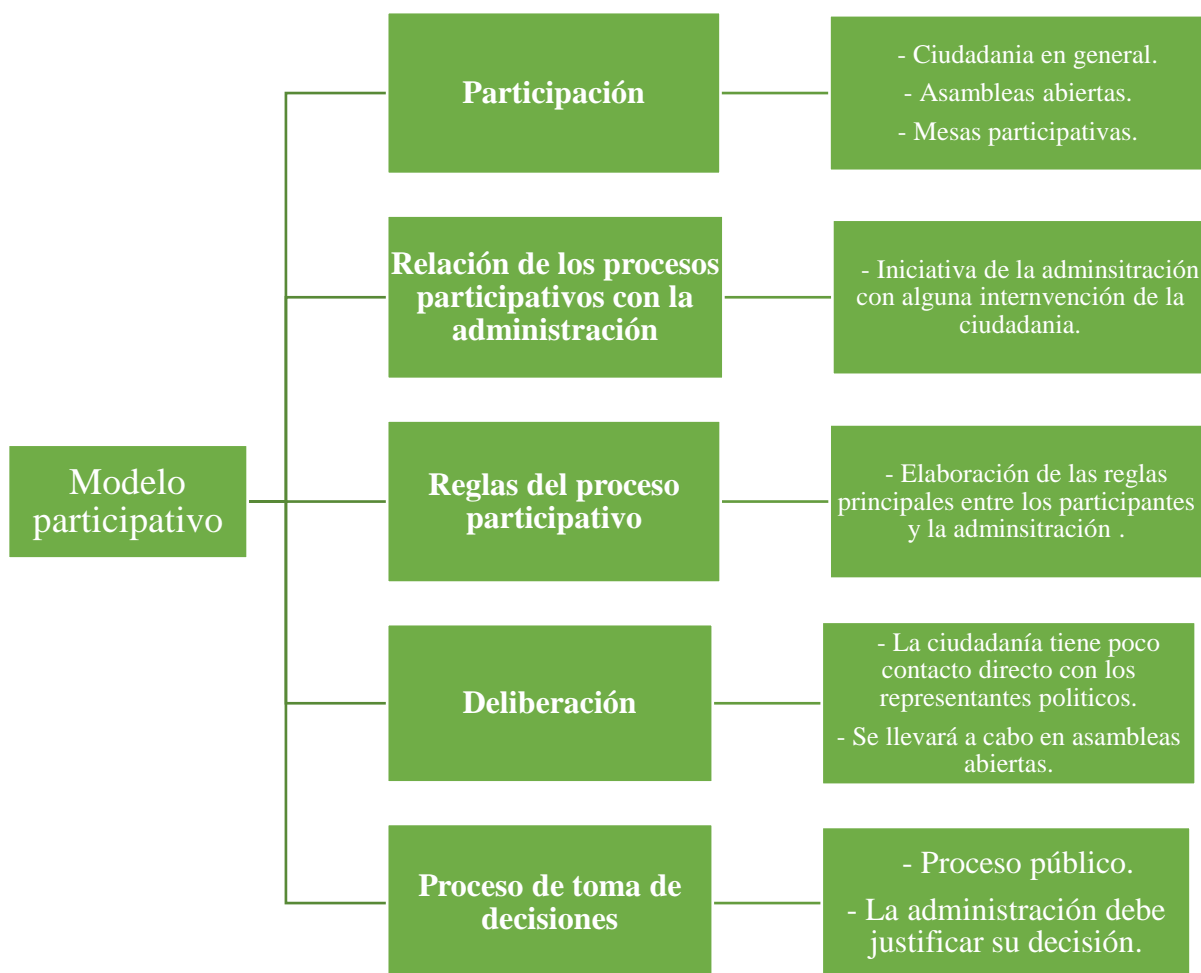
Si bien, como se ha dicho anteriormente, los foros locales tienen el objetivo de acercar a la ciudadanía a las decisiones políticas, lo cierto es que parte de la sociedad civil se quejaba de la poca accesibilidad del personal político. Ahora Madrid, se esforzó por establecer estrategias de cercanía con la ciudadanía, pero los interlocutores directos siguen siendo los técnicos y dinamizadores y la Junta de Distrito. En este último órgano es donde se lleva a cabo la deliberación sobre las propuestas de los foros locales. Estas deliberaciones se llevaban a cabo a modo de asambleas abiertas, en las cuales los representantes de los foros locales elevaban tres propuestas y estas eran argumentadas y discutidas por las Juntas de Distrito, llevando a cabo una votación para aceptar o rechazarlas.

5. Proceso de toma de decisiones.

La toma de decisiones deberá ser un proceso público y abierto, dentro de los foros locales se procurará que las decisiones se tomen por consenso y mayoría absoluta. Una vez elevadas las propuestas, el proceso debe ser público, teniendo la administración pública el compromiso de informar del proceso de la toma de decisión o de si existe algún problema, teniendo la ciudadanía la posibilidad de hacer un seguimiento de esas decisiones, previo, durante y tras la realización de lo acordado.

Atendiendo a todas las variables expuestas se establece el siguiente modelo participativo para este proceso:

Figura 29: Modelo participativo Foros Locales.



Fuente: Elaboración propia.

Los foros locales como herramienta y como proceso participativo se ajustan bastante al modelo participativo. Este modelo es el más cercano y sensible a las peticiones de la ciudadanía, estableciendo mecanismos de seguimiento, asambleas

abiertas, debates abiertos y asumiendo la administración que muchas de las decisiones deberán de ser consensuadas y públicas.

Este modelo destaca por una concepción de participación ciudadana más amplia, en la que la ciudadanía pueda tener una incidencia real y efectiva en ciertos aspectos de la vida política del distrito. Dicho esto, aunque los foros locales son herramienta de participación que anima a participar a toda la ciudadanía, lo cierto es que las personas que han participado en su gran mayoría, ya eran parte de la sociedad civil participativa de los distritos, por lo que gran parte de las personas que forman y han formado parte de los foros locales ya tenían experiencias previas participativas y tenían, en gran medida, conocimientos y herramientas para participar. Entre todos los agentes participativos de los foros locales, destacamos como actores más importantes al tejido asociativo de los municipios, que eran estructuras ya creadas con anterioridad que han pasado de realizar sus acciones participativas en los extintos Consejos Territoriales o en las Juntas Municipales de Distrito, a articular su participación por medio de los foros locales.

