
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESIGUALDAD

Diagnóstico y líneas de acción

PAU ALARCÓN

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES AVANZADOS (IESA-CSIC)

JOAN FONT

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES AVANZADOS (IESA-CSIC)

ENRIQUE MADRID

Este estudio elabora un diagnóstico de la situación actual en materia de participación ciudadana para esbozar estrategias de acción que potencien la participación bajo la perspectiva de la reducción de desigualdades. Para ello analiza si existen demandas de mayor participación entre la ciudadanía, cuál es el perfil de quienes se involucran en procesos participativos, qué tipo de organizaciones están desarrollando actuaciones en este sentido, cuál es el entramado legal y qué tipo de mecanismos participativos se impulsan desde las instituciones. Prestamos atención al marco internacional pero sobre todo al ámbito español, tanto a nivel nacional como autonómico y local.

Los Informes de Investigación de Oxfam se elaboran para compartir los resultados de las investigaciones, contribuir al debate público y suscitar intercambios de ideas sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente la postura política de Oxfam. Las opiniones expresadas son las de los autores y no necesariamente las de Oxfam.

Índice	¡Error! Marcador no definido.
1 Introducción	3
2 Preferencias ciudadanas	6
3 Perfil de la ciudadanía participante	12
4 Mapeo asociativo	19
5 Entramado legal	29
6 Mapeo de la participación institucionalizada	39
7 Conclusiones	51
8 Líneas de actuación y propuestas	53
Bibliografía	57
Anexo 1	61

1 INTRODUCCIÓN

1.1. UN NUEVO CONTEXTO

Este estudio pretende realizar un acercamiento a la realidad de la participación ciudadana en España y su relación con la reducción de las desigualdades sociales. ¿Prefiere la ciudadanía una democracia más participativa o más representativa? ¿Qué experiencias participativas se están desarrollando actualmente tanto a nivel social como a nivel institucional? ¿Cuál es el entramado legal en materia de participación ciudadana? ¿Cómo operan estos mecanismos en términos de reducción de las desigualdades? A través del análisis de diversa evidencia empírica y de la búsqueda de información y revisión bibliográfica trataremos de dibujar las líneas generales que nos permitan establecer los parámetros que enmarcan estos interrogantes.

En mayo de 2011, el movimiento 15M situó en el centro del debate social y de la agenda política estas cuestiones al visibilizar un enorme descontento social frente al status quo. Explícitamente, se cuestionaba un modelo democrático elitista, clamando por una “democracia real ya”. Su apuesta por una democracia participativa estaba muy presente en las prácticas altamente deliberativas de este movimiento, abriendo espacios de debate en las plazas. El mismo movimiento también apuntaba hacia la desigualdad política y económica, denunciando que “no somos mercancía en manos de políticos y banqueros”. El movimiento contra los desahucios extendió esta demanda en relación al derecho a una vivienda digna.

Aunque casi todos los partidos políticos empezaron a hacer tímidos esfuerzos por recoger estas demandas en sus prácticas y en sus propuestas, la irrupción más reciente de Podemos y otras candidaturas están dando mayor visibilidad a estos temas al incorporar la participación ciudadana en sus discursos y prácticas. Asimismo, numerosas organizaciones sociales de diversa índole y algunas administraciones públicas locales o autonómicas cuentan con una larga trayectoria tanto en el ámbito de la participación como en la lucha contra la desigualdad. En este nuevo escenario social, económico y político aparecen otras nuevas a su lado y se generan muchas nuevas propuestas y herramientas, facilitadas también por la generalización del uso de Internet y de las nuevas tecnologías.

1.2. PRINCIPALES CONCEPTOS

Aunque existe un considerable debate sobre cuáles son los contenidos o los límites de aquello que podemos llamar **participación**, aquí trabajaremos con la idea más habitual: todas aquellas actividades que pretenden explícita o implícitamente influir en el debate público y la distribución de poder en una sociedad. En el debate más reciente en relación a la participación ciudadana, podemos identificar dos dimensiones principales, una que hace referencia al cómo (entre la que destaca toda la aportación relacionada con la deliberación) y otra al para qué (empoderamiento).

La **deliberación** implica que las preferencias individuales se forman e incluso se transforman a través del debate con otras personas, generando un resultado potencialmente distinto a la mera suma de intereses individuales preexistentes (Habermas, 1996; Rawls, 1997; Mansbridge et al., 2010). En este proceso se incluye por tanto la consideración de las perspectivas de las otras personas (Miller, 1993) en la búsqueda del interés común (Cohen, 1989; Elster, 1998). La democracia que incorpora esta idea de deliberación como una característica central y que se ha venido conociendo como “deliberativa” difiere por tanto de otras concepciones, como la democracia como pura agregación de preferencias (Della Porta, 2013). En muy buena parte de

las propuestas de profundización democrática de las últimas décadas (incluido este informe), esta perspectiva deliberativa está presente, entendiéndose por tanto que no se trata solo de maximizar la participación sino también de que esta favorezca y mejore el debate público y las propuestas que emergen de los procesos participativos.

Por su parte, el **empoderamiento** hace referencia a la capacidad de la participación y la deliberación de afectar directamente a la acción pública (Fung, 2003). En este sentido podemos identificar dos ámbitos de empoderamiento: individual (el empoderamiento de las personas en cuanto a habilidades y capacidades) e institucional (el impacto de la participación en los mecanismos de toma de decisiones) (Johnson, 2009). Asimismo, el empoderamiento puede tener lugar a pequeña escala, creando redes de apoyo mutuo, grupos de acción social y educación, o a gran escala, mediante procesos de organización comunitaria, planificación social o desarrollo de políticas públicas (Parsons, 1991). Empoderando por tanto a grupos e individuos se crean posibilidades de combatir los desiguales niveles de implicación política que caracterizan a nuestras sociedades. Asimismo, unos procesos participativos empoderados tienen en su mano el favorecer (o no) políticas públicas más igualitarias.

Dicho de otro modo: la **igualdad política** implicaría que todas las personas cuenten con una misma voz efectiva respecto a las decisiones gubernamentales. La participación ciudadana se encuentra por tanto en el centro de la igualdad política, tanto para intentar controlar a quienes se encuentran en el gobierno e influenciar sus actuaciones, como para comunicar los propios intereses, preferencias y necesidades y generar presión para obtener una respuesta (Verba, 2001). Por tanto, impulsar procesos de participación ciudadana inclusivos puede resultar útil para incidir en la reducción de desigualdades, tanto al generar efectos positivos en las personas que participan como incidiendo en la generación de políticas públicas beneficiosas. A la vez, es importante tener claro que no hay ninguna relación necesaria entre ambos conceptos: la política consiste en establecer prioridades y no siempre apostar por la igualdad nos llevará por caminos participativos ni viceversa. En este sentido, tanto desde el punto de vista del establecimiento de alianzas como de los resultados esperables de los procesos es fundamental tener claro que no hay ninguna complementariedad necesaria entre ambas prioridades que, en determinados contextos, pueden entrar abiertamente en conflicto. Así, por ejemplo, muchas políticas igualitarias fueron impulsadas en la Europa del este sin ningún componente participativo, del mismo modo que la Unión Europea actual pone en marcha bastantes políticas de participación que no solo no tienen una vocación igualitarista, sino que su acento en abrir nuevas oportunidades participativas sin movilizar específicamente a los sectores sociales menos participativos favorecen que sean aprovechadas de forma casi exclusiva por los sectores sociales tradicionalmente más participativos.

Las personas entrevistadas para este estudio han señalado también mayoritariamente que la participación en sí no garantiza la reducción de la desigualdad, al menos a corto plazo, sino que serían necesarias políticas públicas que abarcaran este objetivo específico. Los espacios de participación horizontales pueden posibilitar la visibilización de las problemáticas que afectan a sectores tradicionalmente excluidos y su exposición de demandas y propuestas, generando su empoderamiento al mostrar su capacidad de actuación y de incidencia. A su vez, experiencias de participación como la Plataforma de Afectados/as por la Hipoteca, por ejemplo, consiguen evitar desahucios, familias endeudadas de por vida o cortes de suministros, lo cual contribuye a reducir las desigualdades pero de forma menos estructural.

Los **procesos participativos** pueden operar en diferentes ámbitos geográficos (local, regional, nacional e internacional) y entrañar distintos niveles de relación con el ámbito público: desde la generación de espacios participativos totalmente al margen de las instituciones, pasando por el impulso de movilizaciones y acciones para ejercer de lobbies mediante la presión social, hasta el desarrollo de mecanismos participativos donde sociedad civil y administración pública interactúan para definir los problemas y/o diseñar soluciones en forma de políticas públicas. En este último grupo, los mecanismos de participación en el ámbito local cuentan con especial relevancia. Estos instrumentos pasaron a ser bastante conocidos a partir de ciertas experiencias exitosas como los Presupuestos Participativos que se impulsan en Porto Alegre

desde 1989. Desde entonces, se han multiplicado y extendido considerablemente a lo largo del planeta, aunque continúan siendo más la excepción que la norma (Font, 2003; Akkerman et al., 2004; Font y Blanco, 2006). Estas experiencias de innovación democrática están diseñadas para involucrar a la ciudadanía y las asociaciones en la toma de decisiones locales.

Aunque para simplificar la realidad podemos dividirla por tanto en procesos participativos que emergen desde abajo (asociaciones, protesta, movimientos sociales...) o desde arriba (mecanismos impulsados y controlados desde las administraciones públicas, desde elecciones y referéndums legales hasta presupuestos participativos), la realidad puede ser más compleja y producirse una fuerte comunicación entre ambas esferas. Los presupuestos participativos brasileños (solicitados por la sociedad civil pero impulsados desde las administraciones y controlados en partenariat por ambas) o los consejos de juventud en muchos municipios españoles (que surgen como coordinadora de asociaciones juveniles pero son reconocidos como espacios de elaboración de políticas públicas participadas por bastantes ayuntamientos) son solo un par de ejemplos de estas realidades donde ambos actores juegan un papel central.

1.3. ESTRUCTURA DEL INFORME

En este estudio trataremos de delimitar esta realidad participativa tan amplia y diversa, incorporando la perspectiva de la reducción de las desigualdades. Es decir, fijaremos nuestra mirada en diferentes ámbitos relacionados con la participación, poniendo el énfasis siempre que sea posible en esa relación específica que se produce entre realidades participativas y su impacto en la lucha por la igualdad.

En primer lugar, centraremos la atención en las preferencias ciudadanas: ¿hasta qué punto existe la demanda de una mayor participación entre la población? En este apartado analizaremos datos de encuesta para conocer estas opiniones a nivel internacional y especialmente en España. En segundo lugar, también mediante el análisis de datos de encuesta, delimitaremos el perfil de las personas más involucradas en procesos participativos, comprobando si todos los sectores sociales se encuentran igualmente representados. Tercero, realizaremos un mapeo para identificar aquellas entidades de la sociedad civil que actualmente desarrollan actividades para promocionar la participación y la reducción de las desigualdades, tanto a nivel internacional como en el ámbito español. Cinco entrevistas a diferentes organizaciones y movimientos servirán para profundizar en este análisis.

Si en esos tres primeros apartados nuestra mirada se centraba en la sociedad, en los siguientes pondremos el foco en aquello que ocurre en las instituciones. En cuarto lugar, mostraremos el entramado legal desarrollado en materia de participación ciudadana en el ámbito estatal, comunitario y local. Quinto, realizaremos un mapeo para conocer los mecanismos participativos institucionales que existen en los diferentes ámbitos geográficos, especialmente en el caso español y con un fuerte acento en el ámbito local. El estudio se complementará con tres entrevistas a personal de administraciones locales y autonómicas dedicado a estos temas. Unas breves conclusiones servirán para establecer los aspectos más claros del diagnóstico establecido, que será la base sobre la que esbozaremos posibles líneas de acción para potenciar la participación ciudadana y la reducción de desigualdades.

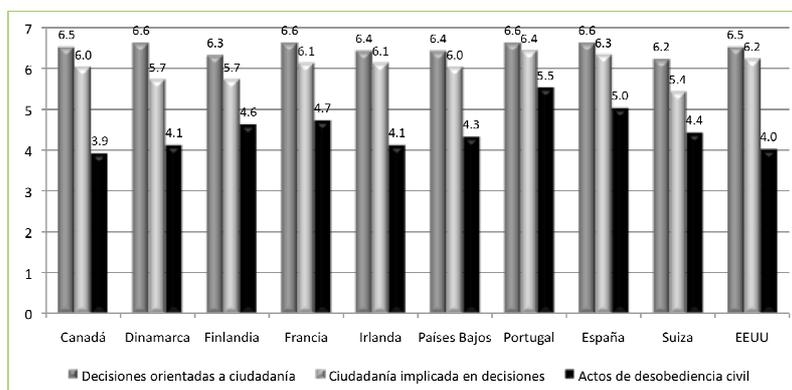
2 PREFERENCIAS CIUDADANAS

Un primer paso para aproximarnos al panorama participativo actual consiste en conocer las opiniones del principal actor implicado: la ciudadanía. En esta sección analizamos qué modelo de toma de decisiones —una democracia participativa o una democracia representativa— prefiere la ciudadanía, a nivel internacional y especialmente en España.

2.1. PERSPECTIVA INTERNACIONAL

A nivel internacional, la rigurosa y conocida encuesta *International Social Survey Program* (ISSP) 2004 proporciona información referente a 42 países. El gráfico 2.1 muestra información de 10 países referente al grado de apoyo a que los políticos tomen en cuenta los puntos de vista de la ciudadanía antes de tomar decisiones, que se le den más oportunidades a la gente para participar en la toma de decisiones, y que la ciudadanía pueda involucrarse en actuaciones de desobediencia civil cuando se opone a las acciones gubernamentales. Estos ítems se miden en una escala de 1 (nada importante) a 7 (muy importante), mostrando que la toma de decisiones orientada a las opiniones ciudadanas es considerado el derecho más importante (media de 6'5). El apoyo a que la ciudadanía participe en la toma de decisiones es un poco inferior, mientras que el derecho a desobedecer decisiones injustas es menos popular (aunque siempre superior al valor intermedio de la escala). Es decir, la existencia de un gobierno que cumple la voluntad ciudadana es considerado aún más prioritario que la participación ciudadana, aunque esta última también se considera importante.

Gráfico 2.1. Importancia de derechos en democracia (escala 0-7)



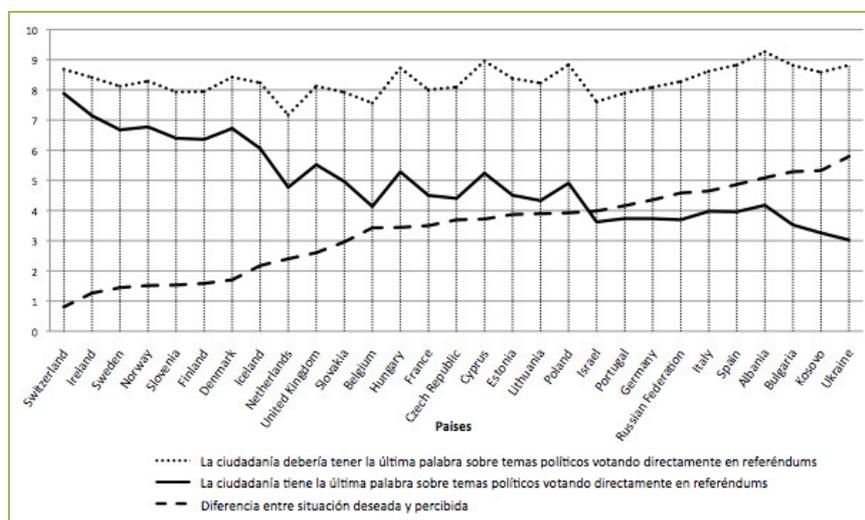
Fuente: International Social Survey,¹ ISSP 2004. N = 14.691.

Un resultado similar aparece en otra prestigiosa encuesta internacional (*European Social Survey*) realizada en 2012, aunque en ese caso la participación no aparece como un derecho abstracto sino que se concreta en el derecho a tomar decisiones directamente a través de referéndums. El gráfico 2.2 muestra que la ciudadanía es claramente favorable a utilizar referéndums (línea de puntos), pero percibe que el recurso real a los referéndums es

¹ <http://zacat.gesis.org/webview/index.jsp?object=http://zacat.gesis.org/obj/fStudy/ZA3950>

sustancialmente menor (línea continua). Esta diferencia entre lo que se percibe y lo que se desea (línea discontinua) es mayor en los países del Sur y Este de Europa, donde se considera que el uso actual de referéndums queda muy lejos de los deseos expresados por la ciudadanía. En España los apoyos al uso de referéndums son bastante más altos que en la mayoría de los restantes países europeos.

Gráfico 2.2. Actitudes de la ciudadanía hacia la realización de referéndums por países (escala 0-10)



Fuente: European Social Survey,² ESS 2012, N = 54.673.

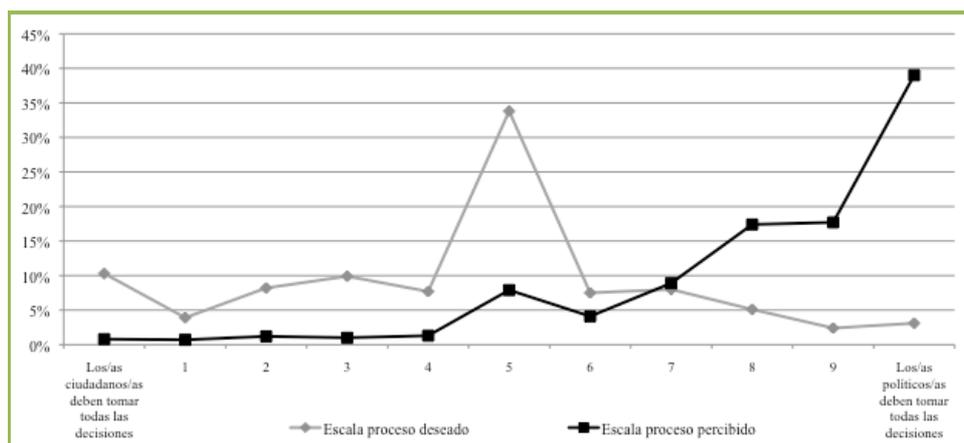
2.2. PREFERENCIAS DE LA CIUDADANÍA EN ESPAÑA

Para conocer más en profundidad la opinión de la ciudadanía española contamos con una encuesta del CIS que incluye preguntas sobre el tema (no hay datos más recientes). El estudio CIS-2860 en base a 2.454 entrevistas y realizado en 2011, pocos meses antes de la aparición del 15M, indaga sobre las preferencias ciudadanas hacia el proceso de toma de decisiones en España en general y en relación a algunos temas e instituciones específicos.

El gráfico 2.3 muestra las preferencias ciudadanas respecto al proceso de toma de decisiones en España. ¿Es mejor que sean los políticos quienes tomen las decisiones o sería preferible que fuera la ciudadanía? Ante esta pregunta, la mayoría de personas encuestadas optan por posiciones intermedias, donde las decisiones las tomen políticos y ciudadanía de forma combinada y no excluyente. La media está ligeramente inclinada del lado participativo (4'7 en una escala 0-10). El gran desajuste aparece cuando se pregunta por la percepción de cómo funciona la toma de decisiones actual, donde una inmensa mayoría opina que son los políticos y no la ciudadanía quienes toman todas las decisiones (más de un 80% escoge valores de 7 a 10). Por tanto, la ciudadanía española claramente prefiere un sistema más participativo que el actual.

² <http://www.europeansocialsurvey.org/data/download.html?r=6>

Gráfico 2.3. Procesos políticos deseados y percibidos en España (%)



Fuente: Estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas,³ CIS 2860, 2011⁴. N = 2.454.

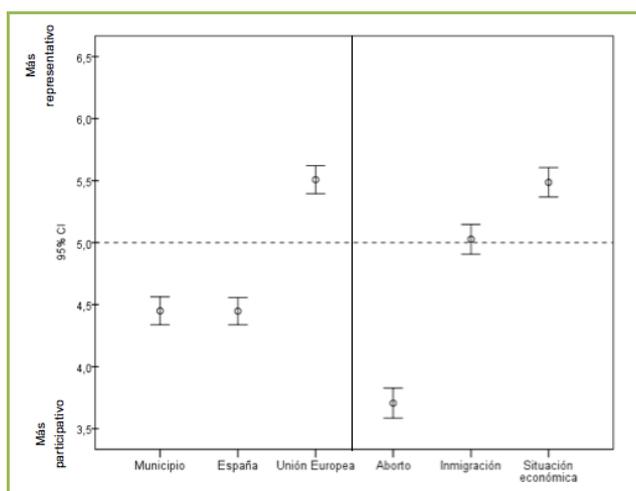
En cuanto al perfil de la ciudadanía que apuesta por un modelo más participativo encontramos que quienes prefieren una democracia más participativa tienden a ser jóvenes, con estudios superiores y de izquierdas. Apenas hay diferencias entre mujeres y hombres, mientras que hay una relación débil entre menos ingresos y preferencias de más participación.

Ahora bien, ¿estas preferencias funcionan igual para todos los niveles geográficos y todos los temas? El gráfico 2.4 muestra las opiniones medias en referencia a esta misma escala anterior según diferentes niveles territoriales (municipal, estatal y europeo) y en relación a tres temas diferentes. Aunque siempre con valores cercanos al punto intermedio de la escala (5), la ciudadanía se inclina hacia procesos más participativos en el ámbito municipal (4'4) y sobre todo en relación al aborto (3'7); mientras que muestra inclinaciones más representativas en el ámbito europeo (5'5) y en relación a la inmigración (5'1) y la economía (5'6). Por tanto, para bastantes personas, el cómo decidimos depende del sobre qué decidimos.

³ http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=12204

⁴ La pregunta textual referente a los procesos deseados es: "Queremos saber cómo le gustaría a Ud. que se tomaran las decisiones políticas en España. En una escala de 0 a 10, donde el 0 significa que los/as ciudadanos/as corrientes, como Ud. o como yo, deberíamos tomar directamente todas las decisiones, y el 10 que los/as políticos/as deberían tomar todas las decisiones, ¿dónde se colocaría Ud.?". Respecto a los procesos percibidos, la pregunta es: "Independientemente de cómo le gustaría a Ud. que se tomaran, ¿cómo cree Ud. que realmente se toman las decisiones en la actualidad en España? Utilice para contestar una escala en la que el 0 significa que los/as ciudadanos/as toman todas las decisiones y el 10 que los/as políticos/as las toman todas".

