



UNIVERSITAT<sup>DE</sup>  
BARCELONA

## La participación ciudadana como herramienta para la equidad territorial: estudio de los movimientos ciudadanos durante la crisis económica

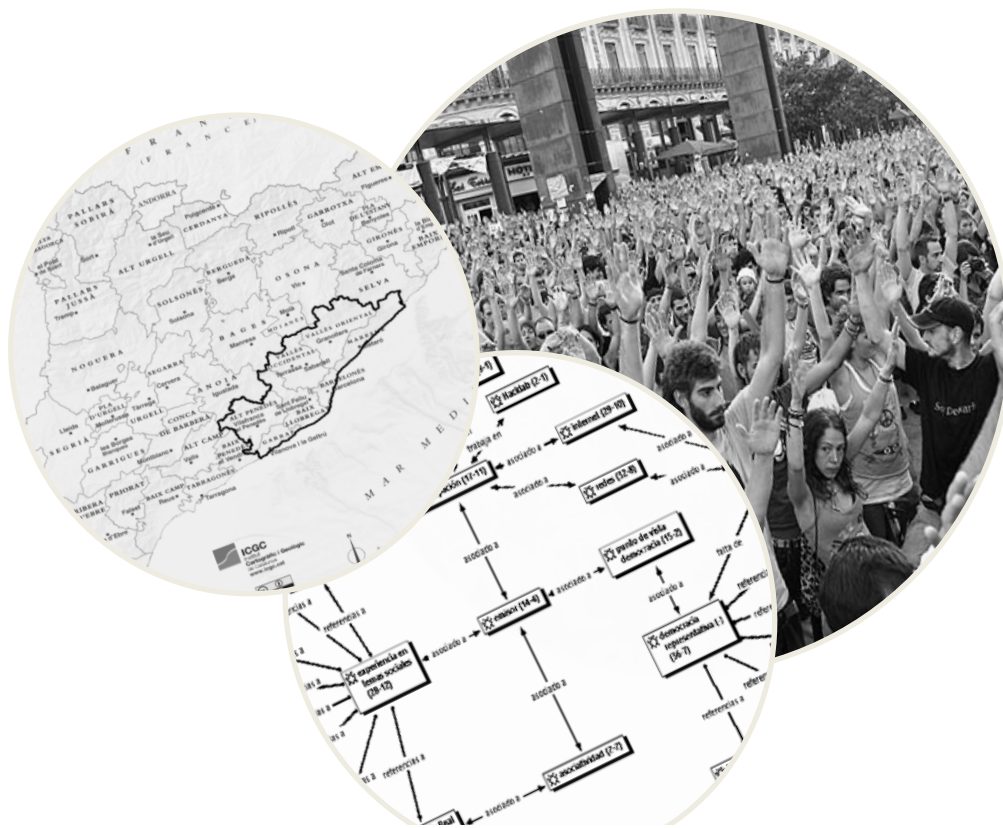
Maricel González Cabezas



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 4.0. Spain License.**



**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO HERRAMIENTA PARA LA EQUIDAD TERRITORIAL: ESTUDIO DE LOS MOVIMIENTOS CIUDADANOS DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA.**

**Autora: Maricel González Cabezas  
Directora: Dolores Sánchez Aguilera**



FACULTAD DE GEOGRAFÍA e HISTORIA  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA  
PROGRAMA OFICIAL DE DOCTORADO EN  
"GEOGRAFÍA, PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN AMBIENTAL"

**Barcelona, Septiembre 2018**





**Tesis doctoral**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO  
HERRAMIENTA PARA LA EQUIDAD TERRITORIAL:  
ESTUDIO DE LOS MOVIMIENTOS CIUDADANOS  
DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA.**

**Maricel González Cabezas**

**Barcelona, Septiembre 2018**





UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

Facultad de Geografía e Historia

Departamento de Geografía

**PROGRAMA OFICIAL DE DOCTORADO EN “GEOGRAFÍA,  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN AMBIENTAL”**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO  
HERRAMIENTAS PARA LA EQUIDAD TERRITORIAL:  
ESTUDIO DE LOS MOVIMIENTOS CIUDADANOS  
DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA.**

**TESIS DOCTORAL**

**Maricel González Cabezas**

**Dirigida por la Dra. Dolores Sánchez Aguilera**

**Barcelona, Septiembre 2018**



*Son cuatro los pilares de mi vida,  
Mi querida Rosita, que cuidó con esmero mi tierna infancia  
Mi adorada mamá Teresa, que ha sido ejemplo de amor, esfuerzo y superación  
Mi amado Roberto, noble y valiente compañero en este duro camino  
Y, mi Nachito, que recolecta todas nuestras esperanzas de futuro  
A todos ellos/as van dedicados estos años de trabajo.*





## AGRADECIMIENTOS

Son muchas las personas que han contribuido a que esta experiencia académica llegara a su fin, son muchos los años y son muchos los lugares recorridos. Quiero comenzar agradeciendo a mi tutora de tesis la Dra. Dolores Sánchez por la confianza que siempre depositó en mí, porque en los momentos más adversos de mi vida ella siempre me recordó que lo podía conseguir, porque siempre mantuvo vigente la importancia de la investigación dirigiendo y acompañando con sus aportes académicos este largo camino.

También quiero agradecer al Programa Internacional de Becas de la Fundación Ford por otorgarme la “Beca de estudios de postgrado en el extranjero” que me permitió venir a vivir y estudiar en Barcelona durante los primeros años del programa de doctorado. Así mismo, quiero agradecer a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnología de Chile (CONICYT) por otorgarme una “Beca para estudios en el extranjero” que me permitió financiar esta última parte de mi trabajo de tesis doctoral. Agradezco también a la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona por facilitarme un espacio de trabajo y por otorgarme “becas de colaboración” que me permitieron continuar financiando mis estudios.

Hace más de una década cruce el “charco” para venir a estudiar a un país desconocido, con gente nueva y con una maleta llena de ilusiones. Hace más de una década abracé por última vez a mi querida Rosita en una de las despedidas más tristes cuando partía a Barcelona, el tiempo y la distancia son implacables. Por ello quiero agradecer profundamente a mi familia, y muy especialmente a mi madre por su paciencia y su cariño, porque ha tenido que aprender que a veces los/as hijos/as se van y a veces se van tan lejos que es imposible verlos/as cuando los necesita. Por ello espero que esta tesis doctoral pueda compensar aunque sea en una pequeña parte todas estas ausencias.

También quiero agradecer de forma especial a mis hermanos David, Alexis, Nelson y Cristian por el cariño que siempre me han entregado, por su comprensión, porque siempre han confiado en mí, porque sé que puedo contar con ellos siempre que lo necesite, porque representan lo que mi madre siempre nos enseñó, el esfuerzo, la superación, la dedicación y el cariño.

Este largo camino ha sido mucho más fácil en su compañía, me refiero a mi amado Roberto, la persona que tomaba mi mano cuando cruzábamos por primera vez el “charco”, la persona que ha sido mi cómplice en toda esta aventura, con el que comparto y cuido un hermoso proyecto de vida llamado “nachito”, la

persona que ha tenido mucha paciencia para vivir con una “tesista en tiempos de entrega”, la persona que con mucho esfuerzo también me enseñó que se puede salir adelante, sin el seguramente no lo hubiera conseguido. Afortunadamente nos quedan muchos años para compensar el estrés vivido en estos últimos meses.

También quiero agradecer a mi hijo “nachito” por la paciencia que ha tenido en estos últimos meses de intenso trabajo, por su preocupación cuando madrugaba, por su alegría y su espíritu crítico, por hacerme reír cuando me compara con “Sheldon” y porque a pesar de su corta edad siempre ha estado dispuesto a ayudar para que este proyecto saliera adelante.

Quiero terminar agradeciendo a todas las personas que siempre han estado animando este recorrido, con quienes hemos compartido penas y alegrías, con quienes siempre hemos terminado arreglando el mundo, quienes forman parte de nuestra vida intercontinental amigos/as de Chile y de Barcelona: Andrea Amolef, Karina Neira, Kathy Urquieta, Adela González, Marisol García, Marina González, Soledad Fuica, Marcela Soto, Marcia San Martín, Beatriz Guerrero, Bárbara Larenas, Bárbara Jara, Pety y Germán, Pamela Uribe, Pamela Vaccari y Marco, Sandra Grammatico, Aude, Vivi y Jean Pierre, Vila y Pancho, Verónica y Berezi.

Maricel González Cabezas, Barcelona, Septiembre 2018.





## ÍNDICE GENERAL

---

AGRADECIMIENTOS	VIII
ÍNDICE.....	1
ÍNDICE DE TABLAS.....	5
ÍNDICE DE FIGURAS.....	8

### CAPÍTULO I

#### Introducción

1.1 Justificación de la investigación.....	13
1.2 Objetivos de la investigación.....	18
1.3 Metodología.....	20
1.4 Estructura de la tesis .....	27

### CAPÍTULO II

#### Bases históricas del concepto de ciudadanía

2.1. Origen y evolución del concepto de ciudadanía en la <i>polis</i> griega.....	33
2.1.1 Pericles, el primer relato histórico sobre el concepto de ciudadanía.....	36
2.1.2 Platón y los límites de la ciudadanía.....	39
2.1.3 Aristóteles, la coherencia entre la <i>praxis</i> y el <i>lexis</i> .....	50
2.2. El declive de la ciudadanía en la Edad Media.....	63
2.3. El retorno del ciudadano a partir del contrato social.....	70
2.3.1 Maquiavelo, ciudadano como enemigo del principado.....	70
2.3.2 Tomas Hobbe, delegación de poder y obediencia civil.....	72
2.3.3 John Locke, una estructura legislativa para proteger al ciudadano.....	77
2.3.4 Rousseau, libertad- igualdad-soberanía para resituar la figura del ciudadano en la era moderna.....	82

### CAPÍTULO III

#### Contemporaneidad del concepto de ciudadanía desde la formación de los Estados Modernos

3.1 Ciudadanía y derechos.....	89
3.1.1 El dominio de los derechos civiles ante el débil reconocimiento de los derechos políticos.....	89
3.1.2 El cuestionado avance de los derechos sociales.....	93
3.2 Ciudadanía y democracia.....	96
3.2.1 Liberalismo versus republicanismo, dos perfiles opuestos de ciudadanía.....	96
3.2.2 Crisis de la democracia representativa y emergencia del deliberalismo.....	103
3.3 Ciudadanía más allá del derecho.....	107
3.3.1 Socialización, formación de identidad y sentido de pertenencia.....	107
3.3.2 El capital social como base para la participación ciudadana.....	114
3.3.3 Reflexiones sobre la ciudadanía más allá del derecho.....	117

**CAPÍTULO IV**  
**La participación ciudadana como práctica de la ciudadanía en las políticas públicas**

4.1 Participación ciudadana y políticas públicas.....	123
4.1.1 Evaluación de la participación ciudadana.....	127
4.1.2 Función de la participación ciudadana en las políticas públicas, consulta o deliberación.....	133
4.1.3 Mecanismos de participación más utilizados en Europa y España.....	135
4.2 La participación ciudadana en el marco de la ordenación del territorio.....	143
4.2.1 Importancia de la participación ciudadana en la ordenación del territorio.....	143
4.2.2 El marco regulador de la participación ciudadana.....	159

**CAPÍTULO V**  
**Ordenación del Territorio y Equidad Territorial**

5.1 Marco conceptual de la ordenación del territorio.....	165
5.1.1 Origen multidisciplinar del concepto de ordenación del territorio.....	166
5.1.2 Formación del concepto, amplitud semántica como característica.....	172
5.2. Equidad Territorial como objetivo de la ordenación del territorio.....	185
5.2.1 Equidad versus desigualdad.....	185
5.2.2 Principio de equidad territorial.....	190
5.3. Aspecto prácticos sobre la ordenación del territorio.....	194
5.3.1 Sistema territorial, escalas, principios, fases del plan y tipos de planeación.....	194
5.3.2 Marco normativo y herramientas de ordenación del territorio.....	202

**CAPÍTULO VI**  
**La exigencia de una nueva práctica de participación ciudadana, experiencia del movimiento social 15M**

6.1 ANÁLISIS EXPLORATORIO DE PRENSA: Análisis de contenido cuantitativo.....	218
6.1.1 Delimitación cronológica.....	218
6.1.1.1 Punto de partida y límites cronológicos para la búsqueda de información....	218
6.1.1.2 Límites cronológicos para la recolección de datos.....	223
6.1.1.3 Delimitación fuentes de datos.....	227
6.1.2 Recolección de datos, análisis y resultados.....	233
6.1.2.1 Recolección de datos.....	233
6.1.2.2 Análisis de datos.....	234
6.1.2.3 Resultados.....	236
6.2. ANÁLISIS DOCUMENTAL DE ENTREVISTAS: Análisis de contenido temático - cualitativo	239
6.2.1 Aspectos teóricos de la metodología.....	240
6.2.1.1 El abordaje desde dos métodos: análisis de contenido y análisis cualitativo	240
6.2.1.2 En análisis de contenido temático – cualitativo.....	244
6.2.1.3 El muestreo en el análisis de contenido.....	254
6.2.2 Preanálisis.....	259

6.2.2.1 Elección de los documentos.....	259
6.2.2.2 Hipótesis y objetivos.....	269
6.2.2.3 Unidades de registro.....	270
6.2.2.4 Preparación del material.....	271
6.2.3 Explotación del material.....	271
6.2.3.1 Codificación.....	271
6.2.3.2 Categorización.....	273
6.2.4 Tratamiento de los resultados e interpretación.....	275
6.2.4.1 Síntesis y selección de resultados.....	275
6.2.4.2 Inferencias.....	286
6.2.4.2.1 Inferencias por ámbitos.....	287
6.2.4.2.2 Inferencias entre ámbitos.....	293
6.2.4.2. Contraste teórico.....	310

## **CAPÍTULO VII**

### **Constatación de las prácticas de participación ciudadana en la ordenación del territorio, experiencia de los Planes Territoriales Parciales de Cataluña**

7.1 Sobre la elección de los criterios de evaluación.....	317
7.2 EVALUACIÓN DE LOS PLANES: aplicación de criterios de evaluación.....	323
7.2.1 Ficha Técnica Plan Territorial Alt Pirineu i Aran.....	325
7.2.1.1 Ficha Proceso de Participación Alt Pirineu i Aran.....	327
7.2.2 Ficha Técnica Plan Territorial Camp de Tarragona.....	329
7.2.2.1 Ficha Proceso de Participación Camp de Tarragona.....	331
7.2.3 Ficha Técnica Plan Territorial Comarques Centrals.....	333
7.2.3.1 Ficha Proceso de Participación Comarques Centrals.....	335
7.2.4 Ficha Técnica Plan Territorial Comarques Gironines.....	337
7.2.4.1 Ficha Proceso de Participación Plan Territorial Comarques Gironines.....	339
7.2.5 Ficha Técnica Plan Territorial Metropolitano de Barcelona.....	341
7.2.5.1 Ficha Proceso de Participación Plan Territorial Metropolitano de Barcelona.....	343
7.2.6 Ficha Técnica Plan Territorial Ponent (Terres de Lleida).....	345
7.2.6.1 Ficha Proceso de Participación Plan Territorial Ponent (Terres de Lleida)...	347
7.2.7 Ficha Técnica Plan Territorial Terres de L'Ebre.....	349
7.2.7.1 Ficha Proceso de Participación Plan Territorial Terres de l'Ebre.....	351
7.3 Resumen.....	353
7.4 Análisis criterios de evaluación.....	355

## **CAPÍTULO VIII**

### **Reflexiones finales a modo de conclusión**

8.1 Reflexiones sobre los resultados de los ejercicios metodológicos realizados.....	363
8.2 Reflexiones sobre los elementos democráticos en la elaboración de los Planes Territoriales Parciales de Cataluña: una cuestión de gobernanza... ..	369
8.3 Reflexiones finales.....	375



BIBLIOGRAFÍA.....	383
ANEXOS 1: Resultados de los pick de búsqueda en Google Trend de los conceptos asociados a los hits del inicio de la crisis.....	403
ANEXO 2: Resumen de noticias ordenado por fechas.....	409
ANEXO 3: Quotations análisis prensa (digital).....	---
ANEXO 4: Resumen contenido entrevistas proyecto “Conversaciones. 15M.cc”.....	415
ANEXO 5: Revisión temas entrevistas.....	423
ANEXO 6: Entrevistas con temas revisados y agrupados.....	429
ANEXO 7: Resumen de contenido y temas de entrevistas seleccionadas para el análisis.....	435
ANEXO 8: Transcripción entrevistas (digital).....	---
ANEXO 9: Quotations entrevistas (digital).....	---
ANEXO 10: Contenido noticias análisis de prensa (digital).....	---

## ÍNDICE DE TABLAS

---

### CAPÍTULO III

3.1	Siete tipos de ciudadanía según Horrach, 2009.	120
-----	------------------------------------------------	-----

### CAPÍTULO IV

4.1	Prácticas ciudadanas según Espinoza, 2009.	126
4.2	Explicación de los niveles de la escalera de Arnstein.	128
4.3	Mecanismos de participación según criterios, Font y Blanco, 2001.	132
4.4	Tipología procesos de participación.	134
4.5	Principales mecanismos de participación en Europa según Joan Font, 2004.	136
4.6	Fórmulas de participación en municipios españoles, Gomà y Font, 2001.	138
4.7	Tareas de participación ciudadana en cada fase del plan según Gómez Orea, 2013.	155
4.8	Participación en la Constitución Española de 1978, según Porro Gutiérrez, 2012.	161
4.9	Ámbitos de interés para la participación según reglamento Tipos de Participación, 2005.	162

### CAPÍTULO V

5.1	Elementos comunes en las definiciones de Ordenación del Territorio, Font y Pujadas.	181
5.2	Clasificación de definiciones de Ordenación del Territorio, Galiana y Vinuesa, 2010.	182
5.3	Definiciones de Ordenación del territorio según elementos del sistema territorial y concepto de multidisciplinariedad de Gómez Orea.	183
5.4	Diferentes perspectivas (interpretaciones) de la ordenación del territorio, vinculado al carácter de interdisciplinariedad según Gómez Orea.	183
5.5	Problemas que atiende la Ordenación del Territorio, Gómez Orea, 2013.	197
5.6	Principios y objetivos de la Ordenación del Territorio según Gómez Orea, 2013.	198
5.7	Tipo de planeación según naturaleza de la determinaciones, Font y Pujadas, 2014.	201
5.8	Hitos que conforman el marco normativo de la Unión Europea.	203
5.9	Figuras de planeación según leyes del suelo y legislación sectorial.	204
5.10	Legislación básica de Ordenación del Territorio e Instrumentos de planificación, gestión e información territorial, por CCAA en España, 2018.	206 208
5.11	Planes de Ordenación del Territorio ámbito regional y subregional por CCAA, 2018.	209 211

## CAPÍTULO VI

6.1	Resumen hitos relevantes en el inicio de la crisis.	221
6.2	Resumen búsquedas realizadas en Google Trends.	222
6.3	Total de manifestaciones por año en España, decenio 2004-2013.	224
6.4	Total número de manifestaciones anuales en Cataluña, 2009 – 2011.	226
6.5	Ranking de los tres primeros periódicos más leídos en España, 2009 – 2013.	228
6.6	Ranking de los tres medios pagados más leídos en España, 2009 – 2013.	229
6.7	Ranking de los tres sitios de internet más visitados en España, 2009 - 2013.	229
6.8	Ranking en internet de los tres medios pagados más leídos en España, 2009-2013.	230
6.9	Resumen delimitación medios de prensa para la recolección de datos.	232
6.10	Resumen codificación análisis exploratorio prensa.	236
6.11	Resumen del contenido de las unidades de registro ámbitos 2 y 3.	237
6.12	Ficha técnica y resultados del análisis exploratorio prensa.	238
6.13	Principales definiciones desde una perspectiva no dicotómica del análisis de contenido.	243
6.14	Compilación de tareas a realizar en el análisis de contenido según “polos cronológicos” de Bardin.	245
6.15	Enfoques históricos del análisis de texto según Olabuénaga, 2012.	247
6.16	Técnicas de análisis de contenido propuestas por Bardin en 1982.	247
6.17	Bloques de información relevantes en el análisis de contenido según Olabuénaga, 2012.	250
6.18	Tipos de inferencias según mecanismos para relacionar datos con su contexto.	252
6.19	Tipos de muestreo que se aplican en los estudios de análisis de contenido.	256
6.20	Criterios de selección de casos en análisis de contenido y en análisis cualitativo.	257
6.21	Aspectos generales del “universo documental”, proyecto “Conversaciones” 15M.cc.	261
6.22	Verificación de actores claves.	262
6.23	Verificación contenidos de las entrevistas a partir de los ámbitos del análisis exploratorio.	265
6.24	Temas para la selección de entrevistas según grado de importancia.	267
6.25	Entrevistas seleccionadas para el análisis.	268 269
6.26	Hipótesis y objetivos del análisis documental.	269
6.27	Guía para la selección de unidades de registro y unidades de contexto.	270
6.28	Listado de códigos identificados en el análisis de contenido de entrevistas.	272

6.29	Categorización de los códigos del análisis de contenido de las entrevistas.	274
6.30	Objetivos alcanzados según fases del análisis de contenido.	275
6.31	Significado de los códigos relacionados al concepto de participación.	277
6.32	Significado de los códigos relacionados a la nueva participación política.	279
6.33	Significado de los códigos relacionados a las prácticas de participación.	281
6.34	Significado de los códigos y co-ocurrencias relacionadas al emisor del mensaje.	283
6.35	Significado de los códigos relacionados al movimiento social 15M.	285
6.36	Tipos de inferencias utilizadas para el análisis de relaciones entre códigos.	286
6.37	Constitución “índice de relevancia”.	294
6.38	Presencia de los códigos del “contenido del mensaje” en los ámbitos de “las condiciones de producción” del mensaje	295
6.39	Densidad de los códigos de los ámbitos del “contenido del mensaje”.	296
6.40	Sentido de los códigos respecto al concepto central de participación.	297
6.41	Resultados índice de relevancia por código de cada ámbito del contenido del mensaje.	298
6.42	Códigos relevantes y co-ocurrencias.	299

## ÍNDICE DE FIGURAS

---

### CAPÍTULO I

1.1	Figura: Esquema de la metodología general de la tesis	26
-----	-------------------------------------------------------	----

### CAPÍTULO IV

4.1	Figura: Escalera de participación de Arnstein, 1969.	127
4.2	Figura: Spectrum participación pública IAP2, 2014.	129
4.3	Imagen: Rueda de la participación de Davidson Scott.	130
4.4	Imagen: Relación entre objetivos, impacto y profundidad de la participación, Díaz Aldret, 2017.	135
4.5	Figura: Síntesis de participación en el Plan Estratégico de Rubí.	141
4.6	Figura: Síntesis de participación en el Plan Estratégico de Girona.	142
4.7	Figura: Ideario de las 3C según Galiana y Vinuesa, 2010.	148
4.8	Figura: Participación ciudadana en las fases de la planeación según Gómez Orea, 2013.	155
4.9	Figura: Distribución de los talleres de participación según fases, Gómez Orea, 2013.	156
4.10	Figura: Instrumentos de participación e incidencia en temas territoriales.	157

### CAPÍTULO V

5.1	Figura: Modalidades de planeación según escalas geográficas, Font y Pujadas, 2014.	196
5.2	Figura: Facetas complementarias e iterativas de los planes territoriales.	199

### CAPÍTULO VI

6.1	Figura: Resumen metodológico ANALISIS DE CONTENIDO	217
6.2	Gráfico: Total manifestaciones por año en España, 2008 – 2013.	224
6.3	Gráfico: Total mensual manifestaciones comunicadas en España, 2009 – 2013.	225
6.4	Gráfico: Total número de manifestaciones anuales en Cataluña, 2009 – 2011.	226
6.5	Gráfico: Cobertura en portadas noticias 15M en principales medios de prensa escritos, PageOnex.	231
6.6	Gráfico: Cobertura noticias 15M en medios de prensa, 15 de mayo-15 de junio 2011.	232
6.7	Figura: Información relevante que contiene un párrafo en el análisis de contenido.	253
6.8	Mapa de red: Códigos relacionados al concepto de participación.	276
6.9	Mapa de red: Códigos relacionados a la nueva participación política.	278

6.10	Mapa de red: Códigos relacionados a las prácticas de participación.	280
6.11	Mapa de red: Códigos relacionados al emisor del mensaje.	282
6.12	Mapa de red: Códigos relacionados al movimiento social 15M.	284
6.13	Mapa de red: de códigos relevantes, co –ocurrencias y ámbitos del contexto de producción del mensaje.	300



## **CAPÍTULO I: Introducción**

---

1.1 Justificación de la investigación

1.2 Objetivos de la investigación

1.3 Metodología

1.4 Estructura de la tesis





## **CAPÍTULO I: Introducción**

### **1.1 Justificación de la investigación**

En un contexto de crisis económica como la vivida recientemente por España se valora como más urgente que nunca implementar de forma eficiente aquellas herramientas que orienten las acciones públicas hacia una mayor equidad, como respuesta al incremento de las desigualdades. Para ello se considera fundamental avanzar hacia la integración de una verdadera participación de la ciudadanía bajo la premisa de que el desarrollo de adecuadas “prácticas de participación” efectivamente mejora los resultados de las políticas públicas con un importante impacto en el territorio.

Debemos decir que el marco en el que se desarrolla la presente tesis doctoral está determinado por las consecuencias que ha dejado en la estructura social de la población la última crisis económica. En este sentido, seguramente no nos equivocamos si afirmamos que al día de hoy España tiene más población pobre y que los ricos son aún más ricos, pero lo más grave es que han emergido nuevos fenómenos de desigualdad como los “trabajadores pobres”, quienes a pesar de contar con contrato de trabajo y jornada laboral completa no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas.

Evidentemente lo que comenzó con el estallido de la burbuja inmobiliaria, centrándose al principio en el sector de la construcción, se extendió después a todos los sectores de la economía y la sociedad, repercutiendo en tasas de paro que eran inimaginables hace tan sólo un tiempo. Por ejemplo, se ha pasado de una tasa que rondaba el 10% en el año 2000 a un tasa próxima al 25% a finales del 2012, y en el grupo de los menores de 25 años se alcanzaron niveles cercanos al 50% en el año 2011, en los momentos más difíciles de la recesión.

Por tanto, un elemento de partida es el hecho de que se ha vivido una crisis económica que ha terminado empobreciendo a la población y ha dado lugar a un aumento significativo en las desigualdades sociales. Pero lo más paradójico de esta situación, es que en este escenario caracterizado por las dificultades, los gobiernos han optado por salidas neoliberales a la crisis económica, apuntando al gasto público como uno de los principales limitantes para salir de ella. Como consecuencia, se producen una serie de recortes y privatizaciones, como los producidos en los ámbitos de salud y educación, como se ha señalado en reiteradas ocasiones por los medios de comunicación. Por otro

lado, y más grave, sin lugar a dudas, han sido las reformas estructurales que justamente buscan reorientar las acciones del sector público hacia políticas liberales, como la disminución del techo de gasto público, la reforma laboral y la reforma del sistema de pensiones.

Con todo, se podría decir que los nuevos ajustes estructurales nos podrían llevar a una situación parecida a los experimentos neoliberales vividos en América del Sur en las década de los ochenta. Así como el caso chileno, en el que después de cuatro décadas el modelo neoliberal efectivamente ha producido un importante crecimiento económico pero muy dissociado de una distribución equitativa de las riquezas, incrementando la brecha de equidad entre grupos sociales, sobre todo respecto a la capacidad de manejo de recursos y medios para producir y reproducir sus condiciones materiales e inmateriales de existencia, por la falta de acceso a recursos como vivienda, salud o educación de calidad.

Pero además, en el terreno político, el sistema neoliberal impone la idea de la libertad incluso sobre la igualdad, y de los derechos individuales sobre los colectivos. Ahora bien, en el caso español, esta nueva irrupción del mercado en cuestiones que hasta ahora habían sido de interés público o general, como la salud, la educación o la vivienda, aumenta el riesgo de que las desigualdades sociales se transformen en problemas estructurales del sistema económico, ya que el crecimiento económico por sí solo no garantiza una mejor distribución del ingreso ni la mejora de la condiciones de calidad de vida de las personas.

La buena noticia es que España cuenta con un contexto previo muy distinto al chileno, lo que puede ayudar a resistir los cambios estructurales que se vienen implementando. En este sentido no podemos olvidar el desarrollo del estado de bienestar junto con el reconocimiento de los derechos sociales y la descentralización que ha protagonizado el estado español durante las últimas décadas. Todo ello además ha contribuido a que la política territorial encuentre un espacio a nivel autonómico donde con algunas diferencias se ha ido desarrollando hasta llegar a plantear un tipo de planeación que en nuestro días se entiende más integral y que puede tener un importante impacto en términos de oportunidades en el territorio.

Podríamos decir que en medio de la crisis las posibles soluciones han dejado de lado la discusión sobre la equidad, en un momento que es clave para ello. Es en este contexto donde hemos identificado al menos dos hechos relevantes cuya confluencia determinan la pertinencia de la presente investigación. Por una parte, la importancia que adquiere en este escenario de crecientes desigualdades las acciones públicas orientadas hacia una mayor equidad y, por otra, la emergencia de nuevos movimientos o estallidos ciudadanos que reclaman una mayor participación como respuesta a los problemas que giran en torno a las desigualdades sociales.

Sobre el primero, podemos decir que los instrumentos de planificación del territorio se consideran herramientas relevantes para orientar las acciones públicas hacia el desarrollo del territorio de forma equitativa y mucho más permeable al contexto social a partir de la incorporación de principios o directrices que justamente retoman los grandes problemas sociales, ya sean la equidad, la sostenibilidad ambiental o la participación ciudadana. Ahora bien, a pesar de que se podemos afirmar de que la ordenación del territorio es una práctica reciente y poco consolidada, logra agrupar desde sus inicios las preocupaciones por la ineficiencia económica, el deterioro ambiental y las desigualdades sociales (Galiana y Vinuesa, 2010).

La Carta Europea para la Ordenación del Territorio<sup>1</sup> en el año 1983 define la ordenación del territorio como: “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.” (Jaume Font y Pujadas, 2014: pág. 11) Con esta definición destaca la importancia que tiene la acción de ordenar en el desarrollo del territorio.

Ahora bien, la Unión Europea, que ha sido una de las grandes precursoras de las políticas de ordenación del territorio, insiste a finales de la década de los ochenta, en la importancia de implementar sistemas de coordinación y de elaboración de una concepción territorial frente a “las implicaciones territoriales de los profundos cambios económicos, sociales y políticos de Europa, y a nivel mundial” (Hildenbrand, 2002: pág. 223).

---

<sup>1</sup> En adelante CEOT.

Quizás son muchas las expectativas que se generan sobre una disciplina que comienza su recorrido parcializando la forma de abordar el territorio, ya sea en prácticas de zonificación o en la tendencia a realizar ejercicios de planeación física del territorio. Sin embargo, en los últimos años la tendencia ha ido cambiando hacia la elaboración de planes que integran planificación socioeconómica con planificación física en una determinada unidad geográfica (Gómez Orea, 2013) o hacia formas de planeación más mas integrales y estratégicas.

Una de las cuestiones de fondo en las que interviene la ordenación del territorio es en esta idea del “interés general sobre el particular”, es aquí donde conectamos con la importancia de una efectiva participación ciudadana, en donde todos los actores de un territorio pueden consensuar un “modelo territorial” que contenga las expectativas sobre el futuro del territorio en términos de alcanzar un desarrollo beneficioso para todos.

En este sentido destacamos que la ordenación del territorio contiene elementos que son absolutamente estratégicos para el desarrollo de intereses particulares, por ello autores como Manero (2010), Romero (2005) o Zoido (2007) nos mencionan la importancia de enriquecer la “cultura del territorio” para reconducir dichos intereses hacia el “interés general”, por ejemplo mediante la búsqueda de nuevas formas de cooperación, que permiten la participación de todos los estamentos de la sociedad para dar viabilidad al establecimientos de estrategias espaciales de desarrollo.

Por tanto, entendemos que la participación ciudadana como herramienta de la ciudadanía para acceder a las decisiones de cuestiones públicas sirve para dar mayor eficacia a las políticas con impacto territorial. Es por ello que en el ámbito de la Unión Europea ya se incorpora como preocupación en el propio Tratado de Maastricht en 1992, en donde se establece el principio de subsidiaridad para acercar las decisiones de orden público a la ciudadanía.

Aunque, finalmente, ha sido con el Convenio de Aarhus, del 25 de junio de 1998, con el que consolida la idea de que la participación ciudadana es fundamental para el buen desarrollo de las políticas con impacto territorial, para ello se establecieron tres pilares básicos para la participación, a saber: el acceso de información en materia de medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Como resultado de la entrada en vigor de este convenio en España se establecen una serie de directrices de participación mediante la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre acceso del público a la información medioambiental y a la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, donde se establecen las medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relaciones con el medio ambiente.

También cabe mencionar que han sido las CCAA las que han ido desarrollando su propia normativa de participación. Sin embargo, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en el año 2005 aprobó un Reglamento de Tipos de Participación para estimular el desarrollo de prácticas de participación en los gobiernos locales, entregando por primera vez una dimensión jurídica y un nivel de operatividad a la política de participación.

Sin embargo, a pesar de todos estos esfuerzos por consolidar la participación ciudadana como práctica del ámbito de las políticas públicas, parece que el balance sigue siendo negativo en términos de “verdadera participación”. En este sentido es interesante ver cómo la convocatoria de la participación ciudadana puede perseguir diferentes objetivos, a veces coherentes con los intereses de quienes son convocados a participar, y a veces más coherentes con los intereses propios de quienes convocan. (Díaz Aldret, 2017)

En el ámbito de la ordenación del territorio la participación ciudadana también encuentra muchas resistencias, ya sea por la rigidez propia de la planeación como práctica más tradicional, por la escala de la ordenación del territorio o por lo obsoleto que pueden llegar a ser algunos instrumentos de planeación.

En resumen, se puede decir que tanto la ordenación del territorio como la participación ciudadana son elementos fundamentales, el primero para los objetivos de equidad que aporten a la disminución de las desigualdades sociales y, el segundo, por los aportes a la eficacia de las políticas públicas con impacto territorial. Por ello, la presente tesis doctoral busca resituar la participación ciudadana en el ámbito de la ordenación mediante el estudio de los procesos de participación en los instrumentos de ordenación del territorio, concretamente en los Planes Territoriales Parciales de Cataluña.

Para terminar, sólo decir que se ha considerado el contexto de movilización social vivido durante la crisis económica como una oportunidad única para anclar todo el conocimiento sobre participación que se iba recolectando en los diferentes capítulos del marco teórico. Por ello, en el estudio de los Planes Territoriales Parciales de Cataluña, se utiliza como punto de referencia en la reflexión los elementos democráticos desplegados en el movimiento social 15M.

## **1.2 Objetivos de la investigación**

Una vez que ya hemos expuesto en el apartado anterior los argumentos que sostienen la presente investigación, ahora describiremos los elementos metodológicos de partida. Debemos mencionar que para arrancar este proceso metodológico se ha establecido como estrategia una pregunta de investigación que nos ha ido orientando en todo este recorrido y que queda formulada de la siguiente manera,

Pregunta de investigación:

¿Los elementos democráticos de los nuevos movimientos ciudadanos podrían tener un efecto positivo sobre los procesos de participación de los instrumentos de ordenamiento territorial?

Para obtener una respuesta a esta pregunta de investigación debemos ser capaces de estudiar la participación que se da en el marco del movimiento social 15M y la participación que se da en los instrumentos de ordenación del territorio. Para lo cual hemos determinado que nuestro objeto de estudio deben ser los procesos de participación que se dan en ambos casos.

Sin embargo, debido a lo desconocido que resulta al inicio de esta investigación las formas de participación se dan en el movimiento social 15M, se ha decidido llamar, en este caso, elementos democráticos a todos aquellos aspectos que giran en torno a la participación. Por tanto, nuestro objetivo general queda definido de la siguiente forma:

Objetivo general:

Estudiar los procesos de participación de los instrumentos de ordenamiento territorial cuyos objetivos sean la equidad territorial, mediante el análisis comparativo con los elementos democráticos de los nuevos movimientos ciudadanos.

Para alcanzar este objetivo general nos hemos propuesto cumplir cuatro objetivos específicos que nos ayudan a delimitar las grandes tareas a realizar, estos son:

Objetivos específicos:

- a) Identificar, analizar y describir los elementos democráticos más relevantes de los nuevos movimientos ciudadanos.
- b) Identificar instrumentos de ordenación del territorio que en términos de equidad sean interesantes y que contengan procesos de participación factibles de ser evaluados.
- c) Evaluar los procesos de participación de los instrumentos de ordenamiento territorial seleccionados.
- d) Realizar un análisis reflexivo de los resultados de la evaluación de los procesos de participación utilizando como referencia los elementos democráticos de los nuevos movimientos ciudadanos.

Debemos destacar que nuestra investigación se enmarca dentro de los procesos de investigación descriptiva, aunque en un primer momento se utilice una técnica exploratoria para lograr el primer acercamiento analítico del movimiento social 15M.

También debemos destacar que todos los elementos metodológicos de partida aquí descritos han sido utilizados como criterios generales de orientación, ya que a medida que hemos ido avanzando en la investigación se han ido definiendo con mayor precisión objetivos concretos a alcanzar en cada ejercicio metodológico, hasta llegar al objetivo final.

Sobre las fuentes de información utilizadas en la investigación, podemos decir que se han utilizado dos tipos:

- a) Información académica que proviene de libros y de artículos de autores de referencia que provienen del ámbito de la historia, de la sociología, de la ciencia política, de la geografía y por supuesto de la ordenación del territorio como disciplina científica. Esta información es la que hemos utilizado sobre todo para la construcción de nuestro marco teórico de referencia.



- b) Información que proviene de documentos oficiales que publican instituciones públicas, como los textos jurídicos que contienen normativa territorial, los planes territoriales publicados por la Generalitat de Cataluña o La Agenda Territorial publicada por la Comisión Europea, entre otros. Esta información es la que hemos utilizado para desarrollar la parte práctica de la investigación.

### **1.3 Metodología**

En la presente investigación hemos realizado cuatro ejercicios metodológicos que nos conducen a los objetivos antes mencionados. Para ello, se han utilizado técnicas de investigación cuantitativa y técnicas de investigación cualitativa, atendiendo de esta forma a la necesidad de un abordaje multimétodo para acercarnos a la realidad social en estudio (Alvira, 1983) (Delgado y Gutiérrez, 1999) (Denzin y Lincoln, 1994 en Valles, 2007) (Valles, 2007) (Ruiz Olabuénaga, 2012) ya que nos encontramos frente a una investigación que incorpora fenómenos sociales como el reciente movimiento social 15M.

Para alcanzar el primer objetivo sobre los elementos democráticos del movimiento social 15M, considerando que nos encontramos frente a un fenómeno desconocido del que todavía no contamos con información muy fiable, hemos decidido que la mejor forma de acercarnos es mediante un análisis exploratorio de la prensa escrita. Pero para ello hemos tenido que ir definiendo previamente, paso a paso, cada uno de los límites que encuadrarían nuestro primer ejercicio, ya que nos encontramos frente a un fenómeno multicausal y multidimensional en donde cuestiones tan simples como indicar una fecha de inicio ya es una tarea compleja.

Entre los pasos previos que se han realizado para nuestro análisis exploratorio de prensa se ha debido determinar el punto de inicio de la crisis, los límites cronológicos para la recolección de datos (noticias) y la delimitación de las fuentes de datos (periódicos de donde sacaremos las noticias). Una vez que ya tenemos todo esto hemos establecido que el mejor análisis para la información que vamos a obtener es el análisis temático cuantitativo. (Bardin, 2002) (Krippendorff, 1990) (Olabuénaga, 2012a)

En el análisis temático la información que se obtiene se clasifica por temas que van emergiendo de forma espontánea mediante una lectura superficial del contenido de las noticias seleccionadas. En este caso aunque se intuían ciertos códigos que podrían ir

emergiendo se decidió no realizar una búsqueda de información mediante un “*patrón*” previo como lo indica Bardin (2002) ya que entonces no encajaríamos en el carácter exploratorio del ejercicio.

Sin embargo, la codificación espontánea sí que se ha orientado hacia la obtención de información que nos ayudara a responder tres preguntas, a saber: ¿Quiénes son los actores claves de la participación? ¿Por qué participan? y ¿Cuáles son los elementos distintivos de este tipo de participación?

Los resultados del ejercicio exploratorio efectivamente nos permitieron responder a las preguntas anteriores, estos fueron ordenados en tres grandes ámbitos que son: actores claves, motivaciones y aspectos generales de la participación. (Fichas 6.10, 6.11 y 6.12).

Una vez hemos realizado este primer ejercicio, pasamos a un segundo ejercicio metodológico que busca profundizar en el análisis de los elementos que giran en torno al concepto de participación, por tanto, es una dimensión mucho más específica para la búsqueda de resultados. Para ellos hemos utilizado las entrevistas a actores claves del movimiento social que contiene el documental “Conversaciones.15M.cc”.

A pesar de que luego se realiza un completo ejercicio de verificación de la pertinencia del contenido de las entrevistas para los fines de la investigación, previamente se ha considerado que dicho material elaborado en un momento histórico preciso de movimiento social es relevante para acercarnos a los elementos democráticos que queremos conocer y describir.

En este caso nos encontramos con un objeto de estudio que por su naturaleza requiere de dos corrientes metodológicas para ser estudiado, por una parte, es un análisis de contenido documental y, por otra parte, es el relato de los actores claves sobre temas asociados al movimiento social. Por tanto, nos encontramos frente a un análisis de contenido (Andreu, 2002) (Bardin, 2002) (Krippendorff, 1990) (Navarro y Díaz, 1999) (Noya Miranda, 1999) (Olabuénaga, 2012a) (Piñuel, 2002) como contexto metodológico y frente a un análisis cualitativo (Conde, 1999) (Dávila, 1999) (Olabuénaga, 2012a; 2012b) (Ortí, 1999) (Vallés, 2007; 2014) en el tratamiento de los datos.

Para desarrollar el ejercicio se han seguido las directrices del análisis de contenido entregadas por Bardin (2002) manteniendo los pasos y la secuencia lógica de los tres “polos cronológicos” que menciona, a saber, el preanálisis, la explotación del material y el tratamiento de los datos e interpretación de los resultados. Esta decisión busca permitir que cualquier persona pueda verificar cada parte del ejercicio realizado.

En el preanálisis se realiza la selección de los documentos mediante dos pasos, determinación del universo documental y constitución del corpus. Es aquí donde se verifica la pertinencia del contenido de las entrevistas mediante la comparación con los resultados obtenidos del análisis exploratorio (ver tabla 6.22, 6.23) y la selección final de aquellas entrevistas que mencionan los temas de ciudadanía, participación y participación ciudadana (ver tabla 6.24). Luego se determinan los objetivos (ver tabla 6.26), las unidades de registro (ver tabla 6.27) y, se termina este primer paso, con la preparación del material, es decir, con la transcripción de las entrevistas a analizar.

La explotación del material incluye las tareas de codificación y categorización, la primera es la selección de aquellas unidades de registro que contengan núcleos de sentido respecto a la participación (ver tabla 6.28) y la segunda es jerarquización de los códigos de acuerdo al tipo de información que se requiere para el análisis. En este caso se construyeron ámbitos que contienen información relevante del contenido del mensaje y las condiciones de producción del mensaje (ver tabla 6.29).

Finalmente, se realiza el tratamiento de los resultados obtenidos y la interpretación de los datos. En este caso hemos realizado un primer ejercicio donde resumimos la información entregada por las personas entrevistadas manteniendo esta descripción como representación lingüística de los elementos democráticos más relevantes que ellos identifican. Pero luego se realiza una verificación de la importancia asignada a ciertos elementos mediante la aplicación de un índice de relevancia que incorpora el contexto de producción del mensaje, las co-ocurrencias y el sentido respecto al concepto de participación. (ver tabla 6.42 y mapa de red 6.13)

Previo al desarrollo de este ejercicio hemos tenido que definir cuál sería el tipo de análisis y los parámetros para trabajar con los datos. En este caso, luego de una intensa revisión bibliográfica se llegó a la conclusión de que el análisis más adecuado a nuestros objetivos era el análisis de las relaciones con parámetros cualitativos de los datos.

(Bardin, 2002) (ver tabla 6.16) que denominamos análisis de contenido temático – cualitativo.

Este análisis nos permite dos cosas, primero, seguir escudriñando en temas nuevos respecto a la participación, por ello nos hemos decantado por una codificación que utiliza el tema (núcleos de sentido) como unidad de registro, ya que nos permite captar amplios campos semánticos, cuestión que queda limitada al construir categorías de palabras con anterioridad. Segundo, como muchos de los elementos que en principio son desconocidos, la utilización de parámetros cualitativos nos permite describir con mayor profundidad mediante inferencias obtenidas de las relaciones que se establecen entre el concepto y las variables de producción y de contexto del mensaje. Es una decisión metodológica que busca eliminar la posibilidad de excluir elementos relevantes que sean desconocidos al inicio del ejercicio.

Los resultados obtenidos son una descripción detallada de los elementos democráticos más relevantes relacionados a la participación en el marco del movimiento social 15M, que luego fueron analizados mediante un ejercicio de contraste con el marco teórico de la investigación, permitiéndonos así identificar un perfil concreto de participación.

Paralelo a este segundo ejercicio, a medida que seguíamos avanzando en el cuerpo teórico de la investigación, se identifican los Planes Territoriales Parciales de Cataluña como un buen ejemplo de planes que incorporan las problemáticas de desigualdades. En esta caso mediante la identificación de disparidades entre territorios, entre el área Metropolitana de Barcelona y las comarcas interiores de Cataluña, que tienen consecuencias en el nivel de renta de las personas, en el envejecimiento de su población o el despoblamiento del territorio. (Jaume Font y Pujadas, 2014: pág. 76)

Pero además, a medida que fuimos recopilando información descubrimos que estos planes emergen en un contexto muy particular de voluntad política que busca dar solución a estas disparidades mediante un ejercicio de planeación integral que incorpora tres ámbitos básicos para el desarrollo del territorio, a saber: el sistema territorial de espacios abiertos, el sistema de asentamientos y el sistema de infraestructuras de movilidad.

Esto por una parte, por otra, los Planes Territoriales Parciales de Cataluña se describen como instrumentos innovadores en términos de incorporar la participación ciudadana en

el proceso de elaboración (Nello, 2012), donde el Govern menciona expresamente el deseo de que la elaboración de los planes se realice con procesos de participación que integren “la máxima participación del conjunto de agentes socioeconómicos y de la ciudadanía en general.” (Decreto 142/2005)

Finalmente, también influye en la elección de estos planes la obligación por decreto de realizar un informe de participación ciudadana para su aprobación, lo que nos da la oportunidad de utilizar un documento base para el análisis comparativo entre planes. Por tanto, todos estos argumentos en conjunto nos permiten resolver el segundo objetivo específico de la investigación.

Respecto al tercer ejercicio metodológico, sobre la evaluación de los planes territoriales, debemos mencionar que para llegar a definir la forma de evaluarlos hemos tenido que realizar un balance entre la información que nos entregaban los informes de seguimiento y los requerimientos mínimos que necesitábamos para llegar a construir un perfil general sobre el proceso de participación implementado en cada plan.

Para ello hemos utilizado la información del capítulo cuarto de la investigación en donde se describen diferentes experiencias en términos de evaluación de la participación ciudadana, ya sea mediante el establecimiento de ciertos criterios relevantes para el análisis, sobre todo siguiendo la estela de Arnstein (1969) y su “escalera de participación” que permite establecer diferentes niveles de “profundidad” o “intensidad” de la participación (Espinoza, 2009) (IAP2, 2014) (Orrego, 1995) (Scott, 1998), o mediante procesos mucho más completos que buscan evaluar todos los ámbitos (incluido el contexto) de la participación (Anduiza y De Maya, 2005) (OLDP, 2006) (Parés, 2009) (Parés y March, 2013).

Se decidió, en base a los recursos de información que nos entregaban los informes de participación, que lo más adecuado era establecer unos criterios de evaluación según ámbitos de participación como los descritos por Díaz Aldret (2017), Font y Blanco (2001) o Galais, Navarro y Fontcuberta (2013). Pero para ello era necesario cumplir unos mínimos que nos permitieran llegar a la construcción de un ejercicio que fuera relevante para el análisis, estos mínimos son:

- a) Contar con información que nos permita conocer la “intensidad” de la participación, según la escala de cinco niveles del IAP2.

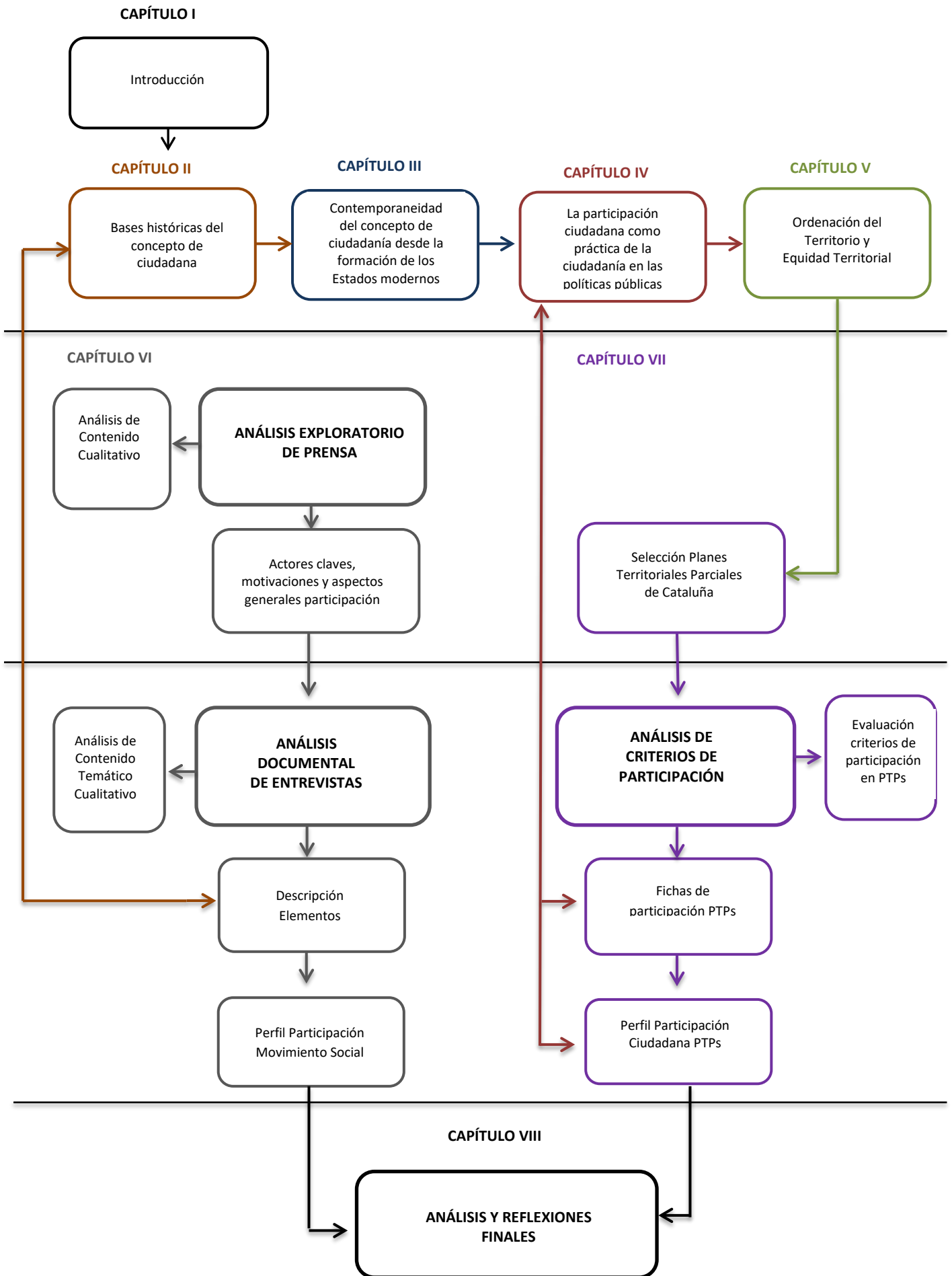
- b) Contar con información que nos permita conocer aspectos relacionados a quienes participaron, respecto a la base de la participación, siguiendo a Gomà y Font (2001).
- c) Contar con información sobre el ámbito de la información, la fase del plan, siguiendo las reflexiones de Gómez Orea (2013) y Galiana y Vinuesa (2010).
- d) Y, contar con información sobre las consecuencias de la participación, siguiendo a Manero y Molina (2014) sobre el concepto de “disonancia” en la planeación.

Con todo, la información que hemos obtenido de los informes de participación efectivamente nos ha permitido evaluar estos cuatro criterios, aunque en algunos casos se ha dado ausencia de información. Sin embargo, a pesar de ello se ha realizado una ficha para cada plan territorial que contiene información general de identificación del plan y una ficha de participación que contiene la información más relevante para estos criterios y la evaluación de los criterios.

Los resultados obtenidos han sido analizados plan por plan y luego de forma transversal según cada criterio, mediante el contraste con la información del marco teórico de la investigación, llegando a la construcción de un perfil general sobre el proceso de participación que se ha implementado en la elaboración de los Planes Territoriales Parciales de Cataluña.

Finalmente, el último ejercicio metodológico que se ha realizado en una primera parte corresponde al análisis de todo el ejercicio metodológico, sobre todo respecto a los resultados obtenidos de estos dos perfiles de participación, en contraste con el marco teórico de la investigación. Y en la segunda parte, corresponde al análisis del perfil de participación de los procesos de participación de los planes territoriales a la luz de los elementos democráticos del movimiento social 15M.

Figura 1.1: Esquema de la metodología general de la tesis.



## 1.4 Estructura de la tesis

La presente tesis doctoral está compuesta por ocho capítulos que contienen todo el recorrido de la investigación, desde la introducción, pasando por el marco teórico de referencia, los ejercicios metodológicos y terminando en las conclusiones. La división de los capítulos es: el capítulo I contiene la introducción, los capítulos II- III, IV y V contienen el marco teórico de referencia, los capítulos VI y VII contienen los ejercicios metodológicos y el capítulo VIII contiene las conclusiones. Cada capítulo está formado por sub apartados que agrupan el análisis por temas, ya sea el de las reflexiones bibliográficas como de la práctica metodológica.

El **capítulo primero** contiene todos los aspectos que nos ayudan a comprender el desarrollo de la investigación, como la justificación del tema que nos hemos propuesto investigar y su pertinencia al contexto social, los objetivos generales y específicos que se persiguen, la descripción del método utilizado en cada ejercicio metodológico y la estructura que contiene la explicación de los componentes de la tesis.

El **capítulo segundo**, que hemos denominado “Bases históricas del concepto de ciudadanía”, contiene un detallado recorrido histórico del concepto de ciudadanía desde la *polis* griega hasta llegar a la formación de los Estados modernos, previo a la Revolución Francesa. Debemos destacar que hemos considerado la inclusión de este tema en la investigación porque desde la propia experiencia en temas de participación ciudadana (tesis de licenciatura) sabíamos que todos aquellos conceptos relacionados a la participación son muy manidos. Por tanto, ante la desconfianza de las definiciones más institucionalizadas se decidió escoger el camino más largo de reconstrucción del recorrido conceptual. Decisión afortunada porque ha sido un capítulo fundamental para analizar los elementos democráticos que emergieron luego en el primer ejercicio metodológico del movimiento social 15M.

Este capítulo comienza con el “Discurso de Pericles” ya que se considera que es el primer registro de un relato histórico sobre el concepto de ciudadanía, que sucede justamente en la *polis* griega. Luego se describen las ideas centrales sobre la función y características de los ciudadanos desarrolladas en la *polis* griega a partir de los filósofos Platón y Aristóteles. Posteriormente nos hemos adentrado en la Edad Media en donde el concepto de ciudadanía tiende a desaparecer. Y, finalmente, hemos llegado a la entrada



de la Edad moderna con las principales descripciones del contrato social y el retorno de la figura del ciudadano mediante la exposición de las ideas centrales de Maquiavelo, Tomas Hobbe, John Locke y J.J. Rousseau.

El **capítulo tercero**, que hemos denominado “Contemporaneidad del concepto de ciudadanía desde la formación de los Estado Modernos”, contiene la continuación del recorrido conceptual que habíamos iniciado en la *polis* griega, pero que en este caso se integra al marco de la formación de los estados democráticos que conocemos en la actualidad. En este capítulo, en primer lugar, nos hemos centrado en describir la relación que se establece entre el concepto de ciudadanía y la evolución en el reconocimiento de los derechos, desde los derechos civiles, pasando por los derechos políticos y llegando a los derechos sociales y DESC.

Luego continuamos con el análisis de la relación del concepto de ciudadanía, pero ahora con el sistema democrático, como reflejo del constructo de dos corrientes políticas tradicionales que han dominado en los Estados modernos, ya sean el republicanismo y el liberalismo. En este punto también hemos descrito la emergencia del deliberalismo como respuesta a la tensión entre estas dos primeras corrientes políticas.

Finalmente, hemos terminado el capítulo con una descripción del concepto de ciudadanía que escapa a todo el marco del derecho y del sistema democrático anterior, localizándonos en el contexto inmediato de las personas. Desde aquí nos hemos adentrado en los procesos de socialización, de construcción de identidad y de sentido de pertenencia. Luego también se ha explicado el concepto de “capital social” que emerge como un intento de institucionalizar los aspectos de la participación que emergen de este ámbito más próximo a las personas. Hemos terminado el capítulo con algunas reflexiones sobre el concepto de ciudadanía a partir de las diferencias que fuimos descubriendo.

El **capítulo cuarto**, que hemos denominado “La participación ciudadana como práctica de la ciudadanía en las políticas públicas”, contiene una descripción de cómo se ha ido integrando la participación de la ciudadanía en las decisiones del ámbito público, localizando los inicios de esta práctica.

Luego continuamos este capítulo centrándonos en una de las principales discusiones acerca de la participación ciudadana en nuestros días, los objetivos que se persiguen

cuando se realiza una convocatoria de participación ciudadana, es decir, si esta tiende hacia la participación menos intensa de tipo consultiva o si tiende hacia la participación más intensa de tipo deliberativa.

Continuamos con la descripción de los mecanismos de participación que más se utilizan en el ámbito de los gobiernos locales en Europa y España. Luego se describen propuestas de evaluación de la participación ciudadana que nos permiten clasificar las prácticas utilizadas según intensidad, extensión o contexto de la participación. Finalmente, terminamos este capítulo con la descripción de la situación actual de la participación ciudadana en el ámbito de la ordenación del territorio en España.

El **capítulo quinto**, que hemos denominado “Ordenación del Territorio y Equidad Territorial” está dedicado a describir todos aquellos aspectos relacionados a la práctica de la ordenación del territorio, los principales instrumentos, los principios, las escalas, la normativa, etc. Pero además nos hemos focalizado en la descripción de la “equidad territorial” como uno de los principales objetivos de la ordenación, en este sentido era necesario esta descripción para entender que cuando queremos mejorar los instrumentos de ordenación del territorio esto necesariamente tendrá un efecto positivo sobre los objetivos de equidad.

Hasta aquí, estos cuatro últimos capítulos están destinados a la discusión teórica de todos aquellos conceptos que son utilizados en la investigación. Ahora bien, a medida que se va avanzando en la construcción del marco teórico vamos reafirmando el carácter funcional de concepto de ciudadanía y por ende de la participación ciudadana, por ello se consideró que el punto histórico de movimiento social vivido en España en los últimos años era una oportunidad única para anclar el conocimiento sobre el concepto de participación aquí recolectado. De tal forma que comenzamos la praxis metodológica con un ejercicio de análisis de los elementos democráticos más importantes que fueron descritos por actores claves del movimiento social 15M.

El **capítulo sexto**, que hemos denominado “la exigencia de una nueva práctica de participación ciudadana, experiencia del movimientos social 15M” reúne dos ejercicios metodológicos, un análisis de contenido cuantitativo y un análisis de contenido temático-cualitativo. El primero tiene como función “explorar” en los medios de prensa

el contexto del movimiento social, para así obtener una primera idea sobre los elementos que lo conforman.

Luego, con esta misma información, hemos verificado la pertinencia del contenido del documental “conversaciones. 15M.cc” en donde analizamos con una mayor profundidad los elementos democráticos más importantes descritos por actores claves del movimiento social 15M. Como resultado hemos obtenido una descripción detallada de los elementos democráticos más importantes que giran en torno al concepto de participación y que emergen tanto de la práctica como de la reflexión que se dio en el marco de movilización social.

El **capítulo séptimo**, que hemos denominado “Constatación de las prácticas de participación ciudadana en la ordenación del territorio, experiencia de los Planes Territoriales Parciales”, contiene la descripción del ejercicio de evaluación de algunos criterios de participación, los más importantes, que nos permiten construir un perfil global sobre las prácticas utilizadas en la elaboración de los planes territoriales. Con esta información hemos podido realizar un análisis reflexivo sobre las diferencias entre el perfil de participación demandado en el movimiento social y el perfil de participación al que se orientó el proceso de elaboración de los planes territoriales.

El **capítulo octavo**, que hemos denominado “Reflexiones finales a modo de conclusión”, contiene las conclusiones de toda la investigación, de los ejercicios metodológicos, del contraste de la teoría con los ejercicios metodológicos y especialmente se incluyen reflexiones sobre la gobernanza en el ámbito de la ordenación del territorio.

Para terminar esta presentación, sólo decir que en el ejercicio teórico y metodológico que aquí se expone se ha realizado un gran esfuerzo por unir en la praxis teórica y metodológica los conocimientos desde distintos ámbitos académicos, por una parte, desde la sociología como formación profesional, y por otra, desde la geografía como alumna de doctorado. Por tanto, siempre se ha buscado mediante esta investigación ratificar la multidisciplinariedad de las investigaciones que se acercan a la realidad social, consolidando la práctica multimétodo y respondiendo a los grandes desafíos de contexto, centrándonos especialmente en los aportes que se pueden realizar desde el ámbito de la geografía.

## **CAPÍTULO II: Bases históricas del concepto de ciudadanía**

---

2.1 Origen y evolución del concepto de ciudadanía en la *polis* griega

2.2 El declive de la ciudadanía en la Edad Media

2.3 El retorno del ciudadano a partir del contrato social



## **CAPÍTULO II: Bases históricas del concepto de ciudadanía.**

### **2.1. Origen y evolución del concepto de ciudadanía en la *polis*<sup>2</sup> griega.**

Cuando hablamos de ciudadanía nos referimos a un concepto cambiante (Dubet, 2003) (Dahrendorf, 1997) (Landau, 2008) (Perissé, 2010) cuyos vínculos entre política y sociedad hacen que a lo largo de su recorrido histórico se vayan generando diferentes definiciones que provienen de distintos ámbitos de la sociedad, éstos últimos productos de los contextos sociales que rodean a la construcción del concepto. De tal forma, que dichas construcciones conceptuales responden a intenciones contextuales que nos permiten entender las variaciones que lo definen como concepto cambiante. Pero además, podemos agregar que es un concepto estratégico respecto a las relaciones que en este recorrido ha establecido con el Estado, con la formación de la democracia y últimamente con el mercado.

Es preciso destacar que se habla de ciudadanía y de ciudadano sin distinción a pesar de que no corresponden al mismo nivel semántico. Aunque los dos conceptos provienen de la palabra latina *civitas*<sup>3</sup>, y por tanto comparten la misma procedencia etimológica, se refieren a cosas distintas. Según Francisco Lizcano (2012)<sup>4</sup> existen dos campos semánticos que diferencian a los conceptos, por un lado está “el referido a la pertenencia a una colectividad – cuando no también a las características que implica dicha pertenencia” y por otro lado está “la actitud o el comportamiento que deben tener los integrantes de tal colectividad por el hecho de pertenecer a ella” (Lizcano, 2012, párrafo 4). De tal forma, que el concepto de ciudadano corresponde al primer caso, y el concepto de ciudadanía corresponde al segundo caso.

Pero también podemos hablar de una segunda clasificación que surge del sentido que le asignemos al concepto, ya sea en sentido amplio o en sentido restringido. Para entender esta clasificación Lizcano (2012) utiliza las definiciones de la Real Academia Española

---

<sup>2</sup> “La polis fue la unidad social última del antiguo mundo griego: el nombre (...) designó primeramente la fortaleza construida en lo alto de la montaña o la colina y se extendió después al conjunto de los edificado al pie de ella (*asty*). A tal centro de la población vinieron a someterse a incorporarse después las aldeas circunvecinas. El vínculo original de los que constituyeron la polis debió de ser tribal, de sangre o parentesco (...). Pero, en Atenas y en otros sitios, al correr del tiempo y sus azares, sintieron los ciudadanos la comunidad de habitación y de vida como rasgo capital de su unión.” (Platón, traducido por Pabón y Fernández - Galinao, 2013: pág.1)

<sup>3</sup> De esta palabra latina también proviene la palabra ciudad en español.

<sup>4</sup> Realiza un estudio comparativo sobre ciudadano, ciudadanía y civismo, tomando como referencia tres diccionarios de la lengua y ocho obras lexicográficas especializadas.

de la Lengua en donde se habla en “sentido amplio” sobre aquella definición de ciudadano que correspondería a la persona “natural o vecino de una ciudad” y en “sentido restringido” al “habitante de las ciudades antiguas o de estados modernos como sujeto de derecho político y que intervienen ejerciéndolo en el gobierno del país”. (DRAE, 2015) La principal diferencia entre ambas radica en que la definición se restringe cuando se enuncian las características que deben tener los habitantes para llegar a ser ciudadanos. (Lizcano, 2012).

Para el objeto de la presente investigación se ha utilizado el concepto de ciudadanía como punto de partida de este recorrido histórico, aunque la mayoría de las veces se incorporan aspectos del ciudadano, esencialmente porque el concepto de ciudadanía, sin miedo a equivocarme, es una especie de trasfondo ideológico que da origen a las distintas definiciones de ciudadano o condiciones que debe cumplir un ciudadano. Debo precisar, que al igual que el concepto de ciudadanía, el concepto de ciudadano responde a variaciones contextuales e históricas que tienen importantes consecuencias sobre todo en los ámbitos de la participación ciudadana y en los objetivos de la participación, cuestiones fundamentales en nuestros tiempos y que sustentan el interés de la presente investigación.

Según Hannah Arendt (2005), todo nuestro vocabulario democrático, junto con la concepción o construcción de la ciudadanía y del ciudadano, proviene de las *polis* griegas primero, y la *res pública* romana después<sup>5</sup>. Sobre todo del primero, ya que de ahí surgen los conceptos aristotélicos (Aristóteles, s.f.) del *zoon politikón*, animal social o político, el *bíos politikós*, vida dedicada a la polis (Arend, 2005) (Borisonik y Beresñak, 2012) (Correia, 2009) (Martínez Barrera, 2008) y *areté politiké* o virtud ciudadana (Arend, 2005) (Benítez, 2005) (Jaeger, 2007).

Estos tres conceptos aristotélicos son la base práctica y conceptual de la ciudadanía y ayudan a configurar las diversas formas de lo que hoy conocemos como sujeto participativo, contexto de la participación y cualidades de este sujeto que permiten determinar los objetivos de la participación.

---

<sup>5</sup> Cronológicamente, primero tenemos la construcción de la Democracia ateniense desde principios del siglo V a.C. hasta finales del siglo IV a.C., luego se produce la consolidación de la República Romana desde el siglo IV a.C. al III a.C.

Por ello, es habitual que muchos autores retomen las ideas de Aristóteles, ya sea para continuar en la misma línea de pensamiento o para crear nuevas líneas argumentativas. Así, por ejemplo, Max Weber (2002) menciona el *homo politicus* como el primer ciudadano antiguo, en contraposición al *homo oeconomicus* de la edad media (p. 1035), o el *bíos politikós* que retoma Arendt en la *vita activa*, mencionando que en su significado original es la “vida dedicada a los asuntos públicos y políticos” (2005, pág.39), o, por último, las discusiones de Agamben en su “*Homo sacer*” en donde cuestiona los argumentos de Arendt o Foucault sobre la importancia del espacio de la vida desnuda (*zoe*) y el espacio político (*bio*), en donde el segundo invade el espacio del primero como expresión máxima del poder en la vida moderna (Correia, 2009, pág.2).

Con todo, podemos decir, que es imprescindible realizar un recorrido por los principales autores que caracterizaron a la Atenas democrática y que son la fuente de todo nuestros elementos democráticos al día de hoy, como dice Benítez (2005) son fundamentales para entender al ciudadano en la actualidad.

