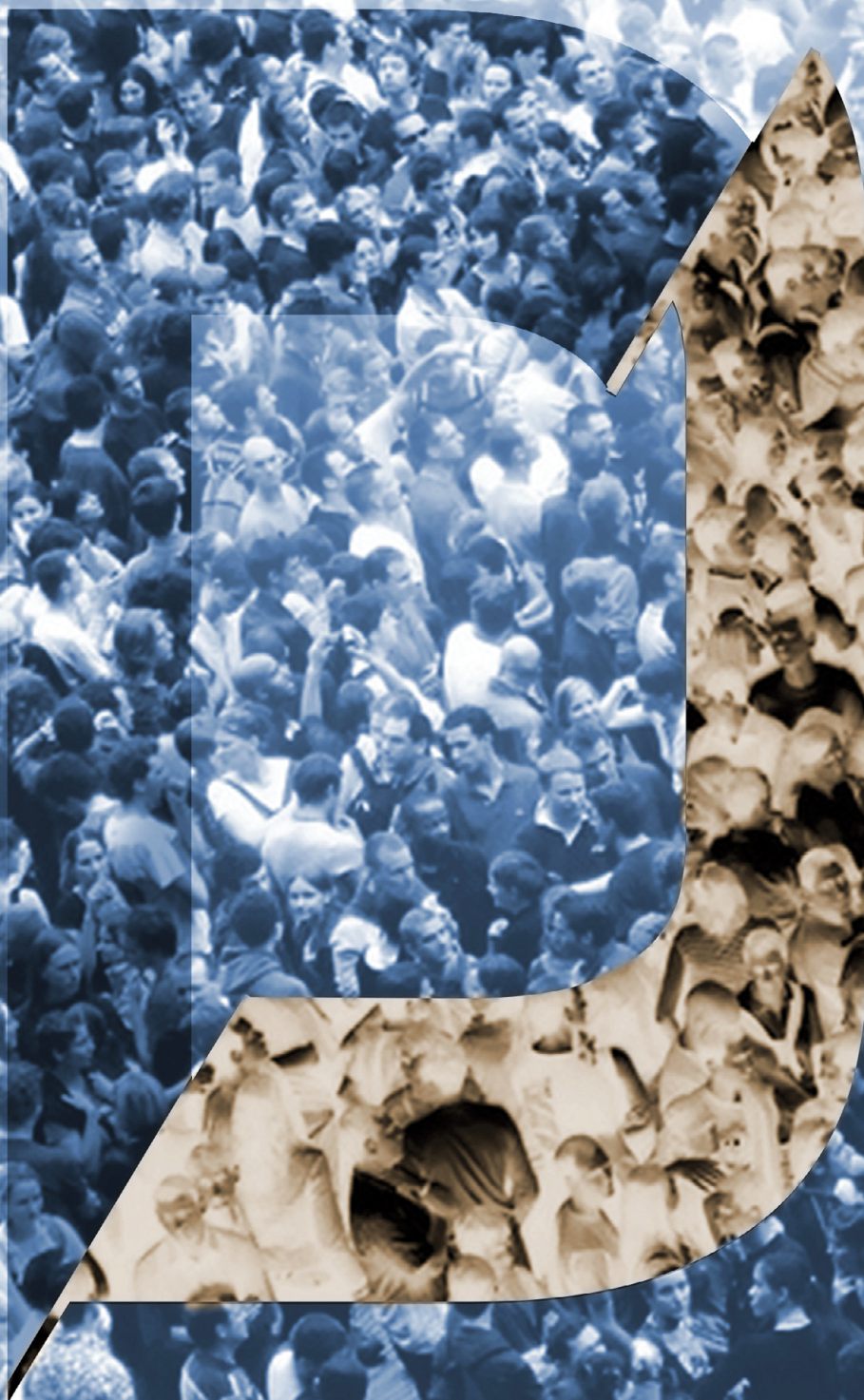
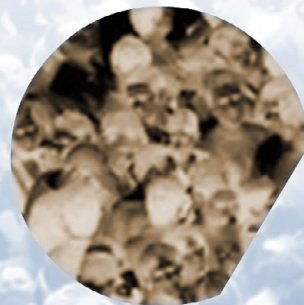


Disjuntiva

CRÍTICA DE LES CIÈNCIES SOCIALS

Volum 7 / Núm. 2
juliol 2026



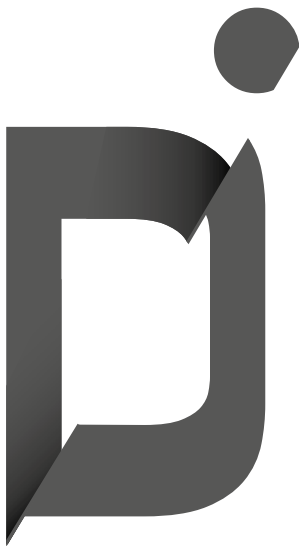
Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CRITERI-Socioeconomia Crítica i Territori

Disjuntiva

CRÍTICA DE LES CIÈNCIES SOCIALS

Revista editada pel grup d'investigació
CRITERI- Socioeconomia Crítica i Territori
Departament de Sociologia II. Universitat d'Alacant



DISJUNTIVA - Crítica de les Ciències Socials

© de la present edició, els autors

Edició: CRITERI- Socioeconomia Crítica i Territori (Dpt. Sociologia II-Universitat d'Alacant)

Periodicitat: semestral

URL: <https://disjuntiva.ua.es/>

E-mail: disjuntiva@ua.es

ISSN: 2659-7071

DOI: 10.14198/DISJUNTIVA

Disseny portada: Juan Seguí - Crehaz

Disseny d'imatge gràfica: Mònica Giné

Els contingut de la revista estan sota una llicència de Reconeixement 4.0 Internacional de Creative Commons (CC BY 4.0). Es pot copiar i redistribuir el material en qualsevol mitjà i format, i remesclar, transformar i crear a partir del material per a qualsevol finalitat, fins i tot comercial. Els termes de la llicència estan disponibles en: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ca>

DISJUNTIVA-Crítica de les Ciències Socials és una revista d'investigació de periodicitat semestral editada per CRITERI-Socioeconomia Crítica i Territori, grup d'investigació integrat en el departament de Sociologia II de la Universitat d'Alacant. La revista està dirigida a professionals, investigadors/es, estudiants, professorat i públic general interessats en la investigació acadèmica en l'àmbit de les Ciències Socials, i especialment amb una perspectiva crítica.

La revista naix el 2019 amb l'objectiu de difondre estudis de naturalesa acadèmica que contribuïsquen a la comprensió de les dinàmiques de funcionament de la societat en tots els seus àmbits sota el mode de producció capitalista i al coneixement de les alternatives amb capacitat de transformació. Està oberta a la publicació de resultats d'investigació empírica i teòrica d'àmbit autonòmic, estatal i internacional, i inclou temàtiques de disciplines com ara geografia humana, psicologia social, ciència política, sociologia, antropologia social, economia política, urbanisme, història o filosofia política. S'acceptaran treballs publicats en espanyol, anglès, català, italià, francès i portuguès.

Amb la finalitat d'assolir al major nivell de qualitat possible en els treballs publicats, tots els articles se sotmeten a l'arbitratge per parells acadèmics, considerant tant la novetat dels resultats com el rigor metodològic en els dissenys d'investigació i anàlisi. L'equip editorial de DISJUNTIVA-Crítica de les Ciències Socials no es fa responsable, en cap cas, de la credibilitat i autenticitat dels treballs. De la mateixa manera, les opinions i fets expressats en cada article són d'exclusiva responsabilitat de les seues autores o autors i DISJUNTIVA Crítica de les Ciències Socials no s'identifica necessàriament amb ells.

EQUIP DE REDACCIÓ

DIRECTOR HONORÍFIC

Josep-Antoni Ybarra Pérez

(Dpt. Economia Aplicada i Política Econòmica, Universitat d'Alacant)

DIRECTOR

Lluís Català Oltra

(Dpt. Sociologia II, Universitat d'Alacant)

luis.catala@ua.es, 965903400-2899

SECRETARI

Juan Manuel Agulles Martos

(Dpt. Sociologia II, Universitat d'Alacant)

jm.agulles@ua.es

CONSELL DE REDACCIÓ

Albert Alcaraz Santonja (Dpt. Sociologia II, Universitat d'Alacant)

Bernabé Aldeguer Cerdà (Dpt. Dret Const., Ciència Política i de l'Admó., Universitat de València)

José Antonio Arnau (Consejería de Educación de la Región de Murcia)

Pedro E. Bascuñana Mateo (Dpt. Sociologia I, Universitat d'Alacant)

Pau Caparrós Gironès (Dpt. Sociologia i Antropologia Social, Universitat de València)

José María Copete Fernández (Dpt. Sociologia II, Universitat d'Alacant)

Romina C. Curone Prieto (Dpt. de Salut Pública, Universitat d'Alacant)

Aina Faus Bertomeu (Dpt. Sociologia i Antropologia Social, Universitat de València)

Xavier Ginés Sánchez (Dpt. de Filosofia i Sociologia, Universitat Jaume I)

Carmel Gradolí Martínez (Dpt. de Composició Arquitectònica, Universitat Politècnica de València)

Ana Lledó Boyer (Dpt. de Ciències del Comportament i Salut, Universitat Miguel Hernández)

Carolina Lorenzo Álvarez (Dpt. Sociologia II, Universitat d'Alacant)

Rodolfo Martínez Gras (Dpt. Sociologia II, Universitat d'Alacant)

Maxi Nieto Ferrández (Dpt. de Ciències del Comportament i Salut, Universitat Miguel Hernández)

Sandra Obiol Francés (Dpt. Sociologia i Antropologia Social, Universitat de València)

Javier Ortega Fernández (Dpt. Sociologia I, Universitat d'Alacant)

Alejandro Osorio Rauld (Dpt. Sociologia II, Universitat d'Alacant)

Maite Palomares Figueres (Dpt. Composició Arquitectònica, Universitat Politècnica de València)

Clemente Penalva Verdú (Dpt. Sociologia II, Universitat d'Alacant)

Vicent Querol Vicente (Dpt. de Filosofia i Sociologia, Universitat Jaume I)

Marina Requena i Mora (Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals, Universitat Autònoma de Barcelona)

Stephen Trinder (Higher College of Technology-Abu Dhabi)

COMITÈ CIENTÍFIC

Josep Anguera Torrents (Universitat de Girona)

Anna-Britt Coe (Karlstads Universitet, Suècia)

Eva Espinar Ruiz (Universitat d'Alacant)

Sandra Ezquerro Samper (Universitat de Vic-Universitat Central de Catalunya)

Lina Gálvez Muñoz (Universidad Pablo Olávide)

Claudia Heiss Bendersky (Universidad de Chile)

Alfredo Hualde Alfaro (El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Mèxic)

María Isabel Jociles Rubio (Universidad Complutense de Madrid)

Enzo Mingione (Università di Milano-Bicocca)
Susana Narotzky Molleda (Universitat de Barcelona)
Antónia Pedroso de Lima (ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa/CRIA)
Andrés Piqueras Infante (Universitat Jaume I)
Geoffrey Pleyers (Katholieke Universiteit Leuven)
Luca Raffini (Università degli Studi di Genova)
Albert Recio Andreu (Universitat Autònoma de Barcelona)
Fabio Sforzi (Università di Parma)
Lluís Torró Gil (Dpt. Anàlisi Econòmica Aplicada, Universitat d'Alacant)
Dina Vaiou (Ethnikó Metsóvio Polytechneío/ Universitat Politècnica Nacional d'Atenes)
José Ramón Valero Escandell (Universitat d'Alacant)
Darcie Vandegrift (Drake University, Iowa, EEUU)
Julen Zabalo Bilbao (Euskal Herriko Unibertsitatea)

Disjuntiva

CRÍTICA DE LES CIÈNCIES SOCIALS

Volum 7 / Núm. 2.

INDEX

Introducció al monogràfic

Introducción al monográfico: “Participación social, ciudadana y comunitaria desde el enfoque aplicado y dialógico” (Javier Ortega Fernández) 9

Articles del monogràfic

¿Sobre qué se participa? La definición de la agenda en los procesos participativos (Néstor García Montesi) 13

Evaluación de la deliberación en la participación ciudadana institucionalizada: análisis normativo y de diseño digital en la Generalitat Valenciana (Élida Mira Galindo) 29

De la deliberación al clic: presupuesto participativo y fortalecimiento comunitario en contextos locales (Sergio López Ronda) 47

El presupuesto participativo de Madrid: ¿justicia ambiental y equidad social? (Carmen Pineda Nebot) 65

Participación ciudadana en políticas urbanas: Murcia Conexión Sur (Jorge Marín García y Antonia González Salcedo) 85

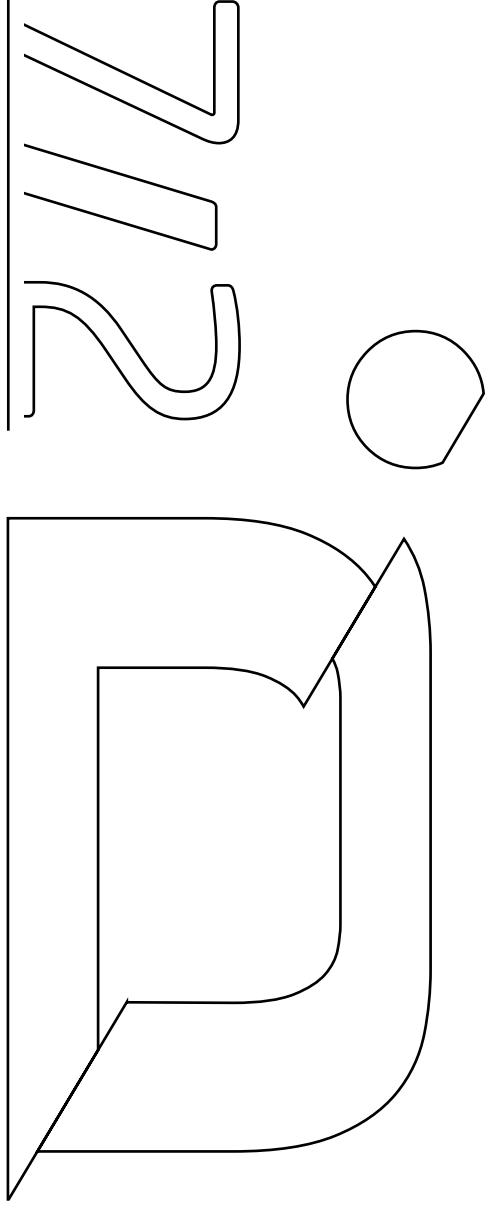
Ordenances cíviques, mercantilització urbana i autoorganització pel dret a la ciutat lúdica (Isabel Nadal-Amengual) 107

Entrevistes

Entrevista monográfico a Francisco Francés (Javier Ortega Fernández y Sergio López Ronda) 125

Entrevista miscelánea a Susana Narotzky (José María Copete Fernández y Josep-Antoni Ybarra) 141

Introducció



Introducción al monográfico: “Participación social, ciudadana y comunitaria desde el enfoque aplicado y dialógico”

Introduction to the Special Issue: “Social, Civic and Community Participation from an Applied and Dialogical Perspective”

Javier Ortega Fernández
(Universidad de Alicante)

Ortega Fernández, J. (2026). Introducción al monográfico: “Participación social, ciudadana y comunitaria desde el enfoque aplicado y dialógico”. *Disjuntiva*, 7 (2), 9-10. <https://doi.org/10.14198/DISJUNTIVA2026.7.2.1>

Este número monográfico reúne un conjunto de aportaciones que, desde perspectivas teóricas, metodológicas y territoriales diversas, analizan la investigación social aplicada en el campo de la participación ciudadana, y el compromiso e implicación comunitaria. Tras diferentes décadas de implementación de numerosos procesos participativos, resulta hoy prioritario comprender de manera rigurosa sus efectos reales y las lógicas internas que se están dando en su desarrollo. En un contexto actual de crisis globales —ambientales, climáticas, políticas, económicas, habitacionales y mediáticas— que agudizan las desigualdades y nutren el auge de determinadas posiciones no-democráticas y formas de gobernabilidad totalitarias, los trabajos que aquí se presentan configuran la participación como un valor ontológico fundamental. Lejos de visiones idílicas o puramente instrumentales, las contribuciones se inscriben en un enfoque aplicado, dialógico, crítico y transformador, fuertemente influenciado por los principios de la Investigación Acción-Participativa (IAP), las epistemologías del sur y la pedagogía freiriana, mostrando cómo el aprendizaje colectivo y la acción social son claves para la configuración de una ciudadanía activa.

El recorrido se inicia con la aportación de Néstor García Montes, *¿Sobre qué se participa? La definición de la agenda en los procesos participativos institucionales a nivel local*, que introduce una reflexión teórica y empírica sobre las limitaciones estructurales de estos mecanismos, cuestionando quién y cómo se determinan los temas de debate en la esfera pública. Seguidamente, diversos artículos ponen el acento en los dispositivos institucionales de deliberación y el impacto de las herramientas digitales en la gobernanza. En este bloque, el trabajo de Élica Mira Galindo, *Evaluación de la deliberación en la participación ciudadana institucionalizada: análisis normativo y digital en la Generalitat Valenciana*, analiza críticamente la Ley 4/2023 y el portal telemático autonómico. Frente a la desafección política actual, la autora desvela la desconexión existente entre la retórica legislativa y su ejecución técnica. El estudio concluye que las barreras burocráticas de la plataforma y su diseño digital sustituyen el debate colectivo por la acumulación mecánica de apoyos individuales, reduciendo la agencia ciudadana a un rol meramente consultivo y neutralizando el potencial transformador de la deliberación.

Correo electrónico de correspondencia: jortega@ua.es . <https://orcid.org/0000-0002-5984-9477> (Javier Ortega Fernández)



Este trabajo se comparte bajo la licencia de Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

En una línea complementaria, el artículo de Sergio López Ronda e Inés Gil-Jaurena, *De la deliberación al clic: presupuesto participativo y fortalecimiento comunitario en contextos locales*, examina de forma crítica este mismo sesgo tecnológico a través de un estudio longitudinal en Elche (Alicante, España). Al contrastar un modelo inicial fuertemente deliberativo (2008-2010) con uno posterior basado en el voto online (2016-2018), los autores demuestran cómo la deriva instrumentalista y digital del proceso debilitó el tejido social, generando nuevas desigualdades en el acceso y mermando la capacidad de influencia política real de la comunidad. Esta dimensión de los presupuestos se complementa de forma crítica con la investigación de Carmen Pineda Nebot, *El presupuesto participativo de Madrid: ¿justicia ambiental y equidad social?*, que evalúa los impactos redistributivos y de equidad de estos diseños institucionales en un gran contexto urbano. A pesar de la expansión global y el reconocimiento de este mecanismo, la autora advierte que variables esenciales como la justicia social y ambiental han sido escasamente analizadas. La investigación concluye que la capacidad transformadora y equitativa del presupuesto participativo no depende únicamente de su diseño técnico, sino que está directamente supeditada a las lógicas de poder y a las voluntades políticas de la gestión municipal.

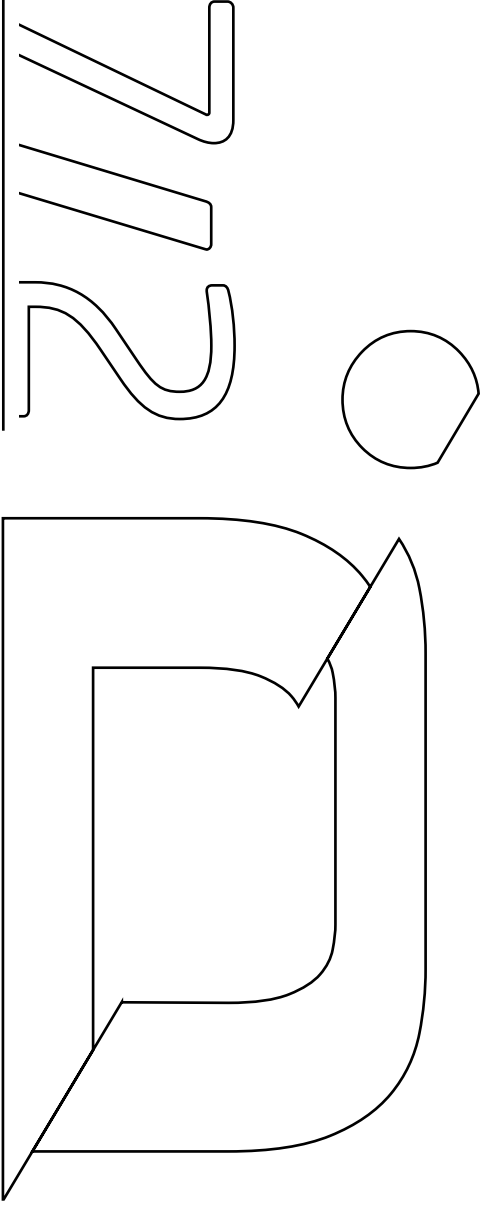
Otras contribuciones profundizan en la escala de la planificación territorial, el diseño del espacio y las respuestas comunitarias desde los márgenes de la institucionalidad frente a las lógicas dominantes del capital. El estudio de Jorge Marín García y Antonia González Salcedo, *Participación ciudadana en políticas urbanas: Murcia Conexión Sur*, analiza de manera crítica la calidad del proceso participativo impulsado por el Ayuntamiento de Murcia (España) para reconfigurar el espacio urbano tras el soterramiento de las vías del tren en los barrios y pedanías del sur. Esta fiscalización metodológica permite identificar las principales fortalezas y limitaciones del plan institucional, ofreciendo una mirada analítica que pone al descubierto las tensiones propias de la administración local al integrar a la ciudadanía en el diseño de políticas urbanas complejas, y aportando propuestas de mejora esenciales de cara al futuro.

En la misma línea de análisis del territorio y de la acción colectiva, la aportación de Isa Nadal-Amengual, *Ordenances cíviques, mercantilització urbana i autoorganització pel dret a la ciutat lúdica*, examina desde el ámbito local las nuevas formas de agencia ciudadana y las disputas por el sentido y el uso de la ciudad frente a la presión mercantilista y reguladora. A través de una investigación etnográfica orientada bajo el prisma de la investigación-militante, la autora desvela cómo las ordenanzas cívicas actúan como herramientas de la planificación neoliberal para imponer orden, homogeneización y consumo en el espacio urbano, asfixiando los espacios habitados. Frente a esta mercantilización del ocio y la cultura, el artículo visibiliza el valor ontológico de la autoorganización popular y la defensa del derecho a la vida urbana.

El presente número monográfico se completa con contenidos que amplían y enriquecen el debate desde la reflexión profunda de expertos en participación. Por ello, se incluye una extensa entrevista-conversatorio con el sociólogo Francisco Francés, Profesor de la Universidad de Alicante y referente en la investigación social sobre procesos participativos, realizada por Javier Ortega Fernández y Sergio López Ronda, la cual ofrece una mirada profunda sobre los retos metodológicos, teóricos y políticos de los instrumentos de participación ciudadana y las metodologías participativas en la actualidad.

En conjunto, las aportaciones reunidas ofrecen una visión crítica, aplicada y multidimensional de la participación ciudadana. Plantear reflexiones rigurosas y sistemáticas como las de este volumen se vuelve hoy clave para valorar con honestidad el futuro de la participación ciudadana. Al mostrarla como un espacio de disputa, pero también como una herramienta imprescindible de transformación y resistencia colectiva, la revista *Disjuntiva* reclama marcos analíticos comprometidos y aplicados, capaces de repensar la organización social hacia horizontes más justos, igualitarios y sostenibles.

Articles del monogràfic



¿Sobre qué se participa? La definición de la agenda en los procesos participativos

What do you Participate in? The Definition of the Agenda in Participatory Processes

Néstor García Montes (Universidad Complutense de Madrid TRANSOC, España)

Cita bibliográfica: García Montes, N. (2026). ¿Sobre qué se participa? La definición de la agenda en los procesos participativos. *Disjuntiva*, 7 (2), 13-27. <https://doi.org/10.14198/DISJUNTIVA2026.7.2.2>

Resumen

Este artículo analiza el impacto de la definición de la agenda en la profundidad democrática de los procesos participativos institucionales a nivel local. La investigación parte de la hipótesis de que el control unilateral de los marcos, temas y reglas por parte de la administración pública limita la soberanía ciudadana y condiciona el alcance real de la participación. El objetivo central es caracterizar empíricamente cómo las administraciones definen y operacionalizan dicha agenda e identificar patrones recurrentes de control institucional. Para ello, se emplea una metodología cualitativa de carácter exploratorio y comparado, evaluando cinco experiencias consolidadas en el contexto español desarrolladas en los últimos 20 años. Los resultados revelan una pauta institucional homogénea donde la definición del objeto participado permanece como una prerrogativa exclusiva de la administración promotora, detectándose una ausencia sistemática de fases de negociación inicial y de mecanismos de autorreglamento. Se identifica una tendencia a desplazar el debate hacia "temáticas blandas" o de baja conflictividad, mientras se blindan cuestiones estructurales como el urbanismo, la política fiscal o los modelos de producción. Las conclusiones señalan que estos procesos operan bajo una lógica de participación por invitación que refleja un déficit democrático estructural. Finalmente, se propone la co-construcción de la agenda y las reglas de juego como el mecanismo esencial para transitar hacia una participación sustantiva y que genere un verdadero reparto del poder político.

Palabras clave

Participación ciudadana; gobernanza local; agenda; negociación inicial; autorreglamento; democracia participativa.

Abstract

This article analyses the impact of agenda-setting on the democratic depth of institutional participatory processes at the local level. The research is based on the hypothesis that the public administration's unilateral control over frameworks, issues and rules limits citizen sovereignty and determines the actual scope of participation. The main objective is to empirically characterise how public administrations define and operationalise this agenda, and to identify recurring patterns of institutional control. To this end, a qualitative, exploratory and comparative methodology is employed, assessing five well-established experiences in the Spanish context that have taken place over the past 20 years. The results reveal a consistent institutional pattern, in which the definition of the subject of participation remains the exclusive prerogative of the promoting authority, and a systematic absence of initial negotiation phases and self-regulatory mechanisms is observed. A tendency is identified to shift the debate towards 'soft' or low-conflict issues, while structural matters such as urban planning, fiscal policy or production models are shielded. The findings indicate that these processes operate according to a logic of 'participation by invitation', which reflects a structural democratic deficit. Finally, the co-construction of the agenda and the rules of the game is proposed as the essential mechanism for moving towards meaningful participation that leads to a genuine sharing of political power.

Keywords

Citizen participation; local governance; agenda; initial negotiation; self-regulation; participatory democracy.

Correo electrónico de correspondencia: nestorga@ucm.es . <https://orcid.org/0000-0001-5606-0297> (Néstor García Montes)



Este trabajo se comparte bajo la licencia de Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

1. Introducción y fundamentos teóricos

En las últimas décadas la participación ciudadana se ha instalado con fuerza en el repertorio de la gobernanza local. Bajo el impulso de agendas internacionales, normativas autonómicas y estatales y una creciente demanda social de apertura institucional, desde el inicio del siglo los gobiernos locales han incorporado un abanico amplio de dispositivos participativos (desde Agendas 21 y presupuestos participativos hasta planes estratégicos, consejos sectoriales o procesos deliberativos ad hoc) que se presentan como instrumentos para profundizar la democracia, mejorar la calidad de las políticas públicas y reforzar la legitimidad de las decisiones públicas. Sin embargo, la aparición y expansión de estos dispositivos e iniciativas participativas institucionales no garantizan por sí solas una redistribución efectiva del poder decisorio. En muchos casos, se puede cuestionar tanto el alcance democratizador real de estos dispositivos como sus efectos políticos y sociales.

Diversos estudios han señalado que la participación impulsada a nivel institucional con frecuencia adopta formas acotadas, controladas y funcionales a las lógicas de gobierno existentes. Desde los trabajos clásicos de Arnstein (1969), que advertían sobre el carácter simbólico o “tokenista” de muchas experiencias participativas, hasta los análisis realizados a lo largo de los últimos 25 años, se ha subrayado que la creación de espacios participativos no garantiza por sí misma una mayor capacidad de decisión ciudadana si no se alteran las estructuras de poder subyacentes (Fung y Wright, 2003; Fung, 2006; Welp y Schneider, 2015; Albert, 2016; Font *et al.*, 2021; Suárez y Novoa, 2024).

Este artículo se centra en un aspecto relativamente poco atendido y problematizado a la hora de analizar la profundidad democrática de un proceso participativo: la definición de la agenda. Partimos de la hipótesis de que, en los procesos impulsados por administraciones públicas (esencialmente locales), la agenda —es decir, la delimitación previa de los temas, tiempos, marcos y criterios sobre los que la ciudadanía puede participar— suele ser establecida por el agente institucional promotor, lo cual reduce el ámbito real de la intervención ciudadana y condiciona el alcance democratizador del proceso. La pregunta central que orienta la investigación es: ¿quién define sobre qué se participa en los procesos participativos impulsados por la administración local, y qué implicaciones tiene esta definición de la agenda para la redistribución del poder y la democracia participativa?

Los objetivos del trabajo se centran en caracterizar empíricamente cómo las administraciones locales definen y operacionalizan la agenda en una serie de procesos participativos, identificar patrones recurrentes y discutir las implicaciones teóricas y normativas de estos patrones para la calidad democrática de la participación en el ámbito local. Los objetivos y la hipótesis se abordan a través de la evaluación empírica de cinco procesos participativos locales a lo largo de los últimos 25 años en territorio español, en los que el autor ha estado implicado directa y activamente como miembro de la asistencia técnica contratada por la administración correspondiente.

La institucionalización de la participación ha generado un debate amplio y plural. Desde miradas favorables se argumenta que los procesos participativos pueden contribuir a la deliberación pública, la rendición de cuentas y el empoderamiento ciudadano cuando se diseñan con garantías de inclusión y vinculación real. Pateman (1970) entendía la participación como una escuela de ciudadanía, con una función educadora. Fung y Wright (2003) defienden la eficacia de la participación para resolver problemas al promover soluciones más creativas y realistas. De Sousa Santos (2004) señala que la participación institucional ayuda a redistribuir los recursos de manera más justa y puede dar voz a sectores habitualmente invisibilizados. Subirats (2025) plantea la necesidad de la participación para facilitar la corresponsabilidad de los actores sociales en la gestión del territorio más próximo. En este sentido, la co-producción de políticas públicas mediante la participación genera verdaderas transformaciones cuando ésta es vinculante y sostenida (Poveda Burgos, 2025).

No obstante, una línea crítica abundante ha mostrado que la mera existencia de dispositivos y proyectos participativos no asegura el ejercicio del poder por la ciudadanía. Textos clásicos y recientes advierten que las iniciativas institucionales pueden traducirse en formas limitadas o incluso de “maquillaje” participativo, que sirven para legitimar decisiones preexistentes (Gerard, 2021) o para gestionar y desactivar conflictos sociales sin alterar estructuras decisorias (Holston, 2008). En estos casos, se trata de una participación simbólica (Hart, 1992), funcionalista (Delamaza, Maillet y Martínez-Neira, 2017) o una democratización desde arriba (Ganuza y Marzolf, 2024).

En la participación institucional se ha enfatizado la importancia de las reglas, los recursos y el encuadre metodológico. Así, la diferencia entre apertura formal y apertura real suele depender de decisiones previas respecto a quién programa los plazos, qué temas son considerados “participables” y qué límites se plantean desde el inicio (Martínez-Sánchez, 2023; Suárez y Noboa, 2024). Esto opera como filtro político y reduce la capacidad de toma de decisiones participativas. O, incluso, lleva a la no-toma de decisiones, siguiendo la teorización de Bachrach y Baratz (1962) sobre la segunda cara del poder, donde las instituciones evitan que ciertos temas conflictivos lleguen a ser discutidos. Como señala Gaventa (2006), el poder real no está en quién habla en una mesa de negociación, sino en quién decide qué temas se ponen sobre la mesa y quiénes son excluidos de la lista de invitados. Por tanto, con estas condiciones la participación queda reducida a una herramienta de gestión de expectativas donde la institución busca legitimidad sin ceder capacidad de dirección (Subirats *et al.*, 2008). Es una forma de incluir la voz de la ciudadanía, pero circunscrita únicamente a los temas que la administración considera pertinentes, trasladando la teoría de la *agenda-setting* sobre los medios de comunicación (McCombs y Shaw, 1972) al ámbito de la gobernanza local.

Lejos de ser un elemento neutral o meramente técnico, la agenda constituye un espacio clave de ejercicio de poder político, en tanto determina qué cuestiones son consideradas discutibles, cuáles quedan fuera del debate y bajo qué marcos temporales, espaciales y normativos se desarrolla la participación. Tal como han señalado los estudios clásicos sobre el poder y la toma de decisiones, la capacidad de definir sobre qué se decide constituye en sí misma una forma fundamental de poder político. Schattschneider (1960) ponía de relieve que la exclusión de determinados temas del debate público no es un efecto colateral, sino un mecanismo central de dominación y de gestión del conflicto. Cob y Elder (1971) analizaban cómo ciertos problemas logran acceder a la agenda gubernamental mientras otros quedan excluidos. O Luke (1974), por citar sólo algunos, que afirmaba que el poder también opera moldeando las percepciones, preferencias y marcos de lo pensable. Todo ello conduce a que la agenda participativa no solo limita temas, sino que define qué problemas se consideran legítimos, técnicos o “participables”, y cuáles quedan fuera por parecer irrealistas, conflictivos o inapropiados.

Aplicadas a la esfera local, estas perspectivas permiten comprender que la definición de la agenda participativa no es un acto tecnocrático, sino una maniobra política que delimita lo que puede ser discutido, quién puede hacerlo y en qué condiciones. Cuando la administración fija previamente el marco de la participación (el objeto, los tiempos y las reglas), determina también los marcos de legitimidad y lo pensable: temas intensamente conflictivos (modelo urbano, vivienda, fiscalidad, modelo económico, redistribución de recursos...) son con frecuencia excluidos o tratados de manera lateral, mientras que se privilegian asuntos de bajo conflicto o intervenciones de carácter gestionista y sectorial, muchas veces vinculado con habitabilidad y calidad de vida urbana —mejoras del espacio público, actividades culturales, obras puntuales— y que resultan más manejables para la gestión municipal (Baiocchi, 2005; Welp, 2026).

El análisis de diferentes procesos participativos a nivel local desarrollados a lo largo de los últimos 25 años —como los presupuestos participativos, las Agendas 21 Locales o los planes estratégicos municipales— pone de relieve las tensiones entre apertura formal y control sustantivo. Aunque los dispositivos participativos amplían los canales de interacción entre ciudadanía y administración, suelen mantener intactas las jerarquías decisorias fundamentales, especialmente cuando la agenda, los tiempos y los recursos del proceso son definidos unilateralmente por la institución promotora. En este sentido, la participación aparece más como un complemento de la acción gubernamental que como un espacio de co-decisión o de democracia directa.

La institucionalización de la participación ciudadana enfrenta el riesgo de derivar en lo que Cornwall (2002) denomina “espacios invitados” (*invited spaces*). Es decir, escenarios prediseñados por la administración donde el control de la agenda, los tiempos y las reglas de validación permanecen bajo una hegemonía institucional. Son diferentes de los *claimed spaces* o espacios “conquistados” por la ciudadanía. En los espacios invitados, la ciudadanía es un invitado que se sienta a la mesa, pero no puede elegir el menú. Para subvertir esta dinámica de asimetría, la Red CIMAS (2015), en su propuesta metodológica, sostiene que la apertura de un proceso debe ir precedida de una “negociación inicial” (o fase de pre-diseño), no como un mero trámite administrativo, sino como el momento político más crítico del proceso. Esta fase no debe entenderse como un ajuste técnico, sino como la apertura de un espacio de diálogo entre los tres vértices del triángulo de la participación —políticos, técnicos y ciudadanía— con el objetivo de definir colectivamente el marco del proceso. De esta forma, el “encargo” se discute participadamente para definir el “qué” y el “hasta dónde”.

Al implementar esta negociación previa, el proceso pasa de ser un dispositivo unilateral a configurarse como una co-construcción. Los beneficios de este enfoque son determinantes para la calidad democrática. En primer lugar, permite que la ciudadanía cuestione y ensanche el marco de lo “participable”, evitando que los intereses de gestión de la administración anulen la demanda social. En segundo lugar, facilita la creación de un grupo motor mixto —incluyendo técnicos, políticos/gestores y ciudadanía— (Arnanz Monreal, García Montes y Villasante, 2023) que asuma la gobernanza del proceso, diluyendo el monopolio institucional. Finalmente, garantiza una mayor eficacia y legitimidad de los resultados, al estar basados en una corresponsabilidad real desde el diseño. En definitiva, la negociación inicial actúa como el mecanismo de apertura real que permite que el espacio invitado sea, en la práctica, un espacio de soberanía compartida.

Otro elemento que recoge la Red CIMAS (2015) que favorece la democratización de base de un proceso participativo es la capacidad de los participantes para establecer un “autorreglamento”. Este concepto complementa la noción de negociación inicial, ya que permite analizar no solo qué se decide, sino cómo se decide, incluyendo reglas de participación, criterios de priorización y mecanismos de deliberación colectiva (Villasante, 2025). El autorreglamento puede entenderse como el conjunto de reglas y acuerdos que los propios participantes establecen colectivamente para organizar el desarrollo del proceso participativo, definir sus límites y criterios de decisión y regular la interacción entre actores. La capacidad de los participantes para establecer un autorreglamento es un indicador de apertura democrática del proceso. Con la negociación inicial y el autorreglamento se desplaza la mirada desde la participación sobre contenidos ya fijados y con pautas predefinidas hacia la participación como herramienta de coproducción del objeto y del propio encuadre normativo del proceso. La ausencia de dichos mecanismos constituye un límite estructural a la democratización en clave participativa.

2. Metodología

El estudio adopta un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y comparado. El interés analítico radica en los mecanismos de diseño institucional que delimitan los márgenes de la participación ciudadana y la configuración de la agenda. Los casos de estudio comprenden procesos participativos institucionales promovidos por ayuntamientos españoles desde inicios de la década de 2000 hasta la actualidad. Se ha empleado un muestreo teórico e intencional, seleccionando casos ilustrativos que permitan observar regularidades en la definición de la agenda institucional. Los criterios de inclusión han sido:

- Impulso formal por una administración local.
- Estructura participativa reconocible.
- Disponibilidad de documentación pública suficiente.
- Relevancia por impacto territorial o político.

Conocimiento directo del investigador del proceso. La participación profesional del autor, como miembro de la asistencia técnica encargada de la dinamización y desarrollo metodológico de los procesos analizados, constituye, en este estudio, una fuente de conocimiento situada especialmente relevante. Lejos de limitarse a una observación externa, dicha experiencia permite acceder al funcionamiento efectivo de los dispositivos participativos, a los márgenes reales de decisión y a la eventual existencia —o ausencia— de fases de negociación inicial no formalizadas en los documentos públicos.

Se ha empleado una estrategia de triangulación cualitativa basada en tres tipos de fuentes: revisión de fuentes secundarias; análisis documental de fuentes primarias (documentos marco, actas, reglamentos y memorias técnicas); y la experiencia reflexiva basada en la trayectoria profesional del autor en la Red CIMAS (se asume aquí el valor de la implicación en el campo como ventaja epistémica para acceder a las dinámicas internas de la negociación institucional). Para garantizar la ética de la investigación, toda información sensible ha sido anonimizada, evitando la identificación de personas o situaciones concretas.

Con relación a la experiencia reflexiva basada en la trayectoria del autor, la observación participante es una técnica fundamental de la investigación cualitativa que implica la inmersión deliberada y sistemática del investigador en el escenario social objeto de estudio (Hammersley y Atkinson, 1994). En el marco de un análisis de casos abordado en esta investigación, el autor adopta una doble condición *practitioner-researcher*. Lejos de comprometer la validez del estudio, la implicación directa y la experiencia previa del investigador facilitan un acceso privilegiado a la perspectiva *emic*, permitiendo decodificar las lógicas institucionales subyacentes, las interacciones cotidianas y los significados implícitos que suelen resultar opacos para un observador externo (Guber, 2001). De este modo, mediante un ejercicio constante de reflexividad y vigilancia epistemológica, la práctica profesional se sistematiza y se transforma en un recurso analítico primario, garantizando la densidad conceptual en la reconstrucción del caso.

Esta estrategia analítica presenta algunas limitaciones. La principal no deriva de una falta de información sobre los procesos, sino de la necesidad de objetivar analíticamente materiales de naturaleza heterogénea: documentación pública, materiales técnicos y conocimiento directo del autor por su participación profesional. Esta posición permite reconstruir con mayor precisión si existieron —o no— espacios de negociación inicial, incluidos intercambios no formalizados documentalmente, pero obliga a mantener una vigilancia reflexiva constante sobre los posibles sesgos asociados a la cercanía al campo. Además, los criterios empleados no persiguen una medición exhaustiva de todos los componentes de la participación, sino la identificación comparativa de patrones relativos al control de la agenda, la definición de reglas y la apertura del proceso. La explicitación de estos criterios y del procedimiento seguido favorece, en todo caso, la replicabilidad del análisis.

3. Resultados

Para el análisis del grado de apertura y la capacidad de incidencia ciudadana en la agenda, se han sistematizado cinco experiencias en territorio español desarrollados en los últimos 25 años. Los casos seleccionados no responden a acciones esporádicas, ensayos fallidos o procesos marginales; por el contrario, se trata de experiencias participativas consolidadas que cuentan con una trayectoria y continuidad considerables. Esta longevidad operativa es un indicador de un impacto real y de una notable aceptación social, habiendo logrado sostenerse frente a los cambios de ciclos políticos y las oscilaciones de la demanda ciudadana. Por tanto, pueden considerarse como experiencias de éxito operativo. Sin embargo, en todos ellos se observa una constante: la ausencia generalizada de una fase de negociación inicial diferenciada y de mecanismos de autorreglamento. Ello revela una tendencia sistemática hacia una participación por invitación, donde la capacidad de la ciudadanía para influir en la arquitectura del proceso es prácticamente nula. La solvencia técnica y operativa de estos procesos convive con un déficit democrático estructural. El éxito en la ejecución y la participación continuada no logran subsanar la ausencia de soberanía ciudadana sobre el marco participativo, careciendo de una auténtica apertura en la toma de decisiones sobre el “qué” y el “cómo” de la participación.

Los casos analizados son los siguientes:

- Municipio de Parla (2021-2024): se analizan 2 procesos diferentes. Por un lado, presupuestos participativos; por otro, un proceso sobre identidad positiva con el municipio y la mejora de la imagen de éste.
- Castilla-La Mancha (2019-2023): creación de una Red de barrios con profesionales (técnicos, entidades y administraciones) de intervención social.
- Agendas 21 Locales (2003-2016): se toman como ejemplos diez procesos de Agenda 21 a nivel local, que van desde el municipio de Pinto (2003-2015) hasta el de Fuenlabrada (2012-2016), pasando por Arganda del Rey (2003), Serranillos del Valle (2004), Torrejón de Ardoz (2004-2007), Madrid (2004-2008), Aranjuez (2004-2010), Villalbilla (2005-2007), Villanueva del Pardillo (2005-2010) y Jaén (2008-2011).

- Municipio de Guadalajara (2011-2012); impulso y dinamización de los Consejos Sectoriales de Participación Ciudadana.
- Municipio de Alcobendas (2008-2010): elaboración de un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana.

En la totalidad de los procesos analizados, la definición del objeto de participación fue establecida de forma unilateral por la administración promotora, omitiendo cualquier fase de negociación inicial orientada a debatir la pertinencia de los temas, su alcance o las prioridades estratégicas. En Parla, el ayuntamiento determinó que las propuestas ciudadanas en los presupuestos participativos se circunscribieran a servicios (Capítulo IV) y acciones que pudieran ser gestionadas por el área de Participación Ciudadana, bajo cuantías preestablecidas; en el diagnóstico sobre identidad positiva con el municipio y la mejora de la imagen de éste, el ayuntamiento fue quien decidió acometer un proyecto participativo sobre identidad local. Este patrón de “participación dirigida” se reproduce en Guadalajara y Alcobendas, donde la decisión institucional se centró en la revitalización de instrumentos de participación preexistentes —los Consejos Sectoriales y el Reglamento de Participación— cuya legitimidad u operatividad se encontraban en declive. Los ayuntamientos optaron por procesos de reforma sobre marcos ya cerrados, obviando una fase previa para someter a debate la utilidad o pertinencia de dichas herramientas o explorar otros mecanismos alternativos de participación demandados por la ciudadanía.

Por su parte, la Red de Barrios de Castilla-La Mancha ejemplifica una arquitectura institucional *top-down*, donde la Junta de Comunidades no solo predefinió el modelo de red y su enfoque sociocomunitario en contextos de vulnerabilidad, sino que delimitó que quiénes debían formar parte de esa red eran perfiles profesionales e institucionales (por ejemplo, no se planteó la inclusión de los usuarios o beneficiarios). Finalmente, en las Agendas 21 Locales, se observa una adopción de marcos internacionales preconfigurados (al tratarse de un programa de la ONU a nivel internacional) que, si bien ofrecen directrices técnicas de sostenibilidad, son implementados por los ayuntamientos sin una consulta previa sobre la idoneidad de dicho programa frente a otras posibles prioridades locales.

Otro hallazgo determinante en el análisis de los casos es la ausencia generalizada de mecanismos de autorreglamento, lo que consolida una hegemonía administrativa sobre la arquitectura procedimental de la participación. El autorreglamento no es un mero protocolo técnico, sino una garantía de soberanía compartida que permite a los actores definir colectivamente las fases, los criterios de inclusión y los métodos de toma de decisiones. Sin embargo, en la muestra analizada, las reglas del juego fueron diseñadas e impuestas de forma unidireccional por los equipos técnicos y políticos de la institución, privando a la ciudadanía de cualquier capacidad de co-diseño sobre la estructura misma del proceso.

Dentro de este panorama de clausura metodológica o reglamentaria, destaca como excepción sintomática el caso de los presupuestos participativos de Parla. En este proceso se realizó un ejercicio de cierta apertura procedimental: una vez que la administración ya había delimitado el marco (proyectos adscritos exclusivamente al Capítulo IV) y el importe que se sometía a participación, se habilitó un espacio para que la ciudadanía definiera de forma participada los criterios de priorización de las propuestas presentadas. Estos criterios sirvieron para seleccionar, de forma transparente, qué propuestas se ejecutarían ante la limitación presupuestaria.

No obstante, esta apertura debe interpretarse con cautela analítica. Si bien representa un avance en la transferencia de soberanía sobre un aspecto reglamentario del proceso, se trata de una participación “encapsulada” en una fase avanzada del ciclo. La ciudadanía pudo decidir cómo elegir qué criterios se aplicarían para seleccionar unas propuestas vecinales frente a otras, pero no tuvo incidencia en las decisiones estructurales previas: ni en la cuantía económica, ni en el tipo de propuestas que se podían presentar (centradas en el Capítulo IV), ni en la decisión de restringir los proyectos a una sola área municipal, ni en el calendario general del proceso. En definitiva, este matiz en el caso de Parla confirma la regla general observada en el resto de las experiencias respecto a que el control de los tiempos y de las normas básicas del proceso permanece como una prerrogativa institucional, lo que reduce la participación a una actividad reglada por la administración.

En cuanto a las temáticas incluidas en la agenda, el análisis de los resultados permite identificar una selección que lleva a aislar lo estructural y que actúa como un filtro de seguridad para la administración. En la muestra

estudiada, existe una clara tendencia a desplazar la participación hacia lo que podríamos denominar "temáticas blandas" o de baja conflictividad, con un marcado carácter gestionista. El análisis pormenorizado de los contenidos temáticos de los casos de estudio evidencia un impulso de procesos sobre aspectos que ya están bajo el control técnico-administrativo de la institución convocante, evitando poner sobre la mesa de participación temas estructurales o conflictos de alto calado. Cuestiones estructurales como el urbanismo de grandes desarrollos, la política fiscal, el modelo de gestión de los servicios públicos esenciales o las inversiones estratégicas de ciudad no aparecen en ninguna de las agendas analizadas.

En el caso de las Agendas 21 Locales, la participación se orienta a poner en marcha acciones sectoriales favorables al medio ambiente y cuestiones relacionadas con acondicionar las ciudades con criterios ambientales para una mejor habitabilidad del espacio urbano (reciclaje, movilidad, ahorro energético, limpieza, gestión de residuos...). Se elude un debate sobre cualquier cuestionamiento al modelo de ciudad, al modelo económico y al modelo de consumo. Se abordan políticas de gestión local del territorio y la ciudad para satisfacer las necesidades de la población desde un matiz ambiental, pero sin perder de vista su función dentro del actual modelo de desarrollo economicista-productivista-consumista. El foco de la participación en las Agendas 21, donde el marco técnico de la sostenibilidad es muy amplio, se suele poner en aspectos de gestión local o de concienciación ciudadana, eludiendo la crítica a los modelos de crecimiento económico local. Esta tendencia se puede ilustrar con las líneas estratégicas que se incluyeron, de forma general, en los Planes de Acción de las diez Agendas 21 aquí analizadas (Tabla 1): Pinto (2003-2015), Arganda del Rey (2003), Serranillos del Valle (2004), Torrejón de Ardoz (2004-2007), Madrid (2004-2008), Aranjuez (2004-2010), Villalbilla (2005-2007), Villanueva del Pardillo (2005-2010), Jaén (2008-2011) y Fuenlabrada (2012-2016).

Tabla 1. Líneas estratégicas más repetidas en los Planes de Acción de las Agendas 21 analizadas

Línea estratégica
Gestión del agua y la energía
Urbanismo y planificación del territorio
Movilidad y transporte
Medio natural
Contaminación
Zonas verdes, parques y jardines
Residuos
Limpieza viaria
Desarrollo económico y empleo
Equipamientos y servicios
Sensibilización y concienciación ciudadana

Fuente: elaboración propia

Este patrón de participación sobre temas "amables" se replica en Alcobendas y Guadalajara, donde los ayuntamientos impulsaron procesos participativos sobre las propias estructuras de participación institucional creadas previamente: el Reglamento municipal de participación ciudadana y los Consejos Sectoriales de participación. En estos casos, el objeto de debate se desplaza desde el fundamento político (el para qué participar) hacia la formalidad procedimental (el cómo participar), centrando el foco en el ajuste de los instrumentos preexistentes en lugar de cuestionar su utilidad real o la apertura de nuevos canales, estrategias y herramientas de participación más pertinentes según la ciudadanía. O, yendo más allá, debates de carácter axiológico y praxeológico sobre la democracia participativa y la democracia representativa, el derecho a la ciudad lefebvriano o la soberanía popular.

Por su parte, en la Red de Barrios de Castilla-La Mancha la iniciativa fue íntegramente impulsada por la administración regional. La Junta de Comunidades decidió crear un espacio de encuentro exclusivamente para profesionales y técnicos de la acción sociocomunitaria en barrios vulnerables, con el fin de generar “sinergias” y compartir conocimientos entre ellos. Se trata de un proceso participativo que miraba hacia adentro, el foco se pone en mejorar la labor operativa de estos profesionales. Como consecuencia, el diseño del proceso evitó deliberar sobre las raíces estructurales de la exclusión. No se incluyeron en la agenda reflexiones sobre el origen de la propia vulnerabilidad, las desigualdades urbanas o la redistribución de los recursos públicos. Al centrar la atención en la eficiencia de la red y el intercambio técnico entre expertos, la administración desplazó fuera del debate institucional las preguntas sobre la pobreza sistémica y las causas políticas de la segregación urbana. De este modo, aunque se promovió la mejora de la práctica profesional (lo cual es importante), se deslizó la intervención comunitaria hacia la gestión administrativa del malestar. En lugar de impulsar un espacio de reivindicación social y cambio colectivo, la Red de Barrios terminó siendo un mecanismo que aborda las consecuencias superficiales de la vulnerabilidad sin cuestionar las estructuras de poder que la generan y perpetúan.

En el caso de Parla, los presupuestos participativos se adscribieron dentro de las competencias de la concejalía de Participación Ciudadana y al ámbito de servicios, ayudas y subvenciones (Capítulo IV: Transferencias Corrientes), bajo un importe cerrado. Es decir, las propuestas ciudadanas aceptables se debían relacionar con cursos, jornadas, talleres, actividades de ocio, diagnósticos y estudios, conferencias o exposiciones. Se excluían de la agenda propuestas de obras, infraestructuras o inversiones, limitando la capacidad ciudadana para decidir sobre servicios básicos y el modelo de la ciudad. Quedaron fuera temas estratégicos como urbanismo, vivienda, transporte, dotaciones públicas, equipamientos... También se desterraron debates sobre fiscalidad, redistribución de recursos, gasto público... La adscripción de los presupuestos participativos al Capítulo IV y al ámbito competencial de una sola concejalía no es una decisión meramente técnica, sino un mecanismo de exclusión estratégica. Este diseño encapsula la participación en la gestión de lo efímero (cursos, talleres y eventos), blindando los temas estructurales que definen el reparto real de poder y recursos en el territorio.

Siguiendo con Parla, en el proceso participativo sobre identidad positiva la elección del tema partió de la propia administración, que definió como objeto del proceso la construcción de un relato colectivo más favorable sobre la ciudad. Se establecieron como metas identificar y potenciar los elementos que generan orgullo en Parla, así como minimizar aquellos aspectos que la ciudadanía percibiera como negativos. En la práctica, esto significó que el foco del proyecto se orientó hacia construir una narrativa simbólica positiva (una especie de “marca” local), más que abordar las condiciones materiales o estructurales subyacentes. La generación de una imagen más favorable de la ciudad se articuló en torno a ejes como la lucha vecinal y la movilización social que se habían dado tradicionalmente en la localidad, la concepción del municipio como ciudad hospitalaria y multicultural, el combate de estereotipos sobre ciudad dormitorio y con altas tasas de delincuencia y la formulación de propuestas paliativas para mejorar problemas detectados por la ciudadanía. Ese encuadre no era menor: situaba el proceso en un terreno relativamente amable para la institución, al priorizar el relato público de la ciudad, la cohesión simbólica y la activación de propuestas de mejora sobre cuestiones más estructurales y potencialmente más conflictivas, como las causas de la estigmatización urbana, el modelo de desarrollo local, la desigual distribución de recursos, el empleo, la vivienda, la planificación urbanística o el endeudamiento municipal. Ahora bien, esto no significa que el proceso fuera irrelevante o puramente retórico; dentro de ese marco predefinido, la ciudadanía sí pudo formular propuestas concretas sobre problemas reales de la ciudad, desde el mantenimiento urbano hasta el empleo, la participación vecinal, la movilidad o la mejora de espacios públicos, pero se trata de propuestas orientadas a los síntomas y consecuencias, no a las raíces y causas estructurales que generan esas consecuencias. Precisamente por eso, este proceso en Parla resulta un ejemplo útil de cómo la administración no solo decide si hay participación, sino también sobre qué asuntos se considera legítimo participar. En este caso, se abre la posibilidad de intervenir sobre síntomas y mejoras parciales, pero se deja fuera la discusión sobre los factores estructurales que producen o sostienen esos problemas.

A modo de síntesis, la Tabla 2 sistematiza los hallazgos obtenidos tras el análisis de los cinco casos de estudio, permitiendo visualizar de forma comparativa la arquitectura del poder en cada proceso. Los resultados aquí expuestos revelan una pauta de comportamiento institucional homogénea: la definición de la agenda y del objeto participado permanece como una prerrogativa exclusiva y unilateral de la administración promotora en todos los escenarios. Esta falta de negociación inicial se ve reforzada por la ausencia casi absoluta de mecanismos

de autorreglamento, lo que impide que la ciudadanía intervenga en el diseño de las normas, los tiempos o los criterios de decisión, relegándola a un rol de consultoría sobre marcos ya preestablecidos.

Tabla 2. Grado de apertura de los casos analizados

Casos de estudio	Definición del objeto (Agenda)	Negociación inicial	Autorreglamento	Temáticas incluidas	Temáticas excluidas
Parla Presupuestos participativos Identidad positiva	Ayuntamiento	Ausente	Parcial en presupuestos participativos Ausente en el proceso sobre identidad positiva	Servicios, actividades, cursos, talleres, jornadas, estudios, exposiciones y propuestas de servicios acotadas al Capítulo IV Imagen positiva de la ciudad, orgullo de pertenencia, visibilización de aspectos positivos, lucha contra estereotipos y propuestas de mejora del entorno	Obras, infraestructuras, inversiones, urbanismo, vivienda, transporte, fiscalidad y redistribución de recursos Causas estructurales de la mala imagen, desigualdad urbana, modelo de ciudad, vivienda, empleo y otras cuestiones de fondo
Agendas 21	Predefinida (ONU)	Ausente	Ausente	Gestión medioambiental, habitabilidad	Modelo económico, modelo de producción y consumo, modelo urbano
Guadalajara	Ayuntamiento	Ausente	Ausente	Revitalización y mejora de los Consejos Sectoriales de Participación existentes	Debate sobre la utilidad real de esos consejos, alternativas organizativas o nuevos canales de participación. Cuestiones axiológicas y praexológicas sobre la participación (democracia participativa, derecho a la ciudad, soberanía popular)
Alcobendas	Ayuntamiento	Ausente	Ausente	Elaborar un nuevo Reglamento de Participación, ajuste procedimental y normativo	Discusión sobre el modelo general de participación, sus prioridades políticas o la apertura de otros instrumentos. Cuestiones axiológicas y praexológicas sobre la participación (democracia participativa, derecho a la ciudad, soberanía popular).
Castilla-La Mancha	Junta de Comunidades	Ausente	Ausente	Mejorar la acción de los profesionales de la intervención sociocomunitaria	Causas estructurales de la vulnerabilidad, desigualdad urbana y social, redistribución de recursos y agencia política ciudadana

Fuente: elaboración propia

La comparativa sobre lo que se incluye en el debate participativo y lo que se deja fuera evidencia el filtro estratégico aplicado por las administraciones promotoras de los procesos. Mientras que las temáticas incluidas se orientan hacia contenidos "blandos" destinados a la gestión sectorial, el marketing identitario o el ajuste procedimental, las cuestiones excluidas constituyen el núcleo de la política local. Temas estructurales, conflictivos y redistributivos —como el urbanismo de grandes desarrollos, la política fiscal o los modelos de producción y consumo— quedan blindados frente a la incidencia ciudadana, neutralizando la soberanía ciudadana sobre el origen y la naturaleza de la agenda pública.

Sin embargo, la evaluación de los casos no debe reducirse a una lectura dicotómica de éxito o fracaso. Todos los procesos analizados presentan una alta consolidación y trayectoria, caracterizándose por su continuidad en el tiempo, una metodología técnica solvente y una notable capacidad de convocatoria. Son, bajo los estándares de gestión pública, experiencias exitosas. No obstante, al contrastar esta solvencia operativa con los indicadores de soberanía procedimental, emerge una paradoja: la estabilidad del proceso no ha dependido de una apertura democrática en su diseño, sino que ha convivido con la ausencia generalizada de mecanismos de negociación inicial y autorreglamento. De esta forma, estos casos analizados permiten visualizar cómo la eficacia en la ejecución puede coexistir con una clausura de la agenda, transformando al sujeto político en un usuario de espacios previamente acotados. En definitiva, la Tabla 2 refleja que el éxito operativo y la continuidad de estos procesos participativos no se traducen en una mayor profundidad democrática de base, sino que confirman un modelo de participación que premia la estabilidad de la gestión

4. Discusión

Como se ha visto, los resultados obtenidos confirman que los procesos analizados, a pesar de su solvencia técnica y longevidad, operan bajo una lógica de participación por invitación (Cornwall, 2002). No estamos ante "espacios conquistados" por la ciudadanía, sino ante escenarios diseñados, regulados y monitorizados por la institución. Esta realidad permite profundizar en la crítica a un modelo que, bajo la apariencia de apertura, despliega mecanismos de control sutiles pero determinantes.

Esta dinámica constituye una evidencia empírica de la segunda cara del poder (Bachrach y Baratz, 1962). El poder no se ejerce solo en la toma de decisiones, sino, de manera más fundamental, en la "no-decisión" y la capacidad de movilizar sesgos para excluir de la agenda aquellos temas potencialmente conflictivos para la institución. Al desplazar la participación hacia contenidos "blandos", las administraciones aplican una despolitización de la agenda que convierte al ciudadano de sujeto político en un usuario de servicios participativos. Como advierte CIMAS (2015), sin una fase de negociación inicial donde se debata el "qué" y el "para qué", la participación se asemeja a un teatro de sombras, una representación formal donde se discute sobre los síntomas y no sobre las causas. Sería similar al mito de la caverna de Platón: la administración proyecta una "realidad" (la agenda, los temas permitidos) y la ciudadanía debate sobre esas sombras, creyendo que está discutiendo sobre la realidad misma, cuando solo está viendo la proyección que la institución permite que pase por el foco. Esta participación tutelada (Villasante, 1995) cumple una función más escenográfica, legitimadora o simbólica que de democracia transformadora y reparto del poder político.