Gráfico 2.4. ¿Procesos políticos iguales para todo? Distribuciones medias de la escala de procesos (0: la ciudadanía toma las decisiones, 10: las decisiones las toman los políticos) según nivel territorial y temas

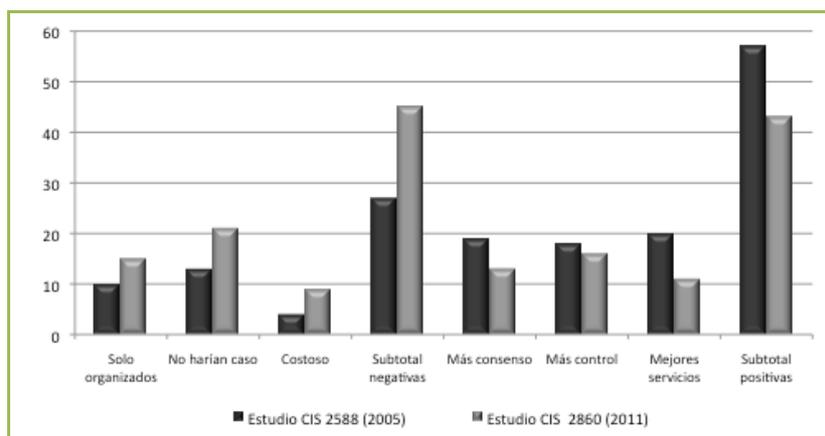


Fuente: Estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas,⁵ CIS 2860, 2011. N = 2.454.

Finalmente, cabe preguntarse qué preocupaciones concretas hay detrás de estas preferencias hacia un proceso político más o menos participativo. El gráfico 2.5 muestra la percepción de las consecuencias principales (positivas y negativas) que tendría una mayor participación ciudadana. Se perciben más consecuencias positivas (la participación generaría más consenso, más control sobre los políticos y mejores servicios sociales) que negativas, aunque estas últimas han aumentado en los últimos años. Entre las negativas, la consecuencia más compartida no implica una crítica a la participación en sí, sino a que los políticos no harían caso; mientras que la percepción de un coste elevado tiene menos peso que la consideración de que solamente participarían las personas ya organizadas (lo que apunta hacia la reproducción de la desigualdad de acceso al ámbito socio-político).

⁵ http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=12204

Gráfico 2.5. Consecuencias previstas de la participación ciudadana (negativas y positivas)⁶ (%)



Fuente: Estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas,⁷ CIS 2860, 2011 (solo primeras respuestas; N = 2454) y CIS 2588, 2005 (N = 2479).

Por tanto, diferentes indicadores muestran que la ciudadanía prefiere procesos políticos más participativos que los actualmente existentes. Esta demanda de mayores espacios participativos es incluso mayor en España que en otros países occidentales. La mayoría de la población muestra posicionamientos moderados, prefieren una combinación en diversos grados entre el protagonismo de los representantes electos y la participación ciudadana directa para tomar decisiones públicas. A su vez, estas preferencias son diferentes según los distintos temas y ámbitos territoriales. Cuando el ámbito de decisión es más cercano, ya sea por distancia física (ámbito municipal) o por referencia a la esfera privada/moral (el aborto), es mayor la preferencia por procesos participativos. Al contrario, cuanto más lejanos son estos ámbitos y mayor es su complejidad (nivel europeo, inmigración y situación económica), las preferencias hacia un proceso más participativo son más moderadas.

Estos resultados pueden provocar cierto contraste con la conclusión firmemente establecida de que la ciudadanía del Sur de Europa está poco interesada e implicada en la vida política en comparación con el resto del continente (Van Deth, Montero y Westholm, 2007). Ello podría deberse a que la fuerte desconfianza institucional existente en España se traduce en un apoyo a cualquier alternativa de reforma política, o bien a que el apoyo moderado a mayores espacios participativos no implica que se trate de la prioridad política más importante en todos los contextos ni para toda la ciudadanía. Al margen de estos debates, el hecho de que la ciudadanía exprese estos deseos de mayor participación supone, por un lado, una justificación intrínseca para tratar de impulsar mecanismos participativos, y por el otro lado, sugiere que el desarrollo de nuevos procesos participativos podría contar con una buena acogida entre al menos una parte de la población.

⁶ Una de las categorías de respuesta no era igual en ambos cuestionarios: En el cuestionario 2588 se utilizó “se recogerían mejor las opiniones de los ciudadanos”, mientras que en el 2860 ha sido “daría lugar a mejores servicios públicos”.

⁷ http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=12204

Resumen

Internacional:

- Alto apoyo a un gobierno que cumpla la voluntad ciudadana, un poco inferior el apoyo a la participación ciudadana.
- La ciudadanía prefiere que se realicen más referéndums de los que actualmente se llevan a cabo.

España:

- La ciudadanía prefiere claramente un sistema más participativo que el actual, donde las decisiones las tomen ciudadanía y políticos de forma más equilibrada.
- Diferentes perfiles: Las personas que prefieren una democracia más participativa son jóvenes, con estudios superiores y de izquierdas.
- Diferentes temas y niveles geográficos: Opiniones más participativas en el ámbito local, español y sobre el aborto; más representativas en el ámbito europeo y sobre inmigración y economía.
- Valoraciones: Se perciben más consecuencias positivas (consenso, control sobre políticos y mejores servicios) que negativas (los políticos no harían caso) del incremento de la participación.

3 PERFIL DE LA CIUDADANÍA PARTICIPANTE

Hay una diferencia entre preferir una democracia más participativa e involucrarse personalmente en procesos participativos. En este apartado nos fijaremos en este segundo grupo: quiénes y cómo son las personas más activas en materia participativa. Una de las conclusiones más bien establecidas en los estudios de ciencias sociales es la clara traducción de la desigualdad social en desigualdad política. Diversos estudios nacionales e internacionales han demostrado que las personas con niveles educativos e ingresos bajos, socialmente aisladas y desmotivadas tienden a participar políticamente menos que personas con más recursos (Parry, Moysen y Day, 1992; Verba, Scholzman y Brady, 1995; Montero, Font y Torcal, 2006; Navarro, 2011).

En este apartado queremos indagar en cómo son las personas que se implican de diversas formas en la vida política. En primer lugar, dibujaremos el panorama general del grado de participación en España y el perfil de las personas que más se involucran en diferentes mecanismos participativos, comparándolas con el total de la población para comprobar si se reproducen las desigualdades sociales existentes. En segundo lugar, centraremos la atención en el uso general y político de las nuevas tecnologías, para comprobar si estas herramientas ofrecen una solución a la reproducción de la desigualdad o no. Finalmente, en la medida en que el 15M supuso una ruptura con formas de participación más tradicionales, observaremos el perfil de las personas que participaron en la primera manifestación de este movimiento, comparándolas con quienes participaron en otras manifestaciones que tuvieron lugar entonces y las más actuales.

3.1. CUÁNTO SE PARTICIPA

El estudio CIS 2860 de 2011 citado anteriormente contiene diversas preguntas sobre el grado de participación. Un 34'7% de las personas entrevistadas pertenece o ha pertenecido a alguna asociación (dato que encaja con las series históricas sobre asociacionismo en España; Morales y Mota, 2006). De estas personas organizadas, la gran mayoría (71'6%) pertenece a asociaciones deportivas, culturales o de ocio, una cuarta parte a organizaciones de bienestar social o ayuda a personas necesitadas, un 17'5% a cualquier tipo de organización política, y un tercio a otro tipo de asociaciones (como sindicales, vecinales o de padres y madres). Otra encuesta posterior (CIS 3041, octubre 2014) muestra cierto aumento de las personas asociadas, que representan allí un 37'2%.

Respecto a la actividad participativa, la forma de involucrarse más frecuente según el estudio de 2011 es la manifestación (realizada por un 43%), seguida por la donación de dinero (41%), la colaboración con algún grupo o asociación (31%), el boicot (26%), tratar de convencer a otras personas sobre opiniones políticas (24%), la asistencia a una reunión política o mitin (23%) y por último contactar con algún político o funcionario (17%). Un 37% de las personas entrevistadas no participó en ninguna de estas actividades (ciudadanía pasiva), mientras que un 20% participó en entre 5 y 8 de ellas (ciudadanía activista). La encuesta de 2014 muestra cierto cambio en la intensidad y las formas de la participación: tan solo un 18'4% afirma haber asistido a una manifestación en el último año, un 6% haber participado en un foro o blog de debate político en Internet, mientras que un 27'9% afirma haber firmado una petición (de los cuales solo un 13'2% fueron por Internet, el resto presenciales o por ambas vías). Seguramente la bajada de movilizaciones post-15M explica las diferencias importantes en el número de manifestantes.

En relación al tema que moviliza a la ciudadanía, entre las personas que participaron en al menos una de estas experiencias según la encuesta de 2011, un 32'2% lo hizo en actividades relacionadas con la situación económica del país, un 16'8% en relación a la inmigración y un 10'5% respecto al aborto. Si comparamos estos datos con el estudio CIS 2632 de 2006 comprobamos que ha aumentado considerablemente la participación respecto a la inmigración (en 2006 fue del 4'1%) y bajado ligeramente en relación a la realidad económica (en 2006 fue del 36'3%).

3.2. QUIÉNES PARTICIPAN

Lograr una participación más igualitaria constituye un objetivo central de muchos mecanismos participativos (Fung y Wright, 2003; Smith, 2009). En este sentido, analizar la composición social de las personas que se involucran en los mecanismos institucionalizados diseñados para promover la participación ciudadana resulta muy relevante para comprobar si están siendo capaces de quebrar las desigualdades de acceso al ámbito político o en cambio las están reproduciendo de una u otra forma (Fiorina, 1999; Lee, 2011). Puesto que este tipo de participación implica mayores costes que el voto, podrían fácilmente derivar en espacios con una representatividad social menos extensiva y más distorsionada, dando lugar a una participación desigual.

Para comprobarlo, analizaremos el perfil de las personas que han estado involucradas en diferentes mecanismos participativos y comprobaremos si sus características socioeconómicas son similares a las de la población en general o no. Utilizaremos los datos del estudio CIS 2661 de 2006⁸ para identificar a las personas que han participado en algún tipo de mecanismo participativo.⁹

La tabla 3.1 muestra los principales rasgos socioculturales de las personas participantes en comparación con el total de la población. En los mecanismos participativos hay claramente una mayor presencia de hombres, personas entre 30 y 44 años, pertenecientes a la clase alta y con nivel educativo secundario o universitario. En otras palabras, las mujeres, la gente joven y más mayor, las clases bajas y las personas sin educación o con educación básica están relativamente menos presentes en estos mecanismos. Las desigualdades sociales se ven por tanto parcialmente reproducidas, aunque algunos de estos procesos precisamente intentan incorporar algunos de los sectores tradicionalmente más excluidos. Asimismo, estas personas participantes tienden a ser más de izquierdas, votar en las elecciones locales y, especialmente, involucrarse en asociaciones en mayor grado. También muestran un mayor grado de politización: discuten más frecuentemente sobre política y temas locales. Es decir, la desigualdad política también parece estar siendo reproducida, estando menos presentes en estos mecanismos las personas abstencionistas, menos politizadas y menos implicadas.¹⁰

⁸ Este estudio contiene una sobrerrepresentación de las ciudades de tamaño intermedio-grande, donde estos mecanismos participativos están más presentes, lo que nos permite analizar el perfil de las personas participantes con mayor base empírica. En todo caso, no existen estudios posteriores que permitan analizar estos perfiles con datos más recientes.

⁹ En concreto: presupuesto participativo, Agenda 21, consejos consultivos sectoriales o vecinales, jurados ciudadanos o asistencia a un pleno municipal.

¹⁰ Para profundizar en el perfil de estas personas participantes podemos comprobar su nivel de conocimiento político. Utilizamos tres preguntas para medirlo: si saben que la ciudadanía puede atender a un pleno municipal, el nombre del alcalde de su municipio, y si la gente es capaz de auto-ubicarse en el eje izquierda-derecha. Medido de esta forma, el nivel de conocimiento es mucho mayor entre las personas participantes controlando el efecto de otras variables (por ejemplo, si escogemos a dos mujeres de treinta años con el mismo nivel educativo y características sociales, es más probable que aquella que ha participado en un presupuesto participativo tenga un nivel mucho más alto de conocimiento según lo hemos medido anteriormente).

Tabla 3.1. Características sociopolíticas de las personas participantes y de la muestra total (%)

Características	Participantes	Muestra total
Hombres	62'6	47'9
30-44 años	40'7	31'6
Clase alta	25'6	18'5
Educación secundaria o universitaria	62'2	50'6
De izquierdas	45'2	30'9
Vota en elecciones locales	85'1	69'6
Miembro de asociaciones	35'8	15'8
A menudo/a veces discute sobre política	61'9	42'5
A menudo/a veces discute sobre temas locales	70'6	54'9

Fuente: Estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas,¹¹ CIS 2661, 2006. N = 3.994.

Es decir, vemos que las personas que se involucran en los mecanismos participativos reproducen las desigualdades existentes en la sociedad. En conclusión, los mecanismos participativos impulsados por los gobiernos locales no han servido hasta ahora para revertir la desigualdad de acceso a la vida política, con lo que deberían repensarse las dinámicas subyacentes, establecer mecanismos específicos para revertir esta tendencia y examinar si hay tipos de mecanismos donde estos patrones sean diferentes (Navarro y Font, 2013; Ganuza y Francés, 2012).

La participación en manifestaciones muestra algunas diferencias en la misma línea, como muestra la tabla 3.2, basada en la encuesta del CIS de 2014. Si bien la presencia de hombres entre los manifestantes se reduce en comparación con los participantes en mecanismos institucionalizados, siguen estando sobrerrepresentadas las personas de edades intermedias, de clase alta o media-alta, con estudios, de izquierdas y más activas políticamente.

En la misma línea, el Informe FOESSA 2014 muestra que las personas pobres se asocian un 21% menos que las no pobres (brecha que se ha incrementado respecto a datos anteriores).

¹¹

http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=7759&cuestionario=8973&muetra=14044

Tabla 3.2. Características sociopolíticas de las personas que han participado en manifestaciones y la muestra total (%)

Características	Manifestantes	Muestra total
Hombres	49'5	48'8
30-44 años	37'6	30'0
Clase alta/media-alta	32'4	16'8
Educación secundaria o universitaria	93'7	74'0
De izquierdas	58'9	34'9
Vota en elecciones generales	84'4	77'8
Miembros de asociaciones	65'4	37'2
Le interesan los temas de actualidad	92'8	81'5

Fuente: Estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas,¹² CIS 3041, 2014. N = 2.480.

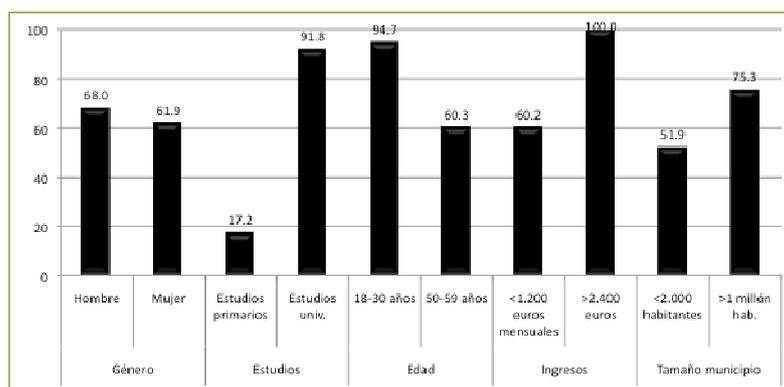
3.3. LA PARTICIPACIÓN ONLINE

A menudo se resaltan las posibilidades que abren las nuevas tecnologías, y en particular Internet, para facilitar la participación política a un espectro más amplio de la ciudadanía. Sin embargo, también se ha señalado que la estratificación digital (el desigual acceso al lenguaje, la cultura y la tecnología digitales) puede implicar un sesgo en el perfil de quienes participan utilizando estas nuevas tecnologías, provocando un sesgo de representatividad al quedar excluida una parte de la población y generando desigualdades en la toma de decisiones públicas (Colombo, 2006). Los datos del CIS y el estudio de Anduiza, Cantijoch, Gallego y Salcedo (2010) nos permiten conocer el panorama internauta español y su relación con la actividad política y social.

Como muestran los datos del estudio CIS 3028 de 2014, la tasa de usuarios de Internet se sitúa en el 64'9% de la ciudadanía (considerando a las personas que usaron Internet en alguna ocasión en los tres meses anteriores al momento de la encuesta). De estos internautas, un 79'7% usan Internet 6 ó 7 días a la semana. El gráfico 3.2, en base a este mismo estudio, muestra que la brecha digital se materializa en diversos sectores: las personas con menos estudios, mayores, con menos ingresos y que viven en municipios pequeños tienen mucho menor acceso a Internet, así como las mujeres (aunque en este caso la diferencia no es tan grande). Estos datos sugieren que el recurso a nuevas tecnologías por sí mismo no es suficiente para contrarrestar la reproducción de desigualdades en la participación (al menos en la población adulta), por lo que siguen siendo necesarias herramientas específicas enfocadas a solucionar estos sesgos, por ejemplo superando las desigualdades de acceso.

¹² http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14119

Gráfico 3.2. Uso de Internet según diferentes características socioculturales (%)



Fuente: Estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas,¹³ CIS 3028, 2014. N = 2.464.

El informe FOESSA 2014 también ilustra estas dinámicas: una persona que resida en una zona marginal tendrá, en comparación con alguien que vive en una zona de clase media, un 71% menos de probabilidades de que en su hogar se acceda a Internet y un 58% menos de acceder a redes sociales.

En cuanto al perfil participativo de las personas internautas, según los datos del estudio CIS 2736 de 2007 (si han realizado algún contacto político, firma de peticiones y donaciones), un 36% no participa ni de forma online ni offline; un 28% participa de ambas formas; un 21% solamente offline (tradicional) y un 15% solamente de forma online (Anduiza et al., 2010). Por tanto, aunque no sea mayoritario, el recurso a Internet con finalidades políticas y sociales ya es una realidad (presumiblemente creciente) para algunos sectores sociales. Combinado con herramientas para reducir la desigualdad, las nuevas tecnologías quizá podrían jugar un papel a la hora de promover la participación ciudadana.

No obstante, es importante remarcar que la participación *online* puede entrañar una posible pérdida en la calidad de la participación y la deliberación en contraste con aquellos procesos donde la ciudadanía interactúa a nivel presencial (Colombo, 2006). En este sentido, un estudio que compara participantes on-line y off-line muestra que la participación vía Internet, pese a ser más atractiva inicialmente (al resultar más flexible) está comparativamente más asociada a menores niveles de compromiso y una mayor probabilidad de abandono durante el desarrollo del proceso participativo, además de excluir a sectores de la población (como las personas mayores) debido a la brecha digital (Yetano y Royo, 2015).

3.4. QUIÉNES PARTICIPARON EN EL 15M

Por último, resulta pertinente analizar el perfil de las personas que participaron en el movimiento 15M (movimiento que ha destacado también por su recurso a las nuevas tecnologías para movilizarse y estructurarse). Anduiza, Cristancho y Sabucedo (2013) han comparado manifestaciones realizadas entre enero de 2010 y mayo de 2011 (pertenecientes al movimiento 15M respecto a otras convocatorias), realizando un total de 2.265 entrevistas postales.

¹³ http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14083

Las diferencias entre ambos tipos de manifestaciones empiezan desde las organizaciones presentes en las movilizaciones: en la manifestación del 15M la media de edad de estas organizaciones es de menos de 3 años, mientras que en el resto varían de 10 a 43 años. Las organizaciones presentes en el 15M se basaban principalmente en Internet, solamente un 38% tenían dirección postal (frente al 78% o 100% del resto de movilizaciones) y únicamente un 13% contaba con afiliación formal (frente al mínimo del 60% del resto).

Estas características se trasladan también al perfil de las personas participantes en la manifestación. Un 55% de quienes asistieron a la manifestación del 15M conocieron la movilización a través de medios alternativos de Internet y un 49% por las redes sociales (en las otras manifestaciones estos porcentajes fueron del 26% y del 17%), mientras que solamente un 8% se informó mediante medios tradicionales y un 8% a través de militantes (frente a un mínimo del 50% y 29% respectivamente en el resto de manifestaciones). De hecho, un 48% de las personas en la manifestación del 15M eran miembros de alguna organización, en comparación con un 66% en el resto de movilizaciones analizadas (Anduiza et al., 2013).

El perfil sociocultural de las personas participantes en estas movilizaciones también muestra diferencias importantes. En la manifestación del 15M hay más presencia de mujeres que en el resto de manifestaciones (52% frente a un 43%), personas desempleadas (14% frente a un 8%), gente más joven (media de 42 años frente a 48) y con mayor nivel educativo (6'8 en una escala de 1-8 frente a un 5'0). Estas diferencias se mantienen si comparamos a las personas de una y otra manifestación teniendo en cuenta sus edades (por ejemplo, entre las personas de 40 años que participaron en el 15M hay más presencia de mujeres, desempleadas y con mayor nivel educativo en comparación con otras manifestaciones) (Anduiza et al., 2013). Comparando estos datos con el estudio CIS 3041 de 2014 (ver tabla 3.3), comprobamos que el perfil de las personas que participaron en alguna manifestación en los doce meses anteriores al momento de la entrevista en algunas características se parece mucho más al de las personas que participaron en el 15M (la misma media de edad, casi la misma proporción de mujeres), mientras que en cambio el nivel educativo se sitúa en una posición intermedia (más cercana al perfil de quienes participaron en otras manifestaciones diferentes al 15M). El porcentaje de personas en situación de desempleo en las manifestaciones es muy superior, debido probablemente a que el número de parados ha aumentado considerablemente en los últimos años. Es decir, los datos sugieren que a partir del 15M se ha producido cierto cambio de tendencia en quienes participan, incorporándose sectores tradicionalmente menos presentes en estas movilizaciones como las mujeres, las personas en paro o la gente joven.

Tabla 3.3. Características sociopolíticas de las personas que han participado en distintas manifestaciones (% y medias)

Características	Otras manifestaciones 2010-2011	Manifestación 15M 2011	Manifestaciones 2014
Mujer	43	52	51
En desempleo	8	14	24
Media de edad	48	42	42
Nivel educativo ¹⁴	5'0	6'8	5'7

Fuente: Anduiza et al., 2013 para 2010-2011; CIS 3041 para 2014.