Por tanto, comienzo este recorrido histórico describiendo el origen y posterior evolución del concepto de ciudadano en la *polis* griega, retomando para ello el primer registro escrito que se conoce sobre la idea del “buen ciudadano” en el conocido “Discurso de Pericles”, logrando así el primer acercamiento analítico a la construcción del concepto que nos devela las limitaciones en la concreción de una definición única debido esencialmente a las diferentes interpretaciones de la realidad contextual que en él se expresan.

Luego continuamos con Platón, como uno de los filósofos más importantes que en su obra “La República” resitúa al ciudadano de la democracia ateniense dentro de un orden legal que trata de limitar los vicios de este sistema de gobierno, del cual era un firme detractor y corrector, centrándose en aspectos como la formación para el ciudadano y la importancia de la virtud como objetivo de ella.

Posteriormente, nos enfocamos en los aportes de Aristóteles, que siendo discípulo de Platón, mantiene el lenguaje de los elementos políticos de la sociedad, pero que desarrolla importantes elementos diferenciales desde donde podemos entender la evolución posterior del *zoon politikón*, la *bios politikós* y al *areté* ciudadano, éste último a partir de la importancia de la *praxis* y el *lexis*.



Una vez entendido el contexto político y filosófico que dio origen a la figura del ciudadano como elemento central de la ciudad en la *polis* griega, continuamos este recorrido histórico con la entrada en la Edad Media y la decadencia en la importancia de la figura del ciudadano. Esto debido a los cambios en el contexto, específicamente me refiero al avance del cristianismo, junto con la era feudal y monárquica.

Finalmente, terminamos el recorrido histórico con el retorno de la figura del ciudadano a partir de las reflexiones previas a la formación de los Estados modernos que realizan autores como Maquiavelo, Hobbe, Locke y Rousseau. Todos ellos reflejaron en sus obras necesarios cambios para corregir un sistema monárquico viciado, ya sea desde el “buen gobierno” estratégico, desde la importancia de la construcción de un “poder absoluto” o la construcción de un “cuerpo legislativo” como herramienta de equilibrio. Con todo, a partir de estos autores podemos entender cuáles son los elementos que sustentan la figura del ciudadano en este nuevo escenario de Estado y sociedad civil.

### *2.1.1 Pericles, el primer relato histórico sobre el concepto de ciudadanía.*

Comienzo esta mirada histórica con el “Discurso Fúnebre de Pericles”, pronunciado en Atenas, en el 431 a.C., durante el funeral en honor a las víctimas de la guerra contra Esparta. Aunque el discurso fue pronunciado por Pericles<sup>6</sup>, lo conocemos al día de hoy por el relato que de él hizo Tucídides<sup>7</sup> muchos años después cuando Atenas ya había sido derrotada<sup>8</sup>. Por ello Arbea (1989 en Tucídides, s.f.) dice:

*“...más que el discurso fúnebre de Pericles a los caídos durante el primer año de guerra, éste es el discurso fúnebre de Tucídides a la Atenas vencida que, aunque humillada en su derrota, se levantaba ya como un paradigma universal su cultura cívica.”* (Arbea, 1989 en Tucídides, s.f.)

---

<sup>6</sup> Fue pronunciado por Pericles dos años antes de terminar su gobierno, que se extendió desde el 461<sup>a</sup>.C. al 429 a.C. Se dice que fue, junto con Solón y Clístenes, uno de los fundadores de la democracia, al cimentar durante su mandato, en la Edad de oro de Atenas, los ideales democráticos occidentales que hasta el día de hoy perviven en nuestra sociedad. (Benítez, 2005)

<sup>7</sup> Tucídides, fue un militar griego que fracasó en sus campañas bélicas y que por ello fue desterrado. Durante éste período de destierro se hizo historiador, y entre sus obras más importantes está la “Historia de la Guerra de Poloponeso”. Tucídides es descrito como un escritor literario en prosa que relata sucesos importantes de la época a partir de una cantidad de hechos significativos (Macía, 1989: pág. 1). De ahí que a veces se considera que dicha selección de hechos no representan la realidad, sino más bien la percepción particular del escritor respecto a lo que describe, por lo cual sus escritos no serían una fiel descripción de esa realidad. Sin embargo, quien fundamente la crítica al discurso a partir de éste último punto, estaría negando la importancia que tienen las personas y los relatos como parte de los mismos contextos, la descripción del historiador es una de las líneas argumentativas que nos permite conocer la ubicación desde donde se realiza la mirada descriptiva, cuestión fundamental para entender su construcción.

<sup>8</sup> 404 a.C. (Benítez, 2005)

El “Discurso Fúnebre de Pericles” es una obra fundamental en la historia de Atenas y en la construcción del concepto de ciudadanía (Arbea, 1989 en Tucídides, s.f.) (Benéitez, 2005) (Giner, 2000) (Hermosa, 2014) (Jaeger, 2007) (Perissé, 2010) (Struve, 1988), ya que representa la primera constancia escrita que se tiene de nuestra historia cívica, lo que nos permite ubicar su origen en la antigua Grecia.

Según Benéitez (2005) el discurso expresa la idea fundamental de que los hombres deben “servir de ejemplo para Grecia, ejemplo de prestigio y fama para generaciones futuras” en lo que Tucídides denomina “La escuela de Hélade”<sup>9</sup> (Benéitez, 2005) (Jaeger, 2007) (Tucídides, s.f.) . En el se menciona que los hombres tienen un buen conocimiento de las cuestiones públicas, y en la vida cotidiana pueden ocuparse tanto de ellas como de sus asuntos privados. Las acciones de los hombres para con la ciudad, prestando servicio público, son fundamentales en su engrandecimiento, lo que contribuye a que sea un modelo de ciudad ante otras ciudades. Así lo describe Pericles:

*“...diré que nuestra ciudad, tomada en su conjunto, es norma para toda Grecia, y que, individualmente, un mismo hombre de los nuestros se basta para enfrentar las más diversas situaciones, y lo hace con gracia y con la mayor destreza (...) lo demuestra el poderío mismo que nuestra ciudad ha alcanzado gracias a estas cualidades (...) Combatiendo por tal ciudad y resistiéndose a perderla es que estos hombre entregaron notablemente sus vidas”* (Tucídides, s.f.)

Pericles destaca la superioridad de la ciudad de Atenas sobre otras ciudades, pero sobre todo respecto a la construcción de un sistema político democrático, regido por normas y costumbres que permite la libertad de todos los individuos. Sin embargo, el término libertad utilizado en el discurso se puede considerar un eufemismo que tiene por intención no referirse directamente a las consecuencias de someterse al enemigo y por ende, cambiar a un sistema oligárquico de gobierno.

También destaca la importancia del servicio público como fuente para la permanencia de esta gran ciudad, las cuestiones particulares quedan en un segundo plano, ya que la vida en la ciudad es la única fuente de progreso de la cultura humana, destacando la regulación del ocio, el bienestar material o el cultivo de las artes y la belleza. En el discurso político griego existe un “lugar común”, y éste estaría representado por el buen ciudadano como “amante” de la polis. Es en el marco de este servicio público donde

---

<sup>9</sup> En referencia a la cultura helena destacada por las innovaciones políticas y culturales de la Grecia clásica.

Pericles se refiere a los hombres que dieron su vida en la batalla, expresando lo siguiente:

*“...al entregar cada uno de ellos la vida por su comunidad, se hicieron merecedores de un elogio imperecedero y de la sepultura más ilustre. Esta, más que el lugar en que yacen sus cuerpos, es donde su fama reposa, para ser una y otra vez recordada, de palabra y de obra, en cada ocasión que se presente.”*  
(Tucídides, s.f)

Sin embargo, Según Catsigyanis (2015) la intención de Pericles en el discurso “no es sólo polemizar con los enemigos de la guerra, los espartanos, sino también con los enemigos políticos dentro de Atenas”, ya que los habitantes de Atenas se encuentran en un momento de descontento<sup>10</sup> por las consecuencias de la guerra, momento aprovechado por la oligarquía para socavar las ideas de la democracia, señalándolas como las responsables del sufrimiento de la población. Por tanto, el discurso surge como una forma de cristalizar las ideas del sistema democrático junto con el hacer y el disfrute de sus ciudadanos, disminuyendo así el descontento existente en la población.

En consecuencia, existe un discurso y al menos tres líneas interpretativas que describen las intenciones vertidas en el (Pabón y Fernandez en Platón, 2013). La primera y más simple, un elogio y reconocimiento a los hombres que han dado su vida por un Estado que permite una perfecta sincronía entre los ciudadanos y su hábitat. La segunda, que el discurso busca construir un sentimiento de patriotismo como respuesta a las agresiones externas sufridas por Grecia durante la época. Y, tercero, que el discurso busca construir una conciencia colectiva que le permita ser permeable a las ideas de cambio que se puedan producir al interior de la ciudad.

Lo interesante de todo lo anterior, es que de acuerdo a cada línea interpretativa podemos deducir las cualidades más relevantes que debiera tener un buen ciudadano. En el primer caso, el ciudadano es una parte fundamental en el sistema democrático a partir de su participación en el servicio público. En el segundo caso, se refiere al grado de compromiso que debe tener, en donde la muerte en servicio público es el nivel máximo,

---

<sup>10</sup> Según Catsigyanis (2015) “El historiador Claude Mossé en su libro “Historia de una democracia: Atenas” sostiene que hacia el año 431 a.C. circuló en Atenas un panfleto de autor desconocido que describía al régimen ateniense como un régimen que favorecía a los malvados y a sus intereses y que perjudicaba especialmente a los hombres de bien (...) de ésta manera comenzó a elaborarse una propaganda que reclamaba la vuelta a la antigua constitución y que se rehusaba a aceptar la soberanía del pueblo, es decir, se declaraban adversarios del principio de la democracia.” (Claude Mosse, «Historia de una democracia, Atenas», editorial Akal, 1987. En Ioana Catsigyanis, «La dimensión polémica del “Discurso Fúnebre” de Pericles», 2015)

reafirmando un patriotismo incondicional. Y, en el tercer caso, exige un ciudadano con un nivel de vigilancia o control constante dentro de las propias fronteras, sobre todo respecto a las disensiones sobre el sistema de gobierno imperante.

Así y todo, pareciera ser que este punto de partida de lo que se entendía por ciudadano en la Grecia clásica refleja, desde ya, las limitaciones del concepto en la actualidad, sobre todo en la construcción de un sentido único. Sin embargo, es pronto para sacar conclusiones sin antes terminar este recorrido histórico.

### *2.1.2 Platón y los límites de la ciudadanía.*

Entre los años 385 y 371 a.C. Platón escribe “La República”, que él mismo define como una remedio para los Estados enfermos (Platón, 2013). En ella describe los diferentes Estados que se van sucediendo según el grado de degradación de estos, desde la timarquía a la oligarquía, desde la oligarquía a la democracia, y, finalmente, desde la democracia a la tiranía. Conoce muy bien los dos últimos sistemas por experiencia personal, ya que vive en Atenas donde se gobierna por medio de la democracia y viaja a Siracusa donde existe una tiranía.

No debemos olvidar que la democracia ateniense se desarrolló desde el siglo V a.C.<sup>11</sup> hasta la hegemonía de Macedonia en el 322 a.C.<sup>12</sup>, consigue su mayor esplendor durante el gobierno de PERICLES, entre el 461 a.C. al 429 a.C., luego de éste período comienza su caída. Por ello debemos situar a Platón en el punto en que el sistema democrático, asediado continuamente por la oligarquía, no logra satisfacer a una población fuertemente castigada por la guerra. A ello sumamos que Atenas vive continuos cambios sociales producto de los distintos ensayos democráticos y de la desigual estructura social de la población, pasando de democracias a tiranías<sup>13</sup> o de revoluciones a democracias<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Se inicia con la constitución de SOLÓN en el 591 a.C.

<sup>12</sup> En este año fueron derogadas las instituciones democráticas, terminado así con la polis clásica de Atenas. Entre los hechos que marcan la caída de la polis está la muerte de Sócrates en el 399 a.C., la guerra del Peloponeso del 431 al 404 a.C. y la definitiva caída de Atenas en la batalla de Queronea, por Filipo de Macedonia, en el 338 a.C.

<sup>13</sup> Por ejemplo, luego de la constitución de SOLÓN en el 591 a.C. se instaura la Tiranía de PISISTRATO y sus hijos desde el 561 a.C. al 511 a.C. (Benítez, 2005: pág.4). Hay que destacar que la tiranía no se refiere a un gobernante despótico sino más bien a quien llega al poder utilizando la fuerza.

<sup>14</sup> Después de la revolución de los 400, en el 411 a.C. al año siguiente cambia por el gobierno de los 5.000, en el 410 a.C. (Benítez, 2005)

Por ello Platón, cree que el mejor sistema de gobierno es la aristocracia, siendo un firme opositor de la democracia, en lo que algunos han dicho que es el reflejo de su pertenencia a una casta, o el reflejo de la insatisfacción del sistema donde vive, o porque a su amigo y mentor Sócrates<sup>1516</sup> es condenado a muerte por un tribunal de la democracia ateniense (Platón, 2013). De cualquier forma, y como consecuencia, se refiere a la democracia de la siguiente forma:

*“Si la democracia, se entiende como forma de estado en que el demo o pueblo es dueño de sí mismo, su concepción resulta irrealizable, absurda y ridícula: porque el que es dueño de sí mismo es también esclavo de sí mismo, y en ello se hacen coincidir en un mismo ser dos posiciones distintas, opuestas e irreductibles (...) Entonces la democracia no puede ser el régimen, en que el poder es ejercido por el pueblo ni por su mayoría, sino el predominio alterno, irregular y caprichoso de las distintas clases y tendencias: más que régimen es una almáciga de regímenes en que todos brotan, crecen y se contrastan hasta que se impone alguno de ellos y la democracia desaparece”* (Platón, 2013).<sup>17</sup>

Las consecuencias anárquicas de la democracia, según Platón, tienen que ver con una idea de la democracia “hinchida” de libertad, en donde no todos los hombres tienen la capacidad para ocuparse de las cuestiones públicas, en clara oposición a lo que expresara anteriormente Pericles. Por consiguiente, él propone “La República” como sistema de gobierno que supere las limitaciones de esta democracia fallida, tomando un papel esencial la ciencia humana y ciudadana para quienes tengan que hacerse cargo de las cuestiones públicas, en lo que él llama “el principio de la técnica”, esto último, a partir de las ideas socráticas.

Según Platón, los griegos rompen con la idea de un Estado irreformable, a partir de la observación de su propio estado-ciudad. Producto de una idea primigenia, en donde existía una “identificación teórica de la ley estatal con la ley física” (Platón, 2013: pág. 9), al Estado se le asigna dicha cualidad, como la naturaleza misma, y como consecuencia, los hombres asumen una actitud pasiva ante este hecho. Sin embargo, los griegos revelan que “el hombre puede actuar sobre el Estado, cambiar su constitución y así su propia suerte en cuanto le parece más miserable y dolorosa” (Ibíd.), en lo que se puede describir como una “terrible revelación” que puede dar paso a la “teoría de la

---

<sup>15</sup> Según Platón, Sócrates realiza el verdadero arte de la política.

<sup>16</sup> “Sin duda, los contrastes vividos por Sócrates en épocas tan distintas debieron favorecer la profundidad de su pensamiento, al igual que la muerte de Sócrates en manos del Estado ateniense influiría de forma decisiva sobre el pensamiento de Platón” (Ortega Gutiérrez, 1999: pág.75)

<sup>17</sup> Fernández dice que la crítica de Platón se funda en la idea de que no existe la voluntad general del pueblo como más tarde lo planteara Rousseau.(en Platón, 2013: pág. 2)

fuerza” ante un Estado vulnerable a los “asaltos del egoísmo y el capricho” (Pabón y Fernández en Platón, 2013)

Pabón y Fernández mencionan que la construcción política de Platón no responde sólo a la contemplación de la realidad de su tiempo, sino a la “repugnancia” de las corrientes teóricas políticas de la época<sup>18</sup>. Platón, producto de la desconfianza, renuncia a la idea del ejercicio del poder por la misma sociedad, y dice que si no existe representación ni balanza de poderes, no queda otra cosa que “un cuerpo especializado de ciudadanos” que realicen las funciones directivas del Estado, éste “no se cansaba de advertir de la necesidad de un especial conocimiento para el desempeño de las funciones públicas” (Platón, 2013: pág.5).

Por tanto, propone que un reducido grupo de ciudadanos se encargue de la administración del Estado, dichos ciudadanos, para lograr una mayor eficacia en sus funciones, deben desligarse de la propiedad y la familia, y vivir en una comunidad en donde recibirían la instrucción necesaria para tal efecto. La comunidad propuesta por Platón es distinta a lo que conocemos al día de hoy por comunidad, ya que predomina la idea del sacrificio ante la idea del disfrute, es más, según Pabón y Fernández (en Platón, 2013) “está en franca oposición al comunismo moderno” (Platón, 2013: pág.14), semejante a una orden religiosa<sup>19</sup>.

La comunidad platónica estaría formada sólo por los guardianes del Estado, dejando fuera a todo el resto de la sociedad. Éstos últimos, según Platón, deben ser despojados de todos sus poderes políticos, en lo que él resume “todo para el pueblo, nada por el pueblo” (Ibíd.). A pesar de que Platón propone para la formación de los hombres una «teoría ideal de la vida humana que cada cual puede aplicarse a sí mismo», la «formación de los ciudadanos», finalmente, queda a cargo del Estado, descolgando así, la formación política de la comunidad, y entregándola a un Estado Republicano como

---

<sup>18</sup> Seguramente se refiere al surgimiento de los sofistas que de alguna forma dan un giro en el arte de la oratoria en donde ya no se persigue conocer la verdad, sino más bien, el discurso se transforma en utilidad. “la ausencia del *aidos* (intima vergüenza al realizar algo que conscientemente se sabe que está mal, que no se debería haber hecho), frente a la ley será lo que más critique Platón del movimiento sofista, ya que, para Platón, como para muchos otros educadores, la idea del *aidos* es fundamental dentro del mundo de la educación(...) Platón verá en el exceso de libertad el caldo de cultivo más adecuado para el pleno desarrollo de la desvergüenza y la desaparición de la fuerza educativa del *aidos*”(Ortega Gutiérrez, 1999: pág. 72)

<sup>19</sup> Pabón y Fernández dicen sobre Platón, que su falta de sentido de la vida familiar lo lleva a proponer cosas aberrantes, como la crianza de los hijos por la comunidad, que son separados de sus padres inmediatamente al nacer.(en Platón, 2013: pág. 14)

única vía que permite legitimar la fuerte relación entre educación y política que tanto caracterizó a la *polis* griega.

Es importante mencionar que el vínculo entre educación y política, en la *polis* griega, es un pilar fundamental para la permanencia del sistema democrático. Y Platón busca cambiar dicho vínculo al quitar soberanía a los ciudadanos, como una forma de corregir los errores de la democracia. Por una parte, propone disminuir el número de ciudadanos, ya que la formación estaría a cargo del Estado, y a ésta sólo accede un grupo reducido de personas. Y, por otra parte, intenta cambiar el objetivo de la educación, buscando reemplazar el *homo político* por un administrador del Estado, restando soberanía a dicho grupo<sup>20</sup>.

Ahora bien, en la democracia ateniense, como mencionaba antes, el vínculo entre educación y política es fundamental. Sin embargo, dicho vínculo, no logra escapar a una gran contradicción, al dejar fuera del sistema político a gran parte de la población, incluso en su momento más democrático<sup>21</sup>. Entonces lo que en principio es una herramienta democrática, es a la vez una herramienta de segregación. En palabras de Jaeger (2007) “la educación no es otra cosa que la forma aristocrática, progresivamente espiritualizada, de una nación” (pág. 23). Pabón y Fernández (en Platón, 2013) describen la educación en Grecia de la siguiente manera<sup>22</sup>:

*“La educación en los estados griegos se entendía como «formación del ciudadano», y se hacía por el Estado y para el Estado (...) Un par de años entre los dieciocho y los veinte eran allí considerados suficientes para la instrucción militar que precedía a la entrada en el pleno ejercicio de los derechos civiles”* (Platón, 2013: pág.16).

---

<sup>20</sup> Platón está absolutamente en desacuerdo con la idea del sorteo para la participación de los ciudadanos en las magistraturas: duda de las capacidades de las personas, sin la formación necesaria para ejercer dicha función, lo que en cierta forma tiene sentido. Sin embargo, no propone extender la formación sino que elitizarla aún más.

<sup>21</sup> Veremos más adelante que el objetivo de la educación se centraba en la *areté* o virtud de los hombres y que ésta, en un comienzo, se vincula a los grupos aristocráticos de la sociedad griega, pero que luego se democratizó llegando a ser un *areté politiké* que se extiende a todos los ciudadanos, cuyas condiciones de grupo también se habían extendido. Sin embargo, sigue dejando fuera a una parte importante de la población, sobre todo, debido a la estructura de clases que caracterizó a dicha sociedad.

<sup>22</sup> Fernández dice que a quien sigue Platón es a Pitágoras mencionando que “es el régimen higiénico e intelectual de la sociedad pitagórica de Crotón lo que él aplica a sus guardianes” (en Platón, 2013: pág. 16). Según Gustavo Bueno (1974) “Algunas ideas importantes de la Filosofía de Pitágoras estarían vinculadas con la estructura aristocrática de la Escuela (...): la idea del *Cosmos*, como orden jerárquico, el criterio de la «igualdad proporcional», característico de la oligarquía, frente a la «igualdad aritmética» de la democracia, la distribución según los méritos de Arquitas tarentino”(Bueno, 1974: pág. 119). Según el autor la aristocracia a la que se refiere en realidad tiene forma de plutocracia, es decir, de las personas de más dinero.

Respecto a la segregación de clases en Atenas, debemos recordar que en la Antigua Grecia se produce un “afianzamiento del régimen estatal de la democracia esclavista” (Struve, 1988: pág. 35) en donde los ciudadanos son una pequeña parte del total de la población,

*“Los partidarios de tal orden jurídico de la antigüedad otorgaban la denominación de “democracia” únicamente al régimen en el cual el poder superior era ejercido por la mayoría de los ciudadanos organizados en la asamblea popular. Hay que subrayar que el vocablo “ciudadanos”, en efecto, no se trata de la mayoría de la población, sino de la mayoría de los “ciudadanos”, dos conceptos que en la antigüedad no coincidían” (Ibíd.).*

La naturalidad de la estratificación social en Grecia permitía que se hablara de democracia aunque dicho sistema ignorara, aproximadamente, a tres cuartas parte de la población<sup>23</sup>, muy lejos de lo que en la actualidad veríamos como aceptable. Además se entregaba la condición de ciudadano a la parte que poseía los bienes suficientes para acceder a tal estatus (Struve, 1988), en una especie de “universalismo circunscrito” o “condicional” (Giner, 2008: pág. 2). También se habla de una “nobleza genealógica” a partir de los lazos de sangre y religiosos que constituyeron las primeras tribus atenienses (Benítez, 2005: pág. 6)<sup>24</sup>.

Los esclavos formaban parte de una realidad social incuestionable, incluso Rousseau los menciona como parte de la “vida armónica” de la ciudad de Atenas<sup>25</sup>, y destaca que la falta de libertad de los esclavos permite la libertad de los ciudadanos<sup>26</sup>:

*“Hay ciertas posiciones desgraciadas en las que la libertad no puede sostenerse sino a expensas de la de otro y en las cuales el ciudadano no puede ser perfectamente libre sin que el esclavo sea extremadamente esclavo” (Rousseau, 2012: pág. 90)<sup>27</sup>.*

---

<sup>23</sup> Según Struve “no existía la estadística entre los antigua griegos, razón por la cual, basándonos en las fuentes a disposición de la actual ciencia historiográfica, no es posible establecer con exactitud la relación numérica entre los grupos de la población (...) así y todo, al operar con todo tipo de datos indirectos (...) puede aseverarse que en el Ática y en Atenas los ciudadanos libres, mayores de edad, de sexo masculino (...) apenas si formaban, aún en los mejores tiempos, más del 20 al 30 por 100 de número total de la población. (Struve, 1988: pág. 35)

<sup>24</sup> A medida que fue avanzando en desarrollo de la democracia, se buscó ir eliminando la condición de la propiedad como acceso a la condición de ciudadano, lo que aumento las tensiones entre quienes defendían la democracia y quienes defendían la oligarquía.

<sup>25</sup> Entre los griegos (...). Habitaba un clima suave, no era codicioso, los trabajos estaban a cargo de los esclavos, su mayor cuidado, su principal objetivo era la libertad” (Rousseau, 2012: pág. 90)

<sup>26</sup> Aunque Rousseau se refiere a los esclavos de Esparta, podemos extrapolar su reflexión a la situación de Atenas, ya que el sistema esclavista en su filosofía sigue siendo el mismo en ambas ciudades.

<sup>27</sup> En el párrafo siguiente aclara que no quiere presumir de que deba haber esclavos y que no está de acuerdo con la esclavitud, pero que los modernos miramos la esclavitud cuando los sistemas democráticos representativos son el equivalente a la esclavitud que ahora nos asombra. (Rousseau, 2012: pág. 91)



Esta cosmovisión del mundo, en donde el esclavo es invisible a los ojos de la vida pública, trataron de cambiarla CLISTENES<sup>28</sup> y PERICLES<sup>29</sup> al menos un siglo antes de Platón. Ellos fueron, junto a SOLÓN, los gobernantes que cimentaron las bases de la democracia moderna, en su afán por conseguir la anhelada *isonomía*<sup>30</sup>, durante sus mandatos. El primero, instruyó que los nuevos ciudadanos fueran identificados por su origen y no por su clase social, como se hacía habitualmente. De tal forma, que “se llamaban por su nombre, seguido por el de su padre y el nombre del *demos* al que pertenecían” (Benítez, 2005: pág. 7).

En el mismo sentido, PERICLES, consciente de las limitaciones de una democracia con una fuerte segregación de clase, trató de cambiar los mecanismos que se utilizaban para acceder a los títulos de ciudadano, y que favorecían a la aristocracia. Esto mediante la restricción del derecho de ciudadanía a hijos de madres y padres ciudadanos, como una forma de ayudar a las clases medias y populares (Benítez, 2005: pág. 10).

El ciudadano ateniense cobró tal importancia con CLISTENES que durante su mandato crea la “ley del ostracismo”, que es la primera ley que castiga directamente la figura del ciudadano, desterrando durante diez años a aquel que la comunidad considerara un peligro<sup>31</sup>, al prever que se puede convertir en un tirano dentro de la propia comunidad.

Sin embargo, dichos intentos no lograron cambiar la cosmovisión que alimentaba tal segregación, y aunque es innegable que los aportes de ellos a las democracias contemporáneas han sido fundamentales, su profundización de la democracia que incluyera a extranjeros, esclavos y metecos, no logró instalarse en la sociedad ateniense de la época. Es más, según lo que nos dice Weber (2002), pareciera ser que la esclavitud es funcional al desarrollo de la democracia ateniense “La máxima expansión del empleo de los esclavos coincide en el ámbito helénico con el período de esplendor de la democracia” (pág. 1027).

Ahora bien, sobre la aristocracia ateniense, Jaeger (2007) nos menciona que ella cumple un rol fundamental en el paso de una “cultura griega primitiva”, mediante una

---

<sup>28</sup> Gobernó entre el 507/8 a.C.

<sup>29</sup> Gobernó entre 461 a.C. y 429 a.C.

<sup>30</sup> Igualdad de derechos y deberes ante la ley.

<sup>31</sup> La votación de la persona que se va a desterrar se hace mediante dos asambleas, primero, para saber si se aplica la ley, y, segundo, para votar por mayoría simple quien será desterrado, con un quorum mínimo de seis mil votos.

“formación general”, a una “cultura griega clásica”, mediante un “saber especial” análogo a los oficios existentes. En este caso Platón no lograría escapar a la primera, a pesar de la “exigencia socrática de una técnica política”.

El ideal “humanista” hacia una educación ética política proviene de la educación noble, y pasa desde ahí al primer estadio de desarrollo que es el estado – ciudad<sup>32</sup> griego. Al respecto Jaeger (2007) nos dice lo siguiente:

*“...toda alta cultura surge de la diferenciación de las clases sociales (...) La nobleza es la fuente del proceso espiritual mediante el cual nace y se desarrolla la cultura de la nación (...) Puesto que las más antigua tradición escrita nos muestra una cultura aristocrática que se levanta sobre la masa popular, es preciso que la consideración histórica tome en ella su punto de partida”* (Pág.23)

Si bien, es imposible negar la importancia de la problemática de la diferenciación y segregación de clases, sobre todo en cuestiones de ciudadanía, podemos rescatar el impulso de la educación noble en estas cuestiones<sup>33</sup>. Sin embargo, Jaeger (2007) luego nos menciona que “la contraposición entre el conocimiento real necesario para los oficios y la educación ideal política” a pesar de que viene de la antigua nobleza griega, encuentra su sentido más profundo en la ciudad, es decir, en la *polis* griega:

*“Pero su sentido más profundo se halla en la cultura de la ciudad, puesto que en ella esa forma espiritual es transferida a todos los ciudadanos y la educación aristocrática se convierte en la formación general del hombre político”* (págs. 108-109)

Sin lugar a dudas, contribuye de manera definitiva en este giro educativo hacía el “humanitas” el objetivo que persigue la educación en Grecia, que no es otro que concretar el ideal de hombre a partir de la *paideia*<sup>34,35,36</sup>, ésta última entendida como el

---

<sup>32</sup> El estado – ciudad para Jaeger “era para los ciudadanos la garantía de todos los principios ideales de su vida, significa participar en la existencia en común” (Jaeger, 2007: pág. 108)

<sup>33</sup> Jaeger menciona que en la *Iliada* se puede ver el testimonio de la “alta conciencia educadora de la nobleza griega primitiva” (pág. 25)

<sup>34</sup> La palabra *paideia* aparece por primera vez en el siglo V a.C. (...) aunque la palabra todavía guarda aquí su sentido originario de alimentación, cuidado, crianza de niños (*paides*). No es fácil encontrar en nuestro idioma una palabra que defina con mejor precisión lo que los griegos entendieron por la idea, por la palabra *paideia*. No obstante, creo que la *formación* sería la traducción más acertada, *formación del alma humana*”(Ortega Gutiérrez, 1999: pág. 58).

<sup>35</sup> “*Es imposible rebuir el empleo de expresiones modernas tales como civilización, cultura, tradición, literatura o educación. Pero ninguna de ellas coincide realmente con lo que los griegos entendían por paideia. Cada uno de estos términos se reduce a expresar una aspecto de aquel concepto general, y para abarcar el campo de conjunto del concepto griego sería necesario emplearlos todos a la vez.*” (Jaeger, 2007: pág. 4)

<sup>36</sup> Significa la imagen del hombre genérico en su validez universal y normativa. (...) Significó la educación del hombre de acuerdo con la verdadera forma humana, con su auténtico ser. Tal es la genuina *paideia* griega considerada como modelo por un hombre de estado romano.” (Jaeger, 2007: págs. 17-18).

proceso educativo o de formación integral que abarca todos los ámbitos de desarrollo de las personas, desde lo técnico hasta lo valórico, es la que permite transmitir la herencia de la comunidad a los nuevos integrantes.

La *paideia* busca formar a los hombres de Estado, desarrollando en ellos el *areté*<sup>37</sup> o virtud, en donde la educación representa el “esfuerzo de todo humano esfuerzo” transformándose en “la justificación última de la existencia de la comunidad y de la individualidad humana” (Jaeger, 2007: pág. 12). Los griegos resituían al individuo en la sociedad, de ahí “la importancia universal de los griegos, como educadores” (Ibíd.) construyendo un profundo sentimiento antropocéntrico, como dice Jaeger:

*“...ya desde las primeras huellas que tenemos de ellos, hallamos al hombre en el centro de su pensamiento. La forma humana de su escultura y aún en su pintura, el consecuente movimiento de la filosofía desde el problema del cosmos al problema del hombre. Que culmina en Sócrates, Platón y Aristóteles; su poesía, cuyo tema inagotable desde Homero hasta los últimos siglos es el hombre y su duro destino en el sentido pleno de la palabra, y, finalmente, el estado griego, cuya esencia sólo puede ser comprendida desde el punto de vista de la formación del hombre y de su vida toda: todos son rayos de una única y misma luz.”* (Jaeger, 2007: pág. 17).

El *areté*, en éste contexto antropocéntrico, cobra una especial relevancia, produciéndose en el una evolución que favoreció el desarrollo de la ciudadanía. Si bien, la virtud platónica, expresada en la sabiduría, nos plantea luego un *areté*<sup>38</sup> que sólo alcanzaban los mejores, coincidiendo con los rasgos de la nobleza, según Benítez (2005) la democracia ateniense, antes de Platón, posibilitó que la *areté* se extendiera al “conjunto de los ciudadanos de Atenas”, entendiéndose como una *politiké areté*<sup>39</sup>. De tal forma, que el *areté* heroico<sup>40</sup> de los griegos se convierte “en un riguroso deber hacia el estado al cual se hayan sometidos todos los ciudadanos sin excepción” (Jaeger, 2007: pág. 102).

---

<sup>37</sup> “Los griegos entendían por *areté*, sobre todo, una fuerza, una capacidad. A veces la definen directamente. El vigor y la salud son *areté* del cuerpo. Sagacidad y penetración, *arete* del espíritu. (...) es verdad que *areté* lleva a menudo el sentido de reconocimiento social, y viene a significar entonces “respeto”, “prestigio”. Pero esto es secundario y se debe al fuerte contacto social de todas las valoraciones del hombre en los primeros tiempos. Originariamente la palabra ha designado un valor objetivo del calificado en ella. Significa una fuerza que le es propia, que constituye su perfección. (Jaeger, 2007: pág. 24)

<sup>38</sup> “El concepto de *areté* es usado con frecuencia por Homero, así como en los siglos posteriores, en su más amplio sentido, no sólo para designar la excelencia humana, sino también la superioridad de seres no humanos, como la fuerza de los dioses o el valor y la rapidez de los caballos nobles (...) es un atributo propio de la nobleza” (Ibíd.).

<sup>39</sup> “La concepción sobre la idea de la *areté* es progresiva, va evolucionando y completándose con el paso de los siglos. A las virtudes guerreras se añadió la nobleza de espíritu, las buenas palabras a las buenas acciones. Con Tirteo vimos cómo se sumaba a la *areté* una importante dimensión político – social, la idea de las *polis*.” (Ortega Gutiérrez, 1999: pág. 64)

<sup>40</sup> Fuerza y destreza de los guerreros o luchadores, valor heroico. (Jaeger, 2007: pág. 25)

La *politiké areté* permite que todos los ciudadanos puedan participar en la vida de la *polis*, en una relación de cooperación con su espacio vital. La relación entre la educación y la política, entonces, se instala como un vínculo fundamental para el ciudadano que se desarrolla en Grecia.

“...la educación política que se refiere obviamente a la vida en la polis, es decir, a la vida en las cuestiones públicas, comunes, que afectan a todos y que están en el interés de todos” (Ortega Gutiérrez, 1999: pág. 68)

La política o *politeia*<sup>41</sup> se encuentra fuertemente ligada a la vida pública en la *polis*, y la educación política es fundamental para el desarrollo de la vida pública ateniense. He aquí el contexto de desarrollo del ciudadano ateniense. Según Ortega (1999) “a ello contribuyen los grandes fuerzas educadoras de la sociedad ateniense: el Estado, la Religión, la Moral y la Poesía” (pág. 69).

Ortega (1999) nos dice que la relación entre educación y política, es decir, entre *paidea* y *politiké areté* se basa en la *responsabilidad* de los ciudadanos respecto a la ciudad, y que ya se expresa en los comienzos de la democracia, en el 600 a.C. aprox. cuando gobernaba SOLÓN, así lo reflejan las palabras de un discurso dado a la ciudadanía durante su gobierno:

“...si por vuestra debilidad habéis sufrido el mal no echéis el peso de la culpa a los dioses. Vosotros mismos habéis permitido a esta gente llegar a ser grande cuando le habéis dado fuerza cayendo en vergonzosa servidumbre” (pág. 61).

El hombre griego que se forma es esencialmente un hombre político, que se encuentra fuertemente vinculado a la comunidad social en donde vive y que Weber (2002) nos recuerda como el origen del *homo politicus*. Jaeger (2007) menciona que “la superioridad del espíritu griego depende de su profunda raíz en la vida de la comunidad”, en la cual el Estado cobra una vital importancia<sup>42</sup>. Pareciera ser que ésta visión del hombre como “idea acuñada de la comunidad” es la esencia del ciudadano en una sociedad que logra ir más allá de la individualidad.

Jaeger (2007), realizando una crítica a Platón, nos dice que la nueva imagen política del hombre ateniense no puede ver vinculada a la educación como idea del trabajo humano

---

<sup>41</sup> “en el mundo griego se correspondía plenamente con la vida cotidiana, pública, que se daba en la *polis*. ambas concepciones no tenían sentido una sin la otra” (Ortega Gutiérrez, 1999, pág.68)

<sup>42</sup> Jaeger (2007) menciona que los estados griegos tienen distintos estadios de desarrollo, pasando desde el clásico o heroico hasta el estado autoritario de Platón.

en donde el *areté* es más cercano al *ethos* profesional de la clase trabajadora, como probablemente lo vemos en la actualidad,

“...el programa de Hesiodo: sustituiría la educación, formación general de la personalidad, propia de los nobles, por un nuevo concepto de la educación del pueblo, dentro del cual se estimaría a cada hombre de acuerdo con la eficacia de su trabajo y el bien de la comunidad resultaría del hecho de que cada cual realizara su trabajo particular con toda la perfección posible, tal como lo exige el aristócrata Platón en el estadio autoritario de su República, dirigido por unos pocos espiritualmente superiores. (Jaeger, 2007: pág. 107)

Jaeger (2007) también nos dice que la virtud general de los ciudadanos surge de la voluntad de justicia de la vida en la *polis*. Así el concepto de justicia se convierte en la nueva exigencia de un ciudadano perfecto en donde toda *areté* se encuentra subordinada en el ideal de “hombre justo”<sup>43</sup>. Como dice Jaeger (2007), la *isonomía* se extendió a otros ámbitos de las *polis*, en donde “los bienes de la vida que había creado la cultura de los nobles se convierten en patrimonio común del resto de los ciudadanos” (pág. 104).

Éste nuevo sentido permite la construcción de un cuerpo judicial escrito en donde la evolución del derecho, a partir de la igualdad, se transforma en uno de los pilares fundamentales de la ciudadanía, como respuesta a la segregación de la aristocracia, cambiando los dominios finales del *areté*.

Según Benítez (2005) los elementos esenciales que permitieron el desarrollo del ciudadano democrático u *homo politicus* ateniense los podemos encontrar en las sucesivas constituciones políticas del Estado griego, que sufrieron al menos once cambios<sup>44</sup> durante los sucesivos gobiernos, cada uno aportando un matiz al sistema democrático, y, según la autora, entregando más poder al pueblo. Estos elementos

---

<sup>43</sup> “Platón distingue cuatro virtudes: el valor, la piedad, la justicia y la prudencia. Prescindimos aquí de que en la *República* y aun en otros lugares aparezca en lugar de la piedad la sabiduría filosófica. Este canon de las denominadas cuatro virtudes platónicas, lo hallamos ya en Esquilo como la suma de la verdadera virtud ciudadana. Platón lo ha tomado simplemente de la ética de las antiguas *polis* helénicas. Pero la multiplicidad de este canon no le impide reconocer que en la justicia está contenida toda la *areté*. Lo mismo ocurre en la *Ética nicomaquea* de Aristóteles. Distingue un número mayor de *aretai* que Platón, pero al hablar de la justicia afirma un doble concepto de esta virtud, existe una justicia, en el sentido estricto, el jurídico, y en un sentido más general, que incluye la totalidad de las normas morales y políticas” (Jaeger, 2007: pág. 103)

<sup>44</sup> “1. Los cambios con la entrada de Ión; 2. La constitución el tiempo de TESEO; 3. La reorganización constitucional de DRACÓN (621 a.C.), donde se escribieron por primera vez las leyes antiguas; 4. La constitución de SOLÓN (591 a.C.), con la que comienza la democracia; 5: la tiranía de PISISTRATO y sus hijos (561/511 a.C.); 6. Las reformas de CLÍSTENES (508 a.C.), que fueron más democráticas que las de SOLÓN; 7. La supremacía del Areópago (478/462 a.C.); 8. Las reformas de EFIALTES (462 a.C.) y el gobierno de PERICLES (461/429 a.C.), conocido como la “democracia radical”; 9. La revolución de los Cuatrocientos (411 a.C.); 10. El Gobierno de los Cinco Mil (410 a.C.), que trae de nuevo la democracia, y es una mezcla equilibrada de democracia y oligarquía; 11. La tiranía de los Treinta y los Diez (404/403 a.C.); y 12. La restauración de la democracia (403 a.C.)” (Benítez, 2005: págs. 4-5)

esenciales que se conocen como los principios democráticos son: la *isonomía*, la *isegoría* y la *koinonía*.

La *isonomía* es la igualdad de derechos y deberes antes la ley, es una de las características esenciales de las democracias y permitió el juicio político mediante la implementación de magistraturas y tribunales (*heliéa*). La *isegoría* es la libertad de palabra de todos los ciudadanos, implementando para ellos las asambleas (*ekklesía*). Y, la *koinonía* es la comunidad o asociación que persigue o tiene miras de un bien común (Benítez, 2005: pág. 4).

Es innegable que durante la época de la Grecia clásica, antes de la derrota en manos de los espartanos, hubo un contexto democrático que permitió el surgimiento de un Estado jurídico. Sin lugar a dudas, todos estos caminos que vinculan al ciudadano con el Estado, y especialmente con el espacio público, se desarrollan a la luz de estos avances. Sin embargo, ya en la época de Platón, la democracia es fuertemente criticada, sobre todo por esta separación que se produce entre *praxis* y *lexis*, cuya unión es esencial como condición de todo buen ciudadano.

La emergencia de los sofistas y la utilización del *lexis* como fuente de ingresos, da lugar a la demagogia, la que se transformó en uno de los síntomas de los fallos de la democracia. De ahí que los planteamientos de Platón, surgen como una crítica a éste sistema fallido o enfermo, como él mismo lo denomina, delimitando al ciudadano dentro de un marco legal que indica lo que debe hacer, y dejando fuera el sentido constructivo e innovador que había caracterizado a los anteriores gobiernos. En éste párrafo podemos ver ésta subordinación del ciudadano ante un cuerpo legal, que finalmente es el Estado Republicano de Platón,

*“...que la educación para la areté que impregna al hombre del deseo y el anhelo de convertirse en un ciudadano perfecto y le enseña a mandar y a obedecer, sobre el fundamento de la justicia.”* (Jaeger, 2007: pág. 108).

Las delimitaciones en el actuar de éste ciudadano ateniense son muy importantes, ya que reflejan este quiebre entre los sofistas y la política como ámbito del quehacer de los grandes pensadores, dividiendo las dos preocupaciones humanas en “hombres de

acción” y “hombres de pensamiento”<sup>45</sup>. Según Arend, podría ser Sócrates<sup>46</sup> quien impulsó el cambio desde el principio de lo político al principio de la contemplación:

*“Cuando los filósofos descubrieron — y es probable, aunque no demostrado, que dicho descubrimiento se debiera a Sócrates — que el reino político no proporcionaba todas las actividades más elevadas del hombre, dieron por sentado de inmediato, que no hubieran encontrado algo diferente a lo ya sabido, sino que se encontraban ante un principio más elevado para reemplazar al que había regido a la polis” (Arend, 2005: pág. 43).*

Platón sufre una gran desilusión de la política y lo expresa en la idea de que “el filósofo ha de sentir una gran repugnancia a gobernar” (Platón, 2013: pág. 22), aunque siente el deber de cumplir cuando le toque el turno de hacerlo, plantea que los filósofos deben dedicarse a la “contemplación felicísima del Bien”, mencionando que el gobierno de los filósofos no sabe de las cuestiones del Estado,

*“No podemos sustraernos con ello a la impresión de que el propósito fundamental del tratado termina en un decidido fracaso; querer remediar los males que afligen a los estados por la fundación de una ciudad que esté libre de ellos y acabar confesando, tras una meditada y prolija serie de prescripciones, que esa ciudad apenas puede concebirse en la tierra, constituye una triste renuncia final al empeño tan largamente acariciado” (Ibíd.).*

Para terminar con Platón, sólo nos queda decir que su obra no logra encontrar asidero en el contexto de la *polis* democrática ateniense, aunque al día de hoy muchos de los aspectos que defendía, sobre las características de los elementos democráticos, se han tornado a su favor, desapareciendo el *homo politicus* y llevando la figura del ciudadano hacia un escenario muy lejano al que se había configurado en la *polis* griega.

### 2.1.3 Aristóteles<sup>47</sup>, la coherencia entre la praxis y el *lexis*.

Conocido como el Estagirita<sup>48</sup>, fue discípulo de Platón en la academia durante diecinueve años, y luego maestro de Alejandro Magno. Sus ideas tuvieron una

---

<sup>45</sup> Arend nos habla del origen de la separación entre los hombres de acción y los hombres de pensamiento, citando a F.M. Cornford, «Plato's Commonwealth», *Unwritten Philosophy* (1950). Nos dice: “Que los varios modos de compromiso activo en las cosas de este mundo, por un lado, y el pensamiento puro que culmina en la contemplación, por el otro, correspondan a dos preocupaciones humanas totalmente distintas, ha sido manifiesto desde que «los hombres de pensamiento y los de acción empezaron a tomar diferentes sendas», esto es, desde que surgió el pensamiento político en la escuela de Sócrates”. Luego del mismo autor coloca un pie de página que dice: “La muerte de Pericles y la guerra del Peloponeso marcan el momento en que los hombres de pensamiento y los de acción emprenden diferentes senderos, destinado a divergir cada vez más hasta que el sabio estoico dejó de ser ciudadano de su propio país y se convirtió en ciudadano del universo” (2005: pág. 54). Así logramos situar el conflicto con el pensamiento de Platón.

<sup>46</sup> Dice Arend (2005) que no es un hecho que se pueda comprobar, pero las consecuencias de dicho cambio pueden hacernos entender la posición de Platón frente a la política. (Arend, 2005: pág. 43)

<sup>47</sup> Aristóteles vive entre el 384<sup>a</sup>.C. y el 322 a.C. La obra revisada corresponde al libro tercero, capítulo primero, de “Política: del Estado y del Ciudadano”.

importante repercusión durante la Edad media, aunque sus postulados racionalistas parecían contrarios al avance del cristianismo y de las monarquías. Pero, Tomas de Aquino retoma los planteamientos aristotélicos y los reconcilia con el cristianismo, entregando un nuevo impulso a la vigencia de sus postulados.

Respecto a la materia que nos interesa, sobre el ciudadano y la ciudadanía, podemos decir que Aristóteles realiza importantes reflexiones acerca del hombre y la política, destacando la importancia de la *praxis* y el *lexis*. A partir de estos, podemos conocer el trasfondo ideológico que permitió el origen del ciudadano en la *polis* ateniense, construido sobre el cuerpo filosófico que sustenta al *bio politikós* y el *zoon politikón* como verdades ineludibles de la existencia del hombre.

Como ya se ha mencionado anteriormente, la configuración del ciudadano como un elemento esencial de la ciudad (Perissé, 2010), se instala como idea primordial en la *polis* ateniense. Y desde allí, con posterioridad a Platón, Aristóteles decía lo siguiente:

*“Pero siendo el Estado, así como cualquier otro sistema completo y formado de muchas partes, un agregado de elementos, es absolutamente imprescindible indagar ante todo qué es el ciudadano, puesto que los ciudadanos en más o menos número son los elementos mismos del Estado. Y así sepamos en primer lugar a quién puede darse el nombre de ciudadano y qué es lo que quiere decir, cuestión controvertida muchas veces y sobre la que las opiniones no son unánime, teniéndose por ciudadano en la Democracia uno que muchas veces no lo es en un Estado oligárquico”.*(Aristóteles, 1873)<sup>49</sup>

A pesar de lo anterior, es interesante ver como la condición de ciudadano que tiende hacia los privilegios, Aristóteles lo reconduce hacia el terreno de los “deberes”, sobre todo respecto a las cuestiones públicas en un Estado democrático. Así se toca con una de las vertientes del Discurso de Pericles, específicamente en la contraposición entre sistemas democráticos y oligárquicos que centra su crítica en las ventajas o desventajas de ser ciudadanos en cada uno de ellos.

La evolución del ciudadano ateniense, que se expande e invade muchas áreas de la sociedad, exige un esfuerzo constante de posicionamiento en el sistema democrático, develando su condición de elemento estratégico en la validación de dicho sistema de gobierno constantemente cuestionado y acechado por sus enemigos, sobre todo por la oligarquía ateniense.

---

<sup>48</sup> Porque viene de la ciudad de Estagira en Macedonia, en muchos libros se le menciona a partir de su gentilicio.

<sup>49</sup> Política, trad.1873, libro primero, capítulo tercero. Proyecto filosofía en español, Oviedo, 2005.



Sin embargo, la evolución del ciudadano, no sólo responde al acecho de los enemigos de la democracia, sino que también, responde a una línea de pensamiento que acompaña al desarrollo de la ciudad-estado ateniense, desde la cual Aristóteles realiza una serie de reflexiones que nos permiten entender los elementos diferenciales que aportaron a la construcción de éste ciudadano.

Por una parte, nos habla de la importancia de la *praxis* o práctica/acción, cuando nos describe las tres vidas a las que puede acceder cualquier ciudadano libre ateniense, siendo el *bios politikós* en donde podemos situar al ciudadano, en una relación de cooperación con el Estado. Y por otra parte, nos habla de la importancia del *lexis* o discurso que surge de las cualidades de la palabra del *zoon politikón*, que unido a la acción conforman los elementos fundamentales de la política aristotélica, del ciudadano ateniense, y posteriormente de la vita activa de Hannah Arend.

#### Sobre la *praxis*

En la “Ética a Nicómaco”<sup>50</sup>, Aristóteles nos menciona los tres tipos de vida a los cuales puede acceder cualquier hombre libre de Atenas,

*“Porque el vulgo y la gente común por la suma felicidad tienen el regalo, y por esto aman la vida del regalo y pasatiempo. Porque tres son las vidas más insigne: la ya dicha, y la civil, y la tercera la contemplativa.”* (Aristóteles, s.f.: pág. 24)

Arend nos detalla que la primera se corresponde al *bios apolaustikós* o vida del disfrute de los placeres corporales, que consume lo hermoso. La segunda, se corresponde al *bios politikós* o vida dedicada a los asuntos de la *polis*, donde se realizan bellas hazañas. Y, la tercera, al *bios theorikós* o vida del filósofo que contempla las cosas eternas (Arend, 2005: pág. 40). Las tres vidas comparten el interés por las cosas bellas que, según la autora, no son necesarias o útiles<sup>51</sup>.

De las tres bios, para Aristóteles la más importante es la vida contemplativa, o *bios theorikós*, (Arend, 2005) (Aristóteles, s.f.) (Benéitez, 2005) (Martínez Barrera, 2008) ya que es allí es donde el filósofo encuentra las condiciones para ser. A partir de dos

---

<sup>50</sup> Es el primer tratado sobre ética, en donde desarrolla el tema de la felicidad del hombre y la importancia de las virtudes para ello.

<sup>51</sup> Lo necesario y útil se refiere sobre todo a lo que se necesita y utiliza para vivir, como el comer o vestirse.

aspectos diferenciales y un aspecto crítico, desarrollados en sus planteamientos, podemos entender la posición que toma respecto a la jerarquización de las bios.

Primero, que la contemplación para Aristóteles no es pasiva como se extendió en los años posteriores por el cristianismo, sino más bien, una forma de *praxis* permanente de la filosofía, transformándose para el filósofo en un “modo de configurar la propia existencia” (Martínez Barrera, 2008: pág. 91). Aristóteles nos plantea que es la más coherente de las tres bios, ya que une, estrechamente, el pensar y el hacer, dejando fuera la oposición entre lo práctico y lo teórico.

Segundo, que la virtud se transforma en el medio para llegar a la vida contemplativa, por tanto, Aristóteles resitúa los objetivos de la vida más allá de la virtud, que ya no sería sólo un fin en sí mismo, como muchas veces se planteaba en las cuestiones de la vida pública de la *polis*<sup>52</sup> en donde el hombre político buscaba como fin último la virtud moral. Para Aristóteles la virtud debe ser un hábito que todos los hombres deben tener.

Y, tercero, que aunque dedique gran parte de su obra a cuestiones de índole política, nos dice que el “verdadero sentido de la existencia” debe ser “un bien propio y difícil de arrebatar”, cuestión que sólo se resuelve en el *bios theorikós*. Respecto a esto Martínez (2008) nos dice que “la devaluación de la política consiste fundamentalmente en que su perfección es un asunto de acciones “exteriores”, de acciones que no pueden tener un fin en sí mismas.” (pág. 95), ya que, en el *bios politikós*, la virtud depende de la “benevolencia ajena”<sup>53</sup> (Arend, 2005: pág. 39). (Martínez Barrera, 2008: pág. 90) Por ello, la vida política o *bios politikós*, en palabras de Arend “se queda pequeño para los asuntos importantes” (Ibíd.).

Por todo lo anterior, la vida contemplativa “es el modelo de existencia humana al cual es preciso aspirar prioritariamente” (Martínez Barrera, 2008: pág. 90) y ésta para Aristóteles es *praxis*. Como consecuencia, la *praxis* que caracteriza a la vida contemplativa, o *bios theorikós*, permite dos cosas fundamentales: primero, que el filósofo no se aisle de la sociedad y mantenga la vigencia de sus aportes a la construcción del Estado. Y, segundo, que la virtud como hábito sea una cualidad

---

<sup>52</sup> Como se pudo comprobar en la evolución del areté que ya mencioné en los planteamientos de Platón.

<sup>53</sup> En el *bios politikós* la virtud persigue cuestiones triviales como el buen nombre, y muchas veces depende de la benevolencia ajena ya que éste se funda en el reconocimiento de los demás (Arend, 2005: pág. 39).

constante de las personas, permitiendo objetivos en la vida, que en el caso de la *polis*, tiende hacia el bien común.

Ahora bien, respecto al *bios politikós*, aunque para Aristóteles es el ámbito sólo de las cuestiones humanas, o como dice Arendt “el reino de los asuntos humanos” (2005: pág. 35). Martínez Barrera (2008) nos dice que no existe una oposición real entre la *bios theorikos* y la *bios politikós*, como muchas veces se entiende, de hecho nos menciona que la *praxis* determina el carácter político de una disciplina y no de una bios, lo que diluye las fronteras entre lo político y lo contemplativo, y entiende que la dificultad por entender esta no oposición se da por “el carácter vertical de la relación entre ambos modos de vivir” (pág. 94).

Aristóteles no opone ambas bios, sino más bien las jerarquiza entregando un orden de importancia respecto a su condición de filósofo y dice que “la vida perfecta es la vida conforme a la mente (...) sólo en segundo lugar o secundariamente (*deutéros*) es perfecta la vida conforme a la virtud” (pág. 95). De hecho ambas se pueden complementar para alcanzar objetivos verdaderos, como por ejemplo el *bios politikós* debe encontrar su pleno sentido en el *bios theorikos*, porque es necesario saber primero que tipo de organización queremos y para ello primero debemos pensar, reflexionar antes de actuar.

Sin embargo, el hombre de la vida contemplativa mira desde la distancia las acciones de la vida del hombre político, describiéndolas como las perturbaciones de la vida moral, entre las que podemos encontrar: luchar contra las pasiones, necesidad de mezclarse en las luchas políticas, tener dinero para ser liberal o ir a la guerra para mostrar valentía (Martínez Barreira, 2008: pág. 94). Todas reflejo de la primacía de la vida virtuosa del hombre político.

Para Aristóteles la política como cualidad es *praxis*, y en tanto cualidad sólo encuentra coherencia en la participación de los hombres en la vida política y en la participación de la comunidad civil, más allá de las acciones de la vida moral, resituando así los objetivos del *bios politikós* a partir de la *praxis*. En el siguiente esquema de preguntas podemos ver como cuestiona la política desconectada de la comunidad,

“...si somos naturalmente vivientes políticos, entonces, ¿es preferible una vida de participación en la política y en la comunidad civil, o la extraña y desligada de la comunidad política?” (Martínez Barrera, 2008: pág. 93).

Así Aristóteles rescata la participación en la vida política y la comunidad civil como elementos esenciales de la *polis* ateniense, en donde, según Benítez, “el hombre estaba llamado a cumplir la vida plena en comunidad” (2005: pág. 21), destacando para ello la *polis* como entorno, la *politiké areté* como virtud ciudadana y el bien común como objetivo final:

*“El fundamento del bien común en las nuevas virtudes ciudadanas no se hallaba, para el pensamiento griego, en un utilitarismo materialista, sino en el carácter religioso del concepto universal de la polis. Frente al areté de la epopeya, el nuevo ideal de la areté política es expresión de un cambio en la concepción religiosa. La polis es la suma de todas las cosas humanas y divinas”* (Jaeger, 2007: págs. 92-93).

La *polis* ateniense es la formación de un estado-ciudad con un carácter muy humano, cuyos rasgos esenciales son: “extensión territorial reducida, de modo que sus habitantes se conocieran unos a otros; suficiencia económica, autarquía; y, especialmente, independencia política, autonomía” (Benítez, 2005: pág. 2)<sup>54</sup>.

La *politiké areté* o *areté* político, según Benítez, es para Aristóteles la virtud del ciudadano que surge del *areté* heroico, que producto de la democracia se extiende a todos los ciudadanos de la *polis*, así se refiere a la virtud ciudadana Aristóteles:

*“La democracia ateniense (...) posibilitó la realización de la politiké areté al conjunto de ciudadanos, que es la condición del que «participa del gobernar y del ser gobernado; en cada régimen es distinto, pero en el mejor, es el que puede y elige obedecer y mandar con miras a una vida conforme a la virtud»”* (Aristóteles, s/f, política III 13, 1284a.p.191 en Benítez, 2005: pág. 24)

Pero Benítez (2005) va más allá y nos propone la existencia de una *areté* específico de la *polis* ateniense, que implica “razón y habilidades, distinción, valentía, generosidad, dominio de sí, y también, fama, prestigio y bienestar”, que vendría a ser una facultad práctica que se realiza continuamente en la *polis*. (pág. 21).

*“...el hombre estaba llamado a cumplir una existencia superior; la vida plena en la comunidad, la realización de la areté, excelencia, y la conquista de la eudaimonía, la felicidad. El ciudadano era el fin de la ciudad – estado, y también era su origen, de ahí que se identifique a la ciudad con el conjunto de los ciudadanos”* (Ibíd.)

Para Platón la *areté* o virtud del ciudadano era la sabiduría o *phronesis teórica*, para Aristóteles es la prudencia o *phronesis práctica*, pero además este último dice que la

---

<sup>54</sup> Benítez citando a Finley en *El nacimiento de la política* (1986), (Benítez, 2005: pág. 2)

prudencia es vital para los gobernantes y que los gobernados siempre tendrán que tener la virtud de la opinión verdadera. (Benítez, 2005: págs. 23-24).

Como he mencionado antes, la importancia del bien común va directamente relacionado a la importancia que la *polis* va adquiriendo para el conjunto de los ciudadanos, y ésta última es más que la suma de las acciones de cada uno de ellos. La *polis* se transforma en una segunda vida, de la que Arend (2005) nos dice:

*“...el nacimiento de la ciudad-estado significó que el hombre recibía «además de su vida privada, una especie de segunda vida, su bios politikós. Ahora todo ciudadano pertenece a dos órdenes de existencia, y hay una tajante distinción entre lo que es suyo (idion) y lo que es comunal (koinon)»”* (pág. 52).

Todas estas dimensiones son las que Aristóteles trata de permear mediante la libertad de los ciudadanos. Porque además, como lo menciona Jaeger, lo que describen Platón y Aristóteles, sigue siendo la virtud que se desarrolla esencialmente en la aristocracia (2007: pág. 29), como lugar de encuentro de dicha libertad, lejos de las necesidades y dependencias de los demás grupos sociales.

Y aquí nuevamente nos encontramos con esta forma especial de entender la política en la *polis* ateniense, como una forma libre de organización, o como nos dice Arend “no es una acción necesaria para mantener unidos a los hombres” (2005: pág. 40)<sup>55</sup>. De ahí que condiciona el acceso a los hombres que sean igualmente libres, manteniendo así la coherencia al interior de la bios.

Sin embargo, la exigencia de esta libertad<sup>56</sup> en las personas, se transforma en un requisito que restringe el acceso, en lo que a nosotros nos interesa, a la condición de ciudadano. Aristóteles entendía que los hombres para ejercer tal función, debían tener “plena independencia de las necesidades de la vida y de las relaciones que originan” (Arend, 2005: pág. 39), lo que reduce drásticamente la posibilidades de participación de los habitantes de la *polis* según las actividades que desarrollen.

---

<sup>55</sup> Porque, como veremos más adelante, toda la corriente de formación del Estado de forma contractual al ciudadano, apela a dicho precepto.

<sup>56</sup> Respecto a la libertad aristotélica, Arend nos dice que William L. Westermann, en su libro “Between Slavery and Freedom” (1945) menciona al respecto que “la libertad se entendía formada por «el estado social, la inviolabilidad personal, la libertad de actividad económica, el derecho al movimiento no restringido»” (Arend, 2005: pág. 47). Los artesanos, por lo tanto, sólo disponen de dos de los cuatro elementos y los esclavos de ninguno.

Respecto a esto último, Arend<sup>57</sup> nos plantea que el hombre puede desarrollar tres actividades que se corresponden a las condiciones básicas de la vida de éste en la tierra, agrupadas en la *vita activa*<sup>58</sup>, estas son: labor, trabajo y acción. Labor, es la actividad que corresponde al proceso biológico del cuerpo humano, la vida misma. Trabajo, es la actividad que corresponde a lo no natural o que está fuera del ciclo vital del hombre, y que proporciona un «artificial»<sup>59</sup> mundo de cosas. Y, acción, es la actividad que corresponde a la condición humana de la pluralidad y es la *conditio sine qua non* de toda la vida política (pág. 35).

Para Arend la *vita activa* es comprensiva de todas las actividades humanas, es el mundo de la práctica, que en su significado original se correspondía a *la bios politikós* o “vida dedicada a los asuntos públicos – políticos” (pág. 39). Sin embargo, de las tres actividades definidas por Arend, siguiendo los planteamientos aristotélicos, quedan excluidas de la formación de las bios las dos primeras, ya que ellas se relacionan a la “necesidad” como objetivo. Así lo expresa Arend:

“Este requisito de libertad descartaba todas las formas de vida dedicadas primordialmente a mantenerse vivo, no sólo la labor, propia del esclavo, obligado por la necesidad a permanecer vivo y sujeto a la ley de su amo, sino también la vida trabajadora del artesano libre y la adquisitiva del mercader” (Ibíd.).

Esto se puede entender, porque para Aristóteles, la libertad más que una forma de exclusión en la participación de la vida de los ciudadanos<sup>60</sup>, es una condición que consideraba necesaria para mantener el carácter autónomo de las bios, aportando de esta forma al avance en la profundización en la formación democrática del estado-ciudad.

Con todo, podemos ver que la importancia de la *praxis* aristotélica permite crear el vínculo que configura toda la estructura de la *polis* ateniense, ya sea de los filósofos con el Estado, del Estado con la política o de la política con la comunidad civil. Toda esta

---

<sup>57</sup> Para un mayor detalle sobre el tema se puede consultar el libro “La condición humana” de Hannah Arend (2005).

<sup>58</sup> Según la autora, la *vita activa* es un concepto tan antiguo y cargado de tradición como el pensamiento político. Sin embargo, a partir de la muerte de Sócrates y el conflicto entre el filósofo y la polis, la *vita activa* se sitúa en el lugar opuesto a la *vita contemplativa*, sobre todo por la asociación que se hizo de ella a la inquietud, en contraposición a la quietud de la *vita contemplativa*. Esto permite que durante la edad media, se relegue la importancia de las actividades humanas, por ende de la política, permitiendo el ascenso de la *vita contemplativa* como prioridad de la existencia humana. Así lo podemos comprobar en la traducción modelo que hizo san Agustín de *la bios politikós a vita negotiosa o actuosa*, aunque ahí aún mantenía su significado original de “vida dedicada a los asuntos públicos - políticos” (Arend, 2005: pág. 39).

<sup>59</sup> Las comillas las coloca la autora.

<sup>60</sup> Sin lugar a dudas en uno de los puntos que más se puede atacar a la teoría política de Aristóteles, ya que de alguna forma es una fuerte contradicción con las ideas democráticas que lo impulsan.

estructura permite generar las dimensiones teóricas que dan origen al ciudadano en y de la *polis* ateniense.

Según Manuel Cruz (en Arend, 2005: pág. 14) “Hannah Arend entiende la política en tanto que disciplina que tiene como su *telos* un fin práctico: la conducción de una vida buena y justa en la *polis*.”, de ahí que coincida con la importancia de la *praxis* en la política con Aristóteles, y por consiguiente, la búsqueda de la coherencia entre el pensar y el actuar, y como veremos ahora, entre el discurso y la acción.

### Sobre el *lexis*:

A partir de las dimensiones aristotélicas sobre la *praxis* y sus consecuencias en la formación de la *polis* ateniense, podemos llegar al ciudadano aristotélico, que él mismo denomina “el ciudadano de la democracia”, con poder para acceder a las principales funciones de deliberación del Estado democrático:

*“El rasgo eminentemente distintivo del verdadero ciudadano es el goce de las funciones de juez y magistrado<sup>61</sup> (...) Quizá se niegue que estas sean verdaderas magistraturas y que confieren poder alguno a los individuos que las desempeñan, pero sería cosa muy singular no reconocer el poder precisamente en aquellos que ejercen la soberanía<sup>62</sup> (...) esta definición del ciudadano se aplica mejor que a ninguna otra a aquellos a quienes se da ordinariamente este nombre”* (Aristóteles, s.f.)

Como los Estados democráticos no son los predominantes en la época de Aristóteles, y probablemente refiriéndose en oposición a los Estados oligárquicos, éste nos menciona que las condiciones esenciales que deben existir para que el ciudadano pueda habitar en otros sistemas de gobierno son:

*“Es ciudadano el individuo que puede tener en la asamblea pública y en el tribunal voz deliberante, cualquiera que sea por otra parte el Estado de que se es miembro; y por Estado entiendo positivamente una masa de hombre de este género, que posee todo lo preciso para satisfacer las necesidades de la existencia”* (Aristóteles, s.f.)

Por lo tanto, el ciudadano aristotélico es aquel que se mueve entre la asamblea pública y el tribunal, es un ciudadano que dialoga, discute y decide en dichas instancias. Es aquel que participa de la vida política (Megino, 2011) y que puede ejercer diferentes cuotas de poder a partir de la deliberación en los ámbitos judiciales y ejecutivos.

---

<sup>61</sup> El magistrado quiere decir miembro de la asamblea pública, Aristóteles menciona que utiliza magistrados en términos generales

<sup>62</sup> No olvidemos que un rasgo distintivo de la democracia es la soberanía ejercida por el pueblo.

El ciudadano ateniense participa de cuatro ámbitos esenciales para la *polis* griega: primero, en la defensa de la ciudad, para ello reciben instrucción militar antes de los dieciocho años y de ahí ya se encuentran preparados para cumplir dicha función durante toda la vida adulta. Segundo, en la colaboración con el gobierno de la *polis*, para ello todos los ciudadanos cuentan con espacios de participación en las asambleas<sup>63</sup>, los tribunales, los consejos y esporádicamente, o al menos una vez en la vida, en las magistraturas. Tercero, en la vida cultural de la ciudad, organizando y asistiendo a fiestas religiosas y espectáculos públicos como teatro o las fiestas a los dioses, entre otros. Y, cuarto, en las asambleas, en donde todos los ciudadanos tenían el derecho de tomar la palabra para dar sus opiniones o iniciar una nueva discusión, a partir del principio de *isegoría* que caracterizó a la democracia ateniense (Benítez, 2005: pág. 23).

Los espacios de participación del ciudadano ateniense - ya sea en la participación política, en la participación militar y en la vida en común - requieren unas cualidades que en la *polis* griega se entendían como fundamentales de todo buen ciudadano para participar de la *bios politikos*, estos son la *praxis* y el *lexis*, o lo que Arend llama la acción y el discurso. Sólo estas dos son las que considera necesarias y aptas para constituir el *bios politikós* (Arend, 2005: pág. 52).

Ya hemos visto que para Aristóteles era fundamental la coherencia entre el pensar y el actuar, cuestión por la cual le dio un lugar central a la *praxis* en sus planteamientos filosófico-políticos. Ahora bien, tiene la misma importancia el *lexis*, en tanto refleja la coherencia en la relación entre la acción y el discurso.

*“...el pensamiento era secundario al discurso, pero discurso y acción se consideraban coexistentes e iguales, del mismo rango y de la misma clase, lo que originalmente significó no sólo que la mayor parte de la acción política, hasta donde permanece al margen de la violencia, es realizada con palabras, sino algo más fundamental, o sea, que encontrar las palabras oportunas, en el momento oportuno es acción, dejando aparte la información o comunicación que lleven.”* (Arend, 2005: pág. 53).