Del análisis realizado en este trabajo se infiere una tendencia hacia la domesticación de la participación. Siguiendo a Arnstein (1969) y autores críticos como Cooke y Kothari (2001), observamos que el éxito de gestión en estos casos responde a un modelo de bajo riesgo para la administración promotora. Al evitar temas estructurales, la institución garantiza la armonía y la estabilidad del proceso. Sin embargo, esta estrategia genera una paradoja ya que la participación se vuelve "exitosa" precisamente porque es preminentemente inocua. Se puede colegir que las administraciones han aprendido a gestionar la participación como una variable técnica más de su gestión, desactivando el conflicto mediante el establecimiento de la agenda integrada por temas técnicos y "amables".

La selección de contenidos no constituye un acto neutral, sino una manifestación de la cultura política y el grado de apertura de la administración. Ésta calibra la profundidad de la agenda según su voluntad política,

priorizando la gestión del riesgo institucional sobre la relevancia de los asuntos tratados; de este modo, la institución filtra las cuestiones estructurales —como el urbanismo estratégico, la fiscalidad, el modelo económico, la redistribución de recursos, etc.— para asegurar que el debate no desborde los márgenes de lo predecible. Esta modulación temática actúa como una red de seguridad; se permite la palabra ciudadana siempre que no cuestione los núcleos duros de la gestión, transformando el potencial democratizador de raíz de la participación en un ejercicio de deliberación controlada que evita, ante todo, que el proceso genere una incertidumbre política que pueda volverse en contra de los intereses del propio organismo gestor.

Por tanto, la principal clave que se desprende del estudio es que el poder real reside en la capacidad de establecer de qué se va a hablar. Permitir que sea la propia institución convocante quien marque los límites condensa en sí mismo el poder decisorio principal. Este hallazgo empírico refrenda las ideas clásicas sobre el control de la agenda como cara oculta del poder (Schattschneider, 1960; Bachrach y Baratz, 1962), y sugiere que la participación debe contemplar un intercambio previo de agenda para poder considerarse verdaderamente democratizadora desde la base.

Frente al modelo de agenda cerrada, cabe apostar por una agenda co-construida entre administración y ciudadanía. La transición hacia una gobernanza de la agenda no es solo una cuestión metodológica, sino un ejercicio de transferencia de soberanía que conlleva beneficios, pero también desafíos significativos. Por un lado, la co-creación del objeto participado garantiza una mayor legitimidad de origen y permite la eclosión de los temas estructurales que la segunda cara del poder suele invisibilizar, conectando el proceso con las preocupaciones sustanciales de la población. Sin embargo, este horizonte de apertura exige a la institución una renuncia al control y una gestión de la incertidumbre democrática para la que muchas administraciones no están preparadas. Por otro lado, también existe el reto de evitar que la apertura de la agenda derive en una captura por parte de grupos de interés específicos, lo que requiere de dispositivos técnicos capaces de equilibrar la libertad temática con la representatividad social.

En términos de transferencia y recomendaciones prácticas, este estudio aporta algunas orientaciones para quienes diseñan procesos participativos:

- a) Realizar primero un foro de diagnóstico abierto, invitando a ciudadanía, asociaciones y actores locales a exponer sus principales preocupaciones y expectativas antes de definir el listado de proyectos a considerar.
- b) Organizar talleres iniciales de autorreglamento, en el que se acuerde con los participantes el marco básico del proceso, los criterios de selección de propuestas y los mecanismos de decisión.
- c) Implementar una agenda dinámica o bidireccional, es decir, mecanismos que permitan reabrir el debate temático durante la marcha del proceso (por ejemplo, debates ciudadanos continuos o asambleas temáticas complementarias, para recoger nuevas inquietudes que puedan surgir una vez avanzado el proceso inicial).
- d) Garantizar retroalimentación transparente, informando puntualmente sobre cómo se incorporan las aportaciones ciudadanas en cada etapa y, en la medida de lo posible, vinculando las decisiones finales con las propuestas recibidas.

Al adoptar estas medidas, los gobiernos locales pueden elevar la legitimidad y la efectividad de sus iniciativas participativas. La ciudadanía percibirá que participa desde el inicio, lo cual fortalece la confianza y el compromiso cívico. Además, se cultiva una cultura democrática profunda, pues el proceso formativo de la ciudadanía se enriquece cuando no solo opina sobre detalles, sino cuando co-decide qué se discute y cómo.

Como se puede comprobar, este trabajo tiene un alcance cualitativo y centrado en casos específicos de España, por lo que no aspira a generalizar sus hallazgos de manera mecánica a cualquier contexto. Sin embargo, los patrones identificados —ausencia de negociación inicial y autorreglamento, agendas cerradas y relegación de temas conflictivos— resultan congruentes con la literatura comparada existente y apuntan a regularidades relevantes. Cabe destacar que el autor participó profesionalmente en los procesos analizados. Esta experiencia de primera mano ha proporcionado acceso a dimensiones internas del proceso (como reuniones preparatorias o consensos tácitos)

que no aparecen en documentos oficiales, enriqueciendo el análisis. Al mismo tiempo, esa cercanía ha exigido un ejercicio reflexivo intenso para evitar sesgos interpretativos. Por tanto, la principal limitación metodológica de este estudio no reside en la falta de datos, sino en la necesidad de trasladar los aprendizajes a contextos más amplios. Futuros trabajos podrían ampliar la muestra de casos e incorporar encuestas o entrevistas con participantes para contrastar la percepción ciudadana sobre los márgenes de apertura real de la participación.

Los análisis aquí presentados abren preguntas cruciales para la gobernanza local. Si la participación se ha convertido en un ritual de consulta enmarcado por la administración, ¿cómo transformarla en un proceso realmente coproductivo? ¿Cómo habilitar espacios institucionalizados para que la ciudadanía pueda definir de antemano las prioridades temáticas y las reglas del juego? En definitiva, mientras los diseños participativos mantengan la agenda *top-down*, la participación seguirá sirviendo más para canalizar y neutralizar conflictos que para redistribuir el poder. Reformar esta dinámica implicaría incorporar fases iniciales de negociación colectiva. Aunque estas propuestas exceden el alcance del presente estudio, constituyen direcciones necesarias para orientar futuras investigaciones y prácticas hacia una participación con verdadero empoderamiento. En última instancia, la agenda co-construida se presenta como el único camino para transitar de una participación simbólica a una participación transformadora.

Conclusiones

El objetivo principal de esta investigación ha sido analizar quién define sobre qué se participa en los procesos participativos impulsados por la administración local y qué implicaciones tiene esa definición para la redistribución del poder y la gestión del conflicto en la gobernanza territorial. A partir del análisis de los casos estudiados, desarrollados a lo largo de dos décadas en el territorio español, los resultados confirman de manera consistente la hipótesis de partida: la agenda participativa está mayoritariamente controlada por la administración promotora, lo que condiciona de forma decisiva el alcance democrático de estos procesos.

En primer lugar, el estudio muestra que la definición de la agenda constituye un mecanismo central de ejercicio de poder político. En ninguno de los casos analizados se identificó una fase de negociación inicial y la elaboración de un autorreglamento en la que la ciudadanía participara en la delimitación de los temas, los tiempos o los marcos del proceso. Por el contrario, la administración estableció de forma previa el objeto de la participación, fijando los límites de lo discutible antes de la apertura formal del proceso. La ciudadanía fue convocada a intervenir una vez definidos estos márgenes, lo que implica que su capacidad de incidencia se situó necesariamente dentro de un encuadre previamente establecido. Este hallazgo refuerza la idea, ampliamente desarrollada en la teoría política, de que la capacidad de decidir “sobre qué se decide” es en sí misma una forma fundamental de poder, ya que determina no solo los contenidos del debate, sino también las posibilidades de transformación que pueden emerger del mismo.

En segundo lugar, esta definición institucional de la agenda se traduce en una orientación hacia temas de bajo conflicto y en la exclusión de cuestiones estructurales, configurando así una participación funcional a la gestión más que a la transformación. Los procesos analizados tendieron a centrarse en ámbitos operativos o sectoriales —mejoras del entorno urbano, actividades culturales y de ocio, programas específicos, sostenibilidad ambiental o fortalecimiento de los canales de participación institucional— mientras que quedaron fuera del debate cuestiones de mayor calado político como la vivienda, la fiscalidad local, el modelo urbanístico, el modelo económico, la distribución de recursos o las dinámicas estructurales de desigualdad. Esta selección no implica que los temas incluidos carezcan de relevancia, sino que evidencia un patrón de filtrado político que delimita qué problemas son considerados “participables” y cuáles quedan excluidos por su potencial conflictivo o por su impacto en las estructuras de poder existentes. La administración calibra la apertura de la agenda según su voluntad política, priorizando la gestión del riesgo sobre la profundidad del debate estructural (que podrá ser mayor o menor en función de su cultura política y sus valores). En este sentido, la participación institucional no solo organiza la deliberación, sino que también contribuye a modular el conflicto social, canalizándolo hacia ámbitos gestionables y evitando su politización en torno a cuestiones estructurales.

En tercer lugar, los resultados ponen de manifiesto que la ausencia de mecanismos de co-definición del proceso —negociación inicial y autorreglamento— limita estructuralmente la capacidad democratizadora de la participación desde la base. Más allá de la apertura de espacios de consulta o deliberación, los casos analizados muestran que la ciudadanía no dispone, en términos generales, de herramientas para incidir ni en la definición de la agenda ni en las reglas del propio proceso. Incluso en aquellos casos donde se introducen elementos parciales de participación en la definición de criterios —como ocurre en los presupuestos participativos de Parla— estos se sitúan dentro de un marco previamente delimitado por la administración. La consecuencia es que la participación se desarrolla en condiciones de asimetría, donde la institución conserva el control sobre los aspectos estructurales del proceso y la ciudadanía interviene en niveles más acotados. Esto refuerza la idea de que la democratización no depende únicamente de la existencia de espacios participativos, sino de la capacidad efectiva de los actores para intervenir en su configuración.

La implicación general de estos hallazgos es la existencia de un déficit democrático de partida en los procesos participativos institucionales analizados. Si bien estos dispositivos amplían los canales de interacción entre administración y ciudadanía y generan efectos positivos en términos de información, implicación o mejora incremental de políticas públicas, no alteran de manera sustantiva las jerarquías decisorias fundamentales. La participación aparece así más como un complemento del sistema representativo que como un mecanismo de redistribución del poder, en línea con las aportaciones críticas de la literatura sobre gobernanza participativa.

A partir de estos resultados, pueden extraerse algunas implicaciones y orientaciones relevantes tanto para el diseño de procesos participativos como para su análisis:

- Es necesario diferenciar entre apertura formal y apertura sustantiva. La proliferación de dispositivos participativos no garantiza por sí misma una mayor democratización si no va acompañada de una redistribución real del control sobre la agenda y las reglas del proceso. Un proceso participativo solo puede considerarse transformador desde la raíz cuando la ciudadanía no se limita a intervenir dentro de un marco predefinido, sino que puede participar también en su definición.
- Los resultados apuntan a la necesidad de avanzar hacia una agenda participada, incorporando fases iniciales de negociación en las que los distintos actores puedan definir conjuntamente los problemas a abordar y los objetivos del proceso. Estas condiciones iniciales no deben entenderse como un elemento accesorio, sino como una condición central para equilibrar las relaciones de poder y ampliar el alcance democrático de la participación.
- Se subraya la importancia de incorporar mecanismos de autorreglamento, que permitan a los participantes intervenir en la definición de las normas, procedimientos y dinámicas del proceso. La posibilidad de co-diseñar las reglas no solo contribuye a generar mayor legitimidad y compromiso, sino que también reduce la asimetría entre administración y ciudadanía en la conducción del proceso participativo.
- Finalmente, los hallazgos invitan a revisar los criterios de selección temática que guían la participación institucional. Sin cuestionar la relevancia de los temas operativos o sectoriales, resulta necesario abrir espacios deliberativos sobre cuestiones estructurales que afectan de manera directa a las condiciones de vida de la población. La disposición a abordar estos temas —aunque impliquen conflicto— constituye un indicador clave del compromiso institucional con una democracia participativa sustantiva.

En términos de aportación, este artículo contribuye a desplazar el foco del análisis de la participación desde los resultados o los niveles de implicación hacia un momento previo y decisivo: la definición de la agenda. Al hacerlo, pone de relieve que los límites de la participación no se encuentran únicamente en su implementación, sino en su propio diseño. Como propuesta de transferencia, se plantea la incorporación sistemática de fases de negociación inicial y de autorreglamento en los procesos participativos locales, así como la revisión crítica de los marcos temáticos desde los que se convoca a la ciudadanía. Estas orientaciones pueden servir tanto para el diseño de políticas públicas más abiertas como para el desarrollo de herramientas analíticas que permitan evaluar la calidad democrática de la participación en distintos contextos territoriales.

Fuentes de financiación

Este trabajo no ha recibido financiación directa. Los casos de estudio analizados fueron desarrollados en el marco de convenios y contratos de asistencia técnica entre la administración promotora y CIMAS.

Bibliografía

- Albert, V. (2016). *The Limits to Citizen Power: Participatory Democracy and the Entanglements of the State*. London: Pluto Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1cc2n44>.
- Arnanz Monreal, L.; García Montes, N. & Villasante, T. R. (2023). La investigación y acción participativa y transformadora basada en los grupos motores. *Revista Prisma Social*, (43), 34–56. <https://revistaprismasocial.es/ps/article/view/5176>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and citizens: The politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review*, 56(4), 947–952. <https://doi.org/10.2307/1952796>
- Cooke B. & Kothari, U. (2001). *Participation The new tyranny?* London, New York: Zed Books.
- Cornwall, A. (2002). Making spaces, changing places: situating participation in development. *The Institute of Development Studies and Partner Organisations. IDS Working Paper 170*. <https://hdl.handle.net/20.500.12413/3932>
- Delamaza, G.; Maillet, A. & Martínez-Neira, C. (2017). SocioTerritorial Conflicts in Chile: Configuration and Politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 104, 23-46. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10173>
- De Sousa Santos, B. (2004). Presupuesto participativo en Porto Alegre: Para una democracia redistributiva. En B. De Sousa Santos (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa* (pp.391-486). México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Font, J.; Pasadas, S. & Fernández-Martínez, J.L. (2021). Participatory Motivations in Advisory Councils: Exploring Different Reasons to Participate. *Representation*, 57(2), 225-243. <https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1643774>
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A. & Wright, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso.
- Ganuza, E., & Marzolf, H. (2024). ¿Democracia sin demos? La utopía (sin política) en las sociedades complejas. *Las Torres de Lucca: International Journal of Political Philosophy*. 13(2), 83-92. <https://doi.org/10.5209/ltld.95780>
- Gaventa, J. (2006). Finding the Spaces for Change: A Power Analysis. *IDS Bulletin*, 37, 23-33. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2006.tb00320.x>

- Gerard, K. (2021). Interpreting Legitimation Through Participation: The ASEAN Civil Society Conference. *Journal of Common Market Studies*, 59, 432-445. <https://doi.org/10.1111/jcms.13179>.
- Guber, R. (2001). *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Bogotá: Norma.
- Hammersley, M. & Atkinson, P. (1994). *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Hart, R. A. (1992). *Children's Participation: From Tokenism to Citizenship*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Holston, J. (2008). *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. New Jersey: Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1hw3xwv.9>
- McCombs, M. E. & Shaw, D. L. (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. *The Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187. <http://www.jstor.org/stable/2747787>
- Martínez-Sánchez, W. (2023). Presupuestos participativos: características y calidad participativa en los diseños institucionales. *OBETS*, 18(1), 133-154. <https://doi.org/10.14198/obets.21914>
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Poveda Burgos, Y. (2025). Governance and participatory co-construction processes: case Cerro San Eduardo in Guayaquil. *Estoa Journal of the Faculty of Architecture and Urbanism*, 14(27), 113-130. <https://doi.org/10.18537/est.v014.n027.a07>
- Red CIMAS (2015). *Metodologías Participativas: Sociopraxis para la Creatividad Social* (VV.AA.). Madrid: Dextra.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People: A realist's view of democracy in America*. New York; London: Holt, Rinehart and Winston.
- Suárez, M. & Noboa, A. (2024). La participación ciudadana online en los gobiernos locales: Un análisis del mecanismo Ideas de Montevideo Decide y los Presupuestos Participativos de San Lorenzo y Vicente López. *Revista Prisma Social*, 44, 274-306. <https://revistaprismasocial.es/ps/article/view/5184>
- Subirats, J. (2025). Política y cultura. La construcción de sentido en el cambio de época. *CCK Revista*, 26, 25-29. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10507350>
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Villasante, T.R. (1995). *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*. Madrid: Ediciones HOAC.
- Villasante, T.R. (2025). *Transducir: desbordes y estrategias*. Buenos Aires: CLACSO.
- Welp, Y. (2026). Las políticas de participación: entre la ilusión y el desencanto. En j. Mérida; G. Signorelli & m. Suárez E. (Coords.), *Balance de las políticas de participación desde las urbes iberoamericanas* (pp. 11-15). Buenos Aires: CLACSO.
- Welp, Y. & Schneider, C. (2015). Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(224). [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30002-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30002-7)

Evaluación de la deliberación en la participación ciudadana institucionalizada: análisis normativo y de diseño digital en la Generalitat Valenciana

Evaluation of Deliberation in Institutionalized Citizen Participation: A Normative and Digital Design Analysis in the Generalitat Valenciana

Élida Mira Galindo (Universitat d'Alacant, España)

Cita bibliográfica: Mira Galindo, E. (2026). Evaluación de la deliberación en la participación ciudadana institucionalizada: análisis normativo y de diseño digital en la Generalitat Valenciana. *Disjuntiva*, 7 (2), 29-46.
<https://doi.org/10.14198/DISJUNTIVA2026.7.2.3>

Resumen

En el actual contexto de desafección política, la institucionalización de la participación ciudadana y la apertura de espacios deliberativos se han consolidado como prioridades discursivas de las administraciones públicas. Este artículo examina, desde una perspectiva crítica, en qué medida estas promesas se materializan en la práctica, tomando como caso la Generalitat Valenciana y su correlación con los principios de la democracia deliberativa. Para ello, se diseña y aplica un marco metodológico dual, que consta de un análisis normativo de la Ley 4/2023 de Participación Ciudadana y una evaluación paramétrica de su infraestructura digital, el Portal de Participación Ciudadana, mediante indicadores adaptados de la Investigación-Acción Participativa. Los resultados evidencian una marcada desconexión entre la voluntad legislativa y la ejecución telemática, la normativa reduce la deliberación a un reclamo retórico sin regulación efectiva, mientras la plataforma digital sustituye la interacción comunicativa por la acumulación mecánica de apoyos individuales. Se concluye que el modelo institucional opera bajo una lógica de eficiencia procedimental y preservación del poder, cuyas barreras burocráticas limitan la agencia ciudadana a un rol estrictamente consultivo, neutralizando el debate colectivo y obstaculizando, en última instancia, una verdadera profundización democrática.

Palabras clave

Participación ciudadana; democracia deliberativa; investigación-acción participativa; gobierno electrónico; innovación democrática; e-participación.

Abstract

In the current context of political disaffection, the institutionalization of citizen participation and the opening of deliberative spaces have emerged as discursive priorities for public administrations. The main objective of this article is to critically analyze the reality of citizen participation in the Generalitat Valenciana and to determine its correlation with the principles of deliberative democracy. To this end, a dual methodological framework is designed and applied: a normative analysis of the Citizen Participation Law 4/2023 and a parametric evaluation of its digital infrastructure, the Citizen Participation Portal, using adapted indicators from Participatory Action Research (PAR). The results evidence a marked disconnection between legislative will and telematic execution, as the legislation incorporates deliberation as a rhetorical claim without effective regulation, while the digital platform displaces intersubjective communicative interaction in favor of the mechanical aggregation of individual support. It is concluded that the institutional model operates under a logic of procedural efficiency and the preservation of power, whose bureaucratic barriers limit citizen agency to a strictly consultative role, neutralising collective debate and ultimately hindering a genuine deepening of democracy.

Keywords

Citizen participation; deliberative democracy; participatory action research; e-government; democratic innovation; e-participation.

Correo electrónico de correspondencia: elidamiragalindo@gmail.com . <https://orcid.org/0009-0001-6405-6113> (Élida Mira Galindo)



Este trabajo se comparte bajo la licencia de Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

1. Introducción

Cuando se trata de definir la deliberación, independientemente del uso que se le pretenda dar, resulta en la consideración de esta como algo propio, como si permaneciera en el interior de cada sujeto esperando a que su utilidad fuera requerida. Sin embargo, en la coyuntura actual, marcada por una profunda desafección política que hace peligrar los cimientos de la estructura representativa de la organización social, la deliberación se reclama como una noción novedosa, de apertura del sistema político y reconstrucción de la estabilidad social.

Frente a este ideal, se ha explorado la atracción de las élites institucionales por la consideración estratégica de fórmulas participativas, mayormente de carácter consultivo, que presentan un reducido grado de inclusión de la ciudadanía en la gestión pública, posibilitando la recepción de iniciativas ciudadanas sin una consiguiente cesión de poder (Francés et al., 2026). Estas prácticas suelen adscribirse a modelos de democracia híbrida en las que la jerarquía representativa no se vea alterada (Sørensen y Torfing, 2019). Esta deriva institucional conecta con el debate académico contemporáneo que cuestiona si los mecanismos de participación consiguen materializar las transformaciones democráticas esperadas desde la teoría o si, por el contrario, acaban careciendo de una incidencia política real (García-Espín y Jiménez Sánchez, 2017).

La deliberación no se materializa en abstracto, sino que se desarrolla mediante la interacción entre sujetos dentro de unos parámetros concretos. Surgen así cuestiones ineludibles, si bien podemos inferir lo que el sujeto, o más bien las instituciones que se reconocen en crisis, necesitan de la deliberación, siendo esto la búsqueda de nuevas formas de acuerdo que reconfiguren el *status quo* hacia una mayor participación dentro del marco del sistema democrático, ¿qué necesita la deliberación del sujeto para poder materializarse?

Para dar respuesta a este interrogante resulta imperativo establecer correlaciones entre el ideal del sujeto deliberativo y la realidad material del sujeto democrático actual, edificado en base a una serie de elementos condicionantes, como el impacto de la digitalización en el paradigma posmoderno, que pueden afectar al desarrollo de su capacidad dialógica. Un riesgo respaldado por la declaración de que, pese a su potencial, los procesos altamente digitalizados suelen traducirse en una menor calidad de participación al limitar la capacidad real de influencia ciudadana (Ortega et al., 2024). En estos términos, la implementación práctica de la deliberación como modelo complementario a la democracia representativa supone, una modificación sustancial en la forma de concebir la organización política y las funciones del ciudadano en el organigrama común.

Por consiguiente, el objetivo principal de esta investigación es analizar desde una perspectiva crítica la realidad de la participación ciudadana actual, en relación tanto al marco legislativo en el que se fundamenta, su implementación práctica y la capacidad de acción que confiere al ciudadano, para determinar su correlación con los principios deliberativos. Para ello, se ha adoptado un enfoque de investigación cualitativo mediante la propuesta de un marco analítico de contenido que consta de dos partes fundamentales: una primera fase centrada en la revisión y análisis de la legislación que regula los procesos participativos en el ámbito de la Comunidad Valenciana, la cual se completa con una segunda fase que permite evaluar las herramientas mediante las cuales se materializa y articula la participación previamente establecida en el marco normativo, en este caso concreto, el portal web de Participación de la Generalitat Valenciana. La pertinencia de este análisis encuentra su fundamento en diagnósticos recientes que exponen la baja presencia de posibilidades de e-participación municipal en la Comunidad Valenciana (Català-Oltra et al., 2025). Una coyuntura que evidencia la creciente demanda por reforzar la efectividad de los procesos de participación ciudadana en la Comunidad Valenciana (Ortega et al., 2024), lo que acaba consolidando la brecha entre la voluntad normativa y las limitaciones de su materialización técnica.

2. Marco teórico

2.1 La centralidad deliberativa en la tercera vía democrática de Habermas

El proyecto habermasiano pretende dar un giro democrático al constitucionalismo liberal en un momento social de apatía política, pues al considerar la democracia liberal como la única realmente existente, esta se presenta como la base lógica sobre la que construir su proyecto de reforma (Velasco, 2003). Otorga la centralidad al “poder comunicativo”, el cual surge de “la participación, el diálogo y la deliberación pública”, pero sin dejar de lado el carácter administrativo del poder, que pretende institucionalizar para garantizar la efectividad de su modelo, ya que la política deliberativa no puede depender únicamente de una “ciudadanía colectivamente capaz de acción”, debe ser sistematizada jurídicamente mediante procedimientos y presupuestos que garanticen la opinión común, siendo esta la base del Estado democrático, como expone en su teoría discursiva.

La deliberación será sin duda requisito *sine qua non* para la consecución de esta tercera vía, en propias palabras del autor:

«La deliberación [...] hace referencia a una cierta actitud propicia a la cooperación social, a saber, a esa disposición abierta a ser persuadido mediante razones relativas a las demandas de los otros tanto como a las propias. El medio deliberativo es un medio bienintencionado (nociones de la bondad humana) para el intercambio de puntos de vista, incluyendo los dictámenes de los participantes acerca de su manera de comprender sus respectivos intereses vitales [...] en el que un voto, sea cual sea, representa un conjunto de juicios» (Habermas, 1999, p. 237).

La toma de decisiones se plantea a través de un “acuerdo deliberativo”, mediante el que se vuelve imperativo mantener una discusión colectiva en la que la ciudadanía pueda exponer y defender sus puntos de vista e intereses, seguido de “negociaciones limpias”, respaldando así una democracia deliberativa donde la “opinión pública políticamente activa” garantiza la legitimidad del sistema político (Velasco, 2003). Una dinámica que se articula a través del fomento de un debate público orientado a la toma de decisiones, donde se integren y reconozcan las diversas perspectivas de los grupos sociales involucrados; empleando para ello el conocimiento, la información y la interacción mutua como herramientas clave para alcanzar consensos satisfactorios (Francés, 2017).

Por eso mismo, a la soberanía popular se le atribuye una manifestación directa e inmediata, siendo imprescindible conocer cómo se expresa la voluntad ciudadana y procedimentalmente cómo obtenerla, repercutiendo en una ampliación directa del alcance formal de la democracia representativa, superando la estrechez de otros planteamientos (Domínguez, 2013). Mediante el análisis de las obras del autor, Domínguez (2013) recoge los elementos constitutivos esenciales para la descripción y orientación deliberativa de la democracia, en una coyuntura política y social marcada por el cuestionamiento de la legitimidad democrática del Estado moderno.

En su exploración sobre la relación entre ciudadanía y Estado, Habermas dilucida el comportamiento del sujeto frente al poder planteando, en primer lugar, que el ciudadano es el titular del poder democrático, lo que exige un compromiso de participación activa en favor de las decisiones colectivas; no obstante, entiende también que las disposiciones estatales deben ser aceptadas por la ciudadanía, ya sea el pago de impuestos o el cumplimiento de la ley, independientemente de sus objetivos individuales. Bajo esta concepción del Estado como base de un proceso inclusivo de formación de la voluntad común, se establece que el individuo debe desarrollar un conocimiento pleno de la cuestión política, superando la noción de ser un simple receptor de información estatal (Domínguez, 2013).

En este sentido, el grado de participación que alberga una sociedad resulta directamente proporcional a la disposición de la ciudadanía para mantenerse actualizada de la política, lo cual da lugar a una esfera pública conformada por la unión de legitimidad y legalidad. De este modo, se superan las visiones clásicas que reducen la legitimidad a la obediencia pasiva (Gómez, 1994) para proponer, en su lugar, que el verdadero fundamento de la democracia reside en los acuerdos de orden comunicativo. En esta misma línea, Francés (2017) sostiene que la validación de cualquier proceso participativo recae intrínsecamente en la consecución de este tipo de acuerdos, argumentando que es precisamente la práctica deliberativa, y la interacción comunicativa que esta genera, la encargada de instituir y dar forma a la realidad social, dotándola de significados compartidos por la comunidad.

No obstante, el modelo habermasiano no está exento de tensiones internas que conviene explicitar. Young (1997) señala que la concepción deliberativa que privilegia el argumento racional como forma legítima por excelencia de comunicación política incorpora sesgos culturales que actúan, en la práctica, como mecanismos de exclusión. Al elevar como norma el discurso asertivo, ordenado y emocionalmente neutro, el ideal deliberativo tiende a silenciar o desvalorizar las voces de aquellos grupos que no comparten ese estilo comunicativo, reproduciendo así las asimetrías de poder que pretendería superar. Frente a ello, propone una democracia comunicativa de base más amplia, en la que el saludo, la retórica y la narración se reconocen como formas legítimas de participación política junto al argumento, precisamente porque permiten trasladar experiencias y perspectivas que no pueden reducirse a principios generales. Esta ampliación del concepto de comunicación democrática interpela directamente los fundamentos del ideal de la tercera vía, pues revela que la exclusión no opera únicamente a través de la ausencia de espacios formales de participación, sino también mediante la imposición de formas comunicativas que reproducen silenciosamente las jerarquías que la deliberación pretende disolver.

2.2 La deriva antidialógica del sujeto posmoderno digitalizado

La estructura democrática se plantea estructural y metafóricamente como un diálogo, en el cual las partes, a las que se les presupone una equidad discursiva, interactúan e intercambian información. Freire (2005) describe a los hombres como “seres del quehacer”, de la praxis, la cual define como una conjunción entre acción y reflexión, mediante la que el individuo desarrolla autoconciencia, alejándose de su condición de oprimido una vez capacitado para interactuar y ejercer cambios en su entorno. Sin embargo, cabe la posibilidad de ser enajenado artificialmente de la praxis, pues en ausencia de capacidad de acción o reflexión, el sujeto deviene en un hombre “del hacer”. Estableciéndose una dicotomía entre sujetos del quehacer y del hacer, el liderazgo de las masas y los opresores de los oprimidos.

El carácter dominante del opresor viene dado por la negación continuada de la praxis a una parte de la población, al mismo tiempo que llena este vacío, convirtiendo a la masa en ejecutora de sus determinaciones, que toman como propias, sintiéndose parte del proceso a pesar de que su relación carece de dialogicidad. Pues ante la dificultad de desarrollar el pensamiento crítico, son las élites las que se encargan de pensar sin las masas, ya que introducirlas en este proceso implicaría la transformación del discurso en diálogo. Freire (2005) describe esta tipología relacional como “antidialógica”.

Toda construcción antidialógica se presenta como “opresora”, ofrece una versión mitificada del mundo que limita la colaboración entre sujetos, es la herramienta que mantiene el “orden simbólico”. En términos conversacionales, emisor y receptor se mantienen estáticos, en una relación unidireccional, donde la pregunta dirige la respuesta. Una verdadera conversación es aquella planteada en “un espacio liso: sin direcciones ni sentidos”, una interacción entre semejantes que acerca al individuo al quehacer, el resto son “simulaciones” (Ibáñez, 1991).

Esta alienación de la praxis e inmersión en simulaciones comunicativas encuentran su espacio en la individualización posmoderna. La consolidación de la posmodernidad supuso una profunda ruptura con la discursividad moderna y sus mitificadas nociones de progreso, devolviendo al sujeto a una posición central dentro del plano social y cultural (Olmedo, 2020). Sin embargo, esta aparente liberalización coexiste con una nueva lógica capitalista que erige al individuo como un actor global «emprendedor», garante exclusivo de su propia subsistencia. En este escenario, caracterizado por el dinamismo y la incertidumbre en los estilos de vida, la realidad social y sus estructuras comienzan a digitalizarse, sentando las bases de una sociedad tecnocrática. Partiendo de este cambio radical, observamos que los mecanismos de construcción de la identidad se transforman profundamente. El sujeto posmoderno se define y edifica sobre la base de una “recientemente” adquirida libertad, asumiendo la responsabilidad única de su autoconstrucción (Barraycoa, 2017). No obstante, esta libertad opera en la práctica como una “autoridad invisible”, un mecanismo de control social en el que el poder oculta la fuente de la que emana, haciendo innecesaria la coacción explícita, configurándose como violencia autoimpuesta, un sujeto-esclavo sin amo (Han, 2014).

Para sostener este engranaje y evadir la amenaza de la soledad que impone la individualización, el sistema exige desarrollar una transparencia que fomente la interconexión constante entre los sujetos. Sin embargo, en

la lectura de Han (2014), esta transparencia actúa como un mero canal por el cual la información fluye sin un contexto o fin claro. Al carecer de este anclaje crítico, la sobreexposición a la información no deviene en conocimiento, frenando el desarrollo de la conciencia propia y perpetuando la negación del pensamiento crítico. En ausencia de este entendimiento, la voluntad del sujeto posmoderno queda a merced del deseo efímero, evidenciando la despersonalización de los mecanismos de control interno (Barraycoa, 2017).

Ante esta enajenación de la capacidad de acción, fruto de la imposibilidad de transformar orgánicamente la información en conocimiento, los medios y plataformas interactivas asumen un papel vertebrador y se erigen como fuentes primarias para la construcción de la realidad (Londoño, 2008). En consecuencia, las nuevas formas comunicativas encarnan los modernos mecanismos de control externo. A través de la imposición de imaginarios colectivos que condicionan el proceso racional de interpretación, dirigen al sujeto bajo la ilusión de la conectividad. Queda patente que la sensación de libertad posmoderna tiene un precio (Barraycoa, 2017), y que la digitalización de estas estructuras comunicativas abrirá un nuevo paradigma de dominación e interacción en la arquitectura democrática institucional.

En relación a estas nuevas formas comunicativas y a la perspectiva posmoderna, se describe la nueva realidad de las sociedades postindustriales tecnocráticas como el oasis cultural fruto de la implementación tecnológica en el hacer diario. Existen diversas valoraciones acerca del desenlace de la inmersión tecnológica de la democracia. Por un lado, se describe cómo la democracia trata de satisfacer a los medios masivos adecuando la política a estos, transformándose en “imágenes e informaciones superficiales para un público disperso y pasivo”; por otro lado, se le otorga al uso de tecnologías la posibilidad de sobreponerse a la representación en favor de una democracia más directa articulada mediante el voto electrónico (Martino, 2003).

Han (2022) identifica la emergencia de un régimen infocrático que encarna la aceleración en el intercambio de información, además de una “mutación sistémica” donde la racionalidad discursiva es reemplazada por las emociones fugaces, los algoritmos predictivos y la fragmentación comunicativa. Una digitalización de los marcos comunes que imposibilita el entendimiento mutuo, relegando la acción comunicativa a un flujo de datos ajeno a la dialogicidad. Bajo esta lógica infocrática puede verse como la desafección y descrédito de la política sirve de base para la proliferación de discursos que pretenden dejar atrás la representación, en favor de formas más directas de participación ciudadana, en un momento en el que la cultura posmoderna potencia un individualismo que aleja al sujeto de la colectividad. La emancipación trae consigo la fragilidad de un individuo “autónomo”, sin referencias, que al mismo tiempo debería devenir en el ciudadano “interesado e informado” que la democracia electrónica necesita (Martino, 2003). Bajo esta premisa, se presenta como una práctica política sin intermediarios, donde ciudadanos libres acceden del mismo modo a la información, simulando una democracia perfeccionada.

La tecnología sí amplía los medios de debate y formación de la opinión, pero esto no está directamente relacionado con la toma de decisiones, que mantiene una burocracia propia; no se debería pues tratar como semejantes la deliberación y la decisión. Desde posiciones simpatizantes se destaca la interactividad como característica de red que ofrece “transparencia y horizontalidad”, poniendo fin a la baja cuota participativa, la información adulterada y la toma de decisiones política influenciada por intereses propios. Además, permitiría compatibilizar la ya mencionada cultura individualista y la posibilidad de estar involucrado en la realidad pública desde el hogar, acabando con el “ciudadano niño”, que necesita de otros para tomar decisiones (Martino, 2003).

Sin embargo, Martino (2003) establece algunas vulnerabilidades en los planteamientos ciberdemocráticos, pues como ya se ha argumentado, información y conocimiento no son la misma cuestión, por lo que mayor disponibilidad de información no se traduce en un mayor grado de involucración ciudadana, así como tampoco en una mejor democracia. Es más, la participación política entendida únicamente en términos de voto electrónico puede afectar a la calidad democrática, porque esta no se contempla como un mero intercambio de opiniones, sino también como intercambio de decisiones. Debe evitarse su concepción como “medio de expresión electiva”, para impedir que la práctica política se vea reducida a una constante aprobación de proyectos concretos carente de dialogicidad estructural. Se señala también como problemática la accesibilidad desigual a las tecnologías de la información y la comunicación, que del mismo modo que los condicionantes sociales y culturales, pueden lastrar el acceso a la participación (Büchi y Vogler, 2017).

La democracia electrónica requiere de participación efectiva, igualdad política, entendimiento ilustrado, control de la agenda por parte de los ciudadanos e inclusión. En este marco se entiende que la democracia participativa es más que una reivindicación, supone compromiso y responsabilidad general con lo público, más allá de lo privado. Se precisa cultura política y sentido de la universalidad; en contra de las percepciones posmodernas y las simulaciones digitales, surge la reivindicación de la verdadera soberanía popular.

2.3 La democracia híbrida como respuesta institucional a la crisis representativa

La tensión estructural entre la democracia representativa y las formas más directas e inclusivas de participación política constituye uno de los ejes centrales del debate contemporáneo sobre la profundización democrática. En este contexto, Sørensen y Torfing (2019) proponen el concepto de democracia híbrida para designar aquellos modelos institucionales que incorporan elementos participativos y deliberativos en el seno de estructuras representativas, sin desplazar la jerarquía de decisión que estas encarnan. Como los propios autores señalan, ambos modelos presentan virtudes y limitaciones que se complementan mutuamente, lo que justifica el intento de articularlos con objeto de aprovechar sus fortalezas y limitar sus respectivos problemas.

El valor analítico de este concepto reside en su capacidad para describir los mecanismos mediante los cuales las instituciones habilitan ventanas de participación sin ceder el núcleo de la toma de decisiones. Frente al agotamiento del modelo representativo, evidenciado en la caída de la participación electoral y el creciente descrédito de las élites políticas, esta vía se presenta como una respuesta que busca superar lo que denominan como «desencanto democrático». En la práctica, esto se traduce en la creación de espacios participativos que operan bajo la lógica dominante de la representación, asegurando que las decisiones finales permanezcan bajo el control técnico-político de los actores institucionales.

Una clave interpretativa esencial es la distinción entre participación gruesa y participación fina. Mientras la primera implica una interacción grupal que permite aprender, decidir y actuar colectivamente sobre la base de la deliberación, la segunda queda reducida a actividades de acumulación de apoyos o votaciones individuales, que no generan interacción intersubjetiva ni transformación de preferencias (Sørensen y Torfing, 2019). Esta distinción permite identificar si los mecanismos de participación institucional se aproximan a un modelo de coproducción democrática genuina o si, por el contrario, se limitan a simular formas de implicación ciudadana que no alteran la capacidad de decisión de la administración.

La democracia híbrida, en definitiva, no constituye en sí misma un modelo emancipador. Su carácter depende del grado en que los espacios participativos generados sean capaces de producir una deliberación real que incida en las decisiones públicas, o si, por el contrario, deviene en mecanismos de legitimación que gestionan la desafección sin transformar las relaciones de poder subyacentes. Esta ambivalencia estructural la sitúa en una zona de tensión permanente entre la apertura participativa y la preservación del *status quo* institucional, cuya resolución depende, en última instancia, de la voluntad política de los actores que la implementan.

3. Metodología y propuesta de marco analítico

Con la intención de determinar tanto el grado como la calidad de los procesos participativos impulsados desde las instituciones, se plantea un caso de estudio específico de la Comunidad Valenciana. Esta investigación se fundamenta en un enfoque cualitativo a través de un análisis de contenido, realizado entre 2024 y 2025. Para su sistematización se ha diseñado un marco analítico compuesto por un instrumento de evaluación dividido en dos fases.

La primera fase se centra en la revisión documental de la legislación que regula los procesos participativos en el ámbito autonómico, tomando como objeto de estudio la *Ley 4/2023, del 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunidad Valenciana*. Este nuevo marco normativo sustituye

a la anterior *Ley 2/2015, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana*, con el objetivo de dotar de autonomía propia a la regulación de la participación ciudadana. Sobre el papel, uno de sus objetivos es profundizar en la participación digital y establecer el marco para el fomento del tejido asociativo como pilar del sistema democrático valenciano.

La segunda fase permite evaluar las herramientas mediante las cuales se materializa y articula la participación previamente establecida en dicho marco normativo. En este sentido, esta etapa orienta su análisis principalmente hacia las nuevas formas participativas encuadradas en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), como las plataformas institucionales de participación telemática. En concreto, se realiza, durante el período de dos meses, un análisis de contenido exhaustivo del Portal Web *GVA Participa*, a través del marco analítico que se expone en los siguientes epígrafes.

La justificación de esta división metodológica, fundamentada en dos objetos de estudio diferenciados, reside en la necesidad analítica de establecer correlaciones directas entre el planteamiento normativo-institucional de la participación y su ejecución material tecnológica. A continuación, se detalla la justificación y estructura analítica concreta que rige el desarrollo de cada etapa:

— Fase 1. Análisis de la base normativa marco de la participación

El diseño de esta primera fase se fundamenta en la propuesta de Francés y La Parra-Casado (2019), así como en la lectura y aportaciones que Martínez-Sánchez (2023) hace de la misma, en la que, con la intención de medir la calidad y el grado de participación, se plantean tres dimensiones marco sobre las que establecer este análisis: inclusividad, intensidad e influencia. Además, cada una de ellas se articula en base a una serie de dimensiones secundarias que determinarán las principales áreas de análisis.

Cuadro 1. Dimensiones para evaluar la participación de los procesos participativos

Criterios para medir la participación	Inclusividad	Intensidad	Influencia
	Inclusión social		
		Deliberación	
		Cohesión	
		Flujo de Información	
		Toma de decisiones	
			Capacidad comunitaria
			Responsabilidad institucional
	Infraestructura participativa		

Fuente: elaboración propia a partir de Francés y La Parra-Casado (2019, p.16)

Las ocho dimensiones para la medición de la participación en la legislación que regula los procesos institucionales de participación ciudadana son las siguientes, tomaremos como base la definición que establece Martínez-Sánchez (2023):

1. Inclusión social (dimensión de inclusividad): Criterios de medición de la heterogeneidad de actores a los que se les confiere la capacidad de participar en el proceso, las condiciones y vías de participación, así como las acciones destinadas a dotar al proceso de una inclusión plural de las necesidades e intereses ciudadanos

2. Deliberación (dimensión de intensidad): Criterios de medición de los mecanismos establecidos en los reglamentos para establecer las bases y el grado de interacción comunicativa entre agentes.
3. Cohesión (dimensión de intensidad e influencia): Criterios de medición de las medidas establecidas para la integración de los diferentes agentes en la estructuración y desarrollo del proceso participativo.
4. Flujo de información (dimensión de intensidad e influencia): Criterios de medición de la direccionalidad y el grado de equidad informativa entre agentes. De acuerdo tanto al proceso de aportación y generación de propuestas, como a la devolución ciudadana de los resultados de este proceso.
5. Toma de decisiones (dimensión de intensidad e influencia): Criterios de medición de la base que condiciona la capacidad de participación en la toma de decisiones, como la existencia de un mecanismo abierto de consenso, el grado de implicación adscrito a los distintos agentes implicados, etc.
6. Capacidad comunitaria (dimensión de influencia): Criterios de medición de la capacidad de influencia de los agentes en el proceso participativo, tanto en sus bases, desarrollo y resultados.
7. Responsabilidad institucional (dimensión de influencia): Criterios de medición de los mecanismos establecidos por la institución tanto para potenciar la participación, como para garantizar el correcto desarrollo del proceso, así como el grado de control de los agentes sobre los resultados obtenidos.
8. Infraestructura participativa (dimensión de inclusividad, intensidad e influencia): Criterios de medición del número de órganos y mecanismos destinados a materializar la participación, el grado de representación de los distintos agentes así como su capacidad para de acción e influencia en su proceder.

Cada una de estas dimensiones se operativiza mediante unos indicadores que relacionan cada una con el diseño y el entorno institucional, entendidos como posibles condicionantes de la estructuración del proceso participativo. De acuerdo con el planteamiento de Martínez-Sánchez (2023), la medición de cada indicador se fundamenta en la identificación de agentes, mecanismos normativos y en la participación, así como en el grado de reciprocidad entre la administración gubernamental y la sociedad civil, en términos de direccionalidad informativa y grado de control. Permitiéndonos comparar el peso de cada indicador dentro de las dimensiones marco de medición de la calidad participativa.

Cuadro 2. Dimensiones y descripción de indicadores

Inclusión social	Agentes con derecho a voto Agentes con derecho a propuesta Criterios de inclusión social a favor de la representación de colectivos minoritarios o usualmente excluidos Capacidad de autoselección de representantes
Deliberación	Inclusión de fase de deliberación Regulación deliberativa (nº de sesiones y funcionamiento determinado de forma colectiva) Relación de la ciudadanía con el personal técnico-administrativo Espacio de interacción ciudadana para alcanzar propuestas colectivas
Cohesión	Agentes que forman la comisión de seguimiento y control del proceso Agentes que establecen las bases reglamentarias Incorporación de un equipo externo Coordinación interdepartamental
Flujo de información	Formación en materia de participación ciudadana Información procedimental (plazo de propuesta, actividades, asambleas, etc.) Devolución de decisiones y resultados Fases del proceso en las que se implementa el uso de TIC

Toma de decisiones	Agentes que determinan la viabilidad de las propuestas Agentes que determinan la agenda de gasto del presupuesto participativo Fase de negociación de la agenda Elaboración de un diagnóstico participativo abierto Principales agentes encargados de la toma de decisiones deliberativa Mecanismos implementados para la toma de decisiones
Capacidad comunitaria	Papel y capacidad de acción de la ciudadanía Naturaleza del proceso (reglamentado, consultivo o autorreglamentado) Papel del personal técnico-administrativo Existencia de grupos ciudadanos elegidos mediante un proceso abierto (asamblea o similares) Agentes encargados del control y seguimiento de los proyectos aprobados
Responsabilidad institucional	Uso de mecanismos de rendición de cuentas Existencia de un espacio abierto a la ciudadanía para la exposición de alegaciones Reglamentación de garantías de cumplimiento a la ciudadanía Espacio de control, seguimiento y evaluación de las propuestas Medidas para incentivar la participación
Infraestructura participativa	Órganos y espacios concretos destinados a la participación ciudadana Funciones Composición y representación ciudadana Criterios y alcance de la participación ciudadana Procedimiento de toma de decisiones

Fuente: elaboración propia a partir de Martínez-Sánchez (2023)

— Fase 2. Evaluación de la implementación práctica de los procesos participativos en el marco de las TIC

Para la elaboración del diseño de esta segunda fase, se ha adoptado como base metodológica la Investigación-Acción Participativa (IAP). La justificación de esta elección radica en la necesidad de abordar la actual crisis de representatividad desde una lente crítica que sitúe a la deliberación no como un mero trámite administrativo sino como un elemento central y transformador de los procesos participativos. Tomando como referencia los postulados fundacionales de Fals Borda (1999) que consideraba que “la gente del común” tiene derecho a conocer de forma total su realidad, para poder articular y defender sus propios intereses, convirtiendo esta metodología en una herramienta, que permite cuestionar los relatos institucionales dominantes que surgen como respuesta superficial al agotamiento del modelo representativo tradicional y que tienden a perpetuar las asimetrías de poder.

Aplicar el marco de la IAP a la evaluación del diseño institucional, en este caso de la Comunidad Valenciana, permite trascender el análisis normativo, pues el marco analítico propuesto opera bajo una doble dimensión. Por un lado, permite una deconstrucción científica de los mecanismos institucionales para evidenciar sus posibles sesgos y calidad democrática, y por otro, orienta el diagnóstico a una reconstrucción emancipatoria evaluando en qué medida el entramado institucional habilita espacios de deliberación y empoderamiento ciudadano.

Para la elaboración de la matriz se utilizará el modelo de estructura y fases de la IAP que defiende Martí (2000), los ocho “saltos” metodológicos que Caballero, Martín y Villasante (2019) proponen con la intención de paliar ciertas limitaciones de este modelo, y la estructura desarrollada en la Fase 1 de esta propuesta metodológica, para establecer las dimensiones de análisis de los mecanismos de aplicación participativa.

Las 8 dimensiones para la medición de la calidad participativa de los procesos participativos institucionales implementados a partir de plataformas telemáticas son:

1. Accesibilidad a la plataforma: Grado de accesibilidad de la plataforma para el conjunto de ciudadanas, incluyendo diversidades funcionales y distintos grados de alfabetización tecnológica.

2. Direccionalidad informativa: Carácter del flujo de información entre la administración y los ciudadanos, pudiendo ser unidireccional, bidireccional o multidireccional, así como la existencia de mecanismos de retroalimentación entre ambas esferas.
3. Espacio propositivo: Existencia de un espacio o mecanismo concreto destinado a recoger las propuestas ciudadanas en el marco del proceso participativo, así como las condiciones a las que se somete esta posibilidad propositiva.
4. Espacio deliberativo: Existencia de un espacio o mecanismo concreto destinado a la discusión, acuerdo y deliberación de cuestiones de interés entre la ciudadanía y la administración, pero también entre los propios sujetos ciudadanos, así como el grado de deliberación e interacción intersubjetiva a la que se puede acceder.
5. Selección de propuestas: Grado de apertura a la participación ciudadana de los distintos mecanismos de priorización y selección de propuestas.
6. Seguimiento: Existencia de mecanismos establecidos para controlar la implementación de las distintas propuestas, y el grado de intervención con el que se dota a la ciudadanía.
7. Devolución institucional: Procedimiento e intensidad de devolución informativa de la administración a los ciudadanos, en materia de resultados, consecuencias y ejecución de las propuestas.
8. Reclamaciones: Existencia y efectividad de mecanismos destinados a la recogida y gestión de las reclamaciones ciudadanas sobre cualquier cuestión relativa al proceso participativo

Para dotar a estas dimensiones de un carácter valorativo, nos serviremos del esquema que propone Balcázar (2003) donde se establece un gradiente en función de la mayor o menor implementación de IAP en los procesos participativos, donde cada nivel se relaciona con un grado concreto de control, colaboración y compromiso de los agentes externos y la comunidad con el proceso. De acuerdo al marco que se establece en cada nivel, se propone una adaptación concreta para cada dimensión de análisis.

Cuadro 3. Propuesta de evaluación de los procesos participativos de acuerdo a su integración de la IAP

Nivel IAP	No IAP	Bajo	Medio	Alto
Accesibilidad de la plataforma	Herramientas telemáticas de uso administrativo, lenguaje técnico	Apertura a la participación de la ciudadanía, información disponible pero no adaptada	Recursos de capacitación para su uso. Formato sencillo y visual	Adaptabilidad frente a situaciones de discapacidad, diversos formatos (auditivo, visual, etc.). Utilización intuitiva.
Direccionalidad informativa	Unidireccional. Investigador-comunidad	Bidireccional. Limitada a temáticas concretas	Bidireccional. Mecanismos formales de retroalimentación	Multidireccional. Flujo libre de información (horizontal, vertical, etc.)
Espacio propositivo	Propuesta y elección, competencia exclusiva de la administración.	Valoración de propuestas, capacidad propositiva mínima.	Consulta y proposición en materias específicas.	“Socios igualitarios”. Proposición activa y multidisciplinar, mediante un mecanismo formal de recogida.
Espacio deliberativo	No se contemplan mecanismos específicos de interacción ciudadana	Votación individual de propuestas	Sesiones de participación en materias específicas (grupos de discusión, etc.)	Espacio activo de interacción y cohesión

Nivel IAP	No IAP	Bajo	Medio	Alto
Selección propuestas	Organismo administrativo en proceso cerrado	Votación en el marco de la agenda institucional	Participación consultiva, sin autoridad de elección	Participación activa, proceso de diagnóstico participativo.
Seguimiento	No se contemplan mecanismos específicos de seguimiento	Publicación y análisis unidireccional de resultados	Comisión técnica de seguimiento y control del proceso	Comisión de seguimiento y control con libre acceso a la participación ciudadana
Devolución institucional	No se publican ni resultados ni diagnóstico final	Informe final sin discusión previa	Informe detallado con previsión de retroalimentación	Análisis minucioso, previamente discutido y posterior retroalimentación
Reclamaciones	No se contemplan mecanismos de reclamación	Espacio mínimo de reclamación, sin protocolo de respuesta	Mecanismos formales de reclamación	Órgano mixto de evaluación de los proyectos ejecutados. (técnicos y ciudadanía)

Fuente: elaboración propia a partir de la literatura consultada

4. Análisis de resultados

La puesta en práctica de esta propuesta de modelo de análisis y evaluación se ha llevado a cabo en el marco de la Generalitat Valenciana, pues en ausencia de legislación nacional, el marco normativo valenciano ha contado con diversas leyes que regulan la participación y el asociacionismo en el territorio, por lo que en el presente análisis nos serviremos de su versión más reciente, la Ley 4/2023, del 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunidad Valenciana, en la cual se detalla la regulación de diversos mecanismo y órganos de participación, principalmente de carácter telemático, por tanto, será el Portal de Participación Ciudadana de la Generalitat el instrumento que se someterá a posterior evaluación. Una vez superados ambos análisis, podremos establecer un breve diagnóstico de la realidad participativa en el territorio.

4.1 Dimensión normativa: análisis y evaluación participativa de la Ley 4/2023 de la Generalitat Valenciana

A continuación, se expone la base normativa sobre la que se establecen los diferentes procesos participativos en la Generalitat Valenciana, una revisión legislativa articulada de acuerdo a los indicadores que operativizan las distintas dimensiones de análisis previamente propuestas.

Tomando como punto de partida la *inclusión social*, la normativa configura un modelo formalmente abierto que exige como único requisito la residencia o la última vecindad administrativa en la Comunidad Valenciana. Si bien el texto apela a la equidad de género, de edad y de representación territorial, y subraya la necesidad de atender a la población con brecha digital y a colectivos vulnerables (infancia, mayores), carece de acciones concretas para materializar dicha inclusión. Asimismo, aunque se garantiza que la representación ciudadana en los órganos de participación no será inferior al 60%, no se estipulan mecanismos internos para la autoselección de estos representantes, delegando este aspecto al marco general de la democracia representativa. Esta estructura participativa requiere de una fuerte *cohesión* institucional, recayendo el control del proceso, el establecimiento de las bases y el seguimiento en las administraciones y entidades locales, apoyadas por comisiones técnicas de la Generalitat y equipos de expertos.

La materialización del mecanismo legislativo se articula a través de una *infraestructura participativa* dual. Por un lado, el Consejo de Participación Ciudadana ejerce como órgano presencial de interlocución y debate, entre

la Generalitat y las distintas entidades ciudadanas, las cuales deben representar un 60% de la composición del órgano, para elaborar informes de mejora de políticas públicas; por otro, el Portal de Participación Ciudadana se erige como la plataforma telemática central para la interacción de los ciudadanos con la administración. Es en este entorno donde el *flujo de información* y las TIC actúan como elementos transversales, canalizando consultas, recepción de propuestas y la devolución de resultados. Para afianzar este ecosistema, la ley contempla programas de formación específicos tanto para la ciudadanía como para el personal administrativo.

Sin embargo, esta elaboración técnica contrasta con el abordaje de la *deliberación*. Aunque teóricamente la inclusión de una fase dedicada en exclusiva a la deliberación debería potenciar la horizontalidad, el intercambio entre subjetividades y el compromiso cívico (Martínez-Sánchez, 2023), la Ley 4/2023 se limita a enunciarla sin llegar a regularla. En la práctica, el componente deliberativo queda reducido a aportaciones propositivas o debates abiertos en el portal telemático, sin un anclaje estructural profundo.

En cuanto a la *capacidad comunitaria* y la *toma de decisiones*, la participación ciudadana, cuya incorporación se establece mediante audiencias ciudadanas y consultas públicas, es canalizada mayoritariamente a través del Portal de Participación Ciudadana, principalmente en la propuesta y seguimiento de los presupuestos participativos, y únicamente respecto a temáticas en las que la administración considere relevante conocer la opinión ciudadana, permitiendo excluir áreas de funcionamiento interno o cualquier otro tópico si es debidamente argumentado. Los requisitos de éxito establecidos determinan que una propuesta ciudadana requiere reunir cinco mil avales en cuatro meses para prosperar.

Incluso superando estas barreras, la decisión final recae en la autoridad competente. No existe mención a un diagnóstico participativo previo; en su lugar, la administración evalúa la viabilidad técnica y económica de las propuestas, reservándose el derecho de modificarlas institucionalmente antes de someterlas a votación ciudadana para asegurar su viabilidad.

Finalmente, en lo relativo a la *responsabilidad institucional*, la ley busca fomentar la cultura participativa premiando aquellos proyectos innovadores impulsados por la sociedad civil, y habilita mecanismos para que la ciudadanía evalúe los servicios autonómicos. No obstante, es la propia Generalitat quien decide qué procedimientos son sometidos a evaluación y la legislación no contempla mecanismos garantistas de cumplimiento o rendición de cuentas en caso de que las instituciones no ejecuten los proyectos acordados.

4.2 Dimensión telemática: evaluación del Portal de Participación Ciudadana de la Generalitat Valenciana

Tras el análisis de la legislación marco, se examinará el ya introducido Portal de Participación Ciudadana con la intención de establecer su nivel de IAP, en base a las dimensiones establecidas y a sus respectivos gradientes (Cuadro 3).

A efectos de contextualizar el alcance real del Portal, resulta pertinente atender a las métricas agregadas disponibles en su sección de estadísticas públicas, las cuales fueron consultadas durante el período de análisis. Se registran un total de 1.580 iniciativas, de las cuales 1.577 han concluido y únicamente 3 permanecen abiertas en el momento de la consulta. El volumen total de apoyos emitidos asciende a 88.246 votos, con apenas 895 comentarios totales. El dato más significativo para la evaluación deliberativa es la tasa de iniciativas que han alcanzado el umbral de 5.000 avales requerido para su consideración institucional, resultando que de las 1.580 iniciativas registradas, únicamente 2 han superado dicho umbral, lo que representa una tasa de éxito del 0,13%.

Como se observa en el siguiente cuadro, la calidad participativa del Portal de Participación Ciudadana es mayoritariamente baja, incluso llegando a carecer de IAP en una de las dimensiones, su máximo desarrollo se mantiene estanco en el nivel medio.

Cuadro 4. Evaluación del Nivel de IAP del Portal de Participación Ciudadana de la Generalitat Valenciana

	No IAP	Bajo	Medio	Alto
Accesibilidad a la plataforma				
Direccionalidad informativa				
Espacio participativo				
Espacio deliberativo				
Selección de propuestas				
Seguimiento				
Devolución institucional				
Reclamaciones				

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados obtenidos

En términos de *accesibilidad* cuenta con una estructura muy compartimentada que dificulta la fácil localización de la información, pese a contar con un video que expone la funcionalidad de cada apartado, pero no se trata de una guía de uso y la única adaptación es que se hace de la información disponible es una versión de la ley de participación para las personas con problemas de comprensión lectora.

La *direccionalidad informativa* si alcanza el grado de bidireccional, pues permite a los ciudadanos exponer sus inquietudes, más allá de la simple recepción de informes, principalmente esta concesión se desarrolla en el marco de un foro, cuya implementación puede llegar a devenir unidireccional en ausencia de interacción, pues no se establece un mecanismo de recogida de las opiniones expuestas.

El *espacio participativo* es una de las dimensiones que muestra mejores resultados, pues otorga al individuo la posibilidad de plantear proyectos en relación a una temática específicas marcadas por la administración, cuestión que enraza con la conformación del *espacio deliberativo* y la *selección de propuestas*, puesto que ambas se definen en los mismos términos de votación individual o colectiva, en caso de que se tratara de una asociación, de la distintas propuestas en el marco de la agenda institucional.