Por lo tanto, la irrupción del 15M implicó cambios respecto a movilizaciones anteriores, implicando a organizaciones más basadas en Internet y en una estructura interna más volátil, así como a personas de un perfil relativamente diferente. No obstante, las desigualdades de acceso a la movilización política siguen persistiendo (exceptuando la presencia paritaria de mujeres). Experiencias posteriores como el movimiento impulsado por las plataformas anti desahucios han seguido profundizando este cambio de paradigma (involucrando a sectores de población de bajos ingresos, inmigrantes y población sumida en procesos de exclusión social), lo cual parece estar teniendo un impacto en el perfil de quienes participan en las manifestaciones más recientemente.

Resumen

- Las desigualdades sociales y políticas se reproducen en el perfil de la ciudadanía participante, tanto en mecanismos institucionalizados como en manifestaciones y otras formas de participación desde abajo.
- Las nuevas tecnologías no son una herramienta que permita contrarrestar la desigualdad en la participación (excepto en algún sector concreto como la juventud).

¹⁴ Media en una escala 1-8.

4 MAPEO ASOCIATIVO

Una vez analizadas las preferencias ciudadanas y su perfil, centramos la atención en las expresiones organizadas de la sociedad civil, que representan un elemento central de la participación. Para elaborar esta sección hemos realizado una exploración de asociaciones que abordan la participación ciudadana, tratando de identificar aquellas que vinculan esta actividad con la reducción de la desigualdad en el caso español¹⁵.

La búsqueda de movimientos sociales, asociaciones, organismos o similares relacionados con la participación ciudadana ha conestado de varios elementos. Por un lado se realizó una aproximación a través de palabras clave en buscadores de Internet, examinando organizaciones y su importancia en relación a los objetivos del estudio. Por otro lado, tras realizar estas comprobaciones, se utilizaron enlaces a otras organizaciones o asociaciones que se señalaban en estas páginas web. Por último se preguntó mediante correo electrónico y redes sociales a informantes clave de algunas organizaciones incluidas en las áreas que abarca el estudio para ampliar la información.

A continuación señalamos las entidades que hemos identificado como más interesantes para una posible relación en materia de participación y/o reducción de la desigualdad, diferenciando entre aquellas organizaciones más formales y aquellas más de base o pertenecientes a los movimientos sociales. Describimos brevemente varias de estas organizaciones que pueden resultar menos conocidas, ofrecer elementos interesantes para replicar o bien representar posibles alianzas en la lucha contra la desigualdad y la promoción de la participación ciudadana.

4.1. ORGANIZACIONES QUE PROMUEVEN PARTICIPACIÓN Y TRANSPARENCIA

En primer lugar señalamos organizaciones más institucionalizadas o que desarrollan herramientas concretas de participación y transparencia, que pueden ofrecer recursos o experiencia para impulsar procesos participativos. Están ordenadas según su ámbito geográfico de actuación (internacional, estatal y autonómico), así como según su grado de vinculación con el objetivo de la reducción de la desigualdad. La tabla 4.1 muestra el resumen del listado obtenido.

¹⁵ A nivel internacional existen multitud de experiencias interesantes, pero su análisis exhaustivo desbordaría completamente las posibilidades de este informe. Entre las mismas aparecerían multitud de espacios colectivos, como redes y espacios de autoconsumo o consumo alternativo (huertos comunitarios) o comedores populares para garantizar el alimento a las personas sin recursos, en unas ocasiones bajo una lógica asistencialista o caritativa y en otras bajo la perspectiva de la autoorganización. Asimismo, existen numerosas organizaciones internacionales que no se dedican exclusivamente a temas de participación pero que han apoyado muchas iniciativas en estos temas, por ejemplo fundaciones en países como EEUU, Gran Bretaña o Alemania (como Bertelsman, Hans-Böckler, Ebert, Involve, Institute for Public Policy Research, etc.).

Tabla 4.1. Organizaciones identificadas que promueven la participación ciudadana, ámbito de actuación y relación con la desigualdad

Organización	Tipo	Ámbito	Relación directa con desigualdad	Etiquetas
Global Integrity	Asociación	Internacional	No	Transparencia, corrupción, innovación, open data, investigación, información
Agora Voting	Empresa-Plataforma web	Internacional	No	Votación online
Acces Info Europe	Asociación	Internacional (Europa)	No	Transparencia, derecho a saber, preguntas a instituciones
Sun Light Foundation	Asociación	EEUU	No	Transparencia, open data
Kettering Foundation	Asociación	EEUU	No	Investigación, participación ciudadana
Open Knowledge Foundation	Asociación	Internacional, Estatal	No	Open data, transparencia
Kuorum	Empresa - Red social	Internacional, Estatal	No	Deliberación online, propuestas legislativas, preguntas a políticos
International Transparency	Asociación	Internacional, Estatal, Autonómico, Local	Distintos proyectos vigilan desigualdad	Transparencia, corrupción, instituciones públicas, open data
Observatorio de Contratación pública	Asociación	Estatal	No	Contratación pública, corrupción, transparencia, open data
KyoPol	Asociación	Estatal	No	Participación ciudadana, eDemocracia
Open Kratio	Asociación	Estatal	No	Transparencia, open data, eDemocracia
Os oigo	Plataforma web	Estatal	No	Deliberación online, participación, preguntas a políticos
Civio	Asociación	Estatal	No	Open data, transparencia, participación, preguntas a instituciones
¿Qué hacen los diputados?	Asociación	Estatal	No	Transparencia, control diputados
TIPI Ciudadana	Plataforma web	Estatal	Lucha contra la pobreza y la exclusión	Transparencia, desigualdad, inversión, congreso de diputados, open data
Proyecto Avizor	Plataforma web	Estatal	Lucha contra la pobreza	Transparencia, pobreza, control cargos electos
Escaño 110	Empresa - Plataforma web	Autonómico (Andalucía)	No	Participación, ILP, preguntas a políticos, propuestas políticas
ATIG: Transparencia, Integridad y Gobernanza	Asociación	Autonómico (Comunidad Valenciana)	No	Transparencia, gobernanza

Fuente: Elaboración propia

Muchas de estas organizaciones, especialmente las de ámbito internacional, pueden ofrecer recursos como información y financiación. Asimismo, representan ejemplos de actuaciones o estudios que podrían desarrollarse en el contexto español.

A nivel internacional, la ONG estadounidense **Global Integrity** promueve el impulso de innovaciones para la transparencia y la rendición de cuentas¹⁶. Produce investigación innovadora y tecnologías para ofrecer herramientas a actores públicos, privados y civiles para promover sociedades más abiertas y gobiernos más responsables. Actualmente lleva a cabo diversos proyectos. *Global Integrity Report* representa una guía de instituciones y mecanismos anticorrupción alrededor del mundo para identificar aquellas áreas donde hay más corrupción en el sector público.¹⁷ *Local Integrity Initiative* es una extensión del proyecto anterior, esta vez enfocada en el ámbito subnacional y sectorial. *Open government partnership* es una iniciativa internacional a la que pueden sumarse los gobiernos nacionales para promover reformas hacia un gobierno abierto. *INDABA* consiste en un software disponible en Internet para organizaciones y ciudadanía que permite tratar datos y publicaciones.¹⁸

Acces Info Europe es una organización a nivel europeo que promueve el acceso a la información a nivel internacional para proteger los derechos humanos, facilitar la participación pública en la toma de decisiones y la fiscalización de los gobiernos.¹⁹ Pretenden que el derecho a la información sea consagrado en la ley. Entre sus proyectos más importantes se encuentran *Legal Leaks* (enfocado a empoderar a los y las periodistas para que ejerciten su derecho al acceso a la información tanto en sus países como en el extranjero), *Ask the UE* (una herramienta web para facilitar el acceso a la información de la UE y canalizar preguntas), *Global Right to Information Rating* (herramienta para evaluar las fortalezas y debilidades del entramado legal de cada país) o *Freedom of Information Advocates Network* (una red para compartir información entre organizaciones y personas que trabajan en la promoción del derecho al acceso a la información). Además ofrecen una serie de toolkits (kits de herramientas) y recursos centrados en la transparencia (como leyes y estándares, principalmente a nivel europeo o formación a periodistas y a la sociedad civil).

La organización estadounidense sin ánimo de lucro **Sun Light Foundation** trabaja a nivel estatal en EEUU en temas de seguimiento de financiación y de asignación de fondos en relación a partidos políticos, congresistas, senadores, etc.²⁰ Tiene por objetivo utilizar las herramientas del gobierno abierto, el análisis político y el periodismo tanto para contribuir a que los gobiernos y los políticos sean más transparentes y responsables ante la ciudadanía, como para promover una participación más completa, igualitaria y efectiva. Trata de promover cambios legislativos para avanzar en transparencia online referente a la información pública, especialmente en el flujo monetario y el tráfico de influencias. Desarrolla diversas herramientas: una aplicación para acceder desde el móvil a información sobre el Congreso, una base de datos que registra las grandes aportaciones económicas a las campañas políticas, una web con información sobre legislación en los diversos Estados, un buscador de proyectos de ley y congresistas o un archivo de tweets borrados por políticos.²¹ Asimismo, ofrecen datos libres para uso común sobre política americana (open data), análisis políticos a nivel internacional, federal, estatal y local y periodismo de investigación sobre lobbies, senadores, etc.

¹⁶ <http://www.globalintegrity.org/>

¹⁷ Actualmente el proyecto parece estar parado, estaba prevista una edición en 2014 con una metodología mejorada pero aún no se ha publicado. El informe de 2007 incluye a España: https://www.globalintegrity.org/global_country/spain/

¹⁸ También cuenta con proyectos más centrados en territorios concretos, como *Africa integrity indicators* (evalúan mecanismos sociales, económicos, políticos y anticorrupción a nivel nacional en alrededor de 50 países africanos) y *OpenGovHub* (que establece una red de personas y organizaciones que trabajan en el ámbito del gobierno abierto en Washington y Katmandhu).

¹⁹ <http://www.access-info.org/>

²⁰ <http://sunlightfoundation.com/>

²¹ En España, la fundación Civio presenta algunos proyectos muy similares, por ejemplo en relación a los tweets borrados por políticos: <http://www.civio.es/>.

También en EEUU, **Kettering Foundation** funciona desde 1927, desarrollando investigación focalizada en la ciudadanía activa, las comunidades que abordan problemas comunes, las instituciones que contribuyen a fortalecer la sociedad y las prácticas democráticas.²² Colaboran con organizaciones comunitarias, órganos gubernamentales, investigadores, académicos y ciudadanos de todo el mundo. Producen diferentes materiales para divulgar sus investigaciones.

La red de trabajo sin ánimo de lucro **Open Knowledge Foundation**, ubicada en el Reino Unido pero que trabaja a nivel internacional, persigue principalmente el acceso libre a la información mediante diferentes vías.²³ Defiende que el conocimiento abierto debe ser habitual tanto online como offline en una pluralidad de campos y perspectivas, incluyendo la democracia y gobernanza abiertas y transparentes, la ciudadanía activa, las ciudades abiertas, la equidad de género, la inclusión y diversidad social, etc. Cuenta con un grupo local en España²⁴ que desarrolla actividades y proyectos como unas Jornadas sobre Periodismo de Datos y Open Data²⁵, el establecimiento de Premios Open Data a proyectos y organizaciones españoles²⁶, un blog con información sobre el sector energético²⁷, así como la actualización del Open Data Census²⁸ (que identifica las principales bases de datos de gobiernos y ciudades) en relación a España.

International Transparency es una ONG que promueve y realiza proyectos y distintas actuaciones contra la corrupción política y corporativa²⁹. Opera en el ámbito internacional pero la sede española, gestionada por la Fundación Ortega y Gasset, lleva a cabo sus propios proyectos e informes.³⁰ Desarrolla una serie de índices de transparencia en España a nivel de parlamentos, diputaciones, Comunidades Autónomas, ayuntamientos y gestión del agua. Asimismo, realiza evaluaciones de partidos políticos, seminarios contra la corrupción, un Portal de Transparencia Pública para conocer los numerosos organismos que componen el Sector Público español y el acceso a sus datos más significativos, el estudio ENIS para evaluar las principales instituciones del Sistema Nacional de Integridad o estudios de lobbies en España. A nivel internacional, desarrolla un índice de percepción de la corrupción, un barómetro global de la corrupción, un índice de fuentes de soborno, un informe global de la corrupción o proyectos de gobierno abierto.

En el ámbito español, la Universidad de Zaragoza, Everis y el Ministerio de Economía y Competitividad fundaron el **Observatorio de Contratación Pública** como un laboratorio de ideas para elaborar propuestas de mejora de la actividad contractual del sector público³¹. Su objetivo es estudiar y proponer medidas para impulsar la transparencia en el sistema de contratación pública y mejorar su eficiencia, entre otras cuestiones centradas en el ámbito empresarial. Entre sus herramientas ofrecen recursos sobre legislación europea o una

²² <http://kettering.org/>

²³ <https://okfn.org/>

²⁴ <https://okfn.org/network/spain/>

²⁵ <http://periodismodatos.okfn.es/acerca-de/>

²⁶ http://premio.okfn.es/?lang=es_es. Entre las 6 categorías en las que se puede participar se incluye una para iniciativas no provenientes del ámbito público para fomentar la transparencia:
<http://premio.okfn.es/categoria-iniciativa-no-publica-de-transparencia/>

²⁷ <http://okfn.es/enerdata/>

²⁸ <http://okfn.es/open-data-census/>

²⁹ <http://www.transparency.org/>. Entre sus proyectos y actividades incluyen una perspectiva que vincula corrupción con pobreza y desarrollo:
http://www.transparency.org/topic/detail/poverty_and_development

³⁰ <http://transparencia.org.es.pymes365.com/>

³¹ <http://www.obcp.es/>

monitorización de la evolución de los pronunciamientos de distintos órganos en relación a la contratación pública.

Otras organizaciones recogidas en la tabla anterior ofrecen la posibilidad de utilizar sus herramientas, por ejemplo para intermediar entre la sociedad civil y los cargos electos o la administración pública. Además de estas herramientas, cuentan con experiencia y capacidad de asesoramiento y también podrían colaborar en el impulso de nuevas iniciativas.

La red social **Kuorum** persigue acercar los y las representantes a la ciudadanía y potenciar la transparencia de las relaciones entre cargos públicos y grupos de presión, al posibilitar que los cargos electos involucren a la ciudadanía en la toma de decisiones.³² Parlamentarios y ediles de todo el mundo pueden registrarse para abrir sus proyectos a debate con la ciudadanía y las organizaciones, que votan estos proyectos y realizan propuestas de mejora. Esta herramienta posibilita que organizaciones sin recursos puedan influenciar gratuitamente a las instituciones al poder realizar propuestas para mejorar los proyectos políticos que presentan los cargos electos.³³

La plataforma web **Os oigo** pretende ir más allá de las posibilidades que permiten las redes sociales para crear puentes entre representantes políticos y ciudadanía, generar un diálogo eficaz y garantizar la rendición de cuentas diaria de los representantes, al permitir realizar preguntas a políticos y políticas que se den de alta (en su primer año de existencia cuentan con 268 pertenecientes a 30 partidos diferentes, alfabéticamente desde Amaiur a Vox, y su objetivo es seguir extendiéndose a municipios y provincias y que los políticos no puedan eludir su participación, para ir subiendo el nivel de exigencia).³⁴ Cualquier persona puede registrarse, realizar una pregunta sobre temas de actualidad o decisiones públicas dirigida a algún representante concreto y, si recaba los apoyos necesarios de otros usuarios, obtener una respuesta. Organizaciones de cualquier tipo pueden inscribirse para dirigir preguntas y tratar de hacer comprometerse a los políticos con sus causas (sus creadores están muy interesados en impulsar esta participación). Ha habido asociaciones (como Qué hacen los diputados) que han conseguido buenos resultados, pequeños hitos como llevar una ley al Congreso o conseguir que personas o asociaciones interesadas por un tema (como el alquiler de vientres o la ley sobre discapacidad) acabaran reuniéndose de forma presencial con algún político para debatirlo. En Alemania, *Parliament Watch*³⁵ funciona de forma muy similar desde hace 10 años (con unas 170.000 preguntas y un ratio de respuesta del 80%), así como *Ask Them*³⁶ en EEUU.

En la actualidad Os Oigo está finalizando la creación de una plataforma de encuentros digitales temáticos enfocada a buscar colaboraciones entre asociaciones, medios de comunicación, partidos y Os Oigo. Cada encuentro contará con su propia página para que los políticos respondan a las preguntas más relevantes. Se podrá dirigir la misma pregunta a diferentes políticos y comparar sus respuestas.³⁷ Esta herramienta puede resultar especialmente útil en períodos preelectorales. También cuentan con un blog donde publican adhesiones y otras noticias.³⁸

³² <http://www.kuorum.org/>

³³ Esta vía ya ha sido utilizada por organizaciones como Save the Children o Ecologistas en Acción.

³⁴ <https://www.osoigo.com/>

³⁵ <https://www.abgeordnetenetwatch.de/ueber-uns/mehr/international>

³⁶ <http://www.askthem.io/>

³⁷ Sus impulsores comentan que si una organización está interesada en impulsar uno de estos espacios ellos buscarían a los políticos interesados en participar.

³⁸ <http://blog.osoigo.com/>

La asociación **Open Kratio** (anteriormente denominada Opendata Sevilla) tiene el objetivo de promover en la sociedad y especialmente en las administraciones públicas los principios del gobierno abierto (que engloba transparencia, participación y colaboración entre administración y sociedad civil organizada) y los datos abiertos mediante iniciativas de difusión, participación, colaboración y desarrollo de proyectos.³⁹ Realizan proyectos sobre el desarrollo de procesos participativos, gasto público, periodismo de datos y transparencia presupuestaria. Cuentan con varios ejes de trabajo entre los que destaca su rol de *social lobby* en todos los procesos de ley de participación (Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana) y de leyes de transparencia que se han desarrollado desde las administraciones, realizando aportaciones, proyectos de leyes y enmiendas. Sus propuestas de leyes y actividades se inspiran en las experiencias brasileñas, el proceso de wiki-legislación en Islandia para elaborar legislación o iniciativas que han tenido lugar en Canadá y Suiza, así como en metodologías de trabajo en grupo como el brainstorming, el método Delphi o el grupo nominal. Actualmente pretenden desarrollar un modelo de ordenanza municipal sobre participación, así como herramientas de software libre para implementarla y un manual de comunicación. Están muy interesados en trabajar mucho más con colectivos (hasta ahora sobre todo las formaciones políticas han solicitado colaboración, especialmente en período preelectoral). Cualquier organización puede solicitar asesoramiento tanto para desarrollar sus propios procesos de participación como para realizar propuestas (su especialidad son las herramientas TIC), así como información sobre la situación de la participación y la transparencia en España.

La asociación **Kyopol** ("Ciudad Simbiótica") fue pionera en España en cuestiones de eParticipación y eDemocracia, creada con el objetivo de promover la creación y uso de herramientas basadas en Internet que potencien y faciliten la participación y abran espacios de diálogo, movilización e innovación social entre ciudadanía y administraciones públicas.⁴⁰ Sus áreas principales de trabajo consisten en la investigación en el ámbito de la participación ciudadana y la eParticipación, la divulgación de conocimientos, asesoramiento y consultoría y el desarrollo de herramientas, entornos y metodologías. Tras una primera fase de investigación, actualmente, sin dejar de acompañar procesos participativos (como hicieron con el movimiento 15M), se encuentran en una fase de desarrollar herramientas, especialmente una plataforma. Se inspiraron en el sistema Consensus⁴¹ impulsado por la Fundación Jaume Bofill, Localret y el Institut Català de Tecnologia, pero en lugar de una participación bastante controlada parten de unos vínculos muy estrechos con movimientos sociales (como Ecologistas en Acción, movimientos vecinales, culturales...) que están realizando un uso diario de estas herramientas. La Agenda del Henares⁴² representa un piloto del proyecto que quieren realizar: una web que permite a todos los colectivos sociales publicar sus convocatorias para coordinar y ampliar el mensaje y generar interconexiones. El próximo año pretenden extenderla por la región de Guadalajara-Madrid, Valencia y Barcelona. Cuentan con un plan de desarrollo con el apoyo de *Unlimited Spain* para cubrir toda España en dos años. Cualquier organización puede utilizar esta herramienta para difundir actividades y colaborar en esta extensión, además de actuar como intermediación o patrocinio para ofrecer colaboraciones a municipios que puedan estar interesados.

A nivel autonómico, la plataforma web **Escaño 110** pretende fomentar la participación ciudadana en Andalucía, propiciando una mayor comunicación entre movimientos ciudadanos y gestores públicos al facilitar la recogida de firmas electrónicas y la búsqueda de personas federatarias para la presentación de Iniciativas Legislativas Populares al Parlamento andaluz.⁴³

³⁹ <http://openkratio.org/>

⁴⁰ <http://www.kyopol.net/>

⁴¹ <http://consensus.localret.cat/index.php>

⁴² <http://agendadelhenares.org/>

⁴³ <http://www.xn--escao110-g3a.org/>

También vehicula el envío de preguntas de iniciativa ciudadana, comprobando cuánto tardan los y las parlamentarias andaluzas en responder, así como la posibilidad de lanzar propuestas no vinculantes para recabar apoyos. No obstante, de momento parece contar con poca actividad y seguimiento (las propuestas actualmente vigentes cuentan con un solo apoyo o ninguno).⁴⁴

4.2. MOVIMIENTOS SOCIALES QUE VINCULAN PARTICIPACIÓN Y LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD

La tabla 4.2 muestra otro tipo de actores que actúan desde una lógica más movilizadora, también vinculados a la participación ciudadana y la reducción de desigualdades. Estas organizaciones, además de representar alianzas potenciales para futuros proyectos, constituyen espacios donde participar para contribuir a lograr sus objetivos, tanto incidiendo en situaciones concretas de emergencia social como tratando de influir en la generación de políticas públicas orientadas a reducir las desigualdades.

Tabla 4.2. Movimientos pro participación ciudadana y relación con la desigualdad.