Teniendo en cuenta que los foros locales estaban empezando su andadura en 2017 y tuvieron una reforma en 2019, no había tenido mucho tiempo de desarrollo cuando llegó el cambio de gobierno en el ayuntamiento de Madrid. Casi todas las noticias y declaraciones de los partidos en el gobierno parecen indicar que los foros locales van a dejar de funcionar o van a sufrir cambios relevantes⁶⁴.

Para darle una conclusión a este apartado podemos determinar que los foros locales como mecanismos estrella de esta etapa, muestra muy bien como querían articular desde el gobierno la participación de base asociativa, esta herramienta es muy potente, pero requiere también del compromiso político, técnico y social para que realmente funcione y esto inevitablemente conlleva, recursos y tiempo del que no disponían.

⁶⁴ <https://www.lavanguardia.com/politica/20191115/471622518177/ortega-smith-a-los-madrilenos-les-importa-un-rabano-los-foros-locales.html>
<http://fuencarralelpardo.com/2020/09/25/los-foros-locales-llegan-a-su-fin-almeida-y-villacis-los-sustituyen-por-consejos-de-proximidad/>
https://elpais.com/ccaa/2019/06/24/madrid/1561390652_054993.html

6.2.2. Reforma de la Plaza España.

El proceso participativo de Reforma de la Plaza España, nace dentro de la plataforma de participación ciudadana Decide Madrid. Dicha plataforma surge de la mano del gobierno de Ahora Madrid, por lo que es de nueva creación y es realizada y supervisada por el Área de Gobierno de Participación ciudadana, Transparencia y gobierno abierto. Fue lanzada el 1 de septiembre de 2015 y funciona a través de la herramienta informática *CONSUL*⁶⁵ cuyo código se ha liberado y compartido con muchos municipios. En ella se puede, de forma individual, hacer propuestas, votar en consultas ciudadanas, plantear proyectos de presupuestos participativos, decidir la normativa municipal y realizar debates abiertos. Legislativamente está contemplada dentro de la modificación del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana. Esta plataforma llegó a recibir en 2018 el premio de la ONU de Servicio Público⁶⁶. Según nuestras entrevistas el portal Decide Madrid buscaba una democracia más directa sin menoscabar la democracia representativa ni los órganos participativos que ya existían.

En esta plataforma se han llevado a cabo una diversidad muy amplia procesos, debates y consultas, nos vamos a centrar concretamente en la Reforma de la Plaza España, pues es un proceso amplio en el tiempo, en el que se pidió la participación de la ciudadanía en varios momentos concretos para determinar en primer lugar si había que llevar a cabo la reforma y luego para determinar cómo había que hacerlo. Este proceso participativo es de los más claros y transparentes llevados a cabo y cuyos resultados son más constatables.

El proceso participativo de Reforma de la Plaza España comienza con un diagnóstico previo a nivel urbanístico, social, demográfico y ambiental en el que se expone la situación actual de la Plaza España. Tras esto se convoca a un diverso grupo de trabajo que contaba con técnicos del ayuntamiento, representantes de asociaciones, hosteleros, etc., para que elaboren un cuestionario en el que la ciudadanía pueda decidir las cuestiones claves sobre si la Plaza España necesita o no de una reforma. Este cuestionario es el primer proceso participativo y conlleva un conjunto bastante extenso de preguntas abiertas y de elección múltiple⁶⁷. Este primer proceso consta con un total de 26.961 encuestas respondidas, de las cuales el 70,93%

⁶⁵ CONSUL, Software libre, de participación ciudadana. <https://consulproject.org/es/>

⁶⁶ https://elpais.com/ccaa/2018/06/07/madrid/1528383491_645024.html

<https://archive.unric.org/es/actualidades-/2546-la-onu-premia-al-ayuntamiento-de-madrid-por-su-iniciativa-decide-madrid>

⁶⁷ Cuestionario completo: https://decide.madrid.es/docs/cuestionario_plaza_espana.pdf

se rellenaron vía WEB, un 28,21% por medio de llamadas al teléfono 010 y solo un 0,86% en papel. Participaron más hombres (61,3%) que mujeres (38,97%), respecto a la edad de los participantes destacan dos grupos de edad, de 30 a 34 años y de 35 a 39 años. El distrito más participativo fue el Distrito centro⁶⁸. Paralelamente a este proceso de encuestas, se encontraba abierto un debate en la web Decide Madrid en el que podía participar toda la ciudadanía que estuviera registrada en la web. De estas encuestas se recogieron un conjunto de respuestas mayoritarias que apuntaron en dos direcciones, la necesidad de la remodelación de la plaza y a la vez esas respuestas sirvieron como bases obligatorias para llevar a cabo un concurso internacional para la remodelación de Plaza España.

Tras este proceso participativo el Área de Desarrollo Urbano Sostenible convocó un concurso público internacional de ideas configurado en base a las respuestas más votadas de esas encuestas.

La resolución de este concurso acabó con 72 proyectos, estos proyectos fueron presentados a la ciudadanía, y en esta fase se llevó a cabo otra consulta ciudadana, la cual consistía en votar al proyecto que querían para la reforma de esta plaza. Para preseleccionar 5 proyectos se contaba con la consulta ciudadana y con los votos de un jurado profesional, otorgando según especificaban las bases del concurso, de 5 a 1 puntos a los 5 proyectos más votados.

En este proceso de consulta participaron 7.613 personas, de los cuales un 59,82% fueron hombres y un 39,63% mujeres, los grupos de edad más participativos fueron los que comprendían entre 30 y 34 y de 35 a 39. Nuevamente el distrito que más participó fue el distrito centro.

Como se puede observar, los perfiles participativos son muy similares en todas las etapas participativas lo que nos lleva a pensar que la tendencia es que siempre participen las mismas personas y el hecho de que el distrito que más participe sea el distrito centro es curioso ya que este proyecto no le afecta de forma directa territorialmente hablando.

De los 72 se seleccionaron 5 proyectos ateniendo al proceso consultivo y a los criterios técnicos establecidos por el jurado. De estos 5 proyectos, en una reunión posterior el jurado votó, dejándolo en dos proyectos finales. Estos dos proyectos finales fueron sometidos a una votación ciudadana en febrero de 2017. En este caso se registraron un total de 211.725 votos, de los cuales 110076 (51,99%) votaron al “Proyecto X: Welcome Mother Nature” y 63543 (30,01%) votaron por el “Proyecto

⁶⁸ Datos obtenidos de los informes sobre el proceso participativo de Plaza España.