La votación no plantea procesos previos de interacción ciudadana, es más, se le confiere al individuo la posibilidad de que su propuesta puede ser llevada ante el órgano encargado de su valoración de viabilidad, siempre y cuando consiga en menos de 4 meses, 5000 votos por sus propios medios, ya que la plataforma no contempla mecanismos de promoción de las distintas iniciativas. Una vez expirados los plazos, la propuesta se desestima, pues no se le ha reconocido el suficiente interés como para ser llevada a término.

El *seguimiento* de los procesos se lleva a cabo mediante una comisión técnica que se desarrolla fuera de la estructura del propio Portal de Participación, pues es tarea del Consejo de Participación Ciudadana. Desde el Portal se ofrece la posibilidad de inscribirse como voluntario a formar parte de los procedimientos de auditoría ciudadana.

La *devolución institucional* se fundamenta en la publicación de informes no adaptados, cuya unidireccionalidad se mantiene a excepción de que desde la administración se establezca un procedimiento de consulta ciudadana en relación a la temática concreta que dicho informe trataría.

Por último, no se contemplan mecanismos específicos de recojan las quejas o *reclamaciones* ciudadanas en relación a la gestión o desarrollo del proceso participativo, aunque se establezca un apartado de debate, no contarían con un protocolo que garantice o contemple la respuesta institucional.

El análisis de las dos únicas iniciativas que han superado el umbral de avales permite documentar el funcionamiento del Portal de Participación en condiciones reales de uso. La iniciativa ciudadana presentada en abril de 2021 para legalizar el uso de la bicicleta de montaña en sendas de espacios naturales recibió respuesta mediante un informe de la Dirección General de Medio Natural, en septiembre del mismo año, que declaraba la propuesta «ya atendida», al considerar que el colectivo promotor había celebrado reuniones previas con la Conselleria y que se estaba tramitando un decreto paralelo. El informe de devolución, firmado en diciembre, acredita un tiempo de respuesta de aproximadamente cinco meses desde que la iniciativa alcanzó los avales, pero no documenta ningún proceso de debate público, instancia de moderación deliberativa ni mecanismo de seguimiento ciudadano posterior. Por su parte, la iniciativa presentada en noviembre de 2024 para la retirada del proyecto normativo sobre la elección de lengua en las escuelas fue declarada directamente inadmisibile mediante informe del Director General de Transparencia y Participación, redirigiendo a los promotores a la vía de la iniciativa legislativa popular ante Les Corts, al considerar que la materia estaba regulada por una ley en vigor (Ley 1/2024). En ninguno de los dos casos se activó un espacio de deliberación pública, se convocó a los promotores a un proceso de interlocución institucional ni se generó documentación de seguimiento accesible en el Portal.

5. Discusión

Los hallazgos derivados del presente estudio permiten establecer un diálogo crítico entre la voluntad normativa expresada en la Ley 4/2023 y su materialización técnica en el Portal de Participación Ciudadana de la Generalitat Valenciana. Esta investigación pone de relieve una desconexión sistémica que, lejos de ser un error de diseño, parece responder a una lógica de preservación institucional. El análisis legislativo inicial ofrece la visión de un marco que se pretende garantista y a la vanguardia, donde la normativa apela en sus preámbulos a la necesidad de superar el desgaste democrático mediante una sociedad civil fuerte y una cultura participativa. No obstante, al contrastar estas aspiraciones con la estructura del Portal, se observa lo que Sørensen y Torfing (2019) denominan una “democracia híbrida”. En este modelo, la institución habilita ventanas de participación que operan bajo una lógica dominante de democracia representativa, asegurando que el núcleo de la toma de decisiones permanezca inalterado y bajo el control técnico-político de las élites.

Esta discrepancia material revela una brecha significativa entre la voluntad normativa y la ejecución material, al obviar la deliberación de sus parámetros normativos, a pesar de estar integrada en su retórica de justificación, la ley mantiene intacto el alcance hegemónico del sistema tradicional (Francés et al., 2026). Esta ausencia de deliberación se materializa en un sistema telemático basado en la votación individual que entra en conflicto directo con los postulados del “poder comunicativo” de Habermas (1998). Pues para que exista una legitimación democrática real, el sistema debería articularse en torno a una deliberación pública genuina, sin embargo, el modelo valenciano neutraliza esta posibilidad al desplazar el debate intersubjetivo en favor de la agregación mecánica de votos. Pero el diagnóstico no se agota en esta no consecución deliberativa, pues de acuerdo con Young (1997), dicha articulación excluye también aquellas formas comunicativas de base expresiva, narrativa y retórica que resultarían condición indispensable para alcanzar una participación verdaderamente inclusiva. Al privilegiar implícitamente el registro cuantificable del apoyo individual sobre cualquier otra forma de expresión, la plataforma reproduce, bajo apariencia de neutralidad tecnológica, las jerarquías comunicativas que el ideal participativo pretendía disolver.

La conformación del Portal de Participación de la Generalitat se erige como una apertura en términos informativos, pero una carencia aperturista en términos interactivos (Català-Oltra et al., 2025). Esta desconexión reduce la agencia ciudadana a un sistema que “se abre en el orden del decir” pero “se cierra en el orden del hacer”, dado que la capacitación de la ciudadanía es consultiva y no vinculante, además de verse inmersa en un despliegue de exigencias burocráticas disuasorias (Francés et al., 2026), como se refleja en la exigencia que deben cumplir las propuestas para poder ser consideradas, 5.000 avales en plazos temporales estrictos, sin proporcionar infraestructuras para el debate previo o la promoción.

Esta tendencia se consolida en la digitalización posmoderna, que de acuerdo con los planteamientos de Han (2022), acaba deviniendo en una infocracia que extiende su influencia en espacios concretos denominados

“infoburbujas”. Este es el caso del Portal de Participación valenciano, cuyo diseño técnico ha centrado la herramienta en la interacción aislada del sujeto frente a la pantalla en una carrera por la acumulación de clics, despojando al proceso de la posibilidad de ser sometido a un discurso intersubjetivo crítico, ya que el “otro” ha sido anulado. Bajo la ilusión de una horizontalidad cibernética, la plataforma actúa como una autoridad invisible y la transparencia, pese al volumen informativo, se vuelve vacía al no generar conocimiento, limitándose a alimentar y reproducir la ya asentada burocratización de la gestión.

En este escenario, el despliegue telemático analizado corre el riesgo de consolidar una “crisis de la escucha” institucional (Han, 2022), argumento que cobra mayor gravedad si consideramos que la calidad de cualquier proceso participativo está estrechamente condicionada por la percepción ciudadana sobre el grado de compromiso real de las instituciones; de modo que, sin una voluntad efectiva de retorno, el proceso se vacía de contenido (Francés, 2017). Al sustituir el espacio para el debate argumentado por un trámite burocrático de clics y métricas, el modelo despoja a la participación de su genuina capacidad transformadora, la praxis ciudadana. Se relega así la reivindicación social a una mera aspiración colaborativa, limitando sus beneficios a la provisión de un retorno superficial que legitima a las autoridades, pero que fracasa en el imperativo de perfeccionar el ejercicio democrático (Fals Borda, 1999).

Finalmente, la deriva antidialógica detectada en el análisis de los niveles de Investigación-Acción Participativa (IAP) refuerza este diagnóstico de opresión. La predominancia de niveles nulos en dimensiones como el seguimiento, la moderación deliberativa y la devolución institucional nos sitúa ante lo que Freire (2005) definiría como una negación de la praxis. El ciudadano es invitado al hacer (véase el acto técnico de avalar), pero se le niega el “quehacer”. Esta simulación participativa reduce la reivindicación social a poco más que una aspiración colaborativa, la cual carece de la dimensión transformadora esencial para la autonomía de los grupos sociales (Fals Borda, 1999).

En definitiva, el modelo valenciano configura un simulacro de apertura democrática sostenido por una doble carencia. Por un lado, una ley que concibe la deliberación como reclamo, pero se inhibe de su regulación efectiva; y por otro, un Portal de Participación que traduce ese vacío normativo en una infraestructura convincente. Ambos elementos componen un sistema diseñado para gestionar la desafección mediante la tecnología, excluyendo de sus parámetros la conjunción y reconocimiento que trae consigo la deliberación.

6. Conclusiones

La institucionalización de la participación ciudadana en la era digital responde, teóricamente, a dos presunciones fundamentales: la primera, su configuración como un espacio de deliberación intersubjetiva que transfiere poder real a la sociedad civil, perfeccionando el ejercicio democrático (e-democracia), y la segunda, su uso como una herramienta de modernización administrativa que agiliza la recepción de información sin alterar la jerarquía tradicional en la toma de decisiones (e-gobierno) (Català-Oltra et al., 2025). Como los resultados han demostrado, la red institucional opera casi en exclusiva bajo la segunda presunción.

La evaluación realizada confirma una desconexión sistémica entre el plano normativo, la implementación técnica y la capacidad de agencia real conferida al ciudadano. Por un lado, la Ley 4/2023 adopta la deliberación como una simple consigna, un recurso discursivo para confrontar la desafección política que, sin embargo, carece de una norma o mecanismo que obligue a la administración a ceder soberanía. Por otro lado, la materialización de esta ley en el Portal de Participación traduce este vacío normativo en una infraestructura que opera en el nivel de la participación “fina”, un riesgo inherente a los modelos de democracia híbrida cuando la voluntad institucional no acompaña a la apertura formal (Sørensen y Torfing, 2019).

Tal y como han evidenciado los bajos y nulos niveles de IAP obtenidos en dimensiones clave como la moderación deliberativa o la devolución institucional, no cabe hablar de una estructura administrativa proclive a la apertura. Crear oportunidades efectivas de transformación depende enteramente de la voluntad discrecional de

la administración. Las severas barreras procedimentales detectadas no son disfunciones técnicas accidentales, sino que operan como mecanismos de contención estructural que aseguran a las élites institucionales el control absoluto sobre la viabilidad de las iniciativas, garantizando la preservación del *status quo* (Font et al., 2018). Esta resistencia institucional a ceder soberanía choca frontalmente con el reclamo de la sociedad valenciana por articular procesos participativos más eficaces y con mayor capacidad de influencia en las políticas públicas (Ortega et al., 2024), una desatención que corre el riesgo de agravar la propia desafección política que la normativa declaraba combatir.

Frente al diagnóstico expuesto, la principal aportación metodológica de este artículo es la propuesta de un marco analítico que vincula la producción legislativa con su arquitectura digital. Este desarrollo metodológico, que evalúa la coherencia entre el “decir” normativo y el “hacer” técnico, posee una alta vocación de transferencia social y académica, al permitir su replicabilidad por otros investigadores, administraciones públicas u organizaciones de la sociedad civil para auditar sus propias plataformas. Su aplicación práctica dota a los gestores institucionales de un mapa de disfunciones deliberativas, siendo el primer paso necesario para el rediseño de espacios que transiten desde la consulta telemática hacia una gobernanza participativa, verdaderamente colectiva y vinculante.

A pesar de sus aportaciones, este estudio presenta limitaciones que definen su alcance. Al centrarse en la oferta institucional, ofrece la visión de la “autoridad invisible” del sistema, pero carece de la perspectiva fenomenológica del usuario. No se ha explorado cómo el ciudadano vive esta interacción o si es capaz de encontrar grietas de agencia dentro del sistema.

Consecuentemente, la investigación futura debe orientarse hacia un análisis que incorpore la voz de los participantes. Resultaría de gran interés contrastar si el diagnóstico de simulación aquí expuesto coincide con la experiencia vivida por el sujeto participante. Asimismo, se propone establecer un marco comparado con otras regiones para determinar si la ausencia de una legislación estatal básica genera asimetrías territoriales en la calidad de la democracia híbrida en el Estado español.

Referencias bibliográficas

- Balcázar, F. (2003). Investigación acción participativa (iap): Aspectos conceptuales y dificultades de implementación. *Fundamentos en Humanidades IV*(7-8), 59-77.
- Barraycoa, J. (2017, Enero-Junio). Despersonalización y control social en la sociedad posmoderna. *Espíritu: cuadernos del Instituto Filosófico de Balmesiana*, 153, 87-106.
- Büchi, M., & Vogler, F. (2017). *Testing a Digital Inequality Model for Online Political Participation*. 3, 1–13. <https://doi.org/10.1177/2378023117733903>
- Caballero, J., Martín, P. & Villasante, T. (Septiembre-Diciembre, 2019) Debatiendo las metodologías participativas: Un proceso de ocho saltos. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 44, 21-45.
- Català-Oltra, L., Francés García, F., Ginés Sánchez, X., y Osorio Rauld, A. (2025). Midiendo la oferta institucional de e-participación en las páginas web municipales: Creación y aplicación de un índice. *Revista Internacional de Sociología*, 83(3), e281. <https://doi.org/10.3989/ris.2025.83.3.1416>
- Domínguez, H. (2013, Julio-Diciembre). Democracia deliberativa en Jürgen Habermas. *Analecta política*, 4 (5), 301-326.
- Fals Borda, O. (1999). Orígenes universales y retos actuales de la IAP. *Análisis Político*, 38, 73-90.
- Francés García, F. J. (2017). La interacción deliberativa en los procesos de participación vinculados a las decisiones públicas. *Papers. Revista de Sociologia*, 102(1), 53–72. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2149>

- Francés-García, F. & La Parra-Casado, D. (2019). Participation as a driver of health equity. World Health Organization. <http://www.who.int/iris/handle/10665/324909>
- Francés García, F., Català-Oltra, L., Ortega Fernández, J., Ginés Sánchez, X., y Osorio Rauld, A. (2026). La ciudadanía vista desde el otro lado del espejo: percepciones de las élites institucionales en torno a la profundización participativa en la gestión pública local. *Revista Española de Sociología (RES)*, 35(2), a299. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2026.299>
- Freire, P. (2005). *Pedagogía del oprimido*. (2 ed.) Siglo veintiuno editores.
- Font, J., Smith, G., Galais, C., y Alarcón, P. (2018). Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research*, 57(3), 615-636. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12248>
- García-Espín, P. y Jiménez Sánchez, M. (2017). Los procesos participativos como potenciadores de la democracia. Explorando los efectos, mecanismos y evidencias en la sociedad civil. *Revista de Estudios Políticos*, 177, 113-146. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.177.04>
- Gómez, E. (1994). Legitimación y Racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado. *R, Anthopos*.
- Habermas, J. (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política* (J. C. Velasco & G. Vilar, Trans.) Paidós. (Obra original publicada en 1996)
- Habermas, J. (1998). *Teoría de la acción comunicativa, I* (M. Jiménez, Trad.). Taurus. (Obra original publicada en 1981)
- Han, B.-C. (2014). *La sociedad de la transparencia*. Herder.
- Han, B.-C. (2022). *Infocracia: La digitalización y la crisis de la democracia*. Taurus.
- Ibáñez, J. (1991) *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*. Editorial Amerindia.
- Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 9575, de 14 de abril de 2023. <https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2023/04/13/4>
- Londoño, A. M. (2008, Julio-Diciembre). Globalización, cultura y posmodernidad: la emergencia de un nuevo sujeto. *CRITERIOS - Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 1 (2), 39-54.
- Martí, J. (2000). La investigación-acción participativa. Estructura y fases. *Red Cimas*.
- Martínez-Sánchez, W. (2023). Presupuestos participativos: características y calidad participativa en los diseños institucionales. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 18 (1), 133-154. <https://doi.org/10.14198/obets.21914>
- Martino, B. (2003). Ciberdemocracia ¿Ciberoptimismo? Análisis de algunos límites de los usos de Internet para el gobierno electrónico. *Millcayac. Anuario de Ciencias Políticas y Sociales*, (1), 381-398 .
- Olmedo, R. (2020). La comunicación en la posmodernidad: influencia en el sujeto, campo y medio. *Iberoamérica Social: Revista-red de estudios sociales*, 8 (14), 157-172.
- Ortega Fernández, J., Carretero Navarro, I., Osorio Rauld, N. A., & Catalá Oltra, L. (2024). Desafíos en el horizonte de la participación ciudadana en la Comunidad Valenciana. *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, (69), 67-92.

- Sørensen, E., & Torfing, J. (2019). Towards robust hybrid democracy in Scandinavian municipalities? *Scandinavian Political Studies*, 42(1), 25-49. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12134>
- Velasco, J.C. (2003). Acerca de la democracia deliberativa: Fundamentos teóricos y propuestas prácticas. *Asamblea*, 9, 3.
- Young, I. M. (1997). *Intersecting Voices: Dilemmas of Gender, Political Philosophy and Policy*. Princeton University Press.

De la deliberación al clic: presupuesto participativo y fortalecimiento comunitario en contextos locales

From Deliberation to Click: Participatory Budgeting and Community Empowerment in Local Contexts

Sergio López Ronda (UNED, España)

Inés Gil-Jaurena (UNED, España)

López Ronda, S. y Gil-Jaurena, I. (2026). De la deliberación al clic: presupuesto participativo y fortalecimiento comunitario en contextos locales. *Disjuntiva*, 7 (2), 47-64. <https://doi.org/10.14198/DISJUNTIVA2026.7.2.4>

Resumen

Este artículo analiza el impacto del presupuesto participativo en el fortalecimiento comunitario a través de un estudio longitudinal desarrollado en el municipio de Elche (Alicante, España), localidad en la que se aprecian dos modelos de presupuesto participativo en dos etapas diferenciadas: un modelo inicial de tipo participativo en el que la creación de espacios de deliberación tiene un peso importante; y un modelo más reciente de carácter instrumentalista en el que prevalece el uso de tecnología y el voto *online*. A partir de 25 entrevistas a responsables electas/os, personal técnico y ciudadanía que participaron en los dos periodos que tuvo el proceso (2008-2010 y 2016-2018), se analizan cuatro dimensiones estructurales del fortalecimiento comunitario: los cambios en las relaciones de poder, la revitalización del tejido social, la colaboración e identidad, y la influencia política de la ciudadanía. Los resultados muestran que, aunque el presupuesto participativo generó espacios de deliberación y acercamiento entre ciudadanía e instituciones en su primera fase, en su evolución hacia un modelo más mediado por las nuevas tecnologías y con una menor capacidad deliberativa, se perdieron elementos esenciales para la construcción y desarrollo comunitario. Además, se identifican tensiones y contradicciones inherentes al propio diseño institucional del proceso, así como desigualdades en el acceso y la capacidad de influencia. En el artículo se analizan las limitaciones y posibilidades que presentan estos mecanismos de participación ciudadana desde una mirada crítica y enmarcada en el contexto específico en el que se desarrollan.

Palabras clave

Participación ciudadana; presupuesto participativo; fortalecimiento; desarrollo comunitario; políticas públicas; participación digital; calidad democrática.

Abstract

This article analyzes the impact of participatory budgeting on community empowerment through a longitudinal study conducted in the municipality of Elche (Alicante, Spain), a city where two models of participatory budgeting can be observed in two distinct phases: an initial participatory model in which the creation of spaces for deliberation plays an important role; and a more recent instrumentalist model in which the use of technology and online voting prevail. Based on 25 interviews with elected officials, technical staff, and citizens who participated in the two phases of the process (2008-2010 and 2016-2018), the study examines four structural dimensions of community empowerment: changes in power relations, the revitalization of the social fabric, collaboration and identity, and citizens' political influence. The findings show that, although participatory budgeting initially fostered spaces for deliberation and closer engagement between citizens and institutions, its evolution into a model more mediated by new technologies and with reduced deliberative capacity led to the loss of key elements for community building and development. Furthermore, tensions and contradictions inherent to the institutional design of the process were identified, as well as inequalities in access and influence. The article critically examines the limitations and potential of these mechanisms for citizen participation, taking into account the specific context in which they unfold.

Keywords

Citizen participation; participatory budgeting; empowerment; community development; public policy; digital participation; democratic quality.



Este trabajo se comparte bajo la licencia de Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0); <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

© Sergio López Ronda e Inés Gil-Jaurena, 2026

1. Introducción

Esta investigación se centra en un proceso de participación institucional: el presupuesto participativo. Este tipo de participación hace referencia a la que es promovida por la administración con un enfoque *top-down*,¹ con la que esta invita a participar a la ciudadanía dentro de un marco y condiciones previamente establecidas. Yves Cabannes (2017) adaptaba la famosa afirmación de Paulo Freire, haciendo énfasis en que la importancia del presupuesto participativo no es por su capacidad de cambio de las ciudades, sino por su impacto en la transformación de las personas y comunidades que van a cambiar dichas ciudades.

En el artículo se presentan resultados parciales, reelaborados, actualizados y ampliados, de una investigación más extensa sobre los impactos del presupuesto participativo, analizados mediante un estudio longitudinal (López Ronda, 2021). Dicha investigación aborda tres dimensiones: la individual (apropiación de información, desarrollo de distintas capacidades y adquisición de una actitud crítico-reflexiva), la organizativa (cambios en el funcionamiento de la administración) y la comunitaria (impacto y fortalecimiento de las relaciones colectivas). En este artículo nos centraremos específicamente en la última dimensión: la comunitaria.

2. El presupuesto participativo: una herramienta de innovación democrática y fortalecimiento comunitario

El presupuesto participativo es “un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos” (Cabannes, 2004: 20). Esta metodología de gestión pública permite que la ciudadanía, a través de procesos de deliberación y consenso, determine colectivamente las prioridades de sus comunidades, participando activamente en la ejecución y supervisión del presupuesto público (Lüchmann, 2012). Se ha consolidado como una fórmula de construcción de ciudadanía y el mecanismo de innovación democrática más relevante en la actualidad. Surgió en Brasil en la década de 1980, destacándose especialmente la experiencia de la ciudad de Porto Alegre. Este proceso fue crucial para el desarrollo social de la ciudad, logrando una distribución más equitativa de bienes básicos como el alcantarillado y el alumbrado público.

Con la llegada de las tecnologías digitales, también surgieron iniciativas *online* de estos procesos, especialmente en Brasil, donde algunas ciudades como Belo Horizonte iniciaron experiencias completamente virtuales desde 2006 (Sampaio et al., 2010). Pineda e Iasulaitis (2016) identificaron 170 iniciativas digitales en 23 países entre 2001 y 2013, la mayoría combinando participación presencial y digital. No obstante, la expansión de los formatos digitales ha ido acompañada de un cambio en la propia concepción de la participación: Annunziata (2022) distingue entre una lógica comunitaria, orientada a la deliberación y a la construcción colectiva, y una lógica conectiva, centrada en la agregación individual de preferencias a través de plataformas digitales.

En España, la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los procesos de presupuestos participativos ha sido progresiva. Aunque las primeras aplicaciones digitales surgieron a mediados

1. La mayoría de las experiencias de presupuestos participativos en el mundo han tenido este enfoque *top-down*. La experiencia *bottom-up* más paradigmática ha sido, sin duda, la de Porto Alegre desarrollada entre los años 1989 y 2004 (Baiocchi, 2005).

de la primera década de los 2000, su uso se intensificó a partir de la legislatura 2015-2019, coincidiendo con la proliferación de portales de gobierno abierto centrados en la transparencia, los datos abiertos y la participación ciudadana. Hasta entonces, predominó la participación presencial, con excepción de algunas experiencias pioneras, como la de Callús (Barcelona) o la asamblea virtual de Petrer (Alicante).

La utilización de las tecnologías de la información y la comunicación ha eliminado muchas de las barreras espaciotemporales propias de los formatos presenciales y ha impulsado la participación de sectores de la población normalmente excluidos en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, esta digitalización también ha traído consigo una serie de retos, entre los que destacan las desigualdades de acceso digital, la reducción de la calidad deliberativa y las dificultades para generar vínculos sociales duraderos y dinámicas de fortalecimiento comunitario (Annunziata, 2020; Francés et al., 2024; Hartz-Karp & Sullivan, 2014; Lim & Oh, 2016; López Ronda & Gil-Jaurena, 2024; Manderscheid et al., 2022; Pineda & Goldfrank, 2022; Tseng, 2022).

El presupuesto participativo se ha considerado un instrumento de *empowerment* o fortalecimiento comunitario (Nylen, 2002; García-Leiva & Paño, 2011; García-Leiva, 2014; Aedo, 2014; Baiocchi & Ganuza, 2014; Morales, 2016; Hajdarowicz, 2018). Entendemos *empowerment* o fortalecimiento comunitario como el proceso por el que las personas, organizaciones y comunidades adquieren control y dominio de sus vidas (Rappaport et al., 1984, citado en Buelga, 2007). Las investigaciones existentes han identificado mejoras en la redistribución de recursos y alteraciones en las relaciones de poder que permiten a sectores de la población excluidos participar y tener influencia en las políticas públicas (Baiocchi, 2005; Hajdarowicz, 2018; Morales, 2016). Asimismo, estos procesos han fortalecido las relaciones y espacios comunitarios, incrementando el bienestar social en barrios y comunidades (Aedo, 2014), y han transformado a la población en actor político, superando la visión de ciudadanía limitada a consumidora o usuaria (García-Leiva, 2014; Mata et al., 2013).

No obstante, también se han identificado algunas limitaciones del presupuesto participativo en relación con el *empowerment* comunitario. En primer lugar, el grado de fortalecimiento varía según las experiencias previas y las capacidades de las personas participantes (Morales, 2016). Además, el modelo de participación y su transversalidad son los factores que más influyen en el aumento del nivel de empoderamiento de estas iniciativas (Aedo, 2014), existiendo obstáculos sistémicos que las dificultan, como la dependencia de la voluntad política para su continuidad, la rigidez burocrática de la administración pública y la falta de inclusividad en muchas experiencias (Baiocchi & Ganuza, 2014; García-Leiva & Paño, 2011).

Cuando hablamos de ciudadanía, no nos referimos simplemente a las acciones individuales de cada persona dentro de una comunidad, sino al carácter colectivo y político que estas acciones adquieren en su conjunto (Morales & Rebollo, 2014). Medir el nivel de fortalecimiento comunitario implica analizar un sistema complejo de relaciones y capacidades entre grupos, así como la habilidad de gestionar el poder colectivamente. De manera más precisa, el fortalecimiento comunitario se refiere a las comunidades que han desarrollado la capacidad de adquirir y gestionar recursos y trabajar por el bien común (Estévez et al., 2011, citado en Rodríguez, 2014). Esto está relacionado con la manera en que las personas, grupos y comunidades se organizan, colaboran y adquieren poder para perseguir objetivos sociopolíticos. En los presupuestos participativos, se han identificado estos elementos junto a la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, el fortalecimiento de la identidad comunitaria y la revitalización del tejido social (Allegretti et al., 2011; García-Leiva & Paño, 2011; Talpin, 2011).

3. El presupuesto participativo en el municipio de Elche: de la democracia deliberativa a la participación de clic

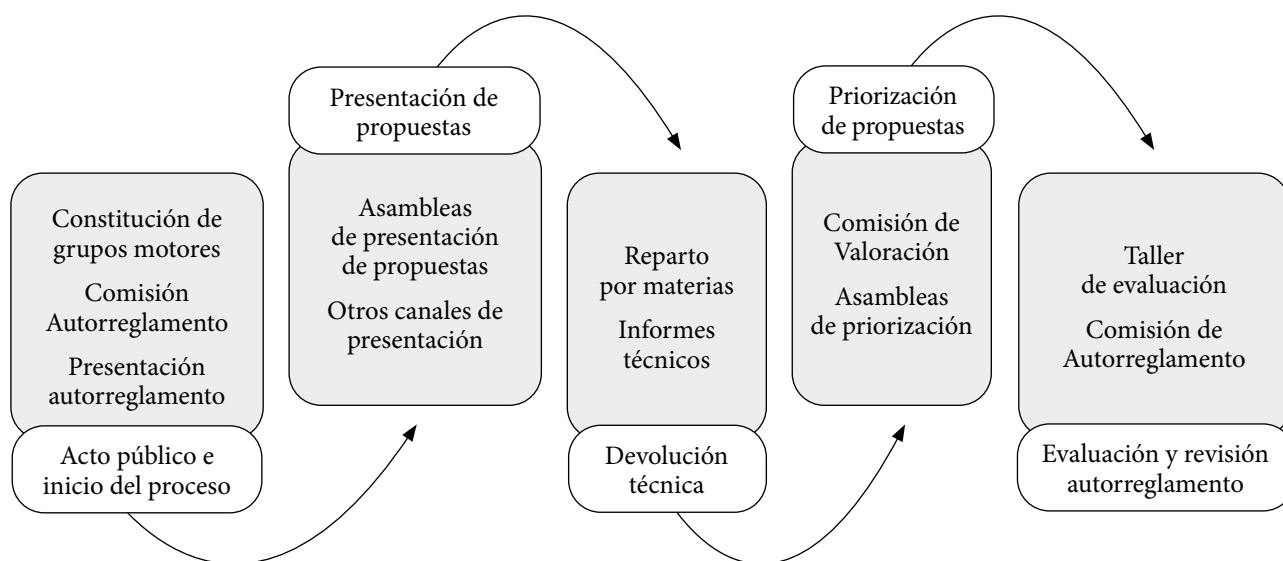
En este estudio, se ha seleccionado el caso de Elche por constituir un ejemplo paradigmático de la evolución de los presupuestos participativos en España, al presentar dos etapas claramente diferenciadas en cuanto a sus características, enfoques y metodologías implementadas.

El presupuesto participativo se implantó en Elche en 2008, en unos años caracterizados por la multiplicación en España de experiencias de presupuesto participativo después de las elecciones municipales del año 2007. Fue impulsado por la coalición Compromís —de la que formaba parte por entonces Esquerra Unida— para la que asumir esta área formaba parte de una estrategia política de diferenciación. La experiencia contó con la influencia internacional de Porto Alegre y las nacionales de Córdoba y Sevilla, además del asesoramiento inicial de la asociación Preparación² que ya había puesto en marcha en años anteriores procesos similares como los de las localidades cercanas de Petrer y Novelda, y cuyo acompañamiento se tradujo en la elaboración de un diagnóstico y una Guía Metodológica específica, que sirvió de base para el diseño del presupuesto participativo en el municipio de Elche.

En esta etapa (2008-2010), el presupuesto participativo recogió las características más comunes de las experiencias españolas durante la primera década del siglo XXI, enmarcándose dentro de lo que Ganuza y Francés (2012) definieron como modelo participativo³. Contó con una reglamentación interna elaborada parcialmente por la ciudadanía —el autorreglamento— que sirvió, como nos comentaron algunas personas participantes, para llegar a los primeros acuerdos, generar un clima de confianza y reflexionar sobre conceptos de democracia, bien común y criterios de redistribución y justicia social. Asimismo, el proceso contó con espacios de deliberación para decidir, con una periodicidad anual, el destino de una parte del presupuesto municipal, y se crearon órganos, como las comisiones de valoración de propuestas y de seguimiento, formados por ciudadanía con funciones delegadas que complementaron a otros espacios más abiertos y asamblearios.

La Figura 1 muestra las distintas fases del presupuesto participativo de Elche durante su primera etapa (2008-2010).

Figura 1: Fases del presupuesto participativo de Elche (2008-2010)



Fuente: elaboración propia

2. Más información en su página web: <https://www.preparacion.org>

3. Los autores identificaron tres modelos de presupuestos participativos: burocrático, representativo y participativo. Para la realización de esta tipología tuvieron en cuenta cinco criterios: (1) la participación (quiénes y cómo se participa); (2) la relación del presupuesto participativo con la Administración (grado de autonomía de los participantes); (3) las reglas del proceso (quiénes y cómo se elaboran las normas del proceso); (4) deliberación (quiénes, cómo y cuándo se delibera); (5) el proceso de toma de decisiones (cómo se organiza y desarrolla el proceso de toma de decisiones).

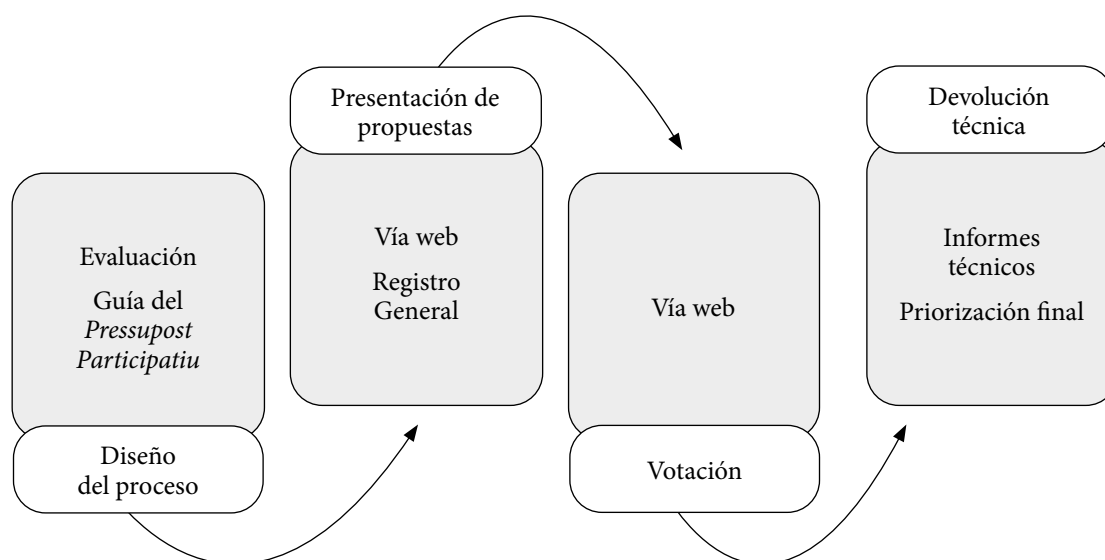
En cuanto a la segunda etapa del proceso (2016-2018), retomado tras su paralización durante la legislatura 2011-2015, se realizaron modificaciones muy significativas en un período de tan solo tres años, que configuraron un proceso cada vez más alineado con el enfoque instrumentalista descrito por López Ronda y Gil-Jaurena (2021). La experiencia evolucionó hacia una forma más simplificada, lo que se tradujo en una progresiva reducción de la necesidad de recursos humanos y técnicos, una menor implicación del personal de otros departamentos y concejalías, y una participación ciudadana de menor intensidad. Entre los principales cambios destacan: la incorporación de las nuevas tecnologías; la eliminación de los grupos motores; la supresión de la participación directa de la ciudadanía en la elaboración de las normas del proceso; la desaparición de espacios deliberativos; y la implantación del voto *online* como medio de selección de propuestas.

En cuanto a las similitudes entre ambas etapas, cabe señalar que el capítulo del presupuesto público continuó siendo el de inversiones —aunque la cantidad fue menor y continuó sin tener carácter progresivo— y que la devolución técnica de las propuestas siguió realizándose mediante un modelo de informe muy similar al utilizado en la etapa anterior.

Muchos de estos cambios realizados estuvieron condicionados por la necesidad de adecuar la experiencia a los recursos humanos disponibles y, además, por el intento de simplificar lo máximo posible el proceso hasta conseguir lo que podría denominarse una *participación de clic* o *activismo de sofá*. Es decir, se articularon mecanismos que requerían una menor implicación e intensidad por parte de la ciudadanía, pero que facilitaban una mayor extensibilidad con la utilización de las nuevas tecnologías. Este cambio de lógica transformó el proceso en una herramienta más agregativa de intereses individuales —similar a un concurso de ideas—, con menos espacios deliberativos, de planificación conjunta y de mecanismos de transparencia y control social.

En la Figura 2, se presentan las diferentes fases del presupuesto participativo de Elche en su segunda etapa (2016-2018).

Figura 2: Fases del presupuesto participativo de Elche (2016-2018)



Fuente: elaboración propia

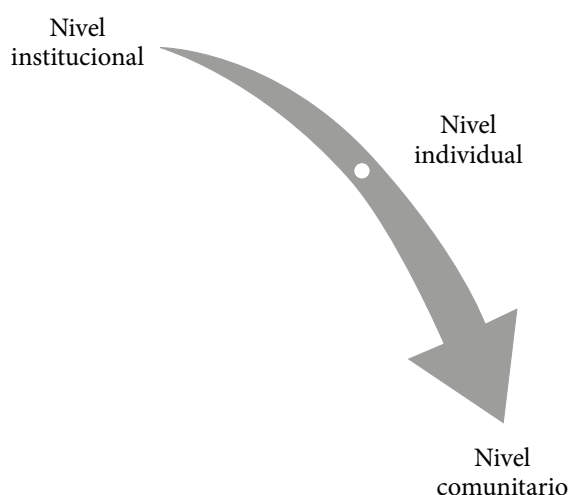
A partir de la legislatura 2019-2023, el proceso de presupuestos participativos volvió a paralizarse y, hasta hoy, no se ha retomado en Elche. Esta interrupción ha supuesto un freno a la continuidad de este mecanismo participativo, que venía consolidándose como un referente de participación ciudadana en el municipio y en el conjunto de la Comunidad Valenciana.

Por lo tanto, la investigación abarca el proceso completo desarrollado en Elche, incorporando información de los ciclos completos y las diferentes particularidades de cada una de las etapas en las que se ha desarrollado esta experiencia participativa.

4. Objetivos y metodología

El presente artículo se basa en los resultados de una investigación más amplia sobre los impactos del presupuesto participativo, tanto en términos de aprendizaje individual y comunitario como a nivel institucional (véase Figura 3). En concreto, se presentan los resultados obtenidos a nivel comunitario, entendiendo este como el fortalecimiento o *empowerment* comunitario generado por este tipo de experiencias institucionales de participación. En un primer momento, no se había previsto alcanzar este nivel de análisis, ya que la investigación se centraba en los impactos institucionales e individuales. Sin embargo, al constatar que las investigaciones centradas en el nivel comunitario eran significativamente menos numerosas que aquellas enfocadas en los aprendizajes individuales (Aedo, 2014), consideramos que los datos obtenidos podían ofrecer aportaciones relevantes en este sentido.

Figura 3: Niveles de la investigación



Fuente: elaboración propia

La entrevista en profundidad a informantes clave fue la técnica utilizada para la recogida de información, con el objetivo de identificar discursos y procesos de cambio, así como profundizar en los aprendizajes y transformaciones generadas a nivel institucional, comunitario y personal como resultado de la participación en el presupuesto participativo.

Para la aplicación de las entrevistas, se dividió la muestra en dos grupos, en función del perfil de las personas informantes. El primer grupo, dirigido a personal político y técnico, estuvo conformado por personas con responsabilidades en el ámbito político o técnico durante cada una de las dos etapas de la experiencia. Para el primer período analizado (2008-2010), se seleccionaron como informantes clave a la entonces concejala de Participación Ciudadana, impulsora del proceso; al concejal de Hacienda, dada la vinculación de esta área con la elaboración de la política presupuestaria municipal; a una concejala de la oposición, que declinó participar, y a una técnica del área de Participación Ciudadana.

Para la segunda etapa del proceso (2016-2018), se seleccionaron como informantes al concejal de Participación Ciudadana y a la edil de Hacienda, ambos integrantes del equipo de gobierno municipal, así como a la concejala

del partido Ciudadanos, en representación de la oposición, al existir una mayor heterogeneidad de partidos en esta legislatura conformando el Pleno municipal⁴. Ninguna de estas personas formó parte del gobierno local durante la legislatura en la que se desarrolló el proceso en su primera etapa (2007-2011). Asimismo, entrevistamos a un técnico de Participación Ciudadana implicado en este segundo período de la experiencia. En la Tabla 1, aparecen las personas entrevistadas del personal político (identificadas como EP) y técnico (ET) por código, cargo, etapa del presupuesto participativo y la duración en minutos que finalmente tuvo la entrevista.

Tabla 1: Descripción muestra del personal político y técnico

Entrevista	Cargo	Etapas	Duración (min.)
EP11	Concejal de Hacienda	2008-2010	104 min.
EP12	Concejala de Participación Ciudadana	2008-2010	83 min.
EP21	Concejal de Participación Ciudadana	2016-2018	92 min.
EP22	Concejala de Hacienda	2016-2018	31 min.
EP23	Concejala (partido de la oposición)	2016-2018	26 min.
ET11	Técnica de Participación	2008-2010	61 min.
ET21	Técnico de Participación	2016-2018	47 min.

Fuente: elaboración propia

Para la parte ciudadana del estudio, se aplicaron dos muestras intencionales de carácter no probabilístico, conformadas por personas seleccionadas intencionadamente por su implicación directa en una de las dos etapas del presupuesto participativo desarrollado en Elche (identificadas como EC). La selección se realizó considerando variables sociodemográficas clave como la edad, el número de años de participación en el proceso, el sexo y el nivel educativo (Tabla 2). Esta estrategia permitió captar una diversidad de trayectorias y experiencias relevantes para el análisis cualitativo de la dimensión comunitaria.

Cabe señalar que el estudio incorporaba un componente longitudinal, y que las entrevistas realizadas en la primera muestra se repitieron aproximadamente cinco años después. Por este motivo, a cada entrevista se le asignó un código distinto, donde el segundo dígito indica si corresponde a la primera (1) o a la segunda (2) entrevista.

Tabla 2: Descripción muestra de la ciudadanía

Entrevista	Sexo	Edad	Estudios	Etapas	Participación (años)
EC111 EC121	M	62 68	básicos	2008-2010	3
EC112 EC122	F	22 27	secundarios	2008-2010	1
EC113 EC123	F	47 52	superiores	2008-2010	3
EC114 EC124	M	34 40	superiores	2008-2010	1
EC115 EC125	M	52 57	superiores	2008-2010	3

4. En la legislatura 2015-2019, hasta seis partidos políticos obtuvieron representación en el Pleno municipal, frente a los tres que lo hicieron en la legislatura 2007-2011.

Entrevista	Sexo	Edad	Estudios	Etapas	Participación (años)
EC116 EC126	M	43 48	secundarios	2008-2010	2
EC211	F	64	secundarios	2016-2018	3
EC212	F	59	básicos	2016-2018	1
EC213	M	33	superiores	2016-2018	2
EC214	F	51	superiores	2016-2018	2
EC215	F	61	superiores	2016-2018	2
EC216	M	26	secundarios	2016-2018	1

Fuente: elaboración propia

Para el análisis cualitativo del material empírico se utilizó el software Atlas.ti (versión 8), que permitió organizar y estructurar de manera sistemática las entrevistas realizadas. Cada transcripción fue procesada como un documento individual, al que se asignó un código alfanumérico siguiendo un criterio estructurado. Este código reflejaba tres dimensiones: el tipo de técnica utilizada (“E” de entrevista), el perfil del informante (“P” para actores políticos, “T” para personal técnico y “C” para ciudadanía) y una secuencia numérica que indicaba la etapa del presupuesto participativo (1 para 2008-2010 y 2 para 2016-2018), la reiteración dentro del estudio longitudinal y el orden de realización. En total se analizaron 25 entrevistas, lo que permitió una comprensión amplia y profunda de los discursos sobre el impacto del proceso participativo en sus diferentes dimensiones: institucional, individual y comunitaria (siendo esta última la que se aborda en este artículo).

En este sentido, para el análisis de la dimensión comunitaria del presupuesto participativo de Elche por medio de entrevistas, se adoptó un enfoque inductivo que no partía de un sistema de categorías preestablecido. Las categorías emergieron progresivamente a partir del estudio detallado de las unidades de análisis, siguiendo una lógica de codificación abierta que permitió captar con mayor fidelidad la complejidad del fenómeno estudiado. Si bien el desarrollo de las categorías fue propio del presente trabajo, se tomó como referencia investigaciones previas, entre ellas las de Morales y Rebollo (2014), García-Leiva (2014), García-Leiva y Domínguez (2016) y Zimmerman (2000), que orientaron la identificación de patrones significativos. El proceso se inició con una fase exploratoria abierta y, mediante un análisis iterativo, se fue avanzando hacia un sistema más consolidado y estructurado. El resultado final fue la construcción de un esquema cerrado compuesto por cuatro categorías, descritas en la Tabla 3 junto a sus respectivos descriptores.

Tabla 3: Categorías de análisis y sus descriptores

Categoría	Descriptor
Cambio en las relaciones de poder	Hace referencia a aquellos aspectos que tienen relación con los cambios en las relaciones entre la ciudadanía y la Administración, los tipos de liderazgo generados y el nivel de legitimidad que adquiere la ciudadanía como actor político.
Revitalización del tejido social	Guarda relación con cómo el proceso crea y fortalece las relaciones sociales y fomenta las prácticas asociativas y de reactivación de redes ciudadanas en el municipio.
Colaboración e identidad	Engloba las posibilidades que tiene el presupuesto participativo de generar sentimientos identitarios y de corresponsabilidad y de estimular prácticas de colaboración relacionadas directamente con el ejercicio de la ciudadanía activa.
Influencia política de la ciudadanía	Recoge los resultados en cuanto a la capacidad que tiene la ciudadanía de influir en las políticas públicas. Esto conlleva el análisis del objeto de decisión en relación con el conjunto de políticas locales y en cómo el proceso capacita a la ciudadanía para la toma de decisiones públicas.

Fuente: elaboración propia

5. Resultados

Como se ha mencionado previamente, el análisis a nivel comunitario no fue contemplado en el diseño inicial de la investigación, que se centraba en los niveles institucional e individual. La decisión de explorar esta dimensión surgió con posterioridad a la realización de las entrevistas, por lo que su diseño no fue específicamente concebido para tal propósito. Somos conscientes, por tanto, de las limitaciones que ello implica en los resultados obtenidos; sin embargo, consideramos que estos hallazgos pueden ofrecer aportaciones valiosas y servir de base para futuras investigaciones que deseen profundizar en esta línea.

Los resultados relativos al nivel comunitario se han organizado en torno a cuatro categorías analíticas (tabla 3): (1) cambios en las relaciones de poder, (2) revitalización del tejido social, (3) colaboración e identidad, y (4) influencia política de la ciudadanía.

5.1 Cambios en las relaciones de poder

Todas las experiencias de presupuestos participativos desarrolladas en el ámbito estatal se han caracterizado por su enfoque *top-down*; es decir, su puesta en marcha ha dependido siempre de la voluntad e iniciativa de un equipo de gobierno o de figuras políticas concretas, con la excepción de algunos casos en los que la ciudadanía asumió un papel algo más relevante. El caso de Elche no fue una excepción: el presupuesto participativo fue promovido por la coalición Compromís, en particular por la única concejala con la que contaba el grupo durante la legislatura 2007-2011. Esta iniciativa, aunque innovadora, adquirió un marcado carácter ideológico que condicionó tanto su percepción interna —por parte del personal técnico municipal— como su legitimidad externa, al ser vista por sectores ciudadanos con ideologías diferentes como una propuesta partidista y no como una herramienta abierta a toda la ciudadanía:

“Tendría que haber aparecido de la nada, no desde el Ayuntamiento, sino a raíz de un movimiento vecinal que fue al Ayuntamiento a pedir esto (...). Eso hizo que mucha gente que no estaba de acuerdo no participara” (EC112).

Asimismo, las reuniones, los actos públicos y las asambleas ciudadanas —especialmente relevantes durante la primera etapa del proceso— constituyeron espacios fundamentales para el acercamiento entre las instituciones y la ciudadanía. En esta misma línea, la elaboración compartida de las reglas del proceso entre la Administración y la ciudadanía resultó fundamental para reforzar la legitimidad del presupuesto participativo. La eliminación del autorreglamento en la segunda fase del presupuesto participativo de Elche (2016-2018) generó una percepción de pérdida de control por parte de las personas participantes. Este hecho pone de manifiesto la gran capacidad que tiene la implicación ciudadana en el diseño del proceso para darle credibilidad como herramienta de transformación de las correlaciones de poder existentes en el municipio:

“Antes ves el Ayuntamiento que está allí en lo alto, en un castillo, que es intocable, es gente diferente que vive fuera de la ciudadanía. Esa idea de que los políticos no tienen idea de lo que cuesta un café en un bar, ¿no? Entonces, si participas notas más cercanía, ves que tienes relación directa, que también es gente normal o que están allí porque han sido elegidos” (EC115).

“Con el tema del autorreglamento podíamos saber cuáles eran las reglas del juego. Luego las que sobrepasaban esa dinámica o no pertenecían al presupuesto participativo seguían siendo tan oscuras, tan poco transparentes como antes” (EC116).

“Ya no era autorreglamento. Ahora tenéis el formulario que tenéis que rellenar, ya no hay grupos motores porque la excusa un poco que ponían... la excusa, o en fin... la, o que planteaban era que la gente estaba muy cansada de reuniones y tal. Claro, está muy cansada de reuniones cuando las hacen mal, claramente” (EC214).

El presupuesto participativo se consolidó como un mecanismo de horizontalidad que generó conocimiento compartido entre los distintos actores que participaron. A través de este proceso, la clase política accedió a información sobre las problemáticas y prioridades del territorio, lo que facilitó una mejor orientación de las

políticas públicas; el personal técnico profundizó en el conocimiento de déficits y necesidades específicas en sus ámbitos competenciales; y la ciudadanía, por su parte, desarrolló una mayor comprensión del funcionamiento de la administración pública, así como nociones básicas de gestión y toma de decisiones públicas:

“Gracias a los presupuestos participativos el ayuntamiento tenía otros conocimientos, ya tenía una palanca donde la ciudadanía podría hacer fuerza para mover esa” (EC111).

Por otra parte, la relación con la parte técnica mostró limitaciones estructurales. No existieron canales estables de relación entre el personal técnico y la ciudadanía, lo que fue identificado como una carencia importante por parte de las personas entrevistadas. La escasa información ofrecida en los informes de viabilidad técnica, así como la resistencia de algunos departamentos municipales impidieron generar un aprendizaje mutuo que permitiera hablar de un verdadero empoderamiento ciudadano en términos de gestión pública:

“Desde el principio se reprochaba que muchas veces los técnicos tomaban las decisiones sin tener en cuenta la propuesta que se había hecho o igual sin entender la propuesta (...); tomaban las decisiones por su propia cuenta (...). También creo que con el paso del tiempo eso se intentó mejorar” (EC113).

“Eso es un tema muy, no delicado porque uno quiera saberlo, sino porque ya tienes que hablar con arquitectos, hablar con técnicos, tienes que hablar con el abogado del ayuntamiento de urbanismo. Es un tema un poco complejo en el que los ciudadanos no pudimos acceder ahí” (EC111).

Pese a estas limitaciones, muchas personas participantes reconocieron que el presupuesto participativo permitió visibilizar problemáticas sociales desatendidas y dar voz a colectivos históricamente excluidos de los espacios de decisión pública:

“El que haya mezcla de todo, y de jóvenes, dan otros puntos de vista que el otro grupo de la población no lo tiene. Por ejemplo, una madre, que es la que se encarga, a lo mejor, de cuando recoge a su hijo del colegio y se lo lleva al parque un rato y tal... Ese punto de vista de las mujeres yo creo que sí lo tenemos un poquito diferente y que da amplitud de miras en ese sentido” (EC112).

Sin embargo, también se señalaron déficits significativos en términos de movilización y alcance. La falta de estrategias y acciones en este sentido dejó fuera del proceso a una parte significativa de la población, especialmente a nuevos vecinos y vecinas o a personas de barrios periféricos:

“¿El fallo? Que no llega a todo el mundo. Tendría que llegar a más gente, la gente se tendría que implicar para que salieran más realidades y más necesidades de las que pudimos discutir en el presupuesto participativo. Yo soy de fuera, por ejemplo, y vi poca gente de otros países” (EC125).

“No, no había participación porque yo creo que se falla en lo fundamental, y es ir tú al barrio, hacerlo accesible y hacerlo amable para que la gente participe. Si te vas allá al barrio de Los Palmerales y te encierras, y encima que es una prisa y un estrés... no va a participar nadie” (EC211).

5.2 Revitalización del tejido social

El desarrollo del presupuesto participativo en Elche no estuvo exento de tensiones con parte del tejido asociativo tradicional. En ambas etapas del proceso, se manifestaron reticencias por parte de algunas asociaciones vecinales, preocupadas por una posible pérdida de capacidad de influencia frente a nuevos actores no organizados. En particular, durante la primera fase, algunas organizaciones reclamaron una mayor capacidad de decisión frente a la ciudadanía a título individual:

“Eso no sé cómo se solucionó porque luego la asociación de vecinos quería tener más peso en el voto... No sé, había algo en el reglamento... era una cosa que molestó un poco, en un principio, que la gente que era de la asociación de vecinos opinaba que debían tener más voto que otra gente” (EC115).

Este tipo de tensiones revela un conflicto subyacente entre una lógica de representación —basada en la preponderancia de la legitimidad asociativa— y una lógica de participación directa promovida por el presupuesto

participativo. A pesar de ello, varias personas destacaron que el proceso funcionó como una oportunidad para el encuentro entre ciudadanía organizada y no organizada, dando visibilidad a actores comunitarios desconocidos en determinados sectores:

“Ya te digo, es que a partir del presupuesto participativo se abrió un mundo de asociaciones y de personas que estaban implicadas en cosas que hasta ese momento para mí no habían existido y no veía la relevancia que podían tener esas personas. Entonces también te daban del punto de vista de ‘bueno, si yo quiero mejorar algo en mi barrio, sé que estos están aquí, son esta asociación, tal’. Y todo eso lo conocía a raíz de que estaban implicados en presupuestos participativos” (EC112).

Este escenario invita a reflexionar hasta qué punto las críticas del tejido asociativo hacia este tipo de procesos, motivadas por el temor a perder cuota de poder en su interlocución con la Administración, están realmente fundamentadas o, por el contrario, están dificultando la evolución y el necesario reposicionamiento del asociacionismo como instrumento legítimo de participación y transformación social:

“Ellos veían amenazado su estatus, yo creo, como interlocutor principal ante la Administración (...). Intentábamos que vieran que era mejor... iba a venirle bien a aquellas asociaciones que participan (...) incluso hay asociaciones que se crearon al calor del presupuesto participativo, como la asociación de la zona de Reina Victoria... poco a poco fuimos ‘inhaland’ con pequeñas batallas” (EP12).

El presupuesto participativo también favoreció procesos de implicación ciudadana sostenidos más allá del propio mecanismo institucional. Algunas personas entrevistadas señalaron que su participación en el presupuesto participativo generó que se implicaran en otras redes, asociaciones y proyectos colectivos:

“A raíz de participar en el presupuesto participativo me integré en Elche Acoge, soy voluntario. Poca cosa, pero [...], estoy afiliado a un sindicato... y más cosas que he estado haciendo que ahora mismo no me acuerdo” (EC125).

“He conocido mucha gente interesante, al principio, en los grupos motores. Y esas relaciones al cabo del tiempo se han ido reconvirtiendo, por ejemplo, en el encuentro de asociaciones que vamos a montar ahora. Has ido conectando con gente, y vas planteando iniciativas, la gente se va sumando y entonces vas creando una red” (EC214).

Estas dinámicas reafirman la idea de que el presupuesto participativo puede actuar como catalizador de nuevas formas de compromiso cívico, incluso cuando no están directamente vinculadas a la política institucional. En este sentido, el planteamiento de Morales (2016) resulta especialmente pertinente al cuestionar si es el asociacionismo el que genera valores democráticos o si, por el contrario, son los procesos participativos los que originan nuevas formas de organización social.

Por último, el presupuesto participativo sirvió como mecanismo de medición del grado de representatividad que tenían algunas asociaciones. El proceso deliberativo reveló que ciertos colectivos, a pesar de su trayectoria, funcionaban con estructuras personalistas y escasa conexión con el entorno social:

“Yo he estado en asociaciones que decían: ‘no es que tal...’, pero si sois cinco. ‘Llevamos 20 años’. Pero los mismos cinco durante veinte años. Aquí le decías, ‘pues venid con toda la gente a la asamblea’ y luego venían esos cinco” (EC116).

Así, más allá de sus limitaciones operativas, el presupuesto participativo ofreció un espacio para repensar el papel del tejido asociativo en los sistemas de participación ciudadana, impulsando —en algunos casos— una revisión crítica y una renovación generacional del mismo.

5.3 Colaboración e identidad

Las personas entrevistadas en la primera etapa del proceso destacaron el potencial del presupuesto participativo para generar redes de colaboración, fortalecer el sentido de identidad y pertenencia comunitaria, y actuar como un estímulo para el ejercicio de una ciudadanía activa, al implicar a la población como corresponsable en la toma de decisiones públicas:

“Pero ganas en conocimiento también, yo a gente de Torrellano que tenía una serie de dinámicas y de cosas de años que estaban arrastrando pues las conoces a raíz de que te reúnes con ellos, y entonces dices: ‘¿cómo puede ser?’, ‘pero tal’. Es ponerte un poco en la piel de ellos y ellos en la piel tuya” (EC116).

“Es una manera de que la gente tome conciencia de que vive en una ciudad que hay cosas que les competen y es importante. Yo un poco en el sentido un poco romántico. Eres más consciente de tu condición de ciudadano o ciudadana” (EC215).

“Creo que corresponsabiliza, saber qué cuestan las cosas, saber qué procedimientos. Esto hace que la ciudadanía se convierta en más responsable, más adulta” (EC126).

En este sentido, se evidencian diferencias significativas entre ambos modelos. Mientras el modelo participativo (2008-2010) promovió valores de colaboración e identidades compartidas —especialmente gracias a la elaboración conjunta de normas y la toma de decisiones en espacios deliberativos—, el modelo instrumentalista (2016-2018) reforzó dinámicas competitivas, donde persistieron lógicas de mayoría y la toma de decisiones se realizó mediante la agregación de intereses particulares:

“Toda esa zona, esos vinieron arrasando. El huerto lo iban a poner en su zona, pero dejaban alguna participación para el barrio. Entonces esa era compartida, pero estaba lejos del barrio. No sabías muy bien lo que votabas luego, cómo se definían para decir “pues esto es para San Antón”. Bueno, algunas sí, pero esas, por ejemplo, era compartida, no sabíamos... Fue muy engorroso, ya te digo que a mí me costó mucho” (EC211).

5.4 Influencia política de la ciudadanía

Una de las cuestiones centrales que se desprenden del análisis es si el presupuesto participativo permite a la ciudadanía ejercer una influencia real y significativa sobre las políticas públicas. En este sentido, todas las personas entrevistadas coincidieron en señalar que la cuantía económica destinada al proceso era insuficiente para generar cambios sustanciales. La limitación presupuestaria no solo restringía el alcance de las propuestas, sino que también reducía la percepción de impacto y relevancia del proceso:

“Realmente, el fallo que le veo, primero, es de dotación económica, es muy poquito. O sea, el presupuesto participativo representa un nada de los presupuestos del Ayuntamiento. Por ejemplo, cualquier persona que decida un proyecto un poquito grande, le decían ‘sí, está muy bien, pero es que se lleva todo el presupuesto de la zona, a lo mejor’. Entonces, lo veo como una buena idea, pero tendría que abrirse a darles más capacitación en ciertas cosas” (EC112).

Asimismo, las personas participantes en ambas etapas coincidían en señalar que el margen de influencia real de la ciudadanía era limitado, fundamentalmente debido a las restricciones impuestas por el propio Ayuntamiento para intervenir en otros capítulos presupuestarios más allá del destinado a inversiones:

“O sea, me alegro porque cuando voy por la calle y veo esto con el sello de presupuestos participativos, pues veo que sí ha servido para alguna cosilla. Pero realmente, ya te digo, creo que se le podría haber sacado mucho más rendimiento a los presupuestos de lo que se le sacó. En ese sentido, no estoy del todo satisfecha” (EC112).

“Zonas con la realidad tan heterogénea de estas zonas uno o dos millones de euros pues 150 000 para mi zona particularmente, se divide en 150 000, 125 000...pues, hombre, es como enseñarte un caramelo” (EC215).

Además, las decisiones solían centrarse en cuestiones menores —reparaciones, mobiliario urbano...— que carecían de capacidad transformadora sobre el modelo de ciudad. Esta percepción se vio reforzada por la desconexión del proceso respecto a los planes estratégicos y al planeamiento urbanístico municipal, lo que lo alejaba de debates estructurales o de ciudad:

“Nunca llegamos a tener conflicto con el plan urbanístico porque nunca pudimos llegar a hacer ni una asamblea de ciudad, nunca pudimos hablar en plan, pero ¿qué podemos hacer aquí?, ¿podemos hacer más altura o podemos hacer que se urbanice el cauce del río? No sé, eran cosas así muy concretas para poder afectar a algo así, creo que las cosas de más envergadura eran cosas reservadas a los técnicos” (EC116).

“Hay cosas que serían obligatorias para un ayuntamiento sin necesidad de presupuestos participativos, como

son los arreglos de los coles, los arreglos de las baldosas, los arreglos de las deficiencias. Y digamos que, la parte no buena de eso es que al final, como es lo que más se ve, la gente acaba haciendo propuestas de eso” (EC214).