Organización	Tipo	Ámbito	Relación directa con desigualdad	Etiquetas
ATTAC	Asociación / Movimiento	Internacional, Estatal, Autonómico, Local	Justicia económica global	Altermundialismo, transparencia, desigualdad, movilización social
Plataforma 2015 y más	Plataforma	Estatal	Desarrollo y pobreza	Desarrollo humano, participación, movilización y formación
Yo Sí Sanidad Universal	Movimiento social	Estatal, Autonómico, Local	Desigualdad de acceso a la sanidad	Sanidad universal, desigualdad, movilización social
PAH	Plataforma / asociación	Estatal, Autonómico, Local	Desigualdad de acceso a la vivienda	Vivienda, desigualdad, iniciativas legislativas, movilización social
CIEs No	Movimiento social	Estatal	Desigualdad vía aplicación de la ley	CIE, migrantes, legislación, desigualdad, movilización social
Fundación de los Comunes	Asociación / Red	Estatal	Lucha por la igualdad	Movilización social, desigualdad, centros sociales, democracia directa
Ecologistas en Acción	Asociación	Estatal, Autonómico, Local	Desigualdad vía ecologismo social	Ecología, desigualdad, movilización social

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁴ <http://www.escaño110.org/iniciativas.php>

El actor que más impacto ha logrado en los últimos años es la **Plataforma de Afectados/as por la Hipoteca (PAH)**.⁴⁵ Esta plataforma ciudadana creada en 2009 aglutina a 220 nodos locales a lo largo de todo el territorio español para defender el derecho a la vivienda.⁴⁶ Desarrolla diversas campañas para luchar contra la vulneración del derecho a una vivienda digna que sufren miles de personas debido a la incapacidad para continuar pagando la hipoteca o el alquiler y a una legalidad anómala en la UE que desprotege a las familias que no pueden afrontar el pago de la hipoteca. Comenzaron abordando el problema de la hipoteca, pero hoy en día la problemática ha ido cambiando, ya que más del 60% de los desahucios se deben a la imposibilidad de pagar el alquiler, frente a lo que defienden un alquiler forzoso (tres años de alquiler social) cuando se trata de grandes propietarios como entidades financieras y ayudas de la administración para pagar el alquiler o garantizar un realojo cuando la vivienda pertenece a pequeños propietarios.

Desarrollan diversas campañas para lograr estos objetivos: 1) La campaña Stop Desahucios hace un llamamiento a la acción para evitar los desahucios. Reciben a la gente que se encuentra con esta problemática y mediante un espacio de asesoramiento colectivo traspasan el conocimiento y desarrollan estrategias de apoyo mutuo partiendo de referentes como los procesos de asesoramiento colectivo y empoderamiento en barriadas de infravivienda en Venezuela, experiencias para detener desalojos en EEUU o el propio movimiento okupa. Desde su creación, la PAH ha paralizado 1.663 desahucios y ha realojado a 2.500 personas. 2) La campaña por la dación en pago con carácter retroactivo incluye la redacción de una propuesta de modificación de ley para regular la dación en pago para que la deuda quede liquidada si el banco ejecuta la hipoteca y se queda la vivienda. 3) La Obra Social persigue la reconversión en alquiler social de viviendas vacías en manos de entidades financieras y fondos buitres fruto de ejecuciones hipotecarias. 4) También intentan conseguir que desde las administraciones públicas se tomen medidas. En este sentido, impulsan iniciativas legislativas populares (a nivel estatal y autonómico) para cambiar el modelo y darle visibilidad al problema (ver apartado 6).⁴⁷ A nivel local se impulsan mociones a los Ayuntamientos para que las entidades locales utilicen sus competencias para recuperar viviendas vacías en manos de la banca o se posicionen frente a la problemática habitacional, entre otras cuestiones (en un año se han presentado 166 mociones en Ayuntamientos catalanes, abarcando al 68% de la población catalana, de las cuales 120 han sido aprobadas). Sin embargo, la moción no es de obligado cumplimiento, con lo cual una veintena de ayuntamientos sí han empezado a realizar un registro de pisos vacíos, sanciones y trámites, pero en muchos otros se ha quedado como una mera declaración de intenciones. Actualmente están impulsando una campaña para exigir a todos los partidos que se presentan a nivel estatal que suscriban una demanda de mínimos y definan públicamente cuáles serán sus compromisos, para que la ciudadanía sepa quiénes se comprometen a realizar actuaciones o quiénes serán responsables de la violación de derechos humanos.

Uno de los grandes logros de la PAH ha sido transformar el imaginario colectivo, pasando de criminalizar y estigmatizar a las personas afectadas a culpar a los causantes económicos y políticos de la situación. Organizaciones como Oxfam-Intermon podrían contribuir al

⁴⁵ <http://afectadosporlahipoteca.com/>

⁴⁶ Aquí se puede consultar el listado: <http://afectadosporlahipoteca.com/contacto/#listado>.

⁴⁷ El escrache consiste en interpellar pacíficamente a todos los partidos parlamentarios para solicitar su apoyo a las medidas de mínimos que defiende la PAH, tratando que los cargos electos rompan la disciplina de voto apelando a valores éticos y morales (primero a nivel estatal y ahora con las ILPs autonómicas).

movimiento, generando estudios para conocer la situación y evaluar los impactos o colaborando con sus distintas campañas.⁴⁸

El movimiento de desobediencia civil **Yo Sí Sanidad Universal** engloba desde mayo de 2012 a personas usuarias y profesionales del Sistema Nacional de Salud (junto a abogados, periodistas...) para hacer frente a la reforma sanitaria recogida en el Real Decreto-Ley 16/2012, que excluye a cientos de miles de personas del derecho a recibir atención sanitaria e introduce el repago de medicamentos y de ciertas prestaciones.⁴⁹ Se inspira en otras experiencias previas de activismo y defienden el modelo de sanidad universal. Se organiza mediante comisiones de trabajo y grupos de acompañamiento para mediar y tratar de convencer al personal médico y auxiliar (de momento hay 40, sobre todo en Madrid, Valencia y Barcelona)⁵⁰. Estos grupos de acompañamiento han logrado que numerosas personas a las que se les ha negado o dificultado el acceso al sistema sanitario acaben recibiendo atención médica. Sus objetivos son tres: 1) movilizar a la ciudadanía para acompañar a las personas que necesitan asistencia sanitaria y acuden al servicio solas, enfermas y asustadas, 2) visibilizar y denunciar las desigualdades que implica el Decreto-Ley y 3) conseguir su derogación.

Desarrolla líneas de acción para articular y visibilizar la objeción de conciencia de las y los profesionales y para organizar la desobediencia civil de profesionales y personas usuarias para mantener la atención sanitaria universal. En lugar de promover redes de atención paralelas, que se limitarían a gestionar una desigualdad existente sin eliminar la exclusión, se persigue garantizar un acceso universal. Organizaciones como Oxfam-Intermon podrían colaborar realizando informes para evaluar el impacto de la exclusión sanitaria, campañas de sensibilización o involucrándose en el movimiento y los grupos de acompañamiento, contribuyendo a su extensión territorial.

A modo de paraguas organizativo, la **Plataforma 2015 y más** está compuesta por 11 ONGD progresistas, con el objetivo de promover la participación ciudadana y la movilización social para demandar políticas coherentes con el desarrollo para todos los pueblos, del Norte y del Sur, investigando sobre las causas de la pobreza.⁵¹ El objetivo es hacer cumplir los objetivos de 2015 aprobados en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas. En 2015 han desarrollado algunas actividades, como unas jornadas sobre municipalismo solidario y políticas de desarrollo en el ámbito de las ciudades. Este tipo de redes pueden representar espacios donde participar para tejer líneas comunes de actuación y sumar esfuerzos.

4.3. CONCLUSIONES

Este listado de entidades que abordan específicamente temas de participación, gobierno abierto y/o desigualdad ofrecen diferentes oportunidades para desarrollar labores que potencien la participación ciudadana con la perspectiva de reducir las desigualdades sociales. Por un lado, diversas entidades ofrecen herramientas de diversos tipos (información, índices, etc.) que podrían ser útiles para reproducirlas en otros ámbitos o ampliar conocimientos: es el caso de *Global Integrity*, *Acces Info Europe*, *Sun Light Foundation*, *International Transparency*

⁴⁸ Un ejemplo en este sentido, que desde la PAH se valora muy positivamente, es el informe desarrollado por el Observatori DESC y la PAH sobre emergencia habitacional: <http://observatoridesc.org/sites/default/files/2013-Emergencia-Habitacional.pdf>. Amnistía Internacional también está realizando actualmente un estudio analizando las políticas públicas de vivienda y las medidas gubernamentales, valorando su efectividad e ilustrando casos concretos.

⁴⁹ <http://yosisanidaduniversal.net/portada.php>

⁵⁰ <http://yosisanidaduniversal.net/grupos.php>

⁵¹ <http://www.2015ymas.org/>

o el Observatorio de Contratación Pública. En segundo lugar, diversas entidades ofrecen servicios que pueden resultar útiles o herramientas en las que se puede participar para incorporar la perspectiva de la reducción de desigualdades: la plataforma *Ask the UE de Acces Info Europe*, los Premios Open Data de *Open Knowledge Foundation*, Kuorum, Kyopol, Open Kratio, Os Oigo o Escaño 110. Finalmente, encontramos plataformas y movimientos que entretejen participación y lucha contra la desigualdad a las que sumarse o con las cuales impulsar acciones conjuntas como la Plataforma de Afectados/as por la Hipoteca, Yo sí sanidad universal o la Plataforma 2015 y más.

En este último grupo, aparte de estas entidades hay numerosas organizaciones y plataformas menos estables de la sociedad civil que tratan temas de participación y desigualdad pero que resulta más difícil rastrear ya que la mayoría no cuentan con página web. Estas redes y plataformas representan espacios donde poder converger con otras entidades para perseguir objetivos comunes o impulsar campañas conjuntas, especialmente en el marco autonómico y local. Por poner solo dos ejemplos, a nivel estatal el Movimiento Contra el Paro y la Precariedad promovió la ILP sobre la Renta Básica Universal;⁵² o en el ámbito comunitario la Xarxa d'Entitats del País Valencià aglutina a unas 60 entidades valencianas que actualmente están finalizando un borrador sobre criterios para una ley de participación.⁵³ En este tipo de espacios se podría potencialmente introducir o reforzar la dimensión de reducción de la desigualdad.

Resumen

- Las organizaciones con un carácter más institucionalizado que promueven la participación y la transparencia pueden ofrecer recursos como información, herramientas participativas o financiación.
- Otras asociaciones desarrollan herramientas para fomentar la participación ciudadana o la rendición de cuentas, además de ofrecer asesoramiento o la posibilidad de desarrollar proyectos conjuntos.
- Diversos movimientos sociales actúan para buscar soluciones concretas a las personas afectadas por las dinámicas de exclusión (habitacional o sanitaria, por ejemplo), al tiempo que intentar promover políticas públicas que aborden las causas de la desigualdad.
- Para algunas de las organizaciones comentadas en este capítulo la participación es un fin en sí mismo, mientras que para otras es más bien una herramienta para lograr transformaciones sociales. Existen posibilidades de colaboración entre ambos grupos, pero es necesario ser conscientes de las diferentes prioridades de unas y otras.

⁵² <http://ilprentabasica.org/el-movimiento-contra-el-paro-y-la-precariedad-por-una-renta-basica-ya-ultima-una-ilp-estatal-de-renta-basica-que-presentaran-el-15-de-enero/>

⁵³ <http://www.laveupv.com/noticia/13159/video-iv-trobada-de-xarxa-dentitats-del-pais-valencia>

5 ENTRAMADO LEGAL

El objetivo de este apartado es conocer qué ocurre a nivel institucional en términos de participación ciudadana en España. En esta sección analizamos el entramado legal referente a la transparencia, el gobierno abierto y especialmente la participación ciudadana. Recopilamos el marco legal en los diferentes niveles de gobierno (estatal, regional y local) y prestamos especial atención a aquellas Comunidades Autónomas donde Oxfam-Intermon cuenta con mayor capacidad de incidencia. Cada institución puede desarrollar legislación de obligado cumplimiento para sí misma o para otras instituciones, legislación que implica la incorporación de prácticas o mecanismos de participación en determinadas políticas, o políticas de apoyo o incentivación de la participación a niveles inferiores. Conocer los recursos legislativos en materia participativa puede resultar útil a la hora de escoger líneas de acción y utilizar marcos de apoyo y legitimación.

5.1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

A nivel internacional ha habido recientemente una tendencia a impulsar la participación ciudadana para mejorar la eficiencia de la gestión pública.⁵⁴ En la Unión Europea, el programa URBACT⁵⁵ ha promovido intercambios entre gobiernos locales incluyendo una dimensión participativa, sobre todo en relación a Presupuestos Participativos. Otras instituciones que han promovido estas innovaciones democráticas serían el Programa Agenda 21 de la ONU (en materia de medioambiente)⁵⁶, el proyecto URBAL de la UE (que promueve redes entre gobiernos locales latinoamericanos y europeos)⁵⁷, la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (UCLG)⁵⁸ o el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP)⁵⁹.

En la **Unión Europea** el tema de los mecanismos de participación no ha sido importante hasta un período relativamente reciente: se trataba del nivel de gobierno más lejano del ciudadano y, por tanto, donde resultaba más difícil vehicular instrumentos de participación. De este modo, si excluimos los dirigidos a actores institucionales, los limitados espacios existentes se dirigían a vehicular la escucha y la interacción con las mayores organizaciones sociales, muy a menudo organizadas en formato de lobby, que podían ir desde asociaciones empresariales y sindicales hasta grupos de agricultores, mujeres o ecologistas, que en algunos casos han tenido una fuerte capacidad de influencia en las políticas comunitarias.

El debate sobre el proyecto de constitución europea ya trató de incorporar la participación como una idea y una herramienta más central del proyecto europeo. Estas ideas fueron

⁵⁴ En la *Guía Práctica para la Implementación de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales de Andalucía: Estrategias para la Acción* elaborado por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias se puede consultar un listado con el marco legal de referencia en material participativa en el ámbito internacional y europeo (págs. 51-53). Disponible en: http://www.famp.es/racs/observatorio/GLOSARIO/GUIA_participacion_ciudadana.pdf

⁵⁵ <http://urbact.eu/>

⁵⁶ <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/>

⁵⁷ <http://www.urb-al3.eu/>

⁵⁸ <http://www.uclg.org/es/media/noticias/la-red-global-de-ciudades-seguras-propone-un-cambio-de-estrategia-para-eliminar-la>

⁵⁹ <http://www.oidp.net/es/inicio/>

discutidas en un debate más abierto y participativo de lo que era habitual en las instancias europeas. Junto a la preocupación por el limitado apoyo al proyecto europeo y a la escasa participación en las elecciones al Parlamento Europeo fue creciendo en la comisión la necesidad de abrir las puertas a mayores espacios de intervención de la ciudadanía, que se plasman en declaraciones e instrumentos presentes en el Tratado de Lisboa y en iniciativas participativas dirigidas a la ciudadanía desarrolladas por los últimos ejecutivos comunitarios.

Entre ellos, podríamos distinguir, al menos, dos grandes vías de trabajo:

- 1) Refuerzo de los instrumentos dirigidos a mejorar la intervención de grupos organizados (y, a veces, ciudadanos individuales) en el proceso de elaboración de políticas comunitarias. Entre estos podemos destacar por ejemplo la *Consulta pública*, que generalmente se desarrolla durante un período mínimo de 12 semanas, en algunas ocasiones definiendo unos públicos objetivos concretos. Estas suelen incorporar un cuestionario online, pero también permiten aportar otras ideas y propuestas al tema objeto de debate. Una vez que el proceso de consulta ha terminado, se pueden consultar todas las aportaciones realizadas y se elabora un informe de síntesis de las mismas que debería ser utilizado para reflexionar sobre el proyecto de nueva política pública comunitaria. En los últimos meses se han abierto consultas sobre unos cinco temas cada mes, en temas muy variados que van desde políticas dirigidas a parados de larga duración, tiempos de trabajo, el programa H2020 o el proyecto de tratado comercial con EEUU. Por ejemplo, este último ha generado 149.000 aportaciones, de las cuales, según el informe de la propia Comisión, 120.000 provenían de una campaña puesta en marcha por ocho grandes ONGs. Este predominio de los inputs participativos por parte de los actores más interesados en la política es frecuente en este mecanismo.⁶⁰

Dentro de este mismo apartado de trabajo en red, la preocupación por la desigual influencia de los principales actores corporativos organizados ha llevado a una mayor regulación de su interacción con la Comisión, que se materializa por ejemplo en la creación de un *Registro de transparencia*.⁶¹

- 2) Puesta en marcha de mecanismos que faciliten la participación individual de la ciudadanía europea. Probablemente entre estos el instrumento que más expectativas ha generado es la *Iniciativa Ciudadana Europea* (ECI en sus siglas en inglés), que se introduce con el Tratado de Lisboa, pero entra efectivamente en vigor en abril de 2012. Esta herramienta prevé que si se consigue más de un millón de firmas de ciudadanos de países miembros de la UE, recogidos en al menos un cuarto de los países miembros, a lo largo de un año y sobre un tema que sea competencia de la Unión, los promotores del texto tendrán derecho a una reunión privada con la Comisión y a exponer sus ideas en el Parlamento Europeo. En tres meses, la UE deberá dar algún tipo de respuesta a sus peticiones, explicando si va a adoptar o no alguna nueva política y por qué. La última información disponible apunta a que han llegado a registrarse algo más de veinte iniciativas, de las que tres han alcanzado las cifras requeridas (una de ellas fue realizada por grupos antiabortistas que solicitaban que no pudiera haber ningún tipo de financiación de la comisión para actividades que destruyeran embriones humanos y otra estaba dirigida a garantizar el derecho al agua).

A parte de la iniciativa, al menos desde el mandato de la anterior Comisión Europea se ha realizado una fuerte apuesta por actividades de comunicación unas veces y de innovación

⁶⁰ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

⁶¹ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

democrática en otras, que trataban de implicar a nuevos ciudadanos en debates sobre política y políticas europeas. Además de un considerable número de debates ciudadanos realizados en ocasiones de forma presencial y otras online, se ha experimentado con diversos formatos participativos, como por ejemplo las encuestas deliberativas, desarrollando algunas a nivel europeo como los proyectos Európolis⁶² o Notre Europe⁶³. Bastantes de estos debates e iniciativas tienen un formato interesante desde el punto deliberativo, pero nula capacidad de influencia en políticas reales.

Además de estas dos líneas prioritarias de trabajo, siguen existiendo otros instrumentos como el *Comité Económico y Social Europeo*, que tiene el formato y funciones tradicionales de los consejos consultivos sectoriales, con presencia de empresarios, sindicatos y otros grupos (consumidores, agricultores,...) y que elabora dictámenes ante los temas y políticas que le resultan más cercanos. Asimismo, existe un sistema de *Peticiones*, que permite a cualquier ciudadano de la UE realizar una petición al Parlamento Europeo sobre cualquier tema que le afecte y que sea competencia de la UE.⁶⁴

En todo caso y más allá del nivel UE en sentido estricto, esta ha exigido que algunas políticas que desarrollan los estados nacionales incorporen prácticas participativas mucho más amplias y extensas que las anteriormente existentes, como por ejemplo para las políticas públicas vinculadas al agua.

En síntesis, aunque en la última década se han dado pasos importantes en la apertura de nuevos espacios participativos en la UE sobre los que aún es necesario ser prudente porque su puesta en marcha es reciente y no ha sido seriamente evaluada, los mecanismos participativos de la UE son aún limitados y se utilizan muy especialmente por parte de aquellos sectores más organizados de la sociedad civil europea. Su lógica de funcionamiento está mucho más pensada para comunicar y para facilitar la participación de estos “stakeholders” (abrir puertas a la participación de los más interesados), que para lograr llegar a grandes sectores de la población. La preocupación por la desigualdad, ya no de resultados sino quizás tampoco la de oportunidades, no parece ser su foco principal, lo que no quita que una gran coalición de actores europeos pro-igualdad pudiera ser capaz de utilizar alguno de ellos como parte de una agenda de lucha contra las desigualdades.

A pesar de la influencia en España de las experiencias participativas en otros lugares como América Latina, las interrelaciones en materia participativa se han producido más intensamente entre los países del Sur de Europa, especialmente con Francia e Italia (Sintomer y Del Pino, 2014). En estos tres países del Sur de Europa, el entramado legal nacional no es muy favorable para la participación institucional al margen de las elecciones. En Italia la Constitución permite que la ciudadanía proponga referéndums a diversos niveles de gobierno y el Parlamento puede aprobar que sean vinculantes, aunque se exige un quórum muy elevado. La Constitución francesa no contempla esta posibilidad, pero una Ley Orgánica de 2004 permite convocar referéndums no vinculantes sobre temas locales (Sintomer y Del Pino, 2014).

⁶² <http://www.europolis-project.eu/>

⁶³ <http://www.tomorrowseurope.eu>

⁶⁴ <http://www.petiport.europarl.europa.eu/petitions/en/main>

5.2. LEGISLACIÓN ESTATAL

En el caso español, la Constitución de 1978 regula la obligación de los poderes públicos de promover y facilitar la participación ciudadana en la vida política, económica, social y cultural (art. 9.2). Pese a indicar que la ciudadanía tiene derecho a participar en los asuntos públicos directamente o mediante representantes (art. 23.1), los partidos son considerados el instrumento fundamental para la participación (art. 6). Respecto a herramientas participativas, alude a la Iniciativa Legislativa Popular (art. 87.3), señalando que se exigirá un mínimo de 500.000 firmas, y al Referéndum consultivo (art. 92), cuya competencia recae exclusivamente en el Estado (art. 149.132).

En base a este marco legal, el Tribunal Constitucional ha repetido insistentemente que el sistema político español se basa en la democracia representativa, considerando la democracia directa como un complemento excepcional (Pindado, 2012; Álvarez Conde, 2010). Los mecanismos de democracia directa, por tanto, a excepción del Concejo abierto en los municipios de muy reducidas dimensiones, adquieren un carácter marcadamente restringido: la iniciativa legislativa solo permite formular propuestas de leyes (que pueden ser rechazadas y modificadas por el Congreso) y no habilita para participar en el procedimiento legislativo que se pueda iniciar; mientras que el referéndum no es decisorio sino meramente consultivo (Expósito, 2013), salvo en los casos expresamente previstos de reforma constitucional y de los Estatutos de Autonomía.

La realización de **referéndums** está regulada por la LO 2/1980, otorgando un carácter residual y consultivo (Pindado, 2012). Entre 1985 y 2009 solo se han autorizado 26 referéndums municipales de los 111 propuestos por autoridades locales (Colino y Del Pino, 2011). Los municipios han optado a menudo por organizar consultas sin utilizar el término referéndum y cambiando algunas reglamentaciones para esquivar la prohibición (como por ejemplo permitiendo la votación a mayores de 16 años). Esta estrategia se vio reforzada por una sentencia del Tribunal Constitucional en 2008 que diferencia consulta y referéndum, aunque ninguno puede ser nunca vinculante (Pindado, 2012).