Aristóteles nos menciona que la *palabra* es lo que nos diferencia del resto de los animales que sólo tienen voz y que el hombre es un “*zoon politikón*-animal político o

---

<sup>63</sup> Habitualmente se realizaban por sorteo las designaciones en los cupos de participación, en lo que se entendía que cualquier ciudadano podría cumplir la tarea asignada.



social<sup>64</sup>- y *zoon logon ekhon*- ser vivo capaz de discurso (Benítez, 2005: pág. 21). A partir de aquí se conecta la naturaleza del hombre, como animal político capaz de discurso, con toda la corriente de la participación política y de ciudadanía. En donde la palabra nos permite:

*“...la palabra es para manifestar lo conveniente y lo perjudicial, así como lo justo y lo injusto, y esto es lo propio del hombre frente a los demás animales: poseer, él sólo, el sentido del bien y del mal, de lo justo y de lo injusto, y de los demás valores, y la participación comunitaria de estas cosas constituye la casa y la ciudad” (Aristóteles, 1873)<sup>65</sup>.*

De la palabra surge la virtud ciudadana de la “opinión verdadera”, como nos lo dice Benítez (2005) “es la condición del que gobierna y es gobernado en la ciudad” (pág. 23). Por eso Jaeger (2007) nos dice que Aristóteles distingue al hombre del animal por su ciudadanía, dice que es una relación entre el Estado y el hombre que se caracteriza por el *humanitas* que sólo la encontramos en la antigua *polis* griega.

El ideal de ciudadano es aquel que sabe utilizar la palabra unida a la acción, “como decía Aquiles por Fénix: ser apto para pronunciar bellas palabras y realizar acciones” (Benítez, 2005: pág. 21). Todo ello sólo es realizable en la comunidad civil, o mejor dicho en la vida en comunidad, al respecto Benítez nos dice:

*“...el hombre estaba llamado a cumplir una existencia superior; la vida plena en la comunidad, la realización de la areté, excelencia, y la conquista de la eudaimonía, la felicidad. El ciudadano era el fin de la ciudad – estado, y también era su origen, de ahí que se identifique a la ciudad con el conjunto de los ciudadanos” (pág. 21)*

Por tanto, la vida de la *polis*, con las cualidades del ciudadano, nos llevan a la existencia en común, que según Jaeger “es la suma de la vida más alta y adquiere incluso una calidad divina” (2007: pág. 108). Sin embargo, en el mismo lugar donde situamos los elementos contextuales que favorecieron el desarrollo del ciudadano, podemos encontrar algunos de los elementos que posteriormente dan término a la vigencia del ciudadano.

Con la muerte de PERICLES comienza el declive de la democracia y se hacen evidente las limitantes en el uso del poder, Gustavo Bueno (1974) nos dice que “los demócratas comienzan a limitar el campo de juego de la *isonomía* al grupo de individuos libres de

---

<sup>64</sup> “Y que luego se convirtió en la traducción modelo a través de Santo Tomás: homo est naturaliter politicus, id est, socialis («el hombre es político por naturaleza, esto es, social») (Arend, 2005: pág. 52).

<sup>65</sup> Aristóteles, *política*, I2, 1253<sup>a</sup> 18 ss.,p.51

la ciudad” como mecanismo de reparto<sup>66</sup>de ciertos bienes y privilegios propios de la clase ociosa (pág. 120). Pareciera ser que las consecuencias de la guerra hacen evidentes los usos de la política como mecanismo de focalización de privilegios en un contexto de economías domésticas deterioradas por las sucesivas guerras.

Juan A. Horrach (2009) identifica, durante la época de la Grecia clásica, dos modelos de política que tienen consecuencias en las características diferenciales de la ciudadanía, me refiero al modelo ateniense, ampliamente descrito en este trabajo, y al modelo espartano, del cual apenas se ha hecho alguna referencia. El primero, se puede resumir en la existencia de un sujeto político que tiene el ejercicio directo del poder, en donde Pericles y Aristóteles reafirman esta idea de la ética y la moral como virtud para la vida política/ pública de la polis. Y, el segundo, aunque contiene una estructura similar al primero (asambleas y consejos) tiende hacia una mayor importancia de la norma por sobre el dialogo y de las virtudes militares como fuente de privilegios ciudadanos.

De estos dos modelo, surgen dos versiones de lo que se entiende por ciudadano, si bien en el ateniense se busca la formación integral del “alma del hombre” para el ejercicio de lo público, en la espartana se buscan aptitudes militares como la valentía y la fuerza para la defensa y conquista de nuevos territorios, relegando en un segundo plano la formación intelectual.

Posteriormente, con el declive de la *polis* griega, emerge el Imperio Romano, en donde Horrach (2009) sitúa el tercer modelo político, modelo de Roma, mucho más cercano al actual. Este tercer modelo está constituido por un gobierno republicano que toma algunos elementos organizacionales de sus vecinos democráticos atenienses, pero que en el fondo favorece el gobierno de una minoría formada por los hombres más ricos y nobles del territorio, los denominados patricios.

En este sistema político, se mantienen las asambleas, pero ahora la conforman, en el caso del senado, los patricios más importantes de la ciudad, y en el caso de los comicios, todos los patricios. La primera, es quien gobierna realmente Roma, y la segunda, es una instancia que permite renovar cada año los cargos de gobierno como magistraturas o cónsules.

---

<sup>66</sup> Según el autor utilizaban en este reparto de bienes y privilegios la igualdad aritmética como base democrática, pero sólo en el reparto al interior del grupo de privilegiados. Ya que comparativamente entre grupos dicha igualdad desaparecía, retomando la estructura planteada por la escuela de Pitágoras.

Aunque posteriormente se logra extender la ciudadanía a los latinos, al ejército y, finalmente, a todos los pueblos itálicos, todas resoluciones demagógicas según Horrach (2009: pág. 7), la ciudadanía se extiende con diferentes escalas de derechos, generando semiciudadanías o ciudadanías recortadas<sup>67</sup>.

La extensión de la ciudadanía se puede entender en el marco de la presión ejercida por la ayuda prestada en defensa de la ciudad como un premio de reconocimiento social y prestigio, pero no extendiendo lo que hoy conocemos como derechos políticos, ya que el sistema republicano continúa la endogamia del mismo grupo que gobierna hasta la caída del imperio. Por tanto, el ciudadano, aunque pareciera que mantiene vigencia en la representación del senado, finalmente, se diluye en la escasa cultura cívica. Como nos dice Weber:

*“En la vida política romana quedó pospuesta la significación de la conversación, el trato en el ágora y en la ekklesia se pospone del todo, lo mismo que los agones en el gimnasio, que faltan por completo. Sólo más tarde hubo discursos, sobre todo en el Senado, y revestían, por lo tanto, un carácter muy diferente de la retórica política de los demagogos atenienses.”* (Weber, 2002: pág. 1046).

En este contexto social de extrema desigualdad, donde la política se desconecta de los objetivos del bien común, emerge con fuerza el cristianismo, retomando las ideas socráticas y luego platónicas respecto a la división entre el hombre de acción y el hombre de pensamiento<sup>68</sup>. Sobre todo la idea de la poca importancia que tienen las cosas mundanas y de la prioridad que debe tomar la vida contemplativa.

En términos filosóficos, el germen de dicha propuesta es el *skholé*, que los filósofos denominaron como el cese de la actividad política y que Arend nos dice que se originó en la filosofía *apolitia* de la antigüedad (Arend, 2005: pág. 40).

Como veremos en adelante, el comienzo de la era cristiana juega un papel fundamental en la desaparición del *homo politicus* de Weber o el *bios politikós* de Aristóteles. Sin embargo, pareciera ser que cada vez que busquemos ésta conexión histórica del concepto de ciudadano o ciudadanía, tendremos que movernos entre estas dos líneas argumentativas que comienzan con el grado de aceptación de la democracia como

---

<sup>67</sup> Fue el caso de Lex Julia decretada 90 años a.C.

<sup>68</sup> Hannah Arendt menciona que probablemente dichas ideas provienen de Sócrates, pero luego ya se hacen más evidentes en todo el proceso de deterioro de la cooperación de los filósofos con las cosas públicas, cuestión que Platón defiende.

sistema de gobierno y que luego conforman la nueva cosmovisión del hombre en la tierra y del sentido mismo de la vida.

A pesar de ello, podemos decir que son innegables los aportes de la *polis* ateniense a la formación de este sujeto participativo, que se caracteriza por una gran cultura cívica, que ocupa el espacio público para las cuestiones comunes y que accede a la igualdad política en un contexto que el mismo ha construido para ello. No olvidando, que el ciudadano es una construcción que responde a intenciones contextuales y, por tanto, los cambios que devienen en la edad media hacen que desaparezca junto con todo el contexto en donde se había desarrollado.

## **2.2 El declive de la ciudadanía en la Edad Media**

Si bien, es innegable la importancia que adquirió la figura del ciudadano en la *polis* ateniense, posteriormente, durante la edad media este ciudadano aristotélico se diluye, dice Horrach (2009):

*“Tras Grecia y Roma, ámbitos en los que la ciudadanía estructuraba fuertemente de una u otra manera la vida cotidiana, en el mundo medieval prácticamente desaparece. La Caída del Imperio Romano acabó en la práctica con la ciudadanía (...) al abandono de la ciudadanía corresponde el olvido de la idea de democracia, que, tras el experimento griego, es sustituido por otros modelos políticos menos igualitarios.”* (pág. 9)

Esto sucede porque la ciudadanía necesita de la existencia de condiciones específicas del sistema democrático en los gobiernos y en las cuestiones públicas, condiciones que tienden a desaparecer con el giro hacia las monarquías feudales. Debemos recordar que luego de la caída del Imperio Romano de occidente, en 476, se produce un cambio en el sistema político y económico que se centra en la tenencia de la tierra y explotación del trabajo de los campesinos en ella, conocido como feudalismo.

El sistema feudal establecía un contrato entre el señor con los vasallos y los siervos. En el caso de los vasallos, el contrato de fidelidad establecía derechos y deberes políticos militares que servían para defender las tierras del señor feudal. Sin embargo, en el caso de los siervos, se establecía una relación de servidumbre bajo la subordinación y la sumisión de los campesinos al señor feudal. Rodrigo Borja (2015) nos describe la vida feudal de la siguiente forma:

“Los señores feudales ejercieron poder político sobre su jurisdicción territorial, administrando justicia, prestaron servicios, cobraron tributos, exigieron servicios, establecieron monopolios e incluso ejercieron el llamado “derecho de pernada” – *jus primae noctis* -, que era el de pasar la primera noche de bodas con las mujeres de sus vasallos o canjear este derecho por dinero.” (Borja, 2012).

Cada dominio territorial feudal se constituía en una unidad económico – social cuya actividad se desarrollaba en el sector rural (Borja, 2012). Se diferencia de la esclavitud porque se establece una relación paternalista, donde en cierto modo, el señor feudal protege al siervo y su familia, y aunque no pueden ser vendidos, la relación de derecho de propiedad sobre las personas no desaparece (Ibíd.).

La cuestión pública queda en manos del rey o soberano, que cuentan con escasos recursos para imponer su ley y con una escasa relación entre éste y los súbditos, debido esencialmente al conflicto entre el imperio y el papado, lo que hace que el rey tenga más relación con la aristocracia, y los señores feudales con los súbditos. Esta guerra entre dos poderes finalmente conduce hacia “la centralización del poder monárquico, la consolidación territorial, el desarrollo de medios de gobierno basados en la fiscalidad o en el ejercicio de la justicia y, la legitimación ideológica del poder” (Rodríguez López, 1994: pág. 9).

Es en este contexto de transición, desde el Imperio Romano a las monarquías feudales, donde se inicia un proceso de vaciado conceptual del concepto de ciudadano que posteriormente domina toda la Edad media (Perissé, 2010). Con la era del cristianismo cambia la cosmovisión del hombre en el universo y pasa de las tendencias antropocéntricas de la Grecia clásica al pensamiento teocéntrico absoluto de la edad media<sup>69</sup>.

La *vita contemplativa* se impone como forma de vida (Arend, 2005: pág. 335), extendiéndose al resto de las personas, más allá de los filósofos, como un derecho al que todos los cristianos pueden acceder. Sin embargo, dicha *vita contemplativa* es radicalmente distinta a lo que nos planteara anteriormente Aristóteles en la *polis* griega, ya que se aleja de la *praxis* y se acerca a la *skholé*/quietud, pero no sólo en el sentido del

---

<sup>69</sup> Se debe mencionar que existe una discusión no acabada respecto a la predominancia del pensamiento antropocéntrico en la Grecia Clásica, debido a que nunca se abandonó la adoración a los dioses, que aunque tuvieran forma humana, contenían poderes divinos como la inmortalidad. De la misma forma, se cuestiona el cambio de pensamiento teocéntrico a antropocéntrico, durante el renacimiento y la edad moderna, porque nunca se ha dejado de adorar a los dioses, sobre todo de la tradición judeocristiana.

cese de la actividad política, que también la engloba, sino que, como oposición a la *askholia*/inquietud, ésta última entendida como todas las actividades que realiza el hombre (Arend, 2005: págs. 40-41),

*“Ya en Aristóteles la distinción entre quietud e inquietud, entre una casi jadeante abstención del movimiento físico externo y la actividad de cualquier clase, es más decisiva que la diferencia entre la forma de vida política y la teórica, porque finalmente puede encontrarse dentro de cada una de las tres formas de vida.”*(Arend, 2005: pág. 41)

Como consecuencia, en el cristianismo, la superioridad de la *vita contemplativa*, como único modo de vida verdaderamente libre (Ibíd.), no jerarquiza las formas de vida, como lo hiciera Aristóteles, sino que eleva por sobre todas las actividades humanas la contemplación, acercándose a los planteamientos platónicos. Sin embargo, es más radical que éste último, porque la nueva cosmovisión permite que se desprecien todas las actividades del hombre a partir de la oposición a la *askholia*/inquietud, que según Arend, nunca dejó de tener una connotación negativa durante la época<sup>70</sup> (Ibíd.).

*“...la superioridad de la contemplación sobre la actividad reside en la convicción de que ningún trabajo del hombre puede igualar en belleza y verdad al kosmos físico, que gira inmutable y eternamente sin ninguna interferencia del exterior, del hombre o dios. Esta eternidad sólo se revela a los ojos humano cuando todos los instrumentos y actividades del hombre se hallan en perfecto descanso.”* (Arend, 2005: pág. 41)

Así la cosa, la *vita contemplativa* no es la continuación del *bios theorikós* que nos planteara Aristóteles, sino que es la oposición a la *askholia*/inquietud que también engloba la *bios politikós*. Por tanto, el *bios politikós*, que es donde situábamos al ciudadano ateniense, se diluye entre las complicaciones de las cosas mundanas que los cristianos abandonan (Horrach, 2009) para llevar una *vita contemplativa*, de ahí el abandono de la vida política a partir de la pérdida de su significado. Como nos dice Arend “cualquier movimiento del cuerpo y del alma, así como el discurso y el razonamiento, han de cesar ante la verdad” (2005: pág. 41). Lo que nos revela que la contemplación no sólo deja fuera la acción, sino que también el razonamiento y el pensamiento, los que habían predominado desde la escuela socrática.

Ahora bien, quizás muchos se preguntarán ¿por qué el cristianismo avanza de forma tan abismante?, y aunque no es el interés central de la presente investigación, se puede decir

---

<sup>70</sup>“se encuentra ya en San Agustín, donde como *vita negotiosa* o *actuosa*, aún refleja su significado original: dedicada a los asuntos público – políticos.”(Arend, 2005: pág. 39)

que la estratificación y la exclusión producida por el sistema esclavista de la antigua y clásica Grecia, acentuada durante el Imperio Romano, creó las condiciones idóneas para el posterior desarrollo del cristianismo, que viene a relocalizar la gestión de las vidas individuales sobre planteamientos extramundanos. Arend al respecto nos dice,

*“La caída del Imperio Romano demostró visiblemente que ninguna obra salida de manos mortales puede ser inmortal, y dicha caída, fue acompañada del crecimiento del evangelio cristiano, que predicaba una vida individual imperecedera y que pasó a ocupar el puesto de religión exclusiva de la humanidad occidental. Ambos hicieron fútil e innecesaria toda lucha por una inmortalidad terrena. Y lograron tan eficazmente convertir a la vita activa y la bios politikós en asistentes de la contemplación”*(Arend, 2005: págs. 45-46).

La era del cristianismo ofrece a los excluidos una nueva forma de gestionar su bienestar, que ya no es terrenal, por tanto, pierde vigencia la gestión del Estado y la *polis*. La exclusión que cimentaba la condición del ciudadano ateniense y romano, se anula a partir de la nueva condición del cristiano, que ya no necesita acceder a los bienes materiales o inmateriales de éste mundo<sup>71</sup> para conseguir la salvación.

Con todo, cambia la cosmovisión del hombre en la tierra, de la función que debe cumplir y de los objetivos que debe alcanzar. En ello no hay cabida para el ciudadano y menos para las cuestiones del Estado. Weber (2002) nos dice que se pasa del *homo politicus* al *homo economicus*, y Arend nos dice que se pasa al *homo faber*<sup>72</sup>. En cualquier caso, lo que es evidente es que el vacío conceptual al que se refiere Perissé (2010) corresponde al abandono del ciudadano al cambiar la relación entre la política y el Estado.

No fue hasta el año 1215, cuando se firma la Carta Magna en Inglaterra<sup>73</sup>, cuando reaparece la figura del ciudadano. Sin embargo, cuando revisamos los motivos que originaron dicho evento, podemos ver que durante la época existe una cuestión que se repite, y nos referimos específicamente a que dichos eventos son el resultado de una presión que busca controlar los excesos de los monarcas y de los señores feudales. Es en éste punto de control en donde el ciudadano, sin ser ciudadano, inicia el camino que permite su retorno.

---

<sup>71</sup> Nos referimos específicamente al tema del poder o de la sabiduría más allá de la importancia que pueda tener para alcanzar la vida eterna después de la muerte.

<sup>72</sup> Hombre que fabrica, se utiliza en contraposición al *Homo Sapiens*.

<sup>73</sup> Según Fernando Méndez, la Carta Magna fue arrancada por los nobles a Juan sin tierra y es exagerado considerarlo el precedente de los DDHH ya que en ella sólo se le reconocen los derechos a los nobles de la época. (2015)

La importancia de la Carta Magna radica en que por primera vez en muchos años se institucionaliza el derecho de las personas y por ende se escribe sobre el ciudadano. Es conocida como la influencia primitiva de la ley constitucional actual, donde el ciudadano es uno de los elementos centrales (humanrights, 2015). En la introducción de la Carta Magna podemos leer:

*“A TODOS LOS HOMBRES LIBRES DE NUESTRO REINO (to all free men of our Kingdom) hemos otorgado asimismo, para Nos y para nuestros herederos a título perpetuo, todas las libertades que a continuación se enuncian, para que las tengan y posean de Nos y de nuestros herederos para ellos y los suyos”*  
(Carta Magna, 1215)

El principal sentido de este documento era limitar los poderes del rey, protegiendo a los nobles de los abusos de éste (Méndez, 2015). De tal forma, que sienta un precedente en la idea del derecho, pero con el fin último de regular la actividad comercial de la nobleza. A pesar de ello, podemos rescatar que particularmente la redacción de dos artículos sobre el derecho de las personas libres, han sido los precursores de las ideas de la Declaración de Derechos de Virginia de 1776 y la Declaración de Derechos del Hombre y Ciudadano de Francia de 1789 (Ibíd.) , estas últimas de extrema importancia debido al carácter liberal o republicano que le otorgan a la ciudadanía en nuestros días.

*Artículo 39: ningún hombre libre podrá ser detenido o encarcelado o privado de sus derechos o de sus bienes, ni puesto fuera de la ley, ni desterrado o privado de su rango de cualquiera otra forma, ni usaremos de la fuerza con él, ni enviaremos a otros que lo hagan, sino en virtud de sentencia judicial de sus pares o por la ley del reino* (Carta Magna, 1215)

*Artículo 40: no venderemos, denegaremos ni retrasaremos a nadie su derecho ni la justicia* (Carta Magna, 1215)

Por tanto, su importancia radica en que a pesar de que en un principio el derecho tiene como contraparte a un reducido grupo de nobles, con los años su extensión permite englobar a todas las personas de un territorio determinado, que posteriormente conoceremos como ciudadanos.

Fernando Méndez (2015) nos plantea que la Carta Magna en Inglaterra es equiparable a la importancia de las Cortes de León y de Cataluña a finales del siglo XII en España, sobre todo respecto a los orígenes del Common law<sup>74</sup>, que se aferra al derecho

---

<sup>74</sup> “la tipificación de ciertos *consensus* y, sobre todo, de ciertos convenios que la conducta de los particulares va creando en forma consciente, al separar las respectivas esferas de intereses con ayuda de “asesores” debidamente preparados, así como los “precedentes” judiciales, son , por consiguiente, fuentes primarias de la



consuetudinario, y que establecen ambas instancias. Por tanto, el desarrollo del derecho se transforma en la puerta de entrada del ciudadano.

Las monarquías feudales, se encuentran en pugna por el poder y las asambleas o parlamentos dirigidos a la administración de la justicia, permiten un leve equilibrio en la distribución de éste poder. Dichas asambleas son instancias de gestión de las cuestiones públicas que cumplen una importante función compensatoria de los excesos de la monarquía y de los señores feudales, y por consiguiente, una función disuasoria de las tensiones por el poder. Sobre todo por la relación de necesidad que se establece entre en financiamiento que necesitan los reyes, que aportan los burgueses, y la necesidad de éstos últimos de establecer de forma clara los tributos a que son sometidos.

En el caso de las Cortes Catalanas, éstas estuvieron presentes desde el siglo XII al XVII. La historiadora María Ángeles Pérez (2000) nos describe de la siguiente forma el día de la inauguración de las Cortes de Barcelona, en 1701:

*“El día 12 de octubre tuvo lugar otro de los grandes acontecimientos políticos, la inauguración de las cortes catalanas. El encuentro entre el rey y la ciudad, simbolizado en la entrada real y en su acto culminante, el juramento de los privilegios de Barcelona, y el vínculo recíproco entre en Rey y el Principado, simbolizado en el juramento de las Constituciones (...) Las cortes representaban el encuentro entre el rey y el reino, constituían propiamente el lugar y el tiempo de la ratificación y revisión del pacto constitucional.” (pág.81).*

Si bien nos encontramos en un sistema monárquico, ya a finales del siglo XII comienzan a configurarse los elementos que luego darán forma al Estado moderno, principalmente la idea de los derechos como forma de establecer determinadas normas que permita dar estabilidad a las personas que viven en un territorio.

Si bien, las Cortes Catalanas se desarrollan de forma paralela a la existencia de la Carta Magna, en el siglo XII, éstas tuvieron como predecesoras las asambleas de “paz y tregua”, las que comenzaron dos siglos antes y, que al igual que las Cortes Catalanas, se establecieron como espacios deliberativos para solucionar problemas de la ciudad, en éste caso específico su objetivo es poner fin a las constantes guerras entre los señores feudales y así lograr una mayor estabilidad. La Real Academia de la Historia, en su libro “Cortes de Aragón, Valencia y Cataluña”, 1886, nos describe las Asambleas de Paz y Tregua de Barcelona, en 1064, de la siguiente forma:

---

creación de normas jurídicas. De este modo ha surgido, en realidad, la mayor parte del *Common law* inglés.”(Weber, 2002: pág. 517).

*“...hallándose en la Iglesia Catedral de la ciudad de Barcelona los Condes Ramón de Berenguer y Almodis, con consejos y auxilios de los Obispos de esta ciudad, de Ausona y de Gerona, de los Abades y de diversos órdenes de clérigos y religiosos, y con consentimiento y aclamación, respectivamente, de los Magnates de dichos territorios y de muchísimos buenos cristianos, aprobaron las paces y treguas llamadas del Señor o de Dios, mandando que se observen según se hallaban establecidas en cada uno de dichos Obispados (R.A.H.,1886: pág. 5)*

Con todo, las asambleas permiten la existencia de pequeños espacios deliberativos con la participación de distintos estamentos de la sociedad, aunque con un carácter más cercano a la negociación que al dialogo por el bien común. En el caso de las Cortes Catalanas<sup>75</sup>, podemos decir que son instancias de deliberación soberana que permiten la participación de tres estamentos: el brazo eclesiástico, el brazo militar y el brazo real, éste último formado por gentes de los territorios gobernados (Pérez Samper, 2000). Según Samper éste reparto de poder permite el desarrollo de instancias jurídicas y deliberativas más cercana a los gobernados.

En este punto discrepamos con Samper, ya que quienes participan de las Cortes son personas que pertenecen a estamentos sociales privilegiados de la ciudad y que no representan en nada la visión de los habitantes del resto de la ciudad, eso por una parte. Por otra, el carácter funcional de las Cortes respecto a intereses económicos o políticos les resta credibilidad respecto al sentido de bien común que puedan perseguir. Dicho lo anterior, aun así, debemos reconocer que son una instancia importante ya que de ella surge esta especie de compensación a partir del reconocimiento del derecho y que posteriormente se extiende dando lugar a la ciudadanía<sup>76</sup>. Sin embargo, la idea del ciudadano como lo conocemos hoy no comienza a tomar cuerpo hasta el siglo XV con las reflexiones filosóficas hacia las limitaciones del poder en los sistemas monárquicos.

A finales de la Edad Media se comienzan a formar las primeras ciudades – estado, que incluso adoptaron regímenes republicanos, en el norte de Italia y en Suiza (los cantones helvéticos). Sin embargo, estos primeros pasos post-monárquicos aun no son el contexto adecuado para el desarrollo de la ciudadanía, ya que ella sea adquiere mediante la posesión de tierras en la ciudad, es decir, asociada al estatus económico. Horrach (2009)

---

<sup>75</sup> Durante 500 años se suceden a lo menos 63 cortes, y fueron utilizadas como instancias de deliberación jurídica, de regulación social y de negociación entre la corona y sus gobernados.

<sup>76</sup> Más adelante se describe la relación del ciudadano y el derecho que se da en la Edad Moderna, posterior a la Revolución Francesa.

identifica entre las primeras ciudades-estado las ciudades italianas de: Florencia, Venecia, Pisa, Génova, Milán, Bolonia y Siena.

Para terminar con la Edad Media, sólo nos queda decir que en un contexto de guerras y desigualdades, la búsqueda de justicia dará origen a todo el entramado de reflexiones que se producen en torno a la creación de un nuevo sistema de gobierno, desde finales de la Edad media hasta la época de la Ilustración. Son claves las reflexiones de Maquiavelo, Hobbe, Locke y Rousseau ya que ellos reflexionan sobre los nuevos vínculos que permiten el retorno del ciudadano como lo conocemos al día de hoy.

### **2.3. El retorno del ciudadano a partir del contrato social.**

Una vez terminada la Edad Media, con la caída del Imperio Romano de Oriente<sup>77</sup>, en los dos siglos de transición hacia la Edad Moderna, surgen importantes escritos que luego con el tiempo se han transformado en las bases político-filosóficas de la formación de los Estados Democráticos Modernos. En ellos podemos encontrar elementos y condiciones que luego permiten el cambio de sistema político de monarquía a democracia, y posteriormente el retorno del ciudadano. Entre los más importantes se puede mencionar “El Príncipe” de Maquiavelo (1513), “De Cive” (1642)” y “El Leviatán” (1651) de Thomas Hobbe, “Dos Tratados sobre el Gobierno Civil” de Locke (1689) y “El Contrato Social” de Rousseau (1762), éste último ad portas de la Revolución Francesa de 1789-1799.

#### *2.3.1 Maquiavelo, el ciudadano como enemigo del principado.*

En 1513 Maquiavelo escribe “El Príncipe”, obra que surge como una forma de demostrar lealtad al señor de Florencia, “Lorenzo el Magnífico”, quien previamente le había acusado de conspiración al principado. Maquiavelo consciente del peligro de tal acusación decide realizar un regalo al señor, destacando la importancia de dicho regalo,

*“Los que quieren lograr la gracia de un príncipe tienen la costumbre de presentarle las cosas que se reputan como que le son más agradables, o en cuya posesión se sabe que él se complace más (...) Queriendo presentar yo mismo a Vuestra Magnificencia alguna ofrenda que pudiera probarle todo mi rendimiento para con ella. No he hallado, entre las cosas que poseo, ninguna que me sea más querida, y de que haga yo más caso, que mi conocimiento de la conducta de los mayores estadistas que han existido” (Maquiavelo, 2012: pág. 2).*

---

<sup>77</sup> Caída de Constantinopla en 1453 y Descubrimiento de América 1492.

En su obra, Maquiavelo funde el análisis y las reflexiones, que como experto estadista puede realizar, sobre la continuidad de los gobiernos y sobre todo respecto a cómo romper las limitaciones de poder a partir de una gobernabilidad estratégica. Si bien Florencia es un principado, su sistema de gobierno se acercaba a una república, con base en un cuerpo judicial y legislativo. Sin embargo, el gobierno está en manos de una familia que concentraba todo el poder para gobernar, y la administración del cuerpo judicial y administrativo en manos de la aristocracia cercana a la familia.

Lo interesante del texto es que Maquiavelo logra conectar los problemas de las monarquías con el tema de la gobernabilidad, reflexionando en términos de sistema monárquico y entregando soluciones en términos republicanos, muy conectado a la situación específica de la República de Florencia. Éste plantea la necesidad de estrategias para gobernar que van más allá de los dogmas humanitarios, de clase o eclesiásticos, porque entiende que dichos dogmas por sí solos no son suficientes para mantener el poder. También plantea que el mejor sistema político es la monarquía absoluta, porque permite la concentración de poder en una sola persona, así evita la inestabilidad que se produce por la falta de virtud en los hombres, lo que genera envidias y traiciones por el acceso al poder (Maquiavelo, 2012: pág. 39).

El ciudadano de Maquiavelo es un hombre peligroso que se puede transformar en una amenaza para la continuidad del principado, peligroso por la condición misma del hombre que llevado por el deseo vive en un estado permanente de guerra (Maquiavelo, 2012: pág. 32). Aquí dos párrafos de su obra que nos han parecido interesantes para entender la relación que establece entre el ciudadano y el príncipe.<sup>78</sup>

*“Semejante príncipe no puede fundarse sobre lo que él ve en los momentos pacíficos, cuando los ciudadanos necesitan del Estado; porque entonces cada uno vuela, promete y quiere morir por él, en atención a que está remota la muerte. Pero en los tiempos críticos, cuando el Estado necesita de los ciudadanos, no se hallan más que poquísimos de ellos”* (Maquiavelo, 2012: pág. 23).

*“Esta experiencia es tanto más peligrosa cuanto uno no puede hacerla más que una vez, en su consecuencia, un prudente príncipe debe imaginar un modo, por cuyo medio sus gobernados tengan siempre, en todo evento y circunstancias de cualquier especie, una grandísima necesidad de su principado. Es el expediente más seguro para hacérselo fieles para siempre.”* (Ibíd.)

---

<sup>78</sup> Capítulo IX “del principado civil”, penúltimo y último párrafo.

Esta relación de desconfianza del príncipe hacia el ciudadano lleva a Maquiavelo a plantear la importancia de la construcción de un lazo de lealtad a partir de la obediencia política, pero fundado en la necesidad. Según Antonio Hermosa (2014) es aquí donde se establece por primera vez la tipología de la obediencia política como la conocemos en la actualidad, agregando que particularmente, en los capítulos VI y VII sobre los principados nuevos, se reconoce políticamente la espiritualidad al súbdito,

*“Ante nosotros se ha erguido un sujeto al que si bien se puede injuriar individualmente aún, ya aparece tocado con la diadema de la dignidad sobre su yo, en concepto de honor que rescata su persona de la esclavitud y la convierte en titular de bienes sobre uso puede decidir libremente (...) el cuadro de la condición humana ha cambiado notablemente, pensamos, luego de incluir en el mismo los colores de la obediencia política. Visto de frente, el sujeto que desde él nos interpela es alguien en el que ya empezamos a reconocernos también los ciudadanos del futuro”* (Hermosa, 2014: págs. 144-145).

A partir del análisis de los elementos de la República llega, a lo que Hermosa dice, el “núcleo de las características del ciudadano de la república que termina por regir, como la libertad y las pasiones, la responsabilidad, la autonomía personal, o el patriotismo” (Hermosa, 2014: pág.1). De tal forma que, Maquiavelo ha retornado al ciudadano como herramienta de gobernabilidad para dar legitimidad y continuidad al poder del príncipe, pero estableciendo sólo una relación de utilidad respecto a los fines últimos de este poder y permitiendo la secularización de los derechos de las personas como ciudadanos (Giner, 2000: pág. 2).

### *2.3.2 Tomas Hobbe, delegación de poder y obediencia civil.*

Más de un siglo después de Maquiavelo, en Inglaterra, Thomas Hobbe escribe “De Cive”, donde busca establecer los elementos filosóficos del ciudadano, en lo que él llama describir los deberes de los hombres, primero, luego los deberes de los súbditos, y finalmente, los deberes de los cristianos (Hobbe, 2000). Bajo la responsabilidad que conlleva las consecuencias de una mala doctrina y queriendo determinar una doctrina de la moralidad, Hobbe escribe lo siguiente:

*“¡Cuántos reyes y cuántos buenos hombres que han caído en el error de pensar que se puede legalmente dar muerte al tirano han sido ajusticiados! Cuántas gargantas han sido segadas por mantener la falsa opinión de que por algunas causas un príncipe puede ser depuesto por ciertos hombres! ¡Y cuánto derramamiento de sangre ha ocasionado la errónea doctrina que dice que los reyes no son superiores a la multitud, sino administradores al servicio de ella!”* (Hobbe, 2000: pág. 41).

Hobbe reconoce la superioridad divina de los reyes, pero a pesar del contexto religioso de la época, se descuelga de la cuestión divina cuando se refiere únicamente a los hombres y su relación con el Estado, aportando nuevas luces a la secularización de dicha relación. De ahí que fuera fuertemente criticado por sus obras, sobre todo por su fuerte crítica moral. Sin embargo, es un firme defensor del poder absoluto del buen rey. Aquí podemos ver uno de los primeros párrafos que nos introduce a “De Cive”:

*“...ofrezco este libro no al favor de su Señoría, sino, antes que nada, a su censura; pues tras muchas experiencias, he descubierto que no es la reputación del autor, ni la novedad de la obra, ni el adorno en el estilo, sino únicamente el peso del razonamiento lo que hace que una opinión merezca el favor y la aprobación de su Señoría (...) Si tiene la fortuna de agradar (...) humildemente se la ofrezco, por ser su Señoría mi gloria y protección. Pero si he errado, en alguna cosa, ruego a su Señoría que a pesar de ello lo acepte como testimonio de mi gratitud”* (Hobbe, 2000: pág.38).

Hobbe se distancia del ciudadano romano mencionando que es producto de la tiranía de un rey que había llegado a ser tan odioso que ni siquiera su nombre se quería pronunciar, y en alusión a ello dice “*que todos los reyes han de ser tenidos por bestias voraces*” (pág. 33), luego describe a la ciudadanía romana de la siguiente forma:

*“Pero ¡qué animal de presa no fue el pueblo romano cuando con sus águilas conquistadoras erigió sus orgullosos trofeos a lo largo y ancho del mundo, sometiendo en disfrazada esclavitud a africanos, asiáticos, macedonios y aqueos, con el pretexto de hacerlos ciudadanos de Roma!”* (Ibíd.).

En la esencia de su obra, nos plantea que las leyes de la naturaleza del hombre determinan la necesidad de pasar de un estado de la naturaleza a un estado civil. El deseo, el miedo y la ira vienen del estado de la naturaleza de los hombres, que sumado a la igualdad de los derechos de todos sobre todo, genera una constante situación de “guerra de todos contra todos” (pág. 114). Y, para librarse de éste sufrimiento es necesario que los hombres renuncien a dichos derechos, mediante un contrato que busca ordenar el disfrute de éstos.(pág. 48)

En el contrato de Hobbe los hombres realizan una transferencia de sus derecho, que al fin de cuentas es la trasferencia del derecho a resistirse (pág. 69), que tiene como consecuencia “no resistirse” cuando la otra parte quiere hacer uso libre del derecho. Esta no resistencia también se expresa en la sumisión de la voluntad de todos los hombres a una sola voluntad, mediante la transferencia de la fuerza y poder de cada ciudadano a un concejo u hombre que ostenta el mando supremo.

La estabilidad del mando principal descansa en la doble obligación que se genera en el contrato de los ciudadanos, ya que éste dice “transfiero mi derecho a esta tercera persona<sup>79</sup>, con tal de que tú también le transfieras el tuyo” (Hobbe, 2000: pág. 139), es decir el contrato mutuo con el vecino y la cesión de derechos al mando supremo. Por lo cual, ningún ciudadano podría derribar éste mando supremo ya que no sólo depende de ellos.

La importancia de este contrato radica en que a partir de él surge una unión llamada “ciudad o sociedad civil; y también de persona civil”, es decir, que es éste quien genera el concepto de ciudadano en Hobbe como parte del Estado o ciudad que se ha creado.

Sin embargo, Hobbe conecta este ciudadano al Estado monárquico diciendo que “cada ciudadano, como también cada persona civil subordinada, se llama súbdito de aquel que tiene el mando principal” (pág. 119). A pesar de que da un paso gigante en la secularización de la sociedad, no logra escapar absolutamente a las ideas monárquicas de su época. Así describe Hobbe el surgimiento de la ciudad o estado y persona civil:

*“aquel que somete su voluntad a la voluntad de otro transfiere a ese otro el derecho de hacer uso de sus propias fuerzas y facultades. Hasta tal punto que, cuando todos los demás han hecho lo mismo, aquel a quien se han sometido tiene tanto poder que puede hacer que las voluntades de los individuos particulares lleguen, por temor a dicho poder, a la unidad y la concordia.”* (pág. 118).

La Sociedad Civil no es una multitud organizada, sino que es la esencia autoritaria del contrato lo que constituye dicha sociedad, a partir de la idea de que la voluntad de las personas es tomada como una persona, distinta y separada de todos los hombres, constituyéndose en un Estado o ciudad por obediencia, de ahí que Hobbe dice:

*“el acuerdo o asociación contractual no basta para producir esa seguridad que se requiere para el ejercicio de la justicia natural; hace falta que haya un poder común en virtud del cual los individuos particulares sean gobernados por miedo al castigo”* (Hobbe, 2000: pág. 115)

El recurso del castigo es crucial, ya que sólo quien tenga el “mando supremo o poder o dominio” (pág. 119) contará con los recursos legales y de fuerza para aplicar la ley. Ningún hombre puede ser “juez o árbitro de su propia causa” (pág. 92).

---

<sup>79</sup> Se refiere al concejo a la persona que asume el mando supremo

Es importante para Hobbe mantener la superioridad de la ciudad respecto a la persona civil en particular, la ciudad es igual a la persona civil, pero la persona civil no es igual a la ciudad. Por otra parte, también destaca que el poder supremo que surge de las transferencias de derecho es un “poder absoluto”, incuestionable y “que haga lo que haga no se puede castigar” ni derrocar.(pág. 119)

En resumen, el ciudadano de Hobbe nace a partir del contrato que realiza para la formación de un ser superior mediante la transferencia de los derechos de cada ciudadano, surge a la par que la sociedad civil y se define a partir de ella. En alusión al ciudadano en la sociedad civil Hobbe dice que “el hombre es una especie de Dios para el hombre” y en alusión al clima de guerra del hombre en su estado de naturaleza Hobbe dice que “el hombre es un auténtico lobo para el hombre”. Dicha dualidad se puede entender por el proceso de transición que Hobbe enfrenta entre la crítica moral y la necesidad de reafirmar un poder absoluto que busca continuidad pero que debe responder a dicha crítica moral.

Posteriormente, en 1651, Thomas Hobbe escribe su libro “El Leviatán”, en donde ya plantea con toda claridad la esencia del absolutismo político a partir de su metáfora sobre la formación de un Estado. En ésta metáfora el Estado o la República toma forma de Leviatán<sup>80</sup> cuyo cuerpo está formado por todas las personas a las que gobierna y cobra vida a partir de un alma artificial, que es la soberanía, y que le da movimiento al cuerpo entero<sup>81</sup> (Hobbes, 2009), así lo describe en la introducción de su obra:

*“...el Leviatán (...) no es sino un hombre artificial, aunque de mayor estatura y robustez que el natural (...), y en el cual la soberanía es una alma artificial que da vida y movimiento al cuerpo entero; los magistrados y otros funcionarios de la judicatura y ejecución, nexos artificiales; la recompensa y el castigo (...); la riqueza y la abundancia de todos los miembros particulares constituyen su potencia; la salus populi (salvación del pueblo) son sus negocios; los consejeros, informan sobre cuantas cosas precisa conocer, son la memoria; la equidad y las leyes, una razón y una voluntad artificiales; la concordia, es la salud; la sedición, la enfermedad, la guerra civil, la muerte”(pág. 3)*

Hobbe repite, como en “De Cive”, la relación de necesidad que existe entre los hombres ahora con el Estado, o Leviatán, y que se origina en el estadio anterior que llama sociedad civil o ciudad, a partir de la ley fundamental de la naturaleza y del derecho

---

<sup>80</sup> El Diccionario de la Real Academia Española lo define como 1. Monstruo marino fantástico, 2. Cosa de grandes dimensiones y difícil de controlar (DRAE, 2015)

<sup>81</sup> En su libro anterior “de Cive” ya había trazado algunas líneas sobre la idea de la construcción de un hombre distinto a todos los demás sobre la delegación de las voluntades.



natural, en donde el hombre no es capaz de sobrevivir al propio hombre sin una criatura como el Leviatán que sea capaz de regular dicha existencia. De la misma forma, establece que la relación se da a partir de una transferencia de derechos de los hombres a la criatura, a partir de un contrato social que da seguridad al terminar con los conflictos que producen los intereses individuales.

La ley fundamental de la naturaleza o norma general, es la que impide hacer cualquier cosa que pueda destruir su propia vida, la del hombre, y el origen de los conflictos, que se encuentran impulsados por: la competición, la desconfianza y la gloria. Por tanto, el derecho natural, bajo estas condiciones, es “la libertad que cada hombre tiene para usar su propio poder como quiera, para la conservación de su propia naturaleza” y libertad es “la ausencia de impedimentos externos, impedimentos que con frecuencia reducen parte del poder que un hombre tiene de hacer lo que quiere” (pág. 13)

De estas dos condiciones que Hobbe (2009) plantea, surge lo que él denomina “la regla de la razón”, en la que se cumplen los dos preceptos anteriores. Primero, el hombre busca conservar la vida a partir de la paz y, segundo, suma el derecho de la naturaleza a partir de la defensa, esta es:

*“Cada hombre debe esforzarse por la paz, mientras tiene la esperanza de lograrla; y cuando no pueda obtenerla, debe buscar y utilizar todas las ayudas y ventajas de la guerra.”* (pág. 54)

Hobbe continúa con las ideas de Maquiavelo en tanto considera un elemento esencial de la relación entre el Estado y los hombres la obediencia civil, también dentro de los márgenes de la necesidad, definiéndola de la siguiente forma:

*“La obediencia civil se origina en el afán de tranquilidad. El afán de tranquilidad y de placeres sensuales dispone a los hombres a obedecer a un poder común, porque tales deseos le hacen renunciar a la protección que cabe esperar de su propio esfuerzo o afán”* (Hobbes, 2009: pág. 41).

Si bien en “De Cive” establece la relación de necesidad entre ciudad/sociedad civil y persona civil, en “El Leviatán” la relación se complejiza debido a que el Estado es una gran creación del hombre que funciona como él y, por tanto, no está libre de la falta de virtud que lo caracteriza. De tal forma, que ésta gran creación, al fin de cuentas, sataniza la soberanía que delega al Estado como “una máquina perfecta que sustituye el papel histórico y cultural de la iglesia” (Garzón, 2009: pág. 68).

A pesar de la necesidad de ésta criatura, el hombre debe hacer lo posible por disminuir su tamaño, ya que no deja de ser un monstruo. Como dice Cristian Parker (1998) “la soberanía se sataniza para reivindicar la soberanía del individuo, mientras menos Estado y más soberanía individual, mejor” (pág. 48).

En resumen, Thomas Hobbe plantea las raíces del ciudadano. Sin embargo, no existe un consenso respecto a si, finalmente, es absolutista o liberal, ya que si bien defiende la monarquía y el poder absoluto, también expresa la formación de un Estado secular. Giner (2000) dice que se puede atribuir una “función crucial al De Cive en la elaboración estrictamente moderna de la ciudadanía” (pag. 2) a partir del mandato secular. Con todo, la formación de este nuevo tipo de ciudadano (obediente) es la que en adelante continua en discusión.

### *2.3.3 John Locke, una estructura legislativa para proteger al ciudadano.*

Casi cuatro décadas después de Hobbe, en 1689, John Locke escribe “Dos Tratados sobre el Gobierno Civil”, que surge como una forma de dar estabilidad al principado del Rey Guillermo en una época muy convulsa en Inglaterra. Ésta obra es una nueva reflexión acerca de los estilos de gobierno, retoma mucho de los elementos anteriormente planteados por Maquiavelo y Hobbe, y continúa con la secularización de las monarquías, pero entregando herramientas de gobernabilidad basados en una fuerte estructura legislativa.

Locke comienza su obra con una acalorada aclaración acerca de la importancia de su teoría como respuesta a la confusión que habrían producido las anteriores teorías de Sir Robert (Locke, 2010: pág. 4) firme defensor del patriarcado y las monarquías absolutas (Guerrero, 1990: pág. 3), marcando de esta forma una de las principales diferencias con los autores anteriores. En la introducción de su obra dice:

*“Tanto el Rey como el Cuerpo (legislativo) de la Nación han refutado con tanta energía su hipótesis, que supongo que ningún Cuerpo (legislativo) que venga después tendrá la confianza de alzarse contra nuestra seguridad común, o la debilidad de dejarse engañar por contradicciones disfrazadas por un estilo popular y frases brillantemente escritas.” (Locke, 2010: pág. 4)*

Locke, al igual que Hobbe, plantea que el hombre pasa de un estado de la naturaleza a una sociedad civil o política. Sin embargo, se diferencia de Hobbe y Maquiavelo, al plantear que el estado de la naturaleza no es un estado invivable para los hombres, y que

por ésta razón deban escapar hacia la sociedad civil. De hecho afirma que el estado de naturaleza es “un estado de paz, buena voluntad, asistencia mutua y conservación” (Ibíd.).

En estas reflexiones, Locke menciona la vida de los habitantes del continente recién descubierto, América, y respecto a ello describe que los hombres viven en igualdad de condiciones y sin un poder superior, en referencia a las sociedades europeas. Que ocasionalmente pueden elegir un jefe, pero que ésta situación se da cuando existe una guerra y es necesario tener una buena dirección en las batallas o como él dice “capitanes de guerra” o “generales de sus ejércitos” (pág. 109). Y luego menciona que ésta misma situación se dio en los comienzos de las sociedades occidentales.

Por tanto, la vida en comunidad en el estado de naturaleza de los hombres es posible ya que “propiamente hablando, el estado de naturaleza es aquel en el que los hombres viven juntos conforme a la razón, sin un poder terrenal, común y superior a todos con autoridad para juzgarlos” (Locke, 2010: págs. 24-25). Sin embargo, la ausencia de éste poder común con autoridad para juzgarlos, posteriormente, se transforma en el motivo por el que los hombres necesitan de la sociedad civil, cuando se deviene en un “estado de guerra”.

El estado de guerra de Locke es transversal al estado de naturaleza y a la sociedad civil, y se da cuando se presentan dos situaciones a la vez, estas son:

*“Pero la fuerza, o intención declarada de utilizar la fuerza sobre la persona de otro individuo allí donde no hay un poder superior y común al que recurrir para encontrar alivio, es el estado de guerra”.* (Locke, 2010: pág. 25)

Por tanto, es la condición donde se junta el daño que puede hacer un hombre a otro hombre, por una parte, y por otra, sin una autoridad que pueda administrar la justicia con poder para reparar el daño provocado. Aunque la primera condición se puede dar en el estado de la naturaleza y en la sociedad civil. La segunda, se da siempre en un estado de naturaleza y ocasionalmente en las sociedades civiles, ya sea por situaciones como conflictos armados.

Ésta es una diferencia crucial con Hobbe, ya que pasa del estado de guerra permanente a un estado de guerra ocasional en el tiempo, cuya duración depende de los motivos que lo generen, como por ejemplo Locke dice que el estado de guerra se puede dar por la

privación de libertad de los poderes absolutos (pág.24) o incluso el estado de guerra se puede producir si la justicia no funciona, ya que según Locke, la injuria y la violencia también pueden ser ocasionadas por quienes administran la justicia y el “único remedio que les queda es casos de este tipo es apelar a los Cielos”. (pág. 27)

Entendido el estado de guerra, Locke plantea que se necesita un poder superior que permita dos cosas: primero, reparar los daños producidos por éste estado de guerra a las personas, y, segundo, evitar que dicha situación se vuelva a repetir en el futuro. La primera cuestión es individual y la segunda es una cuestión de la comunidad, ya que se busca evitar el daño al resto de los individuos que viven en ella. A partir de estas dos cuestiones podemos entender el origen del poder legislativo y ejecutivo en la teoría del Locke, como él mismo dice.

*“Y ahí tenemos el origen del poder legislativo y ejecutivo de la sociedad civil, poder que consiste en juzgar, mediante leyes, hasta qué punto deben castigarse las ofensas cuando son cometidas dentro del Estado, y, también, determinar mediante juicios ocasionales fundados en las circunstancias presentes del hecho, en qué medida deben vindicarse las injurias procedentes de afuera. Y en ambos casos, emplear todas las fuerzas de todos los miembros del cuerpo social, cuando ello sea necesario.”* (Locke, 2010: pág. 88).

Sin embargo, a partir de la segunda cuestión, él traslada el objetivo del castigo hacia un interés comunitario. De ahí que la administración y ejecución de la justicia deba estar en manos de miembros de dicha comunidad, como representantes de dicho interés. Por tanto, por primera vez, en las teorías del Estado, se incorpora la representación de intereses comunitarios en la administración del Estado.

*“Y así, al haber sido excluido todo juicio privado de cada hombre en particular, la comunidad viene a ser un árbitro que decide según normas y reglas establecidas, imparciales, aplicables a todos por igual, administrada por hombres a quienes la comunidad ha dado autoridad para ejecutarlas”.*(Locke, 2010: pág. 87).

De lo anterior, él deduce que la libertad del hombre es estar sólo regido por un poder legislativo de común acuerdo en el seno del Estado, y no es hacer lo que le plazca, como afirman los monárquicos, argumento por el cual sustentan el poder absoluto. La libertad es poder disfrutar de una norma pública que les permita a los hombres vivir en sociedad, libres de un poder absoluto y arbitrario.

El proceso del castigo es esencial para frenar los estados de guerra, pero Locke plantea una objeción a este proceso, al igual que Hobbe, menciona que “no es razonable que los

hombres sean jueces de su propia causa” (pág. 18), como sucedería en el estado de la naturaleza, ya que el castigo, a pesar de ser un derecho de cada hombre, no es bueno que responda a la pasión y a la venganza, de donde sale la confusión y el desorden. De tal forma que, el nacimiento de la sociedad civil responde a la necesidad de que la justicia se cumpla, y esto sólo se da en el marco de dicha sociedad

*“Concedo sin reservas que el gobierno civil ha de ser el remedio contra los inconvenientes que lleva consigo el estado de naturaleza, las cuales deben ser, ciertamente, muchas cuando a los hombres se les deja ser jueces de su propia causa”* (Locke, 2010: pág. 18).

De ésta misma reflexión descuelga la idea de que los monarcas absolutos son simples hombres y que, por tanto, no tienen las facultades para administrar la justicia con imparcialidad y sin responder a sus propios intereses. Y agrega, que el poder absoluto de un hombre sobre otro hombre es una declaración de guerra:

*“que aquel que quiere ponerme bajo su poder sin mi consentimiento podría utilizarme a su gusto en cuanto me tuviera, y podría a sí mismo destruirme en cuanto le viniera en gana”* (Locke, 2010: pág. 23).

Aunque los procesos de formación del Estado y los cuerpos legales sean parecidos a los de Hobbe y Maquiavelo, Locke logra desvincular cada vez más dichos estamentos de los sistemas monárquicos y del poder absoluto, incorporando, para ello, el concepto de la comunidad.

Locke, explica en su obra cómo la comunidad es el origen del mecanismo de apropiación de la tierra a partir del trabajo<sup>82</sup>. Lo interesante es que la vida en comunidad se da previo a la construcción de una sociedad civil o política, y en ésta, se plantea que los hombres necesitan acceder a cosas que le permitan vivir con dignidad, corrigiendo así las limitaciones de vivir en soledad, “siendo la causa de las primera sociedades políticas” (aquí Locke utiliza las palabras de Hooker, 2010: pág. 20).

---

<sup>82</sup> Los hombres antes de vivir en comunidad utilizan la recolección de frutos y la caza en las tierras que son comunes a todos, como fuente de subsistencia. Pero, cuando los hombres deciden vivir en comunidad, se agrupan en un territorio determinado, generando un aumento en las necesidades de recolección sobre los territorios más densificados. Ante ésta nueva necesidad, el hombre utiliza la labranza como forma de aumentar la producción y cubrir el aumento en la recolección. Según Locke, el trabajo del hombre sobre la tierra es el mecanismo que permite y legitima la apropiación. Sin embargo, dicha apropiación, primigenia, es limitada por la cantidad de trabajo que el hombre pueda realizar sobre ella y por las necesidades finitas del grupo familiar, lo que posteriormente cambia cuando se comienza a utilizar el oro y la plata como forma de intercambio y acumulación del excedente de producción, dando paso a la acumulación sin límites y a nuevas formas de estratificación.

Entonces, el hombre pasa de vivir en soledad a vivir en comunidad, y luego de vivir en comunidad a vivir en sociedades civiles o políticas. Y ésta última debe proteger la propiedad de los hombres, pero previamente los hombres, en la comunidad, han renunciado al poder natural, entregándolos en manos de la comunidad, permitiendo el paso hacia una sociedad política (pág. 87),

*“El único modo en que alguien se priva a sí mismo de su libertad natural y se somete a las ataduras de la sociedad civil es mediante el acuerdo con otros hombres, según el cual todos se unen formando una comunidad, a fin de convivir los unos con los otros de una manera confortable, segura y pacífica, disfrutando sin riesgo de sus propiedades respectivas y mejor protegidas frente a quienes no forman parte de dicha comunidad”*(Locke, 2010: pág. 97).

La comunidad tiene un poder de actuar corporativamente, mediante la voluntad y la determinación de la mayoría. “Y, así, cada uno está por consentimiento, a someterse al parecer de la mayoría” (pág. 98). Una sociedad política está constituida por el consentimiento de una pluralidad de hombres libres que aceptan las reglas de la mayoría y que acuerdan unirse e incorporarse a dicha sociedad (pág. 100)

A pesar de que muchas veces Locke menciona que el fin principal de la sociedad civil “es la preservación de la propiedad” (pág. 85), luego aclara que entiende la propiedad en “sentido genérico” y que se refiere a las vidas, libertades y posesiones de las personas (pág. 124). De ahí que muchas veces se hable de él como la fuente de los Estados liberales, de hecho muchas veces hace referencia a la protección individual frente a un poder legislativo comunitario.

*“el poder de la sociedad o legislatura constituida por ellos no puede suponer que vaya más allá de lo que pide el bien común, sino que ha de obligarse a asegurar la propiedad de cada uno protegiéndolos a todos”* (Locke, 2010: pág. 127).

Al igual que Hobbe, Locke da por sentado la existencia de un contrato para poder pasar de un estado de la naturaleza a una sociedad civil, que él denomina el pacto. Este plantea que el pacto se produce a partir de un consentimiento tácito y otro expreso, el tácito es aplicable a todos los miembros de la sociedad que hacen uso de las propiedades que se encuentren ocupadas por ella. Y el expreso es un papel donde un hombre exprese que quiere ser parte de la comunidad.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> En éste punto no se extiende más, me imagino que por lo incipiente del tema no tiene argumentos para definir a quien quiera pertenecer a una comunidad sino sólo a partir del uso o propiedad de la tierra.

*“no todo pacto pone fin al estado de naturaleza entre los hombres, sino solamente el que los hace establecer de acuerdo mutuo de entrar en una comunidad y formar un cuerpo político.”*(Locke, 2010: pág. 20).

Los súbditos ingresan en la comunidad a partir del consentimiento al parecer de la mayoría, que se transforma en un acto de todos, con fuerza para obligar a cada uno. Pero, no es una mayoría absoluta, ya que según Locke es prácticamente imposible conseguirla, pero sí un poco más que una mayoría simple. Si los hombres no se someten a las decisiones de ésta mayoría, entonces, el pacto “significa nada” (Locke, 2010: pág. 99),

*“Pero someterse a las leyes de un país, vivir en él pacíficamente y disfrutar de los privilegios y protecciones que esas leyes proporcionan no hace de un hombre miembro de esa sociedad (...) no hace de un hombre miembro de una sociedad un súbdito permanente de un Estado (...) En rigor, nada puede hacer de un hombre un súbdito, excepto una positiva declaración, y una promesa y acuerdo expresos.”* (Locke, 2010: págs. 121-122).

Locke jamás define al ciudadano, más bien, en todo momento se refiere al súbdito como sujeto de todo el mecanismo de formación del Estado. Sin embargo, cuando habla de la situación de los extranjeros respecto a la relación con el Estado, ahí menciona a los ciudadanos en relación a los demás miembros de la sociedad.

Con todo, la importancia de Locke en la formación de los Estados modernos es que plantea por primera vez que la formación del Estado debe ser sometido a las normas que genere el poder legislativo, y dichas normas deben emanar del consenso de la comunidad. Por tanto, el ciudadano “tácito” que plantea Locke escapa de la virtud y la sabiduría (de la Atenas clásica) individual para formar parte de una comunidad que vive en libertad mediante el derecho.

#### *2.3.4 Rousseau, libertad- igualdad- soberanía para resituar la figura del ciudadano.*

Siete décadas después de la obra de Locke, en 1762, se publica en Ámsterdam “El Contrato Social o Principio de Derecho Político” de Rousseau, unas de las obras que se dicen impulsoras de la corriente emancipadora que acompañó a las dos grandes revoluciones del siglo XVIII (Horrach, 2009), ya sean la Revolución Americana (1775-1783) y la Revolución Francesa (1789-1799). Acontecimientos fundamentales en la formación de la figura del ciudadano que conocemos en nuestros días.

El ciudadano como contraparte de la nueva figura del Estado que emergía en estas obras ilustradas, hasta Locke era percibido como una figura aun débil y con un rol funcional respecto al funcionamiento de un nuevo tipo de gobierno, distinto a las monarquías que predominaban en la época. Si bien, ya era un avance no considerarlo como un enemigo (Hobbe y Maquiavelo), tampoco quedaba claro su rol en la importancia dada a la comunidad y a la estructura legislativa de Locke, por ello a veces se dice que es una herramienta de gobernanza.

Sin embargo, en el caso de Rousseau la figura del ciudadano emerge conservando la importancia de su individualidad, de ahí que se diga que es el precursor del ciudadano liberal, pero en realidad podemos entenderlo como una respuesta al poder absoluto que defienden autores anteriores como Hobbe o poder superior de Locke, pero este último no en una persona, sino en un cuerpo legal. En esta soberanía global formada por cada individuo en el ejercicio de sus derechos y deberes, todos los hombres son libres e iguales, por ello Rousseau comienza su libro diciendo:

*“El hombre nace libre, y en todas partes vive encadenado. Alguno se hace señor de los demás, que aún es más esclavo, que ellos. ¿Cómo se ha efectuado tan grande mudanza? ¿No se sabe, quien pueda haberla legitimado? Yo creo, que puedo resolver esta cuestión.”* (Rousseau, 2000: Libro 1, capítulo I, párrafo 1)

Considera que la obediencia de los súbditos mediante la fuerza, que plateaban Hobbe y Maquiavelo sobre las monarquías, es un “yugo” del que, en tanto desaparezca la fuerza que los obligue a obedecer, deben escapar para ser libres de verdad.

*“renunciar a la libertad, es renunciar a la calidad de Hombre, a los derechos de humanidad, y a hasta a sus deberes (...) no hay indemnización alguna posible. A quien renuncie a todo, semejante renunciación es incompatible con la naturaleza del hombre; y quitar toda la libertad a su voluntad es quitar toda moralidad a sus acciones”* (Rousseau, 2000: Libro 1, capítulo IV, párrafos 7-8)

Y es aquí donde plantea el tema de mayor interés, Rousseau cambia la obediencia civil, motivada por el miedo y la fuerza, por la moralidad como fuente de deberes de los nuevos ciudadanos que forman parte de este nuevo Estado. Por tanto, los valores de la vida en sociedad se convierten nuevamente en el contexto de este ciudadano, muy parecido a lo que plantearan antiguamente los griegos. De hecho Rousseau escribe una importante obra llamada “Emilio” en donde vuelca estas nuevas ideas en los métodos de educación para niños.



Si recordamos, tanto para Maquiavelo como para Hobbe el “estado de naturaleza” del hombre, es decir, antes de vivir en sociedad, siempre se presentaba como un estado de guerra. Y en el caso de Locke, si bien no era permanente, si estaban los estados temporales de guerra. Sin embargo, para Rousseau, no existen dichos estados en el contexto natural del hombre, este dice:

*“La guerra la constituye la relación de las cosas, y no la de los hombres; y como el estado de guerra no puede nacer de las sencillas relaciones personales, sino solo de las relaciones reales, la guerra privada de hombre a hombre no puede existir ni en el estado de la naturaleza, en que no hay propiedad constantes, ni en el estado social, en que todo está sometido a la autoridad de las leyes.”* (Rousseau, 2000: Libro 1, capítulo IV, párrafo 10)

De ahí que Rodriguez (prólogo de Rousseau, 2013) diga que “Frente a la posición pesimista que de la humanidad tenía la filosofía británica, expresada por T, Hobbes, el punto de vista rousseauiano es, en principio, optimista” (pág. 9). Pero entonces ¿por qué el hombre debe realizar este nuevo “pacto social” y vivir en sociedad? Para dar respuesta a esta pregunta debemos saber qué es para Rousseau el pacto social:

*“Encontrar una forma de asociación tal, que defienda y proteja con toda la fuerza común de la persona y bienes de cada asociado, y que uniéndose cada uno a todos, obedezca solo a sí mismo, y viva tan libre como antes. Tal es el problema fundamental, cuya solución ofrece el contrato social.”* (Rousseau, 2000: Libro 1, capítulo VI, párrafo 2)

Por tanto, este debe vivir en sociedad para multiplicar las fuerzas en su propia defensa, sin perder su propia libertad. Pero cada uno se replica en el otro, de tal forma, que todos tienen la misma protección y nadie pierde su individualidad.

*“cada uno se da a todos, no se da a nadie, y como no hay un solo asociado, sobre el cual no adquiera el mismo derecho, que el que adquiere sobre sí mismo, gana el equivalente de todo lo que pierde, y más fuerza, para conservar lo que tiene”* (Rousseau, 2000: Libro 1, capítulo VI, párrafo 4)

Esta permanente dialéctica entre lo individual y lo social, marca toda la obra de Rousseau, como un vigilante de los individuos que hasta el momento siempre eran expropiados de todos sus derechos para gobernar. Esto lo podemos corroborar en la importancia que tiene para Rousseau la voluntad general, que finalmente es la suma de todas diferencias en las opiniones de los ciudadanos, sin embargo, el problema se presenta:

*“cuando se forman bandos y asociaciones parciales en perjuicio de la grande, entonces cada una de estas asociaciones se hace general con respecto a sus*

*miembros, y particular con respecto al estado, y se puede decir que ya no hay tantos votos como hombre, sino sólo como asociaciones.” (Rousseau, Libro II, capítulo III, párrafo 3)*

En este caso, la deliberación ya no expresa la “voluntad general” sino la “voluntad particular” del grupo que delibera. Cuando se produce una votación desinformada y sólo siguiendo los intereses individuales tampoco se expresa la “voluntad general” sino la “voluntad de todos”, que sería la suma no de las diferencias, sino de los intereses particulares.

La “sociedad civil” de Rousseau es un cuerpo político que entrega justicia y libertad moral, cuestión que en el estado de la naturaleza los hombres no pueden obtener sino sólo mediante la fuerza limitada. La sociedad civil de Rousseau es un cuerpo político “moral y colectivo”, en donde el pueblo está formado por cada ciudadano que es “participe de la autoridad soberana”.

Es importantísimo esta forma de definir al ciudadano de Rousseau, ya que este nuevamente forma parte de las decisiones en esta nueva forma de gobierno. Para que se haga efectivo toda esta declaración de principios Rousseau propone como forma de gobierno la República, que es el gobierno mediante leyes. Para ello Rousseau supone que no existe ningún ciudadano que tenga más derechos que el resto, de ahí la importancia de la libertad y la igualdad que plantea en un comienzo de su obra.

Ahora bien, sobre las democracias representativas que tenemos al día de hoy, hace casi 250 años Rousseau mencionaba las desventajas de este sistema cuando afirmaba que “la voluntad general no se puede representar”, en este caso la libertad de los ciudadanos sólo dura el tiempo de la votación, de ahí en adelante son subordinados. Este dice:

*“Luego que el servicio público dexa de ser el principal negocio de los ciudadanos, y que estos quieren más bien servir con su bolsa, que con su persona, el estado se halla muy cerca de su ruina. Si se trata de ir a combate, ellos pagan las tropas, y se quedan en su casa; si es necesario ir a consejo, nombran diputados, y se quedan en su casa. A fuerza de pereza y de dinero consiguen en fin soldados, para avasallar la patria, y representantes para venderla.” (Rousseau, 2000: Libro III, capítulo XV, párrafo 1)*

Para terminar, sólo nos queda decir, que aunque la obra de Rousseau es una obra no acabada<sup>84</sup>, con ella logró, finalmente, resituarse la figura del ciudadano en la era moderna,

---

<sup>84</sup> Incluso él menciona al inicio de su obra que no cuenta con los recursos físicos ni intelectuales para desarrollar por completo la obra propuesta.

mediante la expresión de los derechos, ya sea, la libertad, la igualdad y la soberanía. Logra plantear de forma dialéctica la unión entre ciudadano y sociedad civil o comunidad (Locke) sin perder la libertad de cada uno de ellos. En esta unión la “voluntad general” es quizás la expresión más exacta de esta idea como la “suma de las diferencias de voluntades” y es la moral la que permite esta unión social.

Con todo, ahora sólo nos queda conocer las formas que ha tomado en adelante este nuevo ciudadano que retorna, cómo se ha ido expresando mediante la extensión del derecho en distintos ámbitos de la sociedad y cómo se entiende al día de hoy.

## **CAPÍTULO III: Contemporaneidad del concepto de ciudadanía desde la formación de los estados modernos**

---

- 3.1 Ciudadanía y derechos
- 3.2 Ciudadanía y democracia
- 3.3 Ciudadanía más allá del derecho



## **CAPÍTULO III: Contemporaneidad del concepto de ciudadanía desde la formación de los Estados Modernos.**

### **3.1 Ciudadanía y derechos**

#### *3.1.1 El dominio de los derechos civiles ante el débil reconocimiento de los derechos políticos.*

A mediados del siglo XVIII, como consecuencia de los cambios que se venían produciendo en los años anteriores, se suceden tres hechos históricos muy relevantes que resitúan el interés por la ciudadanía. Por una parte, comienza la primera revolución industrial, que cambió el modelo de producción y de acumulación de capital, pasando de un modelo feudalista a un modelo capitalista. Por otra parte, a finales del mismo siglo, se producen dos grandes revoluciones liberales (Rubio Carracedo, 2007), la Revolución Americana y la Revolución Francesa que permitieron el giro hacia un nuevo sistema de gobierno con la instauración de los Estados Democráticos Modernos que conocemos al día de hoy.

El primer hecho tuvo una innegable incidencia sobre la formación de una nueva estructura social como consecuencia de la implantación de una nueva forma de producción. En este cambio los vasallos se transforman en el nuevo proletariado y los señores feudales en los señores burgueses, quienes son finalmente los dueños de los medios de producción. En realidad la jerarquía social no cambia mucho respecto al contexto feudal, pero sí termina eliminando de la cúspide jerárquica el dominio por la sangre que caracterizaba a las monarquías.

Según Perissé (2010) el avance del capitalismo permite que en esta nueva formación de los Estados modernos surja un “ciudadano liberal” que reivindica la igualdad jurídica y los derechos individuales en el marco de una nueva nación en desarrollo. En este nuevo escenario, el reconocimiento de la igualdad de las personas mediante el derecho se entiende como un mecanismo que consolida la emergencia de este nuevo orden social.