Y: UN PASEO POR LA CORNISA”. El resto de votos, 38106 (18%)⁶⁹ fueron en blanco.

El proceso participativo de Remodelación de la Plaza España realizó por tanto tres consultas ciudadanas, que son el objeto de análisis para nuestras cinco variables. En este sentido se van a tratar como un conjunto ya que los procedimientos llevados a cabo y la implementación de estos procesos fue en esencia muy parecida.

1. Participación.

La participación para este proceso está abierta a toda la ciudadanía. El requisito para participar en la plataforma Decide Madrid es estar registrado, pero también se podía votar en papel o por medio del teléfono 010. Los debates se llevaron a cabo en la propia plataforma y también en las sesiones de los grupos de trabajos abiertos a toda la ciudadanía. Encontramos por tanto que, aunque participan diferentes actores colectivos, las consultas ciudadanas están pensadas como participación individual.

2. Relación de los procesos participativos con la administración.

La iniciativa parte de la administración, que decide preguntar a la ciudadanía si se tiene que remodelar la Plaza España o no, y cómo se debería de remodelar. Este cuestionario es realizado por la administración, atendiendo a criterios que se presuponen técnicos. Existe cierta capacidad para intervenir por parte de la ciudadanía individual y de otros actores, por medio de los debates y la participación en talleres, pero es bastante pequeña.

3. Reglas del proceso participativo.

En este caso, el establecimiento de las reglas del proceso participativo viene dado exclusivamente por la administración. Es desde el Ayuntamiento de Madrid donde nace la iniciativa y aunque en los grupos de trabajo y en las votaciones se deciden cosas, cómo trabajan esos grupos y cómo se llevan a cabo las consultas ciudadanas viene establecido por la administración.

⁶⁹ Datos obtenidos a través de las entrevistas, de material aportado en las entrevistas y de material publicado en la plataforma “Decide Madrid”.

4. Deliberación.

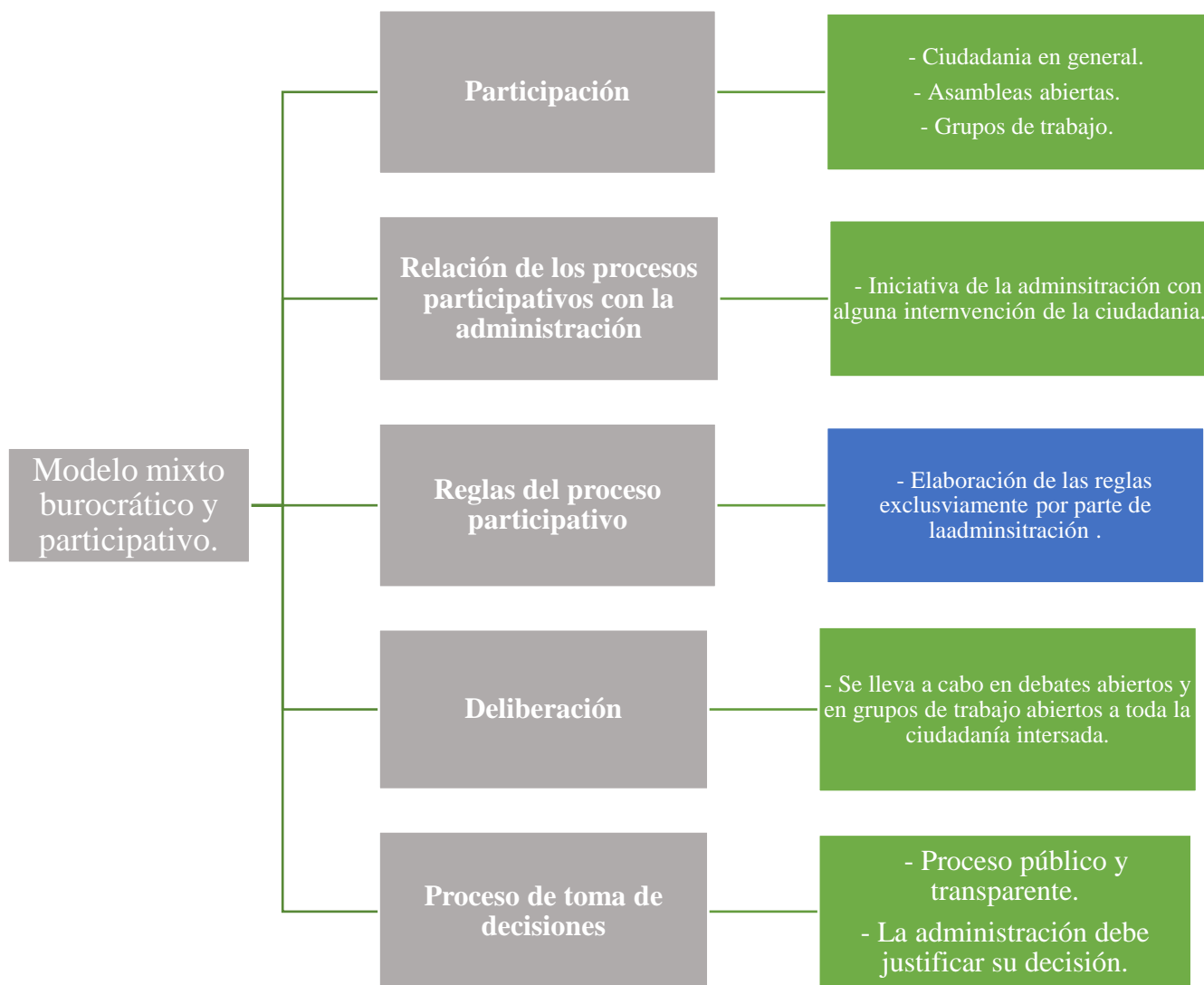
Los procesos deliberativos de cada etapa se llevan a cabo en debates, asambleas abiertas y en los grupos de trabajo a los cuales podía asistir cualquier persona interesada en el proceso participativo en concreto o en el proceso de remodelación de la Plaza España en general.