El impacto de las **nuevas tecnologías** en la relación entre la administración y la ciudadanía se plasmó en la Ley 11/2007⁶⁵, que al reconocer el derecho ciudadano a relacionarse electrónicamente con las Administraciones, las obliga a dotarse de medios para ello. Posteriormente, la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno⁶⁶ profundiza estas obligaciones a nivel de transparencia y acceso a la información. Si bien la disponibilidad de información representa un requisito importante para impulsar la participación a partir de un diagnóstico adecuado, los ámbitos de la participación y la transparencia, pese a aparecer regulados en los mismos documentos legales en muchos casos, funcionan en la práctica como compartimentos estancos en todas las administraciones autonómicas.⁶⁷

El ámbito municipal, donde efectivamente se han desarrollado canales participativos, está contemplado en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985⁶⁸, que facilita la regulación local y el desarrollo de instrumentos participativos, siempre que no se sustituya a los

⁶⁵ Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos:
<http://www.boe.es/boe/dias/2007/06/23/pdfs/A27150-27166.pdf>

⁶⁶ <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>

⁶⁷ Entrevistas a personal técnico.

⁶⁸ Esta Ley fue desarrollada por el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales en 1986 y tuvo varias modificaciones.

órganos competentes en la toma de decisiones (es decir, que permanezcan como instrumentos consultivos no vinculantes). También legisla la Iniciativa Popular a nivel municipal, fijando las firmas necesarias (entre un 10% y un 20% de los habitantes, dependiendo del tamaño del municipio);⁶⁹ así como la Consulta Popular que pueden convocar los Alcaldes si cuentan con el apoyo mayoritario del Pleno y autorización del gobierno estatal. La modificación de 2002 de esta Ley⁷⁰ incorpora novedosamente la creación de un Consejo Social de la Ciudad, órgano participativo integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas, en los municipios a partir de un tamaño determinado.⁷¹ A su vez, algunas políticas, como las modificaciones de PGOU, exigen en su desarrollo la implementación de un proceso participativo o al menos de información pública y alegaciones, aunque en la práctica puedan resultar bastante limitados.

A parte del marco estatal, algunas **Comunidades Autónomas** han regulado la participación ciudadana en sus textos autonómicos, ya sea sin introducir regulación en los derechos de participación en el ámbito local (caso de Murcia, Castilla y León y Andalucía) o bien introduciendo una regulación para las entidades locales (Navarra, Galicia, Aragón, La Rioja, Madrid, Cataluña, Baleares y la Comunidad Valenciana). En el caso de Andalucía, Navarra y Cataluña se regula asimismo las consultas populares en el ámbito local. En todos los casos, básicamente se incorpora al ámbito autonómico la legislación estatal, con escasas innovaciones y manteniendo el carácter limitado de la participación, supeditada a los órganos representativos del municipio (Expósito, 2013).

En el **ámbito local**, la participación viene regulada por los Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana,⁷² aunque según datos de la Federación Española de Municipios y Provincias en 2001 solamente el 42% de los municipios con más de 5.000 habitantes disponían de esta regulación (FEMP, 2012). Cabe diferenciar los municipios que han incorporado la participación en el Reglamento Orgánico y aquellos que se han dotado de Reglamentos específicos de participación. Esta segunda vía ha posibilitado abrir un nuevo escenario, concibiendo la participación en un sentido más activo y más directamente vinculado a la elaboración de políticas públicas. No obstante, la mayor parte de los reglamentos no han resultado demasiado innovadores (Pindado, 2014). Además, en todos los casos se otorga un papel muy destacado al tejido asociativo municipal, asimilable a la función de intermediación otorgada a los partidos en la legislación estatal y autonómica (Expósito, 2013).

5.3. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Para completar la descripción del panorama legal en materia de participación ciudadana, transparencia y control de los poderes públicos en España, hemos realizado un **mapeo de**

⁶⁹ Se ha criticado que las firmas requeridas deben ser de personas con derecho a voto, mientras que el número de firmas necesarias se calcula en base al total de la población (Pindado, 2012).

⁷⁰ Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Tributaria/Impuestos%20locales/L-57-03.pdf>

⁷¹ Los municipios con población superior a los 250.000 habitantes, las capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes, los municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas y los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes.

⁷² La FEMP ha desarrollado un Reglamento tipo de Participación Ciudadana a modo de orientación para la elaboración de estos instrumentos: <http://www.femp.es/files/566-1596-archivo/Reglamento%20tipo%20FEMP%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf>

legislación autonómica,⁷³ complementado con entrevistas a personal técnico dedicado a participación ciudadana en los gobiernos de Aragón y Cataluña, que destacan por haber sido pioneros y por destinar mayores recursos a la promoción de estas innovaciones democráticas.

La tabla 5.1 muestra las leyes autonómicas correspondientes directamente relacionadas con participación y transparencia. Todas las CCAA cuentan con legislación respecto a la iniciativa legislativa popular, aunque la mayoría datan de los años 80 y 90 (ver anexo 1). A partir de la aprobación de la Ley española de transparencia en 2013, casi todas las CCAA han desarrollado normativa específica en esta materia.

Tabla 5.1. Legislación vigente o en proyecto en materia de participación ciudadana y transparencia por Comunidades Autónomas⁷⁴

CCAA	Iniciativa Popular	Ley Transparencia	Consultas Populares	Normativa general que incluye participación
Andalucía	√	√	√	√
Aragón	√	*		
Asturias	√	*		
Baleares	√	√		√
Canarias	√	√		√
Cantabria	√			
Castilla-La Mancha	√	*		
Castilla y León	√	√		
Cataluña	√	√	√	√
Com. Valenciana	√	√		√
Extremadura	√	√		
Galicia	*	√		
La Rioja	√	√		
Madrid	√			
Murcia	√	√		
Navarra	√	√	√	√
País Vasco	√	*		*

Fuente: Elaboración propia a partir de los portales de las administraciones públicas.

√: Existe legislación aprobada al respecto.

*: Existe un anteproyecto al respecto.

En **Andalucía** se inició un proceso que duró dos años e involucró a unas 6.000 personas para culminar en un Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana,⁷⁵ que quedó paralizado en 2014 tras la ruptura del gobierno del PSOE e IU. En caso de aprobarse esta Ley, podría

⁷³ La búsqueda de información se centró principalmente en las páginas web de los distintos organismos públicos. Asimismo se realizó una búsqueda de noticias de interés relacionadas con esta legislación para perseguir una mayor actualización de la situación de las distintas normas. También se realizó una búsqueda mediante palabras clave en buscadores de Internet y en portales con noticias actualizadas sobre participación ciudadana.

⁷⁴ En el Anexo 1 se encuentra esta misma tabla con los nombres de las leyes en cada casilla.

⁷⁵

<http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/cms/export/sites/default/portal/anteproyectoleyparticipacionciudadana.pdf>

suponer una oportunidad para impulsar procesos participativos vinculados a la reducción de la desigualdad.⁷⁶ En junio de 2014 el Parlamento andaluz aprobó por unanimidad la Ley de Transparencia Pública,⁷⁷ que incluye un órgano de participación denominado Comisión Consultiva de la Transparencia y la Protección de Datos, que incluye representantes de la sociedad civil pero no está abierto a la ciudadanía.

En **Aragón** la iniciativa legislativa popular está regida por la Ley 7/1984, modificada por la Ley 7/2014, requiriendo el apoyo de 12.000 firmas de personas inscritas en el censo electoral aragonés. El Anteproyecto de Ley de transparencia pública y participación fue aprobado en febrero de 2014 y básicamente otorga forma jurídica a una trayectoria participativa bastante reseñable a nivel comparativo. Incluye la novedad de que el Gobierno deberá informar del desarrollo de los instrumentos de participación ciudadana a través del Portal de Participación Ciudadana, las redes sociales y demás instrumentos de comunicación social en Internet. El Portal Aragón Participa⁷⁸ se establece como la plataforma tecnológica destinada a promover la participación, facilitando el diálogo entre ciudadanía y administración. La promoción de la participación ciudadana deberá guiarse por la garantía del derecho a participar en condiciones de igualdad (art. 43). La Ley aragonesa de participación establece que cualquier proyecto de ley y cualquier plan de programa plurianual deberá someterse a un proceso de participación ciudadana, salvo que el departamento correspondiente motive por qué no. La nueva ley de participación que entrará en vigor en la siguiente legislatura reconoce la obligación de apoyar económica y técnicamente a entidades ciudadanas en el impulso de procesos de participación. La elaboración de un nuevo reglamento de participación en Aragón estaba en agenda antes de las pasadas elecciones, aunque en consecuencia queda sujeto a la nueva realidad institucional. Este reglamento podría establecer el procedimiento para que se impulsen procesos institucionalizados a iniciativa ciudadana (posibilidad que ya contempla la ley de participación pero sin especificar cómo llevarlo a cabo).

En **Cataluña** la iniciativa legislativa popular está regulada por la Ley 1/2006, que establece el número de firmas necesarias en 50.000. La Ley 10/2014 de consultas populares no refrendarias y otras formas de participación ciudadana establece que la ciudadanía puede solicitar el desarrollo de estos instrumentos. Para solicitar una consulta en el ámbito de Cataluña son necesarias 75.000 firmas, mientras que en el ámbito local el número de firmas requeridas oscila entre el 15% y el 2% en función del número de habitantes del municipio. En el caso de los procesos participativos (que por definición solo pueden orientarse a la deliberación y recogida de opinión) pueden solicitarse mediante 20.000 firmas en el ámbito de Cataluña o con firmas de entre el 5% y el 1% de la población en función del tamaño del municipio. En 2014 se aprobó la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, creando un portal de transparencia.⁷⁹ Existe bastante normativa sectorial a nivel autonómico que incorpora la participación como premisa para desarrollar actuaciones, como la Directiva Marco del Agua, la Ley de Servicios Sociales o la Ley de la Infancia.

⁷⁶ Esta Ley regularía la convocatoria de consultas populares, tanto autonómicas como locales, sin carácter vinculante para las personas empadronadas (no necesariamente de nacionalidad española) mayores de 16 años. La consulta autonómica puede ser promovida por la Presidenta de la Junta, el 10% de los Ayuntamientos o por iniciativa ciudadana avalada por 40.000 firmas. En los municipios el número de firmas dependería del número de habitantes. En cualquier caso deberá ser autorizada por la Presidencia de la Junta, la Alcaldía o la Presidencia de la Diputación, según el caso. Asimismo, la Ley prevé la participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos autonómicos y locales, pendiente de regulación en un Reglamento posterior. También regula la participación ciudadana en el seguimiento de las políticas públicas, en la prestación de servicios públicos y en la evaluación de políticas públicas.

⁷⁷ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/124/1>

⁷⁸ http://aragonparticipa.aragon.es/aragon/procesos_en_marcha

⁷⁹ <http://transparencia.gencat.cat/es/>

La Ley 11/2008 regula la participación ciudadana en la **Comunidad Valenciana**, concibiéndola como un factor esencial en la defensa de valores como el respeto, la tolerancia, la solidaridad, la igualdad y la integración. No incluye elementos innovadores. La Xarxa d'Entitats del País Valencià (que defiende, entre otros, la inclusión de los colectivos desfavorecidos y el fomento de la igualdad de género) ha criticado que esta Ley no cumple los requisitos necesarios para facilitar y promocionar, controlar y valorar la participación, que depende de la convocatoria por parte de la Administración.⁸⁰ En marzo de 2015 se aprobó la Ley de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana, que incluye el fomento de la creación o el apoyo a entidades ciudadanas que promuevan la participación en el ámbito institucional. La propuesta de iniciativas legislativas populares debe contar con el apoyo de 20.000 firmas. El Consejo de Participación Ciudadana (cuya organización y régimen de funcionamiento se establecerá reglamentariamente) podrá establecer mecanismos de participación activa.

En 2015 se registró en el Parlamento de **Galicia** la proposición de ley sobre iniciativas legislativas populares y participación ciudadana. Posibilita elevar al Parlamento proposiciones no de ley con el respaldo de 2.500 firmas, así como el registro de preguntas orales dirigidas a los conselleiros o al Presidente de la Xunta, aunque en ambos casos deberán ser asumidas por algún grupo político para que se puedan sustanciar en pleno o comisión (reforzando el papel mediador clásico de los partidos en la participación ciudadana). La Ley 4/2006 de transparencia y buenas prácticas establece programas anuales y plurianuales en que se definen los objetivos concretos y los medios para ejecutarlos, promoviendo fórmulas para incorporar la participación de ciudadanía y asociaciones en esta elaboración.

En **Madrid** la única legislación en materia participativa consiste en la Ley 6/1986 que regula la iniciativa legislativa popular, estableciendo el mínimo requerido en 50.000 firmas.

La Ley Foral de transparencia y gobierno abierto de **Navarra** de 2012 establece el derecho a participar y colaborar en la definición y la evaluación de las políticas y servicios públicos. También establece el derecho a elaborar disposiciones de carácter general e iniciativas reglamentarias, así como a formular propuestas de actuación o sugerencias y recabar la colaboración de la Administración en las actividades ciudadanas. No obstante, la organización *Access Info Europe* y la Fundación Ciudadana Civio han expresado su preocupación con el retroceso que supone esta Ley ya que dificulta el acceso a la información (al requerir proporcionar información adicional y un certificado digital para acceder a la información)⁸¹.

El Anteproyecto de Ley de la Administración Pública del **País Vasco** se remitió en 2014 al Consejo de Gobierno para su aprobación. Regula la interacción de la ciudadanía con la administración y la garantía de acceso a la información pública, impulsando explícitamente la participación activa en el proceso de toma de decisiones y la obligación de la Administración a la transparencia. Introduce la figura de las iniciativas reglamentarias ciudadanas, cuya recogida de firmas exigida remite a la Ley 8/1986 de iniciativa legislativa popular (30.000). Establece el desarrollo de la Plataforma Gobierno Abierto⁸² para fomentar la transparencia y la participación. En cuanto a las consultas populares, la Ley 9/2008, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, fue recurrida por el gobierno español y finalmente anulada por el Tribunal Constitucional al considerar que en realidad se trataba de una regulación sobre referéndums, cuya competencia es exclusiva del Estado.

⁸⁰ http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/02/21/valencia/1424547121_756420.html

⁸¹ <http://www.access-info.org/es/esp-es/14017>

⁸² <http://www.irekia.euskadi.eus/es/pages/2902>

En el caso de la Diputación de Gipuzkoa, la Norma Foral 1/2010 sobre participación tiene como objetivo regular e incorporar la participación ciudadana en la agenda del gobierno foral, estableciendo instrumentos específicos de participación ciudadana directa. Las entidades y la ciudadanía (con el requisito de ser el 2% de las personas residentes en el Territorio Histórico, municipio o comarca pertinente) cuentan con el derecho de iniciativa para la realización de procesos deliberativos. Asimismo, las entidades y la ciudadanía (con el mismo requisito del 2%) pueden solicitar la realización de consultas populares, cuyo efecto político será decidido por la Diputación Foral. Esta Norma Foral contiene un importante componente de igualdad de género, desde los planteamientos iniciales hasta los mecanismos de evaluación de las experiencias participativas.

En general, comprobamos que la participación ciudadana, desde el punto de vista legal, adquiere mayoritariamente un componente consultivo, quedando la toma de decisiones siempre y su impulso casi siempre en manos de los organismos representativos. Si bien en el Sur de Europa no destaca por la presencia de leyes participativas, en el caso de España esta ausencia es aún mayor. No obstante, esta tendencia general podría cambiar (por ejemplo, veíamos que la última modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local introducía la obligatoriedad de introducir determinados órganos participativos a nivel local). Por su parte, algunas CCAA ofrecen mayores recursos para promover procesos participativos, así como ciertas políticas exigen el desarrollo de un proceso participativo o de transparencia (como las modificaciones de PGOU). Asimismo, los reglamentos locales son muy diversos en cuanto a las oportunidades que abren y a los tipos de participación que facilitan (ver apartado 6).

Por lo tanto, el ámbito legal a nivel local representa, en algunos casos, el marco más favorable para impulsar procesos participativos. En algunos casos la legislación de la CCAA también puede servir para apoyar estas iniciativas, mientras que los ámbitos legales estatal e internacional pueden servir como marco de referencia para legitimar estas actuaciones a la hora de promover que la administración pública incorpore las decisiones participativas tomadas en estos espacios.

La legislación contemplada en este apartado hace referencia a los procesos participativos institucionalizados. La legislación sobre la participación ciudadana no institucional ha reabierto el debate en torno a la aprobación en marzo de 2015 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana⁸³ (conocida popularmente como Ley Mordaza). Las anteriores reformas del Código Penal y la Ley de Seguridad Privada ya fueron duramente criticadas por diferentes actores sociales. Esta nueva Ley implica un endurecimiento de las prohibiciones en materia de participación ciudadana en forma de protesta y de las amonestaciones y penas. El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha mostrado preocupación ante diversos contenidos de esta Ley. El Observatorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denuncia que la Ley aboga por un estricto control del espacio público, convierte faltas en sanciones administrativas, elude el control judicial previo que garantiza el proceso penal, obliga a recurrir sanciones mediante tasas judiciales que pueden suponer costes de más de 2.500 euros, establece multas (de hasta 600.000 euros) que atentan contra el principio de proporcionalidad y puede generar arbitrariedad en su aplicación debido a la ambigua redacción de algunos de los ilícitos. Asimismo, señala que restringe derechos importantes, sancionando protestas pacíficas y limitando el derecho de reunión y manifestación.⁸⁴

⁸³ http://www.lamoncloa.gob.es/documents/mir_anteproyecto_ley_seg_ciudadana.pdf

⁸⁴ <http://observatoridesc.org/es/posicionamiento-proyecto-ley-seguridad-ciudadana>

Resumen

- Los mecanismos participativos de la UE aún son limitados y están más pensados para facilitar la participación de aquellos sectores más organizados de la sociedad civil.
- En España, la legislación sobre participación es limitada y poco innovadora, especialmente a nivel estatal.
- Algunas Comunidades Autónomas ofrecen marcos más favorables para impulsar procesos participativos institucionalizados.
- El ámbito local representa en muchos casos el espacio más favorable para impulsar este tipo de mecanismos, aunque los reglamentos son muy desiguales.

6 MAPEO DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA

En este apartado tratamos de acercarnos a la amplia y diversa realidad de la participación ciudadana a nivel institucional, más allá de lo exigido por el marco legislativo analizado en la sección anterior. La ventaja de este tipo de mecanismos participativos es su conexión con el ámbito público, por lo cual potencialmente pueden incidir en el proceso de toma de decisiones. Trataremos de identificar algunas herramientas clave que favorecen la participación, tanto a nivel internacional y nacional, como regional y sobre todo local.

6.1. LOS EJEMPLOS INTERNACIONALES

Las experiencias de participación en España se inspiran y beben de ejemplos exitosos internacionales. **América Latina** ha sido muy activa en las últimas décadas en el impulso de mecanismos de participación ciudadana para innovar en las relaciones entre ciudadanía y administración pública. En ocasiones estos procesos tenían como objetivo reducir las desigualdades, como sería el caso de los emblemáticos Presupuestos Participativos brasileños (aunque también los de otros lugares como Ecuador o Bolivia) u otras experiencias menos conocidas como el Banco Palmas en Fortaleza, el primer banco comunitario en Brasil que impulsó una moneda social con el objetivo de lograr la autodependencia barrial.⁸⁵ Siguiendo el ejemplo brasileño, los presupuestos participativos crecieron en Europa de forma exponencial, pero mostrando diferencias sustanciales en su impulso (que no era desde abajo sino desde las instituciones) y el perfil de sus participantes (predominantemente de clases medias) (Sintomer y Ganuza, 2011).

Otra experiencia con impacto en la reducción de desigualdades tiene lugar en el estado indio de **Kerala**. Allí se ha desarrollado desde principios de los noventa un modelo de planificación participativa y asambleas populares.⁸⁶ Mediante este proceso, los pueblos organizan servicios públicos, asistencia a las personas en situación de pobreza, proyectos económicos o políticas medioambientales, siendo uno de los casos donde participación y lucha contra las desigualdades van más claramente de la mano y contribuyen a dar lugar a niveles de desigualdad significativamente menores que en el resto del país.

Entre **los países más ricos**, podemos destacar al menos tres grandes familias de mecanismos participativos que resultan interesantes, aunque todos ellos tienen en común que como mucho se preocupan por tratar de garantizar la igualdad política, pero no tienen entre sus prioridades el combate de las desigualdades sociales. 1) Entre las iniciativas más institucionalizadas estaría el formato de iniciativa legislativa popular que existe en Suiza y en muchos estados de EEUU, que a partir de un proceso de recogida de firmas dan lugar a un referéndum vinculante que puede ser aprobatorio o derogatorio, por lo que se trata de un mecanismo con una fuerte capacidad de incidencia política. 2) Una segunda familia de experiencias son aquellas que

⁸⁵ <http://www.uclg-cisd.org/es/observatorio/banco-palmas>

⁸⁶ http://www.economiasolidaria.org/noticias/kerala_donde_la_democracia_participativa_funciona

refuerzan más su componente deliberativo que el de empoderamiento, entre las que podríamos identificar las encuestas deliberativas mencionadas en el capítulo cinco, o las asambleas ciudadanas que han realizado propuestas de reforma del sistema electoral en Holanda o en varios estados canadienses. 3) Finalmente, algunos países han puesto en marcha fórmulas que se sitúan a mitad de camino entre los consejos consultivos sectoriales clásicos y las fórmulas asamblearias más abiertas, entre las que destacan la Comisión Nacional de Debate Público (CNDP) francesa o quebequesa (centradas principalmente en garantizar y animar debates nacionales, regionales o locales sobre grandes operaciones públicas)⁸⁷ o las Conferencias nacionales sobre políticas públicas brasileñas, que han alcanzado una muy amplia difusión e impacto (Pogrebinschi y Samuels, 2014).