Pero el derecho no sólo consolida el nuevo orden social, sino que además lo estimula desde el inicio de los grandes cambios, ya que, como dicen Heater (2007) y Horrach (2009) el “lenguaje del derecho” se plasma en las dos grandes revoluciones determinando el carácter liberal de estas.

La primera revolución que se produce fue la “Revolución Americana” (1775-1783), también conocida como la “revolución de las trece colonias”, que dio origen a la “Declaración de Independencia de los EEUU” en 1776, a la “Ratificación de la Constitución” de 1789 y a las “Diez Enmiendas” en 1791 (Horrach, 2009). Es importante la idea que se genera de “superación de las antiguas jerarquías” (Ibíd.), ya que representa la superación del sistema de gobierno monárquico de los británicos. Sin embargo, aunque se establecen importantes derechos civiles, como el derecho de expresión de palabra, el derecho a voto no se democratiza, ya que seguirá dependiendo de la propiedad privada de cada individuo.

Posteriormente, en 1789, comienza la segunda revolución “La Revolución Francesa” que dio origen a la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789”. Horrach (2009) menciona que la “Revolución Americana” funcionó como desencadenante de esta última. Ahora bien, al igual que en la primera, se producen importantes avances en temas de derechos civiles, como la eliminación de los títulos de rango social en 1790<sup>85</sup>, pero ante todo se persigue la igualdad ante la ley y la libertad de expresión. Sin embargo, al igual que en la “Revolución Americana” los avances en ciudadanía política son muy restringidos, de hecho hubo un período en que se restringen aún más y muy pocos ciudadanos logran tener derecho a voto.

La extensión de los derechos civiles en este nuevo escenario social y económico efectivamente favoreció la emergencia de un “ciudadano liberal”, en tanto se define como portador de derechos individuales. Sin embargo, no logra conectar aún con las decisiones del Estado a partir del reconocimiento de los derechos políticos, es decir, no logra establecer el derecho al ejercicio de soberanía. Es por ello que Habermas (1998) menciona que en este período emerge más bien una “ciudadanía funcional” que sirve, en un primer momento, para eliminar el despotismo de las monarquías.

Sin lugar a dudas, el despotismo de las monarquías marcó este nuevo camino, en tanto, las declaraciones que emergen de estas revoluciones incorporan este cambio como una necesidad de evolución de los gobiernos hacia la igualdad, como podemos ver en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, esta dice:

*“Los Representantes del Pueblo Francés,(...) considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del Hombre son las únicas causas de*

---

<sup>85</sup> Esta busca igualar las condiciones de esta nueva ciudadanía.

*las calamidades públicas de la corrupción de los Gobiernos, han resuelto exponer, en una Declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del Hombre (...), les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes, para que los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo, al poder cotejarse en todo momento con la finalidad de cualquier institución política, sean más respetados y para que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e indiscutibles, redunden siempre en beneficio del mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos".* (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789).

La extensión de los derechos políticos se hizo efectiva recién a principios del siglo XX, es decir, dos siglos después de que las grandes revoluciones dieran lugar a este nuevo modelo de Estado en base al derecho. Predominó durante todo ese tiempo el poder económico de las personas por sobre el reconocimiento de la igualdad en el acceso al derecho a decidir.

Por consiguiente, podemos decir que los derechos civiles son efectivamente los primeros que emergen luego de la formación de los Estados modernos, ya que después de la abolición de las monarquías fueron la primera estructura jurídica que busca la igualdad de las personas ante la ley. En el contexto histórico en el que surgen se entiende que buscan proteger a las personas de los gobernantes tiranos, centrándose en la idea de libertad de los individuos con un trato de igualdad ante las nuevas instituciones públicas, una especie de autonomía protegida de las personas respecto al Estado.

Entre los derechos civiles más conocidos podemos mencionar el derecho a la vida, el derecho a la libertad o el derecho a la integridad física de las personas, entre otros<sup>86</sup>. También podemos decir que el reconocimiento de los derechos civiles no ha sido suficiente para consolidar la democracia en los Estados modernos, ya que la posesión de la soberanía sigue siendo por mucho tiempo una cuestión de privilegios, planteando la necesidad de la extensión de los derechos políticos.

Sobre los derechos políticos podemos decir que su avance ha sido muy débil, ya que el reconocimiento de la soberanía de las personas es un tema que afecta mucho a quienes concentran el poder de gobernar en muchos países. En este sentido su escaso avance se argumenta con la percepción de los grupos de poder sobre la capacidad política de las

---

<sup>86</sup> La página web de la Universidad de Ottawa sobre Sistemas jurídicos del mundo, dice que actualmente casi un 60% de todos los países del mundo cuentan con un sistema jurídico basado en derechos civiles, el 40% restante cuenta con un sistema jurídico mixto que incluye derechos civiles pero también religiosos, common law y consuetudinario. (JuriGlobe, 2018)



personas, aunque el sentido común diga lo contrario se cuestiona la capacidad de decidir de ciertos grupos, por ejemplo, se puede considerar que las mujeres no tienen dicha capacidad o que los menores de dieciocho años tampoco.

Entre los derechos políticos más conocidos podemos mencionar el derecho a voto, el derecho a ser electo, el derecho a participar en el gobierno o el derecho a asociarse. Estos derechos consiguen que la relación entre Estado y ciudadanía sea cómplice del nuevo sistema político, dando origen a una larga discusión acerca del carácter expansivo o inclusivo de ellos directamente relacionado a la funcionalidad de la participación ciudadana como una forma de legitimar a los gobernantes.

Con todo, podemos decir que a pesar de los avances en esta materia aún queda mucho por hacer para alcanzar una plena igualdad en el reconocimiento de estos derechos, ya que la igualdad ante el derecho se consigue si este cumple dos condiciones esenciales, primero, que sea universal, y segundo, que sea exigible.

La primera condición la podemos verificar en la misma “Declaración Universal de los Derechos Humanos” del 10 de diciembre de 1948, que se reconoce a nivel mundial mediante un acercamiento al “máximo consenso”<sup>87</sup> posible respecto a la importancia de los derechos civiles y políticos para las personas. Sin embargo, en el caso de los derechos políticos podemos decir que en el contexto de postguerra se logra llegar a un consenso sobre la condición de universalidad, pero no así en la exigibilidad.

En definitiva, la condición de exigibilidad es el punto débil de los derechos políticos, ya que esta requiere de condiciones previas que no todos los sistemas políticos del mundo cumplen<sup>88</sup>, como por ejemplo, que el derecho a voto sea en igualdad de condiciones. Por tanto, los derechos políticos aunque son universales no son exigibles y esto sigue frenando su avance ante el predominio de los derechos civiles.

---

<sup>87</sup> El mismo día en que se votó la declaración no hubo consenso absoluto entre los países por motivos religiosos y políticos. Sin embargo, el contexto de fuerte sensibilidad social postguerra mundial, permitió que este consenso fuera mucho mayor que si se hubiera intentado en otro momento.

<sup>88</sup> Por ejemplo, un nacionalizado argentino no puede acceder a las votaciones de Francia si no es nacionalizado francés.

### 3.1.2 El cuestionado avance de los derechos sociales.

En 1949, Thomas Marshall en su libro “Ciudadanía y Clase Social” realiza una interesante reflexión sobre el estatus del ciudadano y los derechos estratificados según la clase social. En este texto el autor responde a los intentos de otro autor, Alfred Marshall, de responder a la pregunta sobre ¿qué era un ciudadano?, en un ensayo realizado siete décadas antes, concretamente en el año 1873.

Según Thomas Marshall se podía entender del ensayo de Alfred Marshall que “cuando todas las personas demandan poder disfrutar de estas condiciones<sup>89</sup>, exigen que se les invite a compartir el patrimonio social, lo que a su vez significa que piden que se les acepte como miembros de pleno derecho de la sociedad, esto es, como ciudadanos” (1949, pág. 301). De tal forma, que los derechos irían más allá del reconocimiento jurídico de las personas, ya que el “patrimonio social” no se refiere sólo a los derechos civiles individuales.

La crítica de Thomas Marshall se centra en la idea de que Alfred aceptaba las desigualdades cuantitativas siempre que no existieran desigualdades cualitativas, estas últimas dadas por la diferencia para alcanzar a ser “un caballero”<sup>90</sup>, es decir, acceder a educación y un trabajo no esclavizante. Alfred Marshall sólo aceptaría la idea de igualdad básica asociada a la pertenencia de las personas a una comunidad, este plantea que “la desigualdad del sistema de clases sociales puede ser aceptable siempre y cuando se reconozca la igualdad de la ciudadanía” (Ibíd.), obviamente en una concepción de ciudadanía limitada desde la perspectiva de Thomas Marshall.

Para Tomás las ideas de Alfred buscan alejar al ciudadano vinculado a la idea del derecho, esto sobre la creencia de que el Estado no es un proveedor, sino que es el mercado quien debe ajustar las demandas de este ciudadano. Obviamente, Thomas defiende la evolución de la ciudadanía vinculada a los derechos y dice que “la igualdad humana fundamental (...) se ha enriquecido con nueva sustancia, estando revestida de una colección formidable de derechos” (1949: pág. 301).

---

<sup>89</sup> Se refiere a las condiciones de vida de un caballero apropiadas para vivir, en 1873. (Marshall, 1997: pág. 301)

<sup>90</sup> Debemos entender el contexto del que está escribiendo.

Ahora bien, la cuestión de fondo es si los derechos de las personas se deben extender hacia otros ámbitos de la sociedad, llegando a intervenir en los nuevos mecanismos de distribución en el marco de un nuevo sistema productivo con base capitalista. Para ello Thomas Marshall reflexiona sobre la aceptación de las desigualdades y se hace la siguiente pregunta “¿sigue siendo cierto que la igualdad fundamental, enriquecida de sustancia y expresada en los derechos formales de la ciudadanía, es coherente con las desigualdades de clase? (Ibíd.: págs. 301-302) y responde “son compatibles”, concluyendo de esta forma que la ciudadanía, finalmente, se ha convertido en el “arquitecto de la desigualdad social legítima”. (Ibíd.)

El autor deja en evidencia la creciente tensión que existe entre la extensión de los derechos, todo ello en un contexto de plena discusión acerca del rol de los Estados con base socialista o con base capitalista. No debemos olvidar que las reflexiones se producen en el inicio de la “guerra fría” en donde se enfrentan estas dos visiones opuestas respecto a la figura del Estado y sus consecuencias en la determinación de los ciudadanos.

En definitiva, Thomas Marshall lo que plantea es la necesidad de extender los derechos de las personas hasta llegar a constituir una “ciudadanía social”<sup>91</sup>, estos derechos se entiende que se van extendiendo de forma progresiva comenzando por los derechos civiles, pasando por los derechos políticos y llegando, finalmente, a los derechos económicos, sociales y culturales (también conocidos como DESC). (Giddens, 1993) (Habermas, 1998, 2005) (Kymlicka & Norman, 1996) (Marshall, 1949)

En la actualidad los derechos sociales también son conocidos como derechos de segunda generación<sup>92</sup>, que surgen en el marco del desarrollo del Estado de bienestar europeo en la primera parte del siglo XX, posterior a la Segunda Guerra Mundial. Esto sucede durante la etapa de reconstrucción de los países, en donde los estados asumen un rol director en la recuperación económica siguiendo el modelo keynesiano de intervención y control de la economía.

---

<sup>91</sup> Marshall (1949) entendía que la evolución de la democracia permitía la evolución de los derechos, es decir, que establece un vínculo positivo de retroalimentación entre ambos que permite que finalmente se llegue a la plena igualdad social de las personas.

<sup>92</sup> Los derechos de primera generación son los civiles y políticos, los derechos de segunda generación son los DESC y los derechos de tercera generación son los de justicia, paz y solidaridad.

Se entiende que los derechos sociales son aquellos que permiten al ciudadano una vida digna a partir del acceso a condiciones económicas mínimas, entre ellos podemos encontrar el derecho a un trabajo digno, el derecho a atención sanitaria, el derecho a una vivienda o el derecho a educación.

Respecto al avance de estos derechos, podríamos decir que quizás sean los que menos consenso generan, ya que su aceptación e implementación responden directamente al trasfondo ideológico del Estado, ya sea de corte liberal, en donde cada persona debe conseguir satisfacer sus necesidades básicas, o de corte comunitario, en donde se acepta que dichas necesidades son una cuestión de país y que deben ser resueltas colectivamente y con el respaldo del Estado<sup>93</sup>. A pesar de ello, al día de hoy muchos gobiernos han aceptado como tareas propias la gestión de un mínimo de prestaciones que tienden hacia el reconocimiento universal de derechos como el de educación y el de sanidad.

Ahora bien, en economías liberales como las que se viven en países de América Latina, con fuertes desigualdades estructurales, se apela a la existencia de estos derechos como forma de amortizar las consecuencias de dichas desigualdades en la población<sup>94</sup>. La diferencia con Europa es que en estos casos se entiende que el Estado debe generar las condiciones para que las personas puedan satisfacer dichas necesidades, lo que no quiere decir que sea este quien provea.

Con todo, sólo nos queda agregar que aunque efectivamente a partir del siglo XIX en Europa se ha vivido una verdadera revolución del derecho, en la actualidad surgen muchas dudas respecto a la funcionalidad del vínculo que se ha establecido entre democracia-derechos-ciudadanía, ya que se ha constatado que la sola existencia del derecho no asegura de ningún modo la existencia de un estado democrático y menos una ciudadanía activa<sup>95</sup>, cuestión que veremos con más detalle en el siguiente punto.

---

<sup>93</sup> Es la extensión de la discusión entre los Marshall a mediados del siglo pasado.

<sup>94</sup> Un claro ejemplo lo podemos encontrar en el trabajo realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante CEPAL) que justamente busca la difusión de dichos derechos pero que finalmente no puede intervenir en la política económica y social del gobierno de cada país. Por tanto, se considera una ayuda al desarrollo no vinculante.

<sup>95</sup> Habermas (1998) menciona que a pesar de la evolución de los derechos en Europa, se sigue estimulando la formación de un ciudadano liberal que en términos de participación tiende a ser un ciudadano pasivo.

## 3.2 Ciudadanía y democracia

### 3.2.1 *Liberalismo versus republicanismo, dos perfiles opuestos de ciudadanía*

El “lenguaje del derecho” que se plasmó en las dos grandes revoluciones del siglo XVIII también tuvo como consecuencia demarcar en adelante las dos principales tradiciones políticas occidentales que conocemos al día de hoy, ya sean el “liberalismo” o el “republicanismo”<sup>96</sup>(Habermas, 2005) (Heater, 2007) (Rubio Carracedo, 2007) (Horrach, 2009). Estas dos formas de comprender la política se centran en las diferencias de lo que hoy entendemos como el “papel del proceso democrático” (Habermas, 2005) y sus consecuencias en la formación de la ciudadanía.

En el caso concreto de la Revolución Americana, esta tiende hacia la formación de la concepción liberal de la política, en ella se produce una mayor influencia de Maquiavelo y Locke (Heater, 2007) (Horrach, 2009), por tanto, se entiende que la naturaleza humana es mala y que debe estar regida por leyes para gobernarla. La vida en sociedad en este caso busca mejorar las condiciones individuales para el desarrollo de intereses particulares, no así el interés general.

Según Habermas (2005) en la concepción liberal se entiende al Estado como el “aparato de la administración pública” y la sociedad “como el sistema de interrelaciones entre personas privadas” en donde su trabajo se encuentra “estructurado en términos de economía de mercado” (pág.1). En este escenario, la relación que se produce entre el Estado y la sociedad es de mediación ante la demanda de intereses sociales privados con resultados colectivos. Así el proceso democrático “desempeña la tarea de programar al Estado en interés de la sociedad”. (Ibíd.)

Por tanto, en la concepción liberal “el status de los ciudadanos” está determinado por la medida de los derechos subjetivos que tienen frente al Estado y frente a los demás ciudadanos, se tiende hacia una ciudadanía plena como ideal político liberal a medida que conquisten la pertenencia plena, como máxima generalización de derechos, pero la ciudadanía no es un derecho previo a la comunidad, no es un derecho del hombre (Saint Paul, 2011)

---

<sup>96</sup> Los autores dejan claro que no corresponde cada revolución a un modelo específico de política tradicional occidental, sino que en ambos casos se dan mezclas de las dos formas, pero siempre predominando alguna de las dos formas tradicionales.

En esta concepción liberal, los derechos políticos permiten que los ciudadanos elijan dentro de un ámbito la opción que les permita expresar o defender sus intereses privados, unidos a los intereses privados de otros, hasta formar una voluntad política que influya en la administración pública. Por tanto, tiende hacia la formación de democracias representativas.

En el caso de la Revolución Francesa, aunque es liberal, está tiende hacia una formación un poco más republicana de la política<sup>97</sup>(Heater, 2007) (Horrach, 2009), ya que se produce una mayor influencia de Rousseau y Aristóteles. Por tanto, se entiende que la naturaleza humana es buena, generando una mayor expectativa en los resultados. Se le da una mayor importancia a la soberanía popular, a la movilización popular y a la voluntad general, por sobre los intereses particulares.

A pesar de que las dos revoluciones nos han llevado el predominio del modelo de liberal, la concepción republicana emerge en el último tiempo en la teoría política como respuesta a este dominio, incorporando ideas que vienen tanto del liberalismo crítico como del comunitarismo (Benedicto Rodriguez, 2010: pág. 225). En este último es donde podemos localizar las ideas sobre la importancia del bien común y la comunidad, criticando fuertemente el individualismo como eje central del liberalismo.

En el republicanismo la política se entiende como “un elemento constitutivo del proceso de socialización en su conjunto” ya no se habla de un proceso democrático que programe al Estado para la mediación. Entonces la política según las palabras de Habermas (2005) “constituye el medio con el que los miembros de comunidades solidarias de carácter cuasi-natural se tornan conscientes de su reciproca dependencia, y prosiguen y configuran con voluntad y conciencia, transformándolas en una asociación de ciudadanos libres e iguales, esas relaciones de reconocimiento recíproco que se encuentran”. (pág.1)

Al contrario de la corriente liberal, donde el modelo se rige por las libertades negativas, en el caso republicano el modelo se rige por las libertades positivas, en donde la ley busca garantizar “la participación en una práctica común sólo a través de cuyo ejercicio es lo que permite a los ciudadanos convertirse en aquello que quieran ser: en sujetos

---

<sup>97</sup> La constitución de derechos civiles posterior a las revoluciones es absolutamente de carácter liberal.

políticamente responsables de una comunidad de libres e iguales” (Habermas, 2005: pág. 2), por ejemplo, mediante el establecimiento del voto obligatorio.

Entonces, en la línea republicana ya no sólo se habla de los derechos naturales, como son los civiles, sino que busca ir más allá hacia la generación de derechos cívicos, destacando la importancia de los derechos de participación. Entonces el Estado debe buscar los mecanismos para proteger y generar un “proceso inclusivo de formación de la opinión y de la voluntad política, en el que los ciudadanos libres e iguales se entienden acerca de qué fines y normas redundan en interés común de todos” (Habermas, 2005: pág. 2), es decir, va desde los intereses propios a los intereses colectivos<sup>98</sup>, transformándose así en un efectivo proceso democrático. Es por ello, que esta corriente política tiende hacia la democracia directa.

Ahora bien, sobre el caso europeo, Habermas (1998) sostiene, al hablar de los estados-nación, que “esta formación aseguró las condiciones marginales en las que pudo desarrollarse el sistema económico capitalista mundial” (pág.3) ofreciendo garantías “para un ámbito de acción individual y colectiva libre de intervenciones estatales” (Ibíd.) facilitando el desarrollo de la corriente liberal.

En este punto hemos llegado, quizás, a una de las mayores paradojas que ha presentado la democracia liberal vinculada fuertemente al derecho, ya que en Europa a medida que se iban extendiendo los derechos de las personas, debido a la extensión del Estado de bienestar, se iba restringiendo el acceso a ellos mediante la condición del territorio al nacer, condición que emerge del concepto de nación<sup>99</sup> que se alimenta de la importancia de lo colectivo sobre lo individual, llegando a constituir una “hegemonía de la nación”<sup>100</sup>. (Heater, 2007)

El concepto de nación ya lo podemos encontrar en la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789”. En esta declaración se establece que el único marco que permite que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y deberes es la

---

<sup>98</sup> Los mecanismos que menciona Habermas (1998) para conseguir pasar de lo individual a los colectivos son: el consenso comunicativo, la construcción de carácter horizontal de la voluntad política y la autodeterminación de la ciudadanía. (pág. 2)

<sup>99</sup> Similar a lo que sucedió en las sociedades griegas y romanas cuando comenzó esta idea de ciudadanía.

<sup>100</sup> Habermas (1998) menciona que los nacionalismos y comunismos se pueden clasificar como comunitarismos.

nación, es en ella donde reside el principio de Soberanía, es decir, el poder político de un Estado:

*Artículo 3º: el principio de Soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo ni ningún individuo pueden ejercer autoridad alguna que no emane expresamente de ella.* (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789).

Algunos autores dicen que esta declaración lo que busca es crear una nación mediante la suma de “ciudadanos homogeneizados” a partir de una nueva historia, un nuevo idioma y una nueva cultura en común, de hecho se borran las identidades locales para dar paso a la nueva identidad nacional<sup>101</sup>. (François Dubet citado en Perissé, 2010) (Habermas, 1998) (Heater, 2007) Por tanto, las democracias que se forman son nacionales y los ciudadanos son ante todo patriotas, todo ello a partir de este nuevo vínculo de fidelidad a la nación. Se entiende que este vínculo se establece mediante el reconocimiento de los derechos individuales.

Respecto a esto Habermas (1998) menciona que se establece un nuevo sentido de pertenencia a la nación, que se produce mediante la imposición de la “conciencia nacional”, que surge de una dinámica que sólo “pudo ser aprehendida por la población cuando ésta misma fue arrancada de sus asociaciones estamentales por los procesos de modernización económica y social”. (págs. 3-4)

Bermudo (2001) menciona que con esta ciudadanía se establece una relación de pertenencia a un grupo determinado que nos hace merecedores de derechos, es este caso el acceso a la ciudadanía sería el acceso a la nacionalidad de un país determinado. Para Horrach (2009), en cambio, la ciudadanía también sería una forma de pertenencia, pero establece que sería a una “determinada comunidad política” (pág. 14), por tanto, en este caso sería igualitaria y universalista dentro del territorio del Estado<sup>102</sup>.

Con todo, este nuevo vínculo permite la emergencia de una “identidad colectiva funcional” (Habermas, 1998), que al igual que en el Discurso de Pericles, apela a la lealtad de las personas —a una nación— mediante un elevado nivel de compromiso y sacrificio que se resume en la frase “luchar o morir por la patria”. Una alternativa a dicho nacionalismo, considerando los componentes excluyentes que lo invaden, es la

---

<sup>101</sup> Esta cuestión es muy interesante, ya que muchos de los conflictos independentistas actuales en Francia guardan alguna relación con este tema.

<sup>102</sup> En este caso el Estado funciona como una fuente de reconocimiento de derechos.



emergencia de una ciudadanía postnacional que comparta reglas comunes establecidas en una constitución y que de origen al “patriotismo constitucional”. (Ibíd.)

Sobre el “patriotismo constitucional”, podemos decir que este es absolutamente inclusivo, ya que es plurinacional y pluriétnico, este permite romper con la relación que se establece entre Estado-derechos-ciudadanía al romper los límites territoriales de la nación. Un ejemplo de ello lo encontramos en la “génesis de la Unión Europea de 1995” (Rubio Carracedo, 2007: pág. 96). Sin embargo, la práctica de este tipo de ciudadanía aún es incompleta porque hasta el día de hoy aún no se logra aprobar por unanimidad la “Constitución Europea”<sup>103</sup>.

Ahora bien, en una escala más próxima a las personas, y en contraposición a este sentido de pertenencia a la nación, Habermas (1998) nos menciona la importancia del sentido de pertenencia a la comunidad “prepolítica”. En esta comunidad es donde los individuos comparten origen, tradición y lengua común. Según el autor, es aquí donde podemos encontrar una ciudadanía que reclama derechos de participación, información o autodeterminación, todos elementos esenciales de lo que Habermas denomina la “ciudadanía activa” que estaría constituida por los componentes republicanos de la ciudadanía.

A finales de la década de los ochenta, en Europa se producen tres hechos relevantes que tienen una importante incidencia en esta relación entre ciudadanía e identidad nacional, estos son: primero, la reunificación alemana, que permitió actualizar este vínculo; segundo, la constitución de la Unión Europea, que puso en evidencia la tensión entre democracia y derechos<sup>104</sup>; y tercero, los movimientos migratorios de refugiados, que contraponen los derechos universales a los derechos particularistas. (Ibíd.)

Según Habermas, el primer hecho permite visualizar la vía para sociedades postnacionales, de hecho el autor menciona que “la forma clásica del estado-nación se encuentra actualmente también en proceso de desaparición” (1998, pág. 3). El segundo hecho revela que los procesos democráticos están rezagados a pesar de que nos encontramos ante Estados cargados de derechos. Y, el tercer hecho, pone en evidencia el predominio de los derechos fundamentales ante la creciente exigencia particularista.

---

<sup>103</sup> En el primer intento fue rechazada por Francia y los países bajos.

<sup>104</sup> “Los ciudadanos no tienen la posibilidad efectiva de tematizar e influir sobre las decisiones europeas” “no existe una opinión pública europea” (Lepsius en Habermas, 1998: pág. 14)

Con todo, estos hechos permiten identificar con mayor claridad cuáles son las limitaciones de la ciudadanía que se vincula al desarrollo del derecho. Por ejemplo, esta ciudadanía se restringe cuando limitamos unos de los elementos que la conforman, como suele suceder con la pertenencia. Entonces nos encontramos con personas residentes de un determinado lugar que no pueden hacer uso pleno de los derechos que asigna el Estado si no cumplen algunas de las “condiciones de la pertenencia”<sup>105</sup>. De tal forma que dicha condición tiende a convertirse en un privilegio al que pueden acceder un número limitado de personas y que al final de cuentas estratificaría a los ciudadanos en ciudadanos de primera y de segunda clase.

Entre los críticos al ciudadano pleno de derechos de Marshall podemos mencionar a Rubio Carracedo, quien dice que el ciudadano del derecho termina subordinando al “sujeto participativo” a un determinado territorio, que en el caso de Europa ha sido la nación<sup>106</sup>. Además la homogeneización del ciudadano mediante los derechos no permite la integración de las diferencias, cuestión que ha cobrado especial relevancia en los últimos años.

Otro de los problemas que presenta la ciudadanía vinculada al derecho en las democracias liberales es que en sociedades diferenciadas funcionalmente, el individuo adquiere derechos de participación sobre un número creciente de subsistemas, de tal forma que la pertenencia a grupos se multiplica, ampliando los márgenes de opción. Sin embargo, este proceso expansivo del individuo, finalmente, no influye en la “transformación democrática de su propio estatus” (Habermas, 1998: pág. 15), perdiendo de esta forma autonomía<sup>107</sup>. Esto último puede desembocar en dos situaciones adversas para la misma ciudadanía, por una parte, en el “síndrome de

---

<sup>105</sup> Quizás una de las condiciones más incluyente y excluyente, a la vez, es el lugar de nacimiento, ya que las personas que cumplen dicha condición son aceptadas automáticamente en el grupo al nacer, pero también pueden no ser aceptadas en el grupo si no han nacido en el lugar, generando un número infinito de casos en donde todos los matices de la pertenencia, que no responden a la condición de lugar de nacimiento, quedan relegados en un segundo plano por el dominio de esta condición.

<sup>106</sup> En América Latina, si bien no se han dado el fenómeno de los estados-nación, la ciudadanía sigue vinculada al derecho, aunque con menos despliegue de ámbitos. En este caso, al igual que en Europa, se da la paradoja de la exclusión pero no vinculada únicamente al territorio, sino más bien a cuestiones de estratificación social, un ejemplo de ello son los cinco tipos de ciudadanía que identifica John Durston (1996) en un estudio realizado entre la juventud de América Latina, estos son: la ciudadanía denegada, la ciudadanía de segunda clase, la ciudadanía despreciada, la ciudadanía latente y la ciudadanía construida gradualmente. (págs. 2-5)

<sup>107</sup> Habermas menciona que todo el despliegue de derechos también se puede dar en sociedades no democráticas, por tanto, una cosa no refleja la calidad de la otra, sobre todo respecto al ámbito político de los individuos.

privatismo cívico”, por otra, en “el ejercicio de la ciudadanía de la posición interesada de cliente”<sup>108</sup>. (Ibíd.)

Ahora bien, a pesar de las críticas a este tipo de ciudadanía, Kymlicka & Norman (1996) nos dicen que a finales de la década de los noventa nuevamente resurge el interés por este concepto, según ellos, debido a que en ésta década decanta el discurso de la filosofía política que predominó durante la década de los sesenta y los setenta, en donde el concepto de ciudadanía “parece integrar las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria” propios de dicha filosofía. (pág. 2)

Junto a lo anterior, la emergencia de gobiernos liberales muy conservadores<sup>109</sup>, como el de Margaret Thatcher en Reino Unido o Reagan en EEUU, permite que se cuestione la existencia de los derechos sociales y los resultados de este tipo de ciudadanía “utilitarista”. Por una parte, Margaret Thatcher dismantela el Estado de bienestar cuestionando los resultados adversos respecto a la formación de ciudadanos pasivos y dependientes del Estado. Por otra parte, en EEUU aumenta el cuestionamiento de las personas que dependen de forma crónica de los programas de bienestar. (Kymlicka & Norman, 1996: pág. 2)

Pareciera ser que la ola de estados conservadores vividos en esta época, se concentraron en criticar y luego anular un tipo de ciudadanía construida sobre una relación que ellos mismos establecieron, ya que este tipo de ciudadanía tiende hacia la pasividad de las personas respecto a las cuestiones públicas, sobre todo en el ámbito político. Según Cohen y Aratos (2000) la crítica al modelo de elite (democracia representativa) se centra en la idea de que este “ensalza como principio *democrático* la apatía”. (pág. 25) Sin embargo, los liberales no contaban con que esta actitud de apatía en las personas se extendiera hacia el ámbito de la resolución de sus propias condiciones de vida.

Ahora bien, concretamente los liberales cuestionan la emergencia de una “ciudadanía pasiva” ante la extensión de los “derechos sociales”, ya que según ellos, estos generan los siguientes problemas: son incompatibles con la libertad negativa, son incompatibles

---

<sup>108</sup> Un ejemplo de la “posición interesada del cliente” lo podemos encontrar en “el modelo de gestión de calidad” que busca la satisfacción de las personas como “usuarios de un servicio”. Carmona y Masbernat (1997) lo describen en su artículo “Gestión participativa local: posibilidades y limitaciones”.

<sup>109</sup> Las discusiones se centran en las corrientes liberales críticas con el Estado de bienestar y la respuesta del comunitarismo al liberalismo.

con la justicia por mérito, son económicamente ineficientes y son los que crean el camino hacia la servidumbre. (Kymlicka & Norman, 1996: pág. 5)

Sin embargo, más que aceptar el error en el vínculo, los liberales finalmente atacan la existencia del Estado de bienestar como proveedor de prestaciones sociales, con resultados cuestionables en términos de ciudadanía, de hecho Kymlicka & Norman dicen que “tales reformas pretendían extender la acción de los mercados” con consecuencias negativas sobre la ciudadanía, ya que “los trabajadores pobres fueron efectivamente “desciudadanizados” al volverse incapaces de participar en la nueva economía de la Nueva Derecha”. (pág.6)<sup>110</sup>

Con todo, la ciudadanía que emerge de la corriente liberal no logra cumplir las expectativas de quienes buscan en este tipo de alianzas una mayor participación, sobre todo si hablamos de todos los aspectos del espacio público. Pareciera ser que la “identidad colectiva funcional” ha generado como consecuencia un tipo de ciudadanía que tiende hacia el “privatismo cívico”, hacia la “ciudadanía pasiva”, hacia el “ejercicio de la ciudadanía de la posición interesada del cliente” o hacia la ciudadanía “utilitarista”.

Ahora bien, llegados a este punto es necesario preguntarse ¿la ciudadanía sólo existe mediante este vínculo entre democracia liberal y derechos? seguramente la respuesta es no, pero para llegar a una respuesta concreta debemos ser capaces de buscar los elementos que facilitan la participación y que exceden el límite que genera el estatus legal que sustenta a la ciudadanía en este tipo de democracia a partir de la crisis del sistema representativo.

### *3.2.2 Crisis de la democracia representativa y emergencia del deliberalismo.*

Sobre la ciudadanía más allá del status legal que le confiere la asignación de los derechos individuales, podemos decir que es interesante lo que nos plantea Jaime Castillo (2009) sobre la desafección política. El autor nos dice que existen dos interpretaciones posibles sobre este problema, por una parte, están quienes creen que la desafección es producto del “individualismo” y el “privatismo cívico” en donde entendemos que los ciudadanos deciden no participar y, por otra parte, están quienes

---

<sup>110</sup> Kymlicka & Norman dicen que “es difícil encontrar alguna evidencia de que las reformas impulsadas por la Nueva Derecha en los años ochenta hayan actuado en favor de la ciudadanía responsable”. (1996: pág. 6)

creen que la desafección es producto de la “crisis de la política de las elites” en donde entendemos que los ciudadanos participan pero en espacios alternativos “impulsados desde la base”. (pág. 47)

Lo que Jaime C. (2009) nos muestra es un cambio de perspectiva respecto al foco del problema, ya que pasa del ciudadano con aptitudes negativas para participar hacia un estamento político que no es capaz de generar los espacios adecuados para la participación. Es muy importante esta segunda interpretación porque rompe con la idea de que “no existe participación” para acercarnos a la idea de que “existe, pero en otro lugar”. En consecuencia, es aquí donde emergen una serie de teorías que buscan, por una parte, refutar la existencia de estas aptitudes negativas en el ciudadano y, por otra, visualizar los “otros espacios de participación” fuera del ámbito institucional, como por ejemplo en la vida en comunidad.

Pero antes de profundizar en este tema, es necesario mencionar una cuestión importante respecto a los modelos democráticos liberales, concretamente sobre el sistema representativo. Cuando Jaime Castillo (2009) dice que el “gobierno representativo puede resultar impracticable en comunidades políticas a gran escala, en las que el conocimiento y el interés por los asuntos públicos es limitado” (pág. 49) retoma una problemática que ya habían planteado anteriormente Cohen y Aratos (2000) sobre este tipo de sistemas<sup>111</sup>, estos decían que el modelo es “a la vez demasiado amplio y demasiado limitado”. (pág. 26)

Se entiende que la lejanía y la complejidad de los procesos democráticos en este tipo de democracias, finalmente, desalientan la participación política, generando dos situaciones, por una parte, que exista una alta participación política pero con gente movilizadada poco informada y, por otra, que exista una baja participación política en donde todo el proceso termina gestionado por las “elite políticamente informadas”. (Ibíd.)

Según Cohen y Aratos (2000) “la competencia en la adquisición del poder político y en la toma de las decisiones sobre las políticas se encuentra en el centro de este modelo de

---

<sup>111</sup> Incluso podemos ir mucho más atrás en el tiempo y llegar a las críticas que hace Rousseau a los sistemas representativos, este dice que es imposible representar la “voluntad general” ya que entiende esta última como la “suma de todas las diferencias de opiniones de los ciudadanos”, por ello plantea que el mejor sistema de gobierno es una República del tamaño de Córcega.

democracia” (pág. 25), pero además este modelo necesita de tres precondiciones, a saber: un liderazgo de alta calidad, un rango restringido de decisión política y una cultura política de elite junto con una alta participación y una clara división de trabajo entre ciudadanos y políticos. (Ibíd.)

Como respuesta a estos problemas<sup>112</sup>, emerge con fuerza la idea de las democracias deliberativas<sup>113</sup>(Elster, 2001) (Jaime Castillo, 2009) (Habermas, 2005) (Monsiváis, 2006) (Stewart, 2001) (Velasco, 2003)<sup>114</sup>, en donde destacan autores como Joshua Cohen, Carlos S. Nino, Jon Elster y Habermas. En realidad no se refieren a un sistema político asentado sino a determinadas acciones de carácter deliberativo que las democracias ya existentes integran en mayor o menor grado en los procesos de participación política. Se podría decir que la unión entre el sistema democrático tradicional y la tradición republicana da como resultado diferentes formas de democracia deliberativa<sup>115</sup>, por tanto, tiene muchos elementos que provienen de esta tradición política. (Jaime Castillo, 2009) (Velasco, 2003)

Según Habermas (2005) la política deliberativa “gira en torno a las condiciones de comunicación y a los procedimientos que otorgan a la formación institucionalizada de la opinión y la voluntad política su fuerza legitimadora” (pág. 4), que denomina el “principio del discurso”<sup>116</sup>, de tal forma que en ella se pueden mezclar tanto la política instrumental como la política dialógica. Por tanto, se transforma en un complemento de los sistemas políticos que además del auto entendimiento ético integra “ponderación y equilibrio de intereses mediante compromisos, mediante elección racional de los medios con vistas a un fin, justificaciones morales y comprobaciones de que es jurídicamente coherente”. (Ibíd.)

---

<sup>112</sup> Font (2004) se refiere a la “crisis en las democracias representativas (...) con la aparición de nuevas oportunidades que permiten renovar los mecanismos de articulación política existentes” (pág. 24)

<sup>113</sup> Cuando Cohen y Arato (2000) mencionan la idea del resurgimiento de la sociedad civil la describen como “movimientos democratizadores autolimitados que procuran proteger y extender espacios tanto para la libertad negativa como para la libertad positiva y volver a crear formas igualitarias de solidaridad” (pág. 36) se entiende una idea precursora a la idea de democracia deliberativa de Habermas.

<sup>114</sup> Incluso Velasco (2003) menciona que es la aportación más importante a la teoría democrática la concepción deliberativa de la política en la década de los ochenta y los noventa (pág.5).

<sup>115</sup> Según Jaime Castillo (2009) la democracia deliberativa permite que a través del proceso político se pueda cambiar la preferencia, en cambio en la democracia liberal el proceso político es un mecanismo de conciliación y agregación de preferencias determinadas previamente.

<sup>116</sup> Cohen y Arato (2000) se refieren a la “ética del discurso” como una “ética política” ya que es la “teoría de la legitimidad democrática y de los derechos básicos”. (pág. 400)

Ahora bien, los pilares que sostienen este tipo de política son la solidaridad y la comunicación<sup>117</sup>. La primera surge como respuesta a la regulación jerarquizada del Estado y la regulación descentralizada del mercado<sup>118</sup>(Habermas, 2005) y la segunda como una forma de corregir los procesos democráticos mediante el diálogo y el entendimiento que protegería a la “comunicación política” de la acción del Estado y del mercado. Se persigue corregir la toma de decisiones, incorporando en el proceso democrático “un proceso de discusión pública y argumentación racional entre individuos libre e iguales cuya finalidad es tomar decisiones correctas y justas en bien de la comunidad política”. (Monsiváis, 2006. Pág. 294)

Por tanto, se entiende que es un proceso que permite dar legitimidad a la democracia contrarrestando la racionalidad instrumental del mundo moderno (Ibíd.). En este caso no se cuestiona la existencia del derecho, como en la corriente republicana<sup>119</sup>, sino que se utiliza como herramientas para implementar las exigencias del proceso democrático, buscando la institucionalización de los procedimientos que emergen del proceso<sup>120</sup>. Pero además, los ciudadanos pueden participar en la definición y formación de las opciones a elegir en el proceso deliberativo, es decir, en los procesos previos a la adopción de las decisiones, en donde la votación es la fase última de todo este proceso. (Elster, 2001)

En la política deliberativa al igual que la republicana el espacio público<sup>121</sup>es muy importante porque asegura la práctica del diálogo y el entendimiento<sup>122</sup>. Pero además Habermas (2005) menciona que este espacio debe ser “autónomo” y “ampliamente diversificado” en donde se puedan desarrollar los procedimientos de “formación democrática de la opinión” y “formación democrática de la voluntad política” (pág. 6), para ello se deben cumplir al menos tres requisitos, a saber: publicidad, que permite que todos los argumentos estén disponibles; razonabilidad, que permite conocer las

---

<sup>117</sup> Cohen y Aratos (2000) se refieren al principio de la discusión y su importancia previa en los textos de Hegel, Hannah Arendt y Schmitt.

<sup>118</sup> Según Cohen y Aratos, justamente el modelo elitista de la democracia utiliza los procedimientos que se ajustan más al modelo de mercado que a los modelos de ciudadanía anteriores, por ejemplo la negociación y la competencia. (2000: pág. 25)

<sup>119</sup> Habermas menciona como ejemplo la propuesta republicana de Hannah Arendt.

<sup>120</sup> Un ejemplo sería la implementación de asambleas o el mismo debate parlamentario argumentado.

<sup>121</sup> Velasco (2003) los define como “espacios de espontaneidad social libres de interferencias estatales, así como de las regulaciones del mercado y de los poderosos medios de comunicación” (pág. 13)

<sup>122</sup> Monsiváis (2006) se refiere concretamente a la importancia del diálogo público.

pretensiones de cada ciudadano que participa; e igualdad política, que permite equidad en la deliberación. (Monsiváis, 2006: pág. 306)

Según Jaime Castillo (2009) en esta teoría el “buen ciudadano” es quien se “implica y participa activamente en el proceso político”, pasando del “derecho individual” al “derecho deber”. (pág. 49) Sin embargo, la crítica emerge cuando finalmente esta propuesta termina como “un modelo alternativo de la democracia” o es simplemente una “concepción minimalista” dejando de lado el carácter normativo de la deliberación. (Monsiváis, 2006: pág. 321)

A pesar de ello, su carácter heurístico (Monsiváis, 2006) permite que a partir de esta teoría se generen una serie de herramientas que permiten corregir los grandes problemas de la democracia, como la coherencia en las elecciones colectivas o los mecanismos de rendición de cuentas, mediante la utilización de “espacios públicos de comunicación y participación”. (Ibíd.) Por tanto, la política deliberativa aporta credibilidad a la democracia, en donde los procesos de comunicación pública funcionan como un “termómetro” del sistema político. (Idea de Habermas utilizada por Monsiváis, 2006: pág. 318)

Con todo, la democracia deliberativa también permite, en última instancia, reconocer la importancia de los procesos informales en espacios no institucionalizados, bajo la idea de que en estos espacios tiene lugar la existencia de una “vigorosa cultura cívica”. (Velasco, 2003) Por tanto, permite adentrarnos en esta idea de la ciudadanía más allá del derecho.

Para finalizar, retomando la idea de Habermas sobre la localización de los componentes republicanos que favorecen la “ciudadanía activa”, pareciera ser que la comunidad prepolítica de los individuos es el lugar en donde podemos localizar los elementos que favorecen la participación. Por tanto, en el siguiente apartado focalizaremos la atención en los procesos que se desarrollan en dichos espacios y que nos puedan ayudar a identificar la existencia de una “nueva forma de ciudadanía”.

### **3.3 Ciudadanía más allá del derecho**

#### *3.3.1 Socialización, formación de identidad y sentido de pertenencia.*



Durante muchos años la teoría sobre la ciudadanía se ha centrado en el análisis de modelos puros que emergen de las corrientes políticas y de los modelos democráticos tradicionales, de esta forma podemos identificar claramente el republicanismo que se asocia a la participación política, el liberalismo que se asocia al derecho y el comunitarismo que se asocia a la pertenencia (Rubio Carracedo, 2007: pág. 69). Sin embargo, en la práctica la ciudadanía tiende hacia la formación de “modelos mixtos” que incorporan diversos aspectos de los tres modelos antes mencionados.

Aun así, siguiendo a Rubio Carracedo (2007), debemos entender que los modelos puros de ciudadanía funcionan como un marco orientador, sobre todo respecto a las condicionantes históricas que han determinado la trayectoria en su evolución. Ahora bien, sirviéndonos de este marco orientador podemos afirmar, nuevamente, que durante muchos años las democracias liberales han facilitado el desarrollo de una “ciudadanía liberal”. Sin embargo, el predominio de esta no se debe entender como una “no existencia de otros tipos de ciudadanía”, ya que dicho argumento se torna débil en cuanto centramos la atención en las personas dentro de una comunidad y en las prácticas participativas que ellas desarrollan en su grupo, más allá del propio derecho.

Como se ha mencionado en el apartado anterior, a finales del siglo pasado se suceden una serie de hechos que estimulan la crítica al vínculo generado entre las democracias liberales, los derechos y el ejercicio de la ciudadanía. Por una parte, se extiende la hegemonía del sistema liberal conservador, tanto en Reino Unido como en EEUU. Y, por otra, se cuestiona la existencia de una “ciudadanía dependiente del Estado” que además se muestra apática al ejercicio del derecho a voto. (Kymlicka & Norman, 1998)

Ahora bien, las críticas a este tipo de ciudadanía no sólo provienen de la misma corriente liberal, que además recorta derechos para obligar a salir de la pasividad a los ciudadanos, sino que provienen sobre todo desde la corriente comunitarista y en el último tiempo desde la corriente neo-republicana (Rubio Carracedo, 2007: pág. 69). Sin embargo, estas últimas no cuestionan la pasividad del ciudadano “repleto de derechos” sino que cuestionan la relación que se establece entre el ciudadano y el Estado, en donde la unidireccionalidad y la bilateralidad de la relación establecida esconden las “habilidades ciudadanas” que permitirían una mayor participación.

Por una parte, la bilateralidad de la relación no permite que el ciudadano pueda buscar una asociación que le permita pensar en colectivo<sup>123</sup> previo a la relación con el Estado, en este caso la tendencia es que el Estado es quien resuelve las cuestiones mediante la suma de los intereses individuales. Por otra parte, la unidireccionalidad de la relación no permite que el ciudadano pueda sumar algún aporte a esta relación<sup>124</sup>, ya que es el Estado quien reconoce los derechos y además es quien decide las condiciones para ser ciudadano. (Rubio Carracedo, 2007: pág. 69)

Ahora bien, es en este escenario, con un vínculo adverso para la participación, donde Rubio Carracedo (2007) nos dice que en realidad los derechos políticos y sociales se han conseguido porque históricamente las organizaciones populares han ejercido una constante presión sobre el Estado (pág. 69). Entonces la pregunta que surge es ¿las organizaciones populares de las que habla Rubio Carracedo están formadas por los mismos ciudadanos que describimos apáticos y pasivos producto de la democracia liberal?

Pareciera ser que la cuestión de fondo es que tendemos a hacer visible sólo aquellas prácticas de participación que obedecen a los conductos institucionales, pero el mayor problema es que tendemos a extender estas conclusiones al resto de ámbitos de la sociedad. En este sentido, cuando hablamos de la apatía por el voto, tendemos a pensar que esta apatía se expresa en todos los ámbitos de la sociedad. Sin embargo, la existencia de datos divergentes nos permite trazar un camino alternativo en este tipo de reflexiones y buscar en aquellos lugares donde no existe este vínculo entre ciudadano y derechos y en donde la participación responda a intereses distintos.

Retomando a dos autores del apartado anterior. Cuando Habermas (1998) nos habla de los “componentes republicanos” que hacen posible la “ciudadanía activa”, este los localiza en la comunidad pre-política de los individuos, que es el lugar donde, finalmente, comparten origen, tradición y lengua. Cuando Jaime Castillo (2009) nos menciona que la segunda interpretación sobre la desafección política obedecía a una crisis política de las elites, este después agregaba que esto permitía la emergencia de nuevas formas de participación política que son impulsadas desde la base. (pág. 47)

---

<sup>123</sup> Sobre todo si lo que buscamos son reflexiones para llegar al “bien común”.

<sup>124</sup> Es por ello que Rubio Carracedo (2007) menciona que esta relación bilateral “apenas enfatiza el papel activo de los individuos y de los grupos para conseguir el reconocimiento de parte del Estado” (pág. 66)

De estas dos afirmaciones, si bien podemos deducir que las prácticas participativas se construyen en los espacios donde las personas comparten elementos culturales, lo más importante, desde nuestra perspectiva como investigadora, es destacar que estos espacios son el lugar donde se generan los vínculos entre las personas y sus comunidades, que además son positivos<sup>125</sup> para la participación, todo ello mediante los procesos de socialización, de construcción de identidad y de sentido de pertenencia, entregando un nuevo sentido a la participación.

Sobre el proceso de socialización, podemos decir que es el proceso que permite la incorporación de los individuos en sociedad<sup>126</sup>, que se desarrolla desde los primeros años de vida, que facilita la “formación del yo” y “del otro”, y que da como resultado la identidad. Se entiende que mediante este proceso se van cimentando los pilares que darán forma y sentido a los diferentes grados de participación y de acción de las personas en los espacios de la vida cotidiana, sea esta individual o colectivamente.

Berger y Luckman (1968) nos dicen que “El individuo no nace miembro de una sociedad, nace con una predisposición hacia la socialidad, y luego llega a ser miembro de una sociedad. En la vida de todo individuo, por lo tanto, existe verdaderamente una secuencia temporal, en cuyo curso el individuo es inducido a participar en la dialéctica de la sociedad”. (pág. 164).

Desde la psicología social, Enrique Barra (1998) nos menciona que se han realizado diversas investigaciones sobre el proceso de socialización, como por ejemplo a la luz de la teoría de roles<sup>127</sup>, donde la integración de las personas al mundo social se da por etapas, destacando en importancia las primeras etapas porque en ellas se establecen las relaciones cara a cara mediante la interacción de los individuos con los “grupos primarios”. Pero también Barra (1998) nos menciona que se han realizado investigaciones sobre el proceso de socialización en torno al concepto del “acto humano”, en donde los hechos se perciben en un escenario que incluye a los otros individuos, cuyos juicios median entre la iniciación y la ejecución del acto. (Ibíd.)

---

<sup>125</sup> Positivo respecto a la percepción negativa del vínculo que se ha establecido entre las democracias liberales y la ciudadanía plena de derechos.

<sup>126</sup> Para quienes quieran profundizar en estos aspectos pueden consultar a William James, Charles Cooley o George Herber Mead.

<sup>127</sup> La teoría de roles se centra en la interacción de los individuos con su medio, en donde este percibe como los otros reaccionan hacia él, y él mismo comienza a reaccionar frente a sus acciones y atributos personales de la manera en que esperan los otros que lo haga. Es la capacidad para asumir el punto de vista del otro y para considerarse a sí mismo como objeto. Da origen al concepto de “si mismo” (Barra, 1998)

Ahora bien, quizás el elemento más interesante en todo este proceso de socialización, desde la perspectiva de la participación, es la construcción del “otro generalizado”, que aunque sigue siendo uno de los elementos de la “formación del yo” incorpora todo lo relacionado a la “herencia cultural”. Esta última es importante porque como la define Mead es el “conjunto organizado de actitudes comunes a un grupo, y que son asumidas por el individuo como contexto para su comportamiento” (Mead, 1934 citado por Blanco, 1992: pág. 205) sellando el vínculo entre el individuo y la comunidad.

La “herencia cultural” que se transmite permite la formación de lo que conocemos como “identidad social” de los individuos, esta se aloja en un intenso entramado social donde siempre está presente la interacción con los otros. Sin embargo, los individuos no son simples receptores estáticos de dicha herencia, sino que recogen los elementos que la componen y crean sus propias representaciones e imágenes de lo social, siendo en adelante el componente básico de esta identidad<sup>128</sup>. (Benedicto y Morán, 1995)

Por tanto, la “identidad social” de los individuos orienta las pautas de comportamiento de estos en sociedad, estas son compartidas por un colectivo que construye en su imaginario y en sus acciones una identidad particular del grupo, o de su entorno, haciendo también referencia a las diferencias respecto a otros grupos, reafirmando de esta forma esta idea de lo colectivo.

Es en este escenario donde cobra sentido lo que nos dice Habermas sobre la política, cuando afirma que esta es “un elemento constitutivo del proceso de socialización en su conjunto” (2005: pág. 1). Y, es en este escenario, también, donde cobra sentido la ciudadanía a la que se refiere Ramírez (2012) cuando nos dice que es la “auto identificación como portador de esa cualidad de ciudadano”, que en definitiva determina el ¿quién soy yo? y el ¿qué he de hacer yo? en la esfera pública. (pág.26)

En consecuencia, tanto la socialización como la construcción de identidad permiten conectar a las personas con la esfera pública en un vínculo de cooperación, que Habermas denomina, desde la perspectiva política, “relaciones de reconocimiento recíproco” (Ibíd.). Sin embargo, Anthony Giddens nos plantea que la modernidad ha tenido consecuencias negativas en el desarrollo de la “identidad del yo”, lo que ha

---

<sup>128</sup> De esta forma podemos entender que no es determinista en los recorridos de cada integrante de la comunidad, sería contradictorio a la idea del “cambio” que siempre está presente en las personas.

desembocado en el establecimiento de relaciones menos precisas, desorientando la participación de los individuos<sup>129</sup>.

Sobre el sentido de pertenencia, podemos decir que es una consecuencia de la construcción de identidad, este permite “situar” a la persona en un grupo de referencia destacando sus raíces personales y comunitarias (Ramírez 2012, pág. 26). Un ejemplo de ello es la incorporación del componente “histórico” al concepto de ciudadanía que se dio durante las últimas décadas del siglo XX en distintos países de América Latina<sup>130</sup>. Este componente “histórico” permitió la extensión de la semántica del concepto hacia las prácticas organizativas de la propia comunidad. (Demo y Nunes de Aranda, 1997) (Silva, 2001)

En definitiva, estos tres procesos lo que nos permiten es situar a las personas en un contexto común que facilita las prácticas participativas entre personas en base a normas, valores y costumbres que se desarrollan en un espacio público que incluye lo cotidiano, lo colectivo y lo histórico, dando lugar a este “nuevo sentido de la participación”<sup>131</sup>.

Sobre la efectividad de estos procesos para el desarrollo de prácticas participativas, debemos mencionar que el aprendizaje en estos casos comporta un componente emocional y afectivo que podemos localizar, especialmente, en el proceso de socialización de los individuos y que usualmente se deja fuera del ámbito de la ciudadanía.

Al respecto, Kymlicka y Norman (1998, citado por Ramírez, 2012: pág. 27) nos dicen que justamente las “competencias y habilidades cívicas”<sup>132</sup> que se relacionan a la adquisición de conocimiento en este escenario, incorporan el “sentido emocional-

---

<sup>129</sup> Debido a la extensión de temas que toca la propuesta teórica, no puedo extenderme en una descripción sobre los límites del proceso de construcción de identidad en el marco de la modernidad. Pero para quienes quieran hacerlo, pueden revisar el libro sobre *Consecuencias de la Modernidad* de Anthony Giddens, 2008. España: Alianza Editorial.

<sup>130</sup> Los autores mencionan que como respuesta a los gobiernos neoliberales de los países de la región emerge una ciudadanía que incorpora el componente “histórico” apelando a la “capacidad organizativa” de las personas que harán posible el desarrollo de ellos mismos y de sus comunidades. Es una ciudadanía que tiende hacia la ocupación del espacio político vaciado por las continuas dictaduras vividas en la región, es decir, es una forma de control democrático.

<sup>131</sup> Nuevo respecto al contexto del ciudadano liberal con consecuencias negativas para la participación, no respecto a su existencia.

<sup>132</sup> Los autores mencionan como “habilidades cívicas” la capacidad para percibir los potenciales conflictos de identidad (...), la capacidad de tolerancia y de trabajo con personas distintas, la participación en procesos políticos buscando el bien público o la capacidad de sostener autoridades controlables, entre otros. (Kymlicka y Norman, 1996: págs. 2-3)

afectivo basado en formas de identidad que son significativas para la propia gente”. Incluso una de las cualidades de un ciudadano, según los autores, debería ser, justamente, este “sentimiento de identidad”. (Kymlicka y Norman, 1996: pág. 2)

Ahora bien, los elementos diferenciales que pueden ayudarnos a caracterizar las prácticas participativas en este “nuevo sentido de la participación” son: primero, que emergen de un vínculo entre individuos y comunidad en donde se incluye la interacción con los otros, como las relaciones cara a cara y la participación en cuestiones cotidianas; segundo, que los vínculos que se establecen son de reconocimiento recíproco, son cooperativos y contienen una trayectoria histórica social; y, tercero, que se establecen en un espacio público que incorpora lo cotidiano<sup>133</sup> y lo colectivo<sup>134</sup>.

De lo anterior, destacaría la resignificación que tiene en estas prácticas lo colectivo y lo público, ya que estos dos elementos permiten entender la distancia entre ellas y la ciudadanía liberal, abriendo las posibilidades de integrar todos aquellos procesos en donde las personas se involucran con el fin transformar o cuidar su propia vida comunitaria. De la misma forma, podemos extender la semántica de las prácticas participativas<sup>135</sup> refutando esta idea de una ciudadanía imaginaria que expresara Turnes (1993, citado por Ramírez, 2012)<sup>136</sup> al incluir nuevos tipos, como las que menciona Ramírez Sáiz y que denomina “prácticas sociales emancipatorias” (2012: pág. 28), que incluye los movimientos sociales o las acciones de protesta<sup>137</sup>.

Con todo, en este nuevo escenario, podemos entender que las prácticas participativas son un acto humano y social, colectivo y público, en donde los individuos que comparten toda la herencia cultural configuran una subjetividad compartida que se expresa en las relaciones de familia, de vecindad, de trabajo, de religión, entre otros<sup>138</sup>.

---

<sup>133</sup> Existe una larga discusión sobre la división entre lo público y lo privado, sólo es necesario destacar que la corriente liberal tiende a percibir como privado todo lo relacionado a la familia, alejando lo cotidiano del espacio público.

<sup>134</sup> Colectivo en tanto existe un fondo común de normas, de tradiciones, de lengua (Habermas), de valores, entre otros.

<sup>135</sup> Un ejemplo de tipologías de prácticas participativas que incluye esta extensión de la semántica de la ciudadanía y la participación es la que nos entrega Restrepo (2003), según él pueden ser: tecnocráticas, clientelistas, neoliberales, fascistas, autoritarias, democráticas y libertarias. Siendo esta última la que integra las prácticas que se desarrollan fuera del ámbito del Estado y del mercado.

<sup>136</sup> Turnes dice que “si la ciudadanía no se expresa en prácticas (...) sólo es una ciudadanía formal e imaginaria”. (citado por Ramírez, 2012: pág. 27)

<sup>137</sup> Estas prácticas emancipatorias son la primera fuente para constatar el concepto de participación en la presente investigación.

<sup>138</sup> Sin embargo, Kymlicka & Norman exponen que muchas de las relaciones que se establecen en estos espacios contienen algún grado de subordinación, por ejemplo la familia contiene subordinación de género o

El conjunto de relaciones que se establecen en este ámbito facilitan la continuidad y consolidación de las experiencias organizativas posteriores que permiten que las personas pasen de este primer ámbito a grupos y organizaciones más extensas<sup>139</sup>. Por tanto, es en este intenso espacio donde podemos localizar tanto la “ciudadanía activa” de Habermas como la “vigorosa cultura cívica” de la que habla la democracia deliberativa<sup>140</sup>.

### *3.3.2 El capital social como base para la participación ciudadana.*

Un elemento central en todo este nuevo escenario, es el reconocimiento de la importancia que tiene para la participación los vínculos que se establecen entre las personas y la comunidad. Podemos recordar que los republicanos y los comunitaristas justamente criticaban el vínculo que se había establecido entre el Estado y el ciudadano pleno de derecho, identificándolo como uno de los elementos que incidían negativamente en la participación.

En relación a esto último, desde hace algún tiempo que en las políticas públicas de algunos países<sup>141</sup> se trabaja con la idea de estimular las “redes de confianza” para facilitar la participación, mediante la incorporación del concepto de “capital social” (Joan Font, 2001). Pero ¿qué es el capital social?, según Anthony Giddens (1995) es “aquel vínculo social que contribuye a mejorar la calidad de la vida social. La noción de capital social es un instrumento adecuado para visualizar estos desafíos” (pág. 26). Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) “el capital social abarca aquellos rasgos de la organización como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad, facilitando acciones coordinadas”. (pág. 109)

---

la iglesia enseña “sumisión a la autoridad e intolerancia”. Por ello, la corriente comunitarista propone corregir la red asociativa bajo nuevas condiciones de “igualdad y libertad”

<sup>139</sup> Aunque la corriente comunitarista, o teóricos de la sociedad civil, plantean que son las asociaciones las que permiten el aprendizaje de las virtudes ciudadanas. Ellos dicen que “es aquí donde internalizamos la idea de responsabilidad personal y compromiso mutuo, y donde aprendemos el autocontrol voluntario que es esencial para una ciudadanía verdaderamente responsable” (Idea de Glendon, 1991 en Kymlicka & Norman: 1996: pág. 12)

<sup>140</sup> Aunque Kymlicka & Norman mencionan que muchos comunitaristas piensan que en estos espacios se produce una “civildad más sumisa que independiente y activa” debido a las relaciones de subordinación. (1996: pág. 13),

<sup>141</sup> Sobre todo en la implementación de programas internacionales del Banco Mundial para países de América Latina, en este caso puedo mencionar de forma concreta a Chile.

Para Gabriel Salazar (1998) el “capital social” es la “sinergia local” que está compuesta por el “capital comunitario, auto producido por un grupo o una comunidad local; un potencial acumulado por sus propias acciones y experiencias; un cúmulo de conjunciones (both - and) que producen output más allá de todo input”. (pág. 165) El autor agrega que esta “sinergia local” presenta dos ventajas, a saber, por una parte, que su forma de acumulación es marginal respecto al proceso de acumulación central del modelo en donde se inserte, por otra, que al ser aplicado siempre produce un plus de rendimiento neto. (Ibíd.)

Según Salazar (1998), retomando una idea de Robert Putnam, el “capital social” proviene de la historia interna de los grupos y comunidades, se forma al paso de las décadas y de los siglos, por lo cual, su construcción es lenta así como es irreparable cuando se destruye<sup>142</sup><sup>143</sup>. Para que este “capital social” reaccione es necesario que exista un metabolismo orgánico y positivo para efectos de negociar con él, una exigencia del contexto<sup>144</sup>. Este se puede constituir a sí mismo como una “energía social”, la que posteriormente puede permanecer “libre”<sup>145</sup> o canalizarse en forma de “tradicición” o de “precondición participativa”. (Ibíd.)

Cuando se constituye en tradición o en precondición para la participación, se podría hablar de “capital social constante”, este es vulnerable a la existencia de espacios que permitan prácticas participativas. En este grupo podemos encontrar todas aquellas prácticas de participación convencionales, con un alto sentido de autonomía, alta participación y empoderamiento social<sup>146</sup>.

Cuando permanece como energía “libre” se puede hablar de “capital social variable”, que incluye todas las prácticas de participación no convencionales, por tanto, no

---

<sup>142</sup>Robert Putnam considera que el “capital social” funciona como un “stock” acumulado durante siglo, de ahí la importancia de la “tradicición cívica”. Sin embargo, en las sociedades sin tradición cívica se reproducen durante años las relaciones clientelares entre ciudadanos e instituciones, como sucede en Italia.

<sup>143</sup> En términos económicos el “capital social variable” es aquel que se reinvierte, cambiando de valor en el proceso de producción, generando lo que conocemos como plusvalía, así lo plantea Marx. Sin embargo, en este caso, el “capital social variable” es producto de procesos sociales históricos e irreversibles.

<sup>144</sup> Salazar menciona la exigencia de contexto, que podemos entender todas aquellas cuestiones que amenacen la comunidad. Sin embargo, el PNUD entiende que el “capital social” es un flujo que tiene canales de alimentación que permiten su reproducción. Con esta idea, ellos se acercan a la versión económica del “capital social”, dejando fuera los procesos históricos de las comunidades.

<sup>145</sup> Que también denomina en estado de espontaneidad.

<sup>146</sup> Gabriel Salazar (1998) menciona justamente la destrucción del “capital social constante” en Chile a través de todo el proceso histórico central. Pero luego afirma que este capital se transformó en “capital social variable” que fue el que resistió sobre todo los tiempos de la dictadura militar.



depende de espacios para su existencia. En este sentido Salazar menciona que el “capital social variable” siempre tiene un carácter emergente<sup>147</sup>, como consecuencia, no se ajusta a marcos normativos previos. Pero además produce una mayor sinergia, permitiendo su uso inmediato mediante acciones directas de las personas, dando lugar a lo que él denomina “civismo nómada de baja legalidad” (Ibíd.) con un fuerte poder identitario.

Con todo, el autor explica que, finalmente, la participación de la ciudadanía es muy difícil de conseguir debido a que es un producto histórico y depende del contexto estructural, dependiendo específicamente de la “confluencia de dos precondiciones históricas, una social y otra estructural”. (Ibíd.) El capital social es el que interviene en la precondición social y la estructura institucional para la participación en la precondición estructural.

Sobre la estructura institucional para la participación, Salazar explica la paradoja que ha permitido que la “sinergia social” o “capital social” haya sido fundamental para el desarrollo de políticas públicas en las últimas décadas. La paradoja comienza a partir del último ciclo económico largo o Kondratiev, en donde la dirección del poder toma un “sentido reverso”, generando pequeñas olas devolutivas de poder que no permiten que este se disgrege (con estallido de la historia) o se descentralice (diseminación de poder) como sucedía en los anteriores ciclos económicos<sup>148</sup>.

Como consecuencia, según el autor, en la actualidad no existe necesariamente una real postmodernidad, ni una real democracia participativa, afirmando que “es un hecho que desde 1985, más o menos, se vive bajo una lluvia de partículas de poder en trámite de devolución; lluvia que, al igual que la de los aerolitos, tiene algo de fugaz, pero también algo de luz, por lo que sirve para esperanzar e iluminar la vieja y ensombrecida potencia de la sociedad civil”. (pág. 158)

---

<sup>147</sup> Según Salazar (1998) la baja normatividad se debe a su “espontaneidad, creatividad y ubicuidad que lo hacen porfiadamente pre, sub, trans estructural” (pág. 168).

<sup>148</sup> Gabriel Salazar explica que en los cuatro ciclos anteriores el mecanismo se ha ido repitiendo, se concentra el poder y luego, al concluir el ciclo económico, se desconcentra. En este proceso se produce una pugna por el dominio que ha terminado ganando a veces el poder político (absolutismo) y otras veces el poder económico como a finales del siglo XIX y después de la II Guerra Mundial. En este último caso fue tal la hegemonía del mercado (crisis del 29) que el Estado tuvo que intervenir para revertir los efectos de dicho poder (Conferencia de Bretton Woods en 1944). (1998: pág. 157)

Las olas devolutivas de poder se han producido en todos los sentidos, hacia abajo, hacia arriba y hacia el lado. La devolución de poder hacia arriba se ha caracterizado por la acumulación de éste en instancias mundiales<sup>149</sup>. La devolución de poder hacia el lado se ha caracterizado por la regionalización administrativa, tanto para el sector público como para el privado<sup>150</sup>. Por último, la devolución de poder hacia abajo se ha caracterizado por una mayor “participación” en instancias locales<sup>151</sup>, ya sean municipios u organizaciones territoriales, entre otros.

Entonces la paradoja se produce porque a pesar de todo este escenario apto para la participación que han generado estas olas devolutivas de poder, sobre todo hacía abajo, las políticas “focales”<sup>152</sup> no han logrado reconducir el desarrollo social mediante la participación de los propios actores sociales. Por ello, ha sido necesario invertir la perspectiva y desde un nuevo punto de vista se ha llegado a entender la importancia del “poder de las sinergias locales y la necesidad cada vez más urgente de sumarlas como un *plus* (capital) indispensable para elevar la eficiencia de la política social”. (pág. 9) Sin embargo, se sigue obviando que no existe una real democracia participativa y que, como en el caso chileno, las políticas centralistas han terminado destruyendo el “capital social constante”.

### *3.3.3 Reflexiones sobre la ciudadanía más allá del derecho.*

Una vez llegados a este punto, podemos decir que a lo largo de toda esta última parte de la discusión, hemos podido comprobar que efectivamente existen muchos argumentos para dudar de la existencia de un sólo tipo de ciudadanía, como es la ciudadanía liberal, que además siempre nos conduce hacia una visión pesimista de la participación que termina en el “privatismo” o en el “clientelismo”.

También podemos decir que la resignificación del espacio público como espacio político nos lleva a la extensión del concepto de ciudadanía hacia prácticas cotidianas que también se entienden como participativas. En este sentido, este ejercicio de

---

<sup>149</sup> Un ejemplo de ello es el poder de decisión de las bolsas económicas mundiales de Nueva York, Londres o Tokio. Otro ejemplo es el poder que ejerce el Banco Mundial en el alineamiento de los gobiernos nacionales a través de las condiciones del financiamiento de políticas sociales.

<sup>150</sup> Ejemplo de ello es la privatización de prestaciones sociales como salud, educación o previsión. También la licitación pública de programas de desarrollo social a nivel local o urbano, entre otros.

<sup>151</sup> Como por ejemplo la municipalización de antiguos servicios estatales, también el aumento en la asignación de recursos desde el gobierno central al local o la capacitación de ejecutores locales en políticas públicas diseñadas centralmente.