5. Proceso de toma de decisiones.

Al existir un proceso de votación que el Ayuntamiento consideró vinculante, la toma de decisiones se llevó a cabo bajo esa premisa. El proceso fue público y transparente, y la administración justificó en todo momento sus decisiones, aportando documentación técnica y llevando a cabo diferentes reuniones con los grupos de trabajo en las cuales se exponían las decisiones y se explicaban. Es por ello que, para este caso, el proceso de toma de decisiones es bastante simple.

Atendiendo a todas las variables expuestas se establece el siguiente modelo participativo para este proceso:

Figura 30: Modelo participativo Remodelación de la Plaza España.



Fuente: Elaboración propia.

En este caso, casi todo el proceso participativo atiende al modelo participativo, solo hay una de las variables en las que tendería a un modelo burocrático. Como se comentó cuando se establecieron los diferentes modelos, no iba a ser raro encontrar procesos participativos en los que, atendiendo a estas variables, pudieran presentar algunos modelos mixtos. Aunque proporcionalmente se tiende mucho más al modelo participativo y la intención política es que así lo sea, podemos encontrar que concretamente la variable de establecimiento de las reglas del proceso atiende más al tipo burocrático. Esto también se debe a la dificultad, tanto material como de tiempo, para proponer procesos participativos en los cuales sea la propia ciudadanía la que exponga las reglas del proceso. Este proceso participativo se llevó a cabo en un lapso de tiempo bastante corto, es por ello que en gran medida las reglas del proceso participativo fueron establecidas en exclusiva por la administración. Esto hizo que el proceso fuera un poco más rápido y eliminó los problemas técnicos que

podrían devenir al dejar que la ciudadanía sea la que elija las propias reglas del proceso.

Expuesto lo cual, nos encontramos ante un modelo participativo que es más innovador, flexible y dinámico que los que se habían realizado en otras etapas políticas y su desarrollo está muy marcado por las premisas de los denominados “gobiernos de cambio” ligados a la izquierda ideológica, que han introducido una fuerte apuesta por la transparencia a lo largo de todo el proceso.

6.2.3. Modelo participativo del gobierno de Ahora Madrid.

Si bien, en la anterior etapa política las diferencias entre los dos procesos participativos analizados eran bastante notorias, en este caso no lo son tanto. En ambos procesos vemos una predominancia del modelo participativo. Esto se debe a dos factores principales. Por un lado, la propia concepción de participación ciudadana establecida por el Ayuntamiento de Ahora Madrid y, por otro lado, la creación de la plataforma Decide Madrid. Estos dos hechos, apoyados por la reforma del reglamento de participación ciudadana hace que exista una tendencia hacia procesos participativos donde prime la participación individual y también que los procesos sean más abiertos y transparentes.

Según el análisis de nuestras variables, como se afirma, prima una participación más individual, pero gracias a las entrevistas, los grupos de discusión y la observación participante que se ha llevado a cabo, se debe destacar el hecho de que muchas de las personas que participan en estos dos procesos participativos, ya habían participado previamente y, sobre todo, en foros locales, esa participación había sido por medio de asociaciones vecinales o de otro tipo de asociaciones con algún interés concreto.

Es por ello que siempre es necesario hacer una segunda lectura más cualitativa de los procesos participativos, para detectar, como es el caso, algunos matices que hacen que la percepción que tenemos de la participación cambie.

La exposición de estos cuatro procesos participativos, muy diferentes entre sí, pretenden mostrar cuán variado es el universo de la participación ciudadana. En los dos primeros hemos visto como, manteniendo constante la ideología política, los procesos participativos han sido sustancialmente diferentes. En los últimos, hemos visto que, si bien la ideología política ha sido una constante también, los procesos, aunque deriven en el mismo modelo participativo, son diferentes. Es importante destacar llegados a este punto que estos procesos son solo una muestra de la gran

diversidad. En ambas etapas políticas se han llevado a cabo procesos de participación ciudadana y en ambas se ha tenido en consideración que la participación podía ser relevante, pero está claro que los modelos participativos desarrollados han sido diferentes.

CAPITULO IV: RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN.

Esta investigación partía de la siguiente pregunta: *¿La ideología del partido político que gobierna afecta en el establecimiento de diferentes modelos de participación ciudadana?* A la luz del análisis realizado podemos *determinar* que la relación entre variables para el caso de Madrid es positiva. En Madrid, en la etapa del gobierno del Partido Popular se llevan a cabo procesos participativos que establecen modelos que podemos denominar como burocráticos/representativos, mientras que el gobierno de Ahora Madrid establece modelos de carácter representativo/ participativo.

El gobierno del Partido Popular ha desarrollado modelos participativos más burocratizados, con mayor liderazgo político, mientras que el gobierno de Ahora Madrid opta por modelos participativos más colaborativos, asumiendo que la responsabilidad puede ser compartida.

Esta tesis, por lo expuesto, sigue la línea de los autores que afirman que existen diferencias en los procesos participativos y en las herramientas participativas en función de la ideología política (Giddens, 1998; Sesma, Alarcón y Font, 2011; Font y Galais, 2009). En el caso concreto de Madrid, es evidente que el partido político de izquierdas Ahora Madrid, estableció más procesos de participación, utilizó más herramientas y llevó a cabo procesos participativos diferentes a los de la etapa anterior. Difieren en los ámbitos de participación, en la importancia otorgada a la deliberación y también podemos aludir a la apuesta por parte de Ahora Madrid por la participación individual, por nuevos mecanismos participativos colaborativos, como los Foros Locales, o por la introducción de procedimientos que hagan posible que la ciudadanía, de forma individual o por medio de las asociaciones, pueda realizar un seguimiento de los procesos participativos, saber en qué momento se encuentra una propuesta o simplemente conocer los plazos establecidos.

El mejor ejemplo de estas diferencias, sin duda, es la comparación que se establece entre los diferentes procesos participativos y herramientas de cada etapa, poniendo de manifiesto todas las diferencias anteriormente mencionadas.