6.2. MECANISMOS PARTICIPATIVOS ESTATALES

A parte de las elecciones, el mecanismo participativo más conocido es el **referéndum**. Desde la Transición democrática se han realizado solamente tres referéndums a nivel estatal⁸⁸; siete referéndums a nivel autonómico⁸⁹ y tan solo uno a nivel municipal⁹⁰ (Gómez y Font, 2014; Pindado, 2012). A nivel local, las consultas deben abordar un tema que no exceda las competencias municipales ni afecte a temas de Hacienda y requieren la aprobación del gobierno español, que desde 1985 ha aprobado 33 de las 101 tramitadas.⁹¹

La convocatoria de los referéndums recae exclusivamente en las instituciones gubernamentales, con lo cual desde la ciudadanía no existe la posibilidad de impulsarlos. En contraste, la **Iniciativa Legislativa Popular (ILP)** es una herramienta que permite, a nivel nacional y autonómico, que la ciudadanía tramite a las Cortes una propuesta equivalente a cualquier otra Iniciativa Legislativa, tras la recogida de 500.000 firmas en un plazo de 9 meses (cifras para la ILP nacional). En el Congreso de los Diputados se han presentado 66 ILPs desde 1977 hasta 2012, de las cuales solamente 12 han superado la barrera de las 500.000 firmas. De estas, solamente la “Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias” acabó teniendo un impacto en la legislación. Por lo tanto, parece que esta herramienta no está resultando ser muy efectiva a la hora de convertir las demandas ciudadanas en políticas públicas, aunque en algunos casos han jugado un papel muy importante para abrir un debate público sobre algún tema.

En este sentido, una de las ILP que mayor impacto mediático ha tenido ha sido la promovida por la PAH junto a otras entidades sociales y sindicales para regular la dación en pago con efectos retroactivos.⁹² Esta propuesta trataba de incidir en un elemento de desigualdad central en España como es el acceso a la vivienda. Aunque la ILP se aprobó a trámite tras casi triplicar la cantidad de firmas requeridas (se presentaron 1.402.845), combinadas con diversas

⁸⁷ <http://www.debatpublic.fr/>

⁸⁸ El referéndum para aprobar la Constitución (1978), el referéndum sobre la entrada en la OTAN (1986) y el referéndum para aprobar la Constitución Europea (2005).

⁸⁹ Los referéndums para aprobar los Estatutos del País Vasco (1979), Cataluña (1979), Galicia (1980) y Andalucía (1981), el Proceso Autonómico previamente en Andalucía (1980) y la Reforma del Estatuto de Cataluña (2006) y Andalucía (2007).

⁹⁰ El referéndum para conocer la opinión sobre la aprobación del PGOU de Almuñécar, que se aprobó por el 77'8% de los votos, con una participación del 32'4%.

⁹¹ http://politica.elpais.com/politica/2014/10/24/actualidad/1414175529_233720.html

⁹² <http://afectadosporlahipoteca.com/category/propuestas-pah/iniciativa-legislativa-popular/>

movilizaciones, la respuesta institucional fue la supuesta fusión de esta propuesta con una Ley que había presentado el gobierno y que no contemplaba la dación en pago.

Otra iniciativa directamente orientada a reducir las desigualdades sociales consiste en la ILP por una Renta Básica Universal, promovida por el Movimiento Contra el Paro y la Precariedad.⁹³ Las firmas se entregaron en marzo de 2015, conseguidas a través de centros de coordinación territorial distribuidos por todo el estado.⁹⁴ Previamente, en Cataluña también se presentó una ILP al Parlament sobre la Renta Garantizada Ciudadana, en este caso destinada a aquellas personas en situación de pobreza.⁹⁵ En octubre de 2013 se entregaron 121.191 firmas (superando con creces las 50.000 exigidas). La campaña la desarrollaron casi un centenar de organizaciones y plataformas de todo tipo,⁹⁶ apoyadas a su vez por mociones de apoyo de 38 ayuntamientos.

La herramienta de la ILP, tal como la contempla la legislación española, muestra por tanto serias limitaciones. En primer lugar, depende del consentimiento de la cámara de representantes correspondiente para ser admitida a trámite. En segundo lugar, incluso superando la barrera de las firmas necesarias para presentarla, no hay ninguna garantía de su incidencia en las políticas públicas, sino que más bien sucede lo contrario. A nivel autonómico la legislación al respecto de las ILPs es desigualmente restrictiva (ver apartado 5), mientras que en otros países su significado es sustancialmente diferente, tal como hemos comentado en el apartado dedicado a los mecanismos internacionales.

Por lo tanto, en el caso español tanto los referéndums como la ILP no ofrecen espacios determinantes para la participación ciudadana: el primero al recaer la capacidad de impulsarlo únicamente en el gobierno central y la segunda al contener una capacidad de influencia también restringida por la voluntad política parlamentaria.

6.3. MECANISMOS PARTICIPATIVOS AUTONÓMICOS

La Generalitat de **Cataluña** fue precursora en la puesta en marcha de mecanismos autonómicos y de apoyo a procesos locales (que previamente habían apoyado ya otras instituciones como la Diputación de Barcelona). Este tipo de mecanismos e iniciativas ha inspirado a departamentos de otras comunidades autónomas, si bien en los últimos años este impulso ha decaído (se han seguido haciendo cosas pero con muchos menos recursos).

La participación ciudadana a nivel autonómico en Cataluña, cuando contaba con mayores recursos, estaba estructurada en tres áreas: 1) apoyo al ámbito local (sobre todo subvenciones a procesos participativos locales que cumplieran determinadas condiciones), 2) impulsar estos procesos que ya existían a nivel local en el ámbito autonómico, tanto en torno a políticas sectoriales concretas como organizando los espacios estables de participación ya existentes (como los Consejos sectoriales cuyo funcionamiento era muy irregular, Font y Blanco, 2005), y 3) el área de investigación, para impulsar estudios. La participación se impulsaba en función de

⁹³ La Renta Básica supone un ingreso pagado por el estado a cada residente independientemente de su situación socioeconómica, con el objetivo de erradicar la pobreza, luchar contra la precariedad laboral y conseguir la igualdad. <http://ilprentabasica.org/>

⁹⁴ <http://ilprentabasica.org/centros-de-coordinacion-territorial/>

⁹⁵ <http://www.rendagarantidaciudadana.net>

⁹⁶ Se pueden consultar parte de los promotores en este enlace: <http://www.rendagarantidaciudadana.net/index.php/es/entidades-adheridas>

la voluntad de cada departamento o de algunas leyes sectoriales que incorporaban su obligatoriedad.

Entre los ejemplos de mecanismos participativos supralocales de los últimos años en Cataluña encontramos el Plan Estratégico de Servicios Sociales (con talleres de diagnóstico y propuestas), la Directiva Marco del Agua (con 16 procesos participativos en las 16 subcuencas de la zona hidrográfica catalana con diagnóstico, propuesta y revisión)⁹⁷, la estrategia para el desarrollo sostenible o el plan de inmigración. En cuanto a los actores de estos procesos autonómicos, sobre todo se recurría a entidades (se realizaba un mapeo para invitarles), administraciones locales, empresas, sindicatos, asociaciones de vecinas/os y organizaciones con intereses sectoriales relacionados con el tema abordado.

En la actualidad **Aragón** destaca como referente en materia de participación ciudadana para otras administraciones autonómicas, tras la pérdida de impulso de la Generalitat de Cataluña (en la que inicialmente se inspiró). Desde el Gobierno de Aragón consideran que desde hace 8 años han construido una política de participación ciudadana, en lugar de acciones más bien puntuales. Esta política cuenta con tres ejes: 1) organizativo: la participación depende de la Presidencia, un departamento político y transversal de peso, 2) normativo: siguiendo el ejemplo catalán, no se buscaba tanto aprobar una ley de participación como impulsar procesos y adquirir experiencia, para posteriormente generar esa legislación, y 3) relacional: la puesta en marcha de procesos participativos a nivel local y autonómico y el apoyo a los 38 ayuntamientos y comarcas que aprobaron por unanimidad un compromiso con la participación ciudadana,⁹⁸ para ir generando un efecto imitación, así como formación y sensibilización.

Se han impulsado más de 30 mecanismos a nivel autonómico. Un cambio que se ha experimentado consiste en que actualmente son los diferentes departamentos quienes toman la iniciativa de impulsar procesos.⁹⁹ Asimismo, se ha pasado de impulsar procesos solamente en temas menos estratégicos (juventud, cultura...) a abordar otras materias como la energía, la gestión de recursos, el medioambiente o el comercio. Estos procesos autonómicos tienen como objetivo crear leyes, planes, estrategias (como la ordenación del territorio) y hay un ejemplo de reglamento. Participan siempre sindicatos y empresarios, casi siempre Ecologistas en Acción, Ecología y Desarrollo, Coordinadora de Asociaciones Vecinales de Aragón, así como asociaciones muy sectorializadas cuando se trata de su tema (como comercio, familia...).

El pilar de la participación en Aragón Participa es presencial, las nuevas tecnologías se utilizan como un complemento pero no se consideran el elemento central ya que no garantizan una participación de calidad. Cuenta además con numerosos órganos participativos permanentes dependientes de los diferentes Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma.¹⁰⁰ Generalmente están compuestos por cargos institucionales y representantes de organizaciones y entidades y asumen funciones de consulta, asesoramiento y realización de propuestas.

Por otro lado, el Gobierno de Aragón publica sus datos de forma abierta a través del portal Aragón Open Data, como un ejercicio de transparencia.¹⁰¹ Se pretende así que estos datos

⁹⁷ La disminución de recursos dedicados a participación se ha traducido en que en esta fase actual de revisión de los 16 procesos se ha pasado a 4.

⁹⁸ Para ver el listado completo: <http://aragonparticipa.aragon.es/miembros>

⁹⁹ En este sentido, la interlocución para proponer el impulso de procesos participativos que incidan en la reducción de desigualdades no tiene por qué ser únicamente el departamento de participación, sino aquel directamente implicado en la materia.

¹⁰⁰ <http://aragonparticipa.aragon.es/organos-de-participacion-ciudadana>

¹⁰¹ <http://opendata.aragon.es/>

sean accesibles para personas o empresas, aunque no habilita espacios de participación directa.

Esta iniciativa de Gobierno Abierto también la encontramos en el **País Vasco** bajo la denominación de Irekia.¹⁰² En este caso cuenta con un componente participativo, al tratar de abrir un canal de comunicación directa entre la ciudadanía y la administración vía Internet. En este portal, tras el ejercicio de transparencia administrativa, la ciudadanía puede plantear propuestas o consultas. No obstante, aunque el portal se abrió en enero de 2010, no parece haber generado un espacio de elevada participación: las peticiones ciudadanas y las propuestas de gobierno cuentan generalmente con 1 voto o ninguno, mientras que resulta muy difícil encontrar alguna que supere los 10 votos. En cambio, sí que funcionan las respuestas del gobierno, con 1.500 entradas.¹⁰³

Encontramos casos similares que ofrecen herramientas de transparencia y participación en el caso de **Navarra** (con la página web Gobierno Abierto de Navarra¹⁰⁴, aunque no se han registrado todavía propuestas ciudadanas) o en la **Comunidad Valenciana** (con el Portal de Transparencia GVA Oberta¹⁰⁵, en construcción y que hasta la fecha solo ha recibido 6 propuestas ciudadanas). En el ámbito provincial se están desarrollando igualmente estas iniciativas. Un ejemplo es el Portal de Transparencia de la Diputación de Jaén¹⁰⁶. A parte de publicar información económica-financiera, jurídica, agenda, etc., ofrece la posibilidad de enviar preguntas al Presidente, si bien estas no se publican y se atienden de forma individualizada.

A **nivel local** también existen este tipo de iniciativas de gobierno abierto. Un estudio de la FEMP de 2014¹⁰⁷ basado en encuestas a 303 entidades locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos) muestra que un 16% cuenta con portal de transparencia y un 9% con portal de datos abiertos (en ambos casos con una fuerte preponderancia de las entidades de mayor población). Este mismo estudio señala que los pequeños municipios identifican las diputaciones de A Coruña, Almería, Badajoz, Barcelona, Burgos, Córdoba, Girona, Huesca, Málaga, Salamanca y Navarra como aquellas que ofrecen soporte y asesoramiento en materia de transparencia a través de diferentes fórmulas. Un ejemplo de estas iniciativas sería el portal de Open Data del Ayuntamiento de Pamplona¹⁰⁸. En este caso también se impulsa el ejercicio de transparencia, pero la participación se limita a un buzón de sugerencias para enviar peticiones.

En una línea similar, la organización Transparencia Internacional España elabora anualmente un Índice de Transparencia de los Ayuntamientos¹⁰⁹, mediante la evaluación de los datos publicados en las páginas web en relación a 80 indicadores. En la edición de 2014 (la quinta), se han evaluado los 110 mayores Ayuntamientos españoles, mostrando que casi la totalidad han creado una página web especial dedicada a la transparencia, al tiempo que mejoran las puntuaciones respecto a ediciones anteriores (alcanzando una media de 85'2 puntos sobre 100, frente al 70'9 de 2012). Un 93% han superado los 50 puntos. Este organismo también

¹⁰² <http://www.irekia.euskadi.eus/es>

¹⁰³ <http://www.irekia.euskadi.eus/es/answers?page=1#middle>

¹⁰⁴ <http://www.gobiernoabierto.navarra.es/es>

¹⁰⁵ <http://www.gvaoberta.gva.es/>

¹⁰⁶ <http://www.dipujaen.es/portal-de-transparencia/>

¹⁰⁷ <http://www.femp.es/files/566-1627-archivo/Informe%20Encuesta%20Transparencia%20Difusi%C3%B3n.pdf>

¹⁰⁸ <http://www.pamplona.es/verpagina.asp?idpag=1519>

¹⁰⁹ En esta página web se pueden consultar los resultados detallados del índice, su composición y el ranking por municipios, entre otras cuestiones: <http://transparencia-ita.es/pymes365.com/indice-de-los-ayuntamientos-ita/>.

analiza los índices de otras instituciones supralocales como las Comunidades Autónomas (puntuación media de 88'6 sobre 100 en 2014), Diputaciones (media de 69'6 en 2013), Parlamentos (64'1 en 2014) y de los Organismos Gestores del Agua (62'9 en 2013).¹¹⁰ Estas puntuaciones han aumentado bastante en los últimos años, en parte probablemente porque algunos organismos públicos los han tomado de referencia para incorporar la información que miden y obtener buenos resultados.

De este modo, con el desarrollo de las nuevas tecnologías hay un creciente impulso a la apertura de canales de relación entre la administración y la ciudadanía. Otro ejemplo es el Buzón Ciudadano¹¹¹ desarrollado por la Generalitat Valenciana, que abre un canal para realizar consultas o propuestas relativas a la localidad de residencia. Los Ayuntamientos que participan se comprometen a contestar en un plazo máximo de 20 días, tienen cierta actividad y las propuestas y consultas reciben respuesta por parte de las administraciones. Otra herramienta muy similar es la Plataforma Participa en Andalucía¹¹², que también permite realizar propuestas a todos los municipios y abre espacios de debate (si bien se han realizado menos de 100 propuestas desde 2007, ninguna desde noviembre de 2013 y prácticamente ninguna ha superado los 10 votos).

En el País Vasco, en enero de 2013 se creó la Red de Ayuntamientos Vascos por la Transparencia¹¹³, compuesta por 31 ayuntamientos. El objetivo es crear un espacio de intercambio de conocimientos, buenas prácticas, estrategias y herramientas para impulsar la transparencia en el marco de la nueva Ley de Transparencia.

En resumen, los mecanismos de participación autonómicos posibilitan la participación de organizaciones como Oxfam-Intermon para tratar de impulsar la consecución de sus objetivos, aunque en general se trata de una participación muy formal más bien orientada a la canalización de demandas que a la generación de espacios de cambio social. Una limitación en este tipo de participación institucionalizada es que desde las administraciones se plantean espacios de participación pero los temas y su alcance ya vienen definidos, no hay mecanismos establecidos para que la sociedad civil impulse este tipo de procesos y proponga su propia agenda. Por último, no hay mecanismos participativos que contemplen la reducción de desigualdades entre sus objetivos muy explícitos, aunque algunos de los procesos sí hayan afectado a políticas con una fuerte incidencia en temas de igualdad, como el Plan de inmigración de la Generalitat catalana o las políticas participativas asociadas al "Pla de Barris" que incidía en barrios con fuertes dificultades sociales.

6.4. MECANISMOS PARTICIPATIVOS EN EL ÁMBITO LOCAL

En el ámbito local es quizá donde los procesos de participación ciudadana adquieren mayor relevancia actualmente, debido tanto a la proximidad que entrañan como al desarrollo de numerosos mecanismos institucionalizados que tienen el objetivo de incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

¹¹⁰ <http://transparencia.org.es.pymes365.com/indices-transparencia-espana/>

¹¹¹ <http://www.buzonciudadano.gva.es/index.php?lang=es>

¹¹² <http://www.participaenandalucia.net/>

¹¹³ <http://www.eudel.eus/destacados/transparencia/>

Mediante una búsqueda sistemática por Internet se compiló una base de datos con cuantiosa información referente a 551 mecanismos participativos desarrollados en municipios de Andalucía, Madrid, Cataluña, Toscana y Puglia.¹¹⁴ Este mapa participativo no representa una recolección perfectamente exhaustiva o representativa de todas las experiencias participativas, pero sí constituye una fotografía diversa que plasma una realidad amplia de la actividad participativa desarrollada a nivel subregional en España e Italia. En el caso de las regiones españolas, un 11'2% son Presupuestos Participativos, un 36'8% son Planes Estratégicos (Agendas 21, Planes de Educación, etc.), un 29'9% son otros mecanismos permanentes (Consejos Vecinales o Sectoriales, etc.) y el 21'9% restante son otras experiencias temporales (Jornadas, Asambleas Ciudadanas, etc.).

En cuanto a los actores que promueven los mecanismos participativos, nuestros datos nos permiten conocer quién es el principal **promotor** de los mecanismos participativos: la sociedad civil (*insisted spaces*, donde un grupo de presión o una organización privada son la fuerza impulsora) o la administración pública (*invited spaces*, donde el gobierno local invita a la ciudadanía a participar en un proceso de toma de decisiones) (Hendriks y Carson, 2008). El patrón es muy claro: los casos en que el gobierno local, sin ninguna colaboración con la sociedad civil, es el agente promotor constituyen una enorme mayoría en todas las regiones (86'8%). Sin embargo, los gobiernos locales no son promotores aislados de estos mecanismos: en las dos regiones donde esta información está disponible, alrededor de la mitad de las experiencias se han promovido con la contribución de otras administraciones (normalmente provinciales o autonómicas). Asimismo, una clara mayoría de procesos ha recibido apoyo financiero por parte de instituciones supralocales.¹¹⁵ Este doble rol de las administraciones públicas, como promotoras y patrocinadoras, les otorga una considerable capacidad de control sobre los propios mecanismos, su utilización y potencialmente sobre sus contenidos y resultados. Esta situación es diferente a la de otros países, como EEUU, donde la sociedad civil y diversos lobbies y fundaciones juegan un papel mucho mayor en el impulso de estos mecanismos participativos.

El desarrollo de mecanismos participativos no pertenece exclusivamente a la izquierda política. Este hecho no significa que la promoción de estas prácticas no esté relacionada con la **ideología**. Como otros autores han mostrado (Ganuza y Baiocchi, 2012), estos procesos fueron introducidos históricamente por la izquierda, aunque ahora los desarrollan diferentes fuerzas políticas. Esta tendencia es en parte el resultado de la existencia de un discurso más desideologizado –y por tanto compartido por muchas administraciones públicas de diferentes colores políticos– centrado en el interés hacia un gobierno más cercano y efectivo, con las administraciones públicas y las comunidades trabajando conjuntamente en la creación de innovaciones institucionales (Eversole, 2011; Sintomer et al., 2008).

Sin embargo, una mirada más profunda de nuestros datos muestra que la izquierda está impulsando en mayor medida mecanismos participativos en municipios donde la situación es menos favorable, es decir donde la participación se encuentra menos institucionalizada (municipios donde no hay Plan de Participación, Concejalía de Participación y poco o ningún personal dedicado a estos asuntos). En cambio, la derecha parece tender más bien a mantener estos mecanismos. Este panorama sugiere que puede resultar más probable conseguir impulsar mecanismos participativos en municipios con gobiernos de izquierda o bien donde exista un entramado institucional participativo ya establecido (con Concejalía y Plan de participación).

¹¹⁴ Esta base de datos se creó en el marco del proyecto de investigación “Mecanismos de participación local en perspectiva comparada: causas y consecuencias” (referencia CSO2009-08968), dirigido por Joan Font.

¹¹⁵ Se puede encontrar información más detallada en Font (2011) y Della Porta et al. (2014).

Por su parte, el **personal técnico** dedicado a temas de participación ciudadana constituye a menudo un grupo de profesionales con elevada experiencia y motivación (Ramió y Salvador, 2007). La evidencia empírica existente apunta a que este colectivo juega un rol crucial y que su interacción con los cargos electos es más rica de lo que su rol oficial sugiere. Este personal técnico cuenta con una influencia considerable en el funcionamiento práctico de estos mecanismos, siendo promotores reales de la continuación o el desarrollo de estas experiencias (Sintomer y Ganuza, 2011; Font et al., 2014). Por tanto, a la hora de tratar de impulsar mecanismos participativos, cabe considerar al personal técnico como potenciales aliados.

A continuación centraremos la atención en el **objetivo** de estos mecanismos, especialmente en su potencial relación con la reducción de la desigualdad. Un estudio realizado para la OIDP¹¹⁶ muestra que la construcción de ciudadanía y la eficiencia eran los objetivos principales de las experiencias participativas europeas. Solamente en América Latina el segundo objetivo más importante era la igualdad. Los resultados de este y otros estudios sugieren que el objetivo de estos mecanismos puede ser diferente en cada área mundial. Por ejemplo, el Presupuesto Participativo parece haber viajado de América Latina a Europa cambiando el que era su principal objetivo en muchas experiencias brasileñas, dejando de lado la reducción de las desigualdades sociales como objetivo central.