<sup>152</sup> Debemos aclarar que en este punto se refiere concretamente al caso chileno.

búsqueda de nuevos conceptos de ciudadanía nos ha permitido localizar estas prácticas en el entorno inmediato de las personas.

A medida que nos hemos ido acercando a este nuevo contexto, hemos podido identificar los procesos sociales que facilitan el aprendizaje de prácticas participativas y que comportan elementos que son fundamentales para entender la existencia de un “nuevo sentido de la participación”, ya sea mediante las diferencias respecto al lugar donde se producen<sup>153</sup>, los vínculos que se establecen<sup>154</sup>, los intereses que se persiguen<sup>155</sup>, las prácticas que se generan<sup>156</sup> y las características de este tipo de ciudadanía<sup>157</sup>.

Cada uno de estos elementos, en este nuevo contexto, se ha transformado en un estímulo positivo para la participación, y todos ellos en conjunto entregan contenido a las diversas alternativas a la “ciudadanía liberal” que habían ido emergiendo a lo largo del recorrido teórico de la investigación. De tal forma, que esta última parte, nos ha permitido localizar y llenar de sentido la “ciudadanía activa” de Habermas, el “sujeto participativo” de Rubio Carracedo, la “vigorosa cultura cívica” de la democracia deliberativa y el “civismo nómada” de Salazar.

Pero antes de terminar este apartado, debemos destacar una cuestión importante, las alternativas a la ciudadanía liberal no sólo se localizan en este espacio más cercano a las personas. En este sentido podemos recordar que Habermas (1998) nos propone la construcción de una “ciudadanía constitucional”, cuya experiencia ha intentado establecer en algún momento la Unión Europea, en su génesis, y que se encuentra en un nivel supranacional.

Por otra parte, también como alternativa a la exclusión que genera el reconocimiento de derechos, los “pluralistas culturales” como Iris Marion Young proponen la “ciudadanía

---

<sup>153</sup> Es un espacio público que se entiende en una lógica distinta a la liberal, ya que este incluye la vida cotidiana de las personas.

<sup>154</sup> Son vínculos de las personas con su comunidad que destacan raíces personales y comunitarias, por tanto, incluyen las relaciones cara a cara y son relaciones de cooperación, de reconocimiento recíproco, que comportan un recorrido histórico conjunto.

<sup>155</sup> Si bien no se excluyen de ninguna forma los intereses individuales, si se puede afirmar que la identidad y el sentido de pertenencia facilitan las prácticas que persiguen transformar o cuidar la propia vida en comunidad, entendida esta como parte de la vida cotidiana de las personas.

<sup>156</sup> No olvidemos que es aquí donde podemos localizar las “prácticas sociales emancipatorias” a las que se refiere Ramírez Sáiz (2012) o este “civismo nómada de baja intensidad” que proviene del “capital social Variable” al que se refiere Salazar (1998).

<sup>157</sup> En este contexto se define como un mecanismo de auto afirmación que permite contestar a la pregunta de ¿Quién soy yo? y ¿Qué he de hacer yo? como aporte al espacio público.

diferenciada” (citado por Kymlicka & Norman, 1996: págs. 17-23) la que debe integrar las diferencias entre grupos muchas veces minoritarios, como por ejemplo los negros, las mujeres, homosexuales, minorías étnicas y religiosas, entre otros<sup>158</sup>. Por tanto, las personas no solo adquieren derechos como individuos, sino también mediante la pertenencia a grupo. Sin embargo, la principal crítica es que los derechos en estos casos no consiguen la igualdad ante la ley.

Finalmente, nos queda el “buen ciudadano” al que se refiere la democracia deliberativa, también se localiza fuera de este espacio inmediato de las personas, y se canaliza hacia el uso de los espacios institucionales habilitados para la participación<sup>159</sup>, por tanto, este debe ser capaz de exponer, argumentar, dialogar y consensuar cuestiones que en este caso tienden hacia el beneficio de la comunidad, es decir, que se dirigen hacia el bien común. Debemos decir que sólo corresponde a un ideal de ciudadano, ya que en la vida actual podemos encontrar muchas razones por las cuales es imposible llegar a ser un “buen ciudadano”, por ejemplo la disponibilidad de tiempo para dedicarse a estas cuestiones.

Para concluir, sólo nos queda decir que el debate sobre el concepto de ciudadanía sigue vigente, a pesar de que, como hemos visto hasta ahora, lleva muchos años de recorrido. Seguramente continuarán emergiendo nuevas ideas que representen los cambios sociales que hemos vivido en los últimos tiempos. Terminamos este apartado con un resumen (tabla 3.1) de los principales tipos de ciudadanía que Horrach<sup>160</sup> identifica en la actualidad.

---

<sup>158</sup> Los argumentos que sostienen la no igualdad es conseguir la representación de los grupos oprimidos y satisfacer necesidades políticas particulares. (Kymlicka & Norman, 1996: pág. 19)

<sup>159</sup> En este caso, los espacios estarían adaptados para conseguir la discusión, el dialogo y el consenso, fundamentales en el proceso de deliberación.

<sup>160</sup> Para un mayor detalle también se puede consultar a Heater, D. (2007) y Rubio Carracedo, J. (2007).

Tabla 3.1: Siete tipos de ciudadanía según Horrach, 2009.

<p>Liberal (John Rawls)</p>	<p>El <b>individualismo</b> es el elemento más importante, por encima del bien común, en respuesta al despotismo de las monarquías. Defiende la <b>“libertad negativa”</b> sobre todo en el sentido de no intervención del Estado, este último es instrumental a los individuos de la sociedad. Separa lo público de lo privado, el <b>Estado es neutral en temas éticos</b>, la moral se relega al espacio de lo privado. La participación política se realiza a partir de la lógica del beneficio particular, por ello la <b>ciudadanía tiende hacia la pasividad</b> y el sistema político hacia el <b>sistema representacional</b>.</p>
<p>Republicana (J. Habermas, Hannah Arendt, P. Pettit)</p>	<p>El <b>vínculo del individuo con la comunidad</b> es muy importante (sin ser comunitarista). Se adhiere al uso de la <b>“libertad positiva”</b> abriendo espacios de participación mediante leyes. La <b>participación en lo público</b> es algo positivo (puede caer en la demagogia). La igualdad va más allá de la forma jurídica, tiende a corregir todo tipo de desigualdades, por ello, a veces es <b>más importante la desigualdad que la falta de libertad de los individuos</b> (la primera es requisito de la segunda). La <b>justicia se enfoca al ciudadano</b> más que al hombre, es una concepción contractualista del derecho y no naturalista. Busca una <b>ciudadanía activa y deliberativa</b> que tiende a involucrarse en los procesos de participación o a estar bien informados. La <b>educación del ciudadano en cuestiones públicas</b> es muy importante ya que se entiende que este “no nace demócrata sino que se hace”.</p>
<p>Comunitaria (Michael Walzer, Michael Sander, David Miller)</p>	<p>Privilegia la <b>comunidad</b> al individuo, el <b>bien común</b> por encima del pluralismo, el Estado debe intervenir en su búsqueda, llevando al extremo las reflexiones de Aristóteles sobre el vínculo individuo-comunidad. La justicia se deja a la dinámica del consenso grupal. <b>“La deliberación cede a la autoafirmación</b> de la mayoría hegemónica”. Critica fuertemente la modernidad tratando de buscar en ello los valores y vínculos de la comunidad. Busca una <b>participación política activa</b> pero ésta al <b>servicio de la identidad colectiva</b>. Algunos ejemplos de este tipo de ciudadanía los encontramos en los nacionalismos y los comunismos, los que utilizan un sistema de inclusión/exclusión en base al territorio, <b>democracia-nación</b>. Habermas lo cuestiona diciendo que “la ciudadanía no ha estado nunca ligada conceptualmente a la identidad nacional”.</p>
<p>Diferenciada (Iris Young, Carole Pateman)</p>	<p>Su principal reflexión es que <b>“todas las mayorías son desiguales”</b>, entendidas como grupos dominantes. Desde esta realidad se busca establecer <b>medidas de desigualdad para una igualdad plena</b>, es decir, medidas diferenciadas según las desigualdades existentes. Por tanto, busca la aplicación de políticas diferenciales a los grupos minoritarios, <b>modelo de “discriminación positiva”</b> (mujeres, negros, homosexuales, etc.). La ciudadanía se identifica desde la diferencia y no desde lo común. Principales críticas, que los programas deben ser temporales para no afectar el principio de justicia e igualdad, no siempre lo diverso es positivo para promocionarlo desde el poder político.</p>
<p>Multicultural (Will Kymlicka)</p>	<p>Defiende el <b>“pluralismo multicultural”</b>, parecido a la ciudadanía diferenciada al absorber al individuo por el grupo, reconociéndolo mediante las diferencias. Pero concreta identificando tres tipos de grupos, estos son: <b>desfavorecidos</b> que deben contar con derechos especiales por un tiempo determinado (mujeres, discapacitados, etc.), <b>inmigrantes y minorías étnicas o religiosas</b> que deben contar con derechos multiculturales permanentes y <b>minorías nacionales</b> que deben contar con derechos de autogobierno. Principal crítica, Sartori “sociedad partida en mil fragmentos que no guardaría relación los unos con los otros”.</p>
<p>Postnacional (Habermas)</p>	<p>Su principal argumento es que debemos <b>reconocer la existencia de Estados postnacionales</b>, plurinacionales y pluriétnicos (incluyentes). Por tanto, busca <b>romper con la relación marshalliana ciudadanía y estado-nación</b> apelando al <b>“patriotismo constitucional”</b> (dado a conocer por Habermas), cambiando el territorio por la constitución. Por ello tiende hacia el <b>republicanismo universalista con lealtad constitucional</b>. Un ejemplo de ello es la constitución de la Unión Europea que facilitó la emergencia de una ciudadanía europea por sobre las ciudadanía nacionales.</p>
<p>Cosmopolitismo Cívico (David Held, Adela Cortina)</p>	<p>Plantea una <b>democracia cosmopolita</b> (Held) con un <b>sistema global de derechos de alcance universal</b> más allá del lugar de nacimiento, de lo moral a lo jurídico (Kant). Existe una versión basada en la <b>tradicón estoica</b> (Martha Nussbaum) de los <b>“círculos concéntricos”</b> donde el objetivo final es el “círculo cosmopolita”, no el personal.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Horrach (2009), págs. 14-19.

## **CAPÍTULO IV: La participación ciudadana como práctica de la ciudadanía en las políticas públicas**

---

4.1 Participación ciudadana y políticas públicas

4.2 La participación ciudadana en el marco de la ordenación del territorio



## **CAPÍTULO IV: Participación Ciudadana como práctica de la ciudadanía en las políticas públicas.**

### **4.1 Participación ciudadana y políticas públicas.**

Al igual que el concepto de “ciudadanía”, el interés por el concepto de “participación ciudadana” se ha incrementado en las últimas décadas. (Joan Font, 2004) (Parés, 2009) Según Mujica (2010) esto se debe a la conexión de estos temas a la filosofía política de los años 70 y 80, donde se reclama “exigencia de justicia, de igualdad, pertenencia a una comunidad y las conductas republicanas”. (Pág. 69) Según Parés (2009) y Aldret (2017) el aumento en políticas con participación ciudadana se ha dado porque los gobiernos no han sido capaces de resolver los grandes problemas sociales que cada día son más complejos, en este sentido la participación ciudadana sería un elemento facilitador.

Debemos entender que la participación ciudadana funciona como una herramienta que puede utilizar la ciudadanía para acceder a las decisiones de la esfera pública. Por tanto, podemos tener tantos ámbitos de la participación como ámbitos de la esfera pública existen. Es por ello, que en la teoría podemos encontrar referencias a la participación social, a la participación política, a la participación pública<sup>161</sup>, a la participación movilizadora de intereses, entre otros (Arteaga, 2003) (Espinoza, 2009) (Giddens, 1993) (Habermas, 1998). Sin embargo, los límites entre todas ellas muchas veces son difusos, razonablemente, debido a que la división responde más a las necesidades del contexto de los individuos que a la acción de los individuos mismos.

Respecto a las necesidades de contexto, podemos decir que las personas se insertan e interaccionan en diferentes ámbitos de la sociedad, y en el ámbito más cercano o próximo es donde podemos hablar de participación comunitaria o de participación social. Según Espinoza (2009) en este caso estas se diferencian de la participación ciudadana porque las primeras se agotan justamente en el espacio comunitario, no así la participación ciudadana.

Sobre la participación política, podríamos decir que al existir una pugna sobre lo que se entiende por “esfera pública” con consecuencias en la vida pública y privada de las personas, los límites de la participación en este caso son siempre difusos. Por una parte,

---

<sup>161</sup> Benabent (2005) menciona que en España a la participación ciudadana también se le denomina participación pública. (pág.13)



están quienes entienden que la participación ciudadana es distinta a la participación política porque esta última está encaminada a decidir en las cuestiones de poder del sistema político<sup>162</sup>. Por otra parte, están quienes entienden que la participación en tanto proceso social que sirve para intervenir en los distintos aspectos de la vida cotidiana de las personas ya es un elemento que incide en el estatus político de ellas, y por tanto, no se pueden separar de la participación política. (Habermas, 2005) (Arteaga, 2003)

En el caso de América Latina, podemos decir que existe una constante desconfianza hacia el concepto, ya que la participación ciudadana se ha vivido como un proceso de integración o promoción popular que busca la “incorporación de las masas marginales a la sociedad” (Arteaga, 2003: pág. 70)<sup>163</sup>. Sumado a lo anterior, nos encontramos con las referencias del marxismo comunitario que entiende que “la participación es la colaboración en un trabajo que no es del “pueblo”” (Ibíd.: pág. 71) cuya función es mitigar los conflictos sociales y legitimar las decisiones de las clases dominantes. (Ibíd.)

Ahora bien, en términos concretos, respecto a la incorporación de la participación ciudadana en políticas públicas, según Díaz Aldret (2017), desde su origen<sup>164</sup> se estableció en base a dos criterios, por una parte, con un diseño democrático que busca integrar en las decisiones a todos quienes tienen derecho a participar, y por otra, con un diseño más racional que busca el uso eficiente y eficaz de las políticas públicas.

Los resultados de las primeras experiencias de integración de la participación ciudadana en las políticas públicas<sup>165</sup> no fueron nada alentadores<sup>166</sup>. Como consecuencia, emerge una creciente crítica que cuestiona el uso de la participación ciudadana en estos programas. Ante este escenario Sherry Arnstein aclara que “no a todo lo que se le llama “participación” constituye realmente participación pues no se traduce en una auténtica

---

<sup>162</sup> Coincide más con la tradición liberal de la política, con una perspectiva utilitarista para fines individuales.

<sup>163</sup> Arteaga (2003) explica que debido a la identidad dual, tanto occidental como precolombina, se ha producido una gran polarización de la participación con mecanismos identitarios propios. Entonces, entendemos que la participación ciudadana cumple un papel homogeneizante para el uso de los canales institucionales de participación.

<sup>164</sup> La autora explica su origen en EEUU, cuando el gobierno federal en el año 1964 integra por primera vez la participación ciudadana en las actividades del gobierno mediante la obligatoriedad de los “comités ciudadanos” y “agencias de desarrollo comunitario”, apoyando la planeación de la política social y urbana. (2017: pág. 347)

<sup>165</sup> En EEUU en la década de los sesenta.

<sup>166</sup> Según Díaz Aldret en un examen de los “comités de acción comunitaria” existió “nula o poca participación de los grupos desfavorecidos (...) y la práctica más común había sido el “asesoramiento” desde arriba para que los ciudadanos “decidieran bien””. (2017: pág. 348)

redistribución del poder de decidir” (Díaz Aldret, 2017: pág. 349), identificando el núcleo de la cuestión.

A pesar de este primer fracaso, durante estas últimas cinco décadas se ha desarrollado un fuerte proceso de institucionalización de la participación ciudadana en todo el mundo, llegando a acumular “un gran número de experiencias (...) en muchos países y en todos los continentes.” (Díaz Aldret, 2017: pág. 349)<sup>167</sup>

En este proceso de institucionalización de la participación ciudadana se pueden identificar claramente tres etapas, estas son: primero, entre 1970 y 1980, centrada en el desarrollo de marcos normativos que permitieron regular la participación y crear los primeros espacios para generar el vínculo entre gobiernos y sociedad; segundo, en la década del 90, que permitió ampliar los temas en los que se consideraba que era necesaria la participación, como el desarrollo económico y regional o los temas de medio ambiente; y tercero, a partir del año 2000, incorporando importantes avances respecto a la profundidad democrática o a una participación más extensa<sup>168</sup>. (Ibíd.)

Con todo, lo que la “participación ciudadana” acompaña en el origen de la institucionalización es la búsqueda de una gestión pública más justa, más eficaz y más legítima, en el marco de un proceso de innovación de las políticas públicas que busca una mejor prestación de servicios. Sin embargo, en las últimas décadas, debido a las exigencias de contexto, tiende a la incorporación de aspectos relacionados a la acción colectiva y a cuestiones reivindicativas de la sociedad civil, reflatando esta idea de la distribución de poder de la que ya hablara Arnstein a finales de los sesenta<sup>169</sup>.

En este nuevo contexto, Díaz Aldret (2017) nos entrega la siguiente definición, la participación ciudadana es el “proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas”. (pág. 343)

---

<sup>167</sup> Un dato muy interesante que entrega es que el Banco Mundial ha invertido en la primera década del siglo XXI alrededor de 85 billones de dólares en proyectos de asesoría para estimular y promover la participación ciudadana en las políticas públicas de diferentes países alrededor de todo el mundo. (2017: pág. 350)

<sup>168</sup> Comienzan a aparecer las primeras experiencias de presupuestos participativos, encuestas deliberativas o jurados ciudadanos. (Díaz Aldret, 2017: pág. 360)

<sup>169</sup> Espinoza (2009) en este caso diferencia entre la “lógica estatal” y la “lógica social” de la participación. (págs. 81-82)

El elemento esencial de esta definición es la “voluntad de incidencia en la esfera pública” de las personas. (Parés, 2009: pág.17) en este sentido la participación no sólo se limitaría al establecimiento de espacios participativos en planes, programas o proyectos gubernamentales, sino que incorporaría todas las “prácticas participativas” de los individuos en sociedad. Un ejemplo de ellos son las diferentes prácticas ciudadanas que Espinoza (2009) identifica en algunas definiciones de participación ciudadana que realizan autores de referencia, estas son (tabla 4.1):

Tabla 4.1: Practicas ciudadanas según Espinoza, 2009.

Cunill, N. (1997)	“Las <b>experiencias de intervención directa</b> de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales”
Ziccardi, A. (1998)	“ <b>Procesos</b> mediante los cuales los habitantes de las ciudades intervienen en las actividades públicas con el objeto de representar sus intereses particulares (no individuales)”
Álvarez E. L. (1998)	“ <b>Conjunto de actividades e iniciativas</b> que los civiles despliegan, afectando al espacio público desde dentro y por fuera de los partidos”
Baño A., R. et al. (1998)	“ <b>Despliegue de acciones</b> mediante las cuales los ciudadanos intervienen y se involucran en los proceso de cuantificación, cualificación, evaluación y planificación de las políticas públicas”
Borja, J. (2000)	“ <b>Proceso dialógico/cooperacional</b> relacionado con la gestión, elaboración y evaluación de programas de actuación de pública, así como con la planeación y autogestión ciudadana de distintos servicios públicos”

Fuente: elaboración propia a partir de resumen de Espinoza, 2009: págs. 76-77.

Como dice Espinoza, en estas prácticas se habla de ciudadanía porque son acciones o procesos que se orientan hacia los asuntos públicos que afectan a los ciudadanos, produciendo una interacción entre los individuos y el Estado, que en definitiva permite la construcción del “carácter de lo público”. (Idea de Ziccardi, 1998; Álvarez, 1997; Cunill, 1991 utilizada por Espinoza, 2009: pág. 75)

En definitiva, la participación ciudadana englobaría a todo tipo de actividades relacionadas al poder público, como son los procesos consultivos, las audiencias públicas, formas de acción no convencional<sup>170</sup>(manifestaciones), los grupos de presión, asociaciones de todo tipo, entre otros (Parés, 2009). Sin embargo, para que sea efectiva en términos de incidencia en las políticas públicas es necesario que exista una estructura institucional que permita canalizar la participación, y es en este punto donde surge nuevamente la pugna por los objetivos de la participación, ya que esta puede ser

<sup>170</sup> Rodrigo Baño (2000) nos dice que si la participación tiende hacia una participación no institucionalizada, se acerca a lo que entendemos como movimientos sociales.

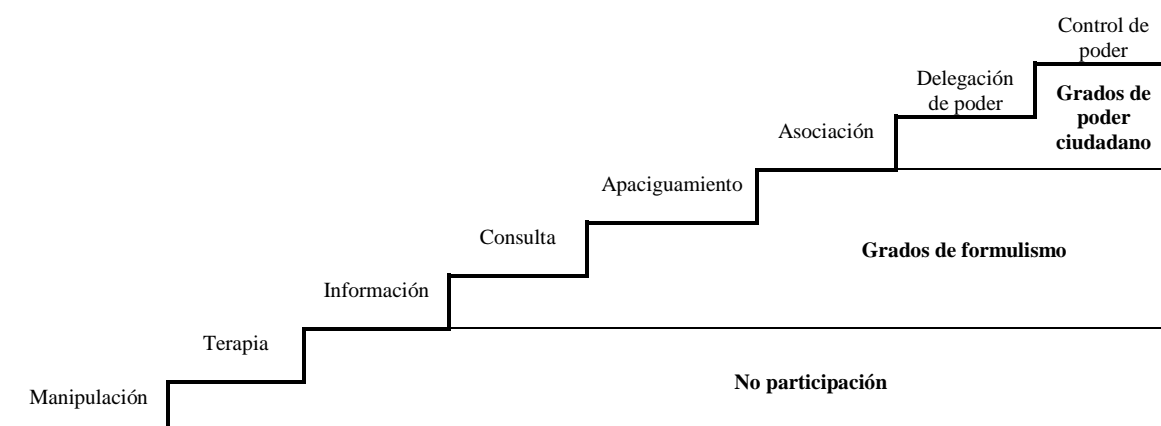
utilizada desde un extremo como fuente de información o desde el otro extremo como solución colaborativa en la resolución de los grandes problemas.

#### 4.1.1 Evaluación de la participación ciudadana.

Cincuenta años después de que la participación ciudadana se incorporara por primera vez en las políticas públicas, los objetivos de la participación se siguen planteando en términos de diseño democrático o diseño racional. Sin embargo, la experiencia al día de hoy nos permite diferenciar con mayor claridad estas dos tendencias, ya que, por una parte, el diseño democrático tiende hacia políticas más abiertas que no buscan la eficiencia sino formas más concertadas y cooperativas de participación, que den luces sobre los problemas sociales. Y, por otra parte, si lo que buscamos es la eficiencia respecto a la distribución de prestaciones y servicios públicos, entonces tiende hacia el diseño racional, en este caso nos encontraremos con políticas públicas cerradas con una participación indirecta.

Ahora bien, en el año 1969, Moynihan y Arnstein diagnosticaron lo que iba a ser en adelante una de las grandes limitaciones de la participación ciudadana, convertirla en una “práctica irrelevante”, ya sea, por falta de planeación, por falta de estrategias adecuadas o por el uso de instrumentos también inadecuados<sup>171</sup>. (Ibíd.) En base a este análisis Arnstein (1969) propone una escalera para medir la participación, la podemos ver en la siguiente figura (4.1):

Figura 4.1: Escalera de Participación de Arnstein, 1969.



Fuente: elaboración propia a partir de diagrama presentado por Arnstein. (1969: pág. 217)

<sup>171</sup> Según la autora los espacios de participación tienden hacia la rutina, la manipulación y la politización. (Díaz Aldret, 2017: pág. 351)

Según Días Aldret (2017) cada nivel de la escalera “da cuenta del nivel de transferencia de poder a los actores no gubernamentales (...) o grados de empoderamiento de los actores” (2017: pág. 361). Los primeros dos niveles se entiende que en realidad no son participación, luego cada nivel suma algún aspecto que hace más coherente la participación, llegando al último nivel que es el que finalmente incorpora la distribución del poder. (Tabla 4.2)

Tabla 4.2: Explicación de los niveles de la escalera de Arnstein.

Grado Poder Ciudadano	Control de poder	Se trata de delegar el poder de decidir en la ciudadanía, es decir, es ella quien puede gobernar los planes y programas, ya sean aspectos gerenciales y de negociación.
	Delegación de poder	La negociación permite acordar la delegación de la capacidad de decidir sobre planes o programas, en este caso se necesita una ciudadanía con recursos que le permitan garantizar la rendición de cuentas de los planes o programas.
	Asociación	Se crean estructuras formales que comparten responsabilidad, esto permite obtener poder para la negociación entre la ciudadanía y actores poderosos.
Grado Formulismo	Apaciguamiento	La asistencia técnica para articular las prioridades de la ciudadanía cumple una función apaciguadora, ya que finalmente, la decisión final sigue estando en estamentos más poderosos que la ciudadanía.
	Consulta	Sólo se remite a la elección entre alternativas previamente ya construidas en otros estamentos, habitualmente se utiliza para legitimar alguna opción política, como podría ser las <b>encuestas, audiencias públicas, encuentros con los vecinos</b> , entre otros.
	Información	Son mecanismos unilaterales de entrega de información, especialmente sobre derechos, responsabilidad u opciones. Su grado de profundización permite que se pueda o no influir en un proceso de participación, como podrían ser las <b>asambleas o cabildos, medios de comunicación de masas, panfletos, postes</b> , entre otros.
No Participación	Terapia	Busca remediar el problema de los no-ciudadanos mediante el tratamiento grupal, la focalización del problema a resolver es el sujeto y no los mecanismos de exclusión o desigualdad.
	Manipulación	Funciona como instancias educativa que busca una ciudadanía que reproduzca las disposiciones de quien crea el espacio, como podrían ser los <b>consejos y los comités</b> .

Fuente: elaboración propia a partir de Arnstein (1969: pág. 217) y Ayuntamiento de Vitoria Gasteizko (2011: pág. 25)

La escalera de Arnstein ha servido como patrón para clasificar y evaluar una gran variedad de experiencias o mecanismos de participación<sup>172</sup>, de tal forma que se ha ido ajustando a diferentes contextos como los estudios citados por Díaz Aldret (2017) realizados por Ziccardi y Saltalamacchia (1997)<sup>173</sup> en México o los análisis de Claudio Orrego<sup>174</sup> (1995 citado por Noé, 1998) en Chile. Sin embargo, la mayoría de las

<sup>172</sup> En la actualidad se conocen como grados de “profundidad” o “intensidad” de la participación.

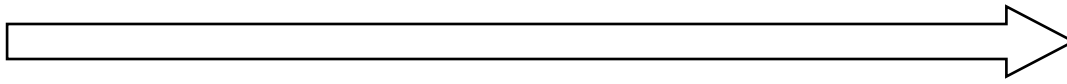
<sup>173</sup> Ziccardi, A. y Homero Saltalamacchia, (1997). *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México: IIS-UNAM.

<sup>174</sup> Orrego, C. (1995). *Citizen Participation and the Strengthening Accountability in Chile’s Municipal Governments*. Chile.

adaptaciones actualmente ajustan la escalera a cinco niveles “que va de la información a la cogestión pasando por la consulta, el debate y la decisión” (Díaz Aldret: 2017: pág. 361) como es el caso de Orrego (1995)<sup>175</sup>y de Espinoza (2009)<sup>176</sup>.

También se han hecho adaptaciones de los cinco niveles de participación presentándolos como un continuum, es decir, con la idea de que se puede ir incrementando el grado de intensidad, como los realizados por Shand y Arnberg en 1996. (Guillen *et al.*, 2009) Con este sentido, la International Association for Public Participation (IAP2) ha creado el “Spectrum” de la participación pública, que es una adaptación de los cinco niveles de participación al continuo incremento del impacto en las decisiones, estos son: informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar. (Figura 4.2)

Figura 4.2: Spectrum participación pública IAP2, 2014.



	<b>Informar</b>	<b>consultar</b>	<b>involucrar</b>	<b>colaborar</b>	<b>empoderar</b>
<b>Objetivo de la participación pública</b>	Proveer al público información balanceada y objetiva para ayudarlo a entender los problemas, alternativas, oportunidades y soluciones.	Obtener retroalimentación en el análisis de alternativas y decisiones.	Trabajar directamente con el público a través de todo el proceso para asegurar que la preocupación y las aspiraciones públicas sean entendidas y consideradas consistentemente.	Asociarse con el público en cada aspecto del desarrollo de alternativas y la identificación de la solución preferida.	Poner la decisión final en las manos del público.
<b>Promesas al público</b>	Lo mantendremos informado	Lo mantendremos informado, lo escucharemos y reconoceremos sus inquietudes y aspiraciones, y proveeremos retroalimentación sobre cómo las aportaciones públicas influenciaron la decisión.	Trabajaremos con usted para asegurar que sus preocupaciones y sus reflexiones se reflejan directamente en las alternativas desarrolladas y proveeremos retroalimentación sobre cómo las aportaciones públicas influenciaron la decisión.	Lo buscaremos directamente para conocer su consejo e innovaciones en la formulación de soluciones e incorporaremos sus consejos y recomendaciones en las decisiones hasta donde sea posible.	Implementaremos lo que decida

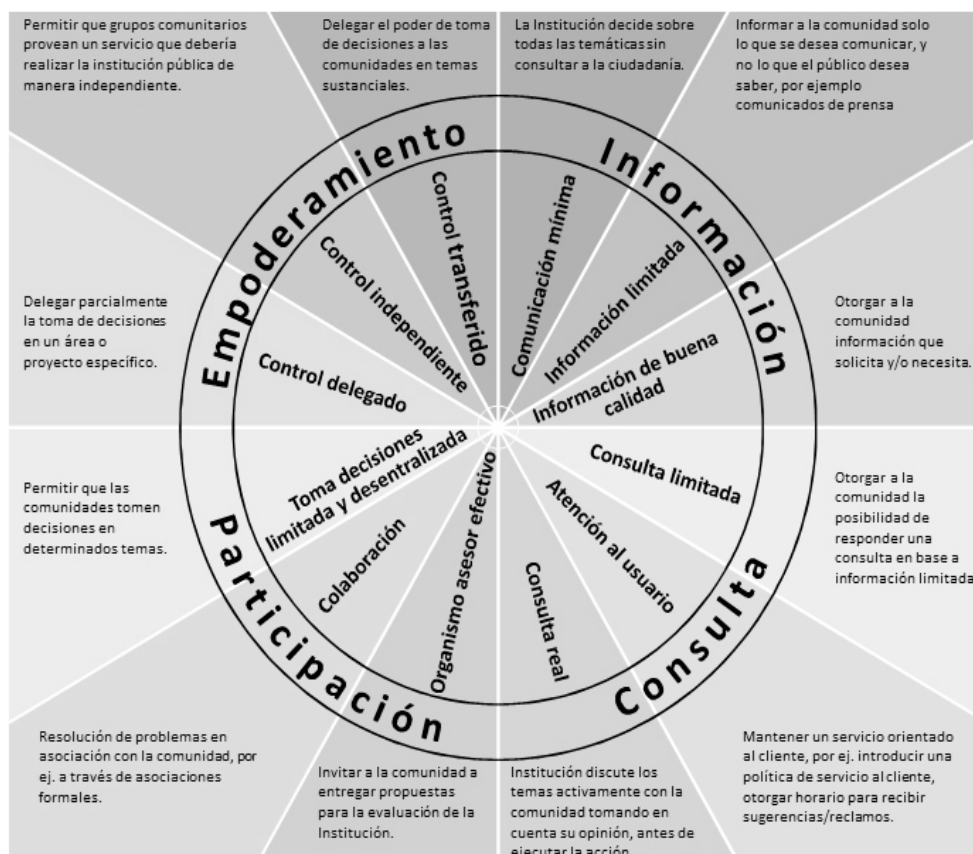
Fuente: elaboración propia a partir de imagen original de IAP2 International Federation, 2014<sup>177</sup>.

<sup>175</sup> Los cinco niveles adaptados de Orrego C. (1995) son: manipulación (busca el apoyo de la ciudadanía), información (entrega unilateral de información), consulta (levantamiento de opinión), conciliación (influencia mediante la mediación) y poder delegado (los ciudadanos dominan los planes o programas). (Noé, 1998: págs. 38-60)

<sup>176</sup> Espinoza describe los cinco niveles : 1) obtener información sobre un tema 2) emitir una opinión sobre una situación o problemática 3) proponer una iniciativa o acción para solucionar un problema 4) desarrollar procesos de concertación y negociación para la atención de conflictos, y 5) fiscalizar el cumplimiento de acuerdos, fallos, así como el desempeño de la autoridad. (2009: pág. 78)

<sup>177</sup> Disponible en <https://www.iap2.org/page/pillars?>

Pero, sin lugar a dudas, una de las adaptaciones más interesantes es la realizada por Davidson Scott en el año 1998, quien denominó “Spinning the Wheel of Empowerment”, traducida como “la Rueda de la Participación”. Esta rueda incorpora doce niveles de participación, agrupados de tres en tres, en cuatro grandes ámbitos, que son: información, consulta, participación y empoderamiento. Aquí la podemos ver en una de las versiones que existen del original. (Imagen 4.3)<sup>178</sup>



Fuente: [www.exhi.cl](http://www.exhi.cl)

Respecto al ámbito específico de la información, según Parés (2009) este sólo sería un prerequisite de la participación y no una práctica participativa, por tanto, los demás ámbitos son los que realmente incorporarían aspectos de la participación, como es el caso de “la consulta, el debate, la decisión y la cogestión”: (Díaz Aldret, 2017: pág. 361)

Ahora bien, quizás uno de los mayores aportes de Arnstein a toda esta discusión sea el haber demostrado que la participación en ningún sentido es homogénea, y aunque él se centraba en la “distribución del poder” como verdadera práctica de participación, finalmente, la escalera ha permitido establecer prácticas participativas diferenciadas

<sup>178</sup> Debido a la complejidad del diseño he decidido seleccionar una versión ya existente.

según el nivel de poder de decisión que se persiga. Es por ello, que a partir de esta primera propuesta siguen emergiendo otras que, finalmente, han permitido construir un intenso entramado de escenarios y grados de participación, buscando ajustar cada proceso participativo a un contexto en particular.

En consecuencia, la clasificación mediante escalas se ha extendido hacia otros ámbitos de la participación, entre los cuales destacan la construcción de tipologías de quiénes participan, la clasificación de los mecanismos participativos que se utilizan o también la clasificación de los temas que se abordan en la participación<sup>179</sup>. En este sentido, Díaz Aldret nos describe cinco dimensiones que sintetizan muy bien los aspectos que actualmente se miden de la participación, estos son:

- ✓ Intensidad: que ya se ha descrito antes, proviene de la escalera de Arnstein y hace referencia a la “profundidad” de la participación, comienza en el primer grado por la información hasta llegar a un grado superior mediante la cogestión.
- ✓ Extensión: que se refiere a quiénes deben participar, por tanto, comporta un grado de inclusión o exclusión de la convocatoria, siendo la más excluyente la convocatoria sólo de expertos y la más incluyente la convocatoria abierta a toda la ciudadanía<sup>180</sup>. Según la autora esta “toca indirectamente” la representatividad. (Fung, 2006, citado por Díaz Aldret, 2017: pág. 361)
- ✓ Formato: que se refiere a las “modalidades de comunicación” que surgen como consecuencia de los “objetivos de la participación”, como por ejemplo, escuchar o negociar<sup>181</sup>. Según la autor esta se relaciona a la intensidad de la participación. (Fung, 2006, citado por Díaz Aldret, 2017: pág. 362)
- ✓ Consecuencias: que se refiere a si el proceso de participación termina en una determinación vinculante o no, o simplemente servirá de *input* para quienes establecen el proceso de participación, generalmente los municipios.
- ✓ Ámbito: que se refiere a los temas que se incorporarán en el proceso de participación, depende de la agenda pública. Pero además, y con mayor

---

<sup>179</sup> Son muy interesantes la “Caja de Herramientas” que contiene la *Guía Práctica de Evaluación de Procesos Participativos* del Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP) (2006) o el estudio sobre *La calidad de los Procesos Participativos Locales* realizado en Andalucía por Galais. *Et al.* (2013)

<sup>180</sup> Puede ser “a) convocatoria a todos los actores implicados, b) selección aleatoria (como la que opera para los jurados ciudadanos), c) selección abierta a una población objetivo y d) autoselección.” (Días Aldret, 2017:págs. 361-362)

<sup>181</sup> Concretamente la autora menciona las siguientes modalidades según objetivos: “a) escuchen a las autoridades, b) expresen preferencias sobre distintas alternativas, c) desarrollen preferencias, d) negocien, o e) desplieguen su *expertise* sobre algún asunto particular.” (Díaz Aldret, 2017: pág. 362)



importancia, es la decisión sobre la “fase del proceso de la política pública” en donde se incorporará la participación<sup>182</sup>.

Aunque la autora localiza las preguntas que surgen en cada dimensión<sup>183</sup> como un paso previo a un proceso participativo, es decir, en el diseño de la estrategia, también se pueden utilizar para clasificar a posteriori, por ejemplo si queremos conocer el perfil de un determinado proceso de participación.

Ahora bien, si lo que deseamos en concreto es el diseño de una estrategia participativa, con las dimensiones anteriores se pueden ir generando criterios que nos permitan orientar la elección, como lo han hecho Joan Font e Ismael Blanco (2001). Ellos han generado seis criterios con los cuales han realizado una clasificación de los mecanismos de participación más adecuados o menos adecuados atendiendo al cumplimiento de cada criterio. (Tabla 4.3)

Tabla 4.3: Mecanismos de participación según criterios, Font y Blanco, (2001).

Criterio	Aconsejable	Deficitario
Representatividad	Jurado Encuesta deliberativa	Consejo consultivo Internet (hoy)
Grado de Información	Consejo consultivo Jurado	Referéndums Encuestas
Capacidad educativa	Presupuesto participativo Planes estratégicos	Consejo consultivo Referéndums
Extensión	Referéndums Presupuesto participativo	Jurado Consejo consultivo
Coste/dificultad organizativa	Consejo consultivo Fórum ambiental	Encuesta deliberativa Presupuesto participativo
Impacto en políticas	Referéndums Presupuesto participativo	Encuesta deliberativa Internet

Fuente: Font y Blanco, 2001:pág. 233.

En definitiva, lo que debemos tener claro es que la participación ciudadana comporta una serie de dimensiones que producen realidades heterogéneas respecto a las prácticas

<sup>182</sup> La participación se puede incorporar en las fases de “formulación del problema, definición de alternativas, evaluación, etc.” (Díaz Aldret, 2017: pág. 362)

<sup>183</sup> ¿Cuánto poder transferir? se refiere a la profundidad, ¿A quién convocar? Se refiere a la extensión, ¿Modos de comunicación? se refiere al formato, ¿Vinculante o no? se refiere a las consecuencias y, ¿Temas y momentos del ciclo de política? se refiere a los Ámbitos. (Díaz Aldret, 2017: pág. 363)

que se realizan. Entonces, cuando identificamos dichas dimensiones, nos acercamos a algunas de las realidades según la dimensión que establecemos como criterio de evaluación.

Ahora bien, si nos posicionamos en algún criterio en concreto podemos ir generando algunas afirmaciones respecto a la participación. Así por ejemplo, desde la perspectiva de la “intensidad” podemos afirmar que los mecanismos de participación pueden ir desde los más consultivos<sup>184</sup> o de menor intensidad, hasta los más deliberativos<sup>185</sup> o de mayor intensidad. De la misma forma, si nos posicionamos desde la perspectiva del impacto, podríamos afirmar que a medida que los mecanismos tienden hacia formas más deliberativas<sup>186</sup> mayor es el impacto, y a medida que tienden hacia formas más consultivas menor es el impacto.

Para finalizar, sólo nos queda decir que existen una serie de matices en la interpretación de los grados o tipologías que emergen de las dimensiones de la participación. Por ejemplo, respecto a la “intensidad” o “profundidad” de la participación, por una parte, podemos encontrar a autores como Arnstein o Parés que dicen que la información no es participación<sup>187</sup> y, por otro parte, están quienes dicen que la información es un grado menor de participación, validando así todas las prácticas que se han impulsado desde la administración pública, como las encuestas o las reuniones informativas. Llevándonos nuevamente a la discusión sobre la función de la ciudadanía en las políticas públicas.

#### *4.1.2 Función de la participación ciudadana en las políticas públicas, consulta o deliberación.*

Una vez que ya hemos evaluado la participación ciudadana y vamos interpretando los distintos grados de participación, lo que podemos encontrar detrás de estos matices es nuevamente esta discusión sobre la función de la ciudadanía en las políticas públicas. Es

---

<sup>184</sup> Por ejemplo las “comisiones y comités, encuestas de opinión, audiencias públicas y peticiones, desplegadas o cartas.” (Díaz Aldret, 2017: pág. 363)

<sup>185</sup> Por ejemplo las “encuestas deliberativas, foros temáticos, jurados ciudadanos, núcleos de intervención participativa.” (Díaz Aldret, 2017: pág. 363)

<sup>186</sup> Según Díaz Aldret los mecanismos consultivos sirven para “producir decisiones mejor informadas o de validar y priorizar opciones que han sido seleccionadas previamente (...) suele centrarse en grupos de interés (...) con parámetros más cerrados para la convocatoria.” En cambio, los mecanismos deliberativos, que la autora denomina de involucramiento, “suelen incluir la reconciliación de intereses que compiten entre sí, así como procesos de negociación y establecimiento de compromisos para un horizonte de tiempo más amplio (...) son más flexibles.” (2017: pág. 365)

<sup>187</sup> Aunque luego Parés (2009) matice diciendo que la información es un prerrequisito de la participación, por tanto, sí que tiene una función de utilidad en la participación.

por ello, que muchos de los criterios que emergen de las diferentes dimensiones de la participación tienden a polarizarse en dos grandes grupos, ya sean en los procesos consultivos o en los procesos de involucramiento (Días Aldret, 2017: pág. 364).

Sin embargo, debemos entender que dichos grupos funcionan como dos extremos del conjunto de procesos participativos que existen en la realidad, ya que en el centro, sin lugar a dudas, podríamos localizar a la gran mayoría de ellos, que comparten una u otra característica con los extremos. (Tabla 4.4)

Tabla 4.4: Tipología procesos de participación.

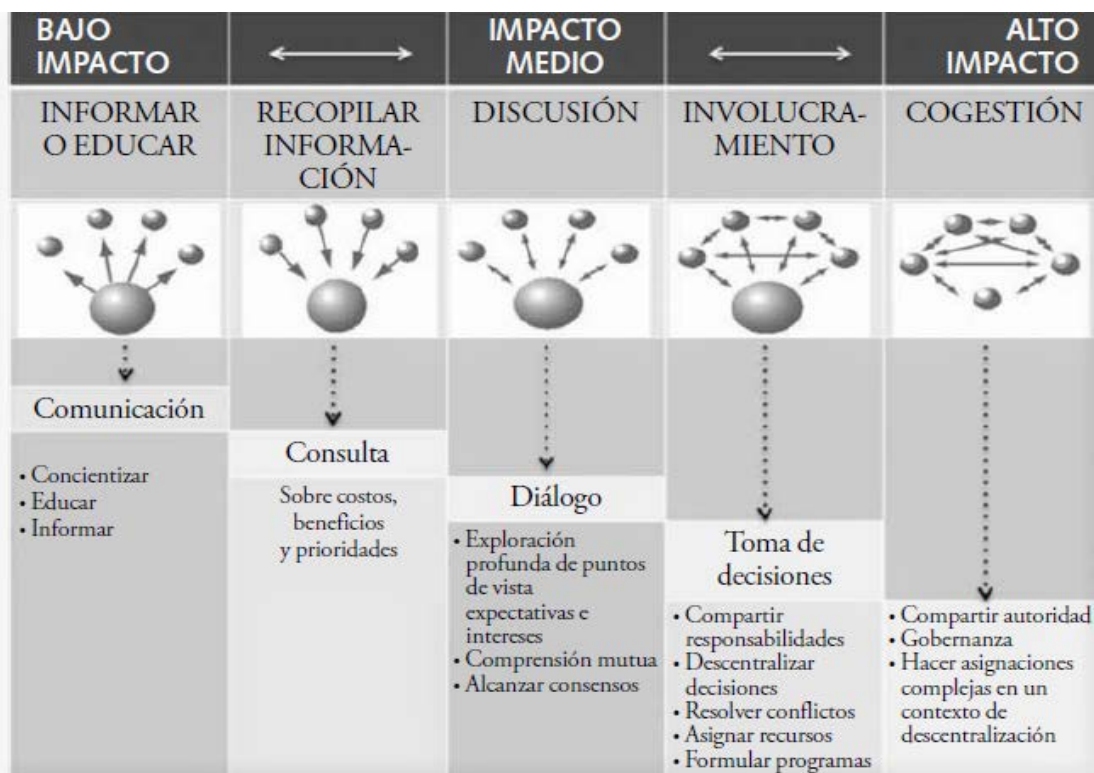
Procesos consultivos		Procesos de involucramiento
<ul style="list-style-type: none"> <li>- producir decisiones mejor informadas</li> <li>- validar opciones seleccionadas previamente</li> <li>- priorizar opciones seleccionadas previamente</li> </ul>	Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- facilitar el aprendizaje</li> <li>- resolución de conflictos (procesos de negociación)</li> <li>- recoger perspectivas innovadoras</li> <li>- retroalimentación</li> <li>- establecimiento de compromisos a largo plazo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- rígida</li> <li>- se integra después de la primera etapa.</li> <li>- convocatoria más cerrada (grupos de interés)</li> <li>- periodos cortos de participación</li> </ul>	Características	<ul style="list-style-type: none"> <li>- flexible</li> <li>- se integra desde la 1ª etapa, en la definición de la perspectiva del problema.</li> <li>- convocatoria extensa (más representativa)</li> <li>- requiere más tiempo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- comisiones o comités</li> <li>- encuestas de opinión</li> <li>- audiencias públicas y peticiones</li> <li>- desplegados o cartas</li> </ul>	Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- encuestas deliberativas</li> <li>- foros temáticos</li> <li>- jurados ciudadanos</li> <li>- núcleos de intervención participativa</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Díaz Aldret, 2017: págs. 363-365.

En este punto es importante destacar que a pesar de que en los últimos tiempos irrumpe con fuerza la tendencia hacia el uso de mecanismos de tipo deliberativo (Ganuza, 2010), esto no quiere decir que estos sean el mejor formato para todos los contextos de participación, ya que finalmente, serán los objetivos que esta persiga los que determine la profundidad del proceso participativo a implementar.

Por un lado, si lo que queremos es sólo recoger información, entonces no será necesario profundizar en la participación, con un mecanismo consultivo como una encuesta ya es suficiente. Por otro lado, si lo que queremos es que la ciudadanía se involucre porque estamos convencidos que de esta forma resolveremos mejor una problemática concreta, como suele suceder actualmente con el manejo sustentable de los ecosistemas, entonces debemos utilizar mecanismos que nos permitan “compartir responsabilidades o descentralizar decisiones” como bien lo explica Días Aldret (imagen 4.4).

Imagen 4.4: Relación entre objetivos, impacto y profundidad de la participación, Díaz Aldret, 2017.



Fuente: Díaz Aldret, 2017: pág. 364.

Finalmente, en territorios que contengan una alta conflictividad será necesario determinar previamente cuáles son los grupos de interés dominantes y definir si se puede establecer un mecanismo de diálogo y concertación en igualdad de condiciones, es decir, que todos los grupos tengan el mismo peso en la representación y voluntad de dialogo. Si no es así, entonces se debe dejar las decisiones más relevantes en manos de los expertos, ya que se debe rescatar la decisión final de la pugna de intereses, para evitar la subordinación del interés general al interés particular.

#### 4.1.3 Mecanismos de participación más utilizados en Europa y España.

Sobre los mecanismos de participación que más se utilizan, podemos decir que durante las últimas décadas existe una clara tendencia a utilizar más los mecanismos de tipo deliberativo (Joan Font, 2001) (Ganuzo, 2010) (Brugué, 2009), acercándose claramente a “una gestión pública deliberativa” (Brugué, 2009: pág. 125), aunque sigue sin ser lo predominante. En el caso europeo, según Joan Font (2004) se utilizan mecanismos de participación de tres tipos, a saber, mecanismos de consulta a la comunidad, mecanismos deliberativos y mecanismos de democracia directa. (págs. 30-39)

Tabla 4.5: Principales mecanismos de participación en Europa según Joan Font, 2004.

<p>Descripción: mecanismo formalizado de locución y dialogo, estable en composición y periodicidad de las reuniones. Actores: representación municipal, representantes según intereses sectoriales (compartir intereses por pertenencia a un colectivo concreto o por temática) /representantes según criterio territorial (compartir residencia en un determinado territorio).</p>	
<p>Consulta a las comunidades</p>	<p><b>Consejo o comisión (territoriales)</b> Poco formalizados, carácter asambleario. Más formalizados, funciones consultivas para las autoridades municipales. Más formalizados, realizan seguimiento y evaluación de políticas concretas.</p> <p><b>Consejos territoriales:</b> Alemania, miembros elegidos por los propios ciudadanos. Francia, con composición mixta de concejales y ciudadanos. Suecia, miembros designados por los partidos. Entre otros. <b>Consejos no territoriales:</b> Reflexión puntual: foros abiertos a ciudadanos y asociaciones, discusión monográfica: vivienda o juventud. Reorienta las actuaciones municipales. Permanentes: consejos temáticos con interlocutores permanentes del gobierno local, para remediar los grupos subrepresentados, por ejemplo los de Gran Bretaña.</p>
<p>Descripción: se orienta hacia la capacidad de reflexión y de dialogo de los ciudadanos comunes, busca romper las limitaciones de ellos en la toma de decisiones públicas, entregando información y tiempo necesario para que el ciudadano pueda participar. Actores: Ciudadanos, técnicos, políticos.</p>	
<p>Deliberativos</p>	<p><b>Círculos de estudio:</b> gente que se reúne regularmente para discutir un tema o un libro. <b>Foros temáticos:</b> gente que se reúne regularmente para discutir un tema en profundidad, buscar escuchar, aprender y deliberar. <b>Visiones de la comunidad:</b> diagnóstico de la situación y posible evolución, destacando la información y deliberación pausada, participan hasta 300 personas. <b>Conferencias de consenso:</b> orientado a temas científicos, convocatoria mediante medios de prensa, reclutamiento de 10 y 20 personas. Primero se escucha a expertos y luego se busca un consenso grupal. Los resultados se presentan en conferencia de prensa.</p> <p><b>Círculo de estudio:</b> iglesia, sindicatos o asociaciones. En Suecia, Gran Bretaña y EEUU. <b>Foros temáticos:</b> temas de género, medio ambientales, entre otros. Se realizan sobre todo en EEUU, pero también en Rusia, Hungría, Colombia, Argentina, Chile y el Líbano. <b>Visiones de comunidad:</b> Future Search, Community Visionning, European Awareness Scenario Workshops (EASW), Open Space<sup>188</sup>. <b>Conferencias de consenso:</b> temas como la polución ambiental o las tarjetas de identidad electrónica. Hay experiencias en Dinamarca y Gran Bretaña.</p>
<p>Democracia directa</p>	<p>Con una selección de participantes como muestra representativa, busca las características sociológicas de la comunidad. <b>Encuestas deliberativas:</b> con un proceso previo de información y deliberación en un mismo lugar donde escuchan a los expertos se pregunta, debate y emiten juicios en forma de encuesta, televisado. <b>Jurados ciudadanos:</b> funcionan igual que las encuestas deliberativas pero con un menor número de ciudadanos. Más vinculados al proceso de toma de decisiones real. <b>Paneles ciudadanos:</b> es poco utilizado y combina lo anterior con la selección aleatoria de los participantes, permite una fiel representación de la comunidad.</p> <p><b>Encuestas deliberativas:</b> temáticas sobre cárceles o integración Europea en Gran Bretaña. Sobre procesos electorales en EEUU. <b>Jurados ciudadanos:</b> la excepción es EEUU en donde no se vinculan a la administración. Pero sí en Alemania y Gran Bretaña donde discuten sobre planificación urbana, nuevas tecnologías, sanidad, entre otros<sup>189</sup>. También hay algunas experiencias en Suiza, Nueva Zelanda e Israel.</p>
<p>Descripción: busca extender la participación para hacerla llegar al mayor número posible de ciudadanos, participar directamente en la toma de decisiones, pero también sirve para “democratizar” el proceso de elección de representantes. Actores: cualquier miembro de la comunidad.</p>	
<p>Democracia directa</p>	<p><b>Referéndums:</b> principal instrumento de la democracia directa, de fácil aplicación en ámbitos superiores al local. <b>Asambleas:</b> minoritarias a nivel local, mecanismo de toma de decisiones con funcionamiento óptimo en municipios pequeños y tradición de diálogo y compromiso por parte de los ciudadanos. <b>Teledemocracia:</b> utiliza las redes informáticas para realizar consultas directas a los ciudadanos, se prevé una intensidad participativa creciente en el futuro. Se usa poco para conocer la voluntad de la ciudadanía.</p> <p><b>Referéndums:</b> ámbito municipal en Suiza o EEUU. Con reconocimiento legal o no, con iniciativa gubernamental o ciudadana (ILP), vinculante o no, más frecuente en niveles superiores. <b>Asambleas:</b> para tomar decisiones, como en Nueva Inglaterra. Con menos atribuciones, destacando el diálogo en Gran Bretaña. <b>Teledemocracia:</b> administración más accesible al ciudadano en Ámsterdam o Berlín. Redes horizontales entre asociaciones en EEUU. Voluntad de la ciudadanía en Bolonia y Atenas, pero lo limita el acceso desigual a internet.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Joan Font, 2004: págs. 30-39.

<sup>188</sup> Técnicas de participación muy utilizadas y que permiten, mediante herramientas como el DAFO, crear una propuesta de diagnóstico y luego consensuar los escenarios futuros con la discusión, reflexión y deliberación.

<sup>189</sup> En el caso de Cataluña se puede revisar la experiencia de los *Consells ciutadans en Participació ciutadana i govern local: els consells ciutadans* descrita por Sánchez (2000). Barcelona: Editorial Mediterránea.

Los dos primeros grupos están relacionados a los procesos consultivos y los procesos de involucramiento que mencionábamos con anterioridad, pero el último grupo tiene directa relación a la cuestión de legitimidad de las acciones de los gobiernos, locales en este caso.

Respecto a la legitimidad de los gobiernos locales, en un contexto de creciente cuestionamiento de las democracias representativas, en donde es evidente la distancia entre los “intereses generales” de la ciudadanía y los “intereses particulares” de los grupos de interés, la participación ciudadana emerge como un nuevo sistema para detener los grandes conflictos sociales. Sin embargo, la falta de diálogo y de consenso en la construcción de los escenarios futuros y posibles variables a decidir mediante mecanismos de democracia directa puede desencadenar experiencias de fuerte fragmentación social<sup>190</sup>.

Ahora bien, a pesar de los peligros que implica el uso de la democracia directa en términos de pugna por la legitimidad del poder, debemos reconocer que existe un gran potencial democratizador en las herramientas asociadas a las nuevas tecnologías, ya que estas permiten la extensión de la participación a grupos, quizás, menos representados en la política tradicional, como suele suceder con los jóvenes. Esto puede comportar, en palabras de Sánchez (2001) “la (re)construcción de un modelo de democracia que puede representar una ruptura con los orígenes y los principios del pensamiento liberal”. (pág. 141) Sin embargo, hay que reconocer que en la actualidad se utiliza muy poco para conocer la verdadera voluntad de la ciudadanía. (Joan Font, 2004)

Debemos destacar que Joan Font realiza esta síntesis a partir de los gobiernos locales porque considera que es un “escenario privilegiado” para implementar experiencias de participación en donde se incorporan el diálogo y las interacciones cara a cara. (2001: pág. 16). Ahora bien, en el caso concreto de España los mecanismos de participación que predominan también están ligados a la acción de los gobiernos locales.

En la década de los ochenta comienzan a emerger en España los primeros mecanismos de participación, podemos decir que desde un comienzo estos se orientan básicamente a la práctica consultiva, como han sido las experiencias de los consejos consultivos

---

<sup>190</sup> Un claro ejemplo de ello ha sido la situación de Cataluña en los últimos años.

municipales<sup>191</sup> y los consejos ciudadanos<sup>192</sup>, aunque estos últimos han ido incorporando posteriormente algunas experiencias innovadoras en participación. También se han utilizado mucho las encuestas de opinión, diferentes mecanismos para recoger quejas y sugerencias y las reuniones abiertas con estilo asambleario. (Joan Font, 2001: pág. 21)

Sin embargo, actualmente se ha diversificado la práctica participativa, al menos en los municipios españoles, incluyendo mecanismos de tipo consultivo y deliberativo, como podemos ver en la síntesis (tabla 4.6)<sup>193</sup> que realizan Gomà y Font (2001).

Tabla 4.6: Fórmulas de participación en municipios españoles, Gomà y Font, 2001.

		Participación en		
		Diagnóstico de problemas y Formación de agenda local	Formulación de políticas y Adopción de decisiones	Gestión de equipamientos y Gestión de servicios
Base asociativa	Sectorial o temática	Fórum y Mesas Sectoriales de Entidades	Consejos, Comisiones y Ponencias Sectoriales de Entidades	Gestión asociativa de servicios municipales
	Territorial	Consejos Consultivos de Entidades a escala de barrio, distrito, ciudad.	Consejos Municipales de Barrios o Distritos, con presencia asociativa.  Planes Integrales	Gestión Asociativa de Centros Cívicos
Base personal	Intensiva (- ciudadanos)	Fóruns temáticos Círculos de estudio Conferencias de Consenso	Presupuesto participativo Jurados ciudadanos Paneles ciudadanos Encuestas deliberativas	Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales.
	Extensiva (+ ciudadanos)	Asambleas Audiencias Teledemocracia social	Referéndums Consultas populares Teledemocracia local	Coproducción personalizada de servicios
Mixta		Planes Estratégicos  Procesos participativos temáticos: AL-21, PEC.	Consejos Territoriales Mixtos  Jurados ciudadanos mixtos	Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado.

Fuente. Elaboración propia a partir de tabla de Gomà y Font, 2001: pág. 70

<sup>191</sup> Joan Font destaca de este mecanismo lo siguiente “son, a gran distancia de los demás, el más utilizado con presencia en casi cualquier ayuntamiento grande o mediano.” (2001: pág. 21)

<sup>192</sup> Versión española de los “jurados ciudadanos”. Font y Medina (2001) dicen que los consejos “consisten en una selección al azar de un grupo de personas, que después de un exhaustivo proceso de información, toman una decisión mayoritaria” (pág. 154)

<sup>193</sup> Se ha realizado una nueva versión de la tabla original, pero manteniendo intacta la información entregada por los autores.

Gomà y Font (2001) crean la tipología mediante el cruce de dos variables, ya sean, el tipo de actor, que ellos denominan “base de la participación”, y la fase en que se incorpora la práctica o mecanismo de participación. En este caso podemos ver, que al igual que en el caso europeo, se han ido integrando en las prácticas participativas los mecanismos de carácter deliberativo, que los autores localizan en los “mecanismos de base personal, intensiva”, ya sean, los foros temáticos, las conferencias de consenso, las encuestas deliberativas, entre otros.

En este contexto, Joan Font (2001) menciona que en los últimos tiempos en España efectivamente han emergido “experiencias singulares”<sup>194</sup>, como la adaptación de los presupuestos participativos en Sabadell, la incorporación de ciudadanos elegidos aleatoriamente en los consejos consultivos y la incorporación de consejos ciudadanos en la Agenda 21 Local del Maresme<sup>195</sup>. Estas experiencias se han ido desarrollando principalmente en los ámbitos de política social y cultural<sup>196</sup>, en medio ambiente<sup>197</sup>, en enseñanza<sup>198</sup>, en planeación del territorio<sup>199</sup> y en el ámbito municipal<sup>200</sup>. (Gomà y Font, 2001: pág. 69)

Sin embargo, a pesar de que en estas experiencias se logran implementar acciones en torno a la codecisión y la cogestión, todas comparten esta contradicción entre la teoría de la participación y lo que se consigue, finalmente, en la práctica participativa. En este sentido, según Joan Font (2001), estaríamos en la mitad de la escala de intensidad de Arnstein, ya que la mayoría de ellos se encuentran en los niveles de información y consulta.

Sobre los mecanismos que más se utilizan, podemos decir que en este caso predominan los de base asociativa y que además tienen incidencia en la formulación de políticas/adopción de decisiones, estos son: los Consejos Sectoriales de Entidades, los Consejos Municipales de Barrio o Distrito, los Planes Integrales (barrios), la Gestión

---

<sup>194</sup> Joan Font (2001) menciona de las “experiencias singulares” que generalmente están “inspiradas en algún formato en concreto, pero posteriormente adaptado libremente para satisfacer las necesidades y las posibilidades de cada circunstancia en concreto.” (pág. 21)

<sup>195</sup> John Stewart los denomina “mecanismos innovadores” de consulta a los ciudadanos. (2001: pág.77)

<sup>196</sup> Los autores mencionan los casos de Sevilla, Málaga, Gijón, Las Palmas, Valladolid, Barcelona y San Sebastián. (Gomà y Font, 2001: pág. 69)

<sup>197</sup> AL21.

<sup>198</sup> Proyectos educativos de ciudad.

<sup>199</sup> La nueva generación de planes estratégicos.

<sup>200</sup> Núcleos de intervención participativa en el País Vasco y Cataluña.



Asociativa de Centro Cívicos, los Jurados Ciudadanos, los Planes Estratégicos y Las Agendas Locales 21. (Gomà y Font 2001: pág. 71)

Los cuatro primeros se consideran mecanismos de base asociativa, los jurados ciudadanos de base personal y los Planes Estratégicos y Agendas Locales 21 de base mixta. Estos dos últimos son lo que más se utilizan en la fase de Diagnóstico de los problemas y Formación de agenda local. Con lo cual, podríamos entender que los Planes Estratégicos y las Agendas Locales 21 tienen más oportunidades de establecer procesos de involucramiento (tabla 4.4), ya que integran la participación desde la primera etapa de la política, es decir, en la definición del problema.

Sin embargo, la experiencia con otros mecanismos de base asociativa que intervienen en la misma fase, ya sean sectoriales o territoriales, como las Mesas Sectoriales de Entidades o los Consejos Consultivos de Distrito, nos demuestra que históricamente se han utilizado como “espacios de información y legitimación de políticas unilaterales.”<sup>201</sup>(Gomà y Font, 2001: pág. 73)

Ahora bien, pareciera ser que la diferencia en la base participativa ha contribuido a que los Planes Estratégicos y las Agendas Locales 21 sean mucho más efectivos en términos de intensidad en la participación que los mecanismos de base asociativa. Entonces, se podría concluir que al integrar prácticas de participación directa de las personas habría una mayor “implicación de la ciudadanía” y de ahí establecer bases personales para la participación.

Sin embargo, la importancia de los mecanismos de base asociativa no sólo depende de si integran o no prácticas participativas directas, ya que son las asociaciones las que ayudan a proyectar los valores de una ciudadanía activa y abrir los canales que permiten una incidencia directa de la ciudadanía en las políticas públicas (Ibíd.), por tanto, son absolutamente necesarias en estos procesos, de ahí que, finalmente, sea la base mixta una de las mejores opciones para la participación.

En este escenario, los Planes Estratégicos han tenido un recorrido muy alentador respecto a la participación. En palabras de Gomà y Font “el elemento clave, por ser el

---

<sup>201</sup> Los autores explican que las entidades tienen “la percepción de estar sometidas a relaciones de desigualdad, en términos de recursos, conocimientos y tiempo, respecto a las concejalías municipales” (Gomà y Font, 2001: pág. 73)

más rupturista en relación a la planificación urbana tradicional, consiste en la incorporación de instrumentos participativos, superadores de las fronteras institucionales de gobierno local.” (2001: págs. 74-75) Llegando a constituir las experiencias de base participativa mixta que conocemos al día de hoy.

Los primeros pasos en esta ruptura se dieron en Inglaterra, donde se cambia la forma de ver la participación del gobierno municipal y el sector empresarial local, entendiendo que se debe desarrollar como un “partenariado”. Luego vienen los planes de segunda generación europeos, en donde destaca el “I Plan Estratégico de Barcelona” que incorpora en la base participativa “el tejido asociativo, el mundo sindical y las universidades” (Ibíd.: pág. 75). Llegando a lo que conocemos hoy como los planes de tercera generación y que siempre incorporan una base asociativa mixta, desarrollados principalmente en ciudades pequeñas y medias<sup>202</sup>.

Un ejemplo concreto de este tipo de prácticas fueron los Planes Estratégicos de Rubí y Girona que nos explican Gomà y Font (2001). Sobre ellos podemos decir que aplican una lógica participativa diferenciada que responde también a las funciones diferenciadas del plan. Como podemos ver en la columna derecha de la síntesis de los planes (figuras 4.5 y 4.6), las bases de la participación pueden ser de tipo asociativas, personal<sup>203</sup>, mixta o de entidades<sup>204</sup>.

Figura 4.6: Síntesis de participación en el Plan Estratégico de Rubí.

Base de la participación	Órgano						Función
Mixta*	Consejo Estratégico						Promoción
Asociativa	Consejo Ejecutivo						Responsabilidades directivas
Técnica	Comisionado						Tareas operativas
Participación directa de la ciudadanía	(Grupos de trabajo (GT), sectoriales y temáticos según líneas estratégicas,6 )						Determinación contenidos estratégicos
	GT	GT	GT	GT	GT	GT	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos entregados por Gomà y Font, 2001: pág. 75

\*Mixta: participación de entidades y ciudadanos.

<sup>202</sup> Con planes estratégicos al año 2001: 35% de los municipios españoles mayores de 100.000 habitantes, 50% de los municipios españoles mayores de 200.000 habitantes. Cataluña a la cabeza en el 2001 con 91 localidades mayores de 10.000 habitantes con planes estratégicos, 46% de los municipios catalanes aprobaron un plan estratégico local, de los cuales 27 de desarrollaron con base sólo asociativa y 15 con base mixta. (Gomà y Font, 2001: pág. 75)

<sup>203</sup> Participación directa de la ciudadanía.

<sup>204</sup> Como el I Plan Estratégico de Barcelona.

Figura 4.6: Síntesis de participación en el Plan Estratégico de Girona.

Base de la participación	Órgano	Función
Entidades	Consejo Directivo ↙                      ↘	Dirección
Mixta	Grupos de Diagnóstico                      Grupos de Impulso	Fases de diagnóstico y diseño de líneas estratégicas/Fase implementación
Asociativa	Consejo General, responsabilidad sobre las Comisiones Ciudadanas (CC)	Promotora y liderazgo del proceso
Participación directa de la ciudadanía	↓                      ↓                      ↓                      ↓ CC                      CC                      CC                      CC	Elaboración de objetivos

Fuente: elaboración propia a partir de los datos entregados por Gomà y Font, 2001: pág. 75

Con todo, podemos decir que la implementación de los planes estratégicos con esta nueva lógica diferenciada de la participación, sin lugar a dudas, ha contribuido, como dicen Gomà y Font (2001) “a un salto cualitativo en relación tanto a las tradiciones cerradas y tecnocráticas del planeamiento urbano como a las concepciones de participación muy restringida de los primeros planes estratégicos.” (págs. 75-76)

Ahora bien, en el proceso de apertura de las bases participativas en España, según Ganuza (2010) se pueden identificar claramente tres etapas, estas son: la primera, que se produce durante la transición democrática, que permite la extensión de la participación a todo el tejido asociativo del país<sup>205</sup>; la segunda, que se produce ya iniciada la década de los noventa, aquí emergen los primeros mecanismos de co-gestión de servicios municipales, de co-diseño y la co-ejecución de los Planes de Barrio y los Planes Estratégicos y Agendas Locales 21 que implican a la población en el diagnóstico; finalmente, la tercera etapa, a finales de la década de los noventa, en donde emergen instrumentos de base personal asociados a procesos deliberativos<sup>206</sup>. (págs. 5-6)

El auge por profundizar las prácticas participativas responde a una suerte de “nuevo espíritu” de la participación (Ganuza, 2010: pág. 7) en donde coincide un marco normativo que se adapta a las nuevas formas de participación y, en el caso concreto de España, con una mayor financiación de procesos o prácticas participativas.

Sin embargo, sigue predominando en esta nueva lógica una cierta jerarquía en términos de control de los procesos participativos. Como podemos ver en las tablas de los dos

<sup>205</sup> Con los consejos territoriales y los consejos sectoriales.