La ciudadanía, en consecuencia, sentía que su participación se limitaba a una dimensión simbólica, sin posibilidad de incidir en decisiones relevantes. Algunas personas participantes calificaban esta situación como una forma de participación periférica de los asuntos verdaderamente relevantes:

“Es una participación... decir ‘engañosa’ es un poco fuerte, a lo mejor, pero sí que es una participación... no sé, para que tú tengas la sensación de participar, pero lo controlo yo” (EC125).

Por otra parte, las discrepancias entre lo decidido y lo finalmente realizado, así como la reversibilidad del proceso —al estar supeditado a los vaivenes políticos del municipio—, también incidieron en las limitaciones reales de influencia de la ciudadanía sobre las políticas públicas. Además, la ciudadanía no era incorporada a la fase de ejecución, lo que provocaba, en numerosas ocasiones, distorsiones entre las soluciones planteadas por la población y las decisiones finalmente adoptadas por la Administración. Esta exclusión generaba en las personas participantes una sensación de pérdida de control, acompañada de una disminución en su capacidad de incidir sobre los resultados finales del proceso:

“También estaba la falta de comunicación entre la idea que una persona tenía en la cabeza y después lo que el Ayuntamiento decidía. La inmensa cantidad con la que presupuestaban algunas ideas que hacía el vecindario... excesivamente constreñido por la forma de gestionar las ‘pelas’ los ayuntamientos, supongo. Porque yo creo que con imaginación y buena voluntad se podían haber hecho muchas más cosas. Por ejemplo, la cuestión de la marquesina. Si yo propongo una marquesina y cuesta no sé cuántos miles de euros, mira que yo decía: ‘es que no es necesario que sea una marquesina de diseño’” (EC123).

Además, la falta de transparencia en la ejecución y el escaso reconocimiento del protagonismo ciudadano generaban desafección y sensación de irrelevancia:

“Pero lo que se ha demostrado es que precisamente no se valora la petición ni quién la ha hecho, simplemente quién la ha gestionado... es una falta de respeto” (EC114).

Asimismo, las personas entrevistadas señalaron que el grado de influencia en el proceso dependía en gran medida de un sector específico de la ciudadanía, que concentraba la información y las habilidades necesarias para participar de forma efectiva:

“¿Por qué una propuesta sigue adelante y otra propuesta no? porque hay un grupo de gente muy potente que vota esta propuesta, y otra gente en un barrio no se mueve o no lo saben... yo creo que sí que dan bastante información. Pero si tú no lees esa información... Y tampoco te puedes leer todo, a veces hay un concierto: ‘Ay, no lo sabía’. No vas a ir porque no te has enterado” (EC125).

No se trataba de procesos en los que la mayoría de la ciudadanía se sintiera especialmente vinculada, y además requerían de disponibilidad y competencias que, si en la primera experiencia estaban asociadas a habilidades socio-comunicativas y con la experiencia previa en el tejido asociativo o en los movimientos sociales, en la segunda se centraban exclusivamente en las habilidades digitales y en la accesibilidad a los medios tecnológicos.

A todo ello, se sumaron tensiones entre ciudadanía organizada y no organizada. Desde el asociacionismo tradicional se criticaba que el presupuesto participativo diluía la participación al individualizarla, mientras que parte de la ciudadanía percibía que las asociaciones monopolizaban los procesos, impidiendo una representación equitativa:

“Aquello (grupos motores y participación individual) se mostró que era un fracaso, porque tampoco había capacidad de liderazgo. Al final, en los temas importantes quien tiene que estar detrás es alguna asociación o algún movimiento fuerte, porque, si no, de un ciudadano individual o de cinco ciudadanos individuales que solo vayan a ‘vamos a comentar aquí’, debe tener algún elemento motivador (...). Al ser individualizado, y no estar la gente, no consensuarse una opción única común, son muchos desconectados, con lo cual no puedes influenciar” (EC213).

“Claro porque los votos de una asociación son mayoría. A pues vamos a hacer esta propuesta y votamos a la propuesta. Toda la asociación ¿no? y tú vas individualmente, haces una propuesta y solo la votas tú, los cuatro amigos y la familia” (EC212).

6. Discusión

La experiencia de Elche muestra que los cambios realizados en el modelo de presupuesto participativo entre la primera y la segunda etapa no han sido solo un cambio metodológico, sino una transformación en la concepción de la participación en cada una de ellas. Annunziata (2022) estableció una distinción entre una participación de carácter comunitario y una de carácter conectivo. El caso de Elche se convierte en un ejemplo de aplicación de ambos modelos: el participativo (2008-2010), con una lógica comunitaria en la que la ciudadanía se convertía en un sujeto colectivo, y el instrumentalista (2016-2018), con una lógica conectiva en la que cada persona se incorporaba al proceso de manera individual y desvinculada de la colectividad. Esta distinción supuso impactos diferentes sobre el fortalecimiento comunitario, ya que la participación *online* amplía el alcance, pero dificulta la generación de los vínculos, la identidad compartida y las prácticas de corresponsabilidad que definen el empoderamiento colectivo.

Las nuevas tecnologías han permitido incorporar a sectores de la población que normalmente no participan presencialmente. Sin embargo, este incremento del alcance en términos cuantitativos no ha ido acompañado de un aumento similar de la calidad deliberativa ni del impacto comunitario del proceso. Esta aparente dicotomía entre extensibilidad e intensidad se ha abordado también en otros trabajos y experiencias. Pineda y Goldfrank (2022), en su trabajo sobre el caso de Decide Madrid, concluyeron que los formatos digitales refuerzan la agregación de preferencias individuales en detrimento de la deliberación, especialmente cuando no se complementan con espacios presenciales de deliberación. En la misma línea, Francés et al. (2024) atribuyeron a la incorporación de la tecnología en los presupuestos participativos españoles una reducción de la intensidad participativa y una mayor dificultad para generar procesos de aprendizaje colectivo. En el contexto latinoamericano, Suárez y Noboa (2024) analizaron presupuestos participativos digitales en varias ciudades argentinas y uruguayas, observando dinámicas similares en los procesos de interacción más tendentes al individualismo en los modelos de participación *online*. Los datos de Elche son coherentes con estos hallazgos: la supresión de los grupos motores y de los espacios deliberativos en la segunda etapa supuso un giro hacia la dimensión individual de la participación y la disminución de relaciones y capacidad de fortalecimiento comunitario.

Sin embargo, sería un error atribuir todas las limitaciones detectadas al cambio de metodología. Algunos de los déficits más significativos en términos de fortalecimiento comunitario, como la escasa dotación presupuestaria, la exclusión de la ciudadanía de la fase de ejecución o la dependencia de la voluntad política para la continuidad del proceso, aparecen de la misma manera en las dos etapas del presupuesto participativo en Elche. Esto muestra que hay limitaciones en el diseño institucional del presupuesto participativo que ninguno de los dos modelos pudo solucionar, sin importar qué metodología se utilizara. Baiocchi y Ganuza (2014) ya advirtieron sobre el riesgo de que los presupuestos participativos queden reducidos a espacios de participación controlada cuando no van acompañados de una voluntad política real de compartir el poder. Morales (2016) señala que el empoderamiento comunitario requiere no solo espacios de participación, sino también mecanismos efectivos de rendición de cuentas y continuidad institucional. La experiencia de Elche señala que, además del formato, existen otras condiciones y características del presupuesto participativo que limitan sus efectos comunitarios.

El análisis comparado de las dos etapas del presupuesto participativo de Elche permite identificar un conjunto de condiciones que parecen determinantes para que este tipo de mecanismos genere fortalecimiento comunitario real. En primer lugar, la existencia de espacios deliberativos presenciales en los que la ciudadanía pueda construir colectivamente tanto las normas del proceso —el autorreglamento— como las propuestas que se realicen. En segundo lugar, la naturaleza deliberativa del proceso y vinculante de las decisiones que finalmente se adopten, que se traduzca en una mayor capacidad relacional y un incremento de la influencia política de la ciudadanía. Y, en tercer lugar, la articulación entre ciudadanía organizada y no organizada como condición para ampliar el alcance sin reproducir las asimetrías de poder preexistentes. Estas condiciones, entre otras, representan un consenso en la literatura sobre elementos fundamentales para el empoderamiento comunitario en procesos de participación institucional (García-Leiva, 2014; Hajdarowicz, 2018). La tecnología, en este marco, puede ser un instrumento valioso de apoyo, pero no un sustituto de los espacios relacionales en los que se construye el vínculo comunitario. Por tanto, la formulación de futuros presupuestos participativos no debería dirigirse a elegir entre lo presencial y lo digital, sino articular estos dos enfoques de manera que se garanticen ciertas condiciones que hagan posible la consecución de impactos comunitarios más significativos.

7. Conclusiones

El presente estudio ha evidenciado que el presupuesto participativo implementado en Elche entre 2008 y 2018 tuvo un impacto significativo, aunque desigual, en el fortalecimiento comunitario. A partir del análisis de 25 entrevistas a distintos perfiles de actores implicados —personal técnico, responsables electas/os y ciudadanía— se han identificado cuatro dimensiones que han permitido evaluar el nivel de fortalecimiento comunitario generado: cambios en las relaciones de poder, revitalización del tejido social, colaboración e identidad, e influencia política de la ciudadanía.

Los resultados indican que la primera etapa del proceso, más deliberativa y con mayor protagonismo ciudadano en el diseño normativo, fomentó dinámicas más horizontales, mayor cohesión social y generación de redes de colaboración, así como de una identidad política activa y crítica. Por el contrario, la segunda etapa, más centrada en la digitalización y en la simplificación del proceso, derivó en una participación más superficial e individualizada, debilitando la capacidad del proceso de crear vínculos comunitarios y reduciendo las oportunidades de aprendizaje de las personas participantes.

El presupuesto participativo también mostró sus límites como herramienta de influencia política. La escasa dotación presupuestaria, la falta de transversalidad con otras políticas municipales, y la limitada capacidad de decisión sobre capítulos de gasto relevantes, generaron una percepción de escaso impacto real en las políticas públicas en ambas etapas, una idea reforzada por la reversibilidad del proceso, su dependencia de la voluntad política y la exclusión de la ciudadanía de la fase de ejecución, que apuntalaron una participación percibida como simbólica o controlada.

Entre las principales debilidades identificadas se encuentran la escasa participación del personal técnico en el proceso, la falta de accesibilidad de ciertos perfiles ciudadanos —especialmente en la segunda etapa— y la persistencia de tensiones entre el tejido asociativo tradicional y formas emergentes de participación ciudadana no organizada.

Pese a estas limitaciones, el estudio confirma que los presupuestos participativos pueden ser espacios propicios para el fortalecimiento comunitario cuando se diseñan desde una lógica deliberativa, inclusiva y transformadora. Para ello, resulta fundamental dotar a estos procesos de recursos suficientes, mejorar el alcance y la transparencia, asegurar su continuidad y promover mecanismos de control social. Del mismo modo, es importante ampliar su capacidad de influencia política e impulsar acciones formativas que permitan a la ciudadanía adquirir las competencias necesarias para reducir las asimetrías entre personas y colectivos, favoreciendo así una participación más equitativa y relacional, con capacidad real de incidencia en los asuntos públicos.

Este análisis plantea nuevas preguntas para futuras investigaciones, especialmente en relación con el impacto a largo plazo de estas experiencias en los territorios, su articulación con otras formas de participación ciudadana y su capacidad de generar transformación social más allá de los ciclos políticos.

Fuentes de financiación

Este trabajo no ha recibido financiación.

Referencias bibliográficas

- Aedo, C. (2014). *Innovación democrática y empoderamiento: Estudio comparado de ocho experiencias de Presupuesto Participativo en Chile* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona]. Dipòsit digital de documents de la UAB. <https://ddd.uab.cat/record/129012>
- Allegretti, G., García-Leiva, P., & Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: Buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA).
- Annunziata, R. (2020). El impacto de los Presupuestos Participativos online en el tipo de proyectos: un análisis de la experiencia de BAElige. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (77), 157–186. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/04/077-06-RAnnunziata.pdf>
- Annunziata, R. (2022). De la participación a la innovación: las instancias de deliberación online promovidas por la Ciudad de Buenos Aires. *Administración Pública y Sociedad*, 13, 176-200. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/37771>
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics and Society*, 42(1), 29–50. <https://doi.org/10.1177/0032329213512978>
- Buelga, S. (2007). El empowerment: la potenciación del bienestar desde la psicología comunitaria. En M. Gil (dir.), *Psicología social y Bienestar: una aproximación interdisciplinar* (pp. 154–173). Universidad de Zaragoza.
- Cabannes, Y. (2004). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*. UN-HABITAT.
- Cabannes, Y. (2017, noviembre). *Panorama del presupuesto participativo a nivel mundial*. Foro Internacional Hablemos de Presupuestos Participativos. Conferencia llevada a cabo en Guadalajara, México.
- Francés, F., Barros, M., Falck, A., Pérez-Gañán, R., Enríquez, S., Ortega Fernández, J., & Martínez Moreno, A. (2024). Repensando la participación comunitaria: Continuidades y transformaciones del Presupuesto Participativo en España. *Oñati Socio-Legal Series*, 14(4), 932–954. <https://doi.org/10.35295/OSLS.IISL.1878>
- Ganuza, E., & Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. CIS.
- García-Leiva, P. (2014). Psychological empowerment in participatory budgeting. En N. Dias (org.). *Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 443–451). In Loco Association.
- García-Leiva, P., & Domínguez, J. M. (2016). Participación y empowerment. *Encuentros en Psicología Social*, 6, 137–145.
- García-Leiva, P., & Paño, P. (2011). Construcción de Ciudadanía desde la percepción de los actores de los presupuestos participativos. En G. Allegretti (comp.), *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay* (pp. 259–322). Diputación de Málaga.
- Hajdarowicz, I. (2018). Does participation empower? The example of women involved in participatory budgeting in Medellin. *Journal of Urban Affairs*, 44(1), 22–37. <https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1431048>
- Hartz-Karp, J., & Sullivan, B. (2014). The Unfulfilled Promise of Online Deliberation. *Journal of Public Deliberation*, 10(1). <https://doi.org/10.16997/jdd.191>
- Lim, S., & Oh, Y. (2016). Online Versus Offline Participation: Has the Democratic Potential of the Internet

- Been Realized? Analysis of a Participatory Budgeting System in Korea [Participación en línea versus fuera de línea: ¿se ha aprovechado el potencial democrático de Internet? Análisis de un sistema de presupuesto participativo en Corea]. *Public Performance & Management Review*, 39(3), 676–700. <https://doi.org/10.1080/15309576.2016.1146553>
- López Ronda, S. (2021). *Participación y democracia local en su dimensión educativa: Estudio longitudinal del presupuesto participativo en el municipio de Elche* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia]. E-spacio UNED. <https://e-spacio.uned.es/entities/publication/af5b8088-16c2-41a0-8fc1-521b7cb056c2>
- López Ronda, S., & Gil-Jaurena, I. (2021). Transformaciones del Presupuesto Participativo en España: De la aplicación del modelo de Porto Alegre a la instrumentalización de las nuevas experiencias. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 16(1), 151–174. <https://doi.org/10.14198/OBETS2021.16.1.10>
- López Ronda, S., & Gil-Jaurena, I. (2024). El Presupuesto Participativo como escuela de ciudadanía: Comparativa entre modelos presenciales y digitales. *Revista Prisma Social*, (46), 124–146. <https://revistaprismasocial.es/ps/article/view/5506>
- Lüchmann, L. H. (2012). Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. *Educação & Sociedade*, 33(119), 513–532. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200010>
- Manderscheid, M., Fiala, V., Edwards, F., Freyer, B., & Säumel, I. (2022). Let's do it online?! Challenges and lessons for inclusive virtual participation. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 6, 732943. <https://doi.org/10.3389/fsufs.2022.732943>
- Mata, P., Ballesteros, B., & Padilla-Carmona, M. T. (2013). Ciudadanía participativa y transformadora: análisis de discursos y propuestas de aprendizaje. *Revista Teoría de la Educación*, (25), 49–68. <https://doi.org/10.14201/11573>
- Morales, E. (2016). *Empoderamiento y transformación de las relaciones de poder. Un análisis crítico de los procesos institucionales de participación ciudadana* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona]. Tesis Doctorals en Xarxa (TDX). <https://www.tdx.cat/handle/10803/400078#page=1>
- Morales, E., & Rebollo, O. (2014). Potencialidades y límites de la acción comunitaria como estrategia empoderadora en el contexto de crisis actual. *Revista de Treball Social*, (203), 9–22. <https://ddd.uab.cat/pub/recdoc/2025/327361/acccomM316potencialidadeslimites.pdf>
- Nylen, R. (2002). Testing the empowerment thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil. *Comparative Politics*, 34(2), 127–145. <https://doi.org/10.2307/4146934>
- Pineda, C., & Goldfrank, B. (2022). El presupuesto participativo digital y la cuestión de la deliberación: el caso de “Decide Madrid”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 82, 253–286. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n82.a295>
- Pineda, C., & Iasulaitis, C. (2016, octubre). *Presupuesto Participativo Digital: los nuevos formatos de la participación en red*. VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. <http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/catalogo/publication/show/2172>
- Rodríguez, M. D. (2014). El enfoque del empowerment: piedra angular del trabajo social comunitario en el siglo XXI. *Trabajo Social Hoy*, (73), 27–42. <https://doi.org/10.12960/TSH.2014.0014>
- Sampaio, R. C., Moreira, R. C., & Almeida, F. P. J. (2010). Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *Opinião Pública*, 16(2), 446–477. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000200007>

- Suárez, M., & Noboa, A. (2024). La participación ciudadana online en los gobiernos locales: Un análisis del mecanismo Ideas de Montevideo Decide y los Presupuestos Participativos de San Lorenzo y Vicente López. *Revista Prisma Social*, (44), 274–306. <https://revistaprismasocial.es/ps/article/view/5184>
- Talpin, J. (2011). *Schools of democracy: how ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. ECPR Press.
- Tseng, Y.-S. (2022). Rethinking gamified democracy as frictional: a comparative examination of the Decide Madrid and Taiwan platforms. *Social & Cultural Geography*, 24(8), 1324–1341. <https://doi.org/10.1080/14649365.2022.2055779>
- Zimmerman, M. (2000). Empowerment Theory: Psychological, Organizational and Community Levels of Analysis. En J. Rappaport & E. Seidman (eds.). *Handbook of Community Psychology* (pp. 43–64). Kluwer Academic Plenum.

El presupuesto participativo de Madrid: ¿justicia ambiental y equidad social?

Madrid's Participatory Budget: Environmental Justice and Social Equity?

Carmen Pineda Nebot (Investigadora GIGAPP)

Cita bibliográfica: Pineda Nebot, C. (2026). El presupuesto participativo de Madrid: ¿justicia ambiental y equidad social?. *Disjuntiva*, 7 (2), 65-83. <https://doi.org/10.14198/DISJUNTIVA2026.7.2.5>

Resumen

El Presupuesto Participativo, a pesar de todas las dificultades surgidas en su funcionamiento, sigue siendo una de las innovaciones participativas más reconocida, premiada, utilizada y con mayor expansión por el mundo. En todo este tiempo los expertos han señalado el enorme potencial que tiene para beneficiar y transformar las problemáticas de desarrollo, especialmente aquellas relacionadas con la mejora de la conciencia ciudadana, la inclusión social, el medioambiente, la planificación urbana, la transparencia y los servicios básicos. En cambio, hay otros temas en relación al Presupuesto Participativo que han sido menos analizados, como son la justicia ambiental y la justicia social. En este artículo se han examinado estas dos cuestiones a partir del estudio de un caso concreto: el Presupuesto Participativo de la ciudad de Madrid (España). Para analizar la justicia ambiental se han elegido las propuestas aprobadas durante los años de funcionamiento del proceso en ocho distritos de la ciudad, cuatro de la zona centro y cuatro del sur, distritos con un número de población semejante, pero con diferencias muy apreciables en cuanto al nivel socioeconómico. Como conclusión podemos señalar que en todos ellos los ciudadanos proponen y aprueban propuestas sobre espacios verdes y medioambiente. Para la justicia social hemos utilizado las cantidades asignadas para cada uno de los ocho distritos y la posibilidad de espacios específicos para grupos menos escuchados en la gestión de la ciudad: niños y jóvenes. En este caso se han apreciado diferencias claras entre la gestión del proceso relacionadas con la ideología de los partidos del gobierno de la ciudad. Por último, indicar que sería interesante ampliar el análisis con experiencias de otras ciudades, ya que nos permitiría conocer con más profundidad el papel de los actores implicados, ciudadanos y gobierno municipal, desde estas dos perspectivas: justicia ambiental y equidad social.

Palabras clave

Presupuesto participativo; justicia ambiental y sostenibilidad; equidad social; ciudadanía; gobierno local; Madrid.

Abstract

Participatory budgeting, despite all the difficulties encountered in its implementation, remains one of the most recognized, awarded, widely used, and fastest-growing participatory innovations in the world. Throughout this time, experts have highlighted its enormous potential to benefit and transform development challenges, especially those related to improving civic awareness, social inclusion, the environment, urban planning, transparency, and basic services. However, other issues related to participatory budgeting have been less analyzed, such as environmental justice and social justice. This article examines these two issues through a specific case study: the participatory budget of the city of Madrid (Spain). To analyze environmental justice, the following proposals were selected. The proposals chosen to analyze environmental justice are approved during the years the process has been in operation in eight districts of the city—four in the city center and four in the south—districts with similar populations but significant differences in socioeconomic levels. In conclusion, we can note that in all of them, citizens propose and approve initiatives related to green spaces and the environment. For social justice, we used the allocated funds for each of the eight districts and the possibility of creating specific spaces for groups whose voices are often underrepresented in city management: children and young people. In this case, clear differences were observed in the management of the process related to the ideology of the city's governing parties. Finally, it would be interesting to broaden the analysis with experiences from other cities, as this would allow us to understand more deeply the role of the actors involved—citizens and municipal government—from these two perspectives: environmental justice and social equity.

Keywords

Participatory budgeting; environmental justice and sustainability; social equity; citizenship; local government; Madrid.

Correo electrónico de correspondencia: carmenpinedanebot@hotmail.com . <https://orcid.org/0000-0001-6101-8560> (Carmen Pineda Nebot)



Este trabajo se comparte bajo la licencia de Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

© Carmen Pineda Nebot, 2026

1. Introducción

Cuando han pasado más de 30 años desde que surgió, en Porto Alegre (Brasil), el Presupuesto Participativo (PP), este sigue siendo una de las innovaciones participativas más reconocida, utilizada y con una mayor expansión, a pesar de las dificultades que se han presentado en estos años, como la pandemia de COVID19 y el auge de la extrema derecha en el mundo (Pires y Pineda 2008, Sintomer *et al.* 2016, Wampler y McNulty 2017, Cabannes y Lipietz 2018, Ganuza y Baiocchi 2019, Cabannes 2020, Dias *et al.*, 2021, Wampler y Goldfrack, 2022). El Presupuesto Participativo abarca un amplio espectro “desde gestos participativos simbólicos con escaso impacto transformador hasta vectores de cambio estructural en los sistemas de gobernanza de las ciudades” (Cabannes y Lipietz, 2018: 67).

No existiendo, sin embargo, un consenso sobre cómo puede definirse el PP, habiendo definiciones tanto generales como particulares, tanto teóricas como prácticas, tanto políticas como técnicas (Pineda y Fernández, 2004). Las definiciones generales describen al PP como un proceso a través del cual la ciudadanía puede incorporar su voz al presupuesto público. Las particulares generalmente se derivan de la experiencia del PP de Porto Alegre y ponen el énfasis en varias características: el proceso debe estar abierto a cualquier vecino que desee participar; debe combinar democracia participativa y representativa; implica deliberación (no sólo consulta); busca la redistribución del gasto presupuestario y; debe ser autorregulado, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso (Pineda y Bloj, 2025).

En las experiencias del PP el proceso comienza siempre con un espacio en el que los vecinos presentan sus propuestas de gasto para el presupuesto, tanto para su zona o distrito como para todo el municipio; propuestas que luego son evaluadas por la administración para conocer si esta es competente y su viabilidad técnica y, por último, se produce la votación por la ciudadanía de las propuestas que se han considerado viables y de las cantidades asignadas. Las propuestas aprobadas deben ser incorporadas al documento presupuestario. Esas son las reglas generales que pueden ser modificadas atendiendo al tamaño y las características de los municipios.

El modelo original de presupuesto participativo que se puso en marcha en Porto Alegre tenía como una de las características principales su carácter redistributivo no solo en las cantidades asignadas a las zonas más desfavorecidas de la ciudad sino también en facilitar la incorporación al proceso de aquellos ciudadanos en situaciones más vulnerables (Sartori, 2025), este modelo se implementó, en los primeros años, en ciudades tanto europeas como de América Latina pero poco a poco ha ido desapareciendo.

Durante estos años han sido ampliamente estudiados tanto los beneficios que aporta poner en marcha una experiencia de las características del PP como las dificultades que ello entraña. Habiéndose señalado por los expertos el enorme potencial que tiene para beneficiar y transformar las problemáticas de desarrollo, especialmente aquellas relacionadas con la mejora de la conciencia ciudadana, la inclusión social, el medioambiente, la planificación urbana, la transparencia y los servicios básicos (Pineda y Bloj, 2025). También ha sido reconocido como una institución democrática con un gran potencial “emancipatorio” (Baiocchi y Ganuza, 2017), que fomenta la democracia (Bingham, Nabatchi y O’Leary, 2005) y la regenera (Allegretti *et al.* 2011, Dias 2018, Bartocci *et al.* 2023, Francés *et al.*, 2024; Mérida y Francés, 2025) y que puede fortalecer la confianza entre la ciudadanía y los políticos (Corrochano y Ganuza, 2011; Fung 2015; Parés, 2011; Mayor, 2018).

Aunque al principio el modelo que se aplicaba era el impulsado por el Partido de los Trabajadores en la ciudad de Porto Alegre, con el tiempo, tanto en Europa como en Brasil, el modelo ha dado un “giro tecnocrático”

(Sartori, 2025). Produciéndose ahora un mayor control por parte del Gobierno municipal, tanto sobre el análisis técnico como sobre la clasificación y priorización de las propuestas. Lo que supone haberse convertido más en una herramienta de transparencia y de obtención de credibilidad ante la ciudadanía que de una innovación orientada a la gestión urbana participativa (Peres, 2020; Cabannes, 2021; Bezerra, 2022; Lüchmann y Bogo, 2022; Wampler y Goldfrank, 2022).

Otro cambio importante que se ha producido es el uso de las nuevas tecnologías en el proceso, combinando en muchos casos la parte presencial con la online (Palacin et al., 2024; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). Habiendo recibido, fundamentalmente los diseños híbridos, evaluaciones positivas de la literatura por sus resultados (Sampaio; Peixoto, 2013; Touchton; Wampler; Spada, 2019; Maeroc et al., 2020). Los autores señalan un incremento de la eficiencia del proceso, con mayor agilidad de los procedimientos de selección y votación de los proyectos; disminución de los costes; mayor transparencia y accountability de las decisiones; un mayor número de ciudadanos implicados; cambios en el perfil de los participantes y participación de los jóvenes (Sartori et al., 2025). Pero también reciben críticas por las limitaciones en la deliberación (Pineda y Goldfrank, 2023) por la poca profundidad de la participación y por la exclusión de determinados grupos de población - especialmente los de mayor edad y menor renta (Allegretti; Dias; Antunes, 2016; Poplawski y Gawlowski, 2023).

En otros casos el PP se ha convertido en una innovación democrática de “fachada” con la que se intenta mejorar la imagen mediática de los políticos y dar a la ciudadanía un falso sentido de participación (Pineda, 2023; Porko et al., 2025), en esos casos se ponen en marcha porque están de “moda” y son demandados y valorados por la ciudadanía (Soukop y Saradin, 2021).

Es importante seguir analizando e investigando el PP y los beneficios que puede aportar a las comunidades locales, algo que esperamos conseguir con este trabajo. A partir del estudio de dos aspectos del PP que no han sido demasiado estudiados hasta ahora: su papel para la consecución de una mayor justicia ambiental y la sostenibilidad del territorio y una mayor equidad social. Cada uno de estos aspectos lo analizaremos desde la perspectiva de un actor distinto, en el tema de justicia ambiental y la sostenibilidad en la de los ciudadanos que participan presentando propuestas y aprobándolas. En ellas se apreciará como la ciudadanía está interesada en un modelo de ciudad verde y sostenible. En el de la equidad social el actor es el gobierno local responsable de aprobar las normas por las que se rige el proceso de PP y de esa forma redistribuir el gasto asignado al PP entre las distintas zonas o distritos del municipio teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas de ellas. Siendo el objeto de análisis una experiencia concreta, el PP de la ciudad de Madrid.

2. Fundamentos teóricos

2.1. *Justicia ambiental y sostenibilidad*

Aunque no existe una definición universal de justicia ambiental sí que existen cada vez más indicios de que hay comunidades y sociedades que además de sufrir una exposición desproporcionada a los peligros ambientales, soportan una parte no equitativa de los costes asociados a la política ambiental y se enfrentan a más obstáculos para participar en la toma de decisiones en materia de medio ambiente. La justicia ambiental, según la OECD (2024) consiste en reconocer y abordar estos problemas.

En cuanto a la sostenibilidad se entiende que es la capacidad de gestionar los recursos para satisfacer las necesidades actuales sin comprometer las de las generaciones futuras. Lo que implica un equilibrio entre el cuidado del medio ambiente, el bienestar social y el crecimiento económico, sostenido por una buena gobernanza. Es, por tanto, la base del desarrollo sostenible (Tibacuy et al., 2022).

El PP permite a la ciudadanía influir directamente en la asignación de los presupuestos municipales, incluyendo la forma en que se invierten los fondos en proyectos ambientales y esfuerzos de sostenibilidad, como destacan Bernaciak, et al. (2017) y Gherghina & Tap (2021). Aportando, según Sintomer et al. (2013), visibilidad

y legitimidad a las preocupaciones ambientales que, de otro modo, quedarían marginadas en la planificación presupuestaria tradicional.

Las iniciativas ambientales a menudo se centran en la infraestructura verde, que utiliza sistemas naturales para gestionar desafíos urbanos como la contaminación del aire o el aumento de las temperaturas urbanas (Siemionek-Ruskañ y Siemionek-Lepczyńska, 2025). Un ejemplo de ello es la financiación de techos verdes y muros vivos en edificios públicos, escuelas y centros comunitarios. Estas instalaciones ayudan a reducir el efecto de isla de calor urbana, retener las aguas pluviales, mejorar el aislamiento de los edificios y mejorar la calidad del aire.

Otra opción que contribuye a la biodiversidad, mejora la calidad del aire, proporciona sombra y fomenta una mayor conexión entre los residentes urbanos y el entorno natural es la plantación de árboles en calles, parques y en los alrededores de instituciones públicas como escuelas y hospitales (Miller et al., 2015).

La eficiencia energética es otro elemento fundamental, pues a partir de la inversión sobre el tema en el PP las ciudades pueden reducir las emisiones, disminuir los costos operativos y aumentar la resiliencia energética. Un enfoque de gran impacto es la modernización de edificios públicos como bibliotecas, escuelas y centros comunitarios con sistemas de eficiencia energética, estas mejoras pueden incluir iluminación LED, mejor aislamiento, sistemas inteligentes de gestión energética o la integración de fuentes de energía renovables como paneles solares (Cano et al., 2014). Sin olvidar el promover estándares de construcción o transporte sostenible, lo que no solo sirve para acelerar la transición de las ciudades hacia un futuro con bajas emisiones de carbono, sino que también fomenta un sentido de pertenencia y responsabilidad ambiental entre la ciudadanía (Siemionek-Ruskañ y Siemionek-Lepczyńska, 2025).

El PP también empodera a las comunidades a diseñar calles más amigables para los peatones. Esto implica transformar las vías predominantemente vehiculares en espacios públicos transitables, crear zonas exclusivas para peatones o mejorar las aceras y los cruces de calles. Estos cambios aumentan la seguridad, fomentan el transporte activo, contribuyen a una vida urbana más vibrante y revitaliza las calles, haciéndolas más inclusivas y habitables para los ciudadanos de todas las edades (Tawil, et al., 2014).

Otro enfoque esencial para la adaptación urbana son las estrategias de resiliencia térmica. A través del PP las comunidades pueden priorizar proyectos que mitiguen el efecto de isla de calor urbana, como la plantación de árboles resistentes al calor, la expansión de la cobertura verde en barrios densos, la instalación de techos frescos en edificios públicos y la creación de espacios de reunión con sombra. Estas medidas no sólo brindan alivio durante las olas de calor, sino que también mejoran la salud pública y la comodidad de las poblaciones vulnerables, incluidos los ancianos, los niños y los residentes de bajos ingresos.

Todo ello puede desempeñar un papel crucial en la justicia ambiental al dirigir recursos a áreas desatendidas que a menudo son más vulnerables a la degradación ambiental.

2.2. *Equidad social*

Una presupuestación eficaz no solo debe garantizar la prestación de servicios esenciales, sino que también debe promover su prestación equitativa y reflejar las diversas necesidades de las comunidades (Martínez Guzmán et al., 2023; McDonald y McCandless, 2022, 2025; Wooldridge et al., 2024). Para ello los investigadores siguen explorando formas innovadoras en las que los procesos de presupuesto público puedan abordar y ayudar a aliviar eficazmente las desigualdades raciales, de género y otras desigualdades sociales (Lerner y Secondo 2012; Martínez Guzmán 2023; Martínez Guzmán et al. 2023; McDonald y McCandless 2025; Pape y Lerner 2016; Rubin y Bartle 2023).

Existiendo un creciente reconocimiento de que la presupuestación pública puede ser una herramienta eficaz para promover la equidad social, en particular cuando las consideraciones de equidad, como ha ocurrido con

la perspectiva de género, se integran en todo el proceso presupuestario, desde la asignación de recursos hasta la implementación y la evaluación (Martínez Guzmán et al., 2023; Rubin y Bartle, 2023).

En la literatura sobre PP el tema de la equidad social se ha convertido en una agenda de investigación creciente, aunque todavía poco explorada (Frederickson, 2021; Grossi et al., 2023; McDonald et al., 2022; McDonald y McCandless, 2025). El PP, que comenzó en Porto Alegre como un esfuerzo por empoderar a los ciudadanos marginados, ofrece un rico contexto para estudiar la equidad social (Beikverdi et al., 2024; Bartocci et al., 2023; Pape y Lerner, 2016).

La equidad social implica comparar a los grupos marginados con la población en general e implementar programas y políticas diseñados para empoderar a los ciudadanos subrepresentados (Guy y McCandless 2012; Stokan et al. 2023). La falta de acceso a la tecnología, las habilidades y los recursos digitales refuerza la marginación de grupos ya desfavorecidos socioeconómicamente igual que las desigualdades socioespaciales dentro de las ciudades. Existen grupos de población que, por falta de tiempo, de medios o por desconocimiento de los procesos o incluso del lenguaje administrativo no consiguen tener voz en las decisiones públicas. En ese aspecto el PP puede facilitarla al dar voz y participación activa a los vecinos en las decisiones de gasto (Taylor, Afshan y Lawrence, 2025).

Habiéndose observado que los gobiernos locales que priorizan la equidad en sus prácticas de PP logran impactos positivos para los grupos marginados del sistema de decisión y aumentan la participación cívica de estas poblaciones en otras áreas de la vida pública (Taylor, Afshan y Lawrence, 2025). Para conseguirlo, sus prácticas deben ser accesibles, administrarse de manera justa, gestionarse adecuadamente y generar beneficios a largo plazo para estos grupos (Johnson y Svava, 2015; McDonald y McCandless, 2021, 2025; Stokan et al., 2023).

Pero también se han identificado barreras para lograr la equidad en los procesos de PP. Por ejemplo, Pape y Lerner (2016) identificaron cinco desafíos específicos del PP impulsado por la equidad: facilitar la inclusión, procesos inaccesibles, objetivos poco claros, motivaciones de los participantes y limitaciones presupuestarias o burocráticas. De manera similar, Kuenneke y Scutelnicu (2021) hallaron que las desigualdades raciales y de género persistían a pesar del carácter participativo del proceso. Además, Lerner y Secondo (2012) observaron que la inflexibilidad en los tipos de proyectos financiados por los programas de PP creó barreras para los grupos de menores ingresos. Estos hallazgos sugieren que el PP puede tener un éxito limitado en los objetivos de equidad social o que las dificultades de gestión obstaculizan el proceso y los resultados (Kuenneke y Scutelnicu, 2021).

Esta investigación se basa principalmente en el marco de dimensiones de equidad de Johnson y Svava (2015). Johnson y Svava (2015) señalan que las políticas y los programas de la administración pública pueden analizarse con base en cuatro dimensiones de equidad: acceso, equidad del proceso, calidad y resultados. Según este marco la equidad de acceso se refiere al nivel de acceso o inclusión de políticas, programas y financiación. La imparcialidad del proceso se refiere a la equidad en la toma de decisiones y a la representatividad de las autoridades encargadas de su toma. La calidad se refiere tanto a la consistencia como a la calidad de los servicios prestados a los diferentes grupos. Por último, la equidad de los resultados se refiere a los impactos en las condiciones socioeconómicas o a la eficacia de un programa para diferentes comunidades (Johnson y Svava, 2015; Stokan et al., 2023).

En este trabajo vamos a referirnos solamente a la equidad en el acceso la cual, según la definición de Johnson y Svava, implica reconocer las razones de las disparidades en la participación, desarrollar soluciones y distribuir recursos para eliminar barreras y promover la participación de los grupos marginados (Johnson y Svava, 2015; Stokan et al., 2023). Esto puede requerir minimizar los costos de participación o soluciones dirigidas a beneficiar a los barrios y personas desfavorecidas (Stokan et al., 2023).

3. Metodología

Este estudio adopta un diseño cualitativo-cuantitativo de estudio de caso orientado a analizar si el Presupuesto Participativo de la ciudad de Madrid cumple los criterios de justicia ambiental y sostenibilidad y de equidad social.

El análisis parte de dos hipótesis: (H1) Los ciudadanos proponen y aprueban propuestas relacionadas con la justicia ambiental y la sostenibilidad, sin tener en cuenta el signo político del gobierno municipal; (H2) En los criterios de equidad social del proyecto influye la ideología del partido gobernante.

El objeto de investigación es la experiencia de Presupuesto Participativo de la ciudad de Madrid. Las razones para la elección de Madrid son: a) su capitalidad, lo que la convierte en un referente en el país; b) el tamaño de población, 3.477.497 habitantes. y; c) el haber mantenido el PP durante el mandato de tres gobiernos municipales distintos. El PP se pone en marcha después de las elecciones de 2015 en la que, por primera vez, después de 24 años de gobiernos del Partido Popular gobierna el ayuntamiento de Madrid una coalición de izquierdas “Ahora Madrid” con Manuela Carmena como alcaldesa. El primer paso de este gobierno fue crear una plataforma digital Decide Madrid con el objetivo de promover la participación ciudadana, en la que estaba incluido el PP. El modelo implantado tenía a los distritos como marco de referencia; las propuestas de la ciudadanía debían ser sobre el capítulo de inversiones; la cantidad destinada se repartiría en un 40% en proyectos para toda la ciudad y el 60% restante en los distritos y; la distribución entre los distritos se hacía de forma directamente proporcional a la población de cada uno de ellos e inversamente proporcional a la renta per cápita. El primer año la cantidad destinada al PP fue de 60 millones y en los siguientes de 100 millones.

Posteriormente en las elecciones de 2019, aunque gana otra vez “Ahora Madrid”, se forma una coalición de gobierno formada por el Partido Popular y Ciudadanos apoyados por VOX (Pineda, 2018), siendo Ciudadanos el partido que, a partir de ese momento, gestiona el PP. El nuevo gobierno decide no convocar el PP en 2020 aduciendo falta de presupuesto y un número importante de propuestas de los años anteriores sin ejecutar (Pineda, 2023), en concreto consideraron que había 232 proyectos en situación de inviabilidad sobrevenida. Pero ante las quejas de la ciudadanía deciden en 2021 retomar el PP, pero introduciendo algunos cambios, entre otros el carácter bienal¹, la reducción a 50 millones de la cantidad asignada al proceso, la eliminación del criterio de renta per cápita para el reparto a los distritos (Pineda, 2023) y la fijación por parte de la concejala responsable del proceso de unos criterios de corte previos al análisis de la viabilidad técnica.

Por último, en las elecciones de 2023 el Partido Popular gana con mayoría absoluta y la gestión del PP les compete a partir de ese momento a ellos, realizando algunos cambios en el proyecto. Los proyectos se financiarán no solo con el capítulo de inversiones sino también con el capítulo 2 de gastos en bienes corrientes y servicios y; en la fase de votación se admiten votos a favor y votos en contra, computando cada voto en contra como un tercio del voto emitido a favor.

La ciudad de Madrid está dividida en 21 distritos, distritos que son utilizados también para la división territorial del PP, en esta investigación hemos elegido para el análisis ocho distritos, cuatro del núcleo central de la ciudad y cuatro del sur. Habiendo optado, como se puede ver en la tabla 1, por distritos con un tamaño de población similar, pero con indicadores económicos y sociales distintas, lo que nos puede servir para poder apreciar mejor las hipótesis planteadas.

1. Después de haber celebrado varias convocatorias (2021, 2024 y 2025) y analizar detenidamente la documentación no se entiende lo que quieren decir con eso, si es que van a convocar el proceso cada dos años (no parece viendo que ha habido en 2024 y 2025), si la cantidad fijada se reparte en dos años, tampoco explican claramente en que presupuesto municipal se van incorporar las propuestas o cuando se van a empezar a ejecutar. En los decretos de la concejalía en el que se ordena la apertura del período de votación de los presupuestos participativos de 2024 y 2025, se hace referencia a los ejercicios 2023 y 2024. (Pineda, 2023).

Tabla 1. Datos de los distritos de la ciudad de Madrid (2025)

Distritos	Población	Renta per cápita	Densidad pobl.	% paro	% Mayores
Chamartín	148.111	28.223	161,42	4,01	23,91
Chamberí	141.984	25.275	303,44	4,15	24,31
Retiro	119.757	23.925	219,03	4,33	26,82
Salamanca	149.778	25.956	277,76	2,79	24,12
Carabanchel	274.406	12.275	195,33	7,49	18,35
Puente de Vallecas	253.048	10.941	169,05	8,96	17,53
Usera	149.113	10.797	191,72	7,98	16,54
Villaverde	167.952	11.055	83,2	8,43	16,35

Fuente: Estadística del Ayuntamiento de Madrid

El corpus de estudio está compuesto por dos fuentes principales: (i) en el caso de la justicia ambiental y la sostenibilidad se han analizado las 464 propuestas aprobadas durante los años en que ha habido Presupuesto Participativo: 2016, 2017, 2018, 2019, 2021, 2024 y (ii) en la equidad social se han valorado las cantidades que los distintos gobiernos municipales han dedicado del gasto presupuestario a los distritos analizados y los criterios que han utilizado para ello.

El procedimiento de trabajo se desarrolló en varias fases, teniendo en cuenta el marco de análisis. En el caso de la justicia ambiental y la sostenibilidad, se realizó una extracción del universo léxico de las propuestas ciudadanas mediante procesamiento de texto (Python), eliminando palabras vacías y términos no significativos. De este modo se identificaron las palabras más representativas del discurso de la ciudadanía, consideradas como indicadores de su universo conceptual (Heimerl et al., 2014). La herramienta WordCloud (Python) se ha utilizado para representar gráficamente la frecuencia relativa de los términos más destacados.

En el de equidad social se analizaron documentos oficiales con las normas de funcionamiento del proceso y las cantidades asignadas durante los años en que se celebró, con el fin de conocer si se ha prestado una atención especial a aquellos distritos con mayores problemas sociales y económicos y peores infraestructuras.

Todos estos datos se han conseguido en el portal de participación ciudadana del Ayuntamiento de Madrid (<https://decide.madrid.es/>), en concreto el dedicado al presupuesto participativo (<https://decide.madrid.es/presupuestos>).

4. Resultados

4.1. Justicia ambiental y sostenibilidad

En la tabla 2 vemos el número de propuestas aprobadas en los distritos analizados durante los años de funcionamiento del presupuesto participativo en la ciudad de Madrid. En ella se aprecia que el número total de propuestas aprobadas en los ocho distritos analizados es muy similar y que el número de propuestas ha descendido en los años 2021 y 2024 debido a la disminución del montante total del presupuesto municipal utilizado en esos dos procesos y el reparto que se realiza por distritos. Las cantidades asignadas y el valor de los proyectos influye en el número de propuestas aprobadas.

Tabla 2. Número de propuestas aprobadas del presupuesto participativo en los distritos analizados

Distritos	2016	2017	2018	2019	2021	2024	TOTAL
Chamartín	12	15	15	22	7	10	81
Chamberí	10	18	16	12	6	5	67
Retiro	9	9	17	17	7	8	67
Salamanca	10	11	14	16	11	2	64
Carabanchel	8	17	15	13	12	7	72
Puente de Vallecas	9	18	13	25	7	2	74
Usera	13	18	12	16	5	4	68
Villaverde	5	12	12	13	5	5	52
TOTAL	64	103	99	112	53	33	464

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de <https://decide.madrid.es/>

Con estos datos se ha empleado la técnica de nube de palabras para identificar, de forma preliminar, los conceptos dominantes en las propuestas aprobadas por los ciudadanos en cada uno de los distritos analizados. Esta visualización nos permite detectar campos semánticos recurrentes (Heimerl et al., 2014).

Nube de palabras distrito de Chamartín



Nube de palabras distrito de Chamberí



Nube de palabras distrito de Retiro



Nube de palabras distrito de Salamanca



Nube de palabras distrito de Carabanchel



Nube de palabras distrito de Puente de Vallecas



Nube de palabras distrito de Usera



Nube de palabras distrito de Villaverde



Fuente: elaboración propia

A partir de los textos procesados, se ven las diez palabras más utilizadas en las propuestas de cada uno de los distritos y se calculan las frecuencias relativas de aparición de estos términos. Esta cuantificación nos sirve como base para identificar convergencias y divergencias en la centralidad temática entre las propuestas ciudadanas de cada grupo de distritos (Krippendorff, 2018).

En la tabla 3 vemos que la palabra *parque*, tanto en singular como en plural, es la más utilizada. Seguida por *calles*, *aceras* y *bici*. En la tabla 4 la palabra más utilizada es *parque*, seguida de *mejoras*, *calles* y *aceras*.

Parque o *parques* es la palabra más utilizada en las propuestas aprobadas en el PP de los ocho distritos del ayuntamiento de Madrid, lo que significa que la ciudadanía quiere una ciudad con más espacios verdes que sirvan para reducir la contaminación del aire y protejan del aumento de las temperaturas urbanas. En ellos también se encuentran las palabras *aceras* y *calles*, lo que supone que la ciudadanía quiere en la ciudad espacios públicos más transitables, crear zonas exclusivas para peatones o mejorar las aceras y los cruces de calles. La diferencia es que en los distritos del centro está la palabra *bici* y en los del sur *mejora* o *mejoras*. La explicación de la utilización de este último término, *mejora* o *mejoras*, en los distritos del sur se explica por las deficiencias de infraestructuras que sufren en esa zona.

Tabla 3. Las diez palabras más utilizadas en los cuatro distritos del centro

Palabras	Chamberi	Palabras	Chamartin	Palabras	Retiro	Palabras	Salamanca
calle	8	calle	7	parque	8	parque	11
bici	6	parque	6	colegios	5	aceras	8
carril	6	aceras	5	bici	4	fuelle	7
foro	4	calles	5	calle	4	barrio	6
parque	4	libros	5	carril	4	plaza	6
peatones	4	plaza	5	ciudad	4	bici	5
aceras	3	banco	4	parques	4	calle	5
alcorques	3	colegios	4	avenida	3	carril	5
calles	3	parques	4	barrio	3	cruce	3
jardines	3	zona	4	calles	3	cultural	3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de <https://decide.madrid.es/>

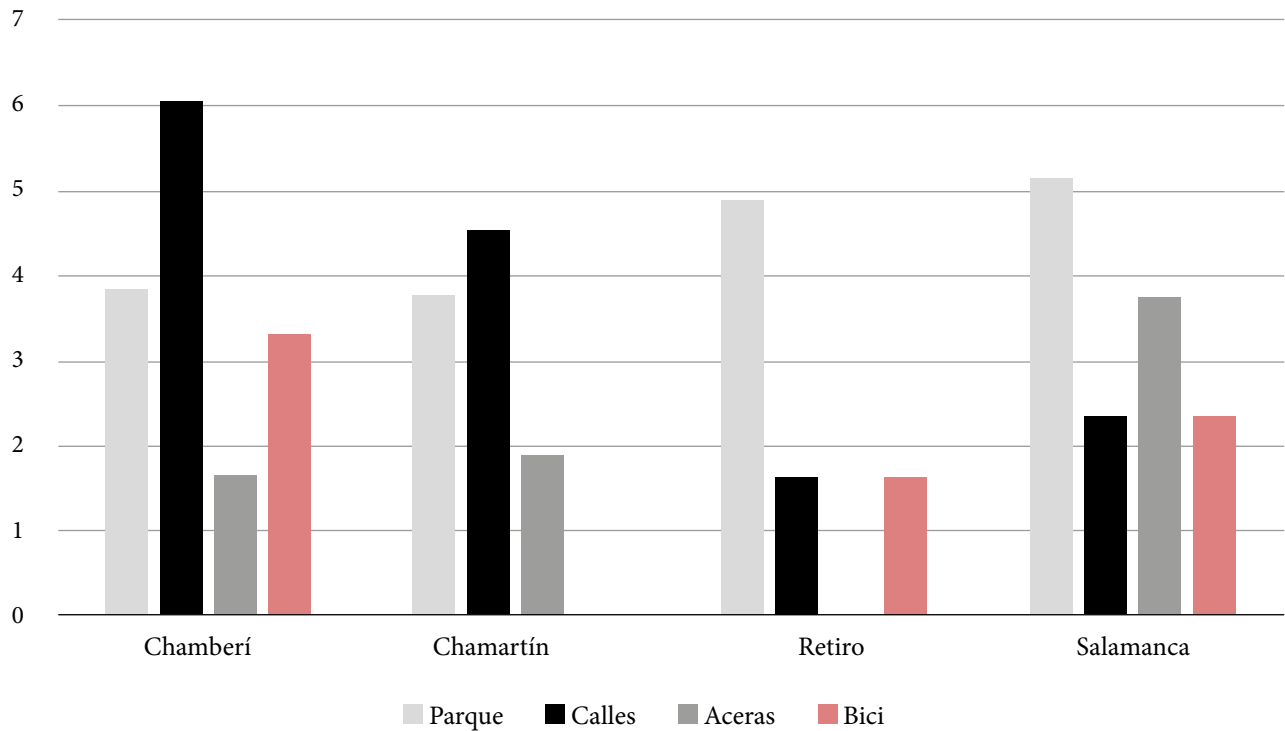
Tabla 4.- Las diez palabras más utilizadas en los cuatro distritos del sur

Palabras	Carabanchel	Palabras	Puente Vallecas	Palabras	Usera	Palabras	Villaverde
parque	11	puente	19	parque	22	parque	13
mejora	8	parque	9	mejora	10	avenida	7
calles	6	verde	6	barrio	6	mejora	7
calles	5	avenida	5	aceras	5	calle	5
plaza	5	bici	5	poblado	5	mayores	5
metro	4	aceras	4	infantil	4	acceso	4
arboles	3	calles	4	plaza	4	infantiles	4
asfaltado	3	carril	4	alumbrado	3	parques	4
bici	3	barrio	3	arbolado	3	rosales	4
carril	3	mejorar	3	calles	3	aire	3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de <https://decide.madrid.es/>

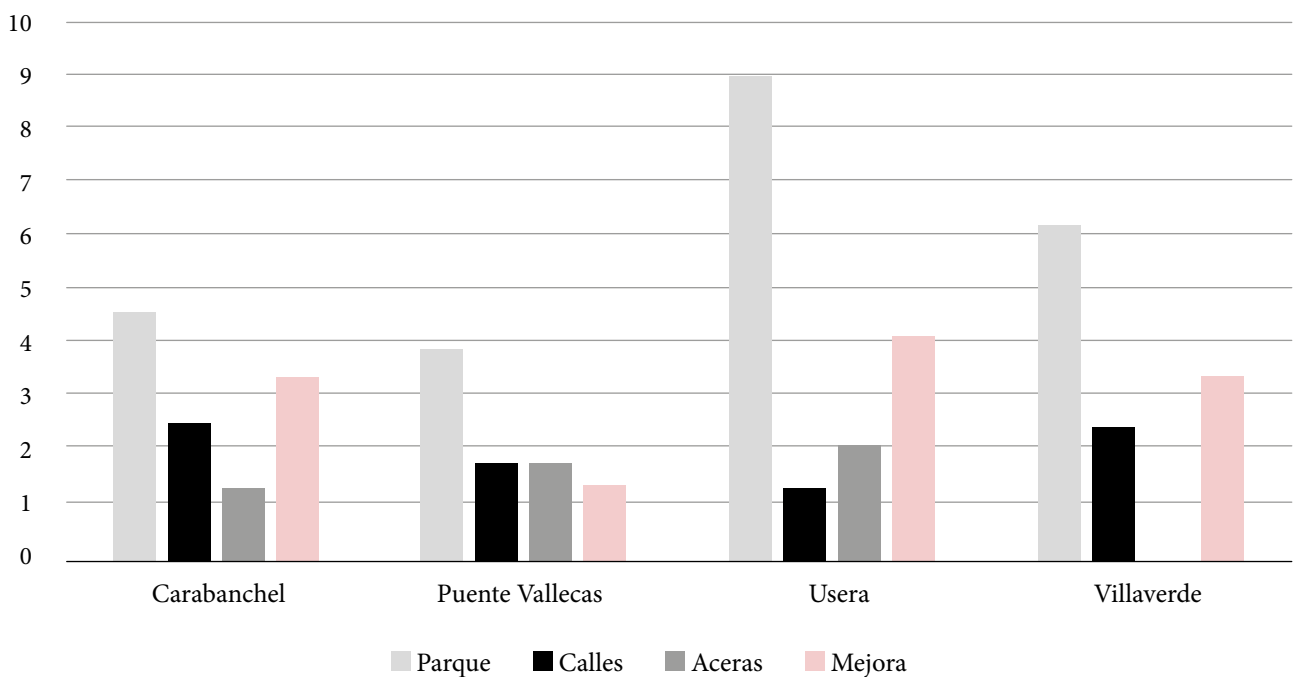
En los gráficos 1 y 2 podemos visibilizar mejor la frecuencia relativa de los términos en los dos grupos de distritos analizados. En el primer gráfico se aprecia que aun siendo parques y calles los dos términos dominantes, no lo son en la misma proporción en los cuatro distritos. En cambio, en los distritos del sur sí que la proporción del término parques prima sobre los demás, fundamentalmente en Usera y Villaverde.

Gráfico 1. Frecuencia relativa de los términos en los cuatro distritos del centro analizados



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de <https://decide.madrid.es/>

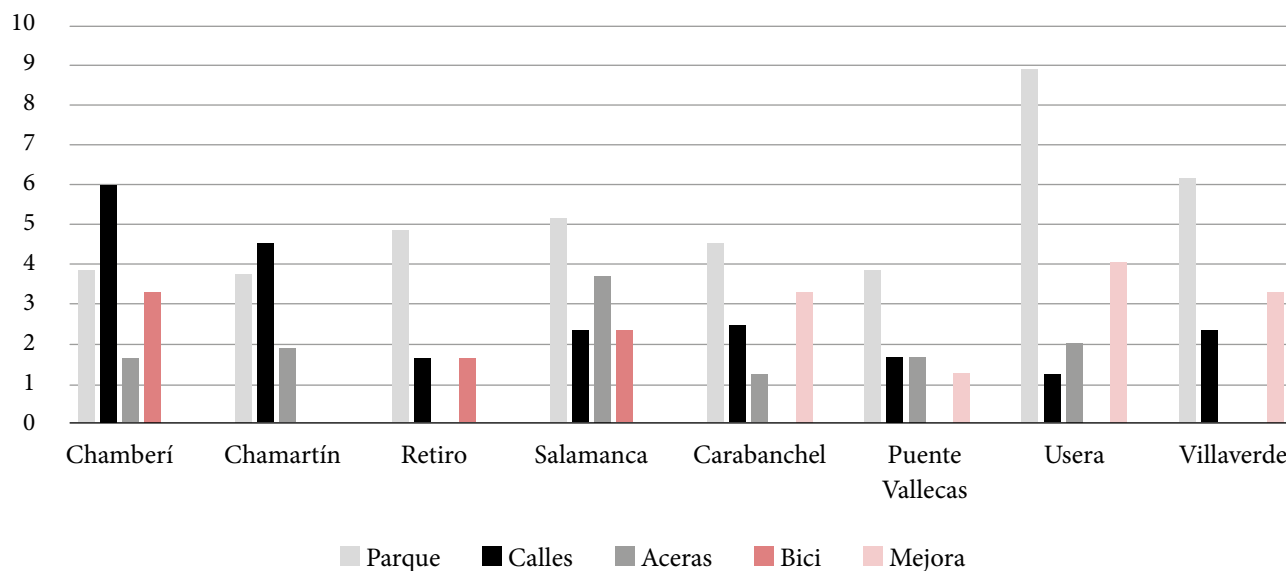
Gráfico 2. Frecuencia relativa de los términos en los cuatro distritos del sur analizados



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de <https://decide.madrid.es/>

Por último, en el gráfico 3 se pueden apreciar las frecuencias relativas de los términos más utilizados en las propuestas aprobadas, en todos los procesos de PP realizados, en los ocho distritos analizados.

Gráfico 3. Frecuencia relativa de los términos en los ocho distritos analizados



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de <https://decide.madrid.es/>

4.2. Equidad social

El modelo redistributivo de PP implantado en Porto Alegre ha ido poco a poco modificándose y desapareciendo, no existiendo en estos momentos demasiadas experiencias que usen criterios de justicia social para el reparto de los fondos asignados al PP. En cambio, si se han creado dentro de los procesos de PP espacios específicos para la participación de grupos por razón de la edad: niños y jóvenes.

En España el proceso de presupuesto participativo de Barcelona es uno de los pocos que incorpora en sus normas criterios de distribución para los fondos signados. El 50% del montante económico asignado se reparte a partes iguales entre todos los distritos de la ciudad y el otro 50% siguiendo los siguientes criterios: número de habitantes, renta, densidad de población, envejecimiento y superficie (<https://www.decidim.barcelona/processes/pressupostos2024?locale=es>).