Otra cuestión relevante que apareció durante la investigación, y que supone una línea interesante de trabajo futura, son los sesgos participativos. En casi todas las entrevistas, cuando se planteaba cuál creían que había sido la dificultad más importante, muchos de los entrevistados y entrevistadas aludían a que lo más

complicado era hacer que la gente participara. Esta afirmación nos llevó a ahondar más en esta cuestión que, sin ser principal en esta investigación, sí que nos arrojaba algo de luz sobre el perfil de las personas que participan. Y es que ciertamente, aunque exista en la segunda etapa una iniciativa más alta por que las personas participen a título individual, es muy complicado hacer que nuevas personas entren en dinámicas participativas. En los grupos de discusión era un tema también importante, ya que incluso muchas de las personas que participaban en asociaciones eran las mismas que luego daban difusión y participaban en dinámicas participativas individuales.

Para ambos gobiernos, incluso estableciendo modelos participativos diferentes, la cuestión de ampliar la base de personas que participan es un asunto pendiente. Podríamos apuntar ciertos indicios que pueden ser indicativos de porqué siempre suelen participar las mismas personas. Uno de ellos, por ejemplo, sería los canales informativos, ya que en ambas etapas existe una deficiencia importante en este sentido. Si la gente no está informada, difícilmente va a participar. Otro tema relevante es la continuidad de esos canales de información y la apertura al público en general con diferentes estrategias. Es posible que una persona de más de 70 años se sienta frustrado al participar si las herramientas y las vías de información son principalmente telemáticas y, por otro lado, es probable que una persona de menos de 30 años no sienta inclinación hacia la participación si los canales de información están alejados de las nuevas tecnologías de la información.

Una investigación por tanto interesante sería ahondar en esta problemática y entender cómo aun poniendo herramientas para aumentar la participación, como es el caso de Ahora Madrid, esta seguía siendo escasa y además siempre participan las mismas personas.

Los tiempos políticos derivados de la duración de la legislatura, los cambios de gobiernos y el contexto político y social determinan las actuaciones llevadas a cabo. En esta investigación, el gobierno del Partido Popular venía de un largo recorrido político ostentando el poder y decidió, en cuanto a participación ciudadana, mantener una actitud continuista. La irrupción de Ahora Madrid en el gobierno dio un vuelco al escenario participativo. Si algo hemos denotado, es que el tiempo en esta investigación ha sido clave, Ahora Madrid se embarcó en un proyecto, muy complejo y diferente al que existía, para el cual, cuatro años han resultado ser insuficientes para afianzar las nuevas herramientas y para que todos los cambios pudieran tener un calado continuista en la sociedad. Un ejemplo de esto es el proceso

participativo analizado de la Reforma de Plaza España. El proceso participativo concluyó, pero la obra no se llevó a cabo pues el tiempo político determinó un cambio en el gobierno.

Es por ello, que los cambios relevantes en participación ciudadana requieren de tiempo, recursos y mecanismos suficientes para que estos se anclen en la sociedad y la participación ciudadana sea realmente de calidad.

Durante esta investigación han surgido otras cuestiones que pueden derivar en futuras líneas de investigación. Si algo ha demostrado la crisis derivada de la pandemia mundial por el Coronavirus-19, es que la implantación de avances tecnológicos debe ser una prioridad. En el caso de la participación ciudadana, también debería serlo. Pero un problema derivado de esta participación on line sería la brecha digital o las limitaciones deliberativas, aspectos que se deberían tener en cuenta en el planteamiento de los procesos participativos. En nuestro análisis este hecho se manifestó con la herramienta Decide Madrid.

También podríamos llevar a cabo un análisis en otros municipios donde el cambio se haya producido con otros partidos, o incluso analizar el cambio que se está produciendo actualmente con la vuelta en Madrid del Partido Popular. Inclusive, se podría profundizar en cómo los diferentes modelos participativos inciden en la construcción de ciudades diferentes, no sólo en el ámbito social, sino también a nivel urbanístico.

Vivimos tiempos convulsos, política y socialmente, y la participación ciudadana puede ser una herramienta muy fuerte. Su uso y desarrollo, como se ha comprobado, puede variar mucho, por lo que, si exigimos más participación ciudadana, no sólo nos tenemos que parar a ver cuánta participación se ofrece, sino de qué tipo y la calidad de esta. La participación ciudadana puede ser una herramienta muy potente para construir mejores políticas públicas, para incidir en una ciudadanía más consciente y más cívica, y también para establecer estrategias deliberativas que enriquezcan a la ciudadanía y al sistema político y social en general, pero esto requiere un compromiso político y ciudadano pleno.

Consideramos que aún no estamos en ese escenario, pero se podría alcanzar y, sin lugar a dudas, se podría combatir la desafección política, se mejoraría la democracia representativa en España y la cultura política de la sociedad española, avanzando hacia modelos políticos más consecuentes y hacía una sociedad más consciente políticamente hablando.

Como se ha demostrado en esta investigación, la izquierda y la derecha parecen desarrollar modelos participativos diferentes, pero estas diferencias no deberían ser excluyentes de una participación de calidad, el desarrollo de diferentes modelos participativos puede, y de hecho se ha demostrado, derivar en una participación que puede ser poco satisfactoria para la ciudadanía, por lo que siempre que la iniciativa sea institucional se debe tender a modelos participativos de calidad.

BIBLIOGRAFÍA.

- Anduiza, E. y Maya, S. D (2005). Cap a una participació de qualitat. *Àmbits de política i societat* (32), 54-58.
- Alberich, A (2004). *Guía fácil de la participación ciudadana*. Madrid: Dykinson.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, 35 (4), 216-224.
- Avritzer, L. (2000). *Sociedade Civil, Espaço Público y Poder Local: Uma Análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. Brasil: Relatorio de Pesquisa Belo Horizonte.
- Barber, B (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bardin, L. (1996). *Análisis de contenido*. Madrid: Akal.
- Blanco, I y Font, J (2005). La participación local: factores estructurales, ideológicos e instrumentales. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Derecho (Working Paper; N° 42/2005)
- Bobbio, N (1996). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de cultura económica.
- Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (1983) *Dizionario di política*. Utet.
- Cabannes, Y. (2004). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*. Quito: UN-Hábitat.
- Budge, I. (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. London: Polity Press.
- Cáceres, M y García, R. (2012). Fuentes de rigor en la investigación cualitativa. Library. <https://1library.co/document/myj5v02q-titulo-fuentes-de-rigor-en-la-investigacion-cualitativa.html?tab=pdf>
- Caínzos, M.A (2004). Desigualdades sociales y participación política en España. *Zona Abierta*. 106/107, 91-174.
- Caïs, J (2002). *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: Cuadernos metodológicos CIS.
- Campbell, D.T y Stanley, J.C (1996). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Boston: Houghton Mifflin.
- Castellà, J.M (2016). El Referéndum sobre el Brexit una historia inacabada. *Revista de derecho político*. 97, 297-334.