<sup>206</sup> Como los Jurados Ciudadanos, los Presupuestos Participativos y Encuesta Deliberativa.

casos que exponen Gomà y Font, las funciones directivas están en manos de asociaciones o entidades, y la participación ciudadana directa se encuentra muy acotada a grupos de trabajos con temas específicos.

El desigual desarrollo de los mecanismos de participación, sobre todo si colocamos el foco en los casos “singulares”, según Font Joan (2001) se debe a cuatro factores: primero, al incremento de procesos electorales que requieren cada vez más de procesos participativos<sup>207</sup>; segundo, una mayor incidencia de la ciudadanía que demanda mayor participación o verdadera participación; tercero, la tendencia ideológica del partido que esté gobernando; y, cuarto, la mimetización respecto a procesos participativos que se den en otros lugares<sup>208</sup>. (pág. 22)

Sin lugar a dudas, la resistencia a una participación más profunda comporta esta necesidad de distribuir el poder de forma controlada por parte de los gobernantes, con “garantías de control sobre los resultados finales” y la necesidad de estrategias que permitan mantener el poder, sobre todo pensando en decisiones que aporten argumentos para volver a ser electos. (Ibíd.)

Sin embargo, pareciera ser que siempre, en el caso de la participación, nos encontramos con experiencias que van más allá de dichas limitaciones, extendiendo el horizonte y colonizando nuevos sentidos, que en definitiva, terminan enriqueciendo la discusión y las prácticas participativas.

Una vez llegados a este punto, sólo nos queda por saber ¿qué pasa con la participación ciudadana en el ámbito de la Ordenación del Territorio?, cuestión que resolveremos en el siguiente apartado.

## **4.2 Participación ciudadana en el marco de la ordenación del territorio.**

### *4.2.1 Importancia de la participación ciudadana en la ordenación del territorio.*

La evolución de las políticas públicas, en general, y de la Ordenación del Territorio, en particular, ha permitido que en los últimos años la participación ciudadana se haya convertido en uno de los pilares fundamentales de la planeación del territorio. (Gómez

---

<sup>207</sup> Podríamos entenderlo en el marco de la crisis de los sistemas democráticos representativos.

<sup>208</sup> Como sucedió en España con los consejos municipales locales. (Idea de Navarro citada por Joan Font, 2001)

Orea, 2013) (Manero, 2010) Particularmente ha incidido en este nuevo grado de importancia la creciente necesidad de democratizar las políticas públicas y la irrupción de los temas medio ambientales en la política territorial. (Galiana y Vinuesa, 2010)

Aunque para Hildenbrand (2002) a finales de los noventa la ordenación del territorio aún era una política poco conocida para la mayoría de los ciudadanos, sí que logra identificar algunas prácticas de “participación pública” en la política territorial de países como Holanda y Suiza. También se pueden encontrar “referencias explícitas” de participación pública en las “declaraciones de principios de las leyes regionales” de ordenación del territorio<sup>209</sup> en España en la década de los ochenta. (Galiana y Vinuesa, 2010: pág. 41)

Para Jaume Font y Pujadas (2014) la perspectiva de la “aproximación ciudadana” en la ordenación del territorio es un componente doctrinal e ideológico que tiende cada día a ser más importante entre el resto de aproximaciones, ya sean la política, la técnico/profesional y la de los agentes económicos. (pág. 25). Todas ellas son en extremo relevantes porque finalmente son las que condicionan la toma final de decisiones.

Para Gómez Orea (2013) también la participación ciudadana es un principio genérico de ésta política pública, junto con la concertación y la transparencia, pero el autor además agrega que este principio se apoya en la difusión de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983. (pág. 53) En este sentido, el acuerdo de los ministros de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Unión Europea, en el año 1994, para “reclamar una política de ordenación territorial como instrumento básico para alcanzar el Desarrollo Sostenible” ayudó a consolidar la importancia de la participación ciudadana en éste ámbito.

Por ello, autores como Galiana y Vinuesa (2010) mencionan que la participación ciudadana, efectivamente, cobra fuerza “bajo el paradigma de la sostenibilidad como principio orientador de las políticas públicas.” (pág. 39) Sin embargo, la participación

---

<sup>209</sup> Los autores ponen de ejemplo la ley 8/1987, de 1 de abril, de ordenación territorial de las Islas Baleares, vigente hasta el 28 de diciembre de 2000. En donde se menciona la coordinación como elemento central, coincidiendo con la nueva cultura del territorio.

ciudadana no sólo se reduce al ámbito de la sostenibilidad<sup>210</sup>, ya que desde la perspectiva de la incidencia en el espacio público, la evolución del “gobierno del territorio” también ha sido un ámbito donde la participación ciudadana cobra importancia conectándose a las cuestiones territoriales.

En este sentido, para Manero (2010) la política territorial ha evolucionado adaptándose a las demandas particulares de los territorios, de tal forma, que la toma de decisiones se ajusta a los “condicionamientos del momento en que se aplican, a las demandas de la sociedad y a la racionalización (...) en el empleo de recursos”. (pág. 48) Este cambio de enfoque permite, lo que él denomina, el enriquecimiento y maduración de una “cultura territorial”<sup>211</sup> que se sostiene sobre cuatro elementos de contexto o “situaciones generadoras”, estas son:

- ✓ Primero, la modificación de las estructuras de poder “por la fragmentación de los agentes públicos” que se produce debido a los procesos de descentralización de los estados, que históricamente habían sido de carácter centralizado. (pág. 49)
- ✓ Segundo, el auge de las políticas de ordenación del territorio genera también el aumento en la tensión social debido a los conflictos en la pugna de intereses en temas medio ambientales o patrimoniales de bienes y recursos. (Ibíd.)
- ✓ Tercero, lo que Zoido (2007) denomina como “nueva cultura política”, que es la emergencia de una “ciudadanía activa, organizada y consciente de los problemas que afectan al entorno de vida y actividad.” (Zoido, 2007 citado por Manero, 2010: pág. 50)
- ✓ Y, cuarto, se impone la aplicación de los principios de rigor, eficacia y control sobre los ámbitos de utilización de recursos, coherencia de las metodologías evaluadoras, visión prospectiva e implementación de estrategias. (pág.50)

---

<sup>210</sup> La sostenibilidad es un concepto que genera poco consenso en la actualidad, sobre todo se cuestionan los intereses dominantes sobre la institucionalización de una práctica que no logra satisfacer los valores democráticos ni medio ambientales.

<sup>211</sup> Manero (2014) en el marco de la crisis económica y sus efectos en el territorio menciona la necesidad de una “cultura territorial” que define como “el conjunto de los valores —culturales y prácticos— que derivan de la correcta aplicación de los objetivos e instrumentos que hacen posible el ejercicio transparente, honesto, eficaz, equitativo y sostenible de las actuaciones públicas en sus relaciones con el espacio de que es responsable.” (pág. 54)

El autor relaciona la modificación de las estructuras de poder con el impulso a la “gobernanza”<sup>212</sup>, y el aumento de la tensión social junto con la “nueva cultura política” al impulso de los “territorios socialmente responsables.”(Ibíd.) Conceptos que reflejan los cambios de la sociedad en las últimas décadas, ya sea en aspectos estrictamente democráticos como en aspectos sociales en general.

Para Romero (2005) en este contexto de evolución de las políticas públicas se busca cambiar la relación entre gobiernos y ciudadanos, implementar formas de gobierno horizontales en donde se “opta por el modelo de construcción de consensos, por la creación de espacios de negociación y participación y por el desarrollo de formas imaginativas de coordinación y cooperación entre diferentes niveles de gobierno y entre la esfera pública, privada y tercer sector.” (pág. 62)

Especial mención realiza Romero (2005) al *triple giro* en las nuevas formas de gobernanza que se produce en la década de los noventa y que permite que se desarrollen interesantes experiencias de participación, como “Agendas 21, elaboración de planes estratégicos, creación de foros ciudadanos, creación de espacios democráticos de determinación de prioridades de gasto público” (Ibíd.), mencionadas anteriormente, sobre todo en la escala local y que forman parte de lo que Romero denomina una “nueva generación de políticas públicas”. (Ibíd.: pág. 63)

En el marco de la evolución de las políticas públicas, el cambio en las formas de intervenir el territorio también ha ayudado a consolidar la importancia de la participación ciudadana. Como describen Galiana y Vinuesa (2010), en un principio predomina el esquema de “zonificación” cuya función principal es la de determinar los usos del suelo, persiguiendo objetivos de conservación, uso prudente y eficiente del territorio. Luego se incorpora el esquema de “redistribución”, cuyos objetivos se centran en conseguir el equilibrio y la cohesión de los territorios. Y, finalmente, se llega a un esquema de “gestión estratégica”, que incluye el cambio territorial junto con la participación de la sociedad. (págs. 34-36)

---

<sup>212</sup> Hildenbrand la define como “sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres, etc.) que configuran un marco institucional para la interacción entre diferentes actores, tanto públicos como privados (el amplio espectro de agentes económicos y sociales) en el proceso de toma de decisión. Así, la gobernanza, en claro contraste con posiciones que sostienen que las decisiones sobre los asuntos públicos pueden adoptarse de forma unilateral y jerárquica, significa sobre todo otros estilo de gobierno; un estilo que se centra en la acción colectiva y en el que la participación y la cooperación (incluida pública-privada) juegan un papel importante.” (citado por Galiana y Vinuesa, 2010: pág. 41)

Las dos primeras se caracterizan por una intervención unidireccional del Estado y la participación sólo se produce en ámbitos de elección muy reducidos, bajo propuestas ya construidas con anterioridad. Sin embargo, en la última, se busca la interacción del sector público con el sector privado y los agentes sociales, en un escenario de mayor igualdad tanto en la elaboración de propuestas, como en la determinación de políticas de ordenación del territorio. Es en esta última donde la sostenibilidad ha realizado los mayores aportes mediante la optimización de los procesos de toma de decisiones encaminadas hacia una mayor cooperación y una reducción del conflicto.

Para Manero (2010) desde la ordenación sostenible del territorio los aportes al “buen gobierno del territorio”<sup>213</sup> han sido el establecimiento de “directrices decisionales” y “directrices de gestión.” (pág. 51) La primera se ocupa del proceso de elaboración y toma de decisiones, en donde intervienen directamente la “participación ciudadana” y la “cooperación multinivel”, y la segunda, se ocupa de los “niveles de exigencia y efectividad” que se aplican sobre los resultados para determinar la continuidad en el futuro de los procesos.

La profundización en las prácticas donde se combinen ambas directrices permite aumentar la calidad de las intervenciones en el territorio y determinan lo que para Manero son “las buenas prácticas en la ordenación y gobierno del territorio” (2010: pág. 51) entre las cuales destacan acciones en el ámbito de la planificación sostenible, el principio de subsidiariedad y la democracia de proximidad.

Ahora bien, para Galiana y Vinuesa “la definición del procedimiento sobre cómo se va a decidir el futuro del territorio se constituye en el componente decisivo de la formulación del nuevo orden territorial” (2010: pág. 40), destacando en este caso el “ideario de las 3C”<sup>214</sup>. (Figura 4.7)

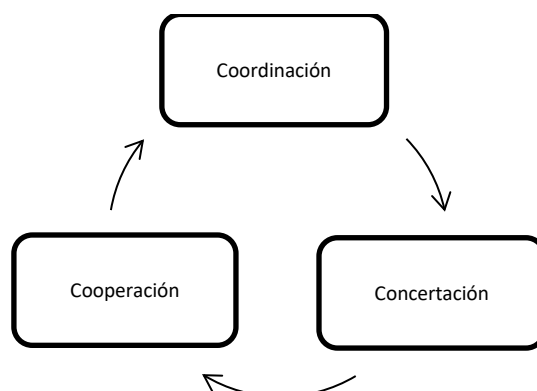
---

<sup>213</sup> Manero (2010: pág. 51) cita la definición de Brimont- Mackowiak (1997: pág. 209) que dice “un ecosistema en el que coexisten en red todos los que participan en el desarrollo y la ordenación”.

<sup>214</sup> En el caso español, un buen ejemplo es la Estrategia Territorial de Navarra, no así con el resto de planes a nivel nacional.



Figura 4.7: Ideario de las 3C según Galiana y Vinuesa, 2010.



Fuente: elaboración propia a partir del texto de Galiana y Vinuesa, 2010: pág. 41.

La coordinación se ocupa de sincronizar políticas, actuaciones, niveles administrativos y departamentos, para conseguir resultados óptimos. La concertación tiene por objetivo llegar a decisiones finales que pueden satisfacer a todos los actores, ya sean sociales, económicos y administrativos, entre otros. Y la cooperación se ocupa de integrar en los procesos el sentido de la acción común. (Galiana y Vinuesa, 2010: pág. 41)

Respecto a la Unión Europea y sus aportes a la participación ciudadana, podemos decir que estos no sólo se reducen al ámbito de la sostenibilidad, ya que muchas de las instancias claves de la Unión conducen acciones de integración de la ciudadanía<sup>215</sup>. Pero sin lugar a dudas, el Tratado de Lisboa<sup>216</sup>, de diciembre del 2007, ha sido el que con más claridad ha establecido la participación ciudadana como elemento fundamental del funcionamiento de la Unión, esto a partir del establecimiento de tres principios rectores, que son: la igualdad democrática, la democracia representativa y la democracia participativa<sup>217</sup>.

De estos tres principios rectores emergen tres acciones concretas que buscan consolidar la participación al interior de los países de la Unión, que son: la promoción del principio de subsidiariedad; consolidar la adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los DDHH y las Libertades Fundamentales (CEDH) y; la creación del Libro Verde de la Cohesión Territorial.

<sup>215</sup> Respecto a esto, evidentemente no podemos dejar de lado el sentido utilitario de la participación ciudadana como elemento legitimador de acciones institucionales en el territorio. Pero es una discusión que desarrollo con más detalle en los siguientes apartados.

<sup>216</sup> Dotó de personalidad jurídica a la Unión, permitiendo aumentar las competencias legislativas, por tanto, también aumenta su grado de incidencia.

<sup>217</sup> Específicamente se establece en el tratado las Iniciativas Ciudadanas como modo de participación/proposición.

El primero, busca acercar las decisiones a la ciudadanía, para ello se debe bajar el nivel donde se resuelven dichas decisiones. El segundo, busca consolidar la adhesión al reconocimiento de los derechos fundamentales de todas las personas, cuestión que la Unión había realizado anteriormente pero sin personalidad jurídica. Y, el tercero, busca encaminar las actuaciones públicas hacia la cohesión social, equidad/justicia social e identidad, para ello se busca una “nueva forma de gobierno en el territorio” mejorando la información, implicación y empoderamiento de la ciudadanía.

Ahora bien, retomando el tema de la sostenibilidad, se debe destacar que aunque la Unión Europea ha tenido un rol muy activo en términos de estimular la participación ciudadana en este ámbito, no ha sido la precursora del tema, ya que la corriente de “desarrollo sostenible” emerge con antelación a las acciones desplegadas por la Unión, de la mano de las Naciones Unidas. Por tanto, la Unión Europea en este sentido, ha seguido las líneas establecidas en la Declaración de Rio de Janeiro de 1992, concretamente el principio 10<sup>218</sup> y la institucionalización supraestatal mediante el Convenio de Aarhus.

Quizás el aporte más importante del Convenio de Aarhus haya sido impulsar la formalización jurídica de la participación ciudadana en los estados que se adhieren a dicho convenio. Así en el caso español, casi una década después da origen a la ley 27/2006<sup>219</sup> que regula los derechos de acceso a información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En todo este contexto favorable a la participación de la ciudadanía, Manero (2010) nos dice que son muy importantes las experiencias que han surgido, sobre todo debido a “las expectativas creadas por las posibilidades de intervención de la comunidad organizada en el proceso de toma de decisiones con impacto territorial.” (pág. 52) Sin embargo, son muchas las limitaciones a tener en cuenta, sobre todo si consideramos que la realidad sobre la que se planifica es cada vez más compleja, entregándonos escenarios en donde las tendencias no son lineales, las estrategias son cambiantes por circunstancias muchas veces imprevisibles, las respuestas que se pueden dar como corrección o alternativa no

---

<sup>218</sup> El Principio 10 busca “asegurar que toda persona tenga acceso a la información, participe en la toma de decisiones y acceda a la justicia en asuntos ambientales, con el fin de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y sostenible de las generaciones presentes y futuras.” (CEPAL, 2018) Disponible en <https://www.cepal.org/es/infografias/principio-10-la-declaracion-rio-medio-ambiente-desarrollo>

<sup>219</sup> Sobre el marco normativo de la participación ciudadana, se verá con más detalle en los siguientes apartados.

están aseguradas previamente, e incluso, se puede terminar todo el proceso en resultados “antiéticos”. (Ibíd.)

La pregunta que nos queda por realizar entonces es ¿Cuál es la situación de la Ordenación del Territorio en todo este contexto? Podemos decir que la participación ciudadana en la ordenación del territorio históricamente ha tenido que vencer dos grandes dificultades que en la práctica han generado una serie de resistencias y cuya resolución, tanto a favor como en contra, dependen de factores ajenos a la corriente democratizadora de las políticas públicas. Me refiero concretamente a la rigidez de la planeación, con todo lo que ello implica, desde recursos políticos, técnicos, económicos, procesos de planeación, entre otros. Y, a la escala de la ordenación del territorio, siendo este uno de los argumentos más desplegados para explicar la falta de democratización de los procesos participativos en este ámbito.

Sobre la rigidez de la planeación, en el caso concreto de España, pareciera ser que la situación no es muy alentadora. Según Benabent (2005) la situación de la participación ciudadana en la ordenación del territorio se resume en los modos de participación pública<sup>220</sup> que “siguen por lo general anclados en el modelo establecido en la legislación urbanística.” (pág. 13) En este modelo la participación pública se integra “en el caso que exista una fase de avance del plan” y cuando “el documento está ya elaborado”. En el primero, se hace una exposición pública y luego se pueden presentar las sugerencias al mismo, y en el segundo, luego de elaborado el plan se inicia una fase de consultas.

Es por ello que Muñoz Medranda (2009) nos dice que la participación ciudadana en el ámbito de la ordenación del territorio se encuentra en un nivel de desarrollo inferior a los que se han ido desarrollando a nivel local, esto debido al problema de la complejidad de los temas que abarca, siendo unos de los grandes retos justamente trabajar en la forma de hacerlos más cercanos y comprensibles para la ciudadanía.

Respecto a la escala, para Hildenbrand (2002) en la planificación territorial la participación se relaciona con “la preservación de determinados elementos concretos de la calidad ambiental o con ciertas cuestiones de planeamiento urbanístico”, alejado de

---

<sup>220</sup> El Diccionario de Urbanismo comienza definiendo la Participación Pública como “Conjunto de medidas administrativas, reguladas expresamente por la legislación urbanística española, para garantizar la libre expresión de su parecer a la población afectada por un documento urbanístico en tramitación.” (Zoido *et al.*, 2013: pág. 266)

los niveles superiores de la ordenación del territorio. (pág. 36). De hecho según Joan Font “la participación (...) se ha convertido en uno de los principales catalizadores de las políticas públicas en los diferentes ámbitos de poder donde se lleva a cabo y, particularmente a escala local” (en Manero, 2011: pág. 52).

Pareciera ser que existe un gran nivel de complejidad, tanto en los temas como en los procesos de toma de decisiones que, finalmente, generan una especie de resistencia a la incorporación de la participación ciudadana en la ordenación del territorio. Debemos destacar que la escala de la ordenación del territorio es intermedia, y por tanto, se aleja de los vínculos directos en espacios concretos de participación donde se mueven habitualmente las personas. Además es el espacio por antonomasia de las relaciones de poder tanto del ámbito económico como del ámbito político<sup>221</sup>.

En este sentido, podríamos decir que la escala de la ordenación del territorio, para el común de las personas, funciona como una especie de espacio virtual al que acceden sólo quienes conocen la importancia de implicarse en los procesos que se despliegan, ya sea por la experiencia, sobre todo en cuestiones medio ambientales con gran trayectoria, como por las características particulares de ciertas personas que hoy ocupan el lugar de la “ciudadanía activa”.

Por tanto, podríamos decir que el ámbito de la ordenación del territorio en la actualidad, sin ser un espacio explícitamente excluyente, funciona como una especie de fuerza centrífuga de la participación ciudadana, en donde logran participar quienes tienen el poder para comprender y realizar las acciones pertinentes, que en definitiva son los grupos de interés<sup>222</sup>. De tal forma, que la ordenación del territorio, finalmente, reproduce el esquema de la democracia representativa, con todas las limitaciones que ello implica, constituyéndose así en un espacio donde dominan poderes ajenos a los intereses comunes de una sociedad.

En este sentido, y como producto de la crisis, podemos sumar una tercera dificultad al ámbito de la ordenación del territorio, el problema de la corrupción. Según Manero y Molina (2014) la reciente crisis nos ha develado el problema de la “disonancia” que

---

<sup>221</sup> Romero (2005) menciona la importancia política de la escala regional y local. (pág. 63)

<sup>222</sup> Hildenbrand decía que Alemania a finales de los noventa sufría un “déficit democrático” porque la planeación del territorio estaba dirigida hacia los grupos de interés sin establecer la introducción de alegaciones individuales. (2002: pág. 75)

existe entre el “amplio arsenal de disposiciones orientativas y reguladoras en el campo de las políticas públicas con impacto territorial y el escaso o deficiente nivel de consideración de que a menudo son objeto”<sup>223</sup>(pág. 54). De ahí que, el autor explica que además de una crisis económica nos encontraríamos frente a una crisis ética producto de la “deficiente o precaria cultura territorial.” (pág. 49), que en palabras de Rodríguez Martínez sería una “profunda inopia de nuestra cultura territorial y ambiental.” (2010: pág. 9)

Debemos entender que esta “disonancia” no sólo es dada por la falta de recursos, ya sean normativos, técnicos o democráticos, sino, sobre todo porque en el proceso de planeación en algún momento las decisiones tienden hacia la inercia, hacia la incoherencia, e incluso hacia lo que Manero y Molina denominan como “fines pretendidos”. En consecuencia nos encontramos en un ámbito en donde los resultados de las intervenciones muchas veces se distancian de los objetivos para los que fueron propuestos, llegando a problematizar tres grandes ámbitos de la ordenación:

- Primero, coordinación entre niveles administrativos: las limitaciones que producen los actuales conflictos de competencias entre los distintos niveles administrativos en temas de medio ambiente y obra pública<sup>224</sup>, a pesar de la creación de la ley de Bases de Régimen Local de 1985 (art. 55) que busca establecer el principio a favor de la cooperación y la colaboración entre estos tres niveles, acusando una débil cultura territorial. Pero además los autores mencionan que la cooperación interterritorial entre municipios habitualmente termina en conflictos debido, también, a las debilidades de la “cultura territorial metropolitana” (2014: pág. 56).
- Segundo, funcionalidad de las herramientas de ordenación: en este contexto de inercia, incoherencia y fines pretendidos, los autores mencionan la limitada operatividad de las leyes, planes e instrumentos de ordenación del territorio porque, además, las propuestas no están “sujetas a compromisos en su cumplimiento temporal.” (Benabent, 2009 citado por Manero y Molina, 2014: pág. 56) De la misma forma, las determinaciones que emanan del proceso de

---

<sup>223</sup> Menciona directrices relevantes como las que entrega la ETE, o la Agenda 2007, o el Convenio Europeo del Paisaje, entre otros. (Manero y Molina 2014: pág. 55)

<sup>224</sup> Han aumentado considerablemente los recursos de inconstitucionalidad producto de las diferentes interpretaciones de la ley.

planeación no cuentan con instrumentos suficientes para llevarlas a cabo, afectadas en este caso por “escasa capacidad ejecutiva” de las administraciones. (Ibíd.)

- Y, tercero, control del proceso de ordenación: las limitaciones que genera la “debilidad”, en algunos casos, o “ausencia”, en otros, de mecanismos explícitos de evaluación y prospectiva en los planes de ordenación del territorio. (Ibíd.)

Si bien, los anteriores no son problemas que surgen exclusivamente durante la crisis, se puede decir que se agravaron producto de esta asociación de la ordenación del territorio con el urbanismo, sobre todo respecto a la implementación de acciones que buscan la transformación de los espacios construidos. (Ibíd.)

En este contexto, los autores afirman que los ayuntamientos han actuado con una extendida discrecionalidad administrativa sustentada en el “libre despliegue de la potestad municipal de planeamiento” (Jiménez Sánchez, 2008 citado por Manero y Molina, 2014: pág. 57), en la “variopinta panoplia de irregularidades a las que se recurre para sortear la ley” (Iglesias *et al*, 2007 citado por Manero y Molina, 2014: pág. 57) y en “amplio margen de posibilidades permitidas por el inmenso negocio del suelo urbanizable”. (Manero y Molina, 2014: pág. 57)

Como consecuencia, el ámbito de la ordenación del territorio se ha colonizado de prácticas especulativas que han establecido una densa trama de intereses que resuelven en base a una estrategia de mercado las cuestiones territoriales, generando problemas como “manipulación interesada del planeamiento, los problemas de acceso a la información urbanística, los cambios en el régimen jurídico y de clasificación del suelo, los abusos en la interpretación del ordenamiento jurídico, el papel determinante ejercido por los grupos de presión, la expansión errática y desmesurada de la ciudad, la construcción de obras e infraestructura de enorme coste y ostentación.”<sup>225</sup>(Manero y Molina, 2014: pág. 57)

Por tanto, producto de la contingencia, pareciera ser que la rigidez y la escala de la ordenación pasaran a un segundo plano entre los grandes problemas de la ordenación

---

<sup>225</sup> El tema de la corrupción asociada al urbanismo no es menor, si consideramos los datos de Manero y Molina, cerca de un 8% de los municipios españoles, donde reside un 56% de la población total del país, están afectados por algún caso de corrupción. (2014: pág. 57)

del territorio. Pero también podemos entender que estos dos problemas iniciales contribuyeron a que la crisis afectara de forma más profunda a la ordenación del territorio, ya que se entiende que favoreció una especie de *laissez faire* producto de la falta de contraparte a los intereses económicos que dominaron.

En este sentido, siguen vigentes las acciones propuestas para flexibilizar y democratizar los procesos de ordenación del territorio. Como por ejemplo estimular la utilización del “principio de subsidiariedad”<sup>226</sup>, ya que puede funcionar como un elemento que flexibilice la toma de decisiones en los procesos de ordenación. Pero también se pueden retomar los principios que mencionara Romero (2005) de “proximidad, participación, partenariado, cohesión y desarrollo territorial”. (pág. 63)

De la misma forma, podemos decir que sigue vigente la demanda por flexibilizar los instrumentos de planeación del territorio y así dar el paso definitivo desde una planeación jerarquizada hacia una planeación más democrática. Concretamente, sobre la rigidez de los planes, Galiana y Vinuesa (2010) nos mencionan que pueden implementar acciones complementarias que permiten la integración de la participación ciudadana, como por ejemplo mediante el uso de convenios de cooperación, como los que se utilizan en Suiza entre la Confederación Helvética, las ciudades y los municipios. (pág. 42)

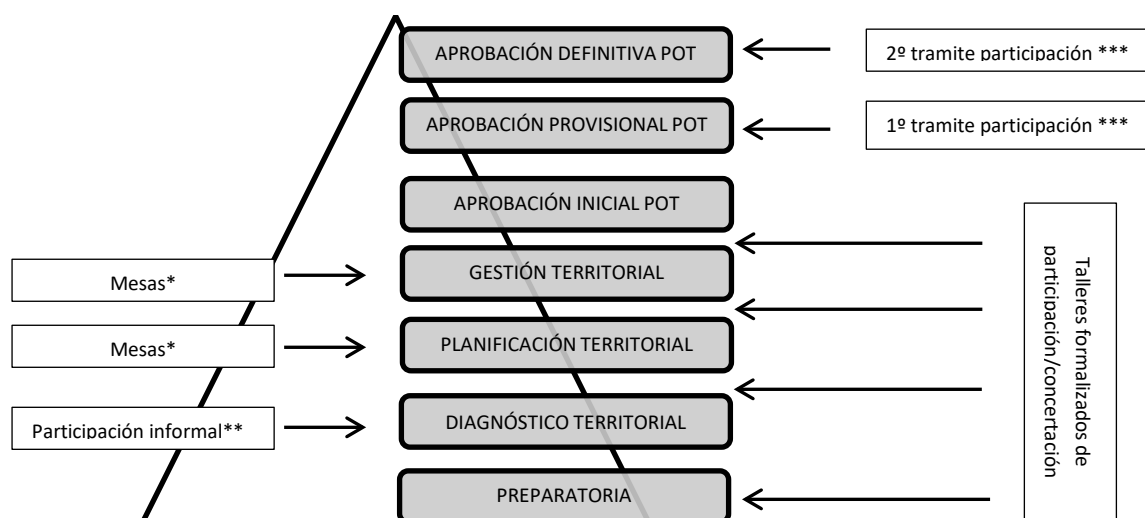
También podemos insistir, en este mismo sentido, en la importancia de la nueva generación de planes estratégicos, que según Jaume Font y Pujadas (2014) surgen “precisamente con la voluntad de llenar un hueco que no resolvían otras modalidades de planificación con incidencia territorial”, entre las cuales se encuentra la demanda de “mayores exigencias de participación y coordinación de los agentes sociales.” (pág. 365)

Ahora bien, autores como Galiana y Vinuesa (2010) o Gómez Orea (2013) coinciden en que la participación ciudadana necesariamente debe ser incorporada en todas las fases del proceso de planeación, pero además destacan que esta debe ser incluida desde el inicio del proceso. Como podemos ver en la siguiente figura (4.8):

---

<sup>226</sup> Galiana y Vinuesa entienden el principio de subsidiariedad como “la conveniencia de que los asuntos sean tratados por la autoridad más cercana al problema” (2010: pág. 40)

Figura 4.8: Participación ciudadana en las fases de la planeación según Gómez Orea, 2013.



Fuente: elaboración propia a partir de figura III.2 de Gómez Orea, 2013: pág. 109.

\*Se refiere a mesas para tratar problemas u oportunidades específicos. Páginas web.

\*\* Se refiere a la participación informal mediante conversaciones, entrevistas, recorridos por la zona con la población en general.

\*\*\* 1º y 2º trámite de participación es de institución y ciudadanos. También página web.

Debemos destacar que para Gómez Orea el desarrollo de un territorio corresponde a la sociedad en su conjunto, es decir, autoridades junto con agentes socioeconómicos y ciudadanía. Por ello declara una “plataforma de principios” donde la “responsabilidad compartida” ocupa el primer lugar y la participación dentro de esta también. El autor entiende que la participación ciudadana es “dar cauce a la expresión de la sensibilidad y preferencias de la población, directamente o a través de sus representantes, en todas las fases del proceso.” (2013: pág. 113) identificando tareas concretas para cada fase de planeación, que serían las que se resumen en la siguiente tabla (4.7).

Tabla 4.7: Tareas de participación ciudadana en cada fase del plan según Gómez Orea, 2013.

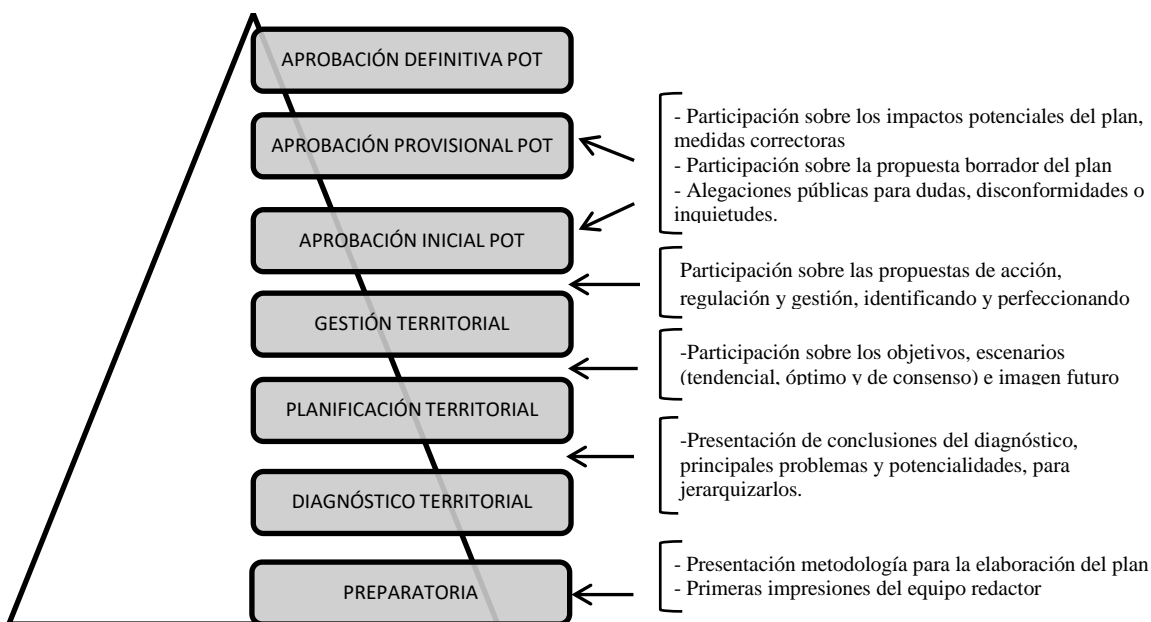
INICIAL	ELABORACION DEL PLAN	TRAMITE PARTICIPACION PUBLICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Identificación de grupos de interés, de agentes y de conflictos asociados. (máx. 40 para grupos de trabajo)</li> <li>✓ Recopilación de los puntos de vista de cada uno de ellos.</li> <li>✓ Identificación de necesidades, aspiraciones y expectativas de la población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Conocimiento local de interés para el diagnóstico.</li> <li>✓ Percepción del entorno por la población e identificación de aspectos más sensibles.</li> <li>✓ Presentación del diagnóstico y objetivos y validación mediante proceso participativo.</li> <li>✓ Recogida ideas para formular propuestas.</li> <li>✓ Presentación de propuestas y validación mediante proceso participativo.</li> <li>✓ Identificación de aspectos que deben ser objeto de seguimiento y señales de alerta que requieren revisar el plan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Presentación del documento elaborado y recogida de opiniones sobre el.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Figura III.21. Fases y contenidos de la participación ciudadana, Gómez Orea, 2013: pág. 156.



Según Gómez Orea (2013) el mecanismo participativo más utilizado en la ordenación del territorio ha sido los talleres formalizados de participación/concertación, que sirven para la difusión de la información y para la concertación. (Figura 4.9)

Figura 4.9: Distribución de los talleres de participación según fases, Gómez Orea, 2013.



Fuente: elaboración propia a partir del texto de Gómez Orea, 2013: pág. 159.

-Además se pueden utilizar mesas sectoriales de concertación y encuestas Delphi, entre otros.

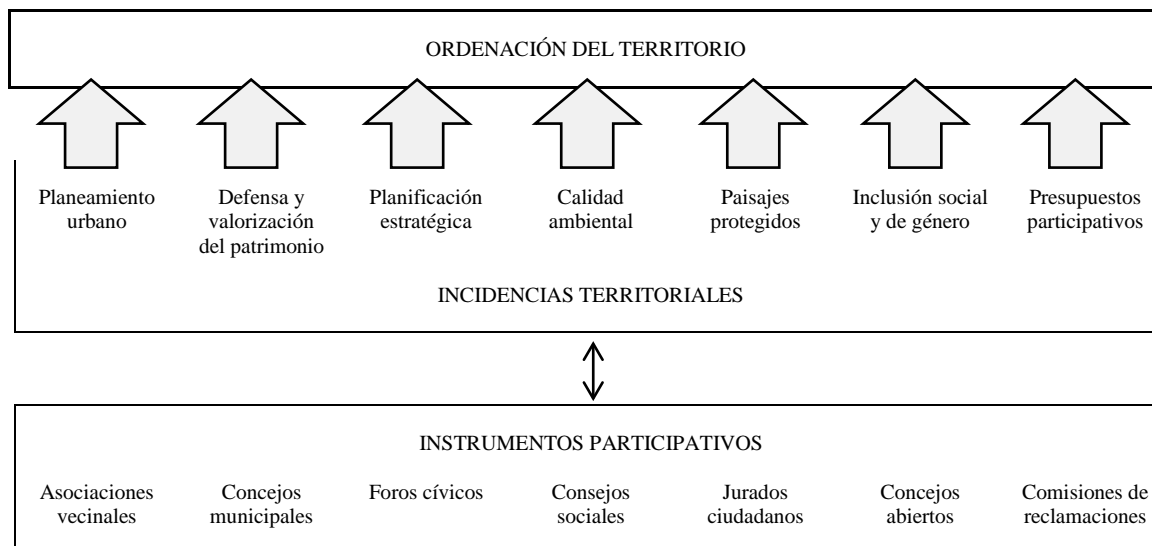
Los talleres formalizados se realizan cuando se marcan ciertos hitos del plan, como por ejemplo al terminar una fase sirven para verificar la información obtenida y aprobar los resultados de la fase ya finalizada. Ahora bien, Benabent (2005) menciona que si tuviéramos que realizar una evaluación de la profundidad de la participación, según la escalera de Arnstein, seguramente nos encontraríamos en la mitad de los peldaños, ya que la mayoría de prácticas tienden hacia la información y la consulta “negándose la posibilidad de una auténtica participación de los ciudadanos en la elaboración de los planes”<sup>227</sup>. (pág. 14)

Sin embargo, Manero (2010) nos menciona que las prácticas de participación ciudadana que se desarrollan en las políticas públicas, sobre todo en los espacios locales, han ido tocando el ámbito de la ordenación del territorio mediante la implementación de escenarios particulares de aplicación, ya sean, mediante las temáticas de medio

<sup>227</sup> El autor menciona una excepción en este negro panorama, los planes territoriales de Navarra. Para quienes estén interesados pueden profundizar en los procesos participativos de estos planes.

ambiente, paisaje protegido, presupuestos participativos, entre otros. Como podemos ver en la siguiente figura (4.10)

Figura 4.10: Instrumentos de participación e incidencias en temas territoriales.



Fuente: elaboración propia a partir de Figura 2. Instrumentos de participación y efectos territoriales. Manero, 2010: pág. 60.

Ahora bien, la cuestión es que la participación ciudadana se integra a la ordenación del territorio de forma fragmentada según temáticas a resolver, transformándose en un aspecto que limita el desarrollo de las prácticas participativas al interior de los procesos de ordenación ya que este debe tender hacia la integridad de las cuestiones del territorio, por tanto, ningún tema en particular lograría ajustarse a la globalidad de este ámbito, aunque en términos particulares las experiencias siempre aportan resultados positivos. De tal forma, que la planeación sostenible, el principio de subsidiariedad o las mejoras en el gobierno del territorio por sí solas no lograrían satisfacer las necesidades de participación en la ordenación del territorio, pero en conjunto son positivas para el desarrollo de prácticas participativas.

Como alternativa Manero y Molina (2014) nos mencionan el desarrollo de un contexto donde predomine la democracia endógena, esto mediante el fortalecimiento de tres aspectos esenciales, a saber: la oferta institucional de participación, la capacidad organizativa de la sociedad local y los rasgos estructurales del espacio.

Sin embargo, una vez llegados a este punto, es necesario recordar que la crisis ha socavado la confianza en las instituciones, por tanto, antes que todo se debe trabajar

para recuperar dicha confianza. Por ello Manero y Molina (2014) nos dicen que es necesario reorientar el “compromiso político con el territorio” (pág. 63) hacia un esquema en donde se entienda que las políticas públicas deben ser coherentes con el “interés general de la sociedad”, corrigiendo la toma de decisiones. Esto por una parte, por otra, también nos plantean que debemos entender que la capacidad racional de decidir en ningún caso es absoluta. Ahora bien, todo ello con el fin de fortalecer las estructuras institucionales, entregar seguridad jurídica y lograr la resiliencia territorial<sup>228</sup>. (Ibíd.)

En definitiva, para finalizar, lo que Manero y Molina nos plantean, es que en este contexto de postcrisis, primero que todo es necesario restablecer la confianza con lo público y con la ciudadanía<sup>229</sup>, mediante las siguientes acciones: fomentar el debate y la consideración de las aportaciones de la participación ciudadana en la democracia de proximidad y órganos de implicación social; incrementar la transparencia y veracidad de la información con la cual se toman las decisiones; aplicar mecanismo de evaluación y prospectiva a las políticas públicas; y, resignificar las acciones de cooperación interterritorial y cooperación multinivel hacia la “cultura del acuerdo”. (Farinós, 2004 citado por Manero y Molina, 2014: pág. 64) Ya que estos dos elementos, lo público y la ciudadanía, son fundamentales para “fortalecer la solidez y la operatividad que emanan de la cultura del territorio” (Ibíd.) cuestión central para el buen desarrollo de la ordenación del territorio.

---

<sup>228</sup> Entendida como “la capacidad adaptativa que muestran algunos territorios que enfrentaron situaciones de crisis como la actual, derivadas de acontecimientos o procesos externos reforzados por ciertas debilidades endógenas, para resurgir fortalecidas a través de una estrategia de transformación”. (Sánchez Hernández y Albertos, 2014: pág. 749)

<sup>229</sup> El autor menciona la importancia de la ejemplaridad pública y la ética política como mensaje para reestablecer la confianza en el ámbito público. (Manero y Molina, 2014: pág. 63)

#### 4.2.2 *El marco regulador de la participación ciudadana.*

En el caso de la Unión Europea los precedentes sobre la incorporación de la participación ciudadana en normativas que afectan al ámbito público los podemos encontrar en el Principio 10 de la Declaración de Rio de Janeiro de 1992<sup>230</sup> y en la Carta Europea de Salvaguarda de los DDHH en la Ciudad<sup>231</sup>, del año 2000, que dio origen a la “declaración de Barcelona”, que tiene como fin buscar un urbanismo más armonioso. (Manero, 2010: pág. 57)

Ahora bien, el 07 febrero de 1992, antes de estos dos precedentes internacionales, se firma el Tratado de Maastricht, vinculante para todos los estados miembros de la Unión Europea, que incorpora el principio de subsidiaridad. Este principio es un primer paso en el establecimiento de la importancia de la figura del ciudadano en cuestiones de política pública al interior de la Unión buscando que las decisiones sean tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos. (Muñoz, 2009)

Posteriormente, el 25 de junio de 1998, se firma el Convenio de Aarhus, que entró en vigor el 31 de octubre de 2001. Este convenio establece tres pilares fundamentales, que son: el acceso a información en materia de medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia de materia de medio ambiente. Por tanto, determina los principios informadores a documentos de fuerte implicación en el territorio. Es un convenio que fue firmado por cincuenta y un estados y ratificado por cuarenta y seis, entre ellos España. (Manero, 2010: pág. 57)

De este último convenio surgen una serie de directrices que, finalmente, dan origen a la Directiva 2003/4/CE<sup>232</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre acceso del público

---

<sup>230</sup> “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”

<sup>231</sup> Esta incorpora: Parte I, disposiciones generales; Parte II, Derechos Civiles y Políticos de la Ciudadanía Local; Parte III, Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de Proximidad; Parte IV, Derechos Relativos a las Administración Democrática Local; Parte V, Mecanismos de Garantía de los Derechos Humanos de Proximidad, entre otros. <https://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-europea>

<sup>232</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-13010>

a la información medioambiental y, a la Directiva 2003/35CE<sup>233</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, donde se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente.

Las anteriores, finalmente, se incorporan al Estado español mediante la ley 27/2006, del 18 de julio. De tal forma, que el marco regulador de la Unión Europea, respecto a la participación ciudadana en asuntos públicos queda establecida según el siguiente esquema.

Finalmente, el Tratado de la Constitución Europea firmado en Roma el año 2004 recoge la participación ciudadana en los artículos 46.3<sup>234</sup>, 47<sup>235</sup> y 50.3<sup>236</sup> que determina el acceso a la información

En el caso español, la importancia de la participación queda reflejada en la veintena de artículos de la Constitución que regulan algunos de sus aspectos (ver tabla 4.8). En el ámbito de las políticas públicas del Estado español la participación ciudadana queda establecida en los artículos 9.2<sup>237</sup>, 23.1<sup>238</sup> y 105a<sup>239</sup> de la Constitución Española de 1978. Ahora bien las CCAA son quienes, finalmente, tienen las competencias para fomentar el desarrollo de las actividades de participación ciudadana, estas quedan establecidas en el artículo 148.3<sup>240</sup> de la Constitución Española. (Muñoz, 2009)

---

<sup>233</sup> <https://www.boe.es/doue/2003/156/L00017-00025.pdf>

<sup>234</sup> Art. 46.3 “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos” (Muñoz, 2009: pág. 6)

<sup>235</sup> Art. 47 “Principio de Democracia Participativa” (Muñoz, 2009: pág. 6)

<sup>236</sup> Art 50.3 “Transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión. Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrán derecho, en las condiciones establecidas en la Parte III, a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte” (Muñoz, 2009: pág. 7)

<sup>237</sup> El artículo 9.2 dice “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”

<sup>238</sup> El artículo 23.1 dice “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”

<sup>239</sup> El artículo 105a dice “La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.”

<sup>240</sup> El artículo 148.3 dice “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) 3º Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.”

Tabla 4.8: Participación en la Constitución Española de 1978, según Porro Gutiérrez, 2012.

Artículos	Contenido del texto
Art. 1.2	Sobre la Soberanía popular
Art. 5	Participación a través de organizaciones de intereses
Art. 6	Partidos políticos como instrumento fundamental de la participación política
Art. 7	Sindicatos y asociaciones empresariales como instrumento de defensa e intereses
Art. 9.2	Mandamiento a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social
Art. 20	Acceso a los ciudadanos a los medios de comunicación
Art. 22	Derecho de asociación
Art. 23.1	Derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, de dos formas: directamente o por medio de representantes
Art. 27.5	Participación en la educación
Art. 29	Derecho de petición
Art. 48	Participación de la juventud
Art. 51	Asociación de consumidores
Art. 77	Derecho de petición a las Cámaras
Art. 87.3	Iniciativa popular
Art. 92	Referéndum consultivo
Art. 105a	Derechos de audiencia de los ciudadanos en la elaboración de normas administrativas
Art. 105b	Acceso a la información a través de los archivos y registros administrativos
Art. 125	Participación en la administración de justicia a través del jurado
Art. 129.1	Participación en la Seguridad Social y en los organismos públicos
Art. 129.2	Participación en la empresa
Art. 131.2	Participación en la planificación de la actividad económica general
Art.140	Elección de los representantes

Fuente: Cuadro nro. 1. Participación en la Constitución Española de 1978, Porro Gutiérrez, 2012: págs. 110-111.

Ahora bien, desde el año 2005, la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP) promueve la participación en el ámbito público mediante la aprobación de un Reglamento de Tipos de Participación<sup>241</sup>. Este reglamento permite entregar una dimensión jurídica y un nivel de operatividad a la política de participación, en el que se establecen tres ámbitos de interés, que se pueden apreciar en la siguiente tabla (4.9):

<sup>241</sup> Se menciona en este reglamento el derecho a la petición, el derecho a la audiencia, el derecho a la iniciativa ciudadana, el derecho a presentar quejas o reclamaciones, entre otros. <http://femp.femp.es/files/566-1596-archivo/Reglamento%20tipo%20FEMP%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf>

Tabla 4.9: Ámbitos de interés para la participación según reglamento Tipos de Participación, 2005.

Modelo organizativo	Órganos de participación	Fomento de metodologías participativas
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ sistemas de información</li> <li>✓ atención y comunicación</li> <li>✓ audiencia pública</li> <li>✓ fichero municipal entidades ciudadanas</li> <li>✓ sistema de defensa y protección de los derechos ciudadanos</li> </ul>	Consejo de ciudad: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ consejos territoriales</li> <li>✓ consejos sectoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ en las fases del proceso participativo</li> <li>✓ en el modo de utilización, obligando a la elaboración de una memoria anual de evaluación.</li> </ul>

Este reglamento da origen a 12 categorías de derechos que son:

A la participación - a la información - a petición - de audiencia - a la iniciativa ciudadana - a presentar quejas (reclamaciones o sugerencias) - a la intervención en las sesiones públicas municipales - a la consulta popular o referéndum - a la política municipal de fomento de asociaciones - al acceso y utilización de tecnologías de la información - de reunión - a la promoción efectiva de los derechos de participación.

Fuente: elaboración propia a partir del Reglamento- Tipos de Participación Ciudadana, FEMP, 2005.

Posteriormente, la misma Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) promueve la participación en los ayuntamientos estableciendo la Agenda Local de Participación, en Barcelona el 29 de diciembre del 2006. Esta dice que “La participación ciudadana deviene así, no solo el ejercicio de un derecho fundamental, sino el elemento clave para conectar la acción del gobierno con las necesidades de las personas y facilitar la eficacia de las políticas” (ALAPAR, 2006: pág.2).

Finalmente, el Convenio de Aarhus permitió la formalización jurídica del acceso a la información en los estados miembros de la Unión. En el caso español este se concretó mediante la promulgación de la ley 27/2006<sup>242</sup> por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

<sup>242</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13010>

## **CAPÍTULO V: Ordenación del Territorio y Equidad Territorial**

---

5.1 Marco conceptual de la ordenación del territorio

5.2 Equidad territorial como objetivo de la ordenación del territorio

5.3 Aspectos prácticos sobre la ordenación del territorio





## **CAPÍTULO V: Ordenación del Territorio y Equidad Territorial**

### **5.1 Marco conceptual de la ordenación del territorio**

Definir la ordenación del territorio no es una tarea fácil, ya que es un concepto en cuya variedad de significados podemos ver reflejado el abanico de intereses que reconocen en la acción de ordenar el territorio una herramienta eficaz para el logro de sus propios objetivos. De esta forma, en un contexto mundial de múltiples intereses en tensión, aparentemente opuestos — entre lo global y lo local, entre lo privado y lo público o, entre el bien común y el individualismo — la utilidad del concepto pareciera ser un elemento clave a la hora de definirlo.

Es por ello, que al día de hoy es prácticamente imposible llegar a un consenso absoluto respecto a lo que se entiende por ordenación del territorio, ya que los múltiples intereses en juego le asignan al concepto un carácter ideológico y político, en cuya producción de argumentos se reflejan también la variedad de perspectivas sobre la evolución de la sociedad y el territorio.

De ahí que para cualquier lector que se acerca por primera vez a la temática, la experiencia le podría resultar algo decepcionante, debido a la aparente falta de coherencia entre el poco consenso en las definiciones y la importancia que se asigna al día de hoy a la ordenación del territorio. Sin embargo, desde una mirada holística, se puede decir que la variedad de definiciones existentes es justamente un input de coherencia, en tanto refleja la naturaleza dinámica y compleja de la realidad social que representa, ya sea del territorio mismo como de la sociedad que lo habita, junto con las relaciones que en el se establecen.

Considerando todo lo anterior, hemos decidido que para abordar el carácter conceptual del término, no basta con enumerar en un listado las definiciones más utilizadas al día de hoy (aunque sí que estarán presentes a lo largo del texto) sino más bien, consideramos que es mucho más esclarecedor describir el recorrido conceptual que la ordenación del territorio ha realizado, destacando los principales elementos que pudieran ayudarnos a entender tanto el origen como la formación y posterior aplicación de la ordenación del territorio en el ámbito de las políticas públicas.

### *5.1.1 Origen multidisciplinar del concepto de ordenación del territorio.*

Quizás una de las actividades más antiguas de la humanidad sea justamente la de ordenar el territorio, a ello se refieren Jaume Font y Pujadas (2014) cuando dicen que “la humanidad está ordenando el territorio prácticamente desde sus orígenes” (p.14), o Gómez Orea, en relación a los sistemas territoriales<sup>243</sup>, cuando dice que éstos “se van formando desde la noche de los tiempos” (2013: pág.29). Sin embargo, el interés que despierta el concepto al día de hoy sólo se intensifica cuando pasa de ser una actividad humana con una visión muy genérica, a una práctica concreta en el ámbito de las políticas públicas, generando una nueva visión mucho más especializada del tema.

C. Dalme en 1962 decía que “cuando un territorio está habitado está forzosamente ordenado, pero hay que reconocer que dejar esta ordenación a la iniciativa privada equivale a (...) aceptar todos los desequilibrios” (citado por Jaume Font y Pujadas, 2014: pág.14). De tal forma, que los desequilibrios en el territorio como consecuencia de intervenciones de carácter privado justificarían este salto que se produce entre la ordenación del territorio de carácter genérico a una ordenación del territorio como práctica en el ámbito de las políticas públicas, de ahí la utilidad del concepto, pero ¿a qué desequilibrios se refiere C. Dalme?

Galiana y Vinuesa (2010) nos plantean que lo que tienen en común las disciplinas que abordan el territorio es justamente la necesidad de abordar los efectos negativos de la evolución espontánea de éste<sup>244</sup>. De tal forma, que el urbanismo, el planeamiento regional (regional planning) y la ordenación del territorio comparten dichas preocupaciones<sup>245</sup>. Sin embargo, surge la pregunta de ¿por qué existe el interés por una nueva disciplina que aparentemente repite los ámbitos de acción del urbanismo y del planeamiento regional, que ya existen con anterioridad?

---

<sup>243</sup>Los sistemas territoriales se forman “mediante las actividades que la población práctica sobre el medio físico y las interacciones que se producen entre ellas” (Galiana y Vinuesa, 2010: pág.29)

<sup>244</sup> Si bien existen diferencias entre las causas de los desequilibrios, ya que C. Dalme se refiere a la “iniciativa privada”, Galiana y Vinuesa se refieren a la “evolución espontánea” Y Gómez Orea a la “evolución tendencial”, la idea central sigue siendo rescatar el carácter corrector de la ordenación del territorio como política pública.

<sup>245</sup> En el caso específico de la evolución tendencial, Gómez Orea dice que puede producir los siguientes problemas con consecuencias negativas en el interés general, estos son: desequilibrio territorial, desequilibrio espacial, desvertebración social, disfuncionalidad entre actividades, inaccesibilidad al territorio, mezcla y superposición desordenada de usos, exposición a riesgos naturales, despilfarro de recursos naturales, degradación de ecosistemas, marco inadecuado para la calidad de vida. Pero luego el autor aclara que no existe la no intervención voluntaria, o lo que él llamaba evolución tendencial, y que siempre es consecuencia de una intervención del hombre (en sentido genérico). (Gómez Orea, 2013: pág. 37)

La cuestión es la siguiente, tanto el urbanismo moderno como el planeamiento regional surgen como prácticas que buscan dar solución a los nuevos problemas que presentaban los territorios que vivieron intensos procesos de industrialización y de urbanización en los últimos dos siglos.

En el caso específico del urbanismo moderno, éste surge a finales del siglo XIX como respuesta a la necesidad de ordenar el espacio urbano de las ciudades de rápida expansión (Jaume Font y Pujadas, 2014) o ciudades industriales (Galiana y Vinuesa, 2010) cuya población sufre un grave deterioro de las condiciones de vida. Y, en el caso específico del planeamiento regional o regional planning, éste surge a principios del siglo XX también como necesidad de dar respuestas a los nuevos procesos de industrialización y urbanización, pero en ámbitos regionales<sup>246</sup> también como efecto de la economía de aglomeración, ya que el urbanismo sólo se ocupaba de procesos locales<sup>247</sup>.

Ahora bien, ambas disciplinas representan un tipo de planeación de características físicas y espaciales, producto de su vinculación a lo que Galiana y Vinuesa (2010) denominan la “cultura urbanística”<sup>248</sup>. Podríamos decir que tanto el urbanismo moderno como el planeamiento regional se ocupan de los mismos problemas pero en diferentes escalas, logrando de esta forma que cada uno se fuera desarrollando en un ámbito específico de ocupación, sobre todo en lo que respecta a la distribución espacial de usos y actividades, el urbanismo a escala local<sup>249</sup> y el planeamiento regional a escala regional.

Sin embargo, cuando surge el planeamiento regional, además de producirse una extensión en la escala espacial respecto del urbanismo, también se produce una extensión del campo semántico respecto de éste, lo que permite que el planeamiento regional incorpore nuevos conceptos, como aquellos que permiten describir los desequilibrios entre diferentes “estados naciones”. Como consecuencia, el planeamiento regional termina abordando aspectos relacionados a la planeación económica, más allá

---

<sup>246</sup> “El concepto geográfico de región, que surge a finales del siglo XIX, se incorpora a la planificación urbanística en los primeros decenios del siglo XX a través de figuras como Patrick Geddes. Su principal formulación teórica se desarrolla en el seno de la Asociación Americana de Planificación Regional (1923) por autores como Wright y Mumford” (nota de Galiana y Vinuesa, 2010: pág.43)

<sup>247</sup> Ciudad o municipios.

<sup>248</sup> “De lo que se trataba era de plantear modelos de organización alternativos sobre ámbitos regionales, definidos a partir del establecimiento de unas pautas de localización dirigidas al sistema de asentamientos ... y a su interrelación mediante infraestructuras de transporte” (Galiana y Vinuesa, 2010: pág.22)

<sup>249</sup> El planeamiento urbano se ocupa específicamente de la ciudad industrial.

de la planeación física y espacial, incidiendo en la formación de nuevas políticas de redistribución a nivel regional. (Jaume Font y Pujadas, 2014) (Galiana y Vinuesa, 2010)

Dicha extensión semántica produce la diferenciación definitiva con el campo teórico del urbanismo, englobando ocupaciones que hasta el momento no eran visibles en las políticas públicas, y que acompañan al creciente auge del Estado de Bienestar en Europa. De manera que el planeamiento regional no sólo se ocuparía de la planificación espacial, sino que además incorporaría la planificación del desarrollo económico y social.

Sin embargo, la unión entre planificación espacial y planificación del desarrollo económico y social no se hizo extensiva y sólo logró desarrollarse de forma muy concreta en algunos países y en un período de tiempo muy determinado, específicamente en EEUU y Reino Unido (países anglosajones) después de la Gran Depresión de 1929 y Reino Unido, Francia e Italia después de la II Guerra Mundial<sup>250</sup>. Estas políticas que integran tanto la planificación espacial como la económica abarcaron las denominadas “estrategias de desarrollo económico para territorios en dificultades”. (Galiana y Vinuesa, 2010: pag.22) En otros países como Alemania y Holanda se continúa dando la ordenación física del suelo.

Con el correr de los años, el planeamiento regional ha evolucionado hacia una política espacial que gira en torno a la planificación física de los elementos estructurantes del territorio y aunque sigue incorporando de manera implícita o explícita una estrategia de desarrollo socioeconómica, los vínculos entre ambos tipos de planificación no han sido suficientes para enfrentar los nuevos desafíos que plantea la evolución de la política territorial.

Respecto a esto último, se puede decir que tanto las disciplinas que se han ocupado históricamente de las cuestiones del territorio como el marco en el que se desarrollan han evolucionado en el tiempo, el tema es que la evolución de ambos aspectos ha sido disímil. Como consecuencia, estas disciplinas que a lo largo del tiempo han ido consolidando sus ocupaciones, no fueran capaces de incorporar las nuevas problemáticas que aborda la política territorial en su propia evolución, ésta última también producto de la evolución de algunos elementos importantes como el concepto

---

<sup>250</sup> En Francia se da la experiencia de DATAR y en Reino Unido la planificación regional y urbana del decenio de 1940. (Galiana y Vinuesa, 2010: pág. 23)

de territorio, los objetivos que persigue la planeación y la forma de intervenir el territorio.

Sobre la evolución del territorio, Galiana y Vinuesa nos dicen que éste se ha ido “reelaborando” a la par de cómo evoluciona la manera de entender la ordenación del territorio como “práctica de la función pública” (2010, pag.23). Lo que en un principio entendíamos como un territorio físico con una realidad dada, que se diferenciaba de la realidad social que lo ocupaba, posteriormente se ha entendido como un territorio mucho más complejo cuyos elementos se encuentran fuertemente interrelacionados entre sí.

Sumado a lo anterior, también se reconoce el carácter dinámico de los elementos que componen el territorio, permitiendo de esta forma incorporar tanto el funcionamiento del medio natural así como la evolución de la organización social. Como resultado, hemos pasado de la concepción de un “territorio físico” a la concepción de un “territorio en construcción”. (Ibíd.)

Sobre la evolución de los objetivos de la planeación, se puede decir que a partir de la crisis del desarrollismo<sup>251</sup> en la década del 70, emerge con fuerza la idea de que los recursos ya no son ilimitados — Club de Roma — por tanto, la planeación ya no se sostiene sobre la lógica del crecimiento infinito sino que cambia hacia la lógica del equilibrio del territorio. Es en esta lógica de equilibrio donde se incorporan nuevas exigencias, ya sean estas “económicas, sociales, culturales, especialmente ambientales o ecológicas” (Galiana y Vinuesa, 2010: pag.27), en el marco de una nueva forma de entender la calidad de vida de la población.

Pero también se produce una evolución en la forma de intervenir el territorio. Esta comienza con la zonificación, que no es otra cosa que la localización de los distintos usos del suelo, cuyo objetivo es la conservación y el uso prudente y eficiente del territorio. Luego pasamos a la redistribución, que busca el equilibrio regional y la cohesión del territorio mediante intervenciones físicas, económicas y sociales. Y, finalmente, llegamos a las propuestas de gestión estratégica, en donde el objetivo es abordar los cambios del territorio mediante una permanente participación de la

---

<sup>251</sup> Según Galiana y Vinuesa “toma fuerza el reconocimiento de la necesidad ética y económica de corregir los desequilibrios territoriales que ha causado el propio desarrollo” (2010: pág. 27)

sociedad, ya que en las dos primeras las decisiones se toman de forma unidireccional. (Galiana y Vinuesa, 2010)

Por tanto, de lo que hablamos actualmente es de un territorio formado por el espacio y por la acción de los distintos agentes que lo ocupan, cuya realidad es el “resultado de las interrelaciones entre sociedad y naturaleza en el marco de un proceso histórico.” (Galiana y Vinuesa, 2010: pag.23) En donde la planeación como proceso ha ido adaptando tanto sus objetivos como la forma de intervenir el territorio, incorporando con fuerza “elementos de calidad ambiental” (Hildenbrand, 2002) así como nuevos mecanismos para optimizar el proceso de toma de decisiones.

Es en este punto, donde toma especial importancia el postulado de que la acción que realizan los distintos agentes en el espacio es mediante la “territorialización”<sup>252</sup>, que Galiana y Vinuesa definen como “la racionalización de las transformaciones del espacio” (2010: pág.24). De esta forma, las transformaciones en el territorio dejan de ser espontáneas y se perciben como consecuencia de una construcción racional previa a la acción, lo que permite dos cosas, primero, la incorporación de elementos políticos e ideológicos en la construcción racional y, segundo, el direccionamiento de las transformaciones que permitan corregir los desequilibrios.

Con todo, la evolución de los conceptos ha derivado en una nueva práctica territorial que incorpora una perspectiva mucho más integral e integrada del territorio, no sólo mediante la incorporación de las estructuras de este, sino que también mediante la incorporación de los procesos, orientado hacia la gestión de los “modelos territoriales” (Zoido *et al.*, 2013). Es este nuevo escenario de política territorial donde tanto el urbanismo moderno como el planeamiento regional presentan dos grandes limitaciones para asumir los nuevos desafíos, por una parte, el primero realiza una aproximación muy parcializada al territorio y, por otra, el segundo tiende hacia la parcialización de las políticas, inclinándose hacia las de carácter espacial.

Al mismo tiempo, y en este mismo escenario, es donde el ordenamiento territorial emerge como una nueva disciplina que incorpora las demandas de una nueva práctica en el territorio. Es por ello que Galiana y Vinuesa (2010) definen a la ordenación del territorio como “la voluntad, expresada desde los poderes públicos, de introducir un

---

<sup>252</sup> Según los autores es un concepto del que aún no existe mucho consenso, sobre todo debido a la incorporación de elementos políticos en su formación. (Galiana y Vinuesa, 2010: pág. 24)

componente de racionalidad (...) guiando el sentido de las transformaciones que todo territorio debe inevitablemente experimentar” (pág. 21)

Y a pesar de que la ordenación del territorio y el planeamiento regional comparten origen en común, ya sea mediante las preocupaciones por los procesos de industrialización<sup>253</sup> o la problematización de las desigualdades regionales, finalmente, ha sido la incorporación de nuevas dimensiones en los problemas territoriales lo que impulsa la formación de esta disciplina.

Respecto a la localización temporal de los orígenes de la ordenación del territorio, Galiana y Vinuesa mencionan que las primeras “realizaciones” equiparables a una “práctica de ordenación territorial” se pueden localizar entre los años 1920 y 1930. Dichas realizaciones, según ellos, se ejecutan desde la perspectiva territorial del desarrollo urbano<sup>254</sup> (2010: pag.23). Sin embargo, no es hasta después de la II Guerra Mundial donde emerge definitivamente la ordenación del territorio como práctica en el ámbito de las políticas públicas<sup>255</sup> (Zoido 1995, en prólogo de Hildenbrand 2002). En un principio, según Zoido (Ibíd.), se desarrolla de manera muy efímera hasta la década del 60, y luego tiene un importante repunte como consecuencia de la incorporación del concepto de desarrollo sostenible, ya en la década del 90. (Hildenbrand, 2002).

Por tanto, a pesar de que la ordenación del territorio es una práctica reciente, ésta se ha logrado consolidar mediante la ocupación de un nuevo espacio de problematización, dado por la dinámica de los elementos que componen el territorio como de las políticas públicas que en él se implementan. Pero además, no sólo tiende a consolidarse en dicho espacio, sino que además logra crear un fuerte debate en el ámbito académico y político.

Lo que el ordenamiento territorial ha conseguido en concreto es: por un lado, agrupar las nuevas ocupaciones en una sola disciplina, así por ejemplo podemos ver que desde su origen se encuentran las preocupaciones por la ineficiencia económica, el deterioro ambiental y las desigualdades sociales (Galiana y Vinuesa, 2010: pág.21). Y, por otro

---

<sup>253</sup> Los autores plantean que el proceso de industrialización se encuentra en las raíces del doble objetivo de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, sobre el desarrollo equilibrado entre las regiones y la solución a los problemas de orden físico de la ciudad-región (Galiana y Vinuesa, 2010: pág. 22)

<sup>254</sup> Los autores dicen que la perspectiva territorial del desarrollo urbano “implicaba no solamente ampliar el ámbito espacial sujeto a ordenación, sino también la consideración integrada de los elementos ambientales y funcionales (económicos y sociales) que conformaban ese territorio (Galiana y Vinuesa, 2010: pág. 23)

<sup>255</sup> Zoido dice que “la ordenación del territorio es una de las típicas políticas públicas del estado de Bienestar (welfare state) que nace en la mayoría de los países industrializados europeos después de la II Guerra Mundial” (Zoido 1995, en prólogo de Hildenbrand, 2002: pág. 29)



lado, incorpora las preocupaciones por lograr una mayor eficacia “en los procesos de coordinación y cooperación” (Hildenbrand, 2002: pág.35) que permitan alcanzar los objetivos propuestos en la planeación. Como consecuencia, permite una nueva amplitud espacial del territorio, incorpora elementos ambientales<sup>256</sup> y funcionales (económicos y sociales) y unifica los “presupuestos básicos” del nuevo equilibrio regional con acciones correctoras en temas de calidad de vida, uso racional de recursos y conservación de patrimonio (natural y cultural). (Hildenbrand, 2002: pág. 31)

Para finalizar, sólo quisiera agregar que no existe duda de que la ordenación del territorio como práctica y como disciplina ha sido clave para el desarrollo de nuevas propuestas de abordaje del territorio en este nuevo marco de política territorial<sup>257</sup>. Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado, tanto en la formación como en la aplicación del concepto existe una permanente tensión entre la construcción teórica y la práctica en el ámbito de las políticas públicas, lo que deriva en una constante reflexión respecto a ¿qué es el ordenamiento territorial? Y ¿para qué sirve el ordenamiento territorial?

### *5.1.2 Formación del concepto, amplitud semántica como característica.*

Al igual que en el origen del concepto, en este apartado no podemos hablar de un sólo evento que pueda explicarnos la formación del concepto de ordenación del territorio. Sobre todo, porque como consecuencia de su origen asociado a las disciplinas del urbanismo y el planeamiento regional, la evolución conceptual se ha caracterizado por una gran confusión respecto a los campos semánticos de dichas disciplinas. Un ejemplo de ello es la traducción al español de la política de planeación regional francesa denominada *aménagement du territoire* que fue justamente *ordenación del territorio*. (Galiana y Vinuesa, 2010: pág. 43)

Si bien, no debemos perder de vista el territorio como conjunto unificador, el mismo hecho de que sea éste quien determine el campo semántico de dichas disciplinas, en la práctica ha supuesto que la ordenación del territorio presente límites difusos, y a veces muy confusos, con ellas.

---

<sup>256</sup> Jaume Font y Pujadas (2014) dicen “en un contexto de creciente respeto por la biodiversidad, quizás se podría añadir que esta ordenación tiende a hacerse en función no solamente de los intereses del género humano, sino también de los de las restantes especies vivas.” (pág. 14)

<sup>257</sup> Como por ejemplo, en el caso específico de los elementos ambientales, la ordenación del territorio ha generado el espacio preciso para la discusión y aplicación del concepto de sostenibilidad.