En la tabla 5 podemos ver las cantidades que se asignaron a los distritos analizados durante los años en que ha habido proceso de presupuesto participativo. Durante los años de gobierno de Ahora Madrid las cantidades asignadas a los distritos del sur con una renta per cápita mucho más baja era mucho mayor que la de los distritos del centro. En cambio, a partir de los cambios en la metodología a todos los distritos se les asigna unas cantidades similares. Cantidades que como hemos señalado no se sabe si corresponden a uno o dos períodos presupuestarios,

Tabla 5. Cantidades asignadas en el Presupuesto Participativo a los distritos analizados

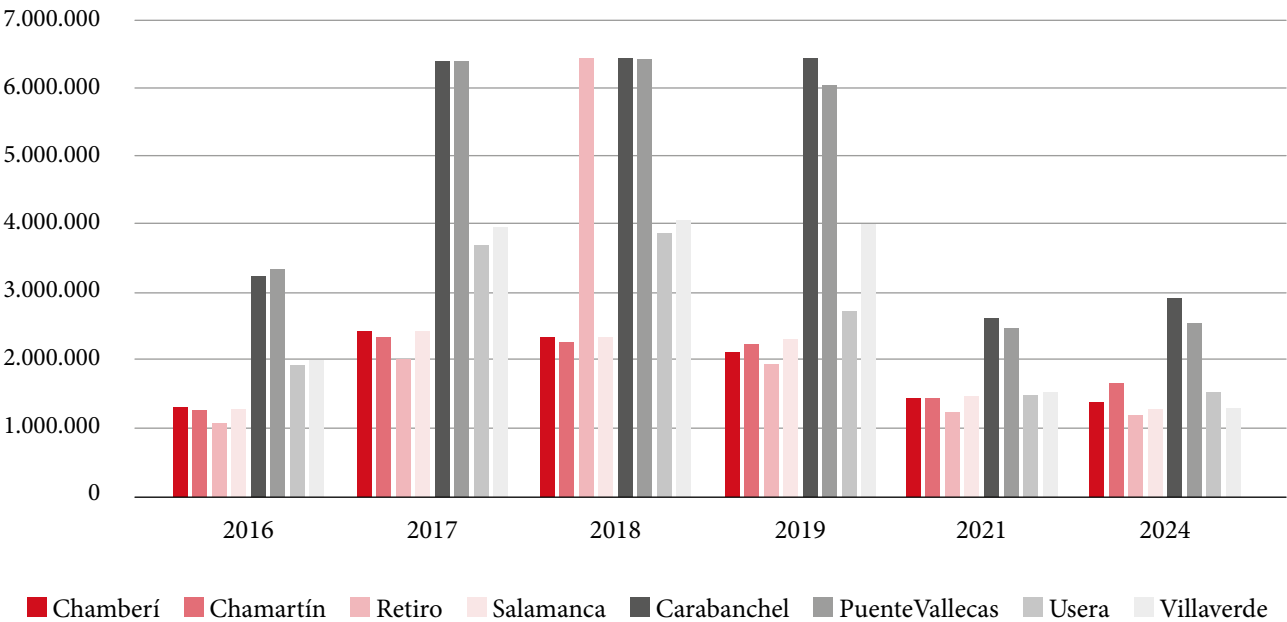
Distritos	2016	2017	2018	2019	2021	2024
Chamartin	1.313.747	2.424.577	2.336.046	2.121.285	1.450.071	1.385.000
Chamberi	1.259.587	2.347.462	2.267.251	2.235.830	1.447.885	1.660.000
Retiro	1.075.155	2.035.989	6.442.945	1.938.267	1.240.118	1.190.000

Distritos	2016	2017	2018	2019	2021	2024
Salamanca	1.286.657	2.411.343	2.341.940	2.318.553	1.465.707	1.280.000
Carabanchel	3.247.830	6.406.694	6.442.945	6.450.116	2.619.542	2.920.000
Puente de Vallecas	3.349.186	6.396.482	6.423.897	6.053.867	2.466.860	2.540.000
Usera	1.923.216	3.693.578	3.871.702	2.721.857	1.483.426	1.537.000
Villaverde	2.030.275	3.947.434	4.059.037	3.987.209	1.536.412	1.292.000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Madrid. <https://decide.madrid.es/>

En el gráfico 4 se pueden visualizar mejor los cambios producidos en la asignación de recursos a los distritos. En él vemos que no solo la cantidad total es mucho más reducida, sino que, además los del sur se vieron perjudicados al eliminar el criterio redistributivo.

Gráfico 4. Cantidades asignadas a los distritos 2016-2024



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Madrid. <https://decide.madrid.es/>

5. Discusión

Los ciudadanos de Madrid que han participado y votado durante estos años propuestas para el PP han considerado que crear, arreglar o mantener parques o plantar árboles en sus distritos era fundamental. Al considerar que los espacios verdes sirven para reducir la contaminación del aire y el aumento de las temperaturas urbanas como señalan Siemionek-Ruskañ y Siemionek-Lepczyńska (2025), lo que mejora la salud de todos los ciudadanos y fundamentalmente la comodidad de las poblaciones vulnerables, en los que están incluidos los ancianos, los niños y los residentes de bajos ingresos.

No existiendo grandes diferencias en este punto entre los distritos analizados, en todos ellos sean de un nivel económico más alto o bajo o con mejores o peores infraestructuras la ciudadanía quiere más espacios verdes.

Calles y aceras más amigables para los peatones son otras de las propuestas más votadas en todos los distritos. Ello suele implicar transformar las vías predominantemente vehiculares en espacios públicos transitables, crear zonas exclusivas para peatones o mejorar las aceras y los cruces de calles. A partir de ello se consigue aumentar la seguridad del espacio público y fomentar el transporte público, contribuyendo, como señalan Tawil, et al., (2014) a una vida urbana más inclusiva y habitables para todas las edades.

Otras propuestas, como las bicis o los carriles-bici y las mejoras, tienen más que ver con las condiciones socioeconómicas de los distintos distritos y la falta de infraestructuras.

Parece, por tanto, que la primera hipótesis que se ha planteado, el que la ciudadanía propone y aprueba propuestas relacionadas con la justicia ambiental y la sostenibilidad, sin tener en cuenta el signo político del gobierno municipal, se cumple en los distintos procesos de PP que ha habido durante estos años. En todos ellos los ciudadanos han abogado por una ciudad más habitable, sostenible e inclusiva.

En lo que respecta a la equidad social del PP señalar que no han existido en ningún momento espacios para la incorporación de grupos con mayores dificultades para tener voz y visibilidad en el proceso presupuestario, como si ha ocurrido en experiencias de otras ciudades españolas de similar o distinto signo político, en los que se han creado procesos especiales para niños o jóvenes.

Sobre su carácter redistributivo en la asignación de recursos hemos visto que en las normas de funcionamiento de los primeros procesos que se celebraron, durante el gobierno de “Ahora Madrid”, se utilizaba como criterio el número de habitantes y la renta per cápita. El dinero que sea asignaba era proporcional a la población e inversamente proporcional a la renta per cápita, de esa forma, se intentaba favorecer a aquellos distritos menos favorecidos social y económicamente.

Con el nuevo gobierno de coalición del Partido Popular y Ciudadanos lo primero que ocurrió es la paralización del proceso con el argumento de la falta de ejecución de muchas de las propuestas aprobadas. Más tarde se retomó, pero reduciendo las cantidades asignadas, eliminando el carácter redistributivo y celebrándolo cada dos años. Esto se ha mantenido con el gobierno de mayoría absoluta del Partido Popular, incorporando como novedad que el voto a las propuestas pueda ser negativo o positivo.

Parece, por tanto, que la hipótesis de que en los criterios de equidad social del proyecto de PP influye la ideología del partido gobernante, se cumple en el caso de la experiencia del ayuntamiento de Madrid. En el momento en que cambió el signo político del equipo de gobierno además de paralizarlo y reducir las cantidades asignadas se modificó el criterio que se estaba utilizando, de asignar más fondos a aquellos distritos con rentas per cápita más bajas.

6. Conclusiones

El PP a pesar de las dificultades y los cambios que ha sufrido durante todos estos años sigue siendo una de las innovaciones participativas más reconocida, premiada, utilizada y con una mayor expansión por el mundo. Habiendo permitido que el presupuesto público sea considerado una decisión política de primera magnitud, que pierda la opacidad que siempre ha tenido y convirtiendo a los ciudadanos en actores del proceso. Su importancia también se aprecia por la amplia bibliografía que existe sobre él, habiéndose analizado desde muchas perspectivas y disciplinas.

En este trabajo se ha intentado analizar una experiencia de PP, la del Ayuntamiento de Madrid, desde dos enfoques distintos: la justicia ambiental y la equidad social y, de dos tipos de actores en cada uno de ellos. En

el caso de la justicia ambiental y la sostenibilidad hemos analizado las propuestas aprobadas por la ciudadanía durante los años de funcionamiento del proceso. Apreciándose que todos los años y en todos los distritos analizados los ciudadanos tienen el mismo tipo de propuestas que están relacionadas con la creación de espacios verdes que mejoren la calidad de vida y que sea una ciudad más habitable para las personas.

Sobre la equidad social señalar que el actor principal para que esta se cumpla es el gobierno municipal. Ellos son los que crean las normas de funcionamiento del proceso y los que eligen la metodología a utilizar. A partir de ahí se marcan los objetivos a conseguir por el PP: mayor transparencia, redistribución de los fondos, mejora de la conciencia ciudadana, aumento de la confianza entre el gobierno y los ciudadanos, inclusión social, medioambiente, planificación urbana, etc. Otras veces puede ser solo una simple “fachada” o “moda” porque lo piden los ciudadanos o lo tienen otros ayuntamientos.

Aquí no hemos encontrado un interés por conseguir una inclusión de grupos subrepresentados en la ciudad, como niños, jóvenes, emigrantes, mujeres o mayores; como si ocurre en experiencias de otras ciudades. En cuando al carácter redistributivo de los fondos asignados a cada distrito hemos visto que con el cambio de signo político del gobierno municipal no solo se ha reducido significativamente la cantidad destinada al PP, sino que además se ha eliminado de los criterios de asignación la renta per cápita, perdiendo de ese modo el carácter redistributivo que tenía los primeros años.

Sería interesante ampliar el análisis con experiencias de otras ciudades, lo que nos permitiría conocer con más profundidad el papel de los actores implicados en estas dos cuestiones: justicia ambiental y equidad social.

Referencias

- Allegretti, G., García-Leiva, P., & Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: Buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA).
- Allegretti, G.; Dias, N. y Antunes, S. (2016). Transformar o território promovendo a cidadania: Metodologia em evolução nos Orçamentos Participativos de Lisboa e Cascais. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, Brasília, v. 14, n. 1, p.143-175, Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6858>>.
- Baiocchi, G. y Ganuza, E. (2017). *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Stanford University Press.
- Bartocci, L.; Grossi, G.; Mauro, S. G. and Ebdon, C. (2023). The Journey of Participatory Budgeting: A Systematic Literature Review and Future Research Directions. *International Review of Administrative Sciences* 89, no. 3: 757–774. <https://doi.org/10.1177/00208523221078938>.
- Beikverdi, M., Tehrani, N. G., & Shahanaghi, K. (2024). A Bi-level model for district-fairness participatory budgeting: Decomposition methods and application. *European Journal of Operational Research*, 314(1), 340–362. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2023.09.037>
- Bernaciak, A., Rzeńca, A. and Sobol, A. (2017). Participatory budgeting as a tool of environmental improvements, *Polish cities, Economic and Environmental Studies* 4(44): 893-906. <https://doi.org/10.25167/ees.2017.44.16>
- Bezerra, C. P. (2022). Why do political parties promote participatory governance? The Brazilian Workers' Party case. *Critical Policy Studies*, 16 (2): 181-203, <http://dx.doi.org/10.1080/19460171.2022.2027256>.
- Bingham, L. B.; Nabatchi, T. and O'Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review* 65 (5): 547–558. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.>

- Cabannes, Y. (2020). *Another city is possible with participatory budgeting*. University of Chicago Press.
- Cabannes, Y. (2021). Participatory budgeting: contributions to reversing social and spatial priorities. In: Crawford, G.; Abdulai, A. (ed.). *Research Handbook on Democracy and Development*. Edward Elgar Publishing, 2021. p. 442-461.
- Cabannes, Y. and Lipietz, B. (2018). Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *Environment and Urbanization*, 30(1), 67–84. <https://doi.org/10.1177/0956247817746279>.
- Cano, E. L., Moguerza, J. M., Ermolieva, T. and Ermoliev, Y. (2014). Energy efficiency and risk management in public buildings: strategic model for robust planning. *Computational Management Science*, 11: 25-44. <https://doi.org/10.1007/s10287-013-0177-3>
- Corrochano, D. H. y Ganuza, E. (2011). La participación local hoy. En *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces* (pp. 21– 32). Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.
- Dias, N. et al. (2018). Participatory Budgeting in Portugal: standing between a hesitant political will and the impacts on public policies. In: DIAS, N. (org.). *Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide*. Faro: Oficina, p. 257-274.
- Dias, N., Enríquez, S., Cardita, R., Júlio, S. y Serrano, T. (2021). *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*. Epopeia and Oficina, Portugal. <http://id.bnportugal.gov.pt/bib/bibnacional/2095299>
- Francés, F., Barros, M., Falck, A., Pérez-Gañán, R., Enríquez, S., Ortega Fernández, J., & Martínez, A. (2024). Rethinking community participation: Continuities and transformations of participatory budgeting in Spain. *Oñati Socio-Legal Series*, 14(4), 932–954. <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1878>
- Frederickson, H. G. (2021). Thick Social Equity. *Perspectives on Public Management and Governance* 4 (3): 229–236. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvab012>.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>.
- Ganuza, E., & Baiocchi, G. (2019). The long journey of participatory budgeting. In S. Elstub & O. Escobar (Eds.), *Governance, handbook of democratic innovation and governance* (pp. 77–89). Edward Elgar Publishing Limited.
- Gherghina, S., & Tap, P. (2021). Ecology projects and participatory budgeting: Enhancing citizens' support. *Sustainability* (Switzerland), 13(19). <https://doi.org/10.3390/su131910561>
- Grossi, G.; Steccolini, I.; Adhikari, P.; Brown, J.; Christensen, M.; Cordery, C.; Ferry, L.; Lassou, P.; McDonald, B.; Raudla, R.; Sicilia, M.F. and Vinnari, E. (2023). The Future of Public Sector Accounting. A Polyphonic Debate. *Qualitative Research in Accounting and Management* 20 (1): 1–37. <https://doi.org/10.1108/QRAM-09-2022-0135>
- Guy, M. E., and McCandless, S.A. (2012). Social Equity: Its Legacy, Its Promise. *Public Administration Review* 72 (s1): s5–s13. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2012.02635.x>
- Heimerl, F.; Lohmann, S.; Lange, S., & Ertl, T. (2014). *Word cloud explorer: Text analytics based on word clouds*. IEEE.
- Johnson, N. J., and Svava, J.H. (2015). Social Equity in American Society and Public Administration. In *Justice for All: Promoting Social Equity in Public Administration*, edited by Norman J. Johnson and James H. Svava, 3–25.

- Krippendorff, K. (2018) *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. SAGE.
- Kuenneke, A., and Scutelnicu, G. (2021). How Successful Is Participatory Budgeting in Promoting Social Equity? Evidence From New York City. *Public Administration Quarterly* 45 (4): 370–391. <https://doi.org/10.37808/paq.45.4.2>.
- Lerner, J., and Secondo, D. (2012). By the People, for the People: Participatory Budgeting From the Bottom Up in North America. *Journal of Deliberative Democracy* 8 (2): 2. <https://doi.org/10.16997/jdd.148>.
- Lüchmann, L. H. H. y Bogo, R. S. (2022). Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal. *Opinião Pública*, Campinas, 28 (3): 716-749. <https://doi.org/10.1590/1807-01912022283716>.
- Mærøe, A. R., Norta, A., Tsap, V., & Pappel, I. (2021). Increasing citizen participation in e-participatory budgeting processes. *Journal of Information Technology & Politics*, 18(2), 125–147. <https://doi.org/10.1080/19331681.2020.1821421>
- Martínez Guzmán, J. P. (2023). Can Gender-Responsive Budgeting Change How Governments Budget?: Lessons From the Case of Ecuador. *Public Administration* 102 (2): 388–404. <https://doi.org/10.1111/padm.12926> .
- Martínez Guzmán, J. P., Jordan, M. M. and Joyce, P. G. (2023). Towards Inclusive Public Administration Systems: Public Budgeting From the Perspective of Critical Race Theory. *Public Administration* 102 (3): padm.12956. <https://doi.org/10.1111/padm.12956>.
- Mayor, J. M. (2018). La conciencia fiscal y sus factores explicativos. Un estudio empírico sobre la influencia de la participación ciudadana [tesis doctoral]. Universidad de Murcia.
- McDonald, B. D. and McCandless. S. (2022). Incorporating Social Equity. In *Teaching Public Budgeting and Finance: A Practical Guide*, edited by Bruce D. McDonald and Meagan M. Jordan, 236–256. Routledge.
- McDonald, B. and McCandless, S.A. (2025). Budgeting for Social Equity: Exploring the (Nearly) Unknown. *Journal of Social Equity and Public Administration* 3(1): 9–27. <https://doi.org/10.24926/jsepa.v3i1.4661>
- Mérida, J. y Francés, F. (2025). We are more, but we understand each other less. Progress and constraints of PB as a strategy for democratic deepening in the emergence of ‘new municipalism’, *Contemporary Politics*. <https://doi.org/10.1080/13569775.2025.2558615>
- Miller, R. W.; Hauer, R. J. and Werner, L. P. (2015). *Urban forestry: planning and managing urban greenspaces*. Waveland press.
- OECD (2024), Justicia ambiental: Contexto, retos y estrategias nacionales, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0e810fce-es>.
- Palacin, V., McDonald, S., Aragón, P., & Nelimarkka, M. (2024). Configurations of Digital Participatory Budgeting. *ACM Transactions on Computer-Human Interaction*, 31(2). <https://doi.org/10.1145/3635144>
- Pape, M. and Lerner, J. (2016). Budgeting for Equity: How Can Participatory Budgeting Advance Equity in the United States?. *Journal of Deliberative Democracy* 12 (2): 9. <https://doi.org/10.16997/jdd.261>.
- Parés, M. (2011). Fortalezas y debilidades de las experiencias del presupuesto participativo en Barcelona (España). En: C.A. Briseño Becerra, ed., *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*. Guadalajara: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, 85–94.

- Peres, U. D. (2020). Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. *Caderno CRH*, Salvador, 33: 1-20, 27. <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972>.
- Pineda, C. (2018). El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras. *GESEC*, 9(1): 265–292. <https://doi.org/10.7769/gesec.v9i1.687>
- Pineda, C. (2023). Los presupuestos participativos: uso y abuso. En *Democracia. Desenvolvimento, Práticas Participativas e Percepção social* (pp. 205-234). Belem: Universidad de la Amazonia (UNAMA).
- Pineda, C. y Bloj, C. (2025). Relación entre los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y el presupuesto participativo (PP): un círculo virtuoso. *Administración & Desarrollo* 55(1): e1213. <https://doi.org/10.22431/25005227.1213>
- Pineda, C. y Fernández, C. (2004). Presupuesto local y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 28-29, 119-136.
- Pineda, C. y Goldfrank, B. (2023). El presupuesto participativo digital y la cuestión de la deliberación: el caso de “Decide Madrid”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 82: 253-286. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n82.a295>
- Pires, V., & Pineda, C. (2008). Presupuesto participativo: Una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas. *Reala* 308: 207–244. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i308.9702>
- Poplawski, M. and Gawlowski, R. (2023). Participatory Budget as a Method of E-democracy Development or Merely a Voting Tool? *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 71 (1): 269-281, <http://dx.doi.org/10.15804/ppk.2023.01.20>.
- Porko, P.; Mehan, A. ; Kimic, K.; Tappert, S.; Sutter, A. and Petrovski, A. (2025). Participatory Budgeting as an Inclusive Placemaking Driver: Different European and American Practices. En Rotondo et al. (ed.). *Placemaking in Practice Volume 2 Engagement in Placemaking: Methods, Strategies, Approaches*. https://doi.org/10.1163/9789004691919_005
- Rubin, M. M. and Bartle, J. (2023). Equity in Public Budgeting: Lessons for the United States. *Journal of Social Equity and Public Administration* 1 (2):11–25. <https://doi.org/10.24926/jsepa.v1i2.4995>
- Sampaio, R. C. y Peixoto, T. (2013). Electronic participatory budgeting: false dilemmas and true complexities. In: Dias, N. (org.). *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting worldwide*. São Brás de Alportel: Associação In Loco, p. 413-425. <http://www.in-loco.pt/pt/edicoes-inloco/>
- Sartori, R. (2025). The relationship between Participatory Budgeting and territorial justice: a theoretical and practical contribution. *Cadernos Metrópole* 27 (63) e6368227. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2025-6368227-en>
- Sartori, R.; Rodrigues, M.; Serafim, L. y Dowbor, M. (2025). *A quase morte dos Conselhos de OPs? As novas dinâmicas dos orçamentos participativos nos municípios brasileiros*. VI Encontro Internacional Participação Democracia e Políticas Públicas. 6-9 mayo Brasilia.
- Siemionek-Ruskań, M, and Siemionek-Lepczyńska, A. (2025). Environmental Aspects of Participatory Budgeting in Selected Cities in Europe. *Journal of Environmental Management and Tourism*, v. XVI 2 (78): 119-127. [https://doi.org/10.14505/jemt.v16.2\(78\).03](https://doi.org/10.14505/jemt.v16.2(78).03)
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., Röcke, A. y Alves, ML (2013). Presupuesto participativo en todo el mundo. *Diálogo Global*, (25): 1-93.
- Sintomer, Y., Röcke, A., & Herzberg, C. (2016). *Participatory budgeting in Europe: Democracy and public governance*. Routledge.

- Soukop, M.; Saradin, P. and Zapletalová, M. (2021). Participatory Budgeting: Case Study of Possible Causes of Failures, *Slovak Journal of Political Sciences* 21(2):139-160. <https://doi.org/10.34135/sjps.210202>
- Stokan, E.; Hatch, M.E. and Overton, M. (2023). Fifty Years as the Fourth Pillar of Public Administration: A Polycentric Extension of the Social Equity Framework. *Public Administration* 101 (4): 1427–1442. <https://doi.org/10.1111/padm.12888>
- Taylor, C.R.; Afshan, S. and Lawrence, K.L. (2025). Participatory Budgeting for Social Equity: A Comparative Analysis. *Public Administration*, 0:1–18 <https://doi.org/10.1111/padm.13055>
- Tawil, M., Reicher, C., Ramadan, K. Z., and Jafari, M. (2014). Towards more pedestrian friendly streets in Jordan: The case of Al Medina Street in Amman. *Journal of Sustainable Development*, 7(2): 144. <https://doi.org/10.5539/jsd.v7n2p144>
- Tibacuy et al. (2022). Desde la sostenibilidad hasta el desarrollo sustentable: Una radiografía de la evolución del concepto. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 3(2), 1536-1550. <https://doi.org/10.56712/latam.v3i2.200>
- Touchton, M.; Wampler, B. y Spada, P. (2019). The digital revolution and governance in Brazil: evidence from participatory budgeting. *Journal Of Information Technology & Politics*, 16 (2): 154-168. <http://dx.doi.org/10.1080/19331681.2019.1613281>.
- Wampler, B. and Goldfrank, B. (2022). *The Rise, Spread, and Decline of Brazil's Participatory Budgeting: the arc of a democratic innovation*. Cham: Springer Nature.
- Wampler, B., y McNulty, S. (2017). *Participatory Budgeting: Spreading Across the Globe*. Miami: University of Miami.
- Wampler, B.; McNulty, S. and Touchton, W. (2021). *Participatory Budgeting in Global Perspective*. Oxford: Oxford Academic
- Wooldridge, B.; Smith, H. J. M; McCandless, S. A. and Gooden, S. A. (2024). Developing Social Equity Competencies in Public Budgeting and Financial Management Students. In *Teaching Social Equity in Public Administration*. Routledge.

Participación ciudadana en políticas urbanas: Murcia Conexión Sur

Citizen Participation in Urban Policies: Murcia Conexión Sur

Jorge Marín García (Universidad de Murcia, España)
Antonia González Salcedo (Universidad de Murcia, España)

Cita bibliográfica: Marín García, J. y González Salcedo, A. (2026). Participación ciudadana en políticas urbanas: Murcia Conexión Sur. *Disjuntiva*, 7 (2), 85-106. <https://doi.org/10.14198/DISJUNTIVA2026.7.2.6>

Resumen

Este artículo analiza la calidad de la participación ciudadana en el proceso *Murcia Conexión Sur*, impulsado por el Ayuntamiento de Murcia para reconfigurar espacios urbanos tras el soterramiento de las vías del tren en los barrios y pedanías al sur de la ciudad. Partiendo de la utilidad de la participación ciudadana en un contexto de desafección política y tras una revisión bibliográfica que pone en valor el concepto de participación ciudadana y el uso de diversos mecanismos participativos por parte de la Administración local en el proceso de políticas públicas; se han identificado una serie de dimensiones, variables e indicadores para analizar la calidad de este proceso participativo, cuyo análisis ha permitido identificar las principales fortalezas y limitaciones de *Murcia Conexión Sur* y algunos aspectos de mejora de cara al futuro.

Palabras clave

Participación ciudadana; calidad de la participación; políticas públicas; Murcia Conexión Sur.

Abstract

This research work analyzes the qualitative aspects of citizen participation applied to the participatory process *Murcia Conexión Sur*, promoted by the City Council of Murcia in order to reconfigure urban spaces after the underground burial of the train tracks in the city's south neighbourhoods and pedanías. Having in mind the utility of citizen participation in a context of political disaffection and after having made a bibliographical revision that highlights the concept of citizen participation and the possible uses of diverse participative mechanisms by the local administration in the public policy process; an array of dimensions, indicators and variables have been established in order to analyze the quality of this process, whose analysis has allowed us to identify the main strengths and weaknesses of *Murcia Conexión Sur* and some improvement aspects in the near future.

Keywords

Citizen participation; quality of participation; public policies; Murcia Conexión Sur.

1. Introducción

Según datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (2026) de su último *Barómetro de Abril 2026*¹, un 8,3% de murcianos han situado a “*Los políticos, la política y los partidos*” como uno de los tres problemas más importantes en la Región de Murcia. Estos datos arrojan que un importante sector de la ciudadanía de la Región experimenta una sólida desconfianza hacia su *clase política*; desconfianza que ha llevado en España (en un contexto de inestabilidad e incertidumbre) a una mayor *desafección política*, una creciente aversión a los políticos y a la política en general y un pensamiento de que el sistema actual (y los partidos políticos tradicionales) resultan impotentes para canalizar y solucionar unas demandas y necesidades de la ciudadanía cada vez más palpables (Bobbio, 1985, Megías, 2020).

Ante esta creciente “*decepción democrática*” (Clavero y García, 2024), voces como Rodríguez Herrero (2011) señalan que la participación ciudadana en el ámbito local puede ser un instrumento extremadamente útil no sólo para que la política sea más transparente y próxima a los ciudadanos, sino también para que la ciudadanía coopere con los gobiernos locales para elaborar e impulsar políticas públicas que puedan ofrecer soluciones a esas necesidades. Así, se incide también en una mayor legitimación y eficacia de estas políticas y una profundización de la democracia que pueden contribuir a apaciguar el descontento ciudadano con la democracia representativa y el sistema político (Brugué, 2009; Rodríguez Herrero, 2011).

Se podría afirmar que esa visión también ha calado en el Ayuntamiento de Murcia, que en noviembre de 2020 puso en marcha el proceso participativo ciudadano *Murcia Conexión Sur* con el objetivo de que fuera la ciudadanía “empoderada” la que interviniera en las políticas públicas urbanísticas destinadas a rellenar aquellos espacios desiertos tras el soterramiento del tendido ferroviario en los barrios y pedanías del sur del municipio.

La pregunta que se hace este artículo, sin embargo, es si este proceso participativo es de *calidad*. Para ello, se va a recopilar información encuadrada en cuatro dimensiones que comprenden una serie de indicadores que arrojarán luz sobre la *calidad* del proceso participativo *Murcia Conexión Sur* y cuáles han sido el papel e incidencia reales de la ciudadanía en éste.

2. Marco teórico

1. Participación ciudadana en el ámbito local: beneficios y limitaciones

En primer lugar, cabe preguntarse qué es exactamente la *participación ciudadana*, pues es el concepto central en torno al cual gira este artículo. La literatura coincide en definir la *participación ciudadana* como una serie de instrumentos y/o procedimientos impulsados por las instituciones (principalmente a nivel local) o grupos de ciudadanos organizados con el objetivo de fomentar la deliberación de la ciudadanía para gestionar conflictos públicos y proponer soluciones colectivas a problemas o políticas públicas concretas (Parés, 2009; Bergantiños *et al.*, 2011; Cernadas *et al.*, 2017). En un clima de apertura institucional, se configura como una *mentalidad* o cultura política que vincula a las instituciones al diálogo ciudadano y que apacigua el afán de la ciudadanía por actuar políticamente al margen de las elecciones y los partidos políticos *complementando* las formas tradicionales de democracia representativa (Brugué, 2007; Brugué, 2008; Bergantiños, 2011).

La participación ciudadana se está desarrollando en mayor medida en el ámbito local ante creciente fenómeno de *repolitización de lo local*, que aprovecha que este nivel de la Administración es el más próximo al ciudadano para impulsar un modelo de democracia más deliberativo y transparente, en el que la propia ciudadanía se relacione para encontrar soluciones para sus necesidades más cercanas (Rodríguez Herrero, 2011). A su vez, en este nivel es más probable y posible que se incorpore a estos mecanismos y procesos a ciudadanos anónimos y no organizados

1. Disponible en <https://www.cemopmurcia.es/wp-content/uploads/2026/03/INFORME-BAROMETRO-INVIERNO-25-26.pdf>

(Navarro Gómez, 2002), algo que suele obviarse en muchas experiencias participativas (Rodríguez Herrero, 2011; Castellà y Jorba, 2005; Cernadas *et al.*, 2013). Por otra parte, la creciente *descentralización administrativa* en favor del nivel de gobierno local permite intentar ofrecer soluciones a problemáticas con servicios y equipamientos básicos urbanos o a cuestiones urbanísticas (Rodríguez Herrero, 2011): cuanto más se delegue en el nivel local y más delegue el nivel local en los ciudadanos, mejor terreno habrá para que la participación ciudadana florezca.

La pregunta que sería conveniente hacerse, sin embargo, es en qué beneficia realmente la participación ciudadana a las instituciones y a la ciudadanía, y si sus limitaciones o taras exceden o no a dichos beneficios.

La participación ciudadana institucionalizada persigue principalmente dos objetivos (Parés y March, 2013). Por un lado, mejorar el diagnóstico de las necesidades sociales para diseñar políticas públicas más eficaces y una Administración más cercana y transparente (Fung, 2004; Parés y Resende, 2009; Arenilla, 2011; Rodríguez Herrero, 2011; Bergantiños, 2011; González Salcedo y Mayor, 2021). Por otro, fomentar una mayor cultura cívica, incrementando el conocimiento de los ciudadanos sobre los problemas públicos y su corresponsabilidad, lo que refuerza la legitimidad de las políticas implementadas (Norris, 1999; Beierle, 1999; Pharr y Putnam, 2000; Mouffe, 2003; Ruano, 2010; Arenilla, 2011). En este sentido, una ciudadanía más implicada favorece soluciones más innovadoras y eficaces (Held, 2001). Además, la participación puede impulsar el asociacionismo y la implicación de nuevos sectores sociales, especialmente aquellos tradicionalmente excluidos (Arenilla, 2011; Font *et al.*, 2011; Abers, 2001; Nylen, 2002; Smith *et al.*, 2007; Parés y Resende, 2009).

Sin embargo, algunos autores advierten de su uso instrumental por parte de gobiernos locales, ya sea para legitimar decisiones polémicas o mantener el poder en contextos de inestabilidad (Cernadas *et al.*, 2017; Navarro, 1999). También señalan un desplazamiento hacia una “gestión de la participación”, donde se priorizan mecanismos controlados por la Administración y de carácter consultivo, limitando la autonomía ciudadana y excluyendo voces críticas (Cernadas *et al.*, 2017; Vergé, 2007). Pese a estas limitaciones, existe consenso en que los beneficios de la participación ciudadana superan sus inconvenientes y que constituye un valor fundamental en sí mismo (Subirats, 2001; Alguacil, 2006; Font y Galais, 2011).

La participación ciudadana es susceptible de plasmarse en una gran variedad de procesos y mecanismos para incentivar la participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones e implementación de políticas públicas, sobre todo en el ámbito local (Gomà y Font, 2001).

Tabla 1. Tipos de fórmulas de participación en los municipios españoles

	Participación de base asociativa		Participación mixta	Participación de base personal	
	De carácter <i>sectorial</i>	De carácter <i>territorial</i>		De tipo <i>intensivo</i>	De tipo <i>extensivo</i>
Participación en el diagnóstico de problemas y la formación de la agenda	Fóruns y Mesas sectoriales de entidades		Planes estratégicos Procesos participativos temáticos: AL-21, PEL...	Fóruns temáticos Círculos de estudio Conferencias 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: elaboración propia a partir de Gomà y Font (2001)

La Tabla 1 recoge una clasificación representativa de los mecanismos de participación ciudadana en los municipios españoles. Según Gomà y Font (2001), pueden distinguirse tres tipos: participación de base asociativa (a través de asociaciones), de base personal (participación directa de ciudadanos, como en jurados ciudadanos o presupuestos participativos) y mixta (combinación de ambas, como en planes estratégicos o Agendas Locales 21).

La participación asociativa puede ser sectorial (centrada en problemáticas específicas, como los consejos sectoriales) o territorial (referida a un ámbito geográfico, como consejos de barrio o distrito). Por su parte, la participación personal se divide en intensiva (grupos reducidos que abordan temas concretos) y extensiva (orientada a una participación amplia de la ciudadanía). Además, los mecanismos participativos pueden situarse en distintas fases de la gestión pública: diagnóstico y definición de la agenda, toma de decisiones e implementación de políticas, o gestión de servicios y equipamientos.

Todo ello se enmarca en el concepto de gobernanza (López Palazón, 2022), que refleja la transición desde modelos administrativos jerárquicos hacia formas de gobierno más horizontales, participativas y bidireccionales, en las que la ciudadanía adquiere una mayor capacidad de influencia sobre la acción pública (Kooiman, 1993; Navarro Gómez, 2002). En este contexto, las administraciones públicas han incorporado progresivamente mecanismos orientados a favorecer la interacción entre instituciones, actores sociales y ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

Esta evolución comenzó con iniciativas como las Agendas Locales 21 (Font y Subirats, 2001) y posteriormente se amplió a una gran diversidad de instrumentos participativos, entre los que destacan los planes estratégicos, comunitarios o urbanísticos. A través de estos mecanismos, los gobiernos locales incorporan múltiples actores al diseño y desarrollo de las políticas públicas, especialmente en situaciones caracterizadas por una elevada complejidad o incertidumbre (Blanco y Gomà, 2002; Parés y Resende, 2009; Subirats et al., 2009). En los últimos años, este enfoque ha adquirido una relevancia creciente en el ámbito de las políticas urbanas vinculadas a la sostenibilidad y a las transiciones ecológicas. Numerosos estudios subrayan que la legitimidad y eficacia de las actuaciones relacionadas con la movilidad, la energía, la regeneración urbana o la adaptación al cambio climático dependen en gran medida de la implicación activa de la ciudadanía tanto en los procesos de decisión como en la implementación de las transformaciones propuestas (Frantzeskaki et al., 2022; Bulkeley y Castán Broto, 2013).

Desde esta perspectiva, experiencias como Murcia Conexión Sur pueden interpretarse como expresiones de estas nuevas formas de gobernanza urbana, en las que la participación ciudadana se configura como un elemento central para afrontar problemas públicos complejos y promover procesos de transformación territorial con una mayor legitimidad.

2. Medición de la calidad de la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas

La *calidad* de la participación es un concepto que ha adquirido múltiples facetas y matices y ha sido ampliamente discutido por los expertos en participación ciudadana a lo largo de estas últimas décadas. Castellà y Jorba (2005) distinguen dos dimensiones sobre las que analizar la calidad de un proceso participativo: la *realización* de la experiencia participativa, y los *resultados* de esta experiencia. En torno al primer ámbito, ponen el foco en que los *objetivos* planteados al inicio sean claros y se cumplan al final; y que se cuente con consenso político interno y consenso externo con la sociedad civil y otros actores relevantes, fomentando que la organización del proceso sea *transversal* entre distintas áreas de la Administración y *plural* al incorporar a la sociedad civil y expertos externos.

A su vez, también se enfatiza que no sólo se busque la *participación* del mayor número de ciudadanos posible, sino también que la masa participante comprenda todo tipo de perfiles sociodemográficos y posturas sobre las cuestiones tratadas; y respecto al diseño y desarrollo del proceso participativo, se valora que la información proceda de distintas fuentes; que se fomente una deliberación más activa, equitativa y decisiva de los ciudadanos a través de diversas herramientas más allá de la mera consulta; que el propio proceso participativo se encuentre interrelacionado con otras iniciativas participativas u órganos estables de participación en su territorio, y que el diseño de las diversas fases del proceso se adapte según las necesidades de los participantes.

Por otro lado, al evaluar los *resultados* de la experiencia participativa, no sólo se buscan resultados sustantivos en la forma de un Plan o Proyecto concreto que plantee acciones materiales a realizar en un futuro, sino que durante el desarrollo del proceso se estrechen e intensifiquen las relaciones y el diálogo entre todos los participantes y entre los participantes y las instituciones municipales (Castellà y Jorba, 2005). Además, se identifica que la existencia de un área institucional específica dedicada a la participación ciudadana municipal no sólo influye en un mayor cumplimiento de los objetivos propuestos, sino también en la calidad de todo el proceso.

Parés y Castellà (2009), valiéndose de las aportaciones anteriores de Castellà y Jorba (2005), Anduiza y Maya (2005) y otros autores, elaboran una *caja de herramientas* para la evaluación de la calidad democrática de los procesos participativos que comprende cinco ámbitos.

Atendiendo a la *coordinación* del proceso, se añaden como criterios de calidad la manifestación explícita de *compromiso político* de las instituciones con los resultados que surjan del proceso, la existencia de *coliderazgo* en el seno del órgano promotor del proyecto participativo, y la dotación suficiente y planificada de *recursos* económicos y humanos para acometer el proceso.

En el ámbito de los *participantes* del proceso, no sólo se concuerda con otros autores en valorar la *extensión* del proceso y la *diversidad* de perfiles participantes, sino que además se resalta la importancia de una adecuada *representación* que los participantes asociados deben ejercer de los intereses y posturas de sus organizaciones.

En torno a la *temática* del proceso, por su parte, se afirma que un proceso participativo de calidad debe girar en torno a cuestiones que sean *relevantes* no sólo bajo la percepción de los participantes, sino también en cuanto al peso presupuestario que tengan para la Administración organizadora, además de tenerse en cuenta de qué actor o actores procede la demanda que ha favorecido la puesta en marcha del proceso participativo.

Observando ahora el *método participativo*, se aprecia cualitativamente que el *grado de participación* de la ciudadanía que toma parte del proceso sea lo más cercano posible a la información, deliberación y decisión en el proceso de políticas públicas; que dichos participantes puedan realizar *proposiciones* que sean tenidas en cuenta a lo largo de las sesiones; y que se pongan en práctica técnicas de *deliberación* que permitan la generación de nuevas ideas y puntos de vista entre los participantes y una mayor profundidad del debate, además de que se realice una *evaluación* posterior del proceso participativo que incorpore en su elaboración a los propios participantes.

Y en cuanto a las *consecuencias* del proceso, Parés y Castellà (2009) no sólo se preocupan por la *incidencia* que éste tenga a la hora de generar resultados sustantivos sobre los que los participantes hayan intervenido y que respondan a sus necesidades, sino también por la *supervisión pública* de esos resultados (y de su seguimiento y puesta en conocimiento a los participantes), y por qué los participantes perciban que han *aprendido* y mejorado sus conocimientos y capacidades al respecto de la temática participada gracias al proceso.

Con todo esto, se puede contar con herramientas y recursos de sobra para evaluar cómo de cerca se encuentra *Murcia Conexión Sur* de ser un proceso participativo *de calidad*, teniendo a su vez en cuenta las limitaciones que se han tenido que afrontar a lo largo de este trabajo y el contexto en el que se encuentra inmerso este proceso.

3. Metodología y marco analítico

Tras este repaso bibliográfico, la principal pregunta de nuestra investigación es si *Murcia Conexión Sur* puede considerarse un proceso que favorece una participación de *calidad*. Para cumplimentar esto, se ha considerado que lo más conveniente es enfocarlo desde una metodología predominantemente *cualitativa* y de carácter *exploratorio*; teniendo en cuenta la multidimensionalidad del concepto de *calidad de la participación* (Anduiza y Maya, 2005), y buscando un análisis en profundidad del desarrollo de este proceso participativo en el que se exploren las diversas motivaciones tanto de los organizadores como de los participantes.

Así, además del análisis documental de diferentes actas de *ágoras ciudadanas* y documentos públicos relacionados con el proyecto a la par que de noticias de diferentes medios de comunicación como fuentes secundarias, se han realizado entrevistas en profundidad a una informantes clave relacionados con el proceso y se ha trasladado un cuestionario a los diferentes participantes registrados en las *ágoras ciudadanas* realizadas entre 2024 y 2025.

En total, se han realizado 3 entrevistas en profundidad semi-estructuradas y 5 cuestionarios, a diferentes perfiles políticos y técnicos del Ayuntamiento de Murcia, expertos de la Universidad de Murcia; y diversos participantes del proceso provenientes del ámbito vecinal, cultural y educativo.

Toda esta información se encamina a responder a una serie de variables dentro de un conjunto de indicadores que se encuadran a su vez en cuatro ámbitos elegidos de entre algunos de los diferentes sistemas de evaluación de la calidad de la participación mencionados en apartados anteriores, cómo se pueden observar resumidos en la Tabla 2 a continuación:

Tabla 2. Dimensiones e indicadores de análisis de la calidad de la participación

Dimensión	Variable	Indicador
Quién participa	Extensión	% de participantes sobre el total de la población de referencia
		% de actores <i>organizados</i> sobre el total de actores de referencia
	Representatividad	% de mujeres sobre el total de participantes
		% de extranjeros sobre el total de participantes
	Apertura	Grado de apertura del proceso: <i>abierto, cerrado o mixto</i>
Sobre qué se participa	Relevancia	% de presupuesto afectado por el resultado del proceso sobre el total del presupuesto anual del municipio
		Valoración subjetiva de los participantes de la relevancia de la cuestión sobre la que se participa
	Procedencia	Ámbito del que procede la demanda para someter un determinado tema a participación ciudadana
Cómo se participa	Implicación de actores relevantes	Rechazo explícito hacia el proceso por uno o más partidos políticos relevantes en el municipio
		Rechazo explícito hacia el proceso por uno o más colectivos o grupos sociales relevantes para el proceso
		Rechazo explícito hacia el proceso por uno o más técnicos municipales relevantes para el proceso
		Existencia de un grupo promotor <i>plural</i> del proceso
		Existencia de empresas, entidades o profesionales externos en la organización del proceso
	Integración en la participación ciudadana local	Relación del proceso con otros procesos o iniciativas de participación ciudadana en el municipio
		Relación del proceso con otros órganos estables de participación ciudadana en el municipio
	Recursos humanos y materiales destinados	Presupuesto (en euros) destinado a la actividad participativa
		Número de meses de trabajo a tiempo completo dedicados a la organización y realización del proceso
	Evaluación pública del proceso	Existencia de una evaluación del proceso que haya incorporado a los participantes
	Deliberación y expresión libre de los participantes	Porcentaje de tiempo dedicado a la deliberación sobre el total de tiempo del proceso
		Existencia de herramientas para la expresión anónima de opiniones y preferencias por los participantes
	Margen de decisión de los ciudadanos	Presencia en el proceso de <i>información, deliberación y decisión</i>
		Capacidad efectiva de los participantes de influir en los contenidos del proceso

Dimensión	Variable	Indicador
Consecuencias del proceso	Cumplimiento de decisiones y acuerdos tomados	Existencia de un órgano de seguimiento de las decisiones y acuerdos tomados en el proceso
		Existencia de un acto de devolución de los resultados o de rendición de cuentas hacia la ciudadanía
	Incidencia de la participación	Existencia de un documento de resultados sustantivos del proceso
		Grado de conversión de los resultados en acciones, programas o políticas públicas
	Aprendizaje de los agentes participantes	Existencia de sesiones de capacitación a los participantes del proceso

Fuente: elaboración propia a partir de Anduiza y Maya (2005), Castellà y Jorba (2005), OIDP (2007) y Parés y Castellà (2009)

La primera dimensión (*quién participa*) analiza las diferentes características de los participantes de *Murcia Conexión Sur* de acuerdo a tres variables. La primera es la *extensión* del proceso, buscando la participación del mayor número de ciudadanos y actores organizados (ej. asociaciones) de la ciudad posibles.

La segunda es la *representatividad* del proceso, analizando en qué grado el grupo de población participante se asemeja al total de la población del ámbito territorial de referencia, con especial atención a la inclusión de ciertos colectivos generalmente marginalizados en este tipo de procesos: sin embargo, debido a la falta de un registro público de los datos sociodemográficos de los participantes, sólo se calculará el porcentaje de mujeres y de extranjeros participantes sobre el total de participantes del proceso.

La tercera variable de esta dimensión es la *apertura* del proceso participativo, identificando tres grados de apertura (OIDP, 2007): *abierto* (todo ciudadano al que va dirigido el proceso o que se siente afectado o interesado por la temática sobre la que versa puede participar en las sesiones de éste), *cerrado* (sólo participan en las sesiones un conjunto de participantes escogido previamente por la organización) o *mixto* (se combinan sesiones abiertas con otras restringidas a una selección de participantes).

La segunda dimensión que se contempla es *sobre qué se participa*, atendiendo a tres variables. Respecto a la primera, en el análisis de la *relevancia* de los temas o problemáticas sometidas a participación sirve como indicador de calidad un mayor peso presupuestario local destinado a acciones o políticas resultantes del proceso, además de haberse usado fuentes secundarias para conocer la valoración subjetiva de los participantes de la relevancia de éste.

Y cuando hablamos de la *procedencia* de la cuestión, nos preguntamos si la demanda que ha impulsado el proceso participativo proviene de ámbitos gubernamentales, técnicos, políticos al margen del Gobierno municipal, o de la sociedad civil (Parés y Castellà, 2009): en esta línea, un proceso participativo impulsado y construido *de abajo a arriba* desde la propia ciudadanía puede llevar a tanto a una mayor incidencia ciudadana en la toma de decisiones como a una mayor calidad democrática del proceso (Della Porta, 2008).

La tercera dimensión responde a *cómo se participa*: por su sustancialidad, consta de 6 grandes variables, profundizando ahora en tres de ellas. En primer lugar, buscamos identificar si hay sectores políticos o sociales cuya opinión negativa del proceso puede disuadir de la participación y reducir la legitimidad del proceso y de sus resultados, y si existen *técnicos* municipales que pueden reducir la esperanza de vida de éste por su falta de colaboración (Anduiza y Maya, 2005). A su vez, en los otros dos indicadores de esta variable entendemos que un grupo promotor *plural* es uno que esté compuesto por perfiles tanto procedentes de la sociedad civil como de carácter político y técnico; un aspecto que junto a la participación de entidades o profesionales de la participación ciudadana externos a la Administración impulsora del proyecto contribuyen a reforzar la calidad del proceso participativo (Castellà y Jorba, 2005).

Posteriormente, en la variable sobre *deliberación y expresión libre de los ciudadanos* se busca analizar si los participantes han podido deliberar entre ellos y opinar sin ningún tipo de condicionantes o limitaciones

(Anduiza y Maya, 2005): para ello, se pone el foco en si el porcentaje de tiempo destinada en el proceso a la deliberación entre los ciudadanos sobre el total de horas que éste abarca es (por lo menos) igual en proporción a aquel dedicado a actividades de información y formación, y si existen dentro de las sesiones del proceso herramientas que permitan a los ciudadanos participantes expresar sus opiniones anónimamente para evitar posibles condicionamientos.

Y en último lugar, resulta crucial analizar también cuál es el *margen de decisión* que el proceso participativo deja a los ciudadanos, hasta qué punto han tenido una capacidad real de *influir* en las cuestiones sobre las que se participa e intervenir en la toma de decisiones resultante (Anduiza y Maya, 2005). Así, por un lado se observa cómo de balanceada es la presencia en el proceso participativo de la *información*, la *deliberación* y la *decisión* según la escala de Arnstein (1969) explicada anteriormente, valorando si el proceso comprende:

1. Sólo información
2. Sólo deliberación
3. Sólo decisión
4. Información y deliberación
5. Información y decisión
6. Deliberación y decisión
7. Información, deliberación y decisión

Se entiende, por tanto, que un proceso participativo de calidad es aquel que comprende estos tres niveles de participación, o por lo menos se acerca a ello (Anduiza y Maya, 2005). Por otro lado, también se observa como indicador si los ciudadanos participantes pueden introducir nuevos temas a tratar a lo largo de las sesiones del proceso o diferentes mecanismos participativos que complementen a los ya previstos desde la organización, o si por el contrario estas cuestiones y herramientas vienen ya prefijadas.

Por último, la cuarta dimensión se centra en las *consecuencias* del proceso participativo. Así, se han identificado tres grandes variables a analizar: el *cumplimiento de las decisiones y acuerdos tomados* (monitorizado por un órgano asociado a la organización del proceso y reflejado en un acto de devolución de cómo las aportaciones de la ciudadanía se han tenido en cuenta en los principales resultados del proceso); la *incidencia* de la participación recogida en algún documento (ej. actas, planes, memorias...) y medida en la puesta en marcha de programas, acciones o políticas públicas concretas a raíz del proceso; y el *aprendizaje de los agentes* mediante sesiones de capacitación o materiales otorgados a éstos (aunque lo ideal hubiera sido complementarlo con las valoraciones subjetivas de los participantes de su nivel de aprendizaje previas y posteriores a su participación).

Por tanto, este marco analítico nos va a poder permitir conocer cómo de cerca está *Murcia Conexión Sur* del ideal normativo puro explicitado en este artículo, sabiendo ya de antemano que ningún proceso participativo real va a corresponderse enteramente con éste y que todos son susceptibles de desaciertos y limitaciones que deben servir como un punto de apoyo para mejorar de cara al futuro. La calidad, así, se entiende siempre como un compendio de diferentes atributos que *suman*, pero que tampoco desvirtúan por completo a un proceso participativo si éste no cuenta con alguno de ellos.

4. Análisis del caso de estudio

1. Introducción: ¿qué es Murcia Conexión Sur?

Para comprender Murcia Conexión Sur, es necesario situarlo en el contexto de la movilización vecinal por el soterramiento de las vías del AVE en el sur de Murcia. Desde 2012, la Plataforma Pro-Soterramiento lideró protestas contra la propuesta del Ministerio de Fomento de construir un muro que dividiría varios barrios. Las movilizaciones, inicialmente semanales, se intensificaron hasta volverse diarias en 2017, con episodios de

fuerte conflictividad. Finalmente, en 2019 se firmó un convenio entre ADIF, el Ministerio y la Sociedad de Alta Velocidad para financiar el soterramiento, atendiendo las reivindicaciones ciudadanas.

En este contexto, Murcia Conexión Sur nace en 2020 como un proceso participativo promovido por el Ayuntamiento de Murcia para implicar a ciudadanía y asociaciones en el diseño de las actuaciones urbanísticas sobre los terrenos liberados tras el soterramiento, en diversos barrios del sur de la ciudad. El proyecto se enmarca en una lógica de gobernanza multinivel, incorporando la colaboración entre administraciones, ciudadanía y la Universidad de Murcia, y siguiendo enfoques europeos de desarrollo urbano sostenible.

Durante 2020 y 2021 se desarrolló una amplia batería de mecanismos participativos: reuniones con colectivos sociales, foros de expertos para definir criterios técnicos, paneles sociales con actores institucionales y asociativos, ágoras virtuales por barrios para recoger necesidades y propuestas, foros de barrio y encuestas ciudadanas tanto online como presenciales. Estas herramientas permitieron estructurar las aportaciones vecinales en líneas estratégicas del proyecto.

Tras una interrupción entre 2021 y 2023 por cambios políticos, el proceso se retoma en 2023 con la creación de un Grupo de Acción Local que integra representantes políticos, técnicos y sociales. En esta nueva fase se reactivan las reuniones con asociaciones y se introducen nuevas iniciativas como exposiciones itinerantes para devolver resultados a la ciudadanía, acompañadas de ágoras presenciales donde se recogen nuevas propuestas en ámbitos como conectividad, dimensión social, productiva y urbanística.

2. Resultados

2.1. *Quién participa*

Antes de entrar en la valoración de los diversos indicadores y apartados que componen esta dimensión de la calidad de la participación, se debe realizar una aclaración: dado que todavía no se han hecho públicas las actas de las *ágoras ciudadanas* celebradas entre 2024 y 2025, en los dos primeros indicadores (*extensión* y *representatividad*) se tendrá en cuenta únicamente la participación registrada en las actas públicas de las *ágoras virtuales*.

2.1.1. *Extensión*

Este primer apartado cuenta con un *hándicap* ya de salida, y es que la participación en las *ágoras virtuales* (y, posteriormente, también en las *ágoras ciudadanas* presenciales) era limitada a un número concreto de representantes de entidades y colectivos que los respectivos Presidentes de las Juntas Municipales habían valorado de antemano. Por ende, no se buscaba que representara el mayor número de personas posibles, sino que se escuchara a un determinado conjunto de personas que supuestamente plasmaban el tejido social y ciudadano de sus respectivos barrios o pedanías.

Así, las *ágoras virtuales* preveían la participación de entre 6 y 8 participantes (incluyendo al respectivo Presidente de la Junta Municipal o de Distrito), sumando en total 65 participantes a lo largo de 9 ágoras: utilizando los datos sociodemográficos proporcionados por la propia organización durante esas fechas², constituían aproximadamente un 0,09% de los 74.389 habitantes que comprendían estos barrios y pedanías.

2. Disponibles en <https://www.murciaconexionsur.es/documentacion/>

Tabla 3. Número de participantes, representantes colectivos y vecinos individuales por ágora virtual

	Nº participantes	Nº representantes colectivos	Nº vecinos individuales
Barrio del Carmen	8	8	0
San Pío X	7	5	2
Nonduermas	7	5	2
Infante Dº Juan Manuel	8	7	1
Barrio del Progreso	6	6	0
Santiago el Mayor	6	6	0
Barriomar	8	7	1
Los Dolores	7	6	1
Patiño	8	8	0

Fuente: elaboración propia a partir de las actas públicas de las ágoras virtuales en murciaconexionsur.es

Atendiendo a estas mismas *ágoras* y como refleja la Tabla 3, también se ha de resaltar que la mayoría de participantes lo hacían en representación de algún colectivo o entidad, por una decisión consciente de la organización del proceso: concretamente el 89,2% del total de 65 participantes, siendo las *ágoras virtuales* de San Pío X y Nonduermas las que contuvieron una mayor cantidad de vecinos participantes a título individual. Atendiendo a las *ágoras ciudadanas* celebradas entre 2024 y 2025, este porcentaje de actores organizados sobre el total de actores participantes será del 100%, configurando a *Murcia Conexión Sur* como un proceso de participación de base *asociativa*.

Por su parte, a la finalización de la primera fase de *Murcia Conexión Sur* en diciembre de 2020, se afirmó que se habían completado un total de 600 encuestas individuales, tanto *online* como en las urnas depositadas en los comercios de los barrios y pedanías afectados por el proyecto.

2.1.2. Representatividad

La *representatividad*, por tanto, puede afirmarse que ha sido el eje sobre el que se ha articulado la participación en este proceso; así, se va analizar la estructura de género y de nacionalidad de los participantes de las *ágoras virtuales* y de los *foros de barrio* celebrados ambos entre 2020 y 2021, y la representatividad de estos mismos datos para cada barrio y pedanía a fecha de 2020.

Tabla 4. Número de hombres, mujeres y extranjeros participantes en las ágoras virtuales de cada barrio y pedanía

	Nº mujeres	Nº hombres	Nº Extranjeros
Barrio del Carmen	5	3	2
San Pío X	3	4	3
Nonduermas	2	5	0
Infante Dº Juan Manuel	3	5	0
Barrio del Progreso	4	2	0
Santiago el Mayor	1	5	1
Barriomar	1	7	0
Los Dolores	4	3	0
Patiño	3	5	0

Fuente: elaboración propia a partir de las actas públicas de las ágoras virtuales en murciaconexionsur.es

De este modo, por un lado, puede observarse que mientras que en algunas ágoras (Barrio del Carmen, Barrio del Progreso y Los Dolores) han participado más mujeres que hombres, la tónica habitual ha sido al revés: en casos como las de Santiago el Mayor y La Purísima-Barriomar, el porcentaje de mujeres es menor del 25%. Por su parte, las únicas ágoras que presentan una distribución de género paritaria de entre 40-60% de cada género son las celebradas para San Pío X y Los Dolores. Asimismo, según datos de 2017 del análisis socioeconómico dentro del documento *Definición de estrategias de revitalización para la zona sur de la ciudad*³, la tasa de masculinidad de la Zona Sur de la ciudad de Murcia era de 101,65, mientras que la tasa de masculinidad media de estas ágoras virtuales es de 233,52. Por tanto, se puede observar una sobrerrepresentación del colectivo de género masculino en estas sesiones, especialmente en Santiago el Mayor y Nonduermas, cuya tasa de masculinidad total presentaba una población ligeramente feminizada.

Por otro lado, la media de participantes extranjeros en las ágoras virtuales fue de un 9,4%; mientras, según el análisis socioeconómico ya mencionado el porcentaje de población extranjera en la Zona Sur de Murcia era del 20,36%. Así, se observa una cierta infrarrepresentación de la población extranjera: sólo en 3 de las 9 ágoras estuvo presente algún participante de estas características. De estos tres barrios, es en la ágora del Barrio del Carmen en la que se consigue un porcentaje de participantes extranjeros más parecido al presentado en su barrio por aquel entonces (25% y 20,51%, respectivamente); a su vez, destaca cómo no se incorporó ningún participante extranjero en la ágora correspondiente a La Purísima-Barriomar, un barrio que sin embargo presentaba la tasa de población extranjera más alta de los nueve barrios y pedanías (33,7%).

Tabla 5. Número de hombres, mujeres y extranjeros participantes en los foros de barrio realizados entre 2020 y 2021

	Nº mujeres	Nº hombres	Nº Extranjeros
Foro 1 (03/12/20)	4	2	1
Foro 2 (0/12/20)	2	5	0
Foro 3 (21/01/21)	2	4	0
Foro 4 (27/01/21)	4	3	0

Fuente: elaboración propia a partir de los programas de los foros de barrio en murciaconexionsur.es

En otro orden de cosas y según los datos mostrados en la Tabla 5, la participación en los 4 *foros de barrio* realizados a lo largo de dos ediciones (2020 y 2021) presenta una paridad de cada género de 60%-40% (con un 46,2% total de mujeres participantes), y se reflejó una tasa de masculinidad de las cuatro sesiones de 116,67 (más cercana a la tasa de masculinidad de 101,65 presentada en la Zona Sur en 2017). Otra cuestión es si se observa la intervención de participantes extranjeros, que será del 3,8% total, con una sola participante extranjera en la primera edición de 2020.

Con todo esto (y a falta de más datos), se puede concluir que la *representatividad* del proceso participativo en su primera fase arroja aspectos de mejora tanto en paridad de género como en presencia de población extranjera en las ágoras virtuales; en los *foros de barrio* se corrigió el primer problema, pero se ahondó aún más en el segundo.

2.1.3. Apertura

Como ya se ha ido adelantando a lo largo de la exposición de este trabajo, *Murcia Conexión Sur* ha sido un proceso preeminentemente *cerrado*, reportando los participantes consultados en los cuestionarios que el conjunto de participantes era previamente acordado. De hecho, una de las limitaciones que reconoce el Entrevistado 2 es

3. Disponible en <https://www.murciaconexionsur.es/wp-content/uploads/2020/11/Ana%CC%81lisis-Socioecono%CC%81mico-SElMayor-SPio-Barriomar.pdf>

que podría haber sido mucho más efectivo haber trabajado de forma independiente cada uno de los ámbitos sectoriales que toca el proyecto con actores distintos, pero reconoce como también lo hace la Entrevistada 1 que el conjunto de actores a los que se les permitía participar en las *ágoras ciudadanas* ya venía dado por los Presidentes de las Juntas Municipales: la única directriz que se les aportó desde el Ayuntamiento y la Cátedra, es que fueran expertos o importantes conocedores de al menos una de las cuatro dimensiones sobre las que podían versar las aportaciones ciudadanas (*urbanística, productiva, social o cultural*).

Así, aunque el Entrevistado 2 reconozca que muchas veces los pedáneos pueden no saber identificar del todo si los participantes que escogen son realmente expertos en una determinada materia (lo cual les puede llevar luego a hablar de cosas sobre las que no conocen tanto o que no les afectan tan de lleno), también se reconoce que estos alcaldes pedáneos suelen reconocer cuáles son los actores más destacados y representativos de su ámbito de influencia de una manera muy intuitiva y acertada.

De este modo, si bien cualquier vecino podía visitar las exposiciones itinerantes sobre el proyecto *Conexión Sur*, y cualquier ciudadano en 2020 y 2021 podía ver (tanto presencialmente como vía Youtube) los diferentes *foros de barrio*, la participación directa en las diferentes actividades y mecanismos participativos del proceso ha sido *cerrada*. Aun así, cabe destacar que la publicidad y transparencia al conjunto de la ciudadanía respecto el contenido de estas actividades ha estado presente en todo momento.

2.2. Sobre qué se participa

2.2.1. Relevancia

Si observamos el Estado de Gastos del Presupuesto General del Ayuntamiento de Murcia para el año 2025, encontraremos dentro del Presupuesto de la Concejalía de Planificación Urbanística, Huerta y Medio Ambiente (en el centro gestor 098 *Proyecto Estratégico Conexión Sur*) un gasto previsto de 8.000.000€ encuadrado en el Capítulo 8 (Activos financieros), dentro del programa “*Desarrollo y revitalización de barrios del sur*”, en concepto de préstamos hacia el Estado.