- Cernadas, A; Chao, L y Pineda, C. (2017). Participación ciudadana: De la participación en la gestión a la gestión de la participación. *Política y Sociedad*, 54(1), 163-189.
- Colino, C (8-11 octubre, 2002). Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad [VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública] Lisboa.
- Corbetta, P. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Curtain, R (2003). How citizens can take part in developing and implementing public policy. *Canberra Bulletin of Public Administration*.
- Crozier, M, Huntington, S y Watanuki, J (1975). *The Crisis of Democracy*. New York: University Press.
- Dahl, R (1982). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- Del Pino, E. (2003). En Colino, del Pino, Ramio y Salvador *Gobiernos Locales e Impulso Democrático: las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*. Fundación Alternativas y Diputación de Barcelona.
- Delap, C (2000). Jurados ciudadanos en el Reino Unido, en FONT, J (ed): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel.
- Della Porta, D. y Reiter, H. (2009). *Gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa in Toscana*. Istituto Universitario Europeo e Regione Toscana.
- Easton, D (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Fishkin, J.S (1996). *Democracia y deliberación*. Ariel
- Feagin, J., Orum, A. y Sjoberg, G. (1991). *A Case for the Case Study*. UNC Press Books.
- Federación Española de municipios y provincias (2002). *Encuesta sobre la participación ciudadana en los ayuntamientos*. FEMP.
- Federación Española de municipios y provincias (2006). *La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*. FEMP.
- Fedozzi, L (2007). *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas*. Tomo Editorial.

- Francés, F., Carratalá, L y Ganuza, E. (2018). 20 Years of Participatory Budgeting in Spain, en N. Dias (Org.). *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Epopeia Records.
- Font, J. y C. Galais (2009). *Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: un mapa analític, Col·lecció Participació Ciutadana, 4*. Generalitat de Catalunya.
- Font J. y Gomà, R (1999). La participación ciudadana en la política local en Fundación Encuentro (Ed.) *Informe España 2000*. Fundación encuentro.
- Font, J y Blanco, I (2005). ¿Qué hay detrás de la participación ciudadana? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 31, 1-7.
- Flyvbjerg, B (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12 (2), 219-245.
- Galais, C., Navarro, C y Fontcuberta, P. (2013). La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. *Revista Española de Ciencia Política*, 32, 65-87.
- Ganuza, E. y Frances, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: CIS.
- García, E (2001) Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia. *Revista de Estudios Políticos, Nueva Época*, 111, 215-226.
- García-Marza, D: (2013). Democracia de doble vía: el no-lugar de la empresa en la sociedad civil. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 57, 67-92.
- Giddens, A (1999). *La tercera vía: La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Gomà, R y Font, J (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas en Joan Font (coord), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel.
- Guasch, O (1997). *Observación participante*. CIS.
- Guba, E y Lincoln, Y.S (1981). *Effective evaluation: improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches*. Jossey-Bass.
- Gunther, R y Montero, J.R (2006). The Multidimensionality of Political Support: Conceptual Redefinition and Empirica Refinement en M. Torcal y J. R. Monterio (Ed) *Political Disafeccion in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions, and Politics*. Routledge.

- Gutman, A y Thompson, D. (1996). *Democracy and Disagreement*. University Press Cambridge.
- Grau, M (2002). *Políticas Públicas y Estudios de caso: Una guía para la realización de trabajos de análisis paso a paso*. DM.
- Gyford, J. (1991). *Citizens, Consumers and Councils. Local Government and the Public*. Macmillan.
- Habermas, J (1985). *Conciencia moral y acción comunicativa*. Ediciones Península.
- Held, D (1991). *Modelos de democracia*. Alianza.
- Held, D (1986). *New Form of Democracy*. Sage.
- Kelsen, H (1929). *Esencia y valor de la democracia*. Labor.
- Krueger, R. A. (1991). *El grupo de discusión: guía práctica para la investigación aplicada*. Pirámide.
- Lipset, S.M (1995). *Jews and the New American Scene*. Harvard University Press
- Locke, J (1689). *Dos tratados sobre gobierno civil*. Alianza.
- Luskin, R., Fishkin, J y Jowell, R. (2002). Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain. *British Journal of Political Science*, 32 (3), 455-487.
- Macpherson, C.B (1991). *La democracia liberal y su época*. Alianza.
- Maíz, R. (2006). Deliberación e inclusión de la democracia republicana. *Revista de investigaciones Sociológicas*, 113,11-47.
- Manin, B (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial.
- Martínez, D. y Milla, A. (2005). *La elaboración del Plan Estratégico y su Implantación a través del Cuadro de Mando Integral*. Ediciones Díaz Santos.
- Martínez del Olmo, M.T. (2008). *La evaluación de políticas y programas públicos, en Perez Sanchez Margaria, Analisis de Políticas Públicas*. Universidad de Granada.
- Martínez, J. (2015). ¿Le importa el sexo a la democracia participativa? *Revista de Estudios Políticos*, 2015(168), 151–174.
- Montesquieu (1748). *El espíritu de las leyes*. Akal.
- Morales, L. (2006). *Instrucciones, movilización y participación política: el asociacionismo en las democracias occidentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Morlino, L. (1988). Las democracias en G. Pasquino (ed.) *Manual de ciencia política*. Alianza.