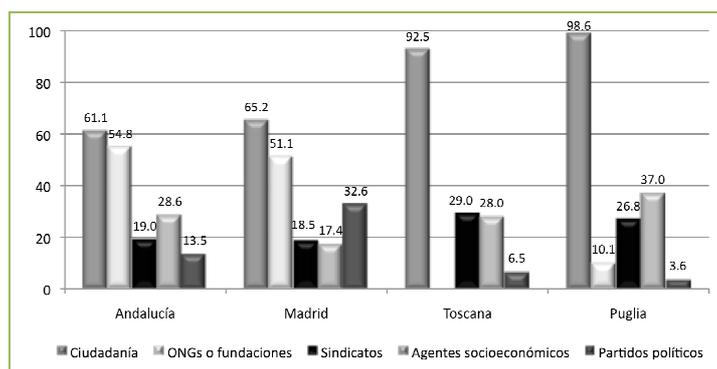
En el mapeo participativo mencionado encontramos datos respecto a los objetivos de estos procesos en Cataluña (Font y Galais, 2009). En el 94'2% de las experiencias se hace referencia al objetivo de mejorar las oportunidades de participación, seguido por la eficiencia política, mencionada en más de la mitad. La igualdad ni tan solo se consideró como una categoría de codificación debido a que estaba virtualmente ausente. La participación de determinadas organizaciones de la sociedad civil desde las fases iniciales de diseño de estos mecanismos participativos quizá podría hacer posible introducir otros elementos (como la reducción de la desigualdad) entre los objetivos de estas iniciativas.

En cuanto a los **temas** a los que se dirigen estos mecanismos participativos, casi la mitad están relacionados con urbanismo, seguido por medioambiente (en parte por el impacto del programa Agenda 21). Otros temas relevantes son el desarrollo económico y el bienestar social. Es decir, los mecanismos participativos están vinculados a áreas de gobierno que podrían potencialmente jugar un papel importante en desarrollar dinámicas de reducción de desigualdades.

¿Qué **actores** participan en la práctica? El gráfico 6.1 muestra que, especialmente en el caso español, aunque la ciudadanía es el principal participante en cada región, su presencia relativa decae respecto a las organizaciones consideradas conjuntamente. Es decir, sigue operando una realidad muy mediada por las asociaciones y otros actores colectivos. En este panorama, las organizaciones potencialmente pueden desarrollar una labor en estos espacios para impulsar procesos como pueda ser la reducción de la desigualdad, aunque muchas también utilizan estos espacios en clave corporativa.

¹¹⁶ Este estudio del *International Observatory on Participatory Democracy* (IOPD) muestra información referente a 58 mecanismos participativos en Europa y América Latina. Disponible en: <http://www.oidp.net/en/home/>

Gráfico 6.1. Tipo de participantes en los mecanismos participativos, por región (%)



Fuente: Della Porta, Reiter y Alarcón, 2012. N = 449 (ciudadanía), 356 (ONGs o fundaciones), 552 (sindicatos), 449 (agentes socioeconómicos), 449 (partidos políticos).

Una vez iniciado el proceso participativo, es importante establecer mecanismos que garanticen el desarrollo de un escenario **deliberativo** donde todo el mundo tenga espacio para expresar sus opiniones. En caso contrario, la capacidad de presentar y formular argumentos, así como la desigual distribución social de sofisticación y habilidades lingüísticas, conllevaría un riesgo de dominación por parte de ciertos participantes, con lo cual los resultados podrían reflejar desigualdades previamente existentes (Przeworski, 1998).

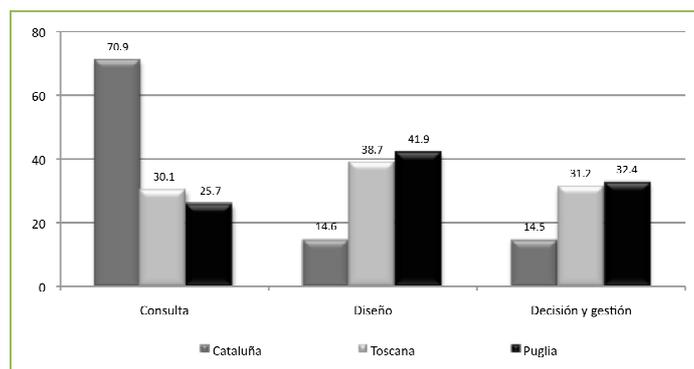
Proveer de información a las personas participantes representa un paso previo para garantizar que todo el mundo comparta ciertos conocimientos sobre la materia sometida a debate. No obstante, un tercio de las experiencias se han desarrollado sin provisión de información ni presencia de expertos. Aún más relevante es la presencia de una persona que ejerza de facilitadora del debate, garantizando que todo el mundo tenga la oportunidad de hacer oír su voz. Sin embargo, menos de la mitad de los mecanismos participativos (40'4%) cuentan con esta figura. Por tanto, los datos sugieren que una parte importante de estos mecanismos presenta un déficit en la calidad deliberativa, tendencia que debería corregirse con recursos y herramientas que garanticen un debate igualitario. Este potencial desequilibrio todavía parece más grave si tenemos en cuenta que el perfil de las personas que más participan tiende a reproducir las desigualdades sociales (apartado 3).

Una dimensión esencial de los mecanismos participativos hace referencia al nivel de **empoderamiento**. Se ha señalado que la mayoría de procesos deliberativos públicos no alteran directamente las decisiones y acciones públicas (Levine et al., 2005; Hendriks, 2005; Smith, 2009; Head, 2007). Un fracaso a la hora de materializar los resultados de un proceso participativo en las decisiones públicas puede generar desilusión, dudas sobre su utilidad e incluso suspicacias sobre una posible manipulación y cooptación por parte de las élites para legitimar sus propias decisiones (Smith, 2009). En el caso español, anteriormente comprobamos que la principal consecuencia negativa que la ciudadanía asociaba a la participación ciudadana consistía en ese temor a que los políticos no harían caso (capítulo 2), lo que apunta a esta falta de empoderamiento.

El gráfico 6.2 muestra el nivel más alto de influencia ciudadana que cada mecanismo pretende alcanzar. En Cataluña más del 70% de las experiencias se limitan a consultar a la ciudadanía. Las regiones italianas muestran una distribución más balanceada. Por tanto, la mayoría de

mecanismos no parecen pretender incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones, que permanece en el ámbito de la administración pública.¹¹⁷

Gráfico 6.2. Nivel de toma de decisiones por regiones (%)



Fuente: Della Porta, Reiter y Alarcón, 2012. N = 332.

Otro indicador que nos ofrece una idea del grado de empoderamiento consiste en el número de fases del proceso político a las cuales están dirigidos los mecanismos participativos.¹¹⁸ Una mayoría de las experiencias (64'7%) está dirigida a una única fase. Si asumimos que un proceso que afecte a diversas fases del proceso político debería potencialmente implicar un mayor grado de empoderamiento, el panorama vuelve a mostrarse limitado.

¿Cuáles son los temas vinculados a un mayor nivel de empoderamiento? La crítica a los mecanismos participativos ciudadanos se vería reforzada si la capacidad de tomar decisiones se limita a asuntos públicos triviales (Smith, 2009; Nez, 2010). De hecho, los temas más estratégicamente relevantes (urbanismo y desarrollo económico) están asociados a menor empoderamiento que temas menos estratégicos desde la perspectiva de la administración pública (como cultura y participación política).¹¹⁹

Por otro lado, el nivel de empoderamiento es significativamente mayor cuando la sociedad civil ha tenido un papel en el impulso de los mecanismos participativos. Este hecho refuerza la importancia de que las organizaciones se impliquen desde el principio o promuevan la participación ciudadana para garantizar el establecimiento de mecanismos bien diseñados, bien dotados de recursos y que tengan objetivos más ambiciosos.

¿Qué sucede con las **propuestas** surgidas de estos mecanismos participativos? ¿Se llevan realmente a la práctica? En un proyecto de investigación posterior¹²⁰ hemos rastreado la

¹¹⁷ No obstante, estos datos hay que tomarlos con cautela, puesto que no están midiendo el empoderamiento real (un mecanismo orientado a consultar la opinión ciudadana sobre un tema puede desembocar en políticas públicas bien diseñadas que incorporen estas demandas y preferencias, mientras que un proceso enfocado en la toma de decisiones puede resultar finalmente ignorado por parte de la administración).

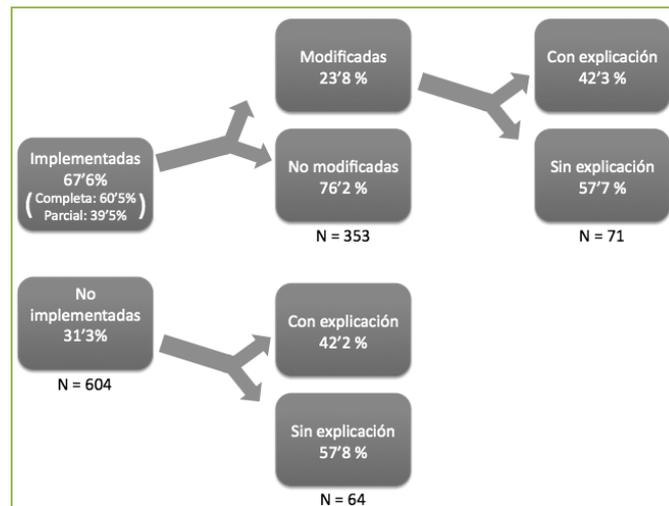
¹¹⁸ Incluyendo diagnóstico y planificación, toma de decisiones, e implementación.

¹¹⁹ El presupuesto municipal y la inmigración serían las dos excepciones a esta lógica que asocia mayor importancia estratégica con menor empoderamiento. El presupuesto está vinculado a un alto grado de empoderamiento, debido a la relevancia del Presupuesto Participativo, mecanismo muy ligado a la toma de decisiones. Por su parte, la inmigración muestra los peores niveles de empoderamiento probablemente debido a que se trata de un tema altamente politizado, que además pertenece a niveles de gobierno nacional o incluso supranacional.

¹²⁰ El proyecto "Cherry-picking: the results of participatory processes / Los resultados de los procesos participativos: políticas públicas y relación administración-sociedad", dirigido por Joan Font y con referencia CSO2012-31832, se encuentra actualmente en la fase de análisis de los datos.

trayectoria de 611 propuestas surgidas de procesos participativos.¹²¹ El gráfico 6.3 muestra que la mayoría han sido finalmente adoptadas (67'6%), de las cuales un 76'2% no han sufrido modificaciones a la hora de ser implementadas por la administración pública.¹²² La otra parte de la historia hace referencia a la falta de feedback por parte de la administración pública cuando una propuesta es rechazada o substancialmente modificada. En ambos casos, un 58% de las veces la administración pública no ha dado explicaciones sobre los motivos del rechazo o la modificación. Esta falta de información puede revertir en valoraciones negativas de las personas participantes, reforzando las ideas de que la participación no sirve para nada o que los políticos acabarán haciendo lo que les parezca.

Gráfico 6.3. Trayectoria seguida por propuestas surgidas de mecanismos participativos en España (%)



Fuente: Elaboración propia. N = 604

En definitiva, los mecanismos participativos existentes en el Sur de Europa parecen estar bastante alejados del modelo teórico ideal o de las experiencias más conocidas y exitosas como los Presupuestos Participativos de Porto Alegre. Presentan déficits importantes en cuanto a recursos e implicaciones políticas, especialmente cuando inciden en los temas más estratégicos. Estas carencias ayudarían a explicar el hecho de que la extensión de estas prácticas no está siendo suficiente para satisfacer la demanda ciudadana de un modelo democrático más participativo. En la comparativa entre países, hemos visto que las regiones italianas obtienen mejores resultados en todos los indicadores, mientras que Andalucía y Madrid muestran los peores y Cataluña ocupa una posición intermedia (pese a que sus indicadores sobre empoderamiento son los peores). La razón no parece deberse a motivos económicos (siendo Puglia y Andalucía las regiones con menos recursos económicos), sino a motivos políticos: Andalucía y Madrid son las dos regiones menos activas en cuanto a políticas

¹²¹ Seleccionamos aleatoriamente 39 mecanismos participativos de Andalucía, Madrid y Cataluña que dieron lugar a propuestas. Esta muestra cuenta con 8 Presupuestos Participativos, 14 Planes Estratégicos, 8 mecanismos permanentes y 9 temporales. Para cada uno de ellos identificamos también aleatoriamente un máximo de 20 propuestas, obteniendo información de un total de 611 propuestas elaboradas por la ciudadanía mediante revisión de documentación y entrevistas a personal técnico, gobierno, oposición y participantes.

¹²² En todo caso, el carácter muy reciente de los datos y el sorprendentemente elevado número de propuestas implementadas exige tomar el dato con cierta cautela. Por un lado, esta información está basada sobre todo en el punto de vista de la administración pública, por lo cual la realidad es probablemente menos favorable. Por otro lado, posiblemente uno de los matices principales a introducir esté relacionado precisamente con esa tensión entre cumplimiento e importancia política de las propuestas: muchas se ejecutan porque son peticiones muy menores y de detalle que no alteran significativamente la agenda política del municipio.

regionales que promueven la participación ciudadana (Sintomer y Del Pino, 2014). Puede deducirse por tanto que en principio resulta más posible desarrollar mecanismos participativos más sólidos en aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con legislación y recursos destinados a la participación a nivel supralocal. Finalmente, desde la administración pública no parece que se esté abordando el objetivo de reducir las desigualdades como parte de los objetivos de estos procesos, por lo cual la incidencia de organizaciones que traten este ámbito podrían jugar un papel central en su impulso y en la mejora de su funcionamiento (Font y Galais, 2011).

Resumen

- Los mecanismos participativos a nivel estatal (el referéndum y la ILP) entrañan limitaciones considerables en el caso español.
- A nivel autonómico estos mecanismos se centran principalmente en debatir aspectos generales y no actuaciones concretas, sin contemplar la reducción de desigualdades entre sus objetivos, dinámicas que se deberían tratar de mejorar.
- En el ámbito local es donde más mecanismos participativos se desarrollan; en general muestran deficiencias en cuanto a su diseño y alcance, pero pueden constituir espacios donde impulsar participación ciudadana con la perspectiva de reducir las desigualdades.

7 CONCLUSIONES

El **contexto actual** parece especialmente favorable a que se produzca un nuevo impulso a procesos de participación ciudadana y a que, en muchos casos, la perspectiva de la reducción de las desigualdades sociales juegue un papel mucho más central en estos de lo que lo ha hecho hasta ahora en el caso español. Por un lado, existen demandas sociales de mayor participación. Las encuestas muestran que la ciudadanía prefiere un proceso democrático más participativo, donde la ciudadanía tenga un mayor protagonismo en la toma de decisiones y estas no recaigan exclusivamente en los cargos electos. Movimientos sociales como el 15M o la PAH han puesto sobre la mesa la existencia de estas demandas y las han llevado a la práctica, logrando movilizaciones masivas y un apoyo generalizado entre la población. Nuevas candidaturas políticas que han incorporado en su discurso (y en ocasiones en sus prácticas) la promoción de la participación ciudadana están irrumpiendo con fuerza en el sistema de partidos a diferentes niveles.

Por otro lado, los efectos de la **crisis económica** están generando un crecimiento sustancial de las desigualdades y la exclusión social en España. El paro y los recortes sociales implican que enormes sectores sociales no tengan acceso a bienes y servicios esenciales, en una tendencia que amenaza con ser creciente. Aunque buena parte de las movilizaciones destinadas a frenar estos procesos han tenido como prioridad la lucha contra la exclusión social, algunas han incorporado también en su agenda la demanda de mayores espacios democráticos (el ejemplo de la PAH puede ser paradigmático en este nuevo escenario).

Es importante no olvidar sin embargo que estas dos demandas sociales no tienen por qué coincidir. De hecho, son desigualmente prioritarias para cada uno de los actores sociales y políticos. Es importante tener en cuenta esta dificultad porque un proceso destinado a profundizar la democracia o a revertir la exclusión social no pondrán necesariamente el acento en los mismos aspectos y, por tanto, no generarán tampoco los mismos apoyos. En todo caso, promover procesos participativos que incluyan el objetivo de enfrentar el problema de la desigualdad aparece como un mecanismo de movilización e incidencia en el ámbito público que tiene más visos de poder avanzar y alcanzar apoyos sociales y políticos relevantes en este momento que en períodos anteriores de nuestra historia política reciente.

El panorama participativo actual no está nada exento de **carencias**. Entre las personas movilizadas encontramos una subrepresentación de aquellos sectores históricamente excluidos y con menos recursos sociopolíticos. El nivel de permeabilidad de la administración pública ante las iniciativas ciudadanas (como las ILP) es extremadamente limitado en el caso español, sobre todo a nivel nacional y autonómico. A nivel local apenas existe una legislación básica que obligue a contar con mecanismos participativos, por lo que la existencia y buen funcionamiento de los mismos es extremadamente desigual y muy frágil en cuanto a su institucionalización. Los mecanismos existentes presentan importantes deficiencias en relación a quién participa, cómo se participa y con qué efectos sobre las políticas públicas. A su vez, el objetivo de reducir la desigualdad no aparece entre sus prioridades, más orientadas en su mayoría a mejorar la gobernabilidad, sin plantearse lograr cambios sociales importantes.

El ideal participativo, por tanto, no parece corresponder exactamente con la realidad. Es necesario profundizar en los procesos de participación ciudadana, diseñar mecanismos más potentes y con herramientas que garanticen tanto una participación de calidad como un efecto real en la transformación social y el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad.

No obstante, pese a todas estas clarísimas carencias, existen **posibilidades** y espacios abiertos para promover una participación efectiva. El marco cultural, político y a veces también el legislativo se han venido desarrollando en las últimas décadas, ofreciendo oportunidades para promover este tipo de iniciativas. Se ha institucionalizado la participación ciudadana en

numerosas administraciones públicas (sobre todo locales), formalizando la existencia de mecanismos y personal técnico dedicado a cuestiones de participación ciudadana. La sociedad civil ha desarrollado proyectos y actuaciones en esta línea que podrían servir para acceder a recursos y herramientas y para tejer alianzas estratégicas. Las formaciones políticas en mayor o menor grado parecen incorporar crecientemente el discurso participativo para responder a estas demandas. La reconfiguración del sistema de partidos, ahora mucho más diverso, puede ayudar a abrir espacios de permeabilidad del poder público hacia las demandas ciudadanas.

Existen **diferentes vías** por las que canalizar la participación ciudadana. En el ámbito estrictamente social, la participación ciudadana puede servir para empoderar a los sectores más excluidos (las mujeres, las personas más jóvenes y más mayores, personas sin estudios, de ingresos bajos o sin ingresos, con menos acceso a Internet, menos movilizadas...) y generar soluciones a problemas de exclusión social. Por su parte, los cauces institucionales posibilitan que esta participación redunde en políticas públicas que actúen en base a las demandas y propuestas ciudadanas, como pueden ser actuaciones que incidan en la desigualdad.

Aquí hemos desarrollado un esbozo general de la situación de la participación ciudadana en España. Un punto de partida a partir del cual poder considerar estrategias y líneas de acción. Considerando esta perspectiva general, cada caso concreto debería enmarcarse en su contexto local, para poder determinar qué orientación puede resultar más efectiva con el objetivo de reducir las desigualdades sociales y qué actores pueden colaborar en ese proceso. En este sentido, hemos visto como movimientos como la PAH o Yo Sí Sanidad Universal cuentan con objetivos directamente enfocados a reducir las desigualdades (de acceso a la vivienda o al sistema sanitario público), mientras que los mecanismos participativos institucionalizados en su gran mayoría están enfocados a otros objetivos (dinámica que sería necesario revertir, sea participando para incorporar esta perspectiva en procesos existentes o tratando de impulsar otros nuevos).

8 LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y PROPUESTAS

En esta sección argumentamos dónde puede resultar más provechoso situar los esfuerzos para combinar un impulso de la participación ciudadana y una reducción de la desigualdad, pensando especialmente en aquellas organizaciones de la sociedad civil preocupadas por estos temas. ¿Los espacios participativos actuales representan un espacio interesante donde participar con este fin? ¿O sería en cambio más provechoso tratar de impulsar nuevos mecanismos participativos que incidan en la toma de decisiones públicas? Asimismo, en relación a estas estrategias esbozamos algunos elementos a tener en cuenta a la hora de diseñar las líneas de acción y algunas cuestiones relativas al tipo de actores que pueden constituir alianzas.

Los procesos de participación ciudadana pueden estar orientados a la movilización social y/o a la generación de políticas públicas. Bajo la perspectiva de la reducción de la desigualdad, estas orientaciones se pueden dirigir a generar procesos de empoderamiento de los sectores sociales más desfavorecidos y ofrecer soluciones a las personas en situaciones de emergencia social (como serían el ejemplo de la PAH o Yo Sí Sanidad Universal) o a impulsar políticas públicas que redunden en una mayor igualdad, por medio de vías no institucionales (ver apartado 4) o mediante cauces institucionales (ver apartado 6), vías que no son excluyentes sino que pueden reforzarse mutuamente.

Dado que nos encontramos ante un momento de posible cambio político relevante (con las elecciones municipales, autonómicas y legislativas) y con expectativas de transformación significativa del sistema de partidos, contemplamos actuaciones a todos los niveles institucionales, aunque en coherencia con el diagnóstico realizado pensamos que las mayores oportunidades se dan en el ámbito local (pese a que sobre este también se puede influir a nivel nacional, autonómico, provincial o local, especialmente en aquellos escenarios postelectorales donde los nuevos gobiernos se muestren favorables a impulsar estos procesos participativos).

En cuanto a las posibilidades que ofrece cada situación política concreta, la teoría política clásica vincula las oportunidades de influencia de la protesta con el grado de apertura política (por ejemplo, Tilly, 1978). En este sentido, a nivel local (aunque la lógica se reproduce también en otros niveles gubernamentales), aquellos ayuntamientos que cuentan con Reglamento local y/o con una Concejalía dedicada a participación ciudadana, ofrecen en principio mayores oportunidades para incidir en el ámbito público mediante estos procesos. En caso de no existir estas instituciones participativas, los datos sugieren que en ayuntamientos gobernados por la izquierda parece más probable que se puedan impulsar este tipo de mecanismos participativos. Asimismo, los gobiernos locales constituidos por coaliciones también pueden ofrecer un espacio político más abierto, donde la posibilidad de que un proceso participativo incida en la elaboración de políticas públicas puede ser mayor que en un ayuntamiento gobernado por mayoría absoluta. Finalmente, la apertura actual del sistema político, con la irrupción de nuevas candidaturas, puede jugar un papel importante en la potenciación de los canales de influencia mediante la participación ciudadana. Este sería el caso especialmente de aquellas candidaturas que incorporan fuertemente en su discurso la voluntad de reformular el sistema de toma de decisiones para promover una democracia más participativa. En aquellos lugares en los que han accedido al poder, pueden abrirse oportunidades para fortalecer estas vías de influencia en las políticas públicas, introduciendo a su vez la dimensión de la reducción de la desigualdad.