Por su parte, se prevé en este mismo Estado de Gastos unos gastos totales por valor de 535.209.046€; restando de esos gastos totales aquellos encuadrados en los capítulos 1 (Gastos de personal) y 2 (Gastos corrientes en bienes y servicios) que componen la mayor parte del presupuesto de gastos, el proceso *Murcia Conexión Sur* supone alrededor del 5,8% de dichos gastos: una cifra nada desdeñable.

Por otro lado, aunque lo ideal hubiera sido recabar como fuentes primarias las opiniones de los diferentes participantes en el proceso sobre qué relevancia otorgan a las cuestiones que trata el proceso, gracias la Entrevistada 1 podemos saber que durante la primera fase del proyecto se realizaron una serie de estudios al respecto por parte de la C.A.U.D.E.L. en el marco de la Agenda Urbana 2030. Sus resultados, presentados en diciembre de 2020 ante el Consejo Social de la Ciudad, mostraban que los ciudadanos habían valorado (en una escala del 1 al 10) que *Murcia Conexión Sur* se encontraba entre los cuatro proyectos estratégicos que se estaban llevando a cabo que más decisivos creían que iban a ser para la siguiente década, con una puntuación de 7,76.⁴

2.2.2. Procedencia

Hablando con la Entrevistada 1, de perfil político y estrechamente relacionada con este proceso participativo desde sus inicios, se comenta que la iniciativa del proceso participativo procede del mismo Equipo de Gobierno

4. <https://www.murciaconexionsur.es/el-consejo-social-de-la-ciudad-valora-conexion-sur-como-uno-de-los-proyectos-estrategicos-para-la-proxima-decada/>

municipal liderado por el alcalde José Ballesta, donde se entiende desde el primer momento que *“la participación ciudadana tiene que convertirse en el motor del desarrollo urbano dentro del proyecto estratégico Conexión Sur”*, y que *“la iniciativa (...) tiene que hacerse de la mano de los vecinos”*.

Así, si bien existen numerosos colectivos ciudadanos que han ido articulando demandas respecto a sus barrios o pedanías a lo largo de las últimas décadas (muchos encuadrados en la ola de movimiento vecinal presente en las protestas por el soterramiento entre 2012 y 2017), sin la iniciativa del Ayuntamiento de Murcia, ni este proceso no se habría puesto en marcha, ni sus aportaciones se habrían incluido dentro de proyectos técnicos tangibles.

El papel aquí de la Cátedra de Agenda Urbana y Desarrollo Estratégico Local, como bien resalta el Entrevistado 2, ha sido principalmente de articulación de las propuestas ciudadanas para su traslado a los servicios municipales correspondientes: la Cátedra podía diseñar y escoger los instrumentos de participación a utilizar en cada momento, pero siempre teniendo en cuenta ciertas directrices desde el Ayuntamiento sobre por dónde se debía orientar el proceso.

2.3. Cómo se participa

2.3.1. Implicación de actores relevantes

En primer lugar, cabe analizar cuáles fueron (y han sido posteriormente) las reacciones de los principales partidos políticos con representación en el Ayuntamiento de Murcia desde el inicio de *Murcia Conexión Sur* hasta la actualidad, teniendo en cuenta el *impasse* del proyecto que tuvo lugar con el abandono de Ballesta de la alcaldía ya mencionado.

El Partido Socialista Obrero Español (PSOE), como principal partido de la oposición en las dos legislaturas de 2019-2023 y desde 2023, ha sido sin duda aquel más crítico del proceso participativo: en noviembre de 2020 denunció que las encuestas a los ciudadanos que se estaban realizando en el marco de esa fase de *Murcia Conexión Sur* incumplían la Ley Integral de Protección de Datos⁵; sin embargo, esta denuncia fue archivada en abril de 2021.⁶

Unos meses antes, el por aquel entonces edil del Grupo Municipal Socialista en el Ayuntamiento de Murcia Enrique Lorca denunciaba en un artículo en el periódico *La Opinión* que *Murcia Conexión Sur* era un proceso que contaba con *“deficiencias evidentes de participación ciudadana”* y que constituía más *“una campaña de comunicación y promoción en medios que un proceso participativo real”*. A su vez, se hacía eco de que el Colegio de Arquitectos había afirmado entre otras cuestiones que el coche *“tenía demasiado protagonismo en el proyecto del Ayuntamiento”* y que los planes parciales y especiales en la zona *“se sostenían sobre unas bases anticuadas”*. Lorca, además, señalaba que *“se nos ha excluido (del proceso) a los partidos que formamos parte de la oposición”*.⁷

Estas declaraciones nos permiten indagar más en el recibimiento que el proceso participativo ha tenido entre algunos colectivos sociales: concretamente, la histórica Plataforma Pro-Soterramiento denunció a través de su portavoz Joaquín Contreras en septiembre de 2024 que fue expulsada de la primera ágora ciudadana celebrada en el Barrio del Carmen por el propio Presidente de la Junta Municipal, que alegaba que no estaban constituidos legalmente y que no estaban invitados a dicha ágora. Ante este suceso, Contreras afirmó que la exposición se trataba de un *“acto absolutamente propagandístico”* y que *“se les ha llenado la boca hablando de participación ciudadana (...) y han llegado a decir que la sociedad civil estaba representada allí por los alcaldes pedáneos, cuando las juntas municipales o de distrito son entes institucionales y políticos”*, desplazando a aquellos representantes

5. <https://www.laverdad.es/murcia/ciudad-murcia/psoe-critica-encuestas-20201120001918-ntvo.html>

6. <https://www.orm.es/informativos/noticias-2021/la-agencia-proteccion-datos-archiva-la-denuncia-del-psoe-sobre-proceso-de-participacion-ciudadana-de-conexion-sur/>

7. <https://www.laopiniondemurcia.es/opinion/2021/01/03/desmontando-conexion-sur-33981563.html>

de la sociedad civil de la zona de carácter más combativo.⁸ En respuesta a lo sucedido, la concejala de Gobierno Abierto Mercedes Bernabé aseguró que no se les había expulsado del proceso, sino que su asistencia se preveía en el ágora ciudadana correspondiente a Santiago el Mayor en lugar de la primera realizada en El Carmen.⁹

Por su parte, a raíz de la anulación de los Planes Parciales ZM-Br1 (para la construcción del Parque Metropolitano Oeste) y ZM-Br2 en Barriomar, la Asociación de Vecinos La Purísima-Barriomar anunció a través de su perfil oficial en la red social X que no iba a asistir al *ágora ciudadana* para el mes de noviembre de 2024 a la que se le había invitado, denunciando que el equipo de Gobierno de la ciudad de Murcia *“da la espalda a miles de vecinos y vecinas de Barriomar”*, y animando al resto de colectivos y entidades llamados a participar a que se abstuvieran junto a ellos en señal de protesta.¹⁰

Hasta donde se sabe, ningún otro participante convocado a dicha *ágora* secundó esa propuesta de protesta; sin embargo, el Entrevistado 4 (participante en el asociacionismo vecinal) afirma que el equipo de Gobierno liderado por José Ballesta debería *“invitar (...) a todos los afectados, no solo a sus organizaciones satélites...”*, y que *“nunca invitan a la asociación de vecinos como tal, (sino que) los vecinos nos enteramos por otros medios no oficiales”*.

Atendiendo ahora al nivel de aceptación técnica del proceso, el Entrevistado 2 afirma que *“una de las cuestiones que pasan habitualmente es que cada servicio municipal hace muy bien las cosas, pero siempre dentro de su ámbito competencial; y normalmente los problemas que tienen los ciudadanos no es respecto a un ámbito competencial en concreto, sino respecto a la coordinación entre las diferentes áreas”*, aún a pesar de que *“los técnicos municipales han sido prácticamente los mismos”* y *“han realizado un trabajo extraordinario”*.

Por su parte, en cuanto a la composición del grupo promotor del proyecto, si bien la Entrevistada 1 reconoce que el promotor del proyecto es el Ayuntamiento de Murcia tanto a través de la Concejalía de Gobierno Abierto como de los técnicos municipales competentes, se ha utilizado el Grupo de Acción Local ya mencionado como un *“canal de comunicación”* para integrar a técnicos y sociedad civil en la organización del proceso. Este Grupo, sin embargo, no integra como tal a técnicos o expertos en participación ciudadana de carácter externo.

No obstante, la labor de la Cátedra de Agenda Urbana y Desarrollo Estratégico Local de la Universidad de Murcia ha sido crucial para el desarrollo del proceso: aunque no forma parte del mencionado G.A.L., ha sido fundamental para identificar sobre qué ámbitos consideraba la ciudadanía participante que se debían proveer soluciones, llevar dichas propuestas a los técnicos para que éstos buscaran esas soluciones, y luego trasladar a los ciudadanos en las últimas *ágoras ciudadanas* cómo estas soluciones han recogido en mayor o medida sus aportaciones (o en su caso, por qué no lo han hecho). Además, como comenta este entrevistado, *“partiendo de que la academia (la Cátedra) tiene que aportar un rigor científico, respetamos que la apropiación del proyecto sea por parte de la entidad que impulsa el proyecto”*.

De este modo; por un lado, el proceso ha encontrado una importante contestación a nivel político en el PSOE, que a su vez se ha valido de las quejas o reticencias de algunos colectivos vecinales al respecto del proceso participativo, especialmente de aquellos con mayor historial de contestación social; y a nivel técnico, se ha podido notar en algunos momentos una cierta falta de transversalidad y coordinación entre áreas municipales.

Por otro lado, esa ocasional falta de coordinación técnica no ha conllevado un *rechazo* al proyecto desde los servicios municipales, y la participación de la grandísima mayoría de colectivos y entidades convocadas en las *ágoras ciudadanas* y demás reuniones y actividades encuadradas en el proceso participativo evidencia que las quejas no han sido la tónica habitual del proceso. Además, la C.A.U.D.E.L. ha servido como un actor académico independiente cuya colaboración con el Ayuntamiento de Murcia ha sido decisiva para la ejecución del proceso.

8. <https://www.laopiniondemurcia.es/murcia/2024/05/17/exposicion-conexion-sur-inaugura-murcia-102488578.html>

9. <https://www.laverdad.es/murcia/ciudad-murcia/representantes-plataforma-prosoterramiento-participaran-agora-murcia-conexion-20240924124751-nt.html>

10. <https://x.com/AAVVBarriomar/status/1860960911772561450>

2.3.2. Integración en la participación ciudadana local

El Entrevistado 2 nos indica que *Murcia Conexión Sur* forma parte del conjunto de procesos de participación de la Agenda Urbana 2030, por lo que muchas cuestiones que no han podido tener cabida en este proceso (o algunos cambios en los mecanismos participativos pensados a partir de la evaluación del proceso) se han trasladado como *output* a otros procesos: así, se ha buscado generar nuevos canales de participación de cara a otros procesos, como en su momento fue *ADN Urbano* o en un futuro va a ser *Murcia Conexión Oeste*.¹¹

A su vez, como explica la Entrevistada 1, este proyecto de participación ha sido también participado por el Consejo Social de la Ciudad, como máximo órgano de participación y representación ciudadana del municipio; allí, tanto representantes de la sociedad murciana como de otros colectivos y entidades han podido tener voz acerca del proyecto estratégico *Conexión Sur*.

2.3.3. Recursos humanos y materiales destinados

Para este indicador, se ha tenido en cuenta la variable ya expuesta de porcentaje de presupuesto destinado al proyecto participativo, que ha sido del 5,8% del Presupuesto de Gastos del Ayuntamiento de Murcia si restamos los gastos consignados en los Capítulos 1 y 2. Así, estos 8.000.000€ constituyen los recursos económicos de *Murcia Conexión Sur* para este año.

Aun así, también debe entenderse, como comenta la Entrevistada 3, la importancia de los fondos europeos procedentes del programa *Urbact Impact U.R.* de regeneración urbana, que ha servido para que el Ayuntamiento financie las distintas actuaciones e intervenciones de participación ciudadana en *Murcia Conexión Sur*: aun así, distingue que *Murcia Conexión Sur* es financiado “con fondos municipales, procedentes de un proyecto europeo de participación ciudadana que hemos liderado”.

Por su parte, observar el número de meses de trabajo a tiempo completo dedicados a la organización y realización de *Murcia Conexión Sur* ha sido una de las labores más complicadas de este trabajo; ya que como explica la Entrevistada 1, desde la Concejalía de Gobierno Abierto “no hay una persona exclusiva para *Conexión Sur* porque tenemos que desarrollar muchísimas otras funciones”. Así, la Concejala se encuentra presente en todas las *ágoras ciudadanas* y en las exposiciones fotográficas itinerantes, siendo apoyada *técnicamente* por sus trabajadores del Servicio de Participación Ciudadana y *académicamente* por la C.A.U.D.E.L. (cuya creación y funciones tampoco se reducen a *Murcia Conexión Sur*, como explica el Entrevistado 2).

Dado que tampoco ha sido posible conocer el número de técnicos al servicio de la Concejalía de Gobierno Abierto, se ha tenido que asumir que han compaginado el trabajo en *Murcia Conexión Sur* con otras labores adscritas a su puesto durante 5 meses entre noviembre de 2020 y marzo de 2021, 9 meses entre octubre de 2023 y julio de 2024, y 10 meses entre septiembre de 2024 y junio de 2025: un total de 24 meses en los que han existido cargos políticos, técnicos municipales y miembros de la mencionada Cátedra trabajando en *Murcia Conexión Sur*. Sin embargo, este cómputo debe tomarse como una aproximación bastante general.

2.3.4. Evaluación pública del proceso

La necesidad de una evaluación constante a lo largo del desarrollo del proceso ha sido una máxima dentro de los organizadores, sobre todo para la C.A.U.D.E.L.: respecto a esto, el Entrevistado 2 explica que una importante

11. <https://murciaplaza.com/murciaplaza/murcia/el-ayuntamiento-de-murcia-lanza-un-proceso-de-participacion-ciudadana-para-el-proyecto-estrategico-conexion-oeste>

labor de la Cátedra ha sido la evaluación de cómo las propuestas recogidas de los ciudadanos han sido tenidas en cuenta por los proyectos elaborados por los servicios municipales y presentados en las diferentes exposiciones itinerantes. El objetivo, como dice el Entrevistado 2, es además poder implementar las enseñanzas que ha arrojado esta evaluación en futuros procesos participativos en toda la Región de Murcia.

Por tanto, en esta evaluación constante se ha buscado siempre implicar a la ciudadanía participante, escuchando también en las *ágoras ciudadanas* su *feedback* de cuál está siendo su experiencia en el proceso y de qué cosas creen que se podrían cambiar o mejorar en éste o en procesos venideros; no obstante, también debe indicarse que (hasta donde se sabe), esta evaluación no se ha elaborado con un Grupo Motor compuesto por ciudadanía participante ni se ha plasmado en un informe de carácter público y abierto, sino que ha sido de carácter interno para utilidad tanto del Ayuntamiento de Murcia como de la mencionada Cátedra, por lo que los participantes consultados en los cuestionarios desconocen la existencia de cualquier evaluación pública del proceso.

2.3.5. Deliberación y expresión libre de los participantes

Si atendemos al porcentaje de tiempo dedicado en el proceso participativo a la deliberación respecto al total de tiempo del proceso, como afirma el Entrevistado 2, éste supone una importante mayoría. En las últimas *ágoras ciudadanas* dedicaron más de 70 minutos de los 90 minutos totales de duración a la deliberación entre los participantes: tras los turnos de palabra ya explicados se rellenaba el resto de tiempo con cualquier otra intervención libre que quisiera hacer algún participante, permitiendo en todo momento que pudieran interactuar entre ellos. Por otra parte, como comenta el Entrevistado 2, desde la organización también se ha buscado que existiera un flujo de comunicación informal entre los participantes, que fortaleciera sus relaciones y posible cooperación: por ello, al final de estas últimas *ágoras ciudadanas* solía celebrarse un café que servía como una suerte de *networking* entre todos los que habían intervenido.

A pesar de esto, cabe tener en cuenta que (salvo en las encuestas ciudadanas realizadas entre 2020 y 2021) los participantes consultados en los cuestionarios reportan no haber contado con ninguna herramienta que favoreciera que las opiniones y aportaciones que enunciaran estuvieran anonimizadas, sino que su participación en las *ágoras ciudadanas* era sido pública y en el mismo espacio que los organizadores y el resto de participantes, expresando así sus propuestas y valoraciones *a viva voz*.

No obstante, aunque las *ágoras ciudadanas* conforman una buena parte de los *árboles* del *bosque* que es *Murcia Conexión Sur*, no suponen todo ese *bosque*: otras actividades llevadas a cabo dentro de este proceso han tenido como objetivos bien la formación de los participantes, o bien la recogida aislada de aportaciones de cada uno de los actores potenciales. Con todo, todas estas actividades de información y formación se han visto como un complemento a la deliberación y expresión de opiniones y propuestas por los ciudadanos participantes, por lo que se puede concluir que entre un 50% y un 75% del tiempo total del proceso se ha dedicado a la deliberación y expresión libre de opiniones entre los participantes.

2.3.6. Margen de decisión de los ciudadanos

Otra cuestión muy distinta es hasta qué punto los participantes del *Murcia Conexión Sur* han tenido la capacidad de intervenir en la toma de decisiones públicas a raíz de este proceso. La visión imperante en la organización, como comenta el Entrevistado 2, es que “*ni el ciudadano tiene que tener papel de técnico, ni el técnico tiene que establecer de qué forma tienen que pensar los ciudadanos*”: los ciudadanos participantes realizan propuestas y establecen prioridades según sus necesidades y el ámbito de actuación que más les afecte; luego, esas propuestas son recabadas y ordenadas en una serie de líneas de posibles actuaciones para ser trasladadas por la Cátedra a los servicios municipales; estos servicios municipales, dentro de su ámbito competencial, diseñan las actuaciones y proyectos para tratar de recoger las contribuciones de la ciudadanía; y por último, la Cátedra *devuelve* esos resultados en forma de proyectos técnicos a los participantes en las exposiciones y *ágoras ciudadanas*.

Así, se observa una visión algo estanca de los roles *político-técnico* del Ayuntamiento de Murcia, *académico* de la Cátedra y *participante* de los ciudadanos: si bien la comunicación y la colaboración han existido en todo momento a lo largo del proceso (por ejemplo, gracias al ya mencionado G.A.L.), la capacidad de decisión última reside en el Ayuntamiento de Murcia y los servicios municipales.

Además, también resulta interesante conocer que, al hilo de lo que explica el Entrevistado 2, “*el diseño que se hizo en su momento para el proceso participativo y sus sesiones es el que se ha mantenido hasta ahora*”: esto no es tanto una negativa por parte de la organización a incorporar propuestas de los propios participantes sobre ciertos mecanismos y herramientas para la participación empleados en el proceso, sino una voluntad de mantener una cierta estandarización a lo largo de éste, de que todos los ciudadanos participen de la misma forma aunque las temáticas que traten a través de la deliberación las puedan elegir ellos dentro de las cuatro dimensiones explicadas más arriba. Aun así, como también comenta el entrevistado, muchas de las propuestas en este ámbito se han tenido en cuenta ya de cara a futuros procesos participativos; y según los participantes consultados en los cuestionarios, existieron ciertos temas sobre los que se deliberó gracias a las propuestas de alguno de los participantes, como el de la accesibilidad universal.

Por ende, dentro de la *escala de participación* explicitada en el apartado metodológico, se podría concluir que Murcia Conexión Sur limita a los participantes a la *información* y a la *deliberación* (nivel 4), sin llegar a dotarles de un poder de decisión real respecto al aspecto final de los proyectos técnicos resultantes: la ciudadanía interviene en el *co-diseño* de las acciones y políticas urbanísticas que se van a llevar a cabo, pero su influencia se constriñe a un ámbito de *consulta* (a la que tanto la formación e información como la deliberación sirven), y la palabra final sobre su diseño y su ejecución corresponde al Ayuntamiento de Murcia y sus servicios municipales. Por tanto, no puede afirmarse que aquí se hayan tenido en procesos de *co-decisión* o incluso de *co-gestión*.

2.4. Consecuencias del proceso

2.4.1. Cumplimiento de las decisiones y acuerdos tomados

Conversando con ambos entrevistados, se ha podido observar que tanto el Ayuntamiento de Murcia como la Cátedra de Agenda Urbana y Desarrollo Estratégico Local han ido siguiendo qué proyectos en materia urbanística planteados a raíz de las aportaciones ciudadanas recogidas en Murcia Conexión Sur se han ido diseñando y ejecutando, con el objetivo de poder presentarlos en las *ágoras ciudadanas* celebradas entre 2024 y 2025. Así, si bien no existe una “comisión de seguimiento” como tal, se ha tenido la visión de que estas *ágoras* suponen una suerte de *acto de devolución* a la ciudadanía, de rendición de cuentas de cómo sus aportaciones se han visto reflejadas en los proyectos.

En estas actividades, una de las principales labores de la Cátedra según el Entrevistado 2 ha sido comunicar a los vecinos por qué algunas de sus propuestas no han sido tenidas en cuenta por los proyectos presentados, sobre todo por cuestiones normativas y legales ajenas al proceso. De todos modos, como también añade, si los ciudadanos habían establecido una prioridad y ésta no se podía plasmar en los proyectos de una manera, desde la organización “*se buscan alternativas para que esa prioridad se atienda, aunque sea de otra forma*”. Aun así, recalca que siempre existen limitaciones legales que los ciudadanos no tienen en cuenta a la hora de deliberar y ciertas “reglas de juego” (como por ejemplo, el actual modelo obsoleto de transporte¹²) a las que tanto los ciudadanos participantes como la Cátedra se han tenido que adaptar a la hora de realizar proposiciones a los servicios municipales.

En otras ocasiones, dichas propuestas se han moldeado para que casen mejor con una visión más global del proyecto frente a una excesivamente localista, ya que por ejemplo, como explica el Entrevistado 2: “*la Estación de El Carmen no es la estación del Barrio del Carmen: es la estación de la ciudad de Murcia y la estación de Alta Velocidad de la Región de Murcia*”. Esto se complementa con la visión de la Entrevistada 1, que destaca el “*enfoque*

12. <https://murciaplaza.com/murciaplaza/murcia/murcia-completa-la-tramitacion-administrativa-para-sacar-el-nuevo-modelo-de-transporte-a-concurso-publico>

inclusivo” del proyecto, buscando atender no sólo a las necesidades de un sector de la población, sino tener una visión integradora que permita que las acciones que se realicen beneficien a *toda* la ciudad.

Dicho todo esto, a efectos de rigor académico de este artículo, hubiera sido muy interesante que a día de hoy se encontraran también públicas las actas de las *ágoras ciudadanas* celebradas en 2024 y 2025, para comprobar qué reacciones y *feedback* han presentado los ciudadanos a los primeros proyectos que se han expuesto. La realidad, entre los participantes consultados en los cuestionarios, es que la nota media (exploratoria, dado el reducido tamaño muestral) de su satisfacción con el proceso es de un 6,5.

2.4.2. Incidencia de la participación

No se debe olvidar en este artículo que aquellos ciudadanos que observan cómo sus propuestas han sido tenidas en cuenta y plasmadas en proyectos, acciones o políticas concretas por quienes solicitan su participación tienen una mayor probabilidad de seguir participando posteriormente (Lowndes y Pratchett, 2009).

De este modo, cabe detenerse a observar brevemente qué resultados sustantivos ha ido generando *Murcia Conexión Sur* gracias a la participación ciudadana: si bien no consta que exista un documento público en forma de informe que explique detalladamente cada uno de los proyectos que ya se han acometido o se encuentran en proceso de ello en el marco de *Conexión Sur*, tanto las exposiciones itinerantes en cada uno de los barrios y pedanías afectados como la información recogida en la página web *murciaconexionsur.es* ofrecen una idea de cuáles son y serán dichas actuaciones.

Así, las Fases 0.1 y 0.2 corresponden al gran bulvar planteado en una primera fase desde la calle Torre de Romo hasta el puente de la Ronda Sur, y en una segunda fase desde el puente de la Ronda Sur hasta el Camino de Tiñosa, y ya se encuentran *adjudicadas*¹³; por otro lado, ya se ha elegido el diseño y propuesta de proyecto para la Fase 1, que corresponde a la futura *Plaza Elíptica* que servirá como nueva plaza central de la estación de Murcia-El Carmen; y por último, la Fase 2 se encuentra pendiente de elaboración todavía.

A su vez, se han elaborado tres planes especiales de desarrollo: el Plan Especial Oeste, el Plan Especial PC-Mc10, y el Plan Especial Este. Mientras que el Plan Especial PC-Mc10 contempla el diseño de la citada *Plaza Elíptica* además de la construcción de zonas verdes y de un bulvar peatonal entre las pedanías de Los Dolores y Nonduermas (correspondiendo a las Fases 1 y 2)¹⁴; el Plan Especial Oeste comprende la elaboración de un bulvar verde, peatonal y ciclable desde Barriomar hasta Nonduermas.¹⁵ Éste se unirá al Plan Especial Este, del que ya se adjudicaron las Fases 0.1 y 0.2, en el que ya se ha construido el bulvar verde análogo a su contraparte occidental desde la calle Torre de Romo hasta la Senda de los Garres (entrando así en terreno de la Fase 0.2).

De esta manera, si bien es pronto para anticiparlo, las aportaciones ciudadanas recogidas en *Murcia Conexión Sur* van poco a poco traducándose en proyectos técnicos concretos y Planes Especiales en materia *urbanística*; por su parte, aún se siguen recabando prioridades y propuestas en las dimensiones *productiva*, *social* y de *conectividad* que contemplen acciones y políticas públicas específicas de cara al futuro.

2.4.3. Aprendizaje de los agentes participantes

En palabras del Entrevistado 2: “*era necesario que la participación fuera una participación informada*”. Por ello, antes de las *ágoras virtuales*, se facilitaban una serie de documentos que comprendían mapeos urbanos y

13. <https://lorca.empresas.de/licitada-la-fase-0-del-bulevar-de-conexion-sur-sobre-las-vias-del-ave/>

14. <https://www.orm.es/noticias-2023/el-plan-de-el-carmen-sumara-mas-de-80-000-m2-para-el-disfrute-de-los-ciudadanos/>

15. <https://www.laverdad.es/murcia/ciudad-murcia/bulevar-barriomar-limite-alcantarilla-coches-20250608074406-nt.html>

datos sociodemográficos de cada barrio y pedanía, actuaciones prioritarias previamente identificadas, criterios generales marcados para los proyectos de ejecución, y un diagnóstico socioeconómico de toda el área de actuación del proyecto. Salvo los criterios generales de los proyectos de ejecución, el resto de documentos se encuentran públicos en la web *murciaconexionsur.es*, pues como comenta este mismo entrevistado, “*nuestra recomendación ha sido siempre a lo largo del proceso que toda la información producida fuera de acceso público*”.

A su vez, en noviembre de 2020 se celebró un *foro de expertos* en el Cuartel de Artillería, que permitía a cualquier ciudadano (incluidos aquellos que participaban) atender las ponencias de diversos profesionales y expertos nacionales e internacionales en materia de recuperación y transformación urbana.¹⁶

En consecuencia, los promotores de *Murcia Conexión Sur* han tenido en mente siempre la importancia de la capacitación de los participantes del proceso, buscando que repercuta en ellos en un mayor aprendizaje y conciencia cívica sobre temas urbanos y ambientales, y en una suerte de sentimiento de *apropiación* del proyecto.

5. Conclusiones y propuestas de mejora

Como hemos visto, la participación ciudadana se ha erigido en las últimas décadas como una gran diversidad de mecanismos y herramientas que permiten a la Administración local impulsar políticas públicas más eficaces y con mayor legitimidad entre la ciudadanía, favoreciendo que ésta intervenga en el proceso de políticas públicas; sin embargo, a pesar de los múltiples beneficios que entraña, también cuenta con una serie de limitaciones en diferentes ámbitos.

Posteriormente, se han identificado una serie de dimensiones, variables e indicadores que nos han permitido evaluar la calidad de la participación en el proceso *Murcia Conexión Sur*, impulsado por el Ayuntamiento de Murcia. Este proyecto de participación surge de la necesidad de aprovechar aquellos terrenos que antes ocupaban las vías del tren en los barrios y pedanías al sur de la ciudad, buscando escuchar la voz de los principales representantes de la sociedad civil de diez barrios y pedanías de la Zona Sur en el marco del programa europeo de resiliencia urbana *Urbact Impact U.R.*, y presenta aspectos a mejorar de cara al futuro en las cuatro dimensiones analizadas.

En primer lugar, en cuanto a *quién participa*, se ha observado como se ha apostado conscientemente desde la organización del proceso por que éste no buscara la máxima extensión de la masa participante, sino en la *representatividad* del conjunto de participantes respecto a sus barrios o pedanías; sin embargo, el análisis de la *representatividad* de las *ágoras virtuales* y los *foros de barrio* ha arrojado una infrarrepresentación del género femenino y de población extranjera. Además, que la participación en las sesiones del proceso estuviera cerrada a una lista prefijada de representantes de colectivos y entidades ha podido dificultar el correcto tratamiento de algunos ámbitos sectoriales concretos y generar entre algunos de los participantes consultados una sensación de que sólo se invitaba a “*organizaciones satélites*”; y por su parte, se debería buscar fomentar la participación de base individual en futuros procesos, con el objetivo de mitigar sesgos en la participación.

En segundo lugar, si bien se ha observado que el proyecto asociado a *Murcia Conexión Sur* cuenta con un importante presupuesto dentro del Presupuesto de Gastos del Ayuntamiento de Murcia, se ha echado de menos que la iniciativa e impulso del proyecto no residiera únicamente en el Ayuntamiento de Murcia y su equipo de Gobierno.

En tercer lugar, atendiendo a *cómo se participa*, se ha comprobado cómo ciertos actores políticos y sociales de tipo vecinal han realizado una importante contestación al proceso. A su vez, aunque se ha confirmado a lo largo del proceso un importante grado de acuerdo a nivel técnico, hubiera sido igual de positivo que el Grupo de Acción Local hubiera tenido un mayor peso en la organización del proceso, y que hubiera contado con la presencia de expertos externos en participación ciudadana junto a los de la C.A.U.D.E.L. Por otro lado, la mayor reclamación

16. <https://www.murciaconexionsur.es/conexion-sur-reune-en-un-foro-en-murcia-a-expertos-del-ambito-nacional-e-internacional-en-la-recuperacion-y-transformacion-urbana/>

que se puede elevar es que *Murcia Conexión Sur* no ha previsto herramientas de co-decisión y co-gestión de aquellas políticas y proyectos resultantes, sino que se ha limitado a impulsar la deliberación e información de los participantes para poder recoger sus propuestas y valoraciones desde un punto de vista *consultivo*; además, dichos participantes tampoco han tenido la oportunidad de intervenir en el diseño y la utilización de unas u otras herramientas de participación a lo largo del proceso.

Sin embargo, además de ser extremadamente positivo que *Murcia Conexión Sur* se encuentre interrelacionado con otros procesos y órganos de participación ciudadana en la ciudad, cabe valorar igualmente el importante porcentaje de tiempo que se ha dedicado a la deliberación y la expresión de opiniones por los ciudadanos a lo largo del proceso; en este aspecto, no obstante, hubiera sido también útil que se previeran herramientas para que en ocasiones estos participantes puedan manifestar esas opiniones y preferencias de forma anónima.

Por último, en lo que más destaca *Murcia Conexión Sur* es en las *consecuencias del proceso*, que poco a poco se van atisbando junto a otros proyectos futuros; además, por supuesto, de la devolución de resultados y rendición de cuentas ante los ciudadanos a través de las exposiciones fotográficas itinerantes sobre el proyecto en todos los barrios y pedanías afectados. No obstante, aquí se podría aconsejar que las diferentes consecuencias, proyectos técnicos y acciones resultantes se vayan plasmando en un documento público que se actualice según su cumplimiento; además de que la página web y las redes sociales del proyecto se actualicen con más frecuencia: en general los participantes consultados en los cuestionarios concuerdan en la importancia de respetar los acuerdos tomados, y de que la información y opiniones recabadas sean escuchadas y trasladadas a la práctica.

En conclusión, *Murcia Conexión Sur* supone un proceso de participación que busca implicar a los vecinos de Murcia en una serie de profundas transformaciones en diversos ámbitos, y que nada más que por eso entraña ya un importante valor. Más allá, se observa una clara intención de buenas prácticas en materia de participación ciudadana y una visión más horizontal y transparente de las relaciones entre la sociedad civil y la Administración municipal, con un importante cuidado de la *accountability* de los servicios municipales y los organizadores del proceso hacia los participantes.

Las propuestas de mejora recogidas en este trabajo, por tanto, no invalidan la participación que este proceso ha impulsado a lo largo de estos años; en su lugar, ahondan en cómo ésta puede ser más innovadora e influyente en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas y más representativa del conjunto de la ciudadanía, recordando la importancia de la búsqueda de una constante mejora en el seno de las instituciones públicas locales.

Bibliografía

- Alguacil, J. (2006). *Poder local y participación democrática*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Anduiza, E. y Maya, S. (2005), La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors. *Finestra Oberta*, 43. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. <https://fundaciobofill.cat/uploads/docs/q/b/p/9/b/l/6/b/u/405.pdf>
- Arenilla, M. (2011). “Marco teórico actual de la Administración Pública” En *Crisis y reforma de la Administración Pública*. Manuel Arenilla (coord). La Coruña: Netiblo.
- Beierle, T. C. (1999). Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions. *Policy Studies Review*, 16, 75-103
- Bergantiños, N. (2011). *Participación y (des)afecciones ciudadanas, algunas experiencias del País Vasco*. X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/10-0/71/>
- Bergantiños, N., Ibarra, P. y Martínez, J. (2011). *Participación, cultura política y sostenibilidad*. Barcelona: Hacer.

- Blanco, I. y Gomà, R. (2002), “Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias”. En *Gobiernos locales y redes participativas*. Ismael Blanco y Ricard Gomà (coords.). Barcelona: Ariel.
- Bobbio, N. (1985). *Crisis de la democracia*. Barcelona: Ariel.
- Bulkeley, H., y Castán Broto, V. (2013). Government by experiment? Global cities and the governing of climate change. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 38(3), 361–375.
- Brugué, Q. (2007). La participación en el ámbito local: ¿una crisis de crecimiento?. *Temas para el debate*, 152, 64-67
- Brugué, Q. (2008). *Mitos, realidades y expectativas de la participación ciudadana*. Valencia: Asamblea COSITAL.
- Brugué, Q. (2009). “Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa”. En *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Marc Parés (coord.) Barcelona: Editorial Ariel.
- Castellà, C. y Jorba, L. (2005). Evaluación de las experiencias participativas en la gestión local de Cataluña: potencialidades y amenazas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 32: 79-98. <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/385/385>
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2026). *Barómetro de abril 2026*. Resultados disponibles en: <https://www.cis.es/documents/20117/13932083/es3557mar.pdf/ce0bfd41-b61a-1c1c-d930-b1b55b8790b5?version=1.0&t=1778162215842>
- Cernadas, A., Pineda, C. y Chao, L. (2013). Democracia local y participación ciudadana: estudio comparativo de Galicia y La Rioja. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 12(1), 175-209. <https://revistas.usc.gal/index.php/rips/article/view/1310>
- Cernadas, A., Pineda, C. y Chao, L. (2017). Participación ciudadana: de la participación en la gestión a la gestión de la participación. *Política y sociedad*, 54(1), 163-180. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6241324>
- Clavero, E. y García Egea, A. (2024). Dimensiones de la participación ciudadana en el ámbito local. Estudio de caso. La Región de Murcia. *Studia Humanitatis Journal*, 4 (1), 1-27 <https://doi.org/10.33732/shj.v4i1.122>
- Della Porta, D. (2008) La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti da democrazia deliberativa e partecipativa. *Partecipazione e Conflitto*, 0, 15-42
- Frantzeskaki, N., Hölscher, K., Bach, M., & Avelino, F. (Eds.). (2022). *Co-creating sustainable urban futures: A primer on applying transition management in cities*. Springer.
- Font, J. y Galais, C. (2011). The qualities of local participation: the explanatory role of ideology, external support and civil society as organizer. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35, 932-948. <https://sci-hub.se/https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01018.x>
- Font, N. y Subirats, J. (2001). “La participación pública en los procesos de Agenda 21 Local”. En *Ciudadanos y decisiones públicas*. Joan Font (coord.) Barcelona: Editorial Ariel.
- Gomà, R. y Font, J. (2001). “La democracia local: un mapa de experiencias participativas”. En *Ciudadanos y decisiones públicas*. Joan Font (coord.) Barcelona: Editorial Ariel.
- González, A. y Mayor, J.M. (2021). Análisis de los factores explicativos de la participación ciudadana en Molina del Segura. En *Estudio sobre el fomento de la participación ciudadana en el municipio de Molina de Segura, motivaciones y desmotivaciones de la ciudadanía*. Antonia González Salcedo et al. (coord.) Molina de Segura. https://www.periferia.be/Bibliomedia/DB/BP/3.analyses/12.NonParticipation/Periferia_Etude-de-cas-Molina.pdf

- Held, D. (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance. New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- López Palazón, M.I. (2022). *Políticas de participación e innovación en la gestión pública*. Trabajo de Fin de Grado. Universidad de Murcia.
- Lowndes, V. y Pratchett, L. (2009). “Factores que explican la participación: comparando recursos, relaciones y normas en cinco países europeos”. En *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Marc Parés (coord.) Barcelona: Editorial Ariel.
- Megías, A. (2020). Una década de crisis desafecta: los cambios en su naturaleza. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 169, 103-122. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.169.103>
- Navarro, C. (1999). *El sesgo participativo*. Madrid: CSIC.
- Navarro Gómez, C. (2002). Gobernanza en el ámbito local. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-nacional-de-formosa/administracion/gobernanza-en-el-ambito-local-navarro-carmen-2002/23557748>
- Parés, M. (2009). “Introducción: participación y evaluación de la participación”. En *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Marc Parés (coord.) Barcelona: Editorial Ariel.
- Parés, M. y Castellà, C. (2009). “Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos”. En *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Marc Parés (coord.) Barcelona: Editorial Ariel.
- Parés, M. y March, H. (2013). Evaluando la participación institucional: la “temperatura” de la deliberación y sus consecuencias. *Política y sociedad*, 50(3), 565-594. <https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/92601/1/temperature.pdf>
- M. y Resende, P. (2009). “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites y radicalidades”. En *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Marc Parés (coord.) Barcelona: Editorial Ariel.
- Putnam, R.D. (1993). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Editorial Galac
- Rodríguez Herrero, G. (2011). La descentralización y la participación ciudadana a debate: un escenario de futuro complejo. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5, 11-40
- Subirats, J. (2001). “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”. En *Ciudadanos y decisiones públicas*. Joan Font (coord.) Barcelona: Editorial Ariel.
- Subirats, J., Parés, M. y Blanco, I. (2009). “Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el Análisis de Políticas Públicas”. En *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Marc Parés (coord.) Barcelona: Editorial Ariel.
- Vergé, T. (2007). Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles: un estudio del PSOE, el PP e IU. *Revista Española de Ciencia Política*, 17, 155-177

Ordenances cíviques, mercantilització urbana i autoorganització pel dret a la ciutat lúdica

Civic Ordinances, Urban Commercialisation and Self-Organisation for the Right to the Playful City

Isa Nadal-Amengual (Universitat de les Illes Balears, España)

Cita bibliogràfica: Nadal-Amengual, I. (2026). Ordenances cíviques, mercantilització urbana i autoorganització ciutadana pel dret a la ciutat lúdica fora de les lògiques del capital. *Disjuntiva*, 7 (2), 107-122. <https://doi.org/10.14198/DISJUNTIVA2026.7.2.7>

Resum

En el marc de la mercantilització de les ciutats, on també l'oci i la cultura es tracten com a mercaderies en l'afany d'atracció d'inversió i turisme, les ordenances cíviques esdevenen textos clau per a entendre la planificació neoliberal de l'espai urbà a què imposa un ordre i una homogeneïtzació, tot esclafant els espais viscuts de la ciutat. Així, la cultura pot servir a l'acumulació de capital; però també pot servir a la ciutadania per desafiar i contestar, precisament, les estructures capitalistes. A partir de la recerca etnogràfica, que inclou notes de camp, actes de reunions i entrevistes realitzades a informants clau, tot orientant el treball cap a la recerca-activista, s'explora l'autoorganització ciutadana com a resposta a l'extensió de dificultats a l'hora de desplegar activitats lúdiques-festives al carrer arran de l'aprovació d'una ordenança cívica, tot posant l'accent en el dret a fer ciutat des del vessant lúdic fora de les lògiques de consum, el que remet a la idea que el dret a la ciutat es vincula amb el dret a la vida urbana. Aquestes dimensions es revelen com a fonamentals en la vida de les persones participants. Així, en la comprensió de l'alienació fruit de la mercantilització urbana, cal parar atenció en què poden fer les persones per trobar-se i divertir-se amb el que la ciutat ofereix, posant l'accent en la necessitat d'oci i cultura desmercantilitzades, tasca per a la qual la recerca activista es revela de gran utilitat.

Paraules clau

Mercantilització; dret a la ciutat; espai públic; festa; cultura; autogestió; autoorganització; ciutadania.

Abstract

Within the framework of the commodification of cities, where leisure and culture are also treated as commodities in the drive to attract investment and tourism, civic ordinances become key texts for understanding the neoliberal planning of urban space, which imposes an order and a homogenisation, thereby crushing the lived spaces of the city. Thus, culture can serve the accumulation of capital; but it can also serve the citizenry to challenge and contest, precisely, capitalist structures. Based on ethnographic research, which includes field notes, meeting minutes and interviews with key informants, orienting the work towards activist-research, explores citizen self-organisation as a response to the growing difficulties in carrying out playful-festive activities in the street following the approval of a civic by-law, with an emphasis on the right to make the city from a ludic perspective, outside the logic of consumption, which refers to the idea that the right to the city is linked to the right to urban life. These dimensions are revealed as fundamental to the lives of the participants. Thus, in understanding the alienation resulting from urban commodification, attention must be paid to what people can do to come together and enjoy what the city offers, emphasising the need for demercantilised leisure and culture, a task for which activist research proves useful.

Keywords

Commodification; right to the city; public space; partying; culture; self-management; self-organisation; citizenship.

Correu electrònic de correspondència: isa.nadal@uib.cat . <https://orcid.org/0000-0001-6899-3609> (Isabel Nadal-Amengual)



Aquest treball està subjecte a una llicència de Reconeixement 4.0 Internacional de Creative Commons (CC BY 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ca>

1. Introducció

Aquest article aborda l'autoorganització ciutadana com a resposta a l'extensió de dificultats a l'hora de desplegar activitats lúdiques-festives al carrer arran de l'aprovació d'una ordenança cívica a Palma, aprovada l'any 2025. Aquesta autoorganització va conduir a la creació d'una federació de col·lectius per a defensar el dret a activitats festives i culturals autogestionades a l'espai públic. Per tant, el nucli d'aquest text és recórrer la iniciativa com a reacció ciutadana davant la normativa de regulació dels usos dels carrers i places a la ciutat.

Per aquest motiu, l'article recorre, primer, la bibliografia existent entorn de la mercantilització i turistificació de la ciutat; l'extensió de normativa de regulació de l'espai públic, en la cerca de la reducció dels conflictes i els usos indesitjats; i les impossibilitats de la celebració i de la festa autogestionada als carrers i places de la ciutat en un context de neoliberalització de l'espai. Seguidament, es presenta una etnografia entorn de la reacció de la ciutadania que condueix a autoorganitzar-se creant una federació de col·lectius afectats per la nova ordenança. Aquesta qüestió es considera rellevant pel que fa a comprendre, a partir d'un estudi de cas, com les persones responen, des de l'acció col·lectiva, a les restriccions de la vida quotidiana de la ciutat tamisada pel consum i l'espectacularització. Així, els objectius que es plantegen en aquest text busquen comprendre els processos de mercantilització urbana i com les ordenances aterren en aquest sentit a la ciutat, fent èmfasi en la relació entre les institucions públiques i el mercat; aprofundir en les traves i dificultats que aquest context genera en la vida de les persones que habiten una ciutat, especialment quant a la celebració i la festa popular; i, finalment, aproximar-se a la resposta/reacció ciutadana a través de l'acció col·lectiva i la política informal.

1.1. Turistificació i mercantilització de la ciutat

Les ciutats s'han convertit en mercaderies; es produeixen des de i per a la maximització de l'acumulació de capital. Per tant, la funció de l'espai urbà és contribuir a augmentar la competitivitat i la productivitat econòmica (Martínez i Díaz, 2025). Mansilla et al. (2021) apunten al turisme com un element essencial de les economies en moltes ciutats, especialment en l'occident capitalista, així com als progressius processos de patrimonialització que tenen com a fi l'atracció turística, en un entramat de tendències globals en les quals ciutat, sector econòmic cultural i patrimoni es vinculen a través de la seva recuperació i conversió en propostes dirigides a atreure (més) turisme.

D'aquesta manera, cal explotar la "marca" de les ciutats a fi de fer-les atractives per al capital, tot presentant un espai públic lliure de conflictes, el què augmenta la necessitat de control sobre el mateix. Però les ciutats són escenaris de conflicte, d'antagonismes i d'interessos contraposats (Tapia, 2019), en els quals diverses forces socials remodelen i transformen l'espai, en la confirmació d'aquest com a una manifestació del poder (Delgado, 2004; Gregson i Rose, 2000). Es tracta, doncs, de perseguir allò que algunes autories denominen "la ciutat desconflictivitzada" (Mansilla, 2023; Navas Perrone, 2018). Delgado, a la precitada entrevista que realitza Tapia per a Crítica Urbana (2019), desvela que l'urbanisme, el disseny urbà i l'arquitectura, des de l'obsessió per la generació d'una ciutat desconflictivitzada, imposen "una morfologia perfecta a la complexitat de la vida humana", tot esdevenint "el pitjor enemic" de l'urbà com a forma de vida (7'45" – 8'20"), qüestió a què es tornarà més endavant en aquest mateix text.

Cal emfatitzar la interconnexió entre l'espai i el poder. Henri Lefebvre (2013) proposa la transició de la producció *en* l'espai a la producció *de* l'espai. De nou, la mateixa idea: l'espai no és un contenidor neutre, sinó un escenari de conflictes resultat de les relacions socials i de producció (Paulsen-Bilbao et al., 2025). Com ens recorda Lariagon (2020, p. 612), l'espai produït pel capitalisme oculta les formes de producció i la triada conceptual proposta per Lefebvre ajuda a desxifrar-les, a més de desvelar els conflictes que travessen aquesta producció: cal pensar en tres nivells d'espais relacionats (percebut, concebut i viscut).

En un exercici de síntesi, l'espai percebut és aquell que fa referència a l'espai visible (físicament perceptible), tot i que, encara que aparenti ser la infraestructura, està modelat per la història i l'economia, i compost per les pràctiques quotidianes, xarxes de comunicació, fronteres, llocs d'intercanvi; l'espai concebut representa les

concepcions dominants (dels tecnòcrates, dels urbanistes i del poder institucional) que esclafen el tercer espai, l'espai viscut, vinculat a la vida quotidiana, que encoratja la reestructuració alternativa de les representacions institucionals (Lariagon, 2020, pp. 612-613). Els espais viscuts són aquells espais que

forman parte de la vida social más ligada a la experiencia personal subjetiva que parte de una determinada forma de mirar la realidad social en base a códigos y símbolos compartidos. [...] Son el lugar de la resistencia, se convierten en contraespacios (Oslender, 2010) (González García, 2014, p. 120).

Des d'aquesta perspectiva, podria entendre's que la planificació neoliberal de l'espai urbà imposa un ordre a la ciutat, tot homogeneïtzant-la, en detriment de la heterogeneïtat i l'espontaneïtat, l'entrecreuament de cossos, la conjugació de pràctiques i coses que passen totes a l'hora de la vida urbana (Delgado, 2013) per tal de permetre l'acumulació de capital. Els espais viscuts, però, poden desafiar les normes imposades pel mercat o l'estat i fer emergir el conflicte a través de pràctiques d'apropiació col·lectiva de l'espai urbà en un intent de superar l'alienació de la ciutat mercantilitzada (Martínez i Díaz, 2025).

1.2. Ordenances cíviques, oci i les (im)possibilitats de la festa autogestionada a la ciutat

Les ordenances cíviques es presenten com a mesures per a fomentar i garantir la convivència, a partir d'una conceptualització concreta del que és el "civisme". Aquest tipus d'ordenances homogeneïtzen l'espai públic a fi d'aconseguir un irreal escenari lliure de conflictes que atordeixen la convivència, oblidant que la desobediència i les tensions entre grups amb interessos contraposats configuren el seu nucli. Mansilla (2025) ens recorda el gir que es produeix a partir dels anys noranta cap a la regulació de l'ús de l'espai públic des d'enfocaments centrats en la seguretat; l'accent comença a posar-se en la dicotomia cívic/incívic, que remet a la neteja i la salubritat als carrers, així com a l'ordre social, reprimint tot allò que es desvia del model de ciutat que es pretén aconseguir amb les ordenances (cíviques).

Així, les ordenances cíviques contribueixen a generar un imaginari col·lectiu entorn del que és i no és cívic; el soroll i la brutícia passen a veure's com a elements disruptors de la imatge (a vendre) de la ciutat (Mata Codesal, 2021). Per a desplegar activitats en l'espai públic (per part des d'artistes de carrer fins a ciutadania organitzada) cal realitzar una sèrie de tràmits que redunden en un excés de burocratització que comporta, moltes vegades, perdre l'espontaneïtat en el que ocorre als carrers i places. A això se suma, també, la pèrdua dels espais propis, moltes vegades cooptats pel turisme, i la sensació generalitzada que hi ha una bretxa en l'impacte de les ordenances entre turistes i ciutadania, sent aquesta última la veritablement afectada (Mansilla, 2025).

Així, el model de ciutat sota les lògiques del capitalisme es reproduïx a través de planificacions, intervencions i pretensions iguals aplicades en diferents ciutats. La ciutat construïda esdevé "un capital social que opera fundamentalmente dentro del ámbito de la reproducción. En este ámbito, la disputa por los medios de reproducción colectiva supone un núcleo de conflicto que da origen a los movimientos sociales urbanos" (Asociación Gaditana de Antropología, Ibán Díaz Parra i Grupo de Estudios Antropológicos La Corrala, 2016, p. 16).

En aquest sentit, resulta interessant estudiar l'autoorganització de persones per a reclamar el dret a usar, a crear, a produir una ciutat quan aquesta es troba travessada per la mercantilització, la privatització i l'especulació. El concepte de "dret a la ciutat" present en l'obra de Lefebvre (2024) està relacionat amb el que la ciutat pot arribar a ser (la seva potencialitat), des de la tensió entre forces de mercantilització i de desmercantilització i la distinció entre ciutat mercantilitzada (valor de canvi), entesa com a mercaderia, i la construcció social de l'espai urbà a través de les relacions entre els seus habitants (valor d'ús).

Alguns autors assenyalen el dret a la ciutat, a més, com un dret a transformar-la (Borja, 2003; Harvey, 2008). Pedro Uceda i Marta Domínguez Pérez (2023) sostenen que el dret a la ciutat ha de contemplar també dret de la ciutadania a prendre decisions sobre la ciutat. Vinculat al dret a la ciutat, en aquest text interessa explorar les formes autogestionades d'organitzar i celebrar festa i com aquestes poden disputar la tendència a la mercantilització tant de la ciutat com de la cultura (Harvey, 2013); el que Sassen (2017) anomena la ciutat com a capacitat.

Si bé la ciutat remet a una qüestió espacial –una estructura morfològica–, l'urbà té a veure amb la forma de vida (urbana) que es dona a la ciutat. Així, subratllen Delgado i Contijoch (2021), el dret a la ciutat és el dret a la vida urbana, que inclou dret als llocs de trobada, i que ha d'estar integrat per drets polítics i socials fonamentals per a exercir la ciutadania (Barragán Robles i Fernández-García, 2018). Seguint a Trachana (2014), la ciutadania, en un empoderament col·lectiu i participació activa, s'apropia i transforma els espais públics, moguda per un desig de relacionar-se i de fer coses amb els altres.

Es donen, a tota ciutat, pràctiques d'indisciplina, desobediència i rebel·lia. És aquí on cal reiterar la importància de la festa i del joc, pel seu potencial dionisiac i, per tant, per la seva possibilitat de fer brollar aquesta ciutat *altra* que escapa de l'extrem control. De nou, segons Delgado i Contijoch, alguns moviments socials incorporen elements festius en les mobilitzacions i protestes, que beuen moltes vegades d'un món subterrani que discorre sense que ningú pugui evitar-ho, i la creativitat del qual és veritablement una potència alliberadora i emancipadora (2021, p. 205). La festa és, doncs, resistència a l'asfíxia burocràtica i tecnocràtica a la ciutat, i cal exercir un dret a la ciutat que persegueixi una vida urbana definida, també, com a lúdica (Trachana, 2014) i un espai públic que sigui propi i que convidi a la socialització (Jacobs, 2011).

Ara bé, cal no perdre de vista que a la ciutat neoliberal la creativitat esdevé un element important (Delgado, 2008; Soja, 2010). El màrqueting urbà treballa per a generar una marca de la ciutat atractiva i competitiva per a la inversió de capital i té a la cultura com el principal valor a explotar (Associació Gaditana d'Antropologia, Ibán Díaz Parra i Grup d'Estudis Antropològics La Corrala, 2016). Lòci té un paper fonamental i, convertit en un seguit d'esdeveniments culturals-ociosos, esdevé una peça clau dins dels processos d'acumulació capitalista a partir de l'acumulació de capital simbòlic (Mansilla, 2021).

Però la creativitat també pot servir just per a desafiar les estructures capitalistes que travessen les urbs i construir alternatives (Carmo, 2012). En moltíssimes ciutats, la festa encara és l'instrument que permet a una societat urbana i hipercomplexa reclamar el dret a usar l'espai on la gent es troba: el carrer i la plaça (Pujol Cruells, 2006, p. 39). Es tracta, al cap i a la fi, de la tensió entre la festa (com a forma cultural) com a pràctica social i la festa (com a forma cultural) com a mercaderia.

2. Metodologia

Com ja s'introduïa a l'inici, aquest article aborda l'autoorganització ciutadana com a resposta a l'extensió de dificultats a l'hora de desplegar activitats lúdiques-festives al carrer arran de l'aprovació d'una ordenança cívica a Palma, autoorganització que condueix a la creació d'una federació de col·lectius per a defensar el dret a activitats festives i culturals autogestionades a l'espai públic. Per aprofundir en la reacció ciutadana als entrebancs que estén la nova ordenança cívica de l'Ajuntament de Palma s'ha acudit a realitzar una aproximació etnogràfica de caràcter exploratori sobre la recepció de l'ordenança esmentada per part de diferents col·lectius. Aquests col·lectius, d'una o d'altra manera, utilitzen els carrers i les places de Ciutat per tal de desplegar activitats autogestionades que tenen un caràcter festiu i de trobada lúdica.

Així, s'han analitzat: notes de camp recollides als diaris de camp, a partir de l'observació participant; documents on es recullen les actes de reunions (entre setembre de 2024 i gener de 2025); i entrevistes realitzades entre març de 2025 i març de 2026 a membres de col·lectius que conformen la federació, que han actuat com a informants clau i representants d'aquests col·lectius.

Per una banda, les notes de camp explorades i analitzades a aquest text corresponen a l'observació participant en les reunions celebrades entre juliol de 2024 i gener de 2025, perquè el que s'ha volgut treballar en aquest article és l'emergència de la iniciativa de constituir una federació com a reacció a l'extensió de les traves burocràtiques i administratives a l'organització d'activitats festives autogestionades per part de la ciutadania. Per tant, encara que avui dia el grup es manté (s'ha conformat ja com a federació fa vuit mesos, en el moment d'escriure aquestes línies) i continua en el seu comès, el que interessa aquí és ressaltar el moment en què sorgeix i es fa evident un problema

(impediments, dificultats i entrebancs per part de l'administració) que és compartit entre diferents col·lectius i com s'actua, des de la ciutadania autoorganitzada, per a respondre al problema. És a dir, s'ha estudiat la reacció.

Concretament, es distingeixen dues dimensions temporals dins la deriva de conformació de la federació de col·lectius afectats per les dificultats que estén l'ordenança cívica: la primera reunió on es manifesta el problema i es defineix com un malestar compartit (juliol de 2024); i el període que va de setembre 2024 a gener de 2025, on tenen lloc fins a cinc reunions per tal de passar de les paraules als fets i encaminar-se a la conformació de la federació. Són, per tant, reunions per tal d'anar bolcant inquietuds, opinions i coneixements al voltant de la creació d'una federació, així com establir quins objectius haurien de marcar-se com a prioritaris. Hi participaren en aquestes reunions persones representants de diferents col·lectius de natura diferent, que comparteixen el fet d'autogestionar activitats al carrer i veure's afectats per l'ordenança.

En aquest sentit, les següents taules recullen la codificació dels col·lectius participants en la reunió de juliol de 2024 i a la de setembre de 2024, perquè és d'aquestes reunions que s'han estat escollits alguns *verbatim*s que exemplifiquen l'anàlisi. El nom dels col·lectius participants no es comunica, a fi de garantir la confidencialitat, i s'usen noms genèrics:

Taula 1. Reunió de juliol de 2024

Col·lectiu participant	Codificació al text
Col·lectiu d'organització de festa popular	P1.1
Associació de veïnes (1)	P1.2
Associació de veïnes (2)	P1.3
Ateneu Popular (1)	P1.4
Ateneu Popular (2)	P1.5
Grup d'art i cultura DIY	P1.6
Colla de dimonis (1)	P1.7
Colla de dimonis (2)	P1.8
Associació popular de barri	P1.9
Col·lectiu autogestionat per a la recuperació d'espais per a la música i la cultura lliures	P1.10

Font: elaboració pròpia

Taula 1. Primera reunió de setembre de 2024

Col·lectiu participant	Codificació al text
Col·lectiu d'organització de festa popular	P2.1
Col·lectiu autogestionat per a la recuperació d'espais per a la música i la cultura lliures	P2.2
Grup d'art i cultura DIY	P2.3
Col·lectiu d'organització d'esdeveniments de música electrònica	P2.4
Col·lectiu d'artistes de circ al carrer	P2.5
Col·lectiu d'organització de festes al carrer	P2.6
Col·lectiu de defensa de la llibertat d'expressió en art i música	P2.7

Col·lectiu participant	Codificació al text
Associació de veïnes	P2.8
Ateneu popular (1)	P2.9
Ateneu popular (2)	P2.10
Col·lectiu de defensa de l'habitatge	P2.11
Persona sense vinculació a cap col·lectiu (1)	P2.12
Persona sense vinculació a cap col·lectiu (2)	P2.13
Persona sense vinculació a cap col·lectiu (3)	P2.14
Persona sense vinculació a cap col·lectiu (4)	P2.15

Font: elaboració pròpia

Per altra banda, per tal de complementar l'observació participant, s'han analitzat vuit entrevistes en profunditat, pensades i dutes a terme des de l'enfocament antropològic/etnogràfic: no tancament de preguntes, sinó formulació de blocs temàtics per a una conversa guiada, però que permet evocacions i lliure associació d'idees (Devillard et al., 2012). Les entrevistes permeten captar discursos, relats, experiències i imaginaris que és difícil (per no dir impossible) recollir només amb l'observació participant. En la següent taula queda recollit el codi d'entrevista, la data de realització i el col·lectiu (anonimitzat) al qual pertany cada persona entrevistada. Cal esmentar que dues de les entrevistes s'han fet a persones que pertanyen a col·lectius que no formen part de la federació, però que estan pròxims a ella, i el discurs de les quals interessa pel fet que les seves trajectòries activistes tenen una estreta relació amb la iniciativa posada en marxa.