- Mouffe, C. (1984). *Por una teoría para fundamentar la acción política de las feministas*. Jornadas de Feminismo Socialista, Madrid, Mariarsa.
- Mutti, A. (1992). *Il buon vicino. Rapporti di cicino nella metrópoli*. Il Mulino.
- Navarro, J. (1999). *El sesgo participativo*. Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía.
- Navarro, J. (2000). El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Papers Revista de Sociología*, 61, 11-37. <https://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n61/02102862n61p11.pdf>.
- Norris, P. (1999). *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford University Press.
- Nun, J. (2002). *Democracia: ¿gobierno de los pueblos o gobierno de los políticos?* Siglo XXI.
- Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS). (Sin Fecha). *Sostenibilidad y Participación ciudadana en los procesos de Agenda 21 Local*. CIMAS.
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2007). *Observando las democracias participativas locales*. <http://www.oidp.net/>.
- Palacios, I. (2007). *Igualdad y Representación: Un estudio empírico de los modelos de democracia participativa en España*. Universidad de Murcia.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Ariel.
- Pharr, S.J., y Putnam, R. (2000). *Dissaffected Democracies: What's - Troubling the Trilateral Countries?* Princeton University Press.
- Phillips, A. (1996). *¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal?* Paidós.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Pindado, F. (2015). *El pilar jurídico y conceptual de las políticas locales de participación*, en Guía de instrumentos y herramientas para las políticas locales de transparencia y participación ciudadana. Aragón Participa.
- Ruano de la Fuente, J.M. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Política y Sociedad*, 47(3), 93-108.

- Sánchez, J. (2000). Internet como instrumento de participación en FONT (ed) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel.
- Sáenz, E. (2013). ¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referéndums a la luz de la experiencia irlandesa. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 20, 245-276.
- Sesma, L., Alarcón, P. y Font, J. (7-9 de septiembre de 2011). *¿Por qué los ayuntamientos ponen en marcha políticas de participación? Experiencias recientes en Andalucía y la comunidad de Madrid*. X Congreso de AECPA. Murcia.
- Santos, B. y Avritzer, L. (2004). Introducción: Para ampliar el canon democrático en B. Sousa Santos, (coord.). *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica.
- Sanz, R. (2002). El cinismo político de la ciudadanía española: Una propuesta analítica para su estudio. CIS.
- Sartori, G. (1999). En defensa de la representación política. *Claves de la Razón Práctica* 91: 2-6.
- Souza, U et al. (1996). *O Orcamento participativo e a gestao democrática*. Mimeo.
- Souza, B. (2004). *Democracia y Participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Quiro. Ediciones Abya- Yala.
- Subirats, J. (2002). *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputación de Barcelona.
- Stake, R.E. (1988). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata.
- Stake, R. E. (2000). Case Studies en N. K. Denzin, Lincoln, Yvonna S. (Eds.), *Handbook of Qualitative Research second edition* (134-164). Sage Publications.
- Torcal, M., (2006). Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias. *Revista SAAP*, 2(3), 591-634.
- Verba, S., Schlozman, K. y Brady, H. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Harper and Row.
- Vergé, T. (2007). Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles. *Revista Española de Ciencia Política*, 17, 155-177.

- Wainwright, H. (2005). *Como ocupar el estado. Experiencias de democracia participativa*. Icaria.
- Walliser, A. (2002). *Participación y Ciudad*. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Weber, M. (1999). *El político y el científico*. Círculo de Lectores.
- Yin, R. K. (1993). *Applications of Case Study Research*. SAGE.
- Young, I. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton University Press.
- Zaller, J. (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinions*. Cambridge: Cup.
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. UNAM.

Recursos digitales:

- Red Cimas:
- http://www.redcimas.org/wordpress/wpcontent/uploads/2012/08/t_prepar_guia_metodologica.pdf (Última vez consultado 24/05/2021).
- Decide Madrid: <https://decide.madrid.es/> (Última vez consultado 24/05/2021).
- Foros locales: <https://foroslocales.madrid.es/> (Última vez consultado 24/05/2021).
- Web Ayuntamiento de Madrid: <https://www.madrid.es/portal/site/munimadrid> (Última vez consultado 24/05/2021).
- Plan Comunitario Carabanchel Alto:
<http://www.plancomunitariocarabanchel.net> (Última vez consultado 24/05/2021).
- Portal de datos abierto Madrid: <https://datos.madrid.es/portal/site/egob> (Última vez consultado 24/05/2021).

ÍNDICE DE FIGURAS.

Figura 1: <i>Criterios contextuales.</i>	50
Figura 2: <i>Criterios en relación a los participantes.</i>	52
Figura 3: <i>Sesgos sociodemográficos.</i>	56
Figura 4: <i>Criterios relacionados con el método participativo.</i>	57
Figura 5: <i>Criterios relacionados con los resultados del proceso participativo.</i>	58
Figura 6: <i>Modelo burocrático.</i>	70
Figura 7: <i>Modelo representativo.</i>	72
Figura 8: <i>Modelo participativo.</i>	74
Figura 9: <i>Ejemplos modelo burocrático.</i>	76
Figura 10: <i>Ejemplos modelo representativo.</i>	77
Figura 11: <i>Ejemplos modelo participativo.</i>	78
Figura 12: <i>Variables de análisis.</i>	87
Figura 13: <i>Número de concejales por partido en las elecciones municipales de Madrid.</i>	101
Figura 14: <i>Organización de los distritos.</i>	108
Figura 15: <i>Distribución de la población de Madrid por sexo.</i>	110
Figura 16: <i>Pirámide de población Madrid.</i>	110
Figura 17: <i>Cartel informativo consulta "Usera Participa"</i>	124
Figura 18: <i>Extracto folleto informativo Madrid Participa Villaverde.</i>	127
Figura 19: <i>Gráfico de participación por edad y tipo de proceso.</i>	165
Figura 20: <i>Cartelería "Usera Participa"</i>	173
Figura 21: <i>Extracto encuesta "Usera Participa"</i>	173
Figura 22: <i>Campaña voto Decide Madrid.</i>	174
Figura 23: <i>Papeleta de voto Decide Madrid.</i>	174
Figura 24: <i>Comparativa en la deliberación.</i>	176

Figura 25: <i>Tabla sobre los planes de barrio realizados y los diferentes actores.</i>	187
Figura 26: <i>Modelo participativo Planes de Barrio.</i>	191
Figura 27: <i>Modelo participativo Madrid Participa.</i>	195
Figura 28: <i>Modelo participativo Foros Locales.</i>	200
Figura 29: <i>Modelo participativo Remodelación de la Plaza España.</i>	206

ÍNDICE DE TABLAS.