Presentamos las propuestas de actuación en dos grandes secciones. La primera se centra en acciones a nivel supralocal (de la Unión Europea a las diputaciones, pasando por el nivel

nacional y autonómico). Las cuatro propuestas incluidas en este apartado podrían aplicarse todas ellas en simultáneo y con cierta independencia de cuáles sean los acontecimientos políticos de los próximos meses. En la segunda sección, por el contrario, a nivel local presentamos un abanico de ideas que no se plantean para su desarrollo en cualquier municipio sino más bien como un catálogo de posibles estrategias a desarrollar en función de las circunstancias de cada localidad. Ambos niveles (supra-local y local) pueden reforzarse mutuamente. Por un lado, algunas experiencias institucionalizadas a nivel supra-local que resulten exitosas pueden reproducirse adaptándose al ámbito local, y viceversa. Por otro lado, la capacidad de los procesos participativos no institucionalizados para introducir sus demandas en la agenda pública y presionar a las administraciones para actuar en consecuencia, independientemente de su ámbito de actuación (local o supra-local), tendrá un efecto en las ventanas de oportunidad que puede abrir el nuevo período post-electoral.

a. Nivel supra-local

- 1. Construir coaliciones sociales** de organizaciones favorables que estén dispuestas a actuar coordinadamente en la consecución de estos objetivos (participación + desigualdad, ver apartado 4). Sin duda ello dotaría de mucha más fuerza a cualquiera de las actuaciones que se proponen a continuación. Existen redes y campañas en curso que vinculan participación ciudadana y reducción de desigualdades (ver tabla 4.2). Puede resultar provechoso tejer alianzas y considerar adherirse a algunas iniciativas que ya están en marcha, tanto aportando recursos y experiencia –por ejemplo para la realización de informes y estudios que resulten útiles para legitimar y alcanzar un diagnóstico adecuado de la situación–, como movilizándolo a la ciudadanía en los procesos que están desarrollando. La principal dificultad de la idea es que entre los posibles aliados, unos estarán más interesados en la participación y otros en la igualdad. Centrar la propuesta en “participación como herramienta para reducir desigualdades” puede marcar un rumbo más preciso, pero no resultar igual de prioritario para todos los potenciales socios. Por el contrario, centrarlo solo en mejorar los canales participativos entraña riesgos relacionados con que una gran profundización de los mismos, sin atender a los riesgos de desigualdades participativas, pudiera terminar siendo contraproducente para la igualdad (por ejemplo al establecer procesos donde las personas que sufren la desigualdad queden excluidas de facto o donde el objetivo de la igualdad esté ausente). ¿Sería posible lograr el acuerdo en torno a promover nuevos espacios participativos (para incorporar a todos) pero a la vez incluir como un eje estratégico básico que las nuevas herramientas tuvieran la igualdad política real como uno de sus objetivos prioritarios? Esto no solo significa establecer mecanismos para facilitar la participación a las personas que sufren procesos de exclusión, sino tratar de lograr que entre los objetivos de los mecanismos participativos la igualdad tenga un peso importante. Habría que explorar su viabilidad en cada nivel, del europeo al provincial, sin descartar la presión no institucional para garantizar su adopción con garantías suficientes de calidad y empoderamiento.
- 2. Promover cambios legislativos a nivel nacional y autonómico.** Se puede promover desde la sociedad civil organizada, buscando aliados para cada proyecto y CCAA concreta o la coalición citada en el punto anterior. Algunos de esos cambios podrían ser deseables pero son improbables sin un cambio importante en la situación nacional (por ejemplo, la regulación del referéndum). En cambio, otros cambios como el impulso de leyes de iniciativa legislativa popular autonómica más abiertas, o propuestas similares, como la iniciativa reglamentaria popular o una iniciativa popular para impulsar mecanismos participativos, una legislación nacional más favorable (vía incentivos y/o sanciones) a la participación en los ayuntamientos o incluso la puesta en marcha de procesos participativos puntuales a nivel nacional (siguiendo, por ejemplo, el modelo francés o el brasileño) podrían tener más opciones en un contexto más favorable a las ideas de participación y en el que no existiera una situación de mayoría absoluta en el congreso.

3. **Realizar una labor facilitadora o de think-tank de apoyo a las ideas y prácticas participativas** (en solitario o con colaboradores nacionales e internacionales). Ninguna institución está realizando claramente esta labor en España y podría ser una tarea importante: un papel de encuentro entre gobiernos autonómicos interesados, ámbitos universitarios, otros gobiernos regionales europeos, movimientos sociales, otras organizaciones internacionales, etc.. Se podrían realizar labores que fueran desde propiciar lugares de encuentro y debate, promover la existencia de una asociación de profesionales, difusión de conocimiento y buenas prácticas, etc. En materia de participación ciudadana, diversas organizaciones recogidas en la tabla 4.1 podrían considerarse potenciales aliados (especialmente aquellas de ámbito estatal), mientras que los movimientos incluidos en la tabla 4.2 podrían contribuir a impulsar procesos enfocados a reducir desigualdades en torno a temas más específicos.
4. **Realizar presión política a los gobiernos autonómicos y/o diputaciones para que desarrollen procesos participativos en su CCAA y políticas de apoyo a las prácticas participativas de sus municipios.** En algunas CCAA que han desarrollado mayores iniciativas de apoyo a la participación y legislación más innovadora al respecto (como Aragón, Cataluña o el País Vasco) se da un contexto más favorable. Aquellas experiencias más desarrolladas pueden profundizarse y replicarse, mejorando sus limitaciones (ver apartado 6). Los reequilibrios de poder tras las elecciones también pueden abrir oportunidades en este sentido, por ejemplo en el caso de gobiernos sin mayoría absoluta que puedan ser más permeables a este tipo de propuestas.

b. Nivel local¹²³

5. **Promover la aparición de una nueva generación de reglamentos y planes de participación locales en los consistorios elegidos en 2015.** En aquellos municipios donde no existan o no sean muy recientes, se puede aprovechar el clima político más favorable para promoverlos tras el establecimiento de los nuevos equipos de gobierno, aprovechando allí donde existe la figura del Plan de Acción Municipal a realizar al iniciarse la legislatura municipal. También se puede promover que aquellos municipios que cuenten con legislación sobre participación, donde haya cambio de gobierno y este se muestre favorable al impulso de la participación, se revise el reglamento para profundizar sus herramientas de trabajo. Estos nuevos reglamentos pueden elaborarse a su vez mediante procesos participativos e incorporar las posibilidades de las nuevas tecnologías. Algunas de las organizaciones identificadas en la tabla 4.1 pueden ofrecer experiencia y herramientas para desarrollar esta labor en cooperación.
6. **Promover una revisión de las prácticas participativas existentes para que estas se centren en la inclusión de los grupos más excluidos y/o menos participativos.** En numerosos casos existen prácticas participativas pero movilizan principal o exclusivamente a los sectores precisamente más activos. En estos casos, se puede promover una movilización estratégica, centrada fundamentalmente en aquellos sectores tradicionalmente excluidos.¹²⁴ Se trataría de incluir herramientas para

¹²³ En la esfera pública, el personal dedicado a temas de participación ciudadana (por ejemplo, personal técnico que ha desarrollado durante años mecanismos participativos en su municipio) podría representar un aliado importante a la hora de impulsar y desarrollar este tipo de iniciativas. Por su experiencia, su rol en el gobierno local y su vocación constituyen valiosos elementos en la maquinaria participativa institucional.

¹²⁴ Por ejemplo, en los Presupuestos Participativos se pueden impulsar propuestas encaminadas a dotar de recursos y servicios aquellas zonas y sectores más desfavorecidos; en los Consejos de Salud se puede introducir la problemática de la desigualdad de acceso, etc. Este tipo de estrategia se ha desarrollado en diversos Presupuestos Participativos, como el de Córdoba. Una línea similar se propone en relación a la abstención de estos sectores en Font y Bosch, 1999.

garantizar la igualdad en la participación ciudadana. En una primera fase, sería positivo considerar mecanismos específicos para involucrar a los colectivos que sufren las desigualdades sociales (destinando recursos para movilizarles, por ejemplo). Una vez iniciado en el proceso participativo, sería importante incluir elementos que garanticen que estos sectores de la población no participan de forma subordinada sino en igualdad de condiciones junto a aquellas personas con más recursos expresivos, capacidad de liderazgo, etc. (por ejemplo, incluyendo la figura del facilitador para moderar los espacios participativos y generar y garantizar un desarrollo igualitario).

- 7. Promover coaliciones sociales pro participación igualitaria** (en la línea de la propuesta 1). Esta línea de acción puede resultar pertinente en aquellos municipios cuyos gobiernos locales se muestren en un principio poco dialogantes, pero que puedan terminar flexibilizando su postura frente a propuestas amplias que cuenten con un respaldo considerable. Diversas entidades de la sociedad civil podrían colaborar para impulsar procesos participativos conjuntamente, o reforzar aquellas experiencias que ya están en marcha, compartiendo recursos y ampliando así la capacidad de influencia. La tabla 4.2 muestra algunos potenciales aliados, pero en cada caso concreto sería necesario identificar a los actores locales (como asociaciones de vecinos/as, de madres y padres, asociaciones locales, PAH, sindicatos...) que pudieran estar interesados. Es posible que el incremento de la presión no institucional de la sociedad civil ante situaciones de desigualdad tenga un efecto sobre las administraciones públicas locales, abriendo nuevas posibilidades para incidir en la generación de políticas públicas que incidan en las causas del problema.
- 8. Realizar una labor de apoyo/difusión a gobiernos locales interesados, en la línea de la propuesta 3.** Esta línea de acción puede centrarse en aquellos municipios cuyos gobiernos muestren una voluntad para impulsar y apoyar la participación ciudadana pero carezcan de información y de recursos económicos y técnicos. En colaboración con otros actores (de la tabla 4.2 y entidades del ámbito académico o equipos de investigación especializados en la materia), puede impulsarse este papel y de esta forma potenciar una participación inclusiva y de calidad.
- 9. Diseñar procesos participativos y ofrecer la participación en los mismos al ayuntamiento.**¹²⁵ Las organizaciones sociales pueden impulsarlo también en colaboración con otros actores sociales (tanto de la tabla 4.1 como de la 4.2, además de los actores locales de cada caso concreto). Esta opción ofrece potenciales ventajas: el diseño de mecanismos participativos que desde un principio incluyan la reducción de la desigualdad como un objetivo prioritario y que incorporen elementos procedimentales clave para promover una participación igualitaria, garantizar un debate de calidad y producir empoderamiento al prever determinada influencia en la toma de decisiones. De hecho, los datos muestran que aquellos mecanismos participativos que han sido impulsados con participación de la sociedad civil (y no exclusivamente por la administración pública) presentan mejores resultados en todas estas dimensiones.

¹²⁵ En línea del proceso de revisión del PGOU de Cardedeu. Ver Fundació Bofill (2003) <http://www.fbofill.cat/intra/fbofill/documents/publicacions/381.pdf>

BIBLIOGRAFÍA

- Akkerman, T., H. Maarten, y J. Grin. 2004. "The Interactive State: Democratisation From Above?" *Political Studies* 52: 82–95.
- Álvarez Conde, Enrique (2010): "Consultas populares». Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática, núm. 1: 89-110.
- Anduiza, E.; Cantijoch, M.; Gallego, A. y Sabucedo, J. (2010): *Internet y participación política en España, Colección Opiniones y Actitudes*, núm. 63. Madrid, CIS.
- Anduiza, E., M. Cantijoch, A. Gallego, C. Colombo y J. Salcedo (2009): «Los usos políticos de Internet en España», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 129: 133-146.
- Anduiza, E.; Cristancho, C.; y Sabucedo, J. M. (2013): "Mobilization through online social networks: the political protest of the indignados in Spain", *Information, Communication & Society*. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/1369118X.2013.808360>
- Cohen, J. 1989. "Deliberation y Democratic Legitimacy". In *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, edited by A. Hamlin y P. Pettit, 17–34. Oxford: Basil Blackwell.
- Colino, C., y Del Pino, E. (2011): "Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments y the Limits of Local Decentralization". In *The Oxford Hybook of Local y Regional Democracy in Europe*, edited by J. Loughlin, F. Hendriks, y A. Lidström, 247–83. Oxford: Oxford University Press.
- Colombo, C. (2006). "Innovación democrática y TIC, ¿ hacia una democracia participativa?". *IDP: revista de Internet, derecho y política*, (3), 7.
- Della Porta, D. (2013): *Can Democracy be Saved?* Oxford: Polity.
- Della Porta, D., Reiter, H. y Alarcón, P. (2014): "Institutional Participatory Initiatives y Democratic Qualities", in Font, J.; Della Porta, D. y Sintomer, Y. (eds.): *Participatory Processes in Southern Europe: Causes, Processes y Consequences*. Rowman y Littlefield.
- Elster, J. (ed.) (1998): *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eversole, R. (2011): "Community Agency y Community Engagement: Retheorising Participation in Governance", *Journal of Public Policy*, 31: 51-71.
- Expósito, E. (2013): "Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa". *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, Zaragoza: 361-401.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (2002): *Encuesta sobre la Participación Ciudadana en los Ayuntamientos*. Disponible en:
- Fiorina, M. P. (1999): "Extreme voices: A dark side of civic engagement", in Skocpol, T. Y Fiorina, M. P. (eds.): *Civic engagement in American democracy*. Washington: Brookings Institution Press.

- Font, J. (ed.) (2003): *Public Participation y Local Governance*. Barcelona: ICPS.
- Font, J. (ed.) (2011): *Democracia local en Andalucía*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Yaluces.
- Font, J. y Alarcón, P. (2012): “Las preferencias ciudadanas sobre los procesos políticos”, en Font, J., Navarro, C. J., Wojcieszak, M., y Alarcón, P.: “*Democracia sigilosa*” en *España. Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos*. Opiniones y Actitudes nº 71, CIS.
- Font, J., e I. Blanco (2003). “Òrgans de participacióciudadana i associativa de la Generalitat de Catalunya:anàlisi i propostes”, en *Informe Pi i Sunyer sobre l’administració de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.
- Font, J y Blanco, I (2006): *Polis, la ciudad participativa*, Barcelona: Diputació de Barcelona.
<https://www1.diba.cat/uliep/pdf/36525.pdf>
- Font, J., y Bosch, A. (1999): *Participació i sistema electoral: Propostes per al debat*. Barcelona: Editorial Mediterrània.
- Font, J.; Della Porta, D. y Sintomer, Y. (eds.) (2014): *Participatory Processes in Southern Europe: Causes, Processes y Consequences*. Rowman y Littlefield.
- Fung, A., (2003): “Deliberative Democracy, Chicago Style: Grass-roots Governance in Policing y Public Education” in Fung, A. y Wright, E. O. (eds.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Government*, Verso, London.
- Fung, A., y E. O. Wright, eds. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Johnson, G. F. 2009. “Deliberative Democratic Practices in Canada: An Analysis of Institutional Empowerment in Three Cases”. *Canadian Journal of Political Science* 42 (3): 679–703.
- Ganuzo, E. y Baiocchi, G. (2012): “The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe”, *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, Iss. 2, Article 8: 1-19.
 Available at: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8>.
- Ganuzo, E. y Francés, F. (2012): “The Deliberative Turn in Participation: The Problem of Inclusion y Deliberative Opportunities in Participatory Budgeting”. *European Political Science Review* 4 (2): 283–302.
- Grindle, M. S. (2007): “Good Enough Governance Revisited”, *Development Policy Review*, 25 (5): 553-74.
- Habermas, J. (1996): *Between Facts y Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law y Democracy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Head, B. W. (2007): “Community Engagement: Participation on Whose Terms?”, *Australian Journal of Political Science*, 42 (3): 441-54.
- Hendriks, C. M. 2005. “Participatory Storylines y Their Impact on Deliberative Forums”. *Policy Sciences* 38: 1–20.

- Hendriks, C. M. & Carson, L. (2008): "Can the Market Help the Forum? Negotiating the Commercialization of Deliberative Democracy", *Policy Sciences*, 41: 293-313.
- Lee, C. W. (2011): "Five Assumptions Academics Make about Public Deliberation, y Why They Deserve Rethinking", *Journal of Public Deliberation*, Vol. 7, Iss. 1, Article 7. Available at: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol7/iss1/art7>.
- Levine, P.; Fung, A. & Gastil, J. (2005): "Future Directions for Public Deliberation", *Journal of Public Deliberation*, Vol. 1, Iss. 1, Article 3. Available at: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol1/iss1/art3>.
- Mansbridge J., et al. 2010. "The Place of Self-Interest y the Role of Power in Deliberative Democracy". *The Journal of Political Philosophy* 18 (1): 64–100.
- Miller, D. 1993. "Deliberative Democracy y Social Choice". In *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, edited by D. Held, 74– 92. Cambridge: Polity Press.
- Morales, L. y F. Mota (2006): «El asociacionismo en España», en J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Madrid: CIS.
- Montero, J. R., Font, J. y Torcal, M. (eds.) (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Madrid: CIS.
- Montero, A. P. & Samuels, D. J. (Eds.) (2004): *Decentralization y Democracy in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Navarro, C. J. (2011): *Comunidades locales y participación política en España*. Madrid: CIS, Colección Monografías, 273.
- Navarro, C. J., y Font, J. (2013): "The Biased Inclusiveness of Local Democratic Innovations: Vehicles or Obstacles for Political Equality?" In *Democratic Innovations in Europe*, edited by M. Joas y B. Geissel, 95–122. Leverkusen: Budrich-Verlag.
- Nez, H. (2010): *Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif*. PhD thesis, Université Paris VIII.
- Parsons, R. J. 1991. "Empowerment: Purpose y Practice Principle in Social Work". *Social Work with Groups* 14 (2): 7–21.
- Parry, G., Moyser, G. y Day, N. (1992): *Political Participation y Democracy in Britain*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pindado, F. (2014): "El pilar jurídico y conceptual de las políticas locales de participación", en *Guía de Instrumentos y Herramientas para las políticas locales de Transparencia y Participación Ciudadana*. Comisión de Modernización, Participación Ciudadana y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias, Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón.
- Pindado, F. (2012): *Marco normativo para la participación política*. Ayuntamiento de Donosti.
- Pogrebinschi, T y Samuels, D (2014): "The Impact of Participatory Democracy. Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences". *Comparative Politics*, 46, 3: 313-332.

- Przeworski, A. 1998. "Deliberation y Ideological Domination". In *Deliberative Democracy*, edited by J. Elster, 140–60. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2007): *El disseny institucional de l'àmbit de la participació ciutadana a les corporacions locals. Definició conceptual i propostes d'acutació*. Barcelona: Direcció de Comunicació de la Diputació de Barcelona.
- Sintomer, Y. y Ganuza, E. (2011): *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: investigación sobre los presupuestos participativos en Europa*. TNI Institute.
- Sintomer, Y. y Del Pino, E. (2014): "The National y Regional Contexts of Participatory Experiences", in Font, J.; Della Porta, D. y Sintomer, Y. (eds.): *Participatory Processes in Southern Europe: Causes, Processes y Consequences*. Rowman y Littlefield.
- Smith, G. (2009): *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly C. (1978): *From Mobilization to Revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Van Deth, J. W., J. R. Montero y A. Westholm (2007): *Citizenship y Involvement in European Democracies*, Londres: Routledge.
- Verba, S. (2001): "Thoughts about Political Equality: What Is It? Why Do We Want It?". *Inequality Summer Institute*, Harvard University: 13-14.
- Yetano, A., y Royo, S. (2015): "Keeping Citizens Engaged A Comparison Between Online y Offline Participants". *Administration & Society*: 1-29.

ANEXO 1

Tabla A1. Legislación vigente o en proyecto en materia de participación ciudadana y transparencia por Comunidades Autónoma

CCAA	Iniciativa Popular	Ley Transparencia	Consultas Populares	Normativa general que incluye participación
Andalucía	Ley 5/1998, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de Andalucía	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía	Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía	Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía (2014)
Aragón	Ley 7/2014, de 25 de septiembre, de modificación de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón	Anteproyecto de Ley de transparencia pública y participación		
Asturias	Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos y de la iniciativa popular de Asturias	Proyecto de Ley de Transparencia (2014)		
Baleares	Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular en las islas Baleares	Ley 4/2011 de 31 de marzo de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears		Ley 4/2011 Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears
Canarias	Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular de Canarias	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública		Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana
Cantabria	Ley 6/1985, de 5 de Julio, de iniciativa legislativa popular de Cantabria			
Castilla-La Mancha	Ley 2/1985, de 8 de mayo, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de Castilla La Mancha	Anteproyecto de Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana		

CCAA	Iniciativa Popular	Ley Transparencia	Consultas Populares	Normativa general que incluye participación
Castilla y León	Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de Castilla y León	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León		
Comunidad Valenciana	Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana	Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (2015)		Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana
Extremadura	Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Autónoma de Extremadura	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura		
Galicia	Proposición de ley de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia (2015)	Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la administración pública gallega		
La Rioja	Ley 2/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa del pueblo riojano	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja		
Madrid	Ley 6/1986, de 25 de junio, de iniciativa legislativa popular de los ayuntamientos de la comunidad de Madrid			
Murcia	Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de los ayuntamientos y comarcas de la región de Murcia	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia		
Navarra	Ley foral 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos de Navarra Ley foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular	Ley foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto	Ley foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local	Norma foral 1/2010, de 8 de Julio, sobre participación ciudadana
País Vasco	Ley 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa legislativa popular	Anteproyecto de Ley de la Administración Pública Vasca (2014)		Anteproyecto de Ley (2014)

Fuente: Elaboración propia a partir de los portales de las administraciones públicas

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a Oxfam-Intermon y al IESA-CSIC los recursos destinados a la realización de este estudio. Especialmente queremos dar las gracias a las personas de las asociaciones y de la administración pública que accedieron a colaborar con las entrevistas, así como a Fernando Pindado por la información facilitada y a Enrique Madrid por editar este informe.

Informes de Investigación de Oxfam

Los Informes de Investigación de Oxfam se elaboran para compartir los resultados de las investigaciones, contribuir al debate público y suscitar intercambios de ideas sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente la postura política de Oxfam. Las opiniones expresadas son las de los autores y no necesariamente las de Oxfam.

Para más información o realizar comentarios sobre este informe, póngase en contacto con msambade@oxfamintermon.org

© Oxfam Internacional octubre 2015

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con msambade@oxfamintermon.org

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en 92 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza:

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)
Oxfam América (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japón (www.oxfam.jp)
Oxfam México (www.oxfamMexico.org)
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página www.oxfam.org.