Taula 3. Codi d'entrevista, data i col·lectiu al qual pertany la persona entrevistada

Codi	Data	Col·lectiu al qual pertany la persona entrevistada
E1	Març de 2025	Col·lectiu autogestionat per a la recuperació d'espais per a la música i la cultura lliures (1). Pertany a la federació des del principi de la seva constitució.
E2	Març de 2025	Col·lectiu d'artistes de circ al carrer. Pertany a la federació des del principi de la seva constitució.
E3	Maig de 2025	Col·lectiu autogestionat per a la recuperació d'espais per a la música i la cultura lliures (2). No pertany a la federació.
E4	Febrer de 2026	Col·lectiu feminista d'organització de festes autogestionades de música electrònica. Pertany a la federació des de gener de 2026.
E5	Febrer de 2026	Col·lectiu de defensa de la llibertat d'expressió en art i música. Pertany a la federació des del principi de la seva constitució.
E6	Febrer de 2026	Associació de veïnes. Pertany a la federació des del principi de la seva constitució.
E7	Març de 2026	Activista en la difusió de cultura lliure i autogestionada. No pertany a la federació.
E8	Març de 2026	Col·lectiu d'art escènic i performance al carrer. Pertany a la federació des de setembre de 2025.

Font: elaboració pròpia

Val a dir, contactar amb els col·lectius estudiats i els i les seves membres va ser relativament senzill perquè jo mateixa formo part d'un dels col·lectius que va ser convidat a participar en la reunió de juliol, i l'organització posterior ja va comptar amb la meua persona. Formo part d'aquest col·lectiu des de l'any 2020, participant com a sòcia i com a membre del grup motor. Des del principi, la gent va saber sobre el meu projecte de tesi i vam acordar un intercanvi (informació que jo recullo, per una part, i devolució en forma d'implicació al desenvolupament de la iniciativa), per tal d'evitar l'extractivisme acadèmic i la despolitització de la mobilització (Grosfoguel, 2016; Santiago Prieto, 2025).

Sovint separar la meua persona militant i la investigadora no ha estat ni és senzill (si no impossible), i això resultarà familiar per a qualsevol que iniciï una recerca en un cercle proper d'activisme i militància. Prendre distància és necessari per a poder fer reflexions que no pateixin de possibles biaixos, a més de per evitar qüestions que poden acabar tenint una lectura perversa: ser una cara massa visible i la veu cantant d'una qüestió que ha de ser col·lectiva; ser llegida com a experta d'un procés en què jo mateixa estic immersa, però aprenent; no saber o no poder combinar els ritmes de la vida acadèmica i la vida activista, sovint desfasats; esgotar la gent amb la seva participació, no només en el moment de la recollida de dades, sinó també a l'hora de compartir resultats i discutir-ne; i, com s'apuntava, córrer el risc de percebre certes dificultats per a discernir entre l'acompanyament activista d'una iniciativa o l'escorament cap a l'obtenció de dades, qüestió altament perversa. Però, per altra banda, conèixer tan de prop les persones, col·lectius (tot i que no eren tots igual de coneguts per a mi) i dinàmiques també ha permès aprofundir en qüestions que tal vegada necessitarien més temps del que per a mi ha estat necessari, perquè ja partia d'una aproximació i coneixements previs. Algunes d'aquestes idees han estat apuntades per Martínez (2024) i Boilevin et al. (2019).

En aquest sentit, el treball s'orienta cap a la recerca-activista que defineix Martínez (2024, p. 840), tot dirigint les accions a la comunitat estudiada, a partir de l'elaboració d'accions comunicatives (el manifest de la iniciativa posada en marxa; articles a revistes no acadèmiques; i textos per a publicar a xarxes socials de la iniciativa), accions directes (protestes festives i participació en concentracions i manifestacions en contra del text de l'ordenança cívica), creació de noves organitzacions i xarxes (la pròpia iniciativa, que inclou la constitució d'una federació de col·lectius) i negociacions institucionals (reunions amb l'administració pública i participació en plens de l'ajuntament). Així, l'avançament de la meua feina corre en paral·lel a l'avançament de la creació de la federació, tot nodrint el procés de recerca, però també el procés de constituir la forma jurídica de federació i posar-la en marxa. Clarament, no vaig ser jo la que va decidir escriure un manifest, però sí que, de forma quasi orgànica, se'm va "encarregar" a mi la redacció inicial, que després discutiríem entre totes les persones fins a conformar l'escrit final d'aquest. De la mateixa manera, no vaig decidir parlar jo davant càmeres de televisió o plens de l'ajuntament; però, de nou, se'm va sol·licitar, no tant per una "expertesa" especial, com per una designació que és quasi orgànica, a més d'obeir al fet que, en veure's "part de la meua feina (recerca)", podia acollir-me a horaris i acompanyar persones que podien estar presents però no volien agafar micròfons. I ho vaig entendre i acceptar. D'altra banda, en l'organització i celebració de festes i altres activitats de caràcter lúdic al carrer, hi he posat el cos i els meus coneixements al servei de les iniciatives, no només per la meua recerca, sinó perquè el meu activisme s'orienta cap aquí.

Des dels estudis etnogràfics poden estudiar-se les pràctiques de les persones i les seves significacions, en un intent de superar l'aproximació a i la producció de coneixement des d'enfocaments científics objectivistes i distanciat, a partir del que succeeix a les persones (Orellana i Imilan, 2022). A més, els precitats autors apunten la investigació etnogràfica com a adient per a explorar formes performàtiques d'organització de la protesta pel reclam de l'espai públic i la vida urbana: *"describir y analizar el despliegue, el movimiento y las escenificaciones de las formas de protestar requiere de estrategias etnográficas que logren develar las relaciones entre cuerpos y performances con el espacio público"* (Orellana i Imilan, 2022, p. 126).

Com assenyala Guber (2016) –de la mà de reflexions teòriques i conceptes desenvolupats per, entre d'altres, Garfinkel, Heritage, Bourdieu i Wacquant, tot i les distàncies entre aquestes autories–, qui investiga el món social s'aproxima al seu coneixement a partir dels mateixos mètodes que utilitza per a conèixer el seu propi món. Més enllà dels mètodes, el coneixement científic es produeix en la reflexivitat i la seva articulació amb la teoria social (p. 29).

3. Resultats

3.1. Col·lectivització d'un malestar: d'un problema individual a un problema compartit

A juliol de 2024 tenia lloc a la Pl. Quadrado de Palma una reunió entre diverses membres de diferents col·lectius de la ciutat, convocades per part d'un col·lectiu que organitza festes alternatives i populars a la ciutat. La raó de la reunió radicava en l'exposició i discussió col·lectiva entorn d'algunes problemàtiques respecte de l'organització de festes autogestionades a la ciutat; problemàtiques que patia aquest determinat col·lectiu, però que, com va quedar palès en aquella trobada, havien experimentat gairebé la totalitat dels col·lectius convidats a la reunió. Com a participants hi havia deu col·lectius (amb una o dues persones representants per cada un) que, d'una forma o d'altra, utilitzen els carrers i les places de la ciutat per a desplegar activitats lúdiques, culturals i festives autogestionades. Així, malgrat la natura diferent dels col·lectius, hi havia un malestar que els travessava a tots.

Tot i que el motiu principal de la trobada pivotava entorn de les dificultats que estava experimentant el col·lectiu convocant que, per primera vegada en una dècada, es veia amb la impossibilitat de poder organitzar la festa que organitza cada estiu, la reunió va acabar convertint-se en una reflexió conjunta sobre l'extensió de les traves burocràtiques i administratives per part de l'Ajuntament de Palma a l'hora d'organitzar aquestes activitats, traves que comencen en el moment de sol·licitar el permís per ocupar l'espai públic: manca de claredat dels canals i regidories a qui dirigir les sol·licituds, manca de transparència sobre el procés, respostes que arriben tard o no arriben mai, entre d'altres.

Aquesta és una festa emblemàtica a la ciutat de Palma i la muntem nosaltres, de manera autogestionada, tot i que la convocatòria de la qual depenem cobreix els banys públics i l'ambulància, però ja està. La resta, ho posem nosaltres i, de fet, no volem que ens donin pasta. Ara bé, sense saber si ens donen o no ens donen els permisos, i si posaran mitjans per als banys i l'ambulància, no és possible tirar-la endavant. Queden dues setmanes i no sembla que treguin la convocatòria i tampoc no ens contesten... Pensem que enguany no hi haurà festa... (intervenció de P1.1, diari de camp, juliol de 2024).

A més, diversos col·lectius compartien experiències negatives respecte del desenvolupament de les activitats autoritzades (previ permís aprovat per part de l'administració): interrupcions, sovint contínues, de les activitats per part de la policia i, fins i tot, l'aturada total de les mateixes malgrat disposar de l'autorització per dur-les a terme. Aquestes qüestions, tot i que la relació amb les administracions públiques sempre va lligada a càrrega burocràtica i lentitud de processos, es perceben com empitjorades en els darrers anys, coincidint amb un canvi de govern. Sí que hi ha, doncs, la percepció que hi ha una retallada de possibilitats i una vulneració de drets; un empitjorament respecte de les relacions democràtiques amb les institucions.

Nosaltres hem organitzat des de 2021, sempre sense cap problema, una jornada de ràdio en directe des de la plaça, des d'aquesta plaça [es refereix a Pl. Quadrado], i aquest 2024 ha estat la primera vegada que hem rebut la visita, fins a tres vegades, de la policia local, demanant-nos els permisos, que els teníem; dient-nos que no podíem tenir música i altaveus, quan teníem el permís aprovat... Que, a més, és una ràdio des de la plaça... què hem de fer, si no podem emetre música i xerrades des d'altaveus? I, finalment, una hora abans que se'n acabés el permís, vàrem haver de tancar l'acte perquè tornaren a venir a dir que 'ja basta' (intervenció de P1.4, diari de camp, juliol de 2024).

Entre les qüestions més rellevants que van posar-se sobre la taula en aquella primera trobada, destaca la impressió que l'ajuntament "no pot fer de fiscalitzador de les activitats que proposem, però actua com a tal" (intervenció de col·lectiu participant en la reunió, diari de camp, juliol de 2024), de manera que es compartia la percepció que l'administració abusa de poder i s'extralimita en el control exercit.

Es va compartir també una qüestió que, en el marc d'aquest text, sembla molt rellevant: una crítica a partir de la percepció que el mercat i l'estat, entrellaçats al servei dels interessos capitalistes, promouen la pèrdua d'espais comunitaris, a partir dels desnonaments que desborden els dels habitatges i que acaben traduint-se en una usurpació de la vida en comú; en un ús per part de la ciutadania cada cop més impossible de casals de barri, espais autogestionats de trobada i carrers. Però, a més, va subratllar-se un aspecte molt destacable: que aquests espais (casals, ateneus i carrers) són essencials per a la creació de cultura autogestionada, la qual, alhora, sembla important i necessària en la vida de les persones (però també de la ciutat en si):

El nostre casal està amenaçat de desnonament, a veure com acaba... Queda clar que el lloguer dels espais ja no és segur, i els casals són necessaris, tant per a reunions com per a preparació d'activitats... La festa i la cultura són importants... Constitueixen una part essencial dels nostres drets... [...] Hi ha tot un entramat veïnal i ciutadà que dinamitza la ciutat de manera voluntària... i això és un valor que s'ha de posar en rellevància (intervenció de P1.9, diari de camp, juliol de 2024).

Així, el malestar expressat en col·lectiu vers les impossibilitats d'ocupació del carrer per fer activitats culturals autogestionades (festes, jornades, mercadets, concerts, trobades, diades de jocs, recitals de poesia, teatre...) havia quedat manifest. És important subratllar la insatisfacció arran de la impossibilitat de fer ciutat a través de pràctiques culturals des de baix, especialment rellevant en contrast amb la percepció de Palma com a una ciutat més pensada cap al turisme i la inversió que no pas per a la seva ciutadania; una ciutat en la qual sembla apostar-se per una cultura entesa com a mercaderia, però no com a pràctica social:

Les festes que donen doblers o que saben que atrauran turistes... aquestes no les neguen, no. Aquestes sí que les subvencionen. La Festa del Flexas¹ [bar del centre de Palma que celebra una festa cada juliol amb certa trajectòria històrica] mai té problemes, sempre es fa (intervenció de P1.10, diari de camp, juliol de 2024)².

Una qüestió que també va ser destacada a una entrevista realitzada mesos més tard, a una persona membre d'un col·lectiu d'artistes de circ al carrer:

Poder organizar eventos en la ciudad es algo que hemos estado haciendo con toda tranquilidad, pero ahora parece que tenemos que tener... Aunque tengas el permiso, te puede caer una patrulla (y agresiva) de la policía encima. Les pasó a unos chicos hace poco... [es refereix a l'organització d'un festival antifeixista autogestionat que va ser interromput per part de la policia, a novembre de 2024] (entrevista E2, març de 2025).

El focus, doncs, va començar a traslladar-se cap a l'ordenança cívica que l'Ajuntament de Palma presentava com a proposta, i sobre la qual, en aquell moment, es podien fer al·legacions per part de la ciutadania. Aquest fou el motiu principal perquè, a partir de setembre de 2024, comencés a configurar-se un nou grup, la voluntat del qual era aglutinar diferents col·lectius (incloent-hi els que ja participaren en la reunió esmentada) afectats per l'ordenança i motivats per la defensa del dret a fer festa i cultura lliure a l'espai públic. Aquest grup és, avui dia, Cultura al Carrer.

3.2. Davant un problema col·lectiu, autoorganització per unir forces

Entre setembre i desembre de 2024 varen celebrar-se cinc reunions per a començar a donar forma a la iniciativa. Calia, en un primer moment, entendre la natura del malestar social a fi de poder expressar-ho en forma de reivindicacions. Si bé la primera de les reunions, celebrada a setembre de 2024, es va focalitzar a expressar els malestars (sovint en forma de queixa individual (de cada col·lectiu) però amb una certa mancança en la formulació de propostes de millora i possibles solucions), en les següents trobades (a finals de setembre i a mitjan octubre) es van començar a construir un cos comú de reivindicacions a partir de les experiències negatives que travessaven els diferents col·lectius, però que eren, en el fons, comunes.

Entre els aspectes que més preocupaven i que s'assenyalaven com a denunciabls es recollia (acta de reunió, 11 de setembre de 2024):

- 1) el caràcter massa genèric de l'ordenança i la seva aplicació de manera discrecional, conformant-se com una normativa excessivament interpretativa;
- 2) la presència policial permanent (inclosa la patrulla policial pel control de sorolls) i l'augment de la interposició de multes i aixecament d'actes;

1. Cal afegir que, aquest estiu, 2026, no es celebrarà la que hagués estat la 22a edició de la festa-aniversari del bar, per, precisament, traves burocràtiques i condicions inviables que imposa, segons l'entitat, l'Ajuntament de Palma (elDiario.es, 28 de maig de 2026).

2. Val a dir, aquest mateix comentari el va fer, també, un altre membre d'un altre col·lectiu a la primera trobada que va tenir lloc a setembre de 2024 (diari de camp, setembre de 2024).

- 3) la vigilància sobre els elements polítics a pancartes, missatges i discursos i un control social que dificulta encara més una situació precària, travessada per traves administratives i escassa infraestructura disponible;
- 4) la manca de mediació entre les persones que organitzen actes a l'espai públic i els veïns i veïnes que emeten queixes per aquests;
- 5) la carència d'espais públics, ni oberts ni tancats, per a desplegar activitats i actes autogestionats;
- 6) la percepció d'una expulsió del centre de la ciutat (els actes a la perifèria obtenen menys respostes negatives).

El fragment següent recull una reflexió que va sorgir en una entrevista realitzada molts mesos després de les primeres reunions per a conformar Cultura al Carrer, i que va en aquesta mateixa línia:

Lo de Cultura al Carrer tiene que ver con crear un organismo de coordinación superior en el cual ya no es que cada uno tenga su colectivo, su asociación, o lo que sea, sino que tenemos un punto en común y un polo de fuerza... Tenemos una motivación común, y una queja común (E5, febrer de 2026).

Aquelles primeres reunions, especialment les que es realitzaren als mesos de setembre i octubre, quan el fred encara no impedia fer reunions al carrer, es celebraven al bell mig de la Pl. Quadrado³, tot disposant cadires i fent rotllanes per discutir sobre les preocupacions, malestars i inquietuds i encaminar-se cap a possibles formes d'organització d'una reivindicació comuna. Aquest fet és interessant perquè es tracta, al cap i a la fi, d'una forma d'ocupar l'espai públic, tot just quan el motiu principal de les reunions era, precisament, les impossibilitats de l'ús dels carrers per a la trobada festiva i cultural. També és rellevant esmentar que, una vegada que el fred impossibilitava trobar-se a l'aire lliure, les reunions passaren a celebrar-se (i així continua avui dia) a l'interior dels dos ateneus que hi ha a hores d'ara a Palma, essent l'existència d'espais autogestionats essencials per al desenvolupament d'iniciatives com les que es tracten a aquest text.

Val a dir, però, les rotllanes eren cada cop més petites. La primera reunió va congrega 25 persones: 21 persones provenien de col·lectius diferents que compartien l'ús del carrer per al desplegament d'activitats culturals autogestionades i que havien patit, en els darrers mesos, impediments, dificultats i interrupcions, a vegades amb sancions, per part de l'administració; i 4 persones que no formaven part de cap col·lectiu, però que es mostraven interessades per participar en la defensa del dret a la festa i la cultura autogestionada al carrer. Però la quantitat de gent participant en les següents trobades fou molt menor: set persones en la segona reunió, deu en la tercera, i vuit persones (ja fixes) en les dues darreres reunions abans de finalitzar l'any 2024. Les raons per la baixada d'assistència residien, normalment, en les impossibilitats de poder combinar militàncies: les persones participants ja formen part de col·lectius i assistir a aquestes assemblees suposava desatendre els seus propis grups. El cansament de les persones activistes, normalment, com dic, en dobles i triples militàncies, és una qüestió gens menyspreable. A més, el fet que ens comunicuéssim via *Telegram*, potser, també va ser una raó a tenir en compte, ja que moltes vegades es substitueix la presència a assemblees amb la discussió per xarxes socials i canals de missatgeria instantània. Però també cal tenir en compte que moltes vegades succeeix que les primeres reunions, més de caire expositiu de malestars i compartició d'inquietuds i experiències animen la participació; però no les reunions que estan pensades per a la reflexió conjunta la proposta col·lectiva de possibles solucions als problemes. Tot i així, no es va viure la pèrdua d'assistència com a quelcom negatiu; ans al contrari, es manifestava que sovint "rotllanes més petites" permeten la discussió i la presa de decisions d'una forma més consensuada (diari de camp, novembre de 2024).

Les passes que calia fer, es va acordar (especialment en les següents trobades), passaven per: escriptura d'un manifest en contra de l'ordenança cívica que presentava l'ajuntament i en defensa de la cultura i la festa autogestionades a l'espai públic, i presentar-ho a premsa; interlocució amb l'administració, una via que no podia oblidar-se, a partir de la generació d'un grup reduït per a aquesta funció; arribat el cas, interposició d'una demanda judicial (però que necessitava més fortalesa grupal que la que es tenia a la tardor de 2024); creació

3. Cal destacar que la Pl. Quadrado s'ha convertit, en els darrers anys, en un espai disputat. Primer, la conversió en zona de vianats de la plaça a partir de l'any 2021 estenia la por entre algunes veïnes i veïns sobre les possibilitats de disposar, aleshores, de terrasses de comerços en una deriva titllada de "gentrificació institucional", tal com queda recollit al *Diario de Mallorca* (Terrasa, 2021). Tanmateix, els anys han passat i la plaça continua essent una de les poques a Palma lliure de terrasses de bars i restaurants. Per altra banda, entorn de l'ús de la plaça hi ha hagut conflictes veïnals els relats dels quals es mouen entre l'ús anecdòtic i legítim de la plaça per al desplegament d'activitats culturals i festives i la sobreutilització de la plaça per a aquests fins (Aguado, 2023; Marchena, 2025).

d'una federació o associació conjunta per poder fer pressió i defensar-se legalment i disposar, a més, d'assessoria jurídica (acta de reunió, 25 de setembre de 2024).

Si som més fortes i conformem un grup gran és més fàcil que puguem assessorar-nos i defensar-nos, en cas que sigui necessari... Si no, anar cadascú a la seva bolla pot no ser útil, a més d'un suïcidi (intervenció de P2.2, diari de camp, setembre de 2024).

A mí me gustaría invitar a la reflexión... Llegado el caso, deberíamos pensar en demandar judicialmente al ayuntamiento, porque está haciendo cosas que no son normales y que son denunciabiles. Nunca pensamos que podemos hacer esto como ciudadanía. Si nos organizamos... (intervenció de P2.5, diari de camp, setembre de 2024).

Hi havia la percepció que l'ordenança cívica que proposava l'Ajuntament de Palma (i que finalment fou aprovada el maig de 2025) estenia, entre d'altres qüestions, les traves a l'hora d'utilitzar els espais públics de la ciutat per a activitats proposades i autoorganitzades des de la ciutadania, tot posant en dubte la cultura des de l'autogestió. I, a més, en aquelles trobades (i posteriorment), així com a les entrevistes realitzades, es subratllava la idea que la festa i la cultura al carrer té una importància cabdal quant a la dinamització dels barris, una qüestió que les persones participants entroncaven amb la democràcia.

Los colectivos que crean una fiesta la crean con un discurso, con una idea... No digo que todas las fiestas autogestionadas sean así, pero, a mí particularmente, me gustan aquellas que tienen un significado dentro del entorno urbano en el que vivimos: que estamos individualizados, que son no-lugares... Darle un significado a algo. [...] Para mí, Cultura al Carrer tiene un este significado de... otras, nos organizamos y reclamamos un derecho que actualmente no tenemos (E6, febrer de 2026).

[La festa autogestionada al carrer és necessària] perquè perfils o persones que no poden accedir a altres espais tinguin la possibilitat de gaudir de l'oci, que és supernecessari per a la nostra salut mental; i perquè altres tipus de cultura, de música, de maneres de fer puguin existir. [...] Jo crec que forma part de la nostra obsessió de fer espai públic per a totes, no? Si volem muntar un festival i ens trobem amb tantes traves és perquè existeix una realitat que censura i que prohibeix. Per tant, hem de fer força entre totes per poder seguir fent les coses que ens agrada fer i que creiem tan importants a nivell social (E8, març de 2026).

Així, el volum de feina en els mesos de tardor de 2024 (octubre i novembre) es va concentrar, principalment, en la redacció del manifest⁴ (signat per 30 entitats diferents) que recollia les inquietuds que havien estat discutides durant els mesos anteriors (i escrit en obert i compartit, utilitzant l'editor de text en línia de *Riseup Pad*), entre d'altres: que la cultura, la trobada i l'oci són pilars importants en la vida de les persones i que s'han de poder generar espais lúdics i culturals, tot exercint dret a la ciutat; que s'ha de garantir l'accés a, però també la creació de cultura i que l'autogestió n'esdevé una peça clau per a tal fi; i que a la ciutat de Palma s'ha viscut, en la darrera dècada, una pèrdua important d'espais on desenvolupar cultura alternativa i des de la ciutadania, i que les propostes per a recuperar i habilitar espais abandonats que s'han posat sobre la taula han estat desateses sistemàticament per les institucions (actes de reunió, 16 d'octubre i 6 de novembre), qüestions, aquestes, que també varen emergir en les entrevistes, com exemplifica el següent fragment:

Volem ocupar els carrers per dos motius: un, per donar-li ús a espais que mai han tingut un ús lligat a la cultura, en el nostre cas, la música... Però, bé, la cultura i l'usar el carrer com a tal. I, per altra banda, també, a barris i llocs on la gentrificació té un pes bastant "heavy", recuperar un poc aquests llocs per donar-li aquest ús és interessant... Reivindicar un poc que encara és casa nostra (E1, març de 2025).

Tot i que escapa del marc temporal en què s'ha centrat aquest article, cal esmentar que durant la primavera i l'estiu de 2025 van fer-se les passes pertinents (burocràtiques i d'organització) per a conformar-se com a federació i a partir de setembre de 2025 (un any després de l'inici d'aquest procés) comença a fer-se feina, ja com a federació

4. A desembre de 2024 el manifest es va enviar a premsa i va ser llegit al Ple de l'Ajuntament. Val a dir, aquest fou el darrer ple al que es va poder participar com a ciutadania, atès que l'ajuntament va aprovar que a partir de 2025 només aquelles entitats registrades al Registre Municipal d'Entitats i declarades d'utilitat pública poden participar als plens (en aquesta versió, s'ha eliminat més informació sobre aquesta qüestió, així com les referències a mitjans de comunicació que recullin aquest fet, per tal de garantir l'anonimat).

constituïda (amb dotze associacions i col·lectius afiliats), sobre tres pilars: la defensa del dret a fer ciutat a partir de pràctiques festives i culturals autogestionades i desmercantilitzades; la interlocució amb l'administració pública des d'una representació col·lectiva de diversos col·lectius (en la creença que l'articulació de forces és més efectiva); i la col·lectivització de recursos i coneixements (des de la premissa, de nou, que compartir combat l'aïllament i les mancances que sofreixen els col·lectius en general).

4. Discussió

En aquest text s'ha volgut recollir el procés de creació d'una federació de col·lectius per a defensar el dret a fer festa i cultura lliure i autogestionada a l'espai públic, davant la percepció dels entrebancs, sovint impossibilitats, arran de l'aprovació d'una ordenança cívica que restringeix l'ús dels carrers i places en la deriva de desconflicтивitzar la ciutat (Mansilla, 2025; Mata Codesal, 2021), malgrat la impossibilitat d'aquesta tasca neutralitzadora (Mansilla, 2023; Navas Perrone, 2018; Paulsen-Bilbao et al., 2025). Així, s'ha explorat, primer, l'exposició individual d'una problemàtica patida per un sol col·lectiu i la seva col·lectivització a partir de la posada en comú. En segon lloc, com aquesta posada en comú s'ha traduït, a partir de la feina col·lectiva (sovint lenta) en la conformació d'una federació.

En aquest context, cal tenir present la mercantilització de les ciutats en la cerca insaciable d'acumulació de capital, en la qual la cultura esdevé un factor amb dues vares de mesura: si bé pot servir per als interessos del mercat i augmentar el "valor" de la ciutat-marca (Delgado, 2008; Mansilla, 2021), també pot servir per a desafiar i contestar, precisament, aquesta conversió de les ciutats en una mercaderia (Carmo, 2012), tot reclamant el dret a la ciutat i la reapropiació de l'espai (Martínez i Díaz, 2025). Així, cal pensar en la ciutat mercantilitzada, però també en la cultura que es desplega en ella que passa per lògiques de mercat (Harvey, 2013). Això pot ser llegit des de la clàssica (i excloent) distinció entre alta i baixa cultura i entre la cultura com un bé de mercat o com a pràctica social.

En aquest sentit, aquest text ha recorregut una iniciativa que parteix de la necessitat de poder desplegar activitats lúdiques i culturals autogestionades als carrers i les places com a llocs d'encontre, que permeten un accés democràtic. Així, la possibilitat és una qüestió clau. El fet que sigui possible o no usar els carrers per a fer festa i altres activitats lúdiques-culturals autogestionades és rellevant, en termes del què Sassen (2017) anomena capacitat. La manca d'espais (sovint per un procés de pèrdua) on desenvolupar alternatives a l'oci mercantilitzat es suma la impossibilitat d'ocupar places i carrers, el que acaba traduint-se en una pèrdua de la capacitat ciutadana (i de la ciutat).

Les ordenances cíviques com les exposades en aquest text posen en perill l'autogestió de la cultura, creada per part de la ciutadania i en disposició per a tothom, atès que, en desplegar-se als carrers i les places, suposen l'accés lliure, gratuït i per a qualsevol persona que vulgui sumar-s'hi. En aquest sentit, també posen en qüestió el dret a l'ús de l'espai públic, una qüestió vinculada a l'exercici de la democràcia. No per res esdevé un aspecte clau de diferents documents que versen sobre els drets culturals i de la Carta de Drets Humans Emergents.

Es tracta, doncs, de recuperar les nocions que remetent a l'urbà com a forma de vida urbana a la ciutat, com subratllen Delgado i Contijoch (2021); de recuperar, també, la tríada que proposa Lefebvre (Lariagon, 2020) i pensar en els espais viscuts més enllà dels espais que són fruit de la planificació, sovint abusiva, que condueix a un espai públic excessivament restrictiu, restringit i alienat, mort, sense l'alè necessari per a conformar espais de trobada i de socialització (Jacobs, 2011). El dret a la ciutat, doncs, ha d'incloure també una dimensió lúdica que recuperi aspectes de la vida que permetin la reproducció social, el lleure i l'oci sense passar per dinàmiques de consum i la festa autogestionada esdevé un element clau per a això (Pujol Cruells, 2006).

Enfront de la percepció d'expulsió de la ciutat (entesa com una mercaderia), l'autoorganització ciutadana esdevé una eina per a reivindicar el dret, no només a viure en elles, sinó també a *habitar-les*: poder disposar de llocs de trobada que permetin l'encontre, el gaudi, el joc i la festa sense passar per lògiques de consum, tal com sosté Trachana (2014). I, seguint les paraules d'autors com Uceda i Domínguez (2023), com ja ho feren anys enrere Borja (2003) o Harvey (2008), el dret a la ciutat té a veure, també, en la capacitat de la ciutadania per

a prendre decisions sobre la ciutat en la qual viuen i transformar-la, per tal de superar la sensació d'alienació sentida en les ciutats filtrades per dinàmiques d'expropiació, explotació i alienació. Així, es tracta de ciutadania activa per a la transformació social, en la lluita per la recuperació i apropiació simbòlica de l'espai públic, en la configuració d'experiències comunitàries més democràtiques i igualitàries, tot prenent consciència dels drets ciutadans a ocupar el carrer, a lluitar pel dret a la ciutat i a configurar espais festius autogestionats on pugui participar tothom.

5. Conclusions

Aquest article presenta una anàlisi empírica d'un procés de col·lectivització d'un malestar que passa de ser presentat com a individual (patit per un sol col·lectiu) a col·lectivitzar-se, en la creació d'una federació de col·lectius. Es recorre, així, la conflictivitat entorn de l'ús de l'espai públic i la cultura autogestionada. Les pràctiques culturals i lúdiques-festives poden ser llegides com a eines de disputa política davant la mercantilització i la regulació urbana al servei d'aquesta; poden contestar, de fet, les estructures capitalistes a la ciutat.

El més rellevant rere la creació de Cultura al Carrer radica en la idea que la unió fa, efectivament, la força. Posar en comú tots els malestars i les experiències negatives viscudes entorn de l'organització d'activitats lúdiques-culturals autogestionades va servir especialment per a fer evident que les traves experimentades no constituïen en absolut fets aïllats, sinó que hi havia una repetició d'aquestes experiències en diferents col·lectius que convertien el malestar individual en quelcom compartit i les problemàtiques de l'aparell burocràtic, en quelcom sistèmic.

La creació de Cultura al Carrer també apunta a una qüestió força interessant per al tema que aborda aquest text: defensar-se com a col·lectiu (moltes vegades conformats per poques persones) és esgotador i comporta, sovint, poca transformació; però alçar una veu que recull moltes veus pot significar, en definitiva, l'escolta per part de l'administració, atès que s'abandona la queixa individual per a conformar una reivindicació col·lectiva.

També va servir, però, per a començar a construir un camí des de l'autoorganització en la defensa de la necessitat, no només d'activitats culturals i d'oci que no passin per les lògiques de mercat, sinó també d'espais que permetin el desenvolupament d'aquestes, una qüestió que és total i absolutament absent a Palma. Tot i que la ciutat ha viscut diversos processos en què col·lectius ciutadans (més o menys formals) han mostrat interès a disposar d'espais autogestionats des de la fórmula de cessió per part de l'ajuntament, aquests processos mai no han acabat en res.

Així, el que destaca en aquest article és com les persones, a partir de l'autoorganització, posen en comú problemàtiques i tracten de trobar solucions per a fer de la ciutat un lloc més habitable, on hi hagi cabuda per a l'expressió artística, cultura i festiva autogestionada. Aquestes dimensions es revelen com a fonamentals en la vida de les persones participants, així com esdevenen eines per a reclamar, efectivament, un dret a la ciutat que té també una dimensió lúdica. Així, en la comprensió de l'alienació fruit de la mercantilització urbana, cal parar atenció en què poden fer les persones per trobar-se i divertir-se amb el que la ciutat ofereix, i tractar d'avançar cap a la consecució d'espais d'oci lliure de lògiques de consum. Per a aquesta tasca, la recerca activista pot ser de gran utilitat, tot esdevenint una forma en què l'intercanvi i la reciprocitat garanteixen, o poden (o haurien de poder) garantir el coneixement mutu i la participació social des de dues realitats que poden estar (però que moltes vegades no estan) entrelaçades: l'acadèmia i l'activisme.

6. Fonts de finançament

Aquest article està basat en una recerca doctoral en curs, a partir d'un contracte predoctoral finançat amb recursos propis de la Universitat de les Illes Balears.

7. Agraïments

Agraeixo a totes les persones a qui he entrevistat el temps dedicat a conversar amb mi sobre les qüestions que em preocupen i que tracto d'abordar en la meua tesi doctoral. Així, també agraeixo els col·lectius que participen a Cultura al Carrer que hagin acceptat que participi com a observadora participant i que reculli tota la informació que més necessària per a la tasca d'investigar i preparar una tesi doctoral com aquesta, i que no deixen de donar-me idees rellevants. Sempre en deute amb elles, tot i la meua implicació a Cultura al Carrer.

Referències bibliogràfiques

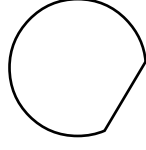
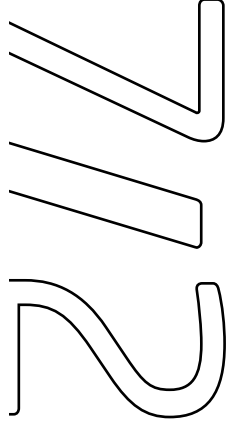
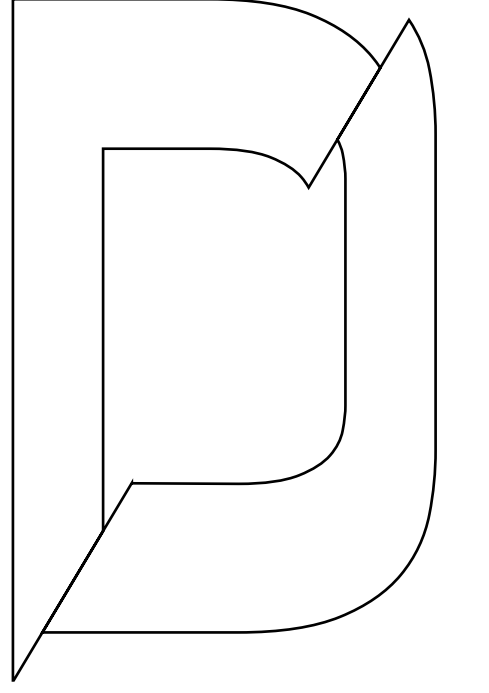
- Aguado, I. R. (2023, 15 de maig). El ruido de los vecinos desespera a los residentes de la plaza Quadrado de Palma. *Diario de Mallorca*. <https://www.diariodemallorca.es/palma/2023/05/15/ruido-vecinos-desespera-residentes-plaza-87361237.html>
- Asociación Gaditana de Antropología, Díaz Parra, I. i Grupo de Estudios Antropológicos La Corrala (2016). Introducción. A Grupo de Estudios Antropológicos La Corrala (eds.), *Cartografía de la ciudad capitalista. Transformación urbana y conflicto social en el estado español* (pp. 13-29). Traficantes de Sueños.
- Barragán Robles, V. i Fernández-García, M. (2018). Los Derechos Humanos hacia el Derecho a la Ciudad. Participación y Gobernanza. A C. Prone, H. Olasolo, C. Villán Durán, G. Ricobom y C. Back (coords.), *70º Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Protección Internacional de los Derechos Humanos en cuestión* (pp. 641-646). Tirant lo Blanch.
- Bauzá, J. (2025, 23 de gener). PP y Vox pactan recortar los plenos de Palma reduciendo las intervenciones ciudadanas y de los grupos políticos. *Diario de Mallorca*.
- Boilevin L., Chapman J., Deane L., Doerksen, C., Fresz, G., Joe, DJ., Leech-Crier, N., Marsh, N., McLeod, J., Neufeld, S., Pham, S., Shaver, L., Smith, P., Steward, M., Wilson, D., Winter, P. (2018). *Research 101: A manifesto for ethical research in the Downtown Eastside*. <http://bit.ly/R101Manifesto>.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Alianza editorial.
- Carmo, A. (2012). "Reclaim the Streets", the "Protestival" and the creative transformation of the city. *Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia*, 47(94), 103-118. <https://doi.org/10.18055/Finis2683>
- Delgado, M. (2004). Del movimiento a la movilización. Espacio, ritual y conflicto en contextos urbanos. *Menguare*, (18), 125-160.
- Delgado, M. (2008). La artistización de las políticas urbanas. El lugar de la cultura en las dinámicas de reapropiación capitalista de la ciudad. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12. <https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/115467>
- Delgado, M. (2013). El espacio público contra la calle. *QRU: Quaderns de Recerca en Urbanisme*, (1), 13-15. <https://doi.org/10.5821/qru.9541>
- Delgado, M. i Contijoch, M. (2021). Dionisos en las ciudades. El retorno del dios trágico en Eurípides, Nietzsche y Lefebvre. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 25(2), 189-209. <https://doi.org/10.1344/sn2021.25.32583>

- Devillard M. J., Franzé Mudanó A. y Pazos Á. (2012). Apuntes metodológicos sobre la conversación en el trabajo etnográfico. *Política y Sociedad*, 49(2), 353-369. https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2012.v49.n2.36512
- González García, S. C. (2014). Las relaciones de poder y la memoria colectiva desde una perspectiva espacial. *Revista Española de Ciencia Política*, (36), 117-128. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37641>
- Gregson, N. i Gillian, R. (2000). Taking Butler elsewhere: performativities, spatialities and subjectivities. *Environment and Planning D: Society and Space*, 18(4), 433-452. <https://doi.org/10.1068/d232>
- Grosfoguel, R. (2016). Del extractivismo económico al extractivismo epistémico y ontológico. *Revista Internacional De Comunicación Y Desarrollo (RICD)*, 1(4), 33-45. <https://doi.org/10.15304/ricd.1.4.3295>
- Guber, R. (2016). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Siglo Veintiuno.
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*, (53), 23-39. <https://newleftreview.es/issues/53/articles/david-harvey-el-derecho-a-la-ciudad.pdf>
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- Jacobs, J. (2011). Muerte y vida de las grandes ciudades. Capitán Swing. (Treball original publicat a 1961).
- Lariagon, R. (2020). Los Comunes Urbanos Frente A La Teoría Del Espacio Social De Henri Lefebvre. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, 19(3), 610-628. <https://doi.org/10.14288/acme.v19i3.2084>
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing. (Treball original publicat a 1974).
- Lefebvre, H. (2024). *El derecho a la ciudad*. Alianza Editorial. (Treball original publicat a 1968).
- Mansilla, J. (coord.) (2025). *Espai públic i dret a la ciutat: anàlisi de l'Ordenança de Convivència de Barcelona*. Síndic de Greuges.
- Mansilla, J. (2023). *Los años de la discordia: Del Modelo a la Marca Barcelona*. Apostroph.
- Mansilla, J.A., Andreeva Eneva, S. i Hernández Cordero, A. (2021). “Un rollo muy hípster”. Turismo, consumo y mercados de acumulación simbólica en Madrid y Barcelona. *Cuadernos Geográficos*, 60(1), 54-79. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v60i1.13719>
- Marchena, G. (2025, 13 de maig). Vecinos de la plaza Quadrado piden actividades sin música. *Última Hora*. <https://www.ultimahora.es/noticias/palma/2025/05/13/2385641/vecinos-plaza-quadrado-piden-actividades-musica.html>
- Martínez, M. A. (2024). Activist research as a methodological toolbox to advance public sociology. *Sociology*, 58(4), 832-850. <https://doi.org/10.1177/00380385231219>
- Martínez, M. A. i Díaz, I. (2025). *Centros sociales autogestionados. Por una reapropiación colectiva de la ciudad*. Akal.
- Mata Codesal, D. (2021). «Eran del barrio y atendían a razones»: la terminología del in/civismo y la diferencia entre estar y ser del barrio. *AIBR Revista de Antropología Iberoamericana*, 16(2), 325-346. 10.11156/aibr.160206
- Navas Perrone, M. G. (2018). La vida urbana como derecho a la ciudad. A M. G. Navas Perrone y M. Makhoulf De la Garza (coords.), *Apropiaciones de la ciudad. Género y producción urbana: La reivindicación del derecho a la ciudad como práctica espacial* (pp. 27-46). Pol-len edicions.

- Orellana, N. i Imilan, W. (2022). Movilización social y espacio vivido. Una etnografía de ritmos y performances de la protesta urbana en Santiago de Chile. *Revista Castalia*, (38), 121-140. <https://doi.org/10.25074/07198051.38.2333>
- Paulsen-Bilbao, A.; Paulsen-Espinoza, A.; i Hidalgo-Dattwyler, R. (2025). Espacio y Poder: Una propuesta de decodificación de las relaciones entre poder y espacio desde el corpus teórico de Henri Lefebvre, Michel Foucault y Michael Mann. *Revista De Geografía Norte Grande*. 92, 1-30. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022025000300114>
- Pujol Cruells, A. (2006). Ciudad, fiesta y poder en el mundo contemporáneo. *LiminaR. Estudios sociales y humanísticos*, 4(2), 36-49. 10.29043/liminar.v4i2.209
- Santiago Prieto, M. (2025). Nudos críticos en la investigación con/sobre movimientos sociales: jerarquía, extractivismo y desvinculación en la academia neoliberal. *Encrucijadas. Revista Crítica De Ciencias Sociales*, 25(1), a2507. <https://recyt.fecyt.es/index.php/encrucijadas/article/view/110941>
- Sassen, S. (2017). El espacio urbano como capacidad. CCK Revista, 1, 10-17. <https://kreantaeditorial.org/wp-content/uploads/2020/03/CCK-Revista.-N%C3%BAm.-1-oct-dic-2017.-Fundaci%C3%B3n-Kreanta.pdf>
- Soja, E. (2010): *Seeking spatial justice*, Minnesota, University of Minnesota Press.
- Tapia, M. (2019). Ciudad y conflicto, entrevista a Manuel Delgado. *Crítica Urbana. Revista de Estudios Urbanos y Territoriales*, 2(5). <https://criticaurbana.com/ciudad-y-conflicto-video-entrevista-a-manuel-delgado>
- Terrassa, M. (2021, 11 d'octubre). Los vecinos de la plaza Quadrado temen la invasión de terrazas tras hacerla peatonal. *Diario de Mallorca*. <https://www.diariodemallorca.es/palma/2021/10/11/vecinos-plaza-quadrado-temen-invasion-58228202.html>
- Trachana, A. (2014). *Urbe ludens*. Trea.
- Uceda, P. i Domínguez Pérez, M. (2023). Reequilibrando los espacios urbanos. Derecho a la ciudad y participación ciudadana en los barrios vulnerables de Madrid. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (181), 117-133. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.181.117>

Entrevista

monogràfic



Entrevista a Francisco Francés: “Hay que hacer un viaje desde la academia y las instituciones para valorar los saberes vivenciales de la gente; desafortunadamente, muchas veces no se toman como punto de partida”

Interview with Francisco Francés: “We need to Move away from Academia and Institutions in Order to Value People’s Experiential Knowledge; Unfortunately, this is not Currently Taken as a Starting Point”

Javier Ortega Fernández (Universidad de Alicante, España)

Sergio López Ronda (UNED, España)

Cita bibliográfica: Ortega Fernández, J. y López Ronda, S. (2026). Entrevista a Francisco Francés: “Hay que hacer un viaje desde la academia y las instituciones para valorar los saberes vivenciales de la gente; desafortunadamente, muchas veces no se toman como punto de partida”. *Disjuntiva*, 7 (2), 125-139. <https://doi.org/10.14198/DISJUNTIVA2026.7.2.8>

En un contexto de profunda transformación democrática, polarización política y digitalización acelerada, los mecanismos de participación ciudadana vuelven a situarse en el centro del debate público. Pero, ¿qué participación? ¿Con qué garantías metodológicas? ¿Bajo qué condiciones y limitaciones institucionales? Con el objetivo de reflexionar desde una perspectiva crítica, metodológica y profundamente situada, hemos conversado con Francisco Francés, profesor de Sociología en la Universidad de Alicante y experto en métodos participativos de investigación-acción, quien cuenta con una sólida trayectoria dedicada al estudio, diseño y evaluación de políticas públicas participativas y procesos comunitarios.

Conocedor profundo de las dinámicas sociales y de los entramados institucionales, Francés ha participado activamente en el asesoramiento y desarrollo de múltiples procesos a diferentes escalas territoriales —desde el ámbito local hasta proyectos autonómicos como diversos convenios con la Generalitat Valenciana para el fomento de la participación ciudadana o los recientes planes sectoriales de salud mental—. Su enfoque se caracteriza por cuestionar los discursos institucionales hegemónicos y por poner el acento en la complejidad real de trasladar la voz de la ciudadanía a la administración pública, alejándose de soluciones cosméticas o meramente formales.

Nos encontramos con él en una librería del centro de Alicante, donde aprovechamos para tomar un café y conversar con calma durante más de dos horas. En este espacio propicio para la charla abierta, abordamos los temas centrales de la participación actual: el impacto de lo digital, los límites de la inteligencia artificial y la necesidad de reducir las asimetrías de información para garantizar una equidad real. A lo largo del encuentro, Francés analiza también los peligros de la «zombificación» de los procesos por inercia normativa, el riesgo de que sean instrumentalizados por discursos populistas y la aparición de nuevos actores políticos, como las personas mayores o las comunidades que deciden organizarse de forma autónoma y al margen de las instituciones. Una conversación para pensar la participación ciudadana no como un simple trámite de legitimidad de la administración, sino como una herramienta viva, compleja y llena de posibilidades de transformación social.

Correo electrónico de correspondencia: j.ortega@ua.es . <https://orcid.org/0000-0002-5984-9477> (Javier Ortega Fernández)
<https://orcid.org/0000-0002-8680-1727> (Sergio López Ronda) . <https://orcid.org/0000-0002-9651-1440> (Francisco Francés)



Este trabajo se comparte bajo la licencia de Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Javier Ortega: *¿De dónde nace tu interés por la participación ciudadana? Porque cuando empezaste a estudiar e investigar, tu principal línea de interés no fue la participación ciudadana, ¿es así?*

Francisco Francés: Yo estudié en Alicante la licenciatura de Sociología. En un plan de estudio donde la participación ciudadana prácticamente era inexistente. Es cierto que en los últimos cursos sí que me empezaba a interesar los temas de movimientos sociales y el marco de la participación, pero casi no había nada. Cuando terminé la carrera me surgió la oportunidad de estudiar en Madrid un posgrado en la Universidad Complutense que era sobre gestión local e investigación participativa, y quise probar. Me interesaba el mundo de lo local y quise explorar. Lo que pasa es que allí, en ese posgrado, enseguida me di cuenta de que me iba a atrapar lo que me encontré. Me quedé fascinado por el mundo de la participación. Yo venía de una tradición cuantitativa, y de repente descubrí todo un abanico de posibilidades de análisis social y de propuestas que, en lugar de análisis estadístico, asumían otro planteamiento totalmente distinto, una metodología totalmente diferente, donde el diálogo, la participación y la sociopraxis era lo que primaba.

Y de repente esa idea de la sociopraxis a mí me pareció muy seductora. Esa idea de que la investigación social adquiere sentido cuando se pone al servicio de la transformación. Y que en los procesos de investigación hay que situar en el centro a las personas. Eso me pareció absolutamente cautivador, y fue lo que hizo que enseguida me enamorara del mundo de la participación por un lado, y por otro del mundo de las metodologías participativas como herramienta para la participación.

Javier Ortega: *Al hilo de lo que comentas, observo que a veces se confunde la idea de investigación participativa con los instrumentos de participación ciudadana. ¿Qué relación crees que existe?*

Francisco Francés: Yo creo que se puede hacer, y se hace, participación sin metodologías participativas. Metodologías participativas sin participación no se puede hacer. El problema es que la participación como concepto es una idea que, instrumentalizada desde algunos planteamientos, puede tener que ver con ejercicios muy poco ambiciosos de mera consulta a la población o sondeos de opinión, e incluso con perspectivas de investigación extractiva donde se recogen datos con la colaboración de la comunidad, o donde la población proporciona información, y eso ya se entiende como participación.

Las metodologías participativas parten en términos amplios de presupuestos epistemológicos totalmente distintos. Lo que prima es ese concepto de sociopraxis, y ahí creo que hay que poner en valor toda la solidez y toda la creatividad que aportan las metodologías participativas, que han estado denostadas en muchas ocasiones, pero que, desde ese rigor proponen una articulación de la investigación que construye conocimiento, un conocimiento para la solución de problemas y para la transformación, que es lo que les otorga la validación. Y eso se tiene que hacer a través de un principio de participación. No hay otra. Pero sí, hay muchas políticas de participación que son ajenas a las metodologías participativas.

Javier Ortega: *¿Crees que, desde que empezaste hasta ahora, está adquiriendo más prestigio y más valor en el marco de las ciencias sociales los procesos vinculados a la investigación participativa?*

Francisco Francés: La participación, hasta no hace mucho, tenía casi una etiqueta como de algo exótico, o incluso marginal en las dinámicas sociales. Como algo que venía añadido, que no tenía por qué ser consustancial ni al ámbito de la investigación social ni al ámbito del diseño de políticas.

Creo que eso, afortunadamente, se ha superado y en estos momentos la idea de participación aparece como una llamada constante en cualquier convocatoria pública para la producción de políticas públicas. Está dentro de las recomendaciones de organismos estatales, de organismos internacionales, etc. En ese sentido sí que ha cambiado bastante la idea de entender que los problemas a los que se enfrentan tanto la investigación social como el desarrollo social son complejos. Son problemas que están sometidos a una dinámica y una incertidumbre

enormes, y donde normalmente están afectados múltiples actores. Las recetas tradicionales de análisis están mostrando que cada vez son menos eficaces para afrontar contextos complejos y cambiantes, y la introducción de la participación, aunque es un elemento que no garantiza en absoluto que se vaya a acertar con las soluciones, sí que propone una legitimidad mucho mayor de los resultados que se alcanzan. Desde el momento en el que el punto de partida es contar con los actores que están implicados en una problemática, se establece una dinámica de construcción de conocimiento colectivo que ayuda a identificar problemas, tomar decisiones o generar estrategias de acción a partir de consensos, y eso es muy importante en este momento.

Javier Ortega: *Por una parte, observamos que en el tema de la aplicación de la participación hay tres esferas diferenciadas. Por un lado, la administración pública, relacionada con el diseño de políticas públicas. Por otro lado, la academia y las ciencias sociales, incluyéndolas en las metodologías y, finalmente, el sector privado (tercer sector o empresas privadas). ¿En qué esfera crees que se tiene más en cuenta la participación? ¿Se está integrando cada vez más en el ámbito de las empresas privadas o es un campo consustancial al sector público?*

Francisco Francés: Creo que el debate está incluso antes; es un debate terminológico. Probablemente, cada una de esas tres esferas entienda de una forma distinta el concepto de participación. La academia no entiende la idea de participación ciudadana de la misma forma que lo entienden los representantes públicos o los miembros de la administración y, por supuesto, tampoco se entiende de la misma forma desde el ámbito privado.

Yo recomendaría a cualquier empresa, cualquier institución o cualquier grupo de investigación que quiera trabajar en participación con la comunidad que lo primero que haga sea mantener un debate con los actores implicados para que se llegue a cierto consenso de, por ejemplo, qué es lo que se entiende por participación y qué se espera de la participación como instrumento.

Si asumimos la idea de la participación ciudadana como una herramienta para construir de manera consensuada prioridades y corresponsabilidades en la acción pública, es algo que debería ser consustancial a la administración pública y al ámbito institucional. Pero lo cierto es que no es tan así; de hecho, en un artículo reciente que publicamos donde estuvimos preguntando a los representantes públicos de la Comunidad Valenciana qué entendían por participación, concluía con que el discurso mayoritario de los representantes entiende como esencia de la participación que la ciudadanía colabore con las políticas públicas y con los planes que ponen en marcha los equipos de gobierno. Pero no olvidemos que esa es una forma de concebir la participación bajo una óptica que anda alejada de la idea de implicar a la ciudadanía desde la propia definición de los problemas y la agenda a abordar. Se les pide que colaboren en la implementación de medidas que en la mayor parte de los casos ya han sido tomadas al margen de la comunidad, lo que supone una idea poco ambiciosa del potencial que tiene la participación ciudadana.

Sergio López: *Y en la línea que apuntas, ¿qué concepción crees que tiene la ciudadanía? Es decir, ¿cómo reaccionan cuando se les invita a participar en un proceso participativo y el discurso mayoritario es ese?*

Francisco Francés: Con muchas experiencias que vamos acumulando, lo que observamos es que la ciudadanía lo que tiene son problemas, y lo que quiere es que se resuelvan los problemas. Si la participación puede ser algo que ayude, pues fantástico. Si pueden tener un carácter protagónico y pueden ayudar a definir prioridades, mejor que mejor. Dicho esto, partimos de una tradición muy larga donde la población asume la idea de participación desde una concepción pasiva. Nos han enseñado a ser pasivos dentro de la esfera pública.

Por eso hay muchas veces que conviene, al inicio de los procesos de participación, dedicar tiempo con la comunidad para fijar expectativas, responsabilidades y, sobre todo, que se tenga relativamente claro hacia dónde se quiere caminar. Esto es fundamental para evitar que luego haya expectativas que queden frustradas o bien que se les pida una asunción de roles para los cuales los ciudadanos no se sienten capacitados o no se sienten implicados en el grado necesario.

Sergio López: *Retomando los estudios de posgrado que cursaste de investigación participativa, y al hilo de lo que comentas, ¿recuerdas en esa época algún proyecto que conjugara todo lo que estás comentando, es decir, que hubiera una iniciativa real y sincera de un equipo de gobierno que quisiera hacer participación en esos términos?*

Francisco Francés: Yo creo que la casuística es enorme. Recuerdo con mucho cariño, por ejemplo, la etapa del inicio de los presupuestos participativos en España. Para las personas que estaban metidas en el ámbito de participación, aquello se transformó en un escenario donde se podían activar gran parte de las cosas que habían aprendido en la academia. Hablo en el plano teórico e investigador, pero que a la vez se conjugó con un escenario político muy concreto, donde había una sensibilidad importante para poder llevar a cabo ese tipo de iniciativas.

Yo, por ejemplo, disfruté muchísimo aquí en Petrer (Alicante), durante la legislatura de 2003 a 2007, donde estuve coordinando procesos de presupuestos participativos. Veías que había una implicación muy clara por introducir lógicas de democratización en la gestión pública. Paralelamente, además, con el reto que suponía trabajar con una administración que ni estaba preparada para ello, ni tenía una perspectiva clara de que aquello podía funcionar bien.

En España donde los presupuestos participativos comenzaron en torno a 2001, no había apenas referentes en materia más allá de lo que llegaba de América Latina.

Javier Ortega: *Las referencias que venían sobre todo de América Latina, por las experiencias que venían, si no me equivoco, de Porto Alegre. Eran esos procesos que estaban vinculados de alguna manera con las epistemologías del sur, ¿es así?*

Francisco Francés: Fue muy interesante, no solamente esos aportes de las epistemologías del sur, sino también cómo estaban creciendo aquí en España en determinados lugares, especialmente cerca de algunos ámbitos académicos sensibles con esas epistemologías. Mezclaban los saberes académicos con intentos de acción institucional, y se producían reflexiones muy interesantes. Valoro mucho todo lo que se produjo en esos primeros años del siglo. Por ejemplo, la gente de la Red Cimas en esos momentos, con Tomás Villasante, Tomás Alberich, Manuel Montañés, Pedro Martín, Virginia Gutiérrez, o lo que estaba surgiendo también desde el entorno del IGOP en Barcelona, con Joan Subirats, Ismael Blanco, Ricard Gomà o con Brugué, Fernando Pindado, Marc Parés u Óscar Rebollo... Incluso desde el IESA en Andalucía, donde también había gente como Joan Font o Ernesto Ganuza —con quien me une una larga trayectoria de amistad y de colaboración desde que estudiamos juntos en Madrid—, o colectivos como Antígona o Coglobal. Y en el plano internacional pienso, entre otros, en Giovanni Allegretti, Yves Sintomer, Cabannes... Intentar hacer una lista siempre es un error porque seguro que estoy dejando fuera a muchas personas relevantes, así que me disculpo por ello. Pero lo cierto es que muchas personas se constituyeron como referentes e iban sistematizando sobre la práctica, proponiendo pistas teóricas, epistemológicas y metodológicas a seguir.

Javier Ortega: *Con respecto a los Presupuestos Participativos, ¿qué balance harías desde que empezaron las primeras experiencias en España hasta la actualidad? Hace poco publicaste un artículo donde hacías una radiografía de todos los presupuestos participativos de España y en este sentido, planteabais algunas críticas.*

Francisco Francés: Bueno, lo cierto es que el análisis del recorrido histórico de este tipo de experiencias nos ha dicho que cuando en el nivel local han querido poner en marcha mecanismos de profundización democrática, el presupuesto participativo ha sido el rompehielos que se ha utilizado. Era un tipo de experiencia que unía resultados inmediatamente tangibles, elementos presupuestarios que podían producir satisfactores visibles, rápidos y a la vez no comprometía de manera transversal el funcionamiento de la administración. Por ello, siempre ha sido poco peligroso o poco amenazante. En realidad, el aporte importante estaba en la operativa que proponía y en su propuesta de canalizar de manera participativa, pero articulada metodológicamente, el debate ciudadano sobre necesidades y satisfactores.

Dicho esto, en este momento, los presupuestos participativos actuales no conservan las aspiraciones que tenían este tipo de experiencias cuando aterrizaron en España. Llegaron a nuestro país intentando emular la idea latinoamericana de que pudieran funcionar como herramientas de reducción de desigualdad e inclusión de sectores de la ciudadanía que habitualmente eran ajenos a la escena pública, es decir, que no están organizados en términos de influencia. Además, intentaban que el presupuesto participativo sirviera como ariete para comenzar a pensar de manera participativa la planificación participativa en la gestión pública.



Esas intenciones primeras en el recorrido histórico se han visto muy modificadas. Hemos podido observar, por ejemplo, a partir de esa investigación que mencionabas, que cada vez que se han producido elecciones municipales, esto ha supuesto un giro absoluto en el mapa de experiencias en España. Por otro lado, la implantación masiva de la digitalización y de plataformas online para vehicular el presupuesto participativo ha supuesto que, en estos momentos, tengamos procesos que alcanzan a mucha mayor gente; es mucho más fácil que la población pueda tener conocimiento y participar en ellos. Pero también es cierto que se ha renunciado prácticamente a cualquier aspiración deliberativa que podía tener la figura del presupuesto participativo. Estos procesos se han transformado en una especie de mecanismos de insumo de ideas ciudadanas y de votación de propuestas, pero, en realidad, todos esos elementos que aportaba el presupuesto participativo —de pedagogía política, de integración deliberativa, de búsqueda de solidaridad entre distintos sectores de la población y de debate en torno a cuáles deberían ser las prioridades del gasto público— prácticamente se han difuminado.

Esto se debe, en parte, a las propias herramientas que están haciendo funcionar en este momento los procesos y, por otra parte, a que han quedado arrinconados como una práctica que —como decíamos anteriormente— ha dejado de ser exótica y está en el ADN de las instituciones, pero que sin embargo no ha alcanzado efectos pragmáticos o de impacto significativos sobre la planificación pública. Funcionan, sí, pero en muchos casos de una manera muy distinta a como funcionaban anteriormente.

Javier Ortega: *Si pensamos que están en el ADN, yo me planteo el escenario de que un equipo de gobierno decida eliminarlos. En ese caso: ¿crees que ahora mismo tendría un impacto en la ciudadanía y que la gente está demandando presupuestos participativos, o pasarían sin pena ni gloria y sería una acción que, al final, quedaría en el olvido?*

Francisco Francés: Yo creo que es una característica de muchas experiencias —ya no solamente de los presupuestos participativos, sino de muchas experiencias de planificación participativa— el problema de que no consiguen una implantación temporal suficiente, una maduración suficiente como para que se transformen en algo que no solo esté en el ideario programático de un equipo de gobierno, sino que también esté como exigencia hacia los representantes públicos por parte de la sociedad civil. No ha madurado hasta ese punto.