Tabla 1: <i>Críticas a la participación en función de los actores.</i>	27
Tabla 2: <i>Fases de desarrollo de la participación en el ámbito local.</i>	40
Tabla 3: <i>Fórmulas de participación: Una propuesta tipológica.</i>	42
Tabla 4: <i>Sesgos según criterios contextuales.</i>	51
Tabla 5: <i>Sesgos según criterios en relación a los participantes.</i>	52
Tabla 6: <i>Sesgos según criterios relacionados con el método participativo.</i>	57
Tabla 7: <i>Criterios de diferenciación de modelos.</i>	67
Tabla 8: <i>Variables contextuales.</i>	88
Tabla 9: <i>Variables sobre factores que influyen en el modelo participativo.</i>	89
Tabla 10: <i>Listado de personas entrevistadas.</i>	95
Tabla 11: <i>Organización institucional.</i>	154
Tabla 12: <i>Composición política.</i>	156
Tabla 13: <i>Características de la actuación del personal técnico y funcionariado.</i>	159
Tabla 14: <i>Grado de la relación entre la administración y los procesos participativos.</i>	162
Tabla 15: <i>Actores y tipo de procesos de cada etapa.</i>	163
Tabla 16: <i>Grado de participación.</i>	168
Tabla 17: <i>Comparativa de los mecanismos participativos para ambas etapas.</i>	169
Tabla 18: <i>Comparativa de los mecanismos participativos y su tipo de participación para ambas etapas.</i>	171
Tabla 19: <i>Tipo de evaluaciones llevadas a cabo en los procesos participativos de ambas etapas.</i>	178
Tabla 20: <i>Variables de análisis perspectiva comparada.</i>	182
Tabla 21: <i>Consultas ciudadanas realizadas entre 2011 y 2014.</i>	193

ANEXOS

I. Guion de las entrevistas semiestructuradas.

Entrevista semiestructurada.

Ficha personal.

Nombre:

Cargo que ocupa:

Bloque sobre participación ciudadana.

- ¿Cómo definiría usted la participación ciudadana?
- ¿Cuál es su nivel de implicación con los proyectos de participación ciudadana realizados en Madrid?

Bloque sobre modelos participativos en Madrid.

- ¿Cuál es el grado de implicación de la administración pública local con los procesos participativos?
 - ¿Existe implicación por parte del personal técnico del ayuntamiento?
 - ¿Quién establece las normas en los procesos participativos?
 - ¿Quién y cómo se toman las decisiones?
- ¿Considera que es importante la participación para el equipo de gobierno?

En la implementación de los procesos participativos.

- ¿Quién asume la responsabilidad?
- ¿Cuáles son las temáticas más destacadas sobre las que se participa?
- ¿Qué actores han sido más participativos destacaría dentro de los procesos participativos que se han realizado?
- ¿Cómo se informa a la ciudadanía sobre los mecanismos participativos?
- ¿Qué organismos o actores son los encargados de realizar el seguimiento del proceso participativo?

Durante y tras la realización del proceso participativo.

- ¿Se han llevado a cabo evaluaciones? ¿De qué tipo?
- ¿Existe un órgano de seguimiento concreto?

- ¿Cuáles son las principales dificultades que se han encontrado a la hora de llevar a cabo estos mecanismos o procesos?

II. Enlace preparación de entrevistas, documentación de petición de entrevistas y transcripción.

Anexo II alojado en el siguiente enlace:

<https://drive.google.com/file/d/12iZlWhtapYocnLPqUK84XVAxtnOqhJt5/view?usp=sharing>

III. Preparación del grupo de discusión.

Para esta investigación se han organizado dos focus groups con representantes del tejido asociativo de Madrid que han vivido las dos legislaturas que se van a analizar y se han llevado a cabo en dos distritos diferentes de Madrid, con la intención principal de detectar las preocupaciones y opiniones de las personas que forman parte activa de procesos de participación ciudadana o son miembros activos de alguna asociación vecinal.

La composición del grupo de discusión es la siguiente: 6 mujeres y 6 hombres que han tenido una participación activa en los dos periodos políticos analizados. La premisa para la elección de las personas de estos grupos fue el seguimiento de los mismos criterios de inclusión y exclusión que se expusieron para los perfiles de las que fueron entrevistadas.

Los seleccionados fueron identificados por informantes claves en función de los criterios establecidos previamente. La intención de estos grupos no era tanto conseguir una gran cantidad de información, sino descubrir algunos conceptos e ideas claves, que los protagonistas pudieran manifestar en un entorno grupal, sin la intimidación que puede suponer una entrevista individual. Se buscaba, por tanto, la libertad de grupo para expresarse en los términos y conceptos que ellos manejaban. La participación fue voluntaria y fueron invitados de forma individual.

Ambos grupos tuvieron una moderadora y una observadora, con la intención de que la información pudiera ser contrastada entre ambas. Se eligió un sitio que era conocido y agradable para ellos, dos centros comunitarios. La intención es que las sesiones fueran grabadas, pero ante la negativa final de algunos miembros se optó por tomar notas lo más fielmente posible.

Los focus groups se llevaron a cabo en septiembre y octubre de 2019.

El procedimiento seguido en los focus groups fue el siguiente:

- Breve presentación de la moderadora y la observadora y algunas indicaciones sobre la materia en general que se iba a tratar. Tras esto los asistentes se presentaron.

- Se comenzó con las preguntas pertenecientes a los bloques generales expuestos anteriormente en las entrevistas.

- La duración del grupo fue un poco menor de la esperada, 40 y 45 minutos respectivamente.

- Tras el agradecimiento y las despedidas se pusieron en común todas las notas de la moderadora y la observadora. Tras esta primera contrastación se comenzó el análisis.

IV. Enlace con la documentación aportada a lo largo de la investigación.

1. Encuestas de satisfacción planes de barrio:

https://drive.google.com/drive/folders/1toRybXJD70_ZJX_d0qWlaSiA91A_EJgr?usp=sharing

2. Informe técnico consultas Madrid Participa.

<https://drive.google.com/drive/folders/1E5u-SEILd4PTJZ2LrGu4yhPvQIjw5SjJ?usp=sharing>

3. Informe de Evaluación del proceso de presupuestos participativos 2018.

https://drive.google.com/file/d/1e4pAbRELIPPT6LzPh_Uuqq_2fn45Rgv3/view?usp=sharing

4. Evaluación de los foros locales.

<https://drive.google.com/file/d/1YpYxQDkj6H9jJiW1PAEyzP4UcIQkTnqI/view?usp=sharing>

5. Acta reunión Plaza España.

https://drive.google.com/file/d/1e4pAbRELIPPT6LzPh_Uuqq_2fn45Rgv3/view?usp=sharing