La amplitud semántica que ha caracterizado el recorrido conceptual de la ordenación del territorio ha generado diferentes reflexiones en torno a las consecuencias respecto a la gran producción de definiciones. Existen diversos autores que señalan algunos aspectos negativos relacionados a ella. Sin embargo, a pesar de las dificultades en este aspecto, las definiciones de ordenación del territorio que más se han consolidado al día de hoy parecieran zanjar dicha cuestión mediante la incorporación de la noción de interdisciplinariedad, por ejemplo la definición de Buruaga de 1969 y CEOT de 1983, que han permitido resolver la convivencia de las múltiples definiciones ya existentes.

Entre los autores que mencionan algunos de los aspectos negativos de la amplitud semántica podemos mencionar a J. Allende (citado por Jaume Font y Pujadas, 2014), Florencio Zoido (1995, en prólogo de Hildenbrand, 2002), Jaume Font y Pujadas (2014) y Gómez Orea (2013).

El primer autor destaca el “confusionismo” que producen los diferentes enfoques que se corresponden con los diferentes niveles administrativos en las decisiones de la acción pública, con incidencia en el territorio. (citado por Jaume Font y Pujadas, 2014: pág.11)

El segundo autor, cuando se refiere a las normas y alcance de las leyes de planeación en un estudio comparado de siete países europeos<sup>258</sup>, dice que se recurre al “uso ambiguo de grandes palabras y de expresiones ampulosas con escasa significación real” (Zoido, 1995, en Hildenbrand, 2002: pág.25) y que existe una “dispersión terminológica y conceptual” que es necesario corregir.

Los terceros, se refieren concretamente a los contenidos y dicen que “la ordenación del territorio es una disciplina bastante nueva y con unos contenidos no muy bien acotados, no tanto debido a su juventud, como a las diferentes interpretaciones que ha recibido, y que sin duda seguirá recibiendo...” y agregan que “será difícil que alguna (definición) resulte plenamente satisfactoria”. (Jaume Font y Pujadas, 2014: pág. 11)

Finalmente, el cuarto autor, en referencia a la definición de ordenación del territorio dice que “expresa un concepto muy amplio, difícil de reducir a los términos de una definición precisa, que se aplica de diferente manera según quien las utilice” (Gómez Orea, 2013: pág.40).

---

<sup>258</sup> Los siete países del estudio son Alemania, Suiza, Italia, Portugal, Holanda, Reino Unido y Francia. En *Política de Ordenación del Territorio en Europa*, Hildenbrand A., Sevilla, 2002.

Ahora bien, las críticas a la poca claridad en las definiciones de la ordenación del territorio, surgen como respuesta a los distintos intentos por conceptualizar una nueva herramienta que se prevé útil en la construcción de nuevos acercamiento a los estudios sobre territorio. Y, es aquí donde conectamos con el segundo grupo que asumen la amplitud semántica como una característica particular del concepto.

Si retomamos a J. Allende (1989), citado por Jaume Font y Pujadas en 2014, este dice que el “confusionismo” que producían las definiciones se puede solucionar mediante un nuevo abordaje en su perspectiva, específicamente propone que el ordenamiento territorial sea visto como “un corte transversal” que afecta a todas las actuaciones públicas, dándoles un tratamiento integrado. (pág.11). Por otra parte, también Hildenbrand (2002) destaca el carácter horizontal que da como resultado el “carácter interdisciplinario” de la ordenación del territorio.

Ahora bien, a pesar de que J. Allende lo menciona a finales de la década de los 80, ya en 1969 G. Sáenz de Buruaga incorporaba el concepto de interdisciplinariedad como elemento característico de la ordenación del territorio. En una publicación “pionera” en España, según Jaume Font y Pujadas (2014), Buruaga define la ordenación del territorio como: “el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional, y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbano con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales.” (pág.11)

De la definición de Buruaga podemos deducir la interacción de las disciplinas que tienen algún interés en temas territoriales. El autor nos propone que el ejercicio prospectivo es el elemento central de este nuevo interés, sobre todo dirigido hacia la creación del conocimiento de los espacios regionales y de sus núcleos urbanos. Ahora bien, la prospectiva, los espacios regionales y los núcleos urbanos son elementos centrales en las actuaciones de disciplinas anteriores como el planeamiento regional y el urbanismo moderno. De tal forma, que podríamos entender que la ordenación del territorio se visualizaba, en un principio, como una herramienta que permite mejorar las actuaciones de estas disciplinas, situándola en un espacio colaborador con ellas.

La importancia de la definición de Buruaga radica en que, según Jaume Font y Pujadas, logra ser pionera en ésta materia en España. Es una definición que refleja la dualidad de

“existencia/no existencia” de la ordenación del territorio, como un punto de partida débil condicionado por la existencia de otras disciplinas que trabajan con anterioridad el tema. Y, resuelve los aspectos negativos de la amplitud semántica mediante el reconocimiento de la interdisciplinariedad de la práctica.

La segunda definición, es la que nos entrega la Carta Europea para la Ordenación del Territorio<sup>259</sup> en el año 1983, y nos dice que la ordenación del territorio es: “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.” (Jaume Font y Pujadas, 2014: pág. 11)

Esta definición resuelve la amplitud semántica incorporando todos los ámbitos de actuación de las políticas públicas. Además reconoce la práctica, la teoría y la política como elementos rectores de la nueva disciplina bajo una perspectiva “interdisciplinar y global”.

Según Jaume Font y Pujadas (2014) la definición de la CEOT es la definición que más se ha difundido hasta el momento y que tiende a ser la más aceptada. Según Galiana y Vinuesa (2010) la definición de la CEOT es la definición que contiene la “conceptualización más completa y la que mejor sintetiza esta actividad” (pág. 24). Y, según Hildenbrand (2002) respecto a los contenidos de los conceptos y objetivos de la definición de la CEOT “son un punto de referencia habitual en los preámbulos o exposiciones de motivos de muchas leyes de ordenación del territorio”<sup>260</sup>. (pág. 214)

La definición de la CEOT permite un giro radical en la forma de entender el concepto de ordenación del territorio, ya que lo que en un principio Buruaga definía como un “estudio interdisciplinar” de las transformaciones del espacio, posteriormente con la CEOT se transforma en “la expresión espacial” de las políticas del Estado con incidencia territorial.

---

<sup>259</sup> En adelante CEOT.

<sup>260</sup> El autor menciona específicamente la ley 1/1994 de la CA de Andalucía y la ley 10/1995 de la CA de Galicia.

Como primera consecuencia, la definición de la CEOT permite establecer como carácter particular de la materia la relación directa que tiene la acción de ordenar el territorio con el desarrollo del espacio. De tal forma, que más allá de la función instrumental como elemento colaborador con otras disciplinas, la ordenación del territorio se posiciona como un elemento imprescindible para el desarrollo, con una gran carga ideológica (Jaume Font y Pujadas, 2014)

Como segunda consecuencia, la definición de la CEOT permite establecer por primera vez el carácter disciplinar de la ordenación del territorio, generando un nuevo hilo conductor entre todas las investigaciones que se realizan sobre el territorio, permitiendo así la incorporación de nuevos conceptos como es el caso del “desarrollo sostenible”. El estatus científico ha permitido la creciente colaboración entre el mundo académico y el mundo de las políticas públicas, canalizando las inquietudes sociales de muchos investigadores que ven en dicho puente un aporte importante a la sociedad.

En este punto es importante destacar que Jaume Font y Pujadas (2014) remarcan la importancia de la ideología y el conjunto de disciplinas científicas como elementos externos que tienen una especial incidencia sobre la ordenación del territorio, sobre todo desde los aportes de la “teoría sustantiva”. Sin embargo, se entiende por experiencia que la ideología, finalmente, puede tener un papel más relevante que las disciplinas científicas, ya que la ordenación del territorio se encuentra determinada por un cúmulo de decisiones políticas.

Respecto a la importancia de la ideología, Galiana y Vinuesa nos dicen que la dimensión política que se establece en la triple dimensión de la ordenación del territorio como política pública, ya sea — la política, la administrativa y la técnica — es la que establece el papel fundamental de la “acción pública” en la “configuración del territorio”<sup>261</sup>. (2010: pág. 29)

Aun así, y a pesar de la importancia de dimensión política, Jaume Font y Pujadas (2014) destacan la importancia de ambos “elementos externos” —ideología y teoría sustantiva — ya que juegan un rol fundamental en el ámbito de la ordenación del territorio.

---

<sup>261</sup> Los autores dicen que la acción pública se desarrolla mediante dos tipos de planeamiento, el estratégico (UE) que determina las grandes opciones de futuro y el normativo (CCAA) que determina los criterios de localización. Y que estos hacen viable el modelo territorial a seguir. (Galiana y Vinuesa, 2010: pág.29)

Finalmente, la definición de la CEOT establece como elemento fundamental de la ordenación del territorio la idea del “concepto rector”, cuestión que permite que los objetivos que se persiguen respondan a un concierto ideológico anteriormente consensuado. De tal forma, que la ordenación del territorio se transformaría así en una constante práctica democrática en el territorio, cuestión muy importante en nuestros tiempo.

Ahora bien, no debemos olvidar que en la difusión de ésta última definición ha influido la capacidad de la Unión Europea para institucionalizar un aspecto que desde su propia perspectiva es fundamental para el desarrollo, coherente a las políticas de equidad que se divulgaron y luego trabajaron a partir de la década del noventa en todos los países de la Unión. Por tanto, la institucionalización del concepto de ordenación del territorio, específicamente en el ámbito de las políticas públicas para el desarrollo sostenible<sup>262</sup>, contiene una importante carga ideológica en el impulso dado por la Unión a ésta materia.

La ordenación del territorio como elemento de coordinación supranacional cobra importancia, a nivel comunitario, a partir de la entrada en vigor de la reforma de los Fondos Estructurales, enero de 1989. Según Hildenbrand, es a partir de esta fecha en donde “se observa una creciente conciencia en las instancias comunitarias de que, debido a las implicaciones territoriales de los profundos cambios económicos, sociales y políticos de Europa, y a nivel mundial” (2002: pág. 223) es necesario un sistema de coordinación y sobre todo de elaboración de una concepción de ordenamiento territorial.

Sin embargo, a pesar del impulso dado a la ordenación del territorio “desde abajo” con los procesos de descentralización de las administraciones y “desde arriba” con el tratado de la UE de 1992 y los Fondos de Cohesión Económica y Social, en 1995, más de una década después de la CEOT, Florencio Zoido menciona la necesidad de concretar lo que se entiende por ordenación del territorio. En este sentido el autor dice que “es preciso hacer un definitivo esfuerzo para asentar conceptual, metodológica y políticamente esta función pública. Aunque la semántica de la expresión ordenación del territorio esté abierta a contenidos muy amplios y aplicaciones en todas las escalas espaciales.” (1995, en prólogo de Hildenbrand, 2002: pág. 25)

---

<sup>262</sup> “En 1994 los ministros de Ordenación Territorial y Medio Ambiente de la Unión Europea acuerdan por unanimidad “reclamar una política de ordenación territorial como instrumento básico para alcanzar el Desarrollo Sostenible””. (Gómez Orea, 2013: pág. 53)

Al igual que muchas disciplinas científicas, la ordenación del territorio ha ido evolucionando hacia la búsqueda de un espacio en donde la ciencia y la praxis en conjunto puedan realizar un verdadero aporte a la sociedad. Y sin lugar a dudas, es en esta búsqueda donde las condiciones de contexto han permitido que la ordenación del territorio como práctica se consolide al alero de los Estados de Bienestar europeos y sobre todo bajo el impulso de la Unión Europea como catalizadora de políticas de acción con un fuerte impacto en el territorio.

Sin embargo, a pesar de este impulso por institucionalizar el concepto, sigue existiendo una permanente tensión entre el cuerpo teórico y la práctica de la ordenación del territorio. Jaume Font y Pujadas (2014) destacaban una cita de Zoido<sup>263</sup> donde se refería a la distancia que existe entre ambas, por un lado, el cuerpo teórico continúa aceptando la amplitud semántica y, por el otro, la práctica tiende a consolidarse como política de planificación física.

Por tanto, en un contexto europeo de importante incremento de políticas públicas con base en políticas de ordenación del territorio, en donde la Unión Europea impulsa normas, planes y programas en este ámbito, donde se crean herramientas como la CEOT y la Estrategia Territorial Europea de 1999<sup>264</sup>, y en donde la práctica tiende a consolidarse como política de planificación física, es finalmente, donde se producen las circunstancias objetivas que “reclaman el reforzamiento teórico y de las aplicaciones de la ordenación del territorio”. (Zoido, 1995, en prólogo de Hildenbrand: pág. 25)

Entonces, podemos entender que la tendencia hacia la planificación física de la práctica de ordenación del territorio deja fuera todas las expectativas que se han generado en torno a la nueva disciplina, por tanto, es necesario consolidar el cuerpo teórico para redireccionar su práctica. Sin embargo, la amplitud semántica, en este sentido, se transformaría en un impedimento, ya que no permite descartar usos.

---

<sup>263</sup> “Aunque la semántica de la expresión ordenación del territorio está abierta contenidos muy amplios y aplicaciones en todas las escalas espaciales, la evolución real va consolidándola como una política de planificación física, referida a los hechos a los que se confiere valor estructurante en territorios de ámbito regional y comarcal” (Zoido 1995, en prólogo de Hildenbrand, 2002: pág. 25)

<sup>264</sup> La Estrategia Territorial Europea, en adelante ETE, aunque surge después de las críticas que se mencionan de Jaume Font y Pujadas de 2014, sigue con la institucionalización del concepto, ya que cumple una función estratégica que influye, según Galiana y Vinuesa, en “los discurso político que se desarrollarán en los ámbitos nacionales y fundamentalmente, regionales” de la Unión. (2010:pág. 31)

Con todo, Gómez Orea menciona que los “planes de ordenación del territorio integran la planificación socioeconómica con la física en una determinada unidad geográfica” (2013: pág.41) con carácter horizontal que permite que se diferencie de la planificación sectorial, del urbanismo (ámbito inferior) y de la planificación económica (ámbito superior).

Ahora bien, en esta pugna de intereses por redireccionar la práctica de la ordenación del territorio Jaume Font y Pujadas (2014) dicen “que el territorio no es patrimonio de ninguna disciplina científica ni de ningún campo profesional” (pág. 26). Sin embargo, Gómez Orea (2013) insiste en la crítica del aspecto “interdisciplinar” de la ordenación del territorio y dice: “el carácter interdisciplinar de la ordenación y la relativa imprecisión de su significado, faculta interpretaciones parciales, frecuentemente interesadas, según campos de conocimiento que intervienen en ella.” (pág.36)

Como consecuencia de la poca claridad que sigue existiendo en los contenidos de las definiciones, Jaume Font y Pujadas (2014) proponen ver la ordenación del territorio como “el resultado de las acciones emprendidas por el hombre para adaptar o acondicionar el territorio de cara a la resolución adecuada de sus múltiples necesidades”. (pág.14) En un intento de volver a las cuestiones genéricas del concepto.

Sin embargo, la crítica al concepto no sólo se concentra en las cuestiones de amplitud semántica e interdisciplinariedad. Fernando Cordero (2013) en el prólogo del libro de Gómez Orea (2013) reclama que se debe “lograr finalmente, que la planificación social y económica se integren con la planificación ambiental en la planificación territorial.” De esta forma, la ordenación del territorio se haría cargo de las cuestiones que tienen que ver con la calidad de vida de las personas y con logros en el desarrollo. (pág. 25)

Es evidente que la ordenación del territorio genera grandes resistencias en torno a las intervenciones con consecuencias en el ámbito de la economía. Sin embargo, Hildenbrand (2002) dice que la ordenación del territorio es necesaria porque habitualmente “las decisiones de localización tomadas por agentes privados, no conducen al interés general (...) existen bienes colectivos que requieren una gestión eficaz, sin precio de mercado (...) las decisiones de agentes externos generan efectos o costes sociales espaciales”. (pág.32)



Sin lugar a dudas, la ordenación del territorio contiene elementos estratégicos para el desarrollo de intereses particulares, y es en esta línea donde emerge el concepto de una “nueva cultura del territorio”, que según Galiana y Vinuesa (2010) es producto de la influencia en el discurso político de la Unión Europea. La importancia de esta “nueva cultura del territorio” se sostiene en tres aspectos fundamentales, estos son: la dimensión geopolítica, el componente funcional y la búsqueda de nuevas formas de cooperación.

La dimensión geopolítica incorpora los principios de equilibrio y equidad entre las regiones. El componente funcional incorpora los flujos y los nodos entre los lugares (regiones, ciudades) con el fin de plantear “un orden más eficiente partiendo del respeto a sus elementos de identidad”. Y, finalmente, la búsqueda de nuevas formas de cooperación, permite la participación de todos los estamentos de la sociedad para dar viabilidad al establecimiento de estrategias espaciales de desarrollo. (Galiana y Vinuesa, 2010: pág. 30)

En definitiva, podríamos pensar que quizás las expectativas sobre esta nueva disciplina son muy elevadas considerando el grado de acción real que tiene en el territorio. Por una parte, Hildenbrand menciona que las debilidades de la ordenación del territorio son: falta de carácter netamente inversor, horizonte temporal a mediano y largo plazo, ausencia de grupos de presión específicos para la ordenación del territorio” (2002: pág. 35). Por otra parte, Gómez Orea plantea que la ordenación del territorio se enfrenta a las consecuencias del actual sistema de desarrollo, que tiene características globales y de deslocalización<sup>265</sup>y, que por tanto, debe saber resolver los conflictos y los grandes paradigmas sociales que existen en el presente. (2013: pág.46)

Para finalizar, debido a la gran producción de definiciones sobre el concepto de ordenación del territorio los autores Jaume Font y Pujadas (2014), Galiana y Vinuesa (2010) y Gómez Orea (2013) han realizado agrupaciones por aspectos que se repiten y que ellos consideran importantes.

---

<sup>265</sup> Menciona a la luz de este problema, los grandes desequilibrios a los cuales debe enfrentar la Ordenación del territorio, estos son: “desequilibrio territorial, desintegración espacial, desvertebración social, disfuncionalidad entre actividades, inaccesibilidad al territorio, mezcla y superposición desordenada de usos, exposición a riesgos naturales, despilfarro de recursos territoriales, degradación de ecosistemas y marco inadecuado para la calidad de vida” (Gómez Orea, 2013: pág. 34)

Para Jaume Font y Pujadas (2014) en las definiciones de ordenación del territorio se pueden identificar cuatro aspectos que se repiten en ellas, a saber: el carácter público, la escala de la planeación, si es planificación física o desarrollo económico regional y, el carácter científico, técnico o político. (ver tabla 5.1)

Tabla 5.1: Elementos comunes en las definiciones de Ordenación del Territorio, Font y Pujadas.

Carácter público	La escala	Plan. física o desarrollo económico regional	El carácter científico, técnico o político
Este determina finalmente el carácter regulador de las administraciones públicas sobre la ocupación del territorio por parte de los agentes privados.	En ésta se discute el ámbito regional o subregional de ordenación del territorio, pero finalmente se propone una visión globalizadora que integra todas las actuaciones de carácter público con incidencia en el territorio <sup>266</sup> . Los autores aclaran que de acuerdo a la experiencia en España, las escalas de la ordenación están adscritas históricamente al planeamiento urbano como vínculos de cooperación entre ambas.	La disyuntiva entre planificación física o desarrollo económico regional: los autores reconocen la existencia de dos concepciones que hacen que el ordenamiento territorial tenga fronteras imprecisas con otras materias como los objetivos de las políticas de planeamiento regional o planeamiento urbanístico. <sup>267</sup>	La predominancia de una u otra de las concepciones mediante un ejemplo donde define la planeación, la práctica y la gestión <sup>268</sup> . Aunque luego aclaran que no están de acuerdo en dicha separación ya que los elementos externos como la doctrina o la teoría sustantiva (aportes de las distintas disciplinas) tienen un factor determinante en la disciplina, transversal a las anteriores.

Fuente: elaboración propia a partir de las definiciones en el libro de Font y Pujadas, 2014, pag.15.

Para Galiana y Vinuesa (2010) las definiciones de ordenación del territorio se pueden agrupar según sean los conceptos a los cuáles estén asociadas. En este caso en concreto, los autores identifican en cada definición el sentido que en ella predomina, como por ejemplo, aquellas orientadas al sentido dado por la CEOT de 1983, o aquellas que emanan de distintos cuerpos legales, como de las leyes de ordenación de las CCAA.

Además mencionan definiciones que se asocian a otras disciplinas que también trabajan el territorio, como por ejemplo el urbanismo o el planeamiento regional y, finalmente, mencionan las definiciones asociadas a esta nueva idea de ordenación del territorio mucho más integral y compleja. (ver tabla 5.2)

<sup>266</sup> “En este libro se considerará que cualquiera escala geográfica que implique la intervención pública es ya una escala propia de la ordenación del territorio, por tanto, no se entenderá la ordenación del territorio y el urbanismo como dos campos de intervención independientes e inconexos, sino que se considerará la ordenación de ámbitos regionales/ subregionales y la ordenación del espacio urbano como dos etapas estrechamente asociadas entre sí dentro de la secuencia general de ordenación territorial” (Jaume Font y Pujadas, 2014: pág. 21)

<sup>267</sup> Finalmente predomina la *planificación física de ámbito regional o subregional*, sobre todo en el sentido que le dan las leyes de ordenación del territorio de las CCAA y, el *conjunto de políticas y planificaciones de incidencia territorial*. (Ibíd.)

<sup>268</sup> J.M. Barragán (1993) entiende “la *ordenación del territorio* como una disciplina científica, el estudio o análisis del territorio, mientras que la *planificación* sería la actividad práctica, y la combinación de las dos permitiría la *gestión del territorio*”. (Jaume Font y Pujadas, 2014: pág. 16)

Tabla 5.2: Clasificación de definiciones de Ordenación del Territorio, Galiana y Vinuesa (2010).

Asociadas a la CEOT	Asociadas a textos legales	Asociadas a la cultura urbanística	Asociadas al planeamiento regional	Asociadas al nuevo equilibrio territorial de la OT
<p>Fernando Terán (1984) “una respuesta a unos problemas de ocupación y de utilización del espacio en relación con el uso y distribución de los recursos disponibles, con la intención de corregir aquellos problemas y de optimizar racionalmente ese uso y esa distribución de recursos” (pag.25)</p> <p>Gómez Orea (1994) “Conceptualmente la ordenación del territorio es la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad...la ordenación del territorio, cuyo origen responde a un intento de integrar la planificación socioeconómica con la planificación física, procura la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad. Trata de superar la parcialidad den enfoque temático en la planificación sectorial y la reducida escala espacial en el planeamiento municipal” (pag.25)</p>	<p>La ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid (1984), en su artículo 2, dice “...se entiende por ordenación del territorio el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y programas que orientan y regulen las actuaciones y procesos de asentamientos sobre el territorio de la comunidad de Madrid”.</p> <p>Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid (1995), artículo 13 “La Ordenación del Territorio es una función pública de gobierno del territorio para la organización racional y equilibrada de su utilización y, en general, de los recursos naturales que propicien la cohesión e integración social de la Comunidad de Madrid. (pag.25)</p>	<p>Luis Racionero (1978) “así como la arquitectura es la ordenación del espacio interno, el urbanismo es la ordenación del espacio externo. Hoy día para ordenar el espacio externo dentro de la ciudad, es necesario, además, ordenar las ciudades en el espacio. En esto consiste la Ordenación del Territorio. Aunque el planeamiento territorial comprenda otros elementos infraestructurales y ecológicos, las ciudades son el elemento principal que estructura el territorio” (pag.25)</p> <p>Sáenz de Buruaga (1969) “La Ordenación del Territorio es el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes con vistas a su integración en áreas supranacionales” (pag.26)</p>	<p>Emilio Murcia (1978) “una práctica social destinada a hacer frente a los problemas planteados por una ocupación y un uso desordenado del espacio, motivados por las condiciones en que se han llevado a cabo los procesos de industrialización y urbanización. (pag.26)</p> <p>Ridruejo (1983) “El acto de referir una estrategia socioeconómica a un espacio geográfico o territorio”, “las operaciones de ordenación del territorio... se formulan si excepción a partir del reconocimiento de un problema concreto; y naturalmente del convencimiento de que dicho problema es inseparable de su componente espacial o territorial” (pag.26)</p>	<p>Fernández Cavada (1984) “la ordenación del territorio constituye en el marco de los principios declarativos de la Constitución de 1978 uno de los problemas más importantes con que se enfrenta el Estado y las Comunidades Autónomas” (pág. 27)</p> <p>Emilio Larrodera (1984) “conjunto de acciones esencialmente de carácter público destinadas a conseguir, en un territorio definido, la óptima utilización de sus propios recursos y de los recursos ajenos que les sean atribuidos, para que su población pueda desarrollar plenamente sus actividades, en forma equilibrada con su propio marco natural y ambiental, así como con otros territorios integrados en unidades solidarias de ámbito superior” (pág. 27)</p> <p style="text-align: center;"><u>Coordinar las territorializaciones</u></p> <p>Roccatagliata (1995) “la ordenación del territorio no es otra cosa que materializar, en el espacio geográfico, los objetivos permanentes de la nación”, “la ordenación del territorio es una experiencia compartida entre el gobierno nacional, las provincias y los gobiernos locales” (pag.27)</p>

Fuente: elaboración propia a partir de las definiciones presentadas por Galiana y Vinuesa, 2010, páginas 25 a la 28.

Para terminar, Domingo Gómez Orea (2013) identifica en una primera clasificación de definiciones aquellos aspectos que son esenciales para la determinación de los sistemas territoriales, a saber: las actividades humanas, el espacio donde se ubican dichas actividades y el sistema que se produce entre las actividades humanas y el espacio donde se localizan. (ver tabla 5.3)

Luego, realiza una segunda agrupación que responde a las grandes tendencias en el ámbito de las interpretaciones que se hacen del concepto de ordenación del territorio, según sean los intereses de quienes las aplican, vinculado al concepto de interdisciplinariedad que el autor critica, ya sea, el conservacionismo, el urbanismo, el participacionismo, entre otros. (ver tabla 5.4)

Finalmente, concluye la clasificación con definiciones que sintetizan algunos aspectos parciales de las definiciones, como por ejemplo:

- a) Conceptualmente “*la Ordenación territorial es la Construcción planificada del sistema territorial hacia un futuro definido en un horizonte temporal indefinido.*”
- b) Como función pública “*de carácter integral, que corta transversalmente a todos los componentes del sistema territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria.*; y,
- c) se hace operativa mediante “*un sistema coherentes de planes (...) que se ejecutan en ciclos sucesivos de tres fases: diagnóstico, planificación y gestión, cuyo impulso (...) corresponde a la institución responsable de la Administración Pública, y requiere una aproximación científicotécnica, la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos.*” (pág. 46)

Sólo me queda agregar que la búsqueda de una definición única en temas tan apegados a procesos dinámicos, como es la ordenación del territorio, es una tarea absolutamente infructuosa. De ahí que estas agrupaciones, finalmente, interpreten mejor la realidad de la ordenación del territorio en este largo recorrido conceptual.

Tabla 5.3: Definiciones de Ordenación del territorio según elementos del sistema territorial y concepto de multidisciplinariedad de Gómez Orea.

DEFINICIONES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO según tres ELEMENTOS COMUNES del SISTEMA TERRITORIAL,  
Domingo Gómez Orea (2013)

Las actividades humanas - El espacio en qué se ubican - El sistema que producen entre las actividades humanas y el espacio en que se ubican

<p>Sentencia 77/84 del tribunal Constitucional Español “La ordenación del territorio tiene por objeto (...) la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial”.</p>	<p>Ley Cántabra en materia de Ordenación del Territorio “La ordenación del territorio es el conjunto de criterios, normas y planes que regulan las actividades y asentamientos sobre el territorio con el fin de conseguir una adecuada relación entre el territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras.”</p>	<p>Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía “Una función pública de la Administración destinada a establecer una configuración física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad. Sus objetivos son la articulación territorial interna y externa de la Comunidad Autónoma y la distribución geográfica de las actividades y usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades territoriales y la protección de la naturaleza; y ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónoma, su desarrollo equilibrado y el bienestar de sus habitantes.</p>	<p>Sáenz de Buruaga, 1980 “La ordenación del territorio es un concepto... llamado a ser un reflejo palpable del grado de eficacia y equidad adquirido por una determinada sociedad.</p>	<p>Gómez Orea “El sistema territorial construido puede interpretarse como la proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad: la expresión física y perceptible de los conflictos que en ella se dan, el reflejo de los cambios que se producen en el estilo de desarrollo y, en suma, en la escala de valores sociales; de tal manera que estrategias distintas de desarrollo llevan a modelos territoriales diferentes.</p>	<p>CEOT “La expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último la utilización racional del territorio” “Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un principio rector.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaboración propia a partir de las definiciones expuestas por Domingo Gómez Orea, 2013: págs. 40-41.

Tabla 5.4: DIFERENTES PERSPECTIVAS (interpretaciones) DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, vinculado al carácter de interdisciplinariedad según Gómez Orea.

<p>Conservacionismo Focalizado en la planeación física de los elementos del territorio vinculando localización y regulación de las actividades, no busca concertar.</p>	<p>Urbanismo La planeación dirigida al segmento de la ciudad, se centra sobre todo en la clasificación del suelo. En contraposición esté el ruralismo que se ha focalizado sobre todo en el aspecto de la producción de las zonas rurales.</p>	<p>Participacionismo Focaliza el sistema territorial desde lo social con la población como principal actor de la planeación.</p>	<p>Economicismo Se focaliza en la prosperidad económica del sistema territorial a la luz de la ciencia regional, localización espacial de las inversiones.</p>	<p>Infraestructuralismo Se focaliza en las infraestructuras de transporte induciendo la localización de las actividades.</p>	<p>Legalismo Se focaliza sólo en lo normativo como impulsor de las transformaciones en el territorio.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaboración propia a partir de las definiciones expuestas por Domingo Gómez Orea, 2013: págs. 42-45

## **5.2 Equidad territorial como objetivo de la ordenación del territorio.**

### *5.2.1 Equidad versus desigualdad*

El resultado de las experiencias neoliberales en América Latina nos dan razones de sobra para entender la importancia de la solidaridad, la cohesión social o la equidad en países con economías de libre mercado. En el caso de España, si bien no es el mismo caso, el declive de las expectativas económicas, junto con el deterioro de los mecanismos democráticos y los alarmantes cambios en la distribución de la riqueza, todo producto de la crisis económica desencadenada en el año 2008, nos plantean nuevos escenarios sociales en donde la equidad renueva su importancia.

Actualmente, en gobiernos de democracias modernas, predomina la idea de que es absolutamente incompatible la existencia de democracia y desigualdades, donde éstas últimas son vistas como injustas y evitables y que sólo conducen a problemas sociales como la pobreza o la degradación humana, sobre todo en el ámbito de la justicia social.

Como primera cuestión, es necesario destacar que cuando hablamos de desigualdades, como dice Salvat (2002) no nos referimos a aquellas “que provienen de las naturales diferencias entre personas” (pág. 11) sino a las desigualdades cuyo origen encontramos en “un determinado modo de organizar la vida en común y repartir las cargas, derechos, deberes, privilegios, rentas, posibilidades, etc., en una sociedad y momento histórico dado” (Ibíd.) Es importante éste punto, porque habitualmente las voces discordantes respecto a la gravedad de las desigualdades acuden al argumento de la aceptación de las diferencias como base en las existencia de ellas.

Desde el mundo académico, ya sea desde disciplinas como la geografía, la sociología o la economía, se cuenta con una larga tradición en el estudio de las desigualdades. El quehacer científico también ha alimentado las bases de las políticas públicas vinculadas al desarrollo del territorio, con importantes avances en temas de equidad. Así por ejemplo la ciencia regional, la planeación o la ordenación del territorio cuentan con importantes herramientas para ello<sup>269</sup>.

Ahora bien, según Jaume Font y Pujadas (2014) históricamente ha sido en la ciencia regional donde ha predominado el principio de equidad territorial, los autores dicen que

---

<sup>269</sup> Un ejemplo claro son los planes de desarrollo territorial de la ciencia regional.

“sin este principio básico, la situación resultante dependería exclusivamente de las fuerzas del mercado y no se considerarían las disparidades interterritoriales, ni la desertización progresiva de muchas áreas, como problemas territoriales a los que conceder atención y a los cuales aplicar medidas de políticas regionales correctoras”. (pág.77)

Pero ¿qué es la equidad territorial?, según Alain Reynaud la equidad territorial “surge de la necesidad de distribuir de la forma más equitativa los bienes sociales de una sociedad determinada” (Musset, 2010: pág.210). De ahí se ha extendido la idea de que la equidad territorial es la expresión espacial de la justicia social, que en el caso concreto de Europa, vendría a ser la dimensión espacial de todas aquellas actuaciones de la política regional tanto de la Unión Europea como de los gobiernos de cada país.

Por tanto, la justicia socio-espacial sería “el conjunto de medios utilizados por los poderes públicos para atenuar las desigualdades entre clases socio-espaciales” (Ibid), dirigidos a dos ámbitos fundamentales, primero, hacia la igualdad de oportunidades en donde todos deben pertenecer a una similar estructura económica y dotación de equipamiento comunitario. Y, segundo, a la igualdad de acceso al sistema económico y al equipamiento comunitario.

Pero es Bernard Bret quien concretamente en los últimos años aportó la noción de “equidad territorial” a la geografía (Ibid: pág.212). Noción que se encuentra muy conectada a las ideas de Reynaud sobre igualdad/desigualdad. Para Bret la equidad territorial se define como “la dimensión espacial de la justicia social y designa una configuración geográfica donde todos tienen aseguradas las mismas condiciones de acceso a los servicios públicos, empleo y otras características de la vida en sociedad”. (2004)

Hasta aquí podemos ver como en el concepto de “equidad territorial” ha predominado la dimensión espacial de la justicia redistributiva, cuestión que para Musset (2010) limitaría el ámbito de acción de la equidad territorial, ya que no se trataría sólo de hacer justicia espacial sino de entender que se puede hacer “justicia social en el espacio” (Pirie, 1981 en Musset, 2010: pág. 212).

La exigencia de la justicia social en el espacio, según José Corraliza (1987), nos lleva a dos cuestiones fundamentales: primero, al tema de la participación en la toma de

decisiones sobre la planificación de la ciudad. Y, segundo, a la asignación de recursos desigual para favorecer las zonas con “más riesgo” y así tener “las perspectivas más favorables posibles”, todo ello a partir de las reflexiones de David Harvey. (pág.16).

Estas dos cuestiones afectarían al modelo de organización territorial de las ciudades, que según Corraliza es un “tema que ha sido prácticamente ignorado en la vida pública española, pero que, sin duda, tiene una gran trascendencia en la configuración de la ciudad y en la corrección de la desigualdad” (Ibid).

Sin lugar a dudas, existe una fuerte carga ética y moral respecto a los límites de la igualdad, la equidad o la justicia social y a pesar de que es difícil llegar a un consenso absoluto sobre lo qué se entiende por cada una de ellas, se puede afirmar que todas “descansan (...) en las visiones de sociedad, del poder y de personas, de los lazos sociales que esos intereses vehiculan” (Salvat, 2002: pág. 12).

Sobre la injusticia espacial, Bret nos menciona que “es necesario entender que la organización del «territorio», expresión espacial del hecho social, crea efectos de lugar que pueden consolidar, agravar o disminuir las injusticias sociales” (Bret, 2004). De tal forma, que una acción sobre un territorio determinado puede contribuir a la justicia entre personas, ya que existe un “lazo” entre la organización del territorio y la organización de las sociedades, por tanto, “es actuar sobre lo espacial para actuar sobre lo social”. Esto es fundamental para entender que la equidad territorial no es “la dimensión territorial de las políticas sociales” sino “la dimensión social de las políticas territoriales”. (Ibíd.)

Ahora bien, existen dos corrientes ideológicas que han dominado el ámbito de las discusiones sobre equidad. Por una parte, está la corriente utilitarista en donde podemos encontrar planteamientos como los de Smith (Jaume Font y Pujadas, 2014) que plantea la cuestión del dilema entre equidad y eficacia. Según Smith se pueden dar cuatro situaciones respecto a la equidad: primero, que maximicemos la eficiencia y nos desentendamos de la equidad territorial; segundo, que fijemos unos mínimos por debajo de los cuales no se pueda caer; tercero, que no permitamos una divergencia mayor a la que ya existe y; cuarto, favorecer la convergencia.

Por otra parte, en contraposición a la teoría utilitarista del liberalismo sobre equidad y eficacia, surge la teoría de la Justicia Social de Rawls. Según Salvat esta teoría es



“superior a los planteamientos de Hume, Adam Smith, Benthamy Mill, llevando a un nivel más elevado de abstracción las tesis de Locke, Rousseau y Kant” (2002: pág.40) en ella se plantean la cuestión de los umbrales mínimos aceptables en dotación para conseguir la equidad.

Para Salvat (2002) la teoría utilitarista de la justicia social, que surge de la relación entre coste /beneficio de las acciones, representa un peligro para la sociedad, ya que a partir de ella se podrían llegar a justificar acciones personales o institucionales que se encuentran en el límite, según el autor “podría llegarse incluso a justificar el sacrificio de cierto grupo de individuos si ello permite maximizar el bien global o lo que se entienda por tal en un momento dado”. (pág.40).

Los problemas morales surgen inevitablemente cuando la escasez de recursos aumenta el conflicto entre los diversos intereses humanos. Por ello, para Rawl, el punto de partida necesariamente debe considerar como “prioridad absoluta” la justicia, y esta debe estar por sobre los criterios de eficacia o estabilidad de las instituciones (Salvat, 2002: pág.42). En este escenario, es fundamental que ante un contexto de escasos recursos exista un sistema de cooperación que permita el reparto equitativo de bienes, beneficios, esfuerzos y cargas.

Para David Harvey la justicia social consiste en la aplicación “de los principio de justicia a conflictos que surgen de la necesidad de la cooperación social al buscar una mejora individual” mediante el principio de “maximización”, este principio implica que “que las posibilidades para los territorios menos aventajados sean lo más favorables posibles” (Ibid: pág.211).

Con todo, en términos de Rawls “el problema fundamental de una teoría de la justicia reside así en la necesidad de buscar los principios más adecuados para realizar la libertad y la igualdad, una vez que la sociedad es concebida como un sistema de cooperación entre personas libres e iguales” (en Salvat, 2002: pág.43), estos principios para Rawls serían: primero, que “toda persona debe tener un igual derecho al más extenso sistema total de libertades básicas iguales, compatible con un sistema igual similar de libertad para todos” y, segundo, que “las desigualdades sociales y económicas deben estar ordenadas de tal forma que ambas estén a) dirigidas hacia el mayor beneficio del menos aventajado, compatible con el principio del justo ahorro, y

b) vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todos bajo las condiciones de una equitativa igualdad de oportunidades”. (Rawl, 1971 citado por Salvat, 2002: pág. 46).

En esta última línea, son interesante las experiencias en América Latina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante CEPAL). En el informe del año 2000 se recoge esta nueva dimensión de la equidad y se extiende la idea de desarrollo de políticas hacia lo que ellos denominan los “activos simbólicos”, entre los que estarían el conocimiento, las destrezas útiles y la calidad de vida. Todos ellos contribuirían a una mejor distribución, en el futuro, de los activos materiales como los bienes y servicios.

En este sentido, la educación y la salud se transformarían en elementos esenciales para la futura equidad. Es una apertura que permite aplicar medidas correctivas sobre todo en el plano de la desigualdad en todos los ámbitos de la vida social, como se menciona en el informe se debe trabajar en “igualdad de oportunidades al inicio y en las trayectorias de los ciclos educativos y de empleo; con la igualdad de oportunidades para acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a los estilos de vida saludable, y con la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información y a redes de apoyo social y de otra índole”. (CEPAL, 2000: pág. 168)

La igualdad de oportunidades también es uno de los temas que viene trabajando desde hace algunos años el Programa de las Naciones para el Desarrollo (en adelante PNUD) en América Latina<sup>270</sup>. En estos trabajos, si bien el tema central es el desarrollo humano, la conexión con las políticas públicas plantea el tema de la equidad, y este es entendido como un concepto multidimensional que abarca desde la distribución del ingreso, el acceso a la educación, el acceso a salud, hasta la cultura o la conservación del medio ambiente, entre otros. Por tanto, se tiende hacia una “equidad social” para lograr el acceso equitativo de las personas a las oportunidades.

Con todo, sólo nos queda decir que la equidad territorial sigue siendo uno de los pilares fundamentales de toda política pública. Sin embargo, no debemos olvidar que existen limitaciones que son propias a las actuaciones de éste ámbito, sobre todo los que buscan intervenir en el contexto directo de las personas. Además, debemos considerar que en

---

<sup>270</sup> Para conocer algunas experiencias se puede ver el Informe sobre “Desarrollo Humano y Equidad en Cuba, 1999”. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/cuba\\_1999\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/cuba_1999_sp.pdf) o el informe sobre el “Índice de Desarrollo Humano Territorial, Cuba 2008”.

las experiencias de equidad influyen de manera directa los recursos con que cuente el Estado, y no me refiero sólo a los económicos.

Para terminar sólo me queda agregar que en sociedades modernas como las nuestras, siempre es más fácil solucionar las inequidades que las desigualdades, incluso se podrían llegar a corregir todas inequidades, pero no las desigualdades, porque las políticas de equidad no interfieren directamente en los modos de producción y en la apropiación de capital productivo. Sin embargo, la ordenación del territorio se perfila como una de las herramientas públicas más efectivas para contribuir a mejorar el contexto de las personas, cuestión fundamental para contrarrestar las desigualdades.

### *5.2.2 Principio de equidad territorial*

Primero que todo, quisiera destacar que la igualdad y la equidad son dos principios éticos distintos y “que no pueden ser asimilados el uno al otro ni suplantados entre sí” (CEPAL, 2000: pág. 168). En la práctica la equidad, a pesar de su multidimensionalidad, se entiende como la “igualdad de oportunidades individuales para la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas o aspiraciones definidas socialmente” y la igualdad se refiere “a la distancia entre grupos sociales respecto del poder y la riqueza”. (MIDEPLAN; 2002, pág.6)

Por tanto, efectivamente las políticas públicas en general funcionan con esta idea de la equidad, que se centra en el manejo de los medios para “atenuar las desigualdades” (Bret, 2004), pero no para eliminarlas, ya que ello depende de variables en donde la administración pública simplemente no tiene competencias para intervenir. A pesar de ello, la ordenación del territorio, mediante la regulación en la distribución de actividades, aporta de manera significativa al reequilibrio territorial, con muchos matices respecto a la vocación social de este objetivo.

En el caso europeo, para alcanzar los objetivos de reequilibrio territorial, históricamente se han utilizado mecanismos de redistribución, como por ejemplo: los incentivos a la redistribución de actividades económicas, las políticas de infraestructura o las políticas de equipamiento colectivo. (Jaume Font y Pujadas, 2014: pág14) La emergencia de la figura del Estado de bienestar y de la Unión Europea ha facilitado, también, la opción de la equidad con estos fines de redistribución, ya que se entiende que esta es una cuestión de acceso a bienes y servicios, cercano a la corriente utilitarista del concepto.

Ahora bien, la integración de los países europeos en el conjunto comunitario ha develado las disparidades que existen entre territorios al interior de la Unión. Como consecuencia, se han realizado importantes esfuerzos por corregir dichas inequidades en el ámbito de la ordenación del territorio, como las directrices de la política de desarrollo territorial<sup>271</sup> y la implementación de la Estrategia Territorial Europea (en adelante ETE).

Esta última plantea un modelo de integración mediante políticas encaminadas a la cohesión económica y social, a la conservación de los recursos naturales y a la competitividad más equilibrada del territorio europeo, esta dice que “Las políticas de desarrollo territorial pretenden conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible de la Unión”<sup>272</sup>.

La ETE persigue la corrección del desarrollo territorial a nivel europeo, mediante la formación de “redes ciudades” que permitan mejorar las perspectivas económicas de las ciudades hacia un crecimiento sostenible más disperso, mejorando de esta forma la calidad de vida de las personas. Por tanto, se prevé la equidad territorial como una herramienta de configuración de un territorio policéntrico que evite la excesiva concentración de la riqueza y de población, mediante descentralización y desconcentración.

Dichos esfuerzos tienen como precedente el despliegue de la política regional comunitaria que emerge con la constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE) en el año 1957 — Tratado de Roma — y se pone en marcha con la aprobación de los Fondos de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975.

En una primera etapa, 1975 a 1979, los fondos se dirigen a cofinanciar las acciones de política regional de los estados miembro; en una segunda etapa, 1979-1988, ya un 5% de los fondos se dirigen a acciones específicas de la comunidad en política regional; finalmente, en una tercera etapa, desde 1988, con la creación del mercado único europeo se prevé que aumentarían las disparidades regionales, por tanto, se establece ya con la comunidad europea constituida, Tratado de Maastricht de 1993, los fondos

---

<sup>271</sup> Estas son tres: primero, el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad; segundo, la garantía de acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento y; tercero, el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y el patrimonio cultural. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf)

<sup>272</sup> Para un mayor detalle de puede revisar la Estrategia Territorial Europea (1999a) en [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf)

estructurales<sup>273/274</sup> y el fondo de cohesión<sup>275</sup>, del que España salió ampliamente beneficiado. (Jaume Font y Pujadas, 2014) (Hildenbrand, 2002)

La equidad en este caso se trabaja desde un nivel supranacional<sup>276</sup> y busca disminuir las disparidades que se producen al interior del territorio de la Unión. De tal forma que no es una política directa de un Estado, como sí son las experiencias de la CEPAL y el PNUD descritas antes, de hecho, la ETE funciona como un marco orientativo para la posterior aplicación de políticas sectoriales encaminadas a conseguir los objetivos planteados. Por tanto, su alcance depende en gran medida del grado de compromiso y gestión de cada Estado miembro, aunque también cuenta con las herramientas de incentivos económicos para facilitar el alcance de los objetivos.

Ahora bien, en el caso específico de España la equidad territorial se persigue mediante el principio de solidaridad<sup>277</sup> que se establece en el artículo 138 de la Constitución Española. Este principio se centra en las disparidades económicas entre Comunidades Autónomas, por tanto, mediante el Fondo de Compensación<sup>278</sup> que se establece en el artículo 158.2 también de la Constitución, se busca disminuir dichas disparidades. Sin embargo, es una herramienta extremadamente sensible a la voluntad política en la

---

<sup>273</sup> “existen cuatro Fondos principales para fomentar la cohesión económica y social. Son: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), la sección de orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Por lo que se refiere a los instrumentos de desarrollo territorial, destacan la iniciativa comunitaria INTERREG II C y las acciones piloto innovadoras realizadas al amparo del artículo 10 del FEDER” (ETE, 1999a: pág.83)

<sup>274</sup> Jaume Font y Pujadas (2014) mencionan a las iniciativas comunitarias como un hito importante en esta tercera etapa, aunque no cuenten con un gran porcentaje de los fondos estructurales, pero los temas fueron importantes, como el medio ambiente, cooperación transfronteriza, investigación, tecnología, desarrollo, reconversión zonas de carbón, entre otros.

<sup>275</sup> Con este fondo se financian tres tipos de proyectos: medioambientales, infraestructura de transporte y estudios con asistencia técnica.

<sup>276</sup> Política Regional de la Unión Europea.

<sup>277</sup> Artículo 138 “1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. 2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.” <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=137&fin=158&tipo=2>

<sup>278</sup> Artículo 158.2 “Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gasto de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso” <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=137&fin=158&tipo=2>

construcción de los índices<sup>279</sup> y en el reparto de los fondos, por ello es muy cuestionada desde los distintos gobiernos autonómicos.

Podríamos decir que los problemas de equidad a escala regional históricamente han sido abordados desde una perspectiva económica mediante la utilización de instrumentos de redistribución propuestos desde la política regional. Pero en el abordaje de los problemas de equidad desde una perspectiva del territorio predomina la implementación de planes sectoriales y urbanísticos. Por tanto, en la escala regional la planificación de carácter territorial ha tenido muy poca presencia, aunque esta tendencia ha ido cambiando en los últimos años (Jaume Font y Pujadas, 2014).

Según Jaume Font y Pujadas (2014: págs. 187-188) actualmente se pueden identificar al menos tres problemas en el territorio en donde la planeación sectorial y la urbanística tienen capacidades limitadas de gestión, y en donde se prevé que la planificación territorial aporte soluciones concretas, estos son:

- ✓ El crecimiento urbano y la formación de áreas metropolitanas.
- ✓ Los desequilibrios regionales o territoriales<sup>280</sup>.
- ✓ Las áreas con problemáticas específicas<sup>281</sup>.

Para Gómez Orea (2013: pág. 54) actualmente la ordenación del territorio persigue el equilibrio territorial mediante tres acciones concretas, estas son:

- ✓ El control del crecimiento de las zonas más dinámicas.
- ✓ El estímulo de las zonas más retrasadas o en declive.
- ✓ La conexión entre zonas periféricas con los centros más progresivos.

Ahora bien, las actuaciones que se implementan desde la ordenación del territorio para lograr el equilibrio territorial son:

- a) Localización de inversiones productivas públicas y estímulo en las privadas.
- b) Dotación de infraestructura pública y de equipamientos colectivos.
- c) Generación de sistemas de transporte capaces de cohesionar y articular interna y externamente cada región o unidad geográfica.

---

<sup>279</sup> Jaume Font y Pujadas (2014) mencionan 4 variables para medir las disparidades “que proporcionan información bastante diferentes”, estas son: el PIB regional, el PIB regional per cápita, la renta disponible per cápita y calidad de vida. (págs. 79-80).

<sup>280</sup> Se encuentra pendiente el ámbito físico, ya que de los aspectos económicos se ha hecho cargo la política regional.

<sup>281</sup> Como áreas rurales y áreas de montaña.

- d) Dinamización y capacitación de los recursos humanos.
- e) Difusión y transferencia de formas apropiadas de gestión pública y privada.
- f) Estímulo a la transferencia de tecnologías e innovaciones de unas regiones a otras.

Como consecuencia, la planeación territorial efectivamente puede aportar el marco territorial adecuado para el despliegue de políticas de desarrollo, como ejemplo, mediante la localización de sectores productivos específicos (turismo, agricultura, pesca, entre otros) o dotación de infraestructuras para este sector. Por tanto, aunque en los planes se vislumbran actuaciones en el medio físico, la implementación va dirigida hacia objetivos de desarrollo que van más allá de las actuaciones físicas con consecuencias positivas en temas como de calidad de vida o de medio ambiente.

Un ejemplo concreto de actuación en este sentido ha sido la implementación de los Planes Territoriales Parciales de la Comunidad Autónoma de Cataluña, cuyos problemas, según Jaume Font y Pujadas, son un “ejemplo ilustrativo de estas profundas disparidades, ya que mientras la región metropolitana de Barcelona constituye un potente polo de desarrollo (...), una buena parte de las comarcas interiores sufren los problemas propios de las regiones atrasadas: bajo nivel de renta, envejecimiento, despoblamiento, etc.” (2014: pág.76).

La exigencia de equidad territorial tensiona los compromisos por objetivos superiores debido a la configuración de nuevos escenarios sociales en donde la política pública evoluciona en búsqueda de mejores resultados. Es en este marco donde la dimensión territorial a escala regional que aporta la ordenación del territorio se prevé un complemento fundamental para aquellas actuaciones que buscan disminuir efectivamente los desequilibrios territoriales.

### **5.3 Aspectos prácticos sobre la ordenación del territorio.**

#### *5.3.1 Sistema territorial, escalas, principios, fases del plan y tipos de planeación.*

Ordenar el territorio requiere de unos procedimientos taxonómicos que nos permitan visualizar con claridad todos los elementos que lo conforman, asegurando de esta manera una secuencia informada en la toma de decisiones de todo el proceso de ordenación. Una propuesta bastante universal es la que nos entrega Domingo Gómez

Orea (2013: pág. 31-32) en la que identifica tres elementos básicos que componen el sistema territorial, estos son:

- a) La estructura del sistema, está formado por los componentes, que son; el medio físico, constituido por el medio natural incluido los usos primarios del suelo; la población, que incluye actividades de producción, de consumo y de relación social: el sistema de asentamientos, que se refiere al poblamiento del sistema; los canales de relación, que incluye el intercambio de personas, mercancías, energías e información; las instituciones y agentes, que son las que vertebran la sociedad y; el marco legal, que son las que define las reglas de funcionamiento del sistema.
- b) El funcionamiento del sistema, está constituido por las relaciones que se establecen: desde el sistema hacia el exterior, desde el sistema hacia los diferentes niveles territoriales, al interior del sistema, de las actividades con el medio físico, con el sistema de asentamiento, con los canales de relación de funcionalidad del sistema y con el marco legal e institucional.
- c) La imagen – evolución del sistema, está constituido por la base paisajística del sistema que es objetiva pero que se percibe de forma polisensorial y subjetiva, paisaje. Y, el tiempo en que evoluciona el sistema.

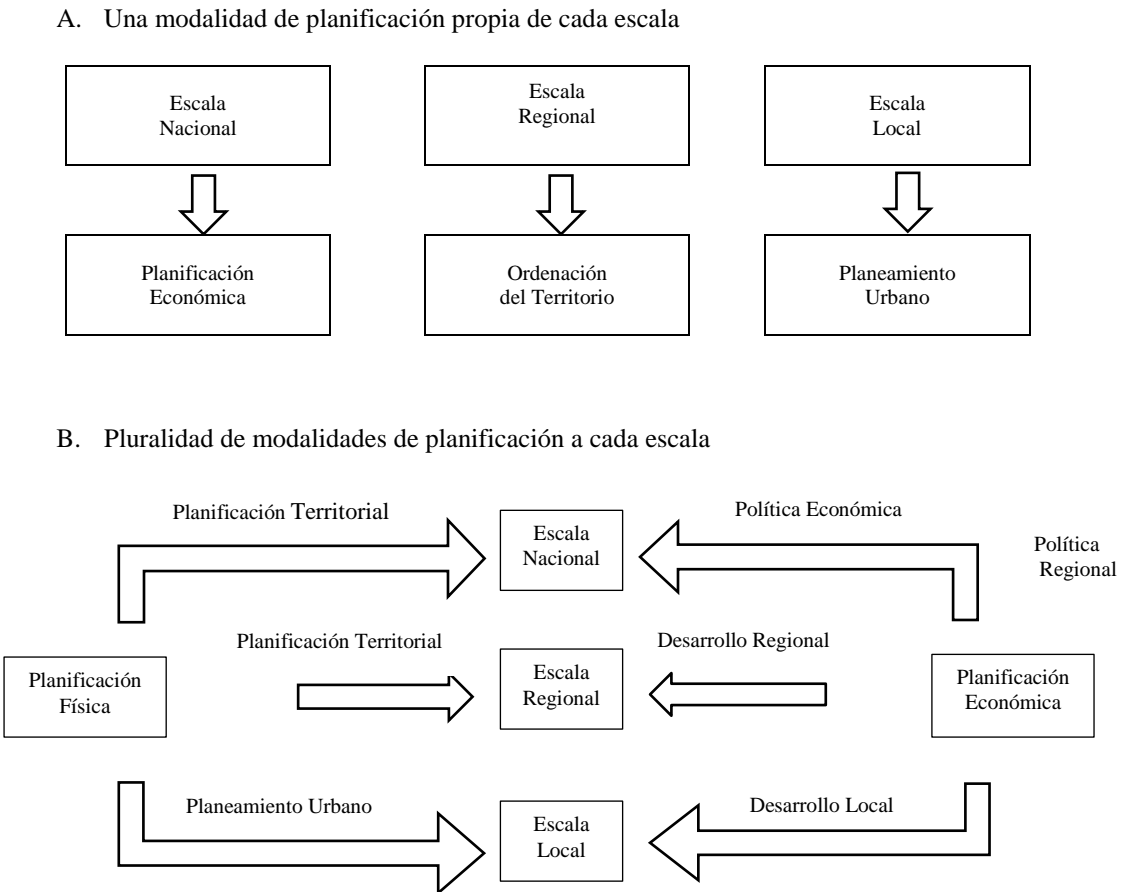
Otra característica de los sistemas territoriales, es que se pueden organizar en niveles jerárquicos formando estructuras de subsistemas integrados entre sí (Gómez Orea, 2013: pág. 33), estos son:

- a) Nivel supranacional (1:1.000.000 o superior)
- b) Nivel nacional o nivel estado nacional ( 1:500.000/1:1.000.000)
- c) Nivel regional, primero bajo en nacional (1:50.000/1:100.000)
- d) Nivel subregional o comarcal, primero encima del municipal (1:25.000)
- e) Nivel local o municipal (1:25.000/1:10.000 o mayor)
- f) Nivel particular, aldeas o polígonos (1:5.000 o mayor)



En términos muy sintéticos, estos niveles jerárquicos se pueden agrupar en tres grandes niveles escalares, que a la vez que se corresponden a tres tipos de planeación, como lo indica el diagrama de Jaume Font y Pujadas. (2014: pág.20) (ver figura 5.1)

Figura 5.1: Modalidades de planeación según escalas geográficas, Font y Pujadas, 2014.



Fuente: Font y Pujadas, 2014:pág. 20. Figura 1.5. Modalidades de intervención según escalas geográficas.

Debemos considerar que el diagrama anterior funciona como un marco de referencia, ya que en la práctica podemos encontrar situaciones no representadas en el, como por ejemplo, el nivel supranacional de la política regional de la comunidad europea, o el nivel supramunicipal de los planes territoriales parciales.

Ahora bien, cuando iniciamos un proceso de ordenación territorial debemos tener clara la respuesta a la pregunta de ¿cuáles son los problemas que podemos resolver con un plan de ordenación del territorio? Desde una perspectiva muy general Florencio Zoido (1995, en Hildenbrand 2002) nos dice que lo que propició el desarrollo de la ordenación del territorio fue la existencia de “territorios ambientalmente frágiles, intensamente utilizados, de ordenación antigua y compleja y con una administración muy

desarrollada.” (pág. 26), podríamos decir que efectivamente son los problemas a los que se enfrenta la ordenación del territorio, pero nos queda la pregunta de ¿qué representan estos problemas en la actualidad? Para Gómez Orea (2013: págs.46-52) en la práctica de la ordenación del territorio actualmente se pueden identificar al menos trece grandes “desafíos o problemas” que son propios de éste ámbito, estos son:

Tabla 5.5: Problemas que atiende la Ordenación del Territorio, Gómez Orea, 2013.

Problemas	
	a) La tendencia del estilo de desarrollo hacia el desequilibrio territorial
	b) Las pautas de consumo y el comportamiento poco racional de la población
	c) La primacía del corto sobre el largo plazo
	d) La pugna entre interés público e interés privado
	e) La contraposición entre conservación y desarrollo
	f) La degradación ecológica y el despilfarro de los recursos naturales
	g) Conflictos entre interés local y regional
	h) Conflictos entre actividades y sectores
	i) Prevención de amenazas naturales y riesgos
	j) Mezcla y superposición desordenada de usos
	k) Accesibilidad a la explotación de los recursos territoriales
	l) Accesibilidad de la población a los lugares de trabajo
	m) Dificultades territoriales para dotar de equipamientos y servicios sociales a la población.

Fuente: elaboración propia a partir de Gómez Orea, 2013.

Una vez que tenemos claro el problema a resolver, debemos considerar tres requisitos previos para que aumente las probabilidades de éxito del proceso de ordenación, debe existir: voluntad política, cobertura legal y capacidad institucional. Por tanto, se entiende que es necesario contar con un soporte sólido y estable que permita abordar dichos problemas.

Por otra parte, en la práctica de esta disciplina se persigue la consecución de unos principios que son transversales a cualquier sociedad y que responden así al contexto de problemas también transversales, según Gómez Orea estos son:

Tabla 5.6: Principios y objetivos de la Ordenación del Territorio según Gómez Orea, 2013.

Principios/Objetivos	a) Un enfoque planificado del desarrollo
	b) Desarrollo equilibrado, integral y en términos de calidad de vida
	c) Utilización racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales
	d) Evitar la localización de actividades en zonas de amenazas naturales
	e) Calidad ambiental
	f) Calidad de la gestión pública y coordinación administrativa
	g) Participación, concertación y transparencia

Fuente: elaboración propia a partir de Gómez Orea, 2013.

Los principios mencionados son compartidos actualmente por muchas disciplinas, no sólo por la ordenación del territorio y responden a un deseo de aportar efectivamente a la resolución de los grandes problemas que aquejan actualmente a nuestras sociedades. Por tanto, debemos entender que ellos se presentan como un marco ético de nuestras actuaciones en este ámbito.

Esto por una parte, por otra, no debemos olvidar que la ordenación del territorio es una práctica pública que busca el bien común respecto a las consecuencias de la armonización de actividades en un territorio determinado. Por tanto, todas sus actuaciones involucran un territorio determinado, las actividades que se desarrollan en este territorio y unas bases éticas de equidad.

Jaume Font y Pujadas (2014: pág.24) nos mencionan que la ordenación del territorio no sólo se ocupa de los problemas sino que además es una herramienta efectiva para los desafíos propios de los procesos territoriales, la diferencia se encuentra entre un territorio de evolución tendencial<sup>282</sup> y un territorio cuya evolución ha sido planificada desde la administración pública. En este último caso, la ordenación del territorio actúa en dos grandes ámbitos, estos son:

- ✓ las intervenciones centradas en la elección entre diversas alternativas.
- ✓ las intervenciones centradas en la armonización de múltiples usos del suelo.

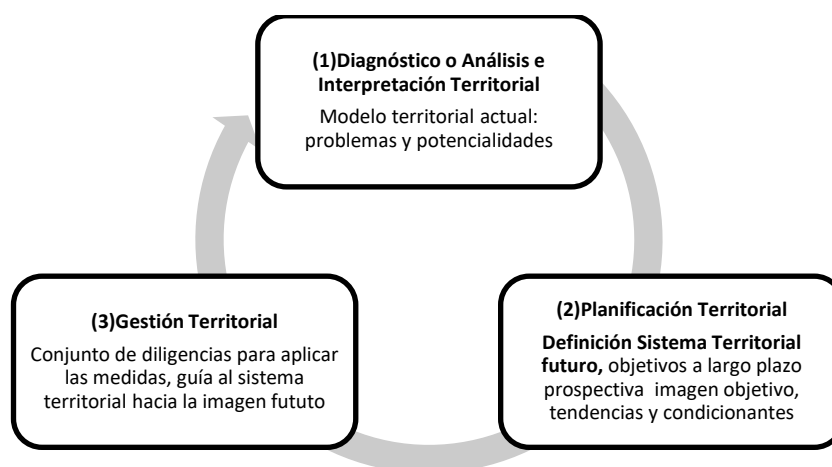
Es interesante este último aspecto, ya que sitúa a la ordenación del territorio como una herramienta más amigable con los intereses del territorio y no tan cerca del conflicto

<sup>282</sup> Sobre la evolución tendencial, aunque Gómez Orea (2013) en un principio la describe como la evolución sin intervención, luego especifica que no existen territorios sin intervenir, sino que a lo que se refiere es a las intervenciones que no sean de carácter público, orientadas al “interés general”. (pág. 38)

como cuando se utiliza para resolver problemas, aunque como dicen Font y Pujadas, parece más una cuestión de semántica.

Sobre los planes de ordenación, se puede decir que es el instrumento básico de la ordenación del territorio, estos ordenan los procesos de planificación mediante una secuencia lógica determinada por los objetivos que se plantean en cada etapa del plan, hasta llegar al objetivo final. En términos generales, se pueden identificar tres facetas de los planes territoriales, que son complementarias e iterativas entre sí (figura 5.2):

Figura 5.2: Facetas complementarias e iterativas de los planes territoriales.



Fuente: elaboración propia a partir de Gómez Orea ,2013: págs. 38-40.

Sobre la representación del sistema territorial, esta se realiza mediante un modelo territorial actual<sup>283</sup> que es una síntesis del sistema o de algunas de las estructuras del sistema territorial. Zoido (2007) describe el modelo territorial como “la expresión gráfica del orden territorial deseado, generalmente esquemática, aunque en mayor o menor grado — según la escala y/o el nivel político — del plan que se trate”. (pág.24)

Se deben realizar tres actuaciones para determinar el modelo territorial, estas son: delimitar el territorio o ámbito de ordenación, identificar los hechos o elementos que contribuyen a su cohesión (estructuras o sistemas territoriales) y diferenciar o distinguir partes integrantes del sistema unitario que requieran un tratamiento diferenciado para cumplir los objetivos del plan.

<sup>283</sup> Font y Pujadas mencionan que el modelo territorial se recogerán los elementos más relevantes del sistema territorial, como los *usos del suelo* y los *elementos estructurantes* del territorio, en forma pormenorizada. (2014: pág. 27)

*El modelo territorial* futuro busca la correspondencia equilibrada entre las actividades a desarrollar y la estructura física del territorio, obviamente está determinado por los principios y objetivos de la ordenación del territorio, de hecho Gómez Orea explica detalladamente el modelo para la planificación sostenible del territorio<sup>284</sup>. Por tanto, su viabilidad pasa por “vincular causalmente a los procesos y escenarios de carácter ecológico, demográfico, económico y social” (Zoido, 2007: pág. 25), es decir, la “evolución tendencial” con la “orientación voluntarista”.

Sobre los tipos de planeación. Como hemos visto a lo largo de este apartado, la ordenación del territorio es un concepto dinámico que se va adaptando a las continuas demandas de intervención del territorio. De estas demandas emergen distintas modalidades de planeación, ya sea porque en ellas se reflejan también la evolución de los ámbitos de las actuaciones del Estado. De esta forma, en el caso europeo, históricamente se pueden identificar claramente dos tipos de planeación en el territorio, estas son: *la planeación económica* y *la planeación física*.

Jaume Font y Pujadas mencionan que la *planeación económica* “se ha de entender como el conjunto de políticas económicas con incidencia territorial, sobre todas las políticas sectoriales (industrial, agraria, artesanal, turística, comercial y tecnológica) y la política regional dirigida a corregir desequilibrios territoriales y al desarrollo de regiones atrasadas.” (2014: pág. 30) Y, Sobre la *planeación física*, que ésta se debe entender “cómo el proceso de ordenación de los usos del suelo, de los edificios y de los asentamientos urbanos, encaminado a satisfacer las exigencias públicas de estándares más elevado de diseño y eficacia.” (Ibíd.)

Luego de realizada la planeación, pueden emerger un serie de normas, directrices o recomendaciones hacia las actividades en el territorio, estas son las determinaciones del proceso de planeación. Respecto a ellas, podemos decir que según el grado de normatividad que comporten se pueden dividir en determinaciones de naturaleza vinculante o determinaciones de naturaleza no vinculante, también en indicativa/ no

---

<sup>284</sup> Para mayor detalle se puede revisar el punto 10 del capítulo 1 de su libro “Ordenación Territorial”, 2013.

indicativa<sup>285</sup>. Según Jaume Font y Pujadas (2014) la naturaleza de las determinaciones también permite diferenciar los tipos de planeación. (ver tabla 5.7)

Tabla 5.7: Tipo de planeación según naturaleza de las determinaciones, Font y Pujadas, 2014.

	Planeación Económica (básicamente indicativa)	Planeación Física (vinculante)			
		Actuaciones	Normas	Directrices	Recomendaciones
Privado	indicativa		vinculante		
Público	vinculante	vinculante	vinculante	vinculante	indicativa

Fuente: elaboración propia a partir de Font y Pujadas, 2014: pág. 31

Sobre la *planificación física*, los autores identifican tres tipos de modalidades según la escala de planeación y otras características, estas son: la *planeación territorial*, la *planeación urbanística* y la *planeación sectorial*. La *planeación territorial* es un tipo de planeación más global que descompone en unidades más pequeñas según criterio de homogeneidad o funcionalidad, con una aproximación horizontal. La *planeación urbanística*, aunque también es global, en la planificación en cascada ocupa un nivel inferior a la planeación territorial y en la escala de aplicación también es menor que esta, también utiliza la aproximación horizontal. La *planeación sectorial*, se caracteriza por la distribución territorial de una determinada “variable o función” utilizando la aproximación vertical, como por ejemplo, los planes de turismo.

Ahora bien, la planeación también puede dar lugar a la creación de algunas normas, en este caso se puede clasificar como *planeación normativa/no normativa*. Según Jaume Font y Pujadas (2014), la planeación territorial, urbanística y sectorial tienen distintos grados de concreción de normas, siendo la urbanística y la sectorial las más fuertes y la territorial la más débil. La *planificación estratégica* destaca en el tipo de planeación no normativa, esta ha tenido un fuerte desarrollo durante los últimos años, siendo complementaria a las cuestiones que la planificación física no puede resolver. (pág. 35)

Font y Pujadas también mencionan la *planificación integrada* como un tipo de planeación muy poco conocida y que ha caído en desuso en los últimos años, esencialmente se trataría de una planeación que integra la ordenación del territorio, el desarrollo socioeconómico y la protección del medio ambiente. (Ibíd.)