Al fin y al cabo, creo como decía que la prioridad de la población es que se resuelvan problemas; el presupuesto participativo u otro tipo de iniciativas lo que vienen es a aportar una forma de solución a esas demandas. Pero si desaparece y no ha alcanzado o no ha cristalizado lo suficiente como para producir resultados que hagan ver a la población que esa es una forma interesante, estratégica, instrumental y efectiva para solucionar problemas, su eliminación no va a tener resistencia, o por lo menos no va a tener una resistencia amplia. Es cierto que puede haber una reacción crítica en determinados grupos que hayan tenido una especial implicación en este tipo de procesos, pero no va a ser una resistencia ciudadana generalizada.

“Al fin y al cabo, creo como decía que la prioridad de la población es que se resuelvan problemas”

Sergio López: *Tiene que ver también con la escasa influencia que ha tenido el presupuesto participativo en cuanto a la capacidad de decisión real que tenía la ciudadanía en ellos, cuando estamos hablando de porcentajes que muchas veces representan entre el 2% y el 5% del presupuesto global.*

Francisco Francés: Claro, ¿cuál es la recompensa de la ciudadanía? Y estoy hablando de modelos diferentes de este tipo de experiencias; no es algo exclusivo de la figura del presupuesto participativo, sino de una gran parte de las propuestas de planificación que se están haciendo en estos momentos, como los diagnósticos o los planes participativos. ¿Cuál es la recompensa de la ciudadanía a la hora de dedicarle tiempo, debates, enfrentamientos —probablemente con otros vecinos y vecinas—, teniendo que convencer, movilizar y dinamizar?

Para que las expectativas respondan a los resultados, la recompensa tiene que ser importante. Si lo que se va a debatir es algo que apenas va a tener trascendencia o —lo que es peor y ocurre en determinados contextos— tiene un valor puramente consultivo y ni siquiera vinculante, lograr implicación se vuelve muy complicado. Eso hace que sea muy difícil no solo movilizar, sino mantener una cultura de activación ciudadana en este tipo de procesos.

Esto nos lleva a un clásico de la participación: no solo hay que querer participar, sino que hay que poder y saber participar. Este tipo de propuestas es muy exigente. Es necesario que la gente no solo decida implicarse, sino que además pueda dedicar el tiempo suficiente que requiere el debate ciudadano para alcanzar consensos. Y luego, por si fuera poco, la ciudadanía tiene que lidiar con el mundo de la administración, que impone unos códigos complejos que es necesario manejar para que las ideas que se van generando puedan vehicularse y entrar con éxito en el engranaje institucional.

Sergio López: *A mí me quedan muchas dudas sobre en qué hemos podido fallar, o qué se ha podido hacer mal, incluso en experiencias donde la iniciativa ciudadana tuvo muchísima influencia para ponerse en marcha. Por ejemplo, en Mejorada del Campo fue un movimiento ciudadano el que impulsó el presupuesto participativo y logró un acuerdo del pleno del ayuntamiento para implementarlo después de las elecciones de 2011. Pero fíjate en esas experiencias: incluso en Albacete, donde los vecinos y la ciudadanía tuvieron mucho que ver, cuando se eliminó el presupuesto participativo, no se generó una masa crítica lo suficientemente fuerte como para oponerse frontalmente a la decisión.*

Ha habido otras experiencias excepcionales, pero han sido mínimas. Entonces, ¿en qué hemos fallado para que una herramienta que en principio es tan atractiva, y que tiene tanta capacidad de transformación como se ha demostrado en otros contextos, aquí no haya fraguado? ¿Por qué no ha cuajado ni siquiera en aquellos lugares donde la iniciativa ciudadana fue fundamental para ponerla en marcha?

Francisco Francés: Como comentaba, porque creo que tampoco pierden mucho en términos pragmáticos si la experiencia desaparece. Creo que pierden más en términos de participación expresiva; es decir, el hecho de

pensar: «Vaya, de repente se ha generado un espacio de diálogo, empiezo a darme cuenta de que soy capaz de comunicarme con otros vecinos y vecinas, soy consciente de determinadas complicidades que se tejen en la ciudadanía...». Todo eso genera no solo capital social en términos instrumentales, sino cierta sensación de identidad y de empoderamiento, que creo que son los principales activos que puede aportar este tipo de procesos; mucho más, como digo, que el impacto meramente pragmático en las políticas públicas.

En cualquier caso, en muchas de estas experiencias esas redes colaborativas han perdurado. Quizás no de forma masiva, pero han persistido de manera que han sido capaces de rearticularse en otros momentos para demandar otras cosas, o para activar otros procesos. Ese sí creo que es un aporte real que hacen este tipo de experiencias en la actualidad, aunque en el fondo todo se reduzca a un ajuste de expectativas.

Javier Ortega: *Y quizás no solamente deberíamos relacionarlo con la parte de aportar demandas vinculadas a aspectos puramente políticos, tal y como los entendemos, sino también con generar dinámicas comunitarias que siempre favorecen la autoorganización. Imagínate: «Hoy organizamos un taller de pintura sobre cualquier tema, pero mañana vamos a hacer una asamblea porque en nuestro barrio faltan ciertas cosas y vamos a demandárselas a la institución».*

Yo quiero poner en valor también esa parte de dinámica comunitaria y de fortalecimiento del tejido; cuando hay una demanda real de cambio en el barrio o de una situación específica, creo que es ahí donde se refuerza todavía más la participación. El problema es que muchas veces el presupuesto participativo se ha entendido como algo aislado: como un instrumento que se plantea a la ciudadanía como un ente genérico, sin articularlo en un territorio ni conectarlo con las redes vecinales y comunitarias preexistentes.

Francisco Francés: Lo que comentas efectivamente pienso que es una virtud: se descende desde una idea conceptual y abstracta de la participación —basada en nociones vagas de su deseabilidad, pero sin saber exactamente cómo articularla— y, de repente, a partir de las metodologías participativas, la gente empieza a vislumbrar que pueden ser mecanismos útiles para la vida comunitaria. Cuando nosotros lo hemos vivenciado en algún proceso, ha sido muy de agradecer; por ejemplo, colectividades religiosas que han dicho: «Oye, mira, pues esto del flujograma lo vamos a utilizar nosotros ahora para esto», o asociaciones de vecinos que descubren: «Resulta que esto del Photovoice es una herramienta muy interesante para trabajar con los niños».

Todo esto forma parte de esa transferencia metodológica que pueden aportar este tipo de procesos. Conecta también con las ideas de devolución y de ciencia ciudadana; es decir, si estos procesos son capaces de socializar herramientas para que la gente de manera colaborativa desarrolle una construcción colectiva del conocimiento, ya están siendo útiles. Claro que, para eso, también hay que hacer un viaje desde el lado de la academia y desde el lado de las instituciones: un viaje de reconocimiento y valoración de los saberes que aporta la ciudadanía, de esos saberes experienciales y vivenciales que, desafortunadamente, muchas veces no se toman como el punto de partida.

Sergio López: *Antes se hablaba de la digitalización de muchos procesos y de cómo las nuevas tecnologías han transformado, en gran medida, la dinámica actual. En ese sentido, queríamos saber tu opinión sobre cómo influye la escala territorial de los municipios o de las comunidades a la hora de implantar presupuestos participativos. ¿Hasta qué punto esa escala determina si es deseable o no introducir nuevas tecnologías? Es decir, no sé si sabemos si las nuevas tecnologías son siempre deseables en cualquier contexto.*

Francisco Francés: Mi opinión es que las nuevas tecnologías siempre son deseables y constituyen una herramienta fantástica para solventar muchos problemas en cualquier proceso participativo. Lo que no pueden hacer —y este es un largo debate en este campo— es sustituir a las dinámicas que ocurren fuera del ámbito tecnológico; de hecho, muchas apuestas digitales han intentado emular la interacción presencial sin conseguirlo, porque la naturaleza de ambas interacciones es totalmente distinta.

Dicho esto, para minimizar las distorsiones que genera la escala territorial, la tecnología es absolutamente necesaria. Dificilmente se pueden plantear procesos meramente presenciales a nivel regional o suprarregional. La cuestión de las escalas es un reto que todavía está por resolver porque implica desbordar lo cotidiano y lo local. No solo se multiplica el número de personas, sino también el número de estructuras insertas en el diseño de las políticas públicas. La complejidad de las problemáticas aumenta exponencialmente, al igual que los recursos multiplataforma necesarios para sostener estos procesos.

En nuestro entorno hemos tenido cercana la experiencia del presupuesto participativo autonómico de la Generalitat Valenciana, donde se sometieron muchos millones de euros a debate ciudadano. Fue un esfuerzo mastodóntico y un referente sobre el que aprender. Iniciativas así son necesarias para evaluar qué funciona y qué no. Nos ha proporcionado muchas lecturas sobre qué ocurre cuando saltas del ámbito local al comarcal o regional; por ejemplo, qué pasa cuando la ciudadanía debe valorar propuestas de otros territorios que ni siquiera conoce, cuáles son los límites de las plataformas digitales para capacitar e informar a la gente, o qué déficits provoca el aumento de escala en la interacción deliberativa.

Todavía necesitamos más experiencias para ir aprendiendo de la práctica, porque no creo que sean problemas irresolubles, pero sí muy difíciles de planificar sobre el papel. Yo estuve relativamente cerca de ese proceso autonómico y fui consciente de su elevadísima complejidad, no solo en la interacción entre la institución y la ciudadanía, sino también en lo que ocurre de puertas para dentro en la propia administración.

Javier Ortega: *¿Y qué dos o tres aprendizajes, además de este último que has comentado, sacarías en claro de esta experiencia con la Generalitat Valenciana?*

Francisco Francés: Un primer aprendizaje, por ejemplo, es la necesidad de diseñar la participación no como una cuestión de si la gente participa o no, sino como una cuestión de grado. Los procesos deben estar abiertos a distintos niveles de implicación. Hay personas que están dispuestas a darle un *like* desde el móvil y no van a hacer nada más, mientras que otras jamás debatirán en una plataforma digital porque requieren, literalmente, que nos demos la mano para poder dialogar. Los procesos tienen que diseñar opciones para encontrar soluciones tácticas que abarquen esa diversidad.

Otra lección esencial es que la participación debe estar ligada a contenidos muy tangibles y palpables. No basta con hacer un llamamiento desde la mera deseabilidad democrática; hay que aportar algo más, y ese «algo más» implica que las temáticas en juego tengan un valor significativo en la cotidianidad de las personas, más allá de la cantidad de recursos públicos que se discutan. Por ejemplo, en los últimos años he trabajado más en proyectos participativos ligados a la salud y me he dado cuenta de que un proceso participativo sobre este tema —que es algo que está en las preocupaciones diarias de la gente— no tiene nada que ver con plantear uno sobre ordenación del territorio, que requiere escalas y metodologías totalmente distintas. Un aprendizaje clave es que, además de garantizar una capacidad de incidencia real y un impacto significativo, se debe afinar muy bien con qué temáticas se trabaja. Plantear un proceso sobre algo abstracto no conecta igual con la población que un tema de su día a día.

Y quizás un tercer aprendizaje es que, si un proceso de participación que empieza con una inercia positiva alcanza vuelo y consigue enganchar, y luego —por las circunstancias que sean— acaba perdiendo intensidad, a veces es mejor cerrarlo o terminarlo que mantenerlo por pura inercia. Puede ocurrir que ya no se den las condiciones institucionales, económicas, profesionales o de la propia sociedad civil para que un proceso siga caminando. En ese caso, es mejor parar, pensar, repensar y luego volverlo a activar, en lugar de mantenerlo vivo solo porque esté regulado. Esto último nos lleva a lo que hemos hablado muchas veces, a procesos casi “zombificados” de participación que siguen caminando, pero ya no tienen alma, ni dirección, ni sentido, ni espíritu. Eso se convierte en un pésimo referente para el futuro. Si en un momento determinado deja de funcionar porque no se dan las condiciones, es mejor parar, hablar, reflexionar y esperar a una ocasión más propicia para volverlo a intentar.

Sergio López: *Hablando un poco de la escala territorial, he podido comprobar algunas experiencias autonómicas o de gran escala que se han llevado a cabo, no solo en la Comunidad Valenciana, sino también en Murcia o en la Diputación de Lugo, en Galicia. Pero hay una experiencia que comentabas antes de la Red Cimas que se desarrolló en el País Vasco —creo recordar que fue en Guipúzcoa— donde no utilizaron nuevas tecnologías. Allí el uso de herramientas digitales fue completamente residual; el proceso se basó en metodologías presenciales, como las mesas de debate clásicas y los grupos motores. Por tu experiencia y la relación que mantienes con la propia Red Cimas, no sé si te contaron cómo funcionó esa experiencia y si llegó a tener relevancia.*

Francisco Francés: La Red Cimas tiene esa forma de trabajar y yo creo que, siempre que existan las posibilidades, es el enfoque idóneo. Nada va a sustituir lo que ocurre de forma presencial. Ninguna plataforma, ninguna realidad virtual ni ninguna IA es capaz de reproducir lo que ocurre en un taller, en un encuentro ciudadano o lo que la gente se lleva de allí. Por lo tanto, si en un proceso de este tipo hay que invertir recursos, realmente creo que la prioridad debe ser generar entornos donde las personas sean capaces de verse las caras, debatir juntas, conocerse y reconocerse; eso me parece esencial.

Sergio López: *Claro, la dificultad que yo veo ahí es cómo triangulamos los diferentes tipos de participación para obtener unos resultados consensuados; resultados que sean producto de la combinación de todas esas herramientas.*

Francisco Francés: Al trabajar últimamente en salud, hay algo que ha ocurrido recurrentemente y que nos está haciendo pensar cada vez que tenemos que abordar el diseño de un proceso: ya no se trata solo de los distintos grados de participación de diferentes actores, sino de las asimetrías de información entre ellos. En ocasiones se plantean procesos participativos sobre temáticas que son complejas conceptual, normativa y técnicamente. Garantizar la igualdad de la gente en la entrada a los procesos participativos no significa garantizar la equidad en el debate; por eso, el reto es cómo reducir esas asimetrías de información para que determinados perfiles no acaben dominando los debates y la forja de preferencias.

Esto es fundamental, porque conocer o no conocer sobre las materias debatidas permite grados de intensidad participativa muy distintos. Es un tema que nos hace pensar cada vez más en la necesidad de invertir esfuerzos en algo que muchas veces se soslaya por la premura de los tiempos: todo lo que tiene que ver con la capacitación, la formación o la elaboración de soportes informativos relacionados con la temática sobre la que se monta un proceso participativo. Es decir, facilitar de forma amable y accesible todos aquellos elementos que han de ser tenidos en cuenta para que el debate alcance una calidad deliberativa suficiente.

Estos elementos toman más fuerza especialmente en el ámbito presencial. En el entorno digital se pueden diluir, pero en el espacio presencial resulta muy claro cuando se producen esas disonancias o asimetrías de información. Son situaciones que hay que cuidar mucho, primero, para que la gente pueda aportar de manera fundamentada, y segundo, para que no acabe sintiéndose excluida de los procesos al carecer de determinados saberes. Hay temáticas más fáciles de vehicular donde el conocimiento experiencial o vivencial es suficiente para poder trabajar, pero hay muchas donde ciertamente hay que darle muchas vueltas al diseño, y es algo que normalmente no se cuida.

Sergio López: *Ante eso, una solución podría ser crear procesos de participación en los que se invite a ciertos grupos de interés por su especialización o afinidad con el tema, y no plantear que todas las experiencias de participación deban ser universales o abiertas a toda la ciudadanía.*

Francisco Francés: No, quizás esto tiene otras derivas, que tienen que ver con si el proceso se piensa desde una lógica de amplificación, desde una lógica de inclusión o desde minipúblicos, lo que puede generar distintas variantes.

Si lo que se hace es decir que es necesario contar con cierto nivel de capacitación técnica o de cualquier otro tipo para tomar parte en un proceso de participación o de planificación de políticas públicas, indirectamente se está privilegiando un determinado tipo de conocimiento, el de la experticia técnica o profesional. Y, además,

se trata de un conocimiento que ya ocupa una posición preeminente en las formas actuales de planificación pública que hay actualmente.

Yo creo que lo que hay que buscar son formas a través de las cuales otros tipos de saberes, que son esenciales, puedan articularse o puedan dialogar con códigos que son ajenos a los saberes populares; códigos que son propios de la administración o de esa experticia técnica. Y el esfuerzo ahí tiene que estar en un trabajo de facilitación por parte de los equipos que pilotan los procesos de participación. Pero es algo que muchas veces se soslaya. Normalmente lo que se prioriza es garantizar que el espacio participativo sea abierto e inclusivo. Y pareciera que con garantizar que el espacio participativo sea abierto, ya has creado las condiciones para que allí acontezca una buena experiencia participativa. Sin embargo, como decía sobre un proceso de diagnóstico participativo sobre salud mental que recientemente hemos coordinado, ha habido asimetrías importantes dentro del marco de los encuentros ciudadanos en los debates entre participantes. No pudimos solventar esto. Pero en cualquier caso también ha sido muy interesante ver cómo determinados discursos de carácter profesional o técnico han podido visualizar que desde los saberes experienciales las prioridades son otras, las preocupaciones son diferentes y la forma de afrontar las soluciones es distinta. También es un elemento interesante, pero desde luego es un reto.

Javier Ortega: *En las últimas décadas se ha ido incorporando un conjunto de normativas a las que muchos municipios han tenido que acogerse para poder recibir subvenciones destinadas a elaborar planes estratégicos (de juventud, de infancia o sectoriales, como los de salud). Todos estos planes incluyen siempre el requisito de ser participativos, o al menos desarrollar alguna acción de este tipo, como condición para ser subvencionados.*

Aquí nos surge la duda de si esta forma de actuar por parte de los gobiernos —en muchos casos supranacionales, porque las subvenciones vienen directamente de Europa— es una estrategia que realmente favorece los procesos participativos o si, por el contrario, está generando el efecto inverso. Es decir, si provoca que estos planes estratégicos se conviertan en meros documentos elaborados desde la administración, a los que simplemente se les incorpora algún taller cosmético, quedándose solo en eso. Nos preocupa que no se esté generando un proceso desde abajo, un enfoque bottom-up realista, sino dinámicas excesivamente guiadas y dirigidas desde la propia institución.

Francisco Francés: Yo creo que aquí tenemos un ejemplo de una buena intención que, a veces, proporciona más peligros que alegrías. Es decir, creo que desde las lógicas de impulso y diseño de políticas públicas los discursos, las normativas y los documentos tienen una idea muy clara: ganamos en legitimidad si los procesos son participativos. Y creo que también confían en que se gana en eficiencia.

Dicho esto, no es lo mismo hacer una planificación o una programación pública en la que haces participación, que hacer una programación pública participativa. Es decir, si yo genero dos talleres de consulta para hacer un plan urbanístico, habré hecho participación en el marco de la planificación pública, pero desde luego lo que no habré hecho es una planificación participativa.

Muchas veces se simula la participación para poder decir que se ha hecho participación. El resultado es un trampantojo participativo, como dice Clarisa Ramos, una excelente profesora de trabajo social con quien llevo años colaborando junto con el grupo de investigación de AICP. Ni siquiera en ocasiones las entidades promotoras tienen muy claro el qué, el para qué o el para quién de la participación en las iniciativas que impulsan. Simplemente sirve para poder decir que has hecho participación, y eso parece que legitima ya, por sí mismo, los procesos.

Ahora bien, una regulación de la participación, o una regulación que establezca que haya que incluir componentes participativos en la elaboración de políticas públicas, creo que es absolutamente recomendable. Creo que es un activo que no se debe perder. Aunque en ocasiones nos encontramos con que ya no solamente es que no se aplique después en el desarrollo práctico de las planificaciones, sino que ni siquiera las propias instituciones saben exactamente qué tienen que hacer.

Y aquí creo que hay un elemento sobre el que habría que repensar, que es todo lo que tiene que ver con la formación en participación dentro de las instituciones. Nos ha ocurrido que, en varias acciones formativas que hemos desarrollado con instituciones de diverso tipo —instituciones académicas, instituciones públicas locales, instituciones públicas regionales—, el feedback ha sido enormemente positivo. La gente decía: “No sabía que existía todo esto, y ahora entiendo mucho mejor cómo podría afrontar este tipo de procesos; lo veo útil y, además, me lo creo”.

Pero son formaciones aisladas. No sé si están o no en los catálogos de formación, pero desde luego la formación en metodologías participativas y en cómo diseñar participativamente políticas públicas no está suficientemente incorporada. Y lo que nos hemos dado cuenta es que no es por falta de interés del personal que luego tiene que implementar las políticas públicas. Porque cuando lo hemos hecho, la gente ha respondido, y además ha respondido muy positivamente. De hecho, nos hemos encontrado después con feedback de personas que acaban las formaciones, pero te siguen llamando y te siguen escribiendo: “Mira lo que he puesto en marcha”, “¿cómo podría hacer esto?”, “¿cómo podría activar este tipo de cosas?”. Pero pareciera que la participación es consustancial al saber hacer de cualquiera. Es decir: “Tienes que hacer participación”, pues bueno, “hago participación”. Y no. Igual que una persona no sabe necesariamente diseñar correctamente la accesibilidad de un espacio público si no conoce cuáles son las claves de eso, tampoco tiene por qué saber hacer participación si no conoce cuáles son las claves que pueden tener este tipo de procesos.

Javier Ortega: *En cuanto a la idea de reglamentar la participación ciudadana, ¿lo verías como algo positivo?*

Francisco Francés: Hemos vivido ya bastantes experiencias de reglamentaciones que, cuando desaparece el impulso político que estaba detrás, se desguazan o directamente desaparecen. Una reglamentación no es garante. No lo es porque, entre otras cosas, en muchos casos la reglamentación es un ejercicio voluntarista por parte de una determinada institución que decide, motu proprio y por voluntad política, regular algo para intentar preservar una lógica participativa en su forma de hacer.

Pero no hay nada que garantice que eso vaya a perdurar en el tiempo ni que vaya a ser respetado. Cuenta mucho más cierto compromiso explícito y transversal entre distintos colores políticos para mantener un proceso, que el hecho de que se reglamente.

Dicho esto, los documentos normativos sobre participación son un ejercicio muy interesante, y además desde la academia nos proporciona un material de análisis muy valorable. Pero tenemos ejemplos muy recientes, y bastantes ejemplos, de situaciones en las que, si no se aplica la reglamentación que se había previsto, no ocurre nada. O, en el peor de los casos, simplemente se genera otra reglamentación que modifica la anterior, con lo cual la regulación ya es distinta. Es decir, ni siquiera hace falta anular la reglamentación, basta con modificarla para neutralizar el potencial que pudiera tener.

Por eso la reglamentación no es un valor por sí misma como elemento aislado. Yo recuerdo por ejemplo que, en la época de introducción del presupuesto participativo en España que hemos comentado antes, había un posicionamiento claro para introducir los autorreglamentos de presupuestos participativos dentro de la regulación de funcionamiento municipal, confiando en que eso podía ser un garante de su asentamiento como práctica institucional. Pero o no éramos conscientes de lo fácil que era que eso se cayera después, o éramos relativamente ingenuos creyendo que iba a perdurar en el tiempo. La reglamentación en participación tiene el valor que tiene: un valor más como referente casi moral para aumentar la verosimilitud de los procesos, que una garantía de cumplimiento efectivo de los desarrollos normativos.

Sergio López: *También conecta con lo que hablabas al principio, con eso de gestionar las expectativas. Ahí hay un trabajo precisamente de eso: de explicar bien qué se puede esperar del proceso, qué margen real tiene y hasta dónde puede llegar.*

Francisco Francés: Es lo que comentaba. Si algo se reglamenta, se vuelve más verosímil. Trasciende el plano de lo informal y se transforma en algo que entra dentro de la codificación propia de la administración. Es decir, se mira de otra forma: si está regulado, si está reglamentado, tiene otro reconocimiento. Y eso es un elemento positivo.

Yo jamás diría: “no reglamenten esto”. Al contrario, por favor, que se institucionalice todo lo que se pueda. Ahora bien, creer que regular o reglamentar algo va a ser garantía de que eso va a perdurar y de que se va a mantener en el tiempo, pues realmente no.

De hecho, creo que uno de los peligros que tiene regular es que hace que algo entre normativamente en el cuerpo de normas de la administración, pero también permite que luego pueda ser vaciado totalmente y, aun así, siga existiendo nominalmente. Los procesos siguen existiendo, están regulados, pero se han vaciado. Y, precisamente porque están regulados, pareciera que la imagen del proceso persiste, cuando en realidad son procesos que, como hablábamos antes, se han quedado totalmente fosilizados o “zombificados” dentro del quehacer de la administración pública. Dicho esto, fantástico: por favor, que se hagan todas las regulaciones que se puedan.

Sergio López: *Puede ser una forma de medir el compromiso de una institución en un momento determinado, ¿no?*

Francisco Francés: Cuando menos, de un compromiso discursivo. Como poco hace que tengan que explicitarse las voluntades políticas: que los distintos colores políticos tengan que decir si apoyan esto, si no lo apoyan, hasta dónde lo apoyan o en qué términos. Como dices, es un elemento de contraste.

Javier Ortega: *Planteo esto un poco como reflexión: ¿es posible que, al reglamentarse estos procesos —sobre todo desde la Unión Europea—, se hayan tomado como base las experiencias de ciertos países del norte o centro de Europa que responden a lógicas comunitarias muy distintas a las que vivimos en España o en América Latina? Me da la sensación de que se intenta replicar un modelo en realidades sociales y culturales que funcionan de manera completamente diferente.*

Francisco Francés: Es una de las fuentes de las que se nutre todo este tipo de regulaciones, y también recomendaciones que no tienen el rango de regulación, pero que precisamente por eso son mucho más fáciles de hacer. Creo que no siempre se tiene en cuenta si encajan del mismo modo en todos los contextos y si en todos los lugares existen condiciones para que se puedan replicar o desarrollar esas directrices.

Ahora bien, si algo tiene la participación es que es algo que se construye *ad hoc*. No puedes trasladar lo que se hace en Suiza, o cómo se trabaja en Alemania, o cómo se plantea en lugares como de Escocia y llevarlo a un contexto como el español con los mismos instrumentos y con las mismas lógicas, porque las instituciones son distintas, la ciudadanía es distinta y las capacidades son distintas.

Dicho eso, que existan como referentes a mí me parece fundamental. Y creo que no solamente es fundamental, sino que es bueno explorarlos y valorar a partir de ellos qué se puede incluir en el diseño de un proceso participativo concreto. Recuerdo por ejemplo cuando trabajamos en los presupuestos participativos, aquellas declaraciones como las de Bogotá o Antequera explicitando principios que debería tener una experiencia de este tipo. Otorgaban un marco referencial que ayudaba a que si alguien no tenía muy claro qué es lo que hay que hacer supiera lo que es una buena práctica. Y que aquellos que estaban ya implementando procesos de este tipo pudieran contrastar y detectar elementos en los que podrían mejorar. Y eso es fundamental.

En ese sentido funcionan. Ahora bien, como referentes que habrá que pensar cómo se pueden adaptar. No para intentar trasladar acríticamente lo que se hace por ejemplo en un minipúblico sobre salud en el Reino Unido y traerlo a Alicante por decir un sitio, para intentar replicarlo con las mismas características.

Javier Ortega: El otro día reflexionábamos sobre esto llevando la participación al contexto político actual. En principio, las experiencias participativas que nos vienen de Latinoamérica —como los presupuestos participativos y otras dinámicas que han aterrizado en España— siempre han tenido un componente progresista, emancipador y vinculado a ese horizonte de transformación social desde abajo.

Sin embargo, si miramos hacia Europa, vemos lugares donde se han desarrollado prácticas participativas que han sido de todo menos progresistas; muchas veces han tenido un carácter marcadamente reaccionario o populista de derechas.

En el contexto actual, donde la participación goza de buena prensa entre la ciudadanía porque en última instancia permite legitimar las políticas públicas, cabe preguntarse si esta herramienta puede ser utilizada por ciertos gobiernos o partidos de extrema derecha como un instrumento para validar sus políticas de corte populista. ¿Crees que este fenómeno corre el riesgo de aterrizar también en España?

Francisco Francés: Yo creo que no depende tanto de quién impulsa la participación, de quién la está empujando, sino de qué es lo que va a hacer y qué tipo de participación persigue.

Y ahí hay populismos de muchos colores. Es decir, se trata de estar dispuesto a trabajar, por ejemplo, con libertades de segundo orden, que es algo de lo que hemos hablado mucho. No se trata de preguntar a la ciudadanía de si, en una procesión, hay que cerrar las calles o abrirlas, y acabar diciendo que el gobierno es muy democrático, porque se ha realizado una consulta participativa. No va de eso. Va de cómo concebimos la gestión de lo público. ¿Cómo concebimos los bienes públicos? Y eso lleva a abrir la participación a que la gente pueda introducir preguntas, y no solamente a que acabe respondiendo a las preguntas diseñadas por representantes políticos que controlan las alternativas de respuesta y se aseguran de que estén dentro de su campo de intereses, porque eso conduce a un planteamiento populista de la participación.

La cuestión es si tú estás dispuesto a abrir el proceso a que la gente sea capaz de introducir preguntas y temas que les interesan, que pueda aparecer información no programada. Porque puede ocurrir, y esto es algo que hemos hablado muchas veces, que tú abras un proceso de participación y que la solución, o la propuesta que se gesta o que se consensua, sea una propuesta contraria a tus principios ideológicos, contraria a tus principios morales, a tus valores de cualquier tipo o incluso a lo que tú entiendes por participación. Pero si crees en la legitimidad de la participación y te comprometes en un proceso, debes prepararte para que el resultado quizás no sea que a ti te gustaría.

“No, ese tipo de propuesta de los participantes no; no estamos haciendo el proceso para esto”

Claro, ahí se redefine el problema. Por eso no depende tanto de quién está detrás de lo que se impulsa, sino de qué tipo de participación estás impulsando. Lo cierto es que desde el populismo lo que se tiende es a tener controlado el campo de la participación. Es decir, yo quiero que la gente se movilice, que la gente participe, pero dentro de un espectro de acciones que están dentro de lo que considero aceptable.

En ese sentido, yo creo que sí que es un peligro. Pero no por se porque venga de la extrema derecha, sino porque determinados posicionamientos de extrema derecha pueden tener un concepto muy concreto de hasta dónde tiene que llegar la participación y quien debe participar. Pero cuidado, yo me he encontrado también con planteamientos de este orden desde la izquierda, con posicionamientos de participación donde esta idea de la libertad de segundo orden desaparece. “No, ese tipo de propuesta de los participantes no; no estamos haciendo el proceso para esto”. En ese perfil de gobernantes ya sean de derechas o izquierdas, si resulta que la gente acaba demandando algo que está fuera de su programa o que va en contra de él, entonces parece que se está haciendo una participación que no acaba de ser la deseable según su criterio.

Javier Ortega: *Entiendo, por cómo lo planteas, que el instrumento del referéndum no entraría dentro de las lógicas de participación. ¿Es así?*

Francisco Francés: Claro, la idea es que uno no es más participativo por poner en marcha un referéndum o por poner en marcha cinco referéndums. Primero habría que ver quién construye la pregunta, cómo se construye la pregunta y cómo se gesta el debate en torno a esa pregunta. No se trata solo del referéndum en sí, sino de todo lo que ocurre antes: cómo se define el marco, quién decide los términos del debate y desde dónde se formula. Un referéndum puede acabar legitimando situaciones en las que no ha habido ningún proceso participativo detrás. No puedes hacer un referéndum sobre temas de bioética, sobre políticas migratorias, o por ejemplo ahora sobre la regulación de la inteligencia artificial, planteando que dentro de dos meses la gente tenga que votar sin que exista un debate maduro y sosegado con el tiempo y la información suficiente. No tiene ningún sentido. Eso no es participación en sentido fuerte.

Sergio López: *Claro, es que yo pensaba mucho sobre ello y creo que el referéndum, como acción reivindicativa, sí que tenía mucha lógica y mucho sentido. Pero como acción de participación, de debate o de culminación de un proceso deliberativo, razonado y maduro, ahí la cuestión es distinta.*

Francisco Francés: Si no hay garantías de unas buenas condiciones, una alternativa es trabajar con minipúblicos: inyéctales toda la información que sea posible o razonable, déjales trabajar, debatir, deliberar y tomar decisiones, y veamos qué sale.

Sergio López: *Y, para cerrar, podríamos incorporar una mirada más prospectiva de la participación ciudadana. Sobre todo, ¿cómo ves la participación de aquí a diez años? También, si crees que en los próximos años la irrupción de la inteligencia artificial puede influir también en términos metodológicos, no sé hasta qué punto puede influir esto; ¿qué crees que puede pasar?*

Francisco Francés: Yo creo que puede haber derivas muy opuestas, pero lo cierto es que no lo sé. Puede desarrollarse una resistencia fuerte a la participación, que la gente se ponga la capa de invisibilidad y quiera saber poco o nada de los asuntos públicos. Que acaben depositando su confianza en el progreso de la tecnología y el desarrollo de la inteligencia artificial pensando que los algoritmos son los que mejor pueden tomar las decisiones.

Pero, al mismo tiempo, yo creo que cada vez va a haber más experiencias participativas al margen de las instituciones, iniciativas desde y para la sociedad civil, sobre todo con segmentos o con grupos de población concretos, a los que les unen intereses comunes. Que viviremos cada vez más dinámicas de participación que tengan que ver con soluciones residenciales, con comunidades educativas o con otros ámbitos, pero que se van a desarrollar de forma autónoma, al margen de la acción política institucional o incluso de espaldas a ella. Ahí sí que creo que hay un campo interesante de trabajo, además, para seguirle la pista, porque están surgiendo prácticas muy interesantes.

Referencias bibliográficas

Allegretti, G., García-Leiva, P., & Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: Buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Diputación Provincial de Málaga.

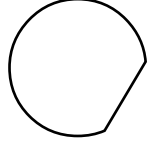
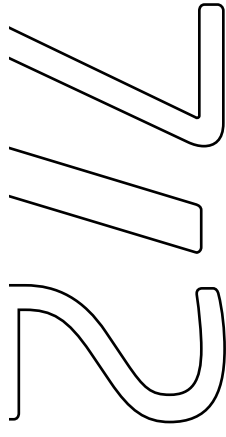
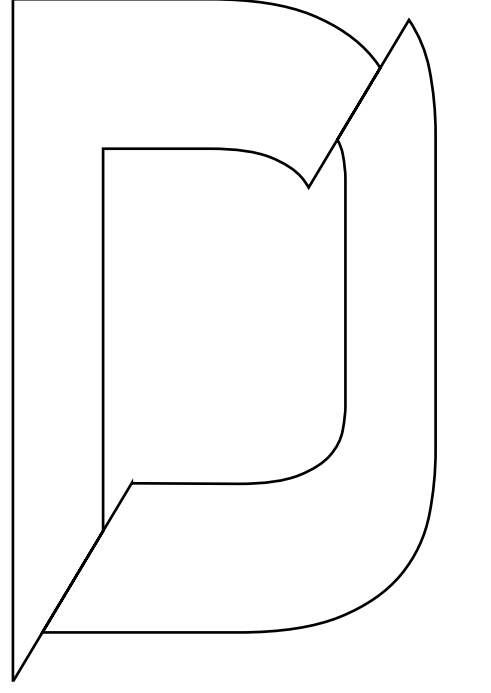
Font, J. (Coord.). (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel.

Francés, F. (2016). *Metodologías participativas para la investigación y la intervención social*. Publicaciones de la Universidad de Alicante.

- Francés, F., Alaminos, A., Penalva, C., & Santacreu, Ó. (2015). *La investigación participativa: Métodos y técnicas*. PYDLOS Ediciones.
- Francés, F., La Parra, D., Martínez, M., Ortiz, G., & Briones, E. (2016). *Toolkit on social participation*. WHO Regional Office for Europe.
- Ganuza, E., & Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: Los presupuestos participativos a debate*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ganuza, E., Olivari, L., Paño, P., Buitrago, L., & Lorenzana, C. (2010). *La democracia en acción: Una visión desde las metodologías participativas*. Antígona Procesos Participativos.
- Red CIMAS. (2015). *Metodologías participativas: Sociopraxis para la creatividad social*. Dextra Editorial.

Entrevista

miscelânea



Entrevista a Susana Narotzky: “La centralidad de la identidad en la cuestión de género no es muy efectiva políticamente, reduce una lucha que es estructural a la reivindicación de una diferencia”

Interview with Susana Narotzky: “The Centrality of Identity in Gender Politics is Politically Ineffective, as it Reduces a Fundamentally Structural Struggle to the Assertion of Difference”

José María Copete Fernández (Universitat d'Alacant)

Josep-Antoni Ybarra (Universitat d'Alacant)

Cita bibliográfica: Copete, J.M. e Ybarra, J.A. (2026). Entrevista a Susana Narotzky: “La centralidad de la identidad en la cuestión de género no es muy efectiva políticamente, reduce una lucha que es estructural a la reivindicación de una diferencia”. *Disjuntiva*, 7 (2), 141-149. <https://doi.org/10.14198/DISJUNTIVA2026.7.2.9>

Susana Narotzky nació en Nueva York en 1958. Es una antropóloga social y una de las figuras más influyentes en la antropología económica contemporánea. Es catedrática de antropología social en la Universitat de Barcelona. Su dedicación en este campo de las ciencias sociales se ha centrado en la antropología económica y el trabajo de las mujeres en la economía informal, así como en los conflictos que emergen de las crisis socioecológicas actuales. Sin embargo, su compromiso científico le ha conducido a profundizar en otros aspectos de la sociedad y de la vida cotidiana como la forma en que se articulan las economías domésticas, la supervivencia en contextos de crisis, o la formación de la desigualdad en las sociedades del sur de Europa. Así mismo, es de destacar la variedad de intereses que ha desarrollado a lo largo de su carrera como la epistemología de la antropología, la historia, la memoria histórica, las movilizaciones políticas, las ideologías, el medio ambiente, etc., En definitiva, Susana ha desplegado un interés en una antropología extendida que como ella misma indica, nos permita conocer los problemas de la sociedad contemporánea; y así, entender y comprender, antes de emitir juicio.

Autora de un buen número de artículos y libros sobre estos temas, destacaríamos dos de ellos por su proximidad territorial. El primero, *Trabajar en familia: mujeres, hogares y talleres* (1988), y el segundo *Immediate struggles. People, power, and place in rural Spain* (2006) [*Luchas inmediatas. Gente, poder y espacio en la España rural*. Universitat de València, 2010], fruto de la colaboración con el antropólogo canadiense Gavin Smith, en el que se analiza la construcción social de las relaciones económicas y políticas en la Vega Baja del Segura, donde la economía informal ha tenido un peso relevante.

Correo electrónico de correspondencia: josemaria.copete@ua.es . <https://orcid.org/0000-0001-5869-1180> (José María Copete Fernández)

Correo electrónico de correspondencia: ybarra@ua.es . <https://orcid.org/0000-0002-1036-7012> (Josep-Antoni Ybarra)



Este trabajo se comparte bajo la licencia de Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Ha sido presidenta de la Asociación Europea de Antropología Social (2011-2013) y secretaria de la Asociación Americana de Antropología (2015-2018). Ha recibido numerosos galardones, entre ellos el Premio ICREA Academia en tres ocasiones (2010-2015 y 2016-2021 y 2021-2026), otorgado por la Generalitat de Catalunya en apoyo a su investigación, y en 2020 se le concedió el Premio Nacional de Investigación en Humanidades Ramón Menéndez Pidal.

En octubre de 2025 acompañamos a Susana en diversas charlas y conferencias que dictó en las Universidades de Alicante y Murcia, y en el museo del esparto de Cieza y en aquellos días tuvimos la oportunidad de hacerle la entrevista que recogemos a continuación.

José María Copete (JMC) y Josep-Antoni Ybarra (JAY): *Como antropóloga, has analizado la relación entre el trabajo y las mujeres. ¿Qué piensas que ha cambiado desde que empezaste a interesarte por el tema? Si consideras adecuado centrarte en otro marco temporal, adelante...*

Susana Narotzky (SN): ¿Qué ha cambiado en relación a la realidad a la cual nos enfrentamos o en relación a los conceptos que usamos para estudiar esa realidad?

JMC: *Cualquiera de las dos opciones tienen interés.*

SN: Bueno, entonces, en relación a la realidad que estudiamos, evidentemente han cambiado muchísimas cosas desde que empecé. Porque cuando me inicié en estos temas, digamos que estábamos en lo que se llama la segunda ola del feminismo. Es decir, que era esta cuestión de lo personal es político.

Había toda una cuestión, por ejemplo, de la reivindicación del trabajo doméstico como trabajo con valor económico, etc. Digamos que esa etapa ha dado sus frutos en el sentido de que durante mucho tiempo hemos visto como las mujeres, que siempre han trabajado, entraban en el mercado de trabajo, en posiciones y trabajos en los que antes no habían entrado, etc. Pero también hemos visto, y esto recientemente, como hay una vuelta al tradicionalismo.

Por ejemplo, en Estados Unidos todo este movimiento de las *tradwives*, de las mujeres tradicionales como algo a reivindicar. Es decir, mujeres dedicadas al trabajo doméstico con sus familias, el cuidado de los hijos y el dejar de lado el trabajo remunerado en la economía formal. En esa realidad también las reivindicaciones políticas han cambiado, porque en los últimos 20 años lo que se ha enfatizado más es la cuestión de la identidad, la cuestión del género, la cuestión de la producción de identidades, más que la cuestión de una reivindicación de la igualdad. Es decir, en la segunda ola del feminismo lo que era importante sobre todo era la igualdad, era luchar por la igualdad y el reconocimiento de esa igualdad.

En esta cuarta ola, o no sé ya en qué ola estamos, pero lo que se ha convertido en esencial es esta cuestión de la diferencia, paradójicamente, de la identidad, es la cuestión de la producción del género a partir de experiencias vividas propias. Y eso tiene su importancia política, es lo que ha permitido todas estas reivindicaciones de transgénero y todas estas cuestiones, pero también desde mi punto de vista todo ello encierra aspectos un tanto neoliberales, en el sentido de que cada cual puede decidir lo que quiere ser, y que yo sepa, eso no es así ni lo ha sido nunca. Nadie ha decidido nunca lo que quiere ser, sino que uno nace en unas circunstancias que no son las de su propia elección, como decía Marx.

“Nadie ha decidido nunca lo que quiere ser, sino que uno nace en unas circunstancias que no son las de su propia elección”



JAY: ¿Tú consideras que ha habido una regresión?

SN: Bueno, en algunas cosas ha habido claramente una regresión, porque este fenómeno de la *tradwives* en Estados Unidos, evidentemente, desde mi punto de vista es una regresión en el sentido de que está volviendo a aparcar a las mujeres en un nicho muy particular, más privado, menos público y en definitiva menos visible. No quiere decir que yo no crea que haya mujeres que puedan decidir hacer eso en plena libertad, pero lo que no puede ser es que institucionalmente se les esté empujando a eso. Entonces, considero que eso es una regresión, en el sentido que se está diciendo que el lugar de la mujer no es estar en el mismo lugar donde puede estar un hombre, sino que es estar en su casa.

En esta nueva política del género, creo que ha habido ganancias y pérdidas. Digamos que, la expresión de sexualidades diversas es muy válida y positiva. Ahora bien, la idea de que uno puede decidir lo que quiere ser, hasta cierto punto me parece demasiado liberal. La gente puede elegir el género que le dé la gana, a mí personalmente me resulta indiferente. Lo que me parece es que, desde el punto de vista político, no es muy efectivo, reduce una lucha que es estructural a un nicho particular de reivindicación de una diferencia. Es decir, una lucha política en torno a esta dimensión se queda muy corta porque se queda en la cuestión de la identidad. Y yo, personalmente discrepo de ello, y no soy la única; ha habido otras gentes como Hobsbawm (1996), por ejemplo, el historiador, que ponían en cuestión la pertinencia de la identidad para la lucha política. No soy muy pro identidades. La cuestión de la identidad la veo como problemática desde el punto de vista de la lucha política. Pero, bueno, esta es mi posición política propia, que no quiere decir que sea la buena.

JMC/JAY: *En tus análisis, ¿qué te interesa más? ¿La mujer? ¿La política? ¿La economía? ¿El trabajo? ¿O la familia como institución?*

SN: Bueno, me interesa todo. Considero que primero hay que aclarar algo sobre la separación de estas cosas. Una cosa son los conceptos que usamos para intentar entender la realidad y otra cosa es la realidad sustantiva como tal. En la realidad sustantiva como tal, estas separaciones no existen.

JAY: *¿En dónde pondrías tú el foco? ¿El foco de análisis? ¿En la familia? ¿En el trabajo?*

SN: Bueno, a ver. Si he hecho antropología económica es porque me ha parecido siempre que, desde una perspectiva originariamente marxista, las estructuras económicas eran los elementos que configuraban toda otra serie de cosas. Con el tiempo he de decir que, evidentemente, me he vuelto más gramsciana, por decirlo de alguna manera.

Es decir, que me parece que esta separación entre estructuras y superestructuras, y entre la parte más político-ideológica y las cuestiones económicas, considero que no hay tal separación. Realmente es todo parte de lo mismo y se observa una dialéctica constante entre las distintas partes, que podríamos llamar, escalas de la realidad, por ponerlo de alguna manera. Podemos emplear muchas metáforas para describir esto.

JMC: *¿Cuál es el lugar que juega lo simbólico y lo ideológico y lo subjetivo en todo esto?*



SN: En mi trabajo personal siempre he incluido esos aspectos. Desde mi tesis doctoral lo que me interesaba era precisamente ver cómo los significados tienen un valor material, por decirlo de alguna manera.

Y ahí el antropólogo Maurice Godelier, francés, tiene este libro, *Lo ideal y lo material* (1989), que precisamente intenta explicar esta relación de cómo las ideas son parte de la materialidad y de la práctica y no son algo que está ni por encima ni en otro lugar. Y esto es un poco lo que os decía antes. Cuando hablamos de la familia, la familia es una idea, es un concepto.

Las relaciones de parentesco, que es la manera antropológica de referirse a la familia, las hay de todos los tipos, de todos los colores y de todas las maneras. La familia en sí misma, como imagen, es una idea muy occidental, muy historizada, esto es, ciertamente localizada históricamente, que tiene mucho contenido tras de sí, y ese contenido es a la vez ideológico, pero también a la vez muy material. Hay estudios antropológicos de la familia un poco históricos. Hay uno de Orvar Löfgren (Frykman & Löfgren, 1987), que claramente sitúa el nacimiento, podríamos decir, de la familia tal como la conocemos en la burguesía del siglo XIX. Ahí es donde cuaja esta familia nuclear, esta familia como de pequeñas burbujas de unas relaciones de parentesco determinadas con un objetivo de reproducción determinado. Estas familias no existían antes y en muchos lugares tampoco existen ahora ni existían en ese momento, es un modelo muy burgués europeo.

JSM/JAY: ¿Cuál crees que es la aportación significativa de los conceptos de la antropología clásica, como el de reciprocidad, frente al sentido común actual o las estructuras de sentimiento actuales? ¿Qué significa y qué lugar tiene la reciprocidad en los análisis antropológicos actuales?

SN: Bueno, creo que la reciprocidad, como indicáis, es un concepto clásico. Es un concepto muy antiguo pero que tampoco se ha estudiado tanto, curiosamente. Es un concepto que se da como por sentado. Realmente, si miras estudios sobre la reciprocidad, es decir, que intenten explicarte qué es la reciprocidad y tal, no hay tantos. Quizás Sahlins (1974) es el que más se acerca porque Marcel Mauss prácticamente no habla de reciprocidad. Tú lees a Mauss y la palabra reciprocidad en el ensayo sobre el don (2009) solamente aparece dos veces. Sin embargo, uno que sí que habla mucho del tema es Bronislaw Malinowski en *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje* (1982). Malinowski es el primero que realmente utiliza ese concepto, pero en realidad lo trata de una manera un tanto difusa. El primero que realmente empieza a decir, bueno, esto que está ocurriendo, hasta aquí es reciprocidad, de aquí para allí redistribución, luego intercambio, etc..., es Sahlins. Y luego se ha usado, bueno, muchos antropólogos han estado hablando de ello, pero se usa de una manera un poco, diría yo, descuidada, como concepto. Porque se usa cuando se quiere hacer referencia a algo que es como un intercambio, como una obligación, y como una responsabilidad, pero en la cual entran elementos materiales que circulan. Pero, bueno, la responsabilidad es una cosa y la reciprocidad es otra. Aquí estoy hablando conceptualmente. Es decir, uno puede tener obligaciones que no conllevan circulación de nada, por lo menos de nada de utilidad práctica. En la reciprocidad, de alguna manera, se supone que hay algo que circula. No es únicamente la obligación moral, por ejemplo, sino que, con esa obligación moral, algo se transmite o se transfiere, algo que tiene un valor práctico, podríamos decir. Que puede ser un valor práctico de muchos tipos, puede ser un favor, puede ser una información. No hace falta que sea un objeto de valor, pero es algo que tiene un valor material, podríamos decir. Entonces, personalmente creo que es un concepto muy interesante, muy útil, y que se podría usar mejor y más de lo que se utiliza en antropología y en otras disciplinas.

Sin embargo, el concepto se ha utilizado bastante en economía. Yo he leído economistas que hablan mucho de la reciprocidad. La mayor parte de las veces utilizan la reciprocidad un poco como un intercambio más personalizado. Es decir, como un intercambio en donde, digamos, hay algo más, algo más allá del contrato, o más acá del contrato, que está vehiculando el intercambio. Pero está muy cerca del intercambio. Y la reciprocidad en realidad no es un intercambio. Y esto es difícil de que la gente lo entienda.

La reciprocidad no es yo te doy una cosa y tú me das otra. Eso es un intercambio. La reciprocidad es una obligación que sirve para vehicular o circular recursos de todo tipo. Y muchas veces no hay intercambio. Es decir, hay una reciprocidad generalizada, que es, tú me das una cosa y no esperas nada a cambio. Que probablemente haya en el futuro una manera de que eso vuelva, aunque eso queda en el aire, como dicen, *what goes around comes around*,¹ como dice una mujer en la monografía clásica de Carol Stack *All Our Kin* (1975).

“La reciprocidad es una obligación que sirve para vehicular o circular recursos de todo tipo”

JAY: Nosotros la habíamos introducido porque es uno de los conceptos más interesantes de la antropología. Y queríamos preguntarte hasta qué punto crees que tiene actualidad.

SN: Sí, es un concepto muy interesante. Yo creo que tiene actualidad porque simplemente es una manera en que las personas y las comunidades funcionan. Está presente en la vida cotidiana y real de cualquier lugar.

1. Literalmente significa “lo que circula, vuelve” quizá el equivalente castellano de esta expresión inglesa podría ser “hoy por ti, mañana por mí”, o “cada uno recoge lo que siembra”.

JAY/JMC: ¿Pero crees que ha cambiado algo? ¿Tú crees que hoy hay una reciprocidad más interesada de lo que podía ser? En relación con el sentido común actual.

SN: Pero ¿qué es el sentido común actual?

JMC: Bueno, estructuras y formas de pensar.

SN: ¿De dónde? ¿De quién? ¿En qué contexto? ¿En qué historia?

JMC: Pues, por ejemplo, si hay matices y hay diferencias entre el sur global y el norte global o el norte de Europa, el sur de Europa.

SN: Bueno, desde mi punto de vista, el sur global no es compacto, hay tantos sures globales como Europas del norte y Europas del sur. Por ejemplo, yo he estado participando en un proyecto en donde hemos estado observando Grecia, Italia, España y Portugal. En estos proyectos te das cuenta de que en las distintas sociedades hay cosas parecidas, pero hay muchas cosas muy diferentes, entre otras cosas porque las historias son diferentes.

Entonces, esta especie de generalización, sur global, norte global, llega hasta dónde llega. Y llega, sobre todo, a ver, el sur global y el norte global, en el fondo, es una especie de volver a nombrar de otra manera lo que antes llamábamos países del centro y países de la periferia, o metrópolis y colonias. Bueno, ¿es mejor el sur global y el norte global que centro y periferia? No lo sé.

Básicamente, lo que estamos diciendo cuando decimos eso es que hay una fuerza muy hegemónica, que es el capitalismo, que tiene muchas formas, porque no hay un capitalismo. Hay tropecientos, porque también los capitalisms están, digamos, afectados por las historias de los capitalisms en determinados lugares. Entonces, sur global, norte global, centro y periferia, bueno, tiene que ver con cómo el capitalismo, en unos lugares y en otros, se va desarrollando y va, digamos, capturando valor de una manera o de otra.

JMC: Esto era lo que nosotros queríamos preguntarte, la reciprocidad en relación con el capitalismo. ¿Puedes explicar un poquito más esa idea de que hay distintos capitalisms?

SN: Sí, por ejemplo, ahora está muy de moda la idea del extractivismo. El extractivismo es una manera de acumular valor, en principio, distinta de la explotación, la explotación es la explotación del trabajo, y el extractivismo muchas veces es más bien parecido a lo que David Harvey (2005) llama desposesión.

Es decir, tú vas a un lugar y hay unas minas y tú te llevas el mineral, pero muchas veces ni siquiera te hace falta mucha explotación, a veces te hace falta explotación, es decir la plusvalía producida por el trabajador/a en el proceso productivo, pero a veces no te hace falta tanta explotación, sino que lo que te hace falta es realmente la captura de algo que está ahí y que tú luego te llevas a otro sitio para que ahí, en ese otro sitio, genere un plusvalor en su transformación. Es esta extracción. Y claro, hay lugares en donde el capitalismo se nutre o captura valor a través del extractivismo y hay otros lugares en donde captura valor a través de la explotación.

Pero los tipos de extractivismo cambian, por eso hay muchas personas que ahora están repensando lo que es el extractivismo. Entonces, tú puedes estar extrayendo de la cultura, por ejemplo, es decir, de fenómenos culturales, que es lo que hace, por ejemplo, Airbnb. Cuando llega a un sitio, por ejemplo, en Barcelona o en otros sitios. Airbnb, además de ofrecer alojamiento, ofrece también la posibilidad de hacer un cursillo de castellers, por ejemplo. Eso es extractivismo cultural. Porque en realidad no están explotando a los castellers. Lo que están

haciendo es decirle a la persona, mira, esto te lo puedes de alguna manera llevar, pero a mí me vas a tener que pagar por ir a un cursillo de castellers. Con lo culinario también ocurren cosas parecidas.



JAY: *Tú, como experiencia de antropóloga que tienes, científica, ¿tú ves alguna diferencia entre tus colegas del norte, llamémosle anglosajones, y tú? en cuanto a centros de interés, en cuanto a metodologías. Es decir, ¿tú crees que hay una antropología hegemónica?*

SN: Bueno, esto es un tema muy interesante porque, hoy en día, la antropología es muy cosmopolita. Es decir, hay mucha interacción entre personas de todos los lugares. Entre otras cosas, porque los antropólogos y antropólogas —sobre todo los de estilo más clásico— viajan mucho y hacen trabajo de campo aquí, allá y acullá, y tienen, normalmente, la necesidad de conectarse con otros antropólogos y antropólogas de los lugares en donde están estudiando. Esto crea una interacción.

Ahora bien, lo que es evidente es que hay una hegemonía del mundo anglosajón respecto a la teoría y a los conceptos. Lo que pasa, y esto se ve claramente en las revistas, es que las revistas importantes en antropología, las que lee todo el mundo, son revistas americanas, inglesas y poco más, alguna de América Latina, pero puntualmente. Y estas revistas tienen unos modelos mentales de, por ejemplo, lo que constituye un buen artículo.

JAY: *¿Y cuál es el centro de interés?*

SN: Bueno, respecto a los centros de interés en antropología, la verdad es que te puedes encontrar lo que quieras. Te puedes encontrar desde cosas marxistas, de política económica, hasta cosas muy culturalistas. La antropología si se caracteriza por algo es porque se puede estudiar lo que se quiera y todo es interesante. En eso no hay ningún problema.

La antropología no es como la economía. La antropología se caracteriza precisamente por ser fundamentalmente el estudio de las culturas y de las sociedades y, entonces, por ahí vas a cualquier lado. Yo he leído artículos sobre los castellers en la mejor revista de antropología de Estados Unidos. Ahora bien, el artículo tiene que estar hecho de una determinada manera, tiene que estar presentado de una determinada manera, etc., y todo eso va creando un problema importante de dominación del marco discursivo.

Luego, también hay que tener en cuenta que los conceptos y las teorías que realmente se convierten en teorías importantes en antropología son de dos tipos. Tenemos las que son de origen anglosajón y luego están las de tipo *French theory*. Es decir, las que los anglosajones sacan de otro sitio, se las apropian y las convierten en hegemónicas. Esto con los franceses ha ocurrido mucho; Jacques Lacan, Jacques Derrida, Michel Foucault. Y esto ha pasado también, paradójicamente, con la idea de colonialidad.

Walter Mignolo es el que convirtió todo lo que habían hecho sus colegas (Aníbal Quijano, Enrique Dussel, etc.) en una gran teoría porque estaba en Estados Unidos, porque si hubiera estado como Dussel en otro lado... Dussel ha estado cincuenta años diciendo lo mismo y no le han hecho caso hasta hace relativamente poco. Es decir, que un poco el problema que hay en antropología con esta cosa de la hegemonía y la contrahegemonía es que la contrahegemonía siempre acaba siendo capturada por la hegemonía. Y entonces, de repente, todo el mundo es foucaultiano, pero no es foucaultiano porque realmente hayan leído a Foucault, sino que han leído a otro que es americano y que habla de Foucault y que te explica lo que Foucault dice. De esto hay bastante.

JMC ¿Cuáles crees que son las innovaciones más importantes de la antropología en los últimos tiempos?

SN: No sé si en antropología se puede hablar de innovación realmente. Pero yo te diría que lo que me parece más interesante, pero es una opinión personal, de mi recorrido. Yo creo que lo que me parece más interesante es cómo la antropología se ha abierto a otras disciplinas, sobre todo en el ámbito de la ecología, una apertura que ya existía desde hace mucho tiempo, la antropología ecológica. Pero podemos decir que hay una relación más directa con la ecología política, con la geografía humana. En la antropología la geografía era otro mundo y últimamente ha habido como mucha interacción, porque los geógrafos también han estado haciendo mucha etnografía. Yo no hablaría de innovación, porque no me parece que haya salido todavía ninguna cosa completamente diferente. Pero creo que en esto que acabo de mencionar hay potencialidades.

JMC ¿Cuál crees que puede ser el papel de la antropología en relación con el actual rearme reaccionario? ¿Y cómo crees que, eh, la antropología puede verse afectada por este rearme?

SN: La antropología se ve afectada negativamente porque todo lo que hace la antropología es destapar cosas y el rearme reaccionario lo que quiere es tapar y crear un discurso determinado. Ahora bien, yo diría que también hay esperanza, porque, por ejemplo, la victoria de Zohran Mamdani,² que es hijo de un antropólogo crítico y de una cineasta, de origen ugandés, es una expresión de lo que la antropología puede conseguir. En contra, precisamente, de esas fuerzas reaccionarias. Así pues, creo que la antropología debería ser un instrumento de liberación del espíritu. En la medida en que todo el objetivo de la antropología es conocer al otro, salir fuera de uno mismo para acercarse, entender y comprender primero, sin juzgar. Pero tampoco sin abandonar nuestras propias ideas y nuestras propias maneras de ver el mundo.

2. Mamdani es el actual alcalde de Nueva York. Asumió el cargo el 1 de enero de 2026 después de haber ganado las elecciones de noviembre de 2025. Es el primer alcalde de la ciudad de religión musulmana, uno de los mandatarios más jóvenes en haber asumido el cargo con solo 34 años y tanto por su programa como por haberse declarado socialista democrático constituye un fuerte contraste con el gobierno federal liderado por Donald Trump.

Bibliografía citada en la conversación

- Frykman, J., & Löfgren, O. (1987). *Culture Builders. A Historical Anthropology of Middle-Class Life*. Rutgers University Press.
- Godelier, M. (1989). *Lo ideal y lo material: Pensamiento, economías, sociedades*. Taurus. Taurus.
- Harvey, D. (2005). *El nuevo imperialismo*. Akal.
- Hobsbawm, E. (1996). La política de la identidad y la izquierda. *New Left Review*, 217, 38–47.
- Malinowski, B. (1982). *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje*. Ariel.
- Mauss, M. (2009). *Ensayo sobre el don: Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Katz Editores.
- Sahlins, M. (1974). *Economía de la Edad de Piedra*. Akal. Akal.
- Stack, C. (1975). *All Our Kin. Strategies for Survival in a Black Community*. Harper & Row.

i