<sup>285</sup> “*Carácter vinculante*: las medidas establecidas son de obligado cumplimiento. *Carácter indicativo*: las medidas establecidas favorecen comportamientos en la dirección indicada por el plan, pero no son de carácter obligatorio. (Font y Pujadas, 2014: pág. 31)

Para terminar este apartado, sólo agregar que los planes territoriales pueden formar una estructura cuyo funcionamiento obedece al predominio de algún principio de la planeación, como por ejemplo, el más conocido, la planeación en cascada. Ahora bien, actualmente existen siete principios básicos de planeación, cuatro de los cuales siempre han estado presentes y los otros tres se han ido incluyendo a medida que ha evolucionado la política territorial, estos son:

- 1) *En cascada*, la planeación va desde los niveles superiores hacia los niveles inferiores, es una cadena jerarquizada de determinaciones hacia el plan inferior.
- 2) *Principio de contracorriente*, los planes superiores se utilizan como referencia de los inferiores, y los inferiores realizan determinaciones a los superiores.
- 3) *Principio de coherencia*, que indica cómo a cada tipo de problema corresponde un nivel en el que debe ser atendido.
- 4) *Principio de subsidiaridad*, cada problema debe ser tratado en el nivel jerárquico más bajo posible, aproximar las decisiones a los ciudadanos.
- 5) Principio de *transparencia*, encaminado hacia el buen gobierno, claridad de la información entregada a las personas.
- 6) *Participación de los ciudadanos*, para mejorar la gestión y la eficacia de los planes territoriales.
- 7) *Y, concertación de todos los agentes sociales*, busca disminuir los conflictos que impiden el buen desarrollo de los planes.

### 5.3.2 Marco normativo y herramientas de ordenación del territorio.

Sobre la cobertura legal de la ordenación del territorio, se puede decir que desde el nivel supranacional, ocupado por la Unión Europea, han surgido una serie de orientaciones hacia los estados miembros, que tienen la función de propiciar la ordenación del territorio, todo ello en el marco de las actividades de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio (en adelante CEMAT)<sup>286</sup>. Estas determinaciones emergen de una serie de hitos que buscan institucionalizar la práctica pública, pero sólo tienen carácter orientativo. (5.8):

---

<sup>286</sup> Es una instancia de reflexión sobre problemas del territorio en los países europeos, se reúne cada 2 o 3 años con temáticas específicas. En ella participan los Ministros responsables de la ordenación del territorio de

Tabla 5.8: Hitos que conforman el marco normativo de la Unión Europea.

CARÁCTER ORIENTATIVO	1972	Carta Europea del Suelo.
	1976	Carta Ecológica de las Regiones de Montaña en Europa
	1981	“Informes Periódicos sobre la Situación y la Evolución Socioeconómica de las Regiones de la Comunidad”, se realizan cada dos o tres años en adelante.
	1983	Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT), aprobada en la Sexta Conferencia Europea de Ministros responsables de la ordenación del territorio
	1990	Resolución Parlamento Europeo que “reclama una política concertada de ordenación del territorio a nivel de la Comunidad Europea” (Hildenbrand, 2002: pág. 224)  Documento “Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano”
	1991	Resolución Parlamento Europeo “Política de ordenación y uso del territorio de la Comunidad Europea en el interés de un desarrollo equilibrado y cuidadoso con el medio ambiente”, se reclaman bases jurídicas y líneas directoras. (Ibíd.)  Documento “Europa. 2.000”
	1992	Resolución Parlamento Europeo en base al informe Mainbaum, “sobre una política de ordenación del territorio de la Comunidad – Europa 2000” (ibíd.)  Documento “Libro Verde sobre los Impactos del Transporte”  “Quinto Programa de la Comunidad Europea sobre Política de Medio Ambiente” (vigencia 5 años)
	1993	Libro Blanco “Crecimiento, competitividad y empleo”
	1993	Carta del Paisaje Mediterráneo (Siena)
	1994	Acuerdo de ministros de Medio Ambiente para implementar fiscalidad y políticas hacia objetivos de desarrollo sostenible con herramientas de ordenación del territorio.  Documento “Europa. 2.000+”
	1998	Documento “El futuro del mundo rural”  Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT) como instrumentos de reflexión las políticas sectoriales europeas y sus consecuencias más allá de los límites nacionales.
	1999	Estrategia Territorial Europea (ETE) que establece objetivos europeos y un nuevo modelo territorial. (cohesión económica y social, desarrollo sostenible y competitividad equilibrada del territorio europeo)
	2000	Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (Hannover) (CEMAT)
	2003	Declaración de Liubiana sobre la Dimensión Territorial del Desarrollo Sostenible.
	2007	Agenda Territorial Europea 2007-2011, se realiza mediante sucesivas revisiones de la ETE.
	2011	Agenda Territorial Europea 2020 (Leipzig), que establece orientaciones estratégicas para el desarrollo territorial, muy utilizada en la actualidad.

Fuente: elaboración propia a partir de Font y Pujadas (2014), Gómez Orea (2013), Hildenbrand (2002).

los países miembros de la Unión, representantes de la OCDE, Parlamento Europeo, Comisión Europea, entre otros. Para más detalle ver Hildenbrand, 2002: pág.213.



Con todo, la reforma de la legislación urbanística de 1975 permite reforzar la planificación en cascada en el Estado español, como podemos ver en el resumen de la figura de planeación (tabla 5.9):

Tabla 5.9: Figuras de planeación según leyes del suelo y legislación sectorial.

INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO (Orea, 2013)	Plan Nacional de Ordenación (PNO)	No existe, por el traspaso de competencias a las CCAA.
	Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC)	De ámbito supraprovincial, provincial o comarcal. Planificación integral de difícil aplicación por el conflicto de atribuciones entre el nivel estatal y el de las CCAA. Sólo se ha hecho el de Doñana.
	Planes Generales Municipales de Ordenación (PGMO)	Ámbito municipal y supramunicipal, pero que tiende hacia el urbanismo al dar carácter residual al suelo no urbanizable.
	Planes Parciales	Ámbito inframunicipal, seguir la ordenación de superior a mayor detalle.
	Los Planes Especiales de Protección	Ámbitos muy variados, que introduce ideas centrales a la ordenación como la protección (medio físico, medio ambiente, entre otros).
	Las Normas Subsidiarias de Planeamiento	Para los municipios que no tengan un plan general.
	Las Normas Complementarias de Planeamiento	Regula aspectos no previstos en los planes.

Fuente: elaboración propia a partir de Font y Pujadas (2014), Gómez Orea (2013).

El traspaso de las competencias en materia de Ordenación del Territorio en España se hace efectivo mediante “la referencia explícita del artículo 148 tercero<sup>287</sup> de la Constitución Española de 1978”. (Gómez Orea; 2013: pág. 80) Como consecuencia cada CCAA ha elaborado su propia legislación en materia específica de ordenación del territorio.

Sin embargo, dentro de lo que se entiende como el marco institucional de la Ordenación del Territorio, en el caso español, se producen permanentes conflictos entre el nivel nacional y el nivel autonómico, ya que no existen modelos de concertación. Esto por una parte, por otra, tampoco existe un suficiente desarrollo de las relaciones entre planes de ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico.

<sup>287</sup> El artículo 148 tercero de la Constitución Española dice “1. Las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) 3º Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=148&tipo=2>

Al respecto Zoido (2007) dice que “probablemente existiría una situación menos confusa si al elaborar la Carta Magna se hubiera partido del hecho evidente de que ningún nivel político territorial puede renunciar a entender y actuar sobre su ámbito con visión de conjunto. O se acepta ese aserto o se producen situaciones que bordean continuamente la inconstitucionalidad”. (pág. 37) Ahora bien, en el marco institucional actual, el Estado se guarda las competencias respecto a las infraestructuras con fuerte incidencia territorial, ya sean, aeropuertos, puertos, ferrocarriles, entre otros.

En la práctica todo el proceso de ordenación del territorio en España ha comportado tres etapas: una primera mediante la aprobación de una legislación específica en esta materia, una segunda que contiene la elaboración y aprobación de planes territoriales y, una tercera que es la elaboración y aprobación de una nueva generación de planes territoriales (subregionales). (Jaume Font y Pujadas, 2014)

Sobre la primera, podemos decir que actualmente todas las comunidades autónomas cuentan con una legislación en éste ámbito, incluso algunas comunidades han ido actualizando sus legislaciones desde que se realizarán las primeras en la década de los ochenta, mediante decretos (en la mayoría de los casos) o aprobando una nueva ley.

Sobre la segunda, podemos decir que actualmente existe una gran variedad de planes aprobados, los denominados planes de primera generación. Muchos de ellos se han ido complementando con planes sectoriales o planes estratégicos, estos últimos los denominados planes de última generación, como los de Navarra y Valencia. A pesar de la gran cantidad de planes, en la última década ha habido una ralentización en el proceso de aprobación, como sucede con algunos casos de Aragón y Extremadura.

Para terminar este apartado, a continuación se entregan dos tablas que resumen las principales herramientas de ordenación del territorio que se utilizan en España. La primera (tabla 5.10) contiene una síntesis de las leyes de mayor relevancia que se han aprobado por CCAA y los instrumentos que se derivan de estas leyes. Y, la segunda (tabla 5.11) contiene una síntesis de los principales planes regionales y subregionales aprobados por CCAA. Las dos tablas contienen información a marzo del 2018.

Tabla 5.10: Legislación básica de Ordenación del Territorio e Instrumentos de planificación, gestión e información territorial, por CCAA en España, 2018.

Andalucía	Ley 1/1994, del 11 de enero, de Ordenación del Territorio (BOJA 22-11-1994) Plan de Ordenación del Territorio (ley) Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional Planes con Incidencia de Ordenación en el Territorio
Aragón	Ley 11/1992, del 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio (LOTA) Directrices Generales de Ordenación Territorial (DGOT) Directrices Parciales de Ordenación Territorial Programas Específicos de Gestión o Actuación de Ámbito Territorial Procedimientos de Gestión Coordinada Ley 4/2009, del 22 de junio, de OT de Aragón, deroga a la Ley 11/1992, del 24 de noviembre Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA) Directrices de Ordenación Territorial Zonal Directrices de Ordenación Territorial Especial Programas de Gestión Territorial Planes de Interés General Proyectos de Interés General Sistema de Información Territorial Documentos Informativos Territoriales Dictamen Autonómico sobre Planes del Estado con Incidencia Territorial Dictamen Autonómico sobre Proyectos del Estado con Incidencia Territorial Informes Territoriales sobre Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio Informes Territoriales sobre Programas con Incidencia en la Ordenación del Territorio Informes Territoriales sobre Proyectos con Incidencia en la Ordenación del Territorio Mapas del Paisaje Decreto 2/2015, del 17 de noviembre, aprueba texto refundido de la Ley de OT. Deroga Ley 4/2009. Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón Directrices de Ordenación Territorial Programas de Gestión Territorial Documentos Informativos Territoriales Dictamen Autonómico sobre Planes del Estado con Incidencia Territorial Dictamen Autonómico sobre Proyectos del Estado con Incidencia Territorial Informes Territoriales sobre Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio Informes Territoriales sobre Programas con Incidencia en la Ordenación del Territorio Informes Territoriales sobre Proyectos con Incidencia en la Ordenación del Territorio Mapas del Paisaje
Asturias	Ley 1/1987, del 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación territorial Directrices Regionales de Ordenación Territorial Directrices Subregionales de Ordenación Territorial Directrices Sectoriales de Ordenación Territorial Programas de Actuación Territorial Evaluación de Impacto Ambiental Evaluación de Impacto Estructural Planes Territoriales Especiales de carácter Supramunicipal Decreto legislativo 1/2004, del 22 de abril, aprueba texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de OT y urbanismo. Directrices Regionales de Ordenación Territorial. Directrices Subregionales de Ordenación Territorial. Directrices Sectoriales de Ordenación Territorial. Programas de Actuación Territorial. Planes Territoriales Especiales Catálogo de Núcleos Rurales Evaluaciones de Impacto Ambiental Evaluación Preliminar de Impacto Ambiental Evaluación del Impacto Estructural
Baleares	Ley 8/1987, del 1 de abril, de Ordenación Territorial Directrices de Ordenación Territorial Planes Territoriales Parciales Planes Directores Sectoriales Planes de Ordenación del Medio Natural Ley 14/2000, del 21 de diciembre, de Ordenación del Territorio Directrices de Ordenación Territorial Planes Territoriales Insulares Planes Territoriales Sectoriales
Canarias	Ley 1/1987, del 13 de marzo, Reguladora de los planes Insulares de Ordenación. Planes Insulares de Ordenación Territorial Ley 9/1999, del 13 de mayo, establece normas reguladoras de ordenación del territorio de Canarias. Directrices de Ordenación Planes Insulares de Ordenación Planes Territoriales de Ordenación Parciales. Planes Territoriales de Ordenación Especiales Proyectos de Actuación Territorial Calificaciones Territoriales

		Decreto 1/2000, del 8 de mayo, aprueba el texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales. Directrices de Ordenación General Directrices de Ordenación Sectorial Planes Insulares de Ordenación Planes de Espacios Naturales Planes Territoriales de Ordenación Parciales Planes Territoriales de Ordenación Especiales Proyectos de Actuación Territorial Calificación Territorial
		Ley, 14,2014, del 5 de enero, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales Directrices de Ordenación General Directrices de Ordenación Sectorial Planeamiento Insular Plan Insular de Ordenación de la Isla Planes y Normas de Espacios Naturales Planes Territoriales Parciales Planes Territoriales Especiales Proyectos de Actuación Territorial
Cantabria	Ley 7/1990, del 30 de marzo, Ordenación Territorial	Directrices Regionales de Ordenación Territorial Directrices Comarcales de Ordenación Territorial Planes Directores Sectoriales de Incidencia Supramunicipal Planes de Ordenación del Medio Ambiente
	Ley 2/2001, del 25 de junio, de Ordenación Territorial y régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (LOTRUSCA) que deroga todas las anteriores.	Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT) Normas Urbanísticas Regionales (NUR) Proyectos Singulares de Interés Regional (PSIR) Planes Especiales
Castilla y León	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio (LOTCYL)	Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León (DOTCYL) Directrices de Ordenación del Ámbito Subregional Planes y Proyectos Regionales de Ámbito Sectorial Planes Regionales de Ámbito Territorial Planes de Ordenación de los Recursos Naturales
Castilla – La Mancha	Ley 2/1998, de 4 de junio, Ordenación del Territorio y Urbanismo.	Planes de Ordenación Territorial Supramunicipal Planes de Ordenación Territorial Especiales
	Ley 1/2004, del 28 de diciembre, texto refundido de la Ley de OT y de la Actividad Urbanística (directrices coordinación escala supramunicipal, nivel estratégico y coordinadas sectorialmente)	Plan de Ordenación Territorial Supramunicipal Integral Plan de Ordenación Territorial Supramunicipal Sectorial Planes de Singular Interés Supramunicipales Proyectos de Singular Interés Supramunicipal Planes especiales
	Decreto Legislativo 1/2010, del 18 de mayo, aprueba Texto Refundido Ley de OT y de la Actividad Urbanística	Plan de Ordenación Territorial Supramunicipal Integral (POT) Plan de Ordenación Territorial Supramunicipal Sectorial Planes de Singular Interés Supramunicipales Proyectos de Singular Interés Supramunicipal
Cataluña	Ley 23/1983, del 21 de noviembre, de Política Territorial.	Plan Territorial General (ley) Planes Territoriales Parciales Planes Territoriales Sectoriales Planes Directores Territoriales (art. 86 Ley 31/2002, del 30 de diciembre)
Comunidad Valenciana	Ley 6/1989, del 7 de julio, de Ordenación del Territorio	Plan de Ordenación del Territorio Plan de Acción Territorial Sectorial Plan de Acción Territorial Integrado Programa de Ordenación del Territorio Proyectos de Ejecución
	Ley 4/2004, del 30 de junio, OT y Protección del Paisaje, deroga Ley 6/1989, del 7 de julio, de OT de la Comunidad Valenciana.	Estrategia Territorial de la Comunidad de Valencia Planes de Acción Territorial Sectoriales. Planes de Acción Territorial Integrados Sistema de Información Territorial
	Ley 5/2014, del 25 de julio, Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, deroga Ley 4/2004.	Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana Planes de Acción Territorial Sectorial Planes de Acción Territorial Integrado Planes Generales Estructurales Mancomunado Planes Especiales

		Catálogos de Protecciones Planes que Instrumentan las Actuaciones Territoriales Estratégicas
Extremadura	Ley 15/2001,	del 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura (DOTEX) Planes Territoriales Sectorial Planes Territoriales Integral Planes Territoriales Especiales Proyectos de Interés Regional
Galicia	Ley 10/1995,	del 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio (DOG 13-07-1995) Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) Planes Territoriales Integrados (PTI) Programas Coordinados de Actuación (PCA) Planes Sectoriales de Incidencia Territorial (PLSIS) Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PrSIS) Planes de Ordenación del Medio Físico (POMF)
Madrid	Ley 9/1995,	del 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo Plan Regional de Estrategia Territorial Los Programas Coordinados de la Acción Territorial Los planes de Ordenación del Medio Natural y Rural
Murcia	Ley 4/1992,	del 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio Directrices Regionales de Ordenación Territorial Directrices Subregionales o Comarcales de Ordenación del Territorio Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio Directrices de Regulación, Protección y Usos del espacio rural Programas de Actuación Territorial Actuaciones de Interés Regional Evaluaciones de Impacto Ambiental o Territorial Decreto Legislativo 1/2005, del 10 de Junio, se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo Directrices de Ordenación Territorial Planes de Ordenación Territorial Programas de Actuación territorial Planes de Ordenación del Litoral Actuaciones de Interés Regional Estudios de Impacto territorial Cartografía regional Sistema Territorial de Referencia
Navarra	Ley Foral 10/1994,	del 4 de julio, de Ordenación y Urbanismo Directrices de Ordenación Territorial Normas Urbanísticas Comarcales Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales Ley Foral 35/2002, del 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo Estrategia Territorial de Navarra Los Planes de Ordenación Territorial Los Planes Directores de Acción Territorial Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio D.F. 1/2017, del 26 de julio, texto refundido Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo La Estrategia Territorial de Navarra Los Planes de Ordenación Territorial Los Planes Directores de Acción Territorial Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal Los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal Los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio
La Rioja	Ley 10/1998,	del 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo Directrices de Ordenación Territorial Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural Planes de Ordenación de Recursos Naturales Planes Especiales Supramunicipales Ley 5/2006, del 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo La Estrategia Territorial de la Rioja Las Directrices de Actuación Territorial Las Zonas de Interés Regional Los Proyectos de Interés Supramunicipal
País Vasco	Ley 4/1990,	del 31 de mayo, de Ordenación del Territorio Directrices de Ordenación del Territorio Planes Territoriales Parciales Planes Territoriales Sectoriales

Fuente: Elaboración propia a partir de todas las leyes mencionadas en la tabla, actualizado a marzo del 2018.  
Sólo se han considerado modificaciones a la ley que tengan incidencia directa en la determinación de los instrumentos OT.  
Los contenidos que se solicitan en cada plan se pueden consultar el Gómez Orea, 2013: págs. 82-85.

Tabla 5.11: Planes de Ordenación del Territorio ámbito regional y subregional por CCAA, 2018.

Andalucía	Plan de ámbito regional	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (27/06/2006) (POTA)
	Planes de ámbito subregional	Plan de Protección del Corredor del Litoral de Andalucía (26/05/2015)
		Plan de OT del Campo de Gibraltar (Cádiz) (2014)
		Plan de OT de la Aglomeración Urbana de Jaén (2014)
		Plan de OT de la Aglomeración Urbana de Almería (2012)
		Plan de OT de la Costa Tropical de Granada (2012)
		Plan de OT del Sur de Córdoba (2012)
		Plan de OT de la Costa Noroeste de Cádiz (2011)
		Plan de OT de La Janda (Cádiz) (2011)
		Plan de OT del Levante de Almería (2009)
		Plan de OT de la Aglomeración urbana de Málaga (2009)
		Plan de OT de la Aglomeración urbana de Sevilla (2009)
		Plan de OT del Litoral Occidental de Huelva (2006)
		Plan de OT del Litoral Oriental – Axarquía (Málaga) (2006)
		Plan de OT del Ámbito de Doñana (2004)
		Plan de OT de la Bahía de Cádiz (2004)
		Plan de OT de la Sierra de Segura (Jaén) (2003)
		Plan de OT de Poniente de Almería (2002)
		Plan de OT de la Aglomeración urbana de Granada (2000)
	Plan de OT de la Aglomeración Urbana de Huelva, en tramitación.	
Plan de OT de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga., en redacción		
Plan de OT de la Aglomeración Urbana de Córdoba, en redacción.		
Plan de OT de Almazora (Almería), en redacción.		
Plan OT de Bahía Cádiz – Jerez, en revisión.		
Aragón	Plan de ámbito regional	Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón(02/12/2014) (EOTA)
	Planes de ámbito subregional	Directrices Parciales de OT del Pirineo Aragonés (13/12/2005)
		Directrices Parciales de OT de la Comarca de Matarraña (21/10/2008)
		Proyecto de Directrices Parciales de OT de la Comarca de Maestrazgo, BOA nro.8 del 20 de enero del 2007, en tramitación.
		Proyecto de Directrices Parciales de OT de la Comarca de Gúdar – Javalambre, en redacción (Farinós <i>et al.</i> , 2015)
		Proyecto de Directrices Parciales de OT de la Comarca de la Sierra de Albarracín, en redacción. (Ibíd.)
Asturias	Plan de ámbito regional	Directrices Regionales de OT de Asturias (24/01/1991) (revisión 06/2016)(DROT)
	Planes de ámbito subregional	Directrices subregionales de OT para la franja costera de Asturias
		Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias (05/2005) (POLA)
Balears	Plan de ámbito regional	Directrices de OT de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias (06/10/1999)
	Planes de ámbito subregional	Plan Territorial Insular de Mallorca (2004)
		Plan Territorial Insular de Menorca (2003)
		Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera (2005)
Canarias	Plan de ámbito regional	Directrices de Ordenación General y del Turismo de las Islas Canarias (14/04/2003)
	Planes de ámbito subregional	Plan Insular de Ordenación de El Hierro (2011)
		Plan Insular de Ordenación de la Palma (2011)
		Plan Insular de Ordenación de La Gomera (2011)
		Plan Insular de Ordenación de Tenerife (2011)
		Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria (2011)
		Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura (2011)
		Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote (1991)
Cantabria	Plan de ámbito regional	Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT) en redacción.
	Planes de ámbito subregional	Plan de Ordenación del Litoral (27/09/2004)(POL)
Castilla y León	Plan de ámbito regional	Directrices Esenciales del Territorio de Castilla y León (DECYL)(17/06/2008)
	Planes de ámbito subregional	Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la provincia de Palencia (2009)
		Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Valladolid y su Entorno (2008)
		Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Segovia y su Entorno (2005)
		Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la Montaña Cantábrica Central en Castilla y León (2011)

Castilla – La Mancha	Plan de ámbito regional	Plan de OT “Estrategia Territorial” de Castilla – La Mancha (POT), en elaboración.
	Planes de ámbito subregional	Plan de OT Corredor de Henares y zona colindante con la Comunidad de Madrid (2008)
		Plan de OT del Corredor de Ciudad real – Puertollano (2007)
		Plan de OT de la Sagra (Toledo)
		Plan de OT “Mesa de Ocaña y corredor de la Autovía A-3” (Toledo y Cuenca) (2007)
Plan de OT “Zona de influencia de Albacete”		
Cataluña	Plan de ámbito Regional	Plan Territorial General de Cataluña (16/03/1995)
	Planes de ámbito subregional	Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona (2010)
		Plan Territorial Parcial de Ponent (Terres de Lleida) (2007)
		Plan Territorial Parcial de les Terres del Ebre (2010)
		Plan Territorial Parcial de les Comarques Centrals (2008)
		Plan Territorial Parcial de L`Alt Pirineu i Aran (2006)
		Plan Territorial Parcial Metropolitano de Barcelona (2010)
Plan Territorial Parcial de les Comarques Gironines (2010)		
Comunidad Valenciana	Plan de ámbito regional	Estrategia Territorial de Valencia (13/01/2011)
	Planes de ámbito subregional	Entorno Metropolitano de Alicante – Elx, en elaboración. (PATEMAE)
		La Vega Baja, en elaboración.
		Plan de Acción Territorial del Área Funciona de Castellón, en elaboración. (PATECA)
		Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia, en elaboración. (PATIVAL)
		Plan de Acción territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana, en elaboración. (PATIVEL)
		Área funcional de Ontiyent, en tramitación (Farinós <i>et al.</i> , 2015)
		Área funcional de Elda – Petrer en tramitación (Ibíd.)
Área funcional Alcoi – Cocentaina en tramitación (Ibíd.)		
Corredor del río Segura en tramitación (Ibíd.)		
Extremadura	Plan de ámbito regional	Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura (DOTEX) en elaboración.
	Planes de ámbito subregional	Plan Territorial de Rivera de Fresnedosa – Valle del Alagón, en trámite.
		Plan Territorial de Sierra de Gata (16/05/2017)
		Plan Territorial de Ambroz – Granadilla – Hurdes, en trámite.
		Plan Territorial del Valle de Jerte, en trámite.
		Plan Territorial de La Vera (2008)
		Plan Territorial Campo Arañuelo (2008)
		Plan Territorial de Villuercas – Ibores – Jara, en trámite.
		Plan Territorial de La Siberia, en trámite.
		Plan Territorial de La Serena, en trámite.
		Plan Territorial de la Campiña, en trámite.
Plan Territorial de Tentudía – Sierra Suroeste, en trámite.		
Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva (2009)		
Galicia	Plan de ámbito regional	Directrices de Ordenación del Territorio (10/02/2011) (DOT)
	Planes de ámbito subregional	Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (10/02/2011)
Madrid	Plan de ámbito regional	Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid (PRET), no aprobado.
	Plan de ámbito subregional	No tiene
Murcia	Plan de ámbito regional	No tiene
	Planes de ámbito subregional	Directrices y Plan de OT del Litoral (18/06/2004)
		Directrices y Plan de OT de la Comarca del Altiplano de la Región de Murcia, en trámite
		Directrices y Plan de OT de la Comarca del Noroeste de la Región de Murcia, en trámite.
Directrices y Plan de OT del Río Mula, Vega Alta y Área Oriental de la Región de Murcia, en trámite.		
Navarra	Plan de ámbito regional	Estrategia Territorial de Navarra (ETN) (11/04/2005)
	Planes de ámbito subregional	Plan de Ordenación Territorial del Pirineo (2011)
		Plan de Ordenación Territorial de la Navarra Atlántica (2011)
		Plan de Ordenación Territorial del Área Central (2011)
		Plan de Ordenación Territorial de las Zonas Medias (2011)
Plan de Ordenación Territorial del Eje del Ebro (2011)		
La Rioja	Plan de ámbito regional	Estrategia Territorial de La Rioja, en elaboración.
	Planes de ámbito subregional	Plan Especial del Alto Oja (2005)

---

País Vasco	Plan de ámbito regional Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco (11/02/1997)(en revisión)(DOT)
	Planes de ámbito subregional Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Laguardia (Rioja Alavesa) (2004) Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Álava Central (2004) Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Llodio ((2005) Plan Territorial Parcial del Área Funcional del Eibar (bajo Deba) (2005) Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mondragón – Bergara (Alto Deba) (2005) Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarauz – Azpeitia (Urola costa) (2006) Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bilbao Metropolitano (2006) Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bazain – Zumarra (Goierra) (2009) Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Igorre (2010) Plan Territorial Parcial de Donostia – San Sebastián (2016) Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Balmaseda – Zalla (Encartaciones) (2011) Plan Territorial Parcial de Durango (2011) Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Guernika – Markina (2016) Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mungia (2016) Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Tolosa (Tolosaldea), en trámite.

---

Fuente: elaboración propia a partir de Benabent (2007) y Farinós *et al.* (2015), páginas web de las CCAA (ver bibliografía) y Ministerio de Fomento.

---





## **CAPÍTULO VI: La exigencia de una nueva práctica de participación ciudadana, experiencia del movimiento social 15M**

---

6.1 Análisis exploratorio de prensa: Análisis de contenido cuantitativo

6.2 Análisis documental de entrevistas: Análisis de contenido temático -  
cualitativo



## **CAPÍTULO VI: La exigencia de una nueva práctica de participación ciudadana, experiencia del movimiento social 15M.**

### ANÁLISIS DE CONTENIDO

El siguiente análisis tiene como objetivo llegar a la definición de los conceptos más relevantes en torno a la participación que se produce en los estallidos ciudadanos durante la crisis económica. Para ello se trabaja en dos niveles jerarquizados de búsqueda, tratamiento y análisis de información. Se habla de jerarquizados, porque la información del primer nivel de análisis, que es mucho más general, es la que luego nos permite implementar el segundo nivel de análisis, para profundizar en la temática que se está estudiando.

En el primer nivel de análisis, que también es el primer acercamiento al tema, se realiza un análisis exploratorio de los medios de prensa escrito. Esto mediante un análisis de contenido cuantitativo que busca descubrir los principales elementos que giran en torno a la participación y que conforman dichos estallidos ciudadanos. En palabras de Berelson es la “*descripción objetiva, sistemática y cuantitativa* de los mensajes en su nivel más manifiesto, excluyendo de manera total cualquiera de sus posibles dimensiones pragmáticas.” (Berelson, 1971 en Enrique Alonso, 2003: pág. 189)

Es un primer ejercicio de distribución y frecuencia (Bardin, 2002) que se realiza mediante la codificación y agrupación de información relevante contenida en las noticias escritas. Todo ello durante las fechas de mayor actividad ciudadana, es decir, durante los tramos de tiempo en donde hubo un mayor número de manifestaciones en las calles.

Para realizar este análisis de contenido cuantitativo se ha debido cumplir una serie de condiciones previas en la búsqueda de la información que nos permitieran delimitar los tramos de tiempo y las fuentes de información. Por tanto, previo a lo anterior, se ha realizado una delimitación cronológica con un conjunto de acciones de descartes, que han servido para identificar el punto de origen de las búsquedas de información (origen de la crisis) como también para determinar los segmentos temporales dentro de los cuales se realiza la recolección de datos.

Posteriormente, se ha realizado una delimitación de las fuentes de información que se usarán en esta parte de la investigación, para ello se ha realizado un ejercicio de verificación de los medios de prensa escritos más leídos. Finalmente, se ha realizado un análisis de cobertura de prensa con el que se ha detectado los medios que más escriben sobre las manifestaciones que se desarrollan durante la crisis en España.

Luego se pasa al segundo nivel de análisis, este busca profundizar en la búsqueda y tratamiento de los elementos que giran en torno al concepto de participación, mediante un análisis de contenido temático – cualitativo (Andreu, 2002) (Ruiz Olabuenaga, 2012a, 2012b) de entrevistas realizadas a actores claves del movimiento 15M durante el desarrollo de dicho movimiento.

En este análisis se utilizan datos de segundo orden, es decir, ya contruidos, por tanto se realiza un ejercicio de verificación previa de los datos que no han sido contruidos expresamente para este estudio. En este ejercicio previo se verifican tanto los contenidos de las entrevistas como los actores que las realizan, para ello se utilizan los datos extraídos en el primer nivel de análisis a los medios de prensa. De tal forma, que se verifica que las entrevistas coincidan con los temas de interés y los actores claves reflejados en los medios de prensa como descriptores del contexto de la crisis.

Finalmente, una vez verificado que los contenidos y los actores claves de las entrevistas corresponden a la información relevante de ese momento histórico, se realiza una selección de aquellas entrevistas que contienen información de mayor calidad para el estudio. Luego se realizan las transcripciones de las que se han seleccionado y se finaliza este segundo nivel de análisis mediante la codificación y tratamiento de los datos con el programa ATLAS.Ti para así llegar a la descripción en detalle tanto del concepto de participación como de los elementos a los cuales está relacionado el concepto y que giren en torno a el.

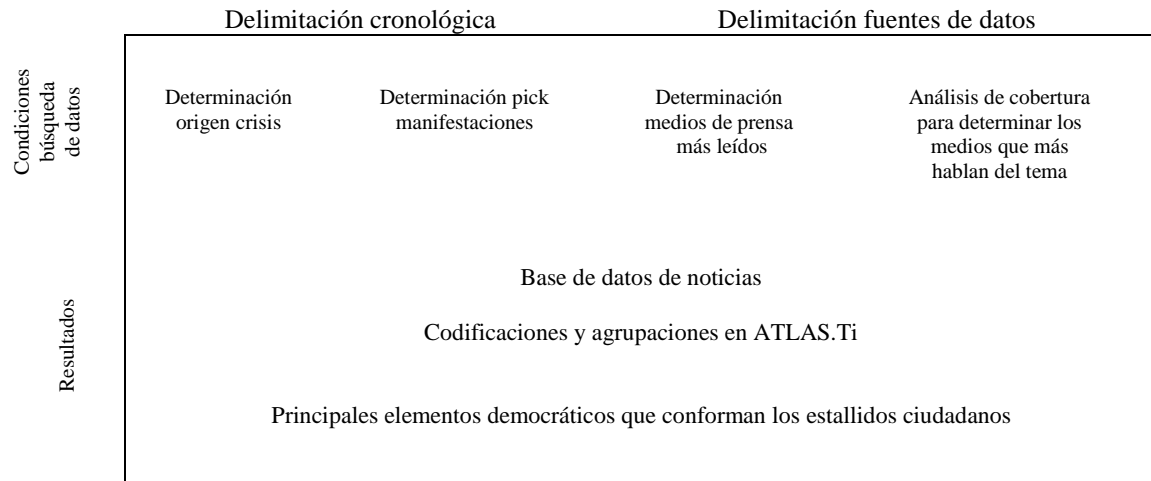
Por tanto, el objetivo de la presente investigación contiene dos niveles de análisis jerarquizados en los cuales se pueden identificar tareas y resultados específicos para cada uno, como podemos ver en el siguiente resumen (6.1):

Figura 6.1: Resumen metodológico ANALISIS DE CONTENIDO

PRIMER NIVEL: Análisis exploratorio- análisis de contenido cuantitativo

Fuente de datos: prensa escrita

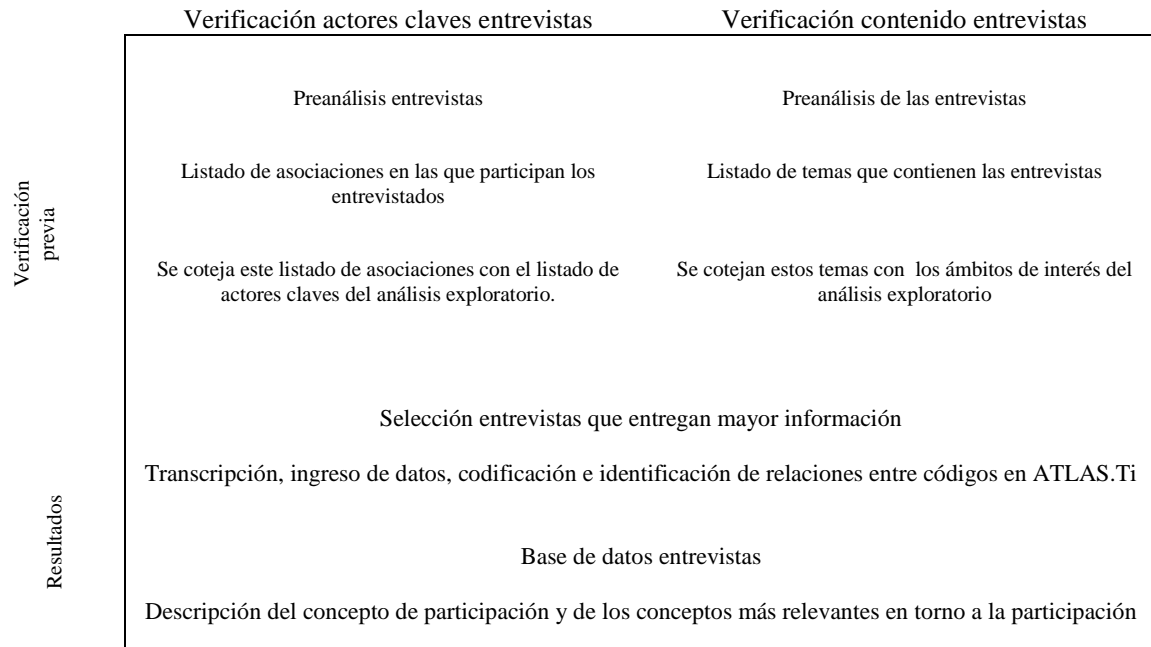
Objetivo: identificar los elementos democráticos de los estallidos ciudadanos



SEGUNDO NIVEL: Análisis de contenido temático – cualitativo

Fuente de datos: entrevistas proyecto “conversaciones 15M.cc” a actores claves del movimiento social

Objetivo: analizar y describir el concepto de participación y los elementos que se relacionan a el



Fuente: elaboración propia.

## **6.1 ANÁLISIS EXPLORATORIO DE PRENSA: análisis de contenido cuantitativo**

### *6.1.1 Delimitación cronológica*

#### 6.1.1.1 Punto de partida y límites cronológicos para la búsqueda de información.

Respecto a éste punto, es necesario recordar que los fenómenos como la crisis económica y sus consecuencias son construcciones sociales multicausales y multidimensionales, lo que hace que cuestiones tan simples como indicar una fecha de inicio o de término sea una tarea muy compleja. Al comienzo de la investigación se ha descubierto que existen una serie de hitos de gran relevancia que se podrían considerar como punto de partida de la crisis. Sin embargo, el hecho de que sean varios hitos repartidos a lo largo de tres años tiene como consecuencia un período de tiempo tan extenso que es imposible concretar un punto de partida para la búsqueda de información.

Por ello ha sido necesario buscar una fórmula que nos permitiera decantar hacia una fecha más precisa. De tal forma, que se ha recurrido a la herramienta de Google denominada Google Trends (tendencias), que no es otra cosa que la gráfica del resumen de búsquedas en internet de: un tema concreto, en un país o continente determinado y en un tiempo, también, determinado. Todo ello con el objetivo de poder visualizar de forma rápida el impacto de cada uno de los hitos del comienzo de la crisis en un momento determinado y así en un ejercicio de descartes llegar al hito de mayor relevancia, el que finalmente se ha transformado en el punto de partida del presente análisis metodológico.

#### Principales hitos al comienzo de la crisis

A finales del año 2005, el Banco Central Europeo (en adelante BCE), comienza a realizar una serie de advertencias — diciembre del 2005, junio del 2006, diciembre del 2006, enero del 2007 y junio del 2007— a todos los países de la Unión sobre la fragilidad del sistema financiero y sus posibles consecuencias en las economías nacionales. Dichas declaraciones buscan llamar la atención sobre los desequilibrios detectados en el sistema financiero y los riesgos que ello comporta en adelante para dichas economías. (BCE, 2005)

En el verano del 2006, en EEUU comienzan a circular los primeros rumores sobre la fragilidad de las hipotecas subprime, las que habían crecido vertiginosamente durante los últimos años. Menos de un año después, a finales del invierno del 2007, The Wall Street Journal publica un artículo que titula “Mortgage hot potatoes”, es decir, “La patata caliente de las hipotecas”, en clara alusión a las fragilidad de las hipotecas subprime dentro del sistema financiero norteamericano. (Carrick and Jame, 2007)

A lo largo del año 2007, en el mismo país, se suceden una serie de hechos que comienzan a delinear la existencia de una crisis económica de gran envergadura. Así por ejemplo, durante el primer trimestre del 2007 se produce la primera baja acentuada en la venta de vivienda nueva, ésta cae casi un 30%. Posteriormente en el mes de abril, la financiera New Century Financial Corporation presentó al gobierno un pedido de protección por bancarrota. En el mes de mayo, el banco de inversiones Bear Stearns también solicita la protección de bancarrota e impide que los clientes retiren dinero en efectivo. Y, en agosto, PNB Paribas suspende cotización en bolsa de varios de sus fondos debido a la falta de liquidez de los mercados. (Sanfiel, 2013)

Al mismo tiempo, muchas empresas de menor tamaño comienzan a declarar pérdidas importantes como consecuencia de la falta de liquidez que afecta a los mercados. Por ello, el gobierno de los EEUU comienza a tomar las primeras medidas para evitar el colapso que se avecina producto de lo que denominarían la “crisis bursátil”. En este nuevo escenario de crisis, a finales del 2007, el entonces presidente George Bush admite públicamente que la crisis hipotecaria podría afectar al crecimiento del país. (Ibíd.)

Mientras tanto en España, en abril del 2007 se produce la primera quiebra de una empresa, el grupo inmobiliario Astroc presenta solicitud de concurso de acreedores. Luego, en octubre del mismo año, se produce la quiebra de la constructora Llanera. (Ibíd.) En el mes de agosto, el BCE había declarado “la falta de liquidez en todo el mundo” e inició un nuevo ciclo de medidas económicas que buscaban evitar la crisis (BCE, 2014). Sin embargo, aún no se hablaba de crisis económica de forma explícita, pero sí se toman una serie de medidas para evitar el colapso, entre las que estaban la bajada en los tipos de interés y la creación de un organismo de supervisión y control del sistema financiero europeo. (Ibíd.)



Como podemos ver hasta aquí, la crisis económica ya se encuentra en pleno desarrollo durante el año 2007, con grandes y pequeñas empresas en bancarrota, tanto en EEUU como en España. Sin embargo, no es hasta el verano del 2008 cuando recién se comienzan a ver las consecuencias en otros ámbitos que afectan directamente a toda la población. (Alamá y Fuertes, 2009) Consecuencias que en términos de impacto tienen una mayor relevancia, de ahí que se produce la idea generalizada de que la crisis recién comienza en el año 2008.

Ahora bien, existen tres hechos relevantes que explicarían esta situación, estos son: primero, que en EEUU se produce la primera intervención del Estado en el sector privado del país luego de intervenir y nacionalizar las empresas Fannie Mae y Freddie Mac, cuestión muy relevante considerando el funcionamiento del sistema de libre mercado que sostiene al país. Segundo, en el mes de septiembre se produce la quiebra de la compañía Lehman Brothers, un gigante de la inversión financiera bursátil, sin lugar a dudas esta noticia produce un gran impacto mediático a nivel mundial. Y, tercero, el 10 de octubre se produce el crash o estallido financiero producto de la caída generalizada de todas las bolsas a nivel mundial, que termina por resucitar el viejo fantasma de la crisis del 29. (Ibíd.)

Mientras tanto en España, durante el primer semestre del 2008 se produce una situación bastante paradójica respecto a la aceptación o no aceptación de la crisis económica por parte de quienes gobiernan el país. La estrategia política del gobierno es no aceptar la crisis, pero los partidos de la oposición presionan para que se declare justamente lo contrario. De esta forma, el presidente del gobierno durante las comparecencias públicas utiliza una serie de sinónimos para evitar mencionar la palabra “crisis”, hasta que finalmente, en julio del mismo año, el entonces presidente José Luis Rodríguez Zapatero termina declarando “(...) en esta crisis, como ustedes quieren que diga, hay gente que no va a pasar ninguna dificultad.” (El País, 8 de julio 2008)

Hasta aquí los hechos, podemos ver que existen una serie de sucesos que en distintos niveles de importancia se podrían interpretar como puntos de partida de la crisis. Desde una mirada holística, se podría decir que el inicio es un período de tiempo que abarca la suma de todos estos sucesos y, efectivamente es así. Sin embargo, por cuestiones metodológicas, que ya se han mencionado antes, se debe determinar un año en concreto de inicio en la búsqueda de información. De ahí que se ha utilizado la herramienta

Google Trends (tendencias) para jerarquizar el nivel de importancia de cada suceso bajo el supuesto de que el impacto en las personas es proporcional a la búsqueda de información sobre el suceso en internet.

En primer lugar se han seleccionado seis sucesos que a nuestro parecer son los más relevantes durante el inicio de la crisis, luego se han clasificado los sucesos según la característica que tienen dentro de la crisis. En esta clasificación claramente se pueden ver dos grupos de sucesos, en el primer grupo están los sucesos que ayudan a visualizar la crisis a pesar de no vivir sus consecuencias de forma directa, éstos son rumores o declaraciones que se han denominado “sucesos develadores”. En el segundo grupo están aquellos sucesos o hechos económicos que forman parte de la cadena de acontecimientos que se producen como efecto directo de la crisis, se centran en el ámbito económico y se les ha denominado “sucesos secuelas”.

A continuación se han ordenado los sucesos por grupos y fechas. Posteriormente, se ha identificado cada suceso con un concepto que nos permitiera imaginar la búsqueda que ha realizado cualquier persona interesada en obtener información del tema en internet. Finalmente, se ha realizado una búsqueda de cada concepto en Google Trends, centrándonos en el ámbito español que es donde se localiza la recolección final de datos. En la siguiente tabla (6.1) se muestra un resumen de los hitos seleccionados y los conceptos.

Tabla 6.1: Resumen hitos relevantes en el inicio de la crisis.

Tipos	Acontecimiento	Fecha	Concepto
Sucesos develadores	Publicación del artículo “Mortgage hot potatoes” por el TWSJ.	febrero 2007	Subprime
	Utilización del término crisis por parte del presidente de España para referirse a la situación del país.	julio 2008	Crisis España
sucesos secuelas	Suspensión en cadena de cotización en bolsa de varios fondos y declaración de pérdidas por falta de liquidez.	abril-agosto del 2007	Crisis bursátil
	Quiebra de constructoras Astro y Llanera	abril-octubre 2007	
	Quiebra de una de las compañías más grandes en EEUU dedicada a los servicios financieros	septiembre 2008	Leman Brothers
	Primera caída mundial de las bolsas	octubre del 2008	Crisis financiera

Fuente: elaboración propia.

Los gráficos obtenidos en la búsqueda de cada concepto con la herramienta Google Trends (ver ANEXO 1) nos permiten visualizar el pick o el momento en que más se ha buscado información sobre el concepto, la fecha de éste pick de búsqueda es fundamental para determinar el impacto del acontecimiento, si ésta coincide efectivamente con la fecha del acontecimiento podemos deducir que su impacto mediático es directo y, por tanto, importante. Sin embargo, si el pick de búsqueda coincide con otro acontecimiento, entonces ya podemos deducir que su impacto es indirecto y lo que realmente ha empujado las búsquedas es el acontecimiento oculto en el pick de búsqueda.

En la siguiente tabla (6.2) podemos ver un resumen del resultado de las búsquedas realizadas con la herramienta Google Trends para cada hito asociado a un concepto.

Tabla 6.2: Resumen búsquedas realizadas en Google Trends.

Concepto	Tabla (*)	Fecha original suceso	Fecha pick búsqueda en Google Trends	Concepto asociado al pick de búsqueda
Subprime	1	febrero 2007	agosto 2007 octubre 2008	Crisis bursátil Crisis financiera
Crisis España	2	julio 2008	octubre 2008	Crisis financiera
Crisis bursátil	3	abril – agosto 2007 abril- octubre 2007	octubre 2008	Crisis financiera
Leman Brothers	4	septiembre 2008	septiembre 2008	<b>Leman Brothers</b>
Crisis financiera	5	octubre 2008	octubre 2008	<b>Crisis financiera</b>

Fuente: elaboración propia a partir del resumen del análisis con google trends.

Se ha puesto negrita a los casos en que las fechas de los sucesos coinciden con las fechas de los pick de búsqueda de los conceptos en internet.

(\*) Ver tablas en ANEXO 1

De los cinco ejercicios realizados con Google Trends, sólo en dos casos han coincidido las fechas de los pick de búsquedas con la fecha real del suceso, estos son Leman Brothers y Crisis financiera, en los otros tres casos no sucede lo mismo. Pero además, en estos tres casos aparece como pick de búsqueda el mes de octubre del 2008, correspondiendo a la fecha de la Crisis financiera. Por tanto, a partir de lo anterior se puede deducir que fueron las secuelas en los mercados financieros a escala mundial lo que desencadenó el mayor interés en las personas por obtener información en internet sobre la crisis, logrando el mayor impacto a pesar de la relevancia de los sucesos develadores que se produjeron con anterioridad.

En consecuencia, para los efectos de la presente investigación, se considerará como punto de partida de la crisis la fecha de éste suceso, es decir, el mes de octubre del 2008. A partir de éste punto cronológico se buscarán las secuelas de la crisis en relación al número de manifestaciones que se producen en los cinco años posteriores a dicha fecha. Por tanto, los márgenes generales para la búsqueda de información quedarán determinados por el quinquenio 2009-2013.

#### 6.1.1.2 Límites cronológicos para la recolección de datos

Para realizar la recolección de datos será necesario focalizar la recogida en segmentos temporales muy concretos, debido a lo extenso e innecesario que puede resultar trabajar con períodos de tiempo tan amplios como el quinquenio determinado para la búsqueda general de información. Bajo la premisa de que los periódicos trabajan fundamentalmente con noticias inmediatas, la focalización de la recolección de datos en momentos de mayor ocurrencia de sucesos no tiene ningún efecto negativo sobre la calidad de los datos recolectados, que es el objetivo final de esta parte de la investigación. Para tal efecto, se ha aplicado un muestreo intencionado (Andreu, 2002) (Olabuenaga, 2012a, 2012b) que nos permite limitar la muestra mediante un acercamiento a los períodos de tiempo (meses) en donde se concentra la mayor cantidad de sucesos, en este caso específico, de manifestaciones.

En primer lugar, ha sido necesario conocer la evolución general de las estadísticas sobre las manifestaciones producidas en España durante los años de la crisis. Sin embargo, dicha tarea ha sido muy compleja debido a que la información entregada por los organismos oficiales presenta importantes sesgos. Nos referimos específicamente a los datos a escala nacional aportados por el Ministerio del Interior, ya que estos cambian el formato de composición de la variable “manifestaciones” dejando la serie temporal sin continuidad (ver tabla 6.3)<sup>288</sup>.

La variable “manifestaciones” estaría formada por los datos de las manifestaciones “comunicadas”, “no comunicadas” y “prohibidas”. Sin embargo, desde el año 2010 en

---

<sup>288</sup> Se ha puesto el decenio de 2004 – 2013 para verificar la existencia y posterior ausencia del dato “manifestaciones no comunicadas”.

adelante ya no se incorpora en dicha variable los datos de “las manifestaciones no comunicadas”<sup>289</sup>.

Tabla 6.3: Total de manifestaciones por año en España, decenio 2004-2013.

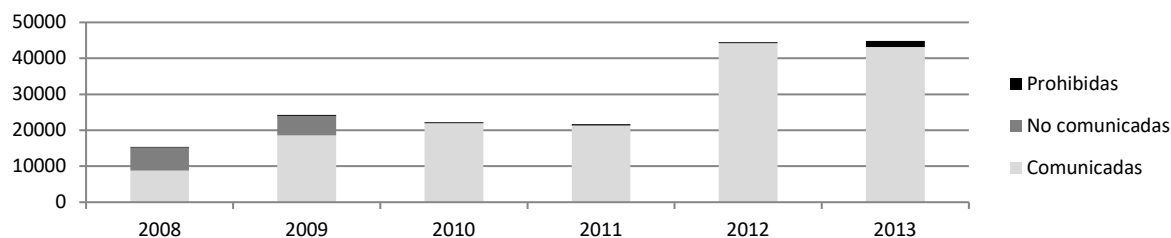
Año	Comunicadas	%	No comunicadas	%	Total	Prohibidas
2004	3737	46.75	4255	53.24	7992	28
2005	3789	55.53	2985	44.46	6774	7
2006	4066	44.04	5165	55.96	9231	2
2007	4527	49.57	4604	50.43	9131	12
2008	8760	57.53	6466	42.47	15226	139
2009	18568	77.29	5455	22.71	24023	297
2010	21941		s/d			273
2011	21297		s/d			371
2012	44233		s/d			294
2013	43170		s/d			1682

Fuente: elaboración propia a partir del Anuarios de Estadística del Ministerio de Interior, 2004 – 2013.

Esta acción produce un sesgo importante en la información fundamentalmente por dos razones, primero, que las manifestaciones no comunicadas hasta el año 2008 rondaban cerca del 50% del total de las manifestaciones producidas en España y, segundo, que a partir de la crisis, sobre todo debido al aumento en el descontento social, la tendencia general debería ser un aumento en las manifestaciones espontaneas y, por tanto, sin comunicar.

A partir de lo anterior, se intuye que el dato “total manifestaciones” debería ser mucho mayor de lo que aquí aparece a partir del año 2010. Aun así, asumiendo que los datos son incompletos (Europa Press, 2013) (Brito, 2012) y han perdido contundencia, con el objeto de obtener una primera idea del tema, se han visualizado los cinco años posteriores a la crisis, más el año 2008, en la siguiente gráfica (6.2):

Gráfico 6.2: Total manifestaciones por año en España, 2008 – 2013.



Fuente: elaboración propia a partir de los Anuarios de Estadística del Ministerio del Interior 2008 - 2013. A partir del año 2010 falta el dato sobre las manifestaciones no comunicadas

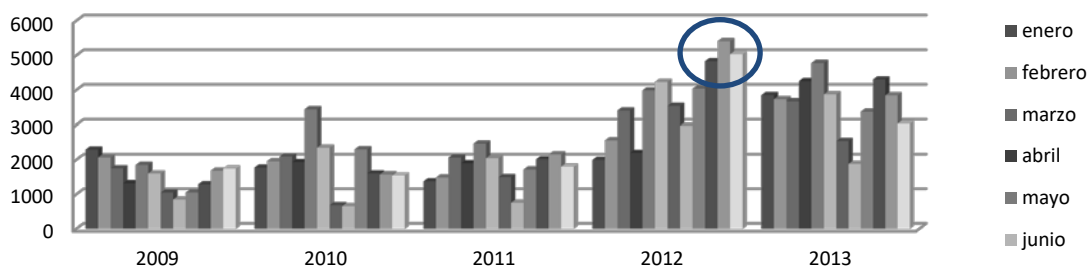
<sup>289</sup> Debido a ello, se ha escrito al Ministerio del Interior, luego de una semana y no obtener respuesta se ha llamado al Ministerio del Interior, nos atendió una mujer que nos ha derivado a la sección publicaciones, ahí nos respondió un hombre que nos derivó a SES, de ahí nos respondieron derivándonos al departamento que construyó las tablas de datos, desde este último lugar nos dijeron que nos darían respuesta por correo. Hasta el día de hoy nunca se obtuvo una respuesta.

De ésta gráfica se pueden deducir dos cosas, primero, que efectivamente desde el inicio de la crisis se produce un importante repunte en el número de manifestaciones a escala nacional y, segundo, que a partir del año 2012 se produce un importante repunte de las “manifestaciones comunicadas” a escala nacional.

Ahora bien, a pesar de que las dos deducciones anteriores parecieran ser muy generales, bajo el supuesto de que a partir del año 2010 faltan datos, la segunda deducción cobra una especial importancia, ya que la incorporación de cualquier dato faltante sólo aumentaría el número total de manifestaciones que ya es el mayor entre los seis años que muestra la gráfica. Por tanto, nos ha parecido interesante buscar el pick de las “manifestaciones comunicadas” que se producen a lo largo del año 2012 con el fin de utilizarlo como primer segmento temporal en la presente focalización.

Por consiguiente, si miramos las manifestaciones comunicadas disgregadas por meses, durante los cinco años posteriores a la crisis (gráfico 6.3), podemos ver como el mayor pick se produce durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del año 2012.

Gráfico 6.3: Total mensual manifestaciones comunicadas en España, 2009 – 2013.



Fuente: elaboración propia a partir del Anuario de Estadística Ministerio del interior 2009 – 2013.

Ahora bien, aunque el segmento de tiempo dado por este pick de manifestaciones ya es suficiente para realizar una primera recolección de datos en esta parte de la investigación, dado los sesgos en la información se ha decidido buscar un segundo segmento temporal para reforzar así los datos obtenidos en este primer tramo de tiempo. Sin embargo, ante la ausencia de datos a escala nacional, se ha decidido revisar los datos de la misma variable, en el mismo quinquenio, pero a escala autonómica, específicamente en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Todo ello, con el objeto de conocer la tendencia a escala autonómica del dato que falta a escala nacional.

En el caso específico de Cataluña, a diferencia del Ministerio del Interior, hasta el año 2009 no existía ninguna publicación oficial que entregara datos sobre el número de manifestaciones ocurridas en la comunidad. Sin embargo, como resultado del nuevo contexto de movilizaciones que se venía produciendo durante los años posteriores al inicio de la crisis, desde el año 2009 el Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña incorpora en su informe sobre Seguridad de Cataluña un pequeño ítems sobre esta cuestión.

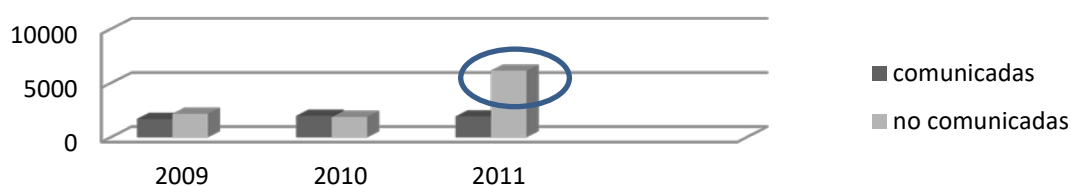
En este informe, la variable “manifestaciones” estaría formada por dos datos, estos son: las manifestaciones “comunicadas” y las “no comunicadas”. Sin embargo, al igual que en el Informe del Ministerio del Interior, a partir del año 2012 se cambia la composición de la variable, eliminando el dato sobre las manifestaciones “no comunicadas”. Como consecuencia nuevamente se deja sin continuidad la serie temporal. A pesar de ello, contamos con tres años de información completa, los que podemos ver en la siguiente tabla (6.4) y gráfico (6.4).

Tabla 6.4: Total número de manifestaciones anuales en Cataluña, 2009 - 2011<sup>290</sup>.

Años	Comunicadas	No comunicadas	Total	Media diaria
2009	1696	2165	3861	11
2010	1994	1883	3877	11
2011	1930	6161	8091	22

Fuente: elaboración propia a partir de los Informes de Seguridad Cataluña (Generalitat de Cataluña, 2010), (Generalitat de Cataluña, 2011), (Generalitat de Cataluña, 2012).

Gráfico 6.4: Total número de manifestaciones anuales en Cataluña, 2009 – 2011.



Fuente: elaboración propia a partir de los Informes de Seguridad Cataluña (Generalitat de Cataluña, 2010), (Generalitat de Cataluña, 2011), (Generalitat de Cataluña, 2012).

A pesar de que sólo contamos con tres años de información completa, sí que podemos verificar la existencia de un fenómeno muy interesante. Como decíamos anteriormente, el dato que nos interesa es el de las “manifestaciones no comunicadas” y, si recordamos

<sup>290</sup> Para esta tabla resumen de datos se ha utilizado los datos entregados por el Departamento de Interior de la Generalidad de Cataluña en su “Informe sobre Seguridad en Cataluña”. Sin embargo, a pesar de que dicho informe se comenzó a editar en el año 2004, no es hasta el informe del 2010 donde se incluyeron por primera vez datos sobre manifestaciones.

la tendencia en la escala nacional, las manifestaciones no comunicadas hasta el año 2009 rondaban siempre cerca del 50% del total de las manifestaciones ocurridas en el país. Ahora bien, en el caso del informe de Seguridad de Cataluña, si bien continúa con la misma lógica durante los años 2009 y 2010, en el año 2011 las “manifestaciones no comunicadas” se triplican en número, produciéndose quizás el repunte más importante de las manifestaciones en éste período de tiempo.

Este último hecho es muy relevante, ya que coincide con el año del movimiento 15M que se desarrolla en Cataluña. Pero lo más interesante de todo, es que este movimiento no es exclusivo de dicha comunidad, sino que se produce en múltiples ciudades a nivel mundial y, en el caso de España, involucra importantes ciudades como Zaragoza o Madrid (cabeza del movimiento a escala nacional). (De la Rubia, 2011) Por tanto, el crecimiento tendencial de las “manifestaciones no comunicadas” en Cataluña en el año 2011, es perfectamente extrapolable a los datos del país, ya que el fenómeno que refleja no se produce a escala autonómica sino que a escala nacional y mundial. De tal forma, que la ausencia del dato sobre las “manifestaciones no comunicadas” a escala nacional escondería este fenómeno.

Con todo, a pesar de las limitaciones metodológicas que se derivan de la falta de contundencia en los datos, se ha decidido incorporar como segundo segmento temporal en la recolección de datos el primer mes en que surge y se desarrolla el movimiento 15M, ya que la ausencia estadística de los datos no puede negar la existencia de dicho fenómeno. Como consecuencia, la focalización temporal para la recolección de datos estará determinada por dos segmentos temporales correspondientes a dos momentos de mayor ocurrencia de manifestaciones en el país, estos son: el mes de mayo del 2011 y los meses de octubre – noviembre y diciembre del 2012.

#### 6.1.1.3 Delimitación fuentes de datos

##### Medios más leídos

Existen distintas formas de medir la importancia de los medios, esta puede ser según cuota de mercado, según cantidad de impresiones diarias o tiraje, según audiencia digital, según audiencia impresa, según audiencia absoluta, etc. Como consecuencia, también se pueden crear distintos ranking de medios, según el dato que queremos utilizar. Esto por una parte, por otra, muchas veces los mismos medios publican



resultados de estudios que les permiten elaborar nuevos ranking en donde no aclaran cuál es el dato o variable que están utilizando. Debido a esto, podemos encontrarnos con la situación en que en un mismo año más de un medio discute ser el primer lugar en el ranking de los más leídos.

Con todo, lo que se busca en esta parte de la investigación es determinar los dos medios de prensa más leídos por la población y, como consecuencia de lo anterior, ha sido necesario utilizar tres rankings y un análisis de cobertura en las portadas para llegar al objetivo final.

Para los datos de los ranking se ha utilizado el Estudio General de Medios de la Asociación de Investigadores de Medios de Comunicación (AIMC), este entrega series temporales que se han transformado en los datos más utilizados para analizar las tendencias sobre los medios más leídos<sup>291</sup>. Este realiza la pregunta sobre ¿qué periódico leyó ayer?, y sintetiza todos los tipos de medios y lectores en una sola respuesta, focalizándola en la elección del medio para informarse.

Según éste estudio, en el quinquenio 2009 -2013 en España hubo dos medios que dominaron las primeras posiciones en el ranking de medios más leídos (tabla 6.5), desde el 2009 al 2011 el primer lugar lo tiene el periódico “20 Minutos”, y desde el 2012 al 2013 se pone a la cabeza el periódico “El País”<sup>292</sup>.

Tabla 6.5: Ranking de los tres primeros periódicos más leídos en España, 2009 – 2013.

	2009	2010	2011	2012	2013
primero	20 Minutos 2376	20 Minutos 2279	20 Minutos 2120	El País 1929	El País 1812
segundo	El País 2081	El País 1924	El País 1915	20 Minutos 1900	20 Minutos 1228
tercero	Qué 1698	Qué 1496	Qué 1360	El Mundo 1181	El Mundo 1107

Fuente: elaboración propia a partir del “Estudio General de Medios” , (A.I.M.C, 2009), (A.I.M.C., 2010), (A.I.M.C., 2011), (A.I.M.C., 2012), (A.I.M.C., 2013).

Ahora bien, existe una gran diferencia entre los dos medios que van a la cabeza de este estudio, me refiero al tema de los medios de entrega gratis (en papel). Específicamente en el caso del periódico “20 Minutos” el número de lectores está directamente

<sup>291</sup> Se ha decidido tomar sólo la 3ra ola para cada año y no la suma ni la media de las tres como dato anual.

<sup>292</sup> El EGM 2014 continúa con la tendencia del 2013.

relacionado al volumen de producción de impresiones<sup>293</sup> y no sujeto al interés del lector. Como consecuencia, dicha diferencia determina que en la presente investigación se deje fuera los periódicos en papel de entrega gratis como posibles fuentes de recolección de datos, ya que lo que en resumen se busca es el medio que nos dé mayor información y en este caso no existe ningún control sobre ello. Por ello, ahora se pasa directamente al análisis de los medios de prensa “pagados” más leídos.

Como podemos ver en la siguiente tabla (6.6), entre los medios de prensa pagados más leídos a escala nacional durante el quinquenio 2009- 2013 se encuentran a la cabeza, en orden de preferencias: El País, El Mundo, La Vanguardia /El Periódico. Estos dos últimos van disputando el tercer lugar, aunque tiende a consolidarse La Vanguardia en ese lugar.

Tabla 6.6: Ranking de los tres medios pagados más leídos en España, 2009 – 2013.

	2009	2010	2011	2012	2013
primero	El País 2081	El País 1924	El País 1915	El País 1929	El País 1812
segundo	El Mundo 1309	El Mundo 1282	El Mundo 1234	El Mundo 1181	El Mundo 1107
tercero	El Periódico 749	El Periódico 778	La Vanguardia 849	La Vanguardia 811	La Vanguardia 752

Fuente: elaboración propia a partir del “Estudio General de Medios (A.I.M.C., 2009), (A.I.M.C., 2010), (A.I.M.C., 2011), (A.I.M.C., 2012), (A.I.M.C., 2013).

Ahora bien, existe un elemento de contexto que no podemos obviar, y es la irrupción de las nuevas tecnologías en los hábitos de lectura de las personas. Por tanto, ha sido necesario agregar a la información anterior los datos sobre los medios de prensa más utilizados para la lectura de prensa en internet (tabla 6.7), y estos son:

Tabla 6.7: Ranking de los tres sitios de internet más visitados en España, 2009 - 2013.

	2009	2010	2011	2012	2013
primero	Marca 3089	Marca 3613	Marca 4127	YouTube 16956	YouTube 19032
segundo	El País 2618	El País 2774	El País 3155	Marca 4604	Marca 4767
tercero	Pág. amarillas 1671	As 1781	As 2140	El País 3886	El País 4278

Fuente: elaboración propia a partir de “Audiencia de internet en el EGM”, (A.I.M.C., 2009), (A.I.M.C., 2010), (A.I.M.C., 2011), (A.I.M.C., 2012), (A.I.M.C., 2013)

<sup>293</sup> El volumen de producción está determinado por la cantidad de recursos con que el grupo editor cuente para realizar las impresiones. Pero, finalmente, los recursos están determinados por la cantidad de sponsor interesados en salir en el periódico, de tal forma, que la relación entre lectores y volumen de impresos es mucho más débil que en un periódico de pago. Esto perjudica seriamente el vínculo entre la calidad de la información y el volumen de impresos.

El problema de éstos últimos datos es que son un poco imprecisos respecto a la información que buscamos, ya que es un ranking de los 25 sitios de internet más visitados en los últimos 30 días y no sólo de los medios de prensa generalista. Esto por una parte, por otra, además es un estudio que deja fuera medios importantes como es el caso del periódico “El Mundo”. A pesar de ello, podemos rescatar como información interesante que el periódico “El País” se encuentra entre los tres primeros sitios de internet que las personas encuestadas más han visitado en los últimos 30 días.

Ahora bien, si repetimos la gráfica con los medios de prensa escrito (pagados) más leídos y miramos las posiciones que ocupan en las visitas de sitios en internet en los últimos 30 días, podemos ver como la distancia del periódico “El País” con los otros medios generalistas es considerable (Tabla 6.8), con lo cual podemos ratificar la importancia de este medio como primer periódico más leído en España.

Tabla 6.8: Ranking en internet de los tres medios pagados más leídos en España, 2009-2013.

	2009	2010	2011	2012	2013
primero	El País 2º	El País 2º	El País 2º	El País 3º	El País 3º
segundo	El Mundo* s/d	El Mundo* s/d	El Mundo* s/d	El Mundo* s/d	El Mundo* s/d
tercero	El Periódico 17º	El Periódico 18º	La Vanguardia 16º	La Vanguardia 15º	La Vanguardia 11º

Fuente: elaboración propia a partir de “Audiencia de internet en el EGM”, (A.I.M.C., 2009), (A.I.M.C., 2010), (A.I.M.C., 2011), (A.I.M.C., 2012), (A.I.M.C., 2013).

\* El estudio no contiene el dato sobre el periódico “El Mundo” a pesar de que tiene sitio en internet.

Sin embargo, aún no cuento con el segundo medio para el análisis de prensa, ya que no puedo ratificar al periódico “El Mundo” porque no sale en este estudio. Por ello, ya explorados todos los rankings, he decidido realizar un análisis de cobertura de las portadas de los cuatro medios más leídos en la prensa escrita con el fin de seleccionar así el segundo medio que se necesita para la presente investigación. Este análisis de cobertura nos permitirá elegir el medio de prensa escrito que le ha dado mayor espacio en las portadas a las noticias sobre manifestaciones, específicamente se hará el ejercicio con la cobertura dada a las noticias sobre el 15M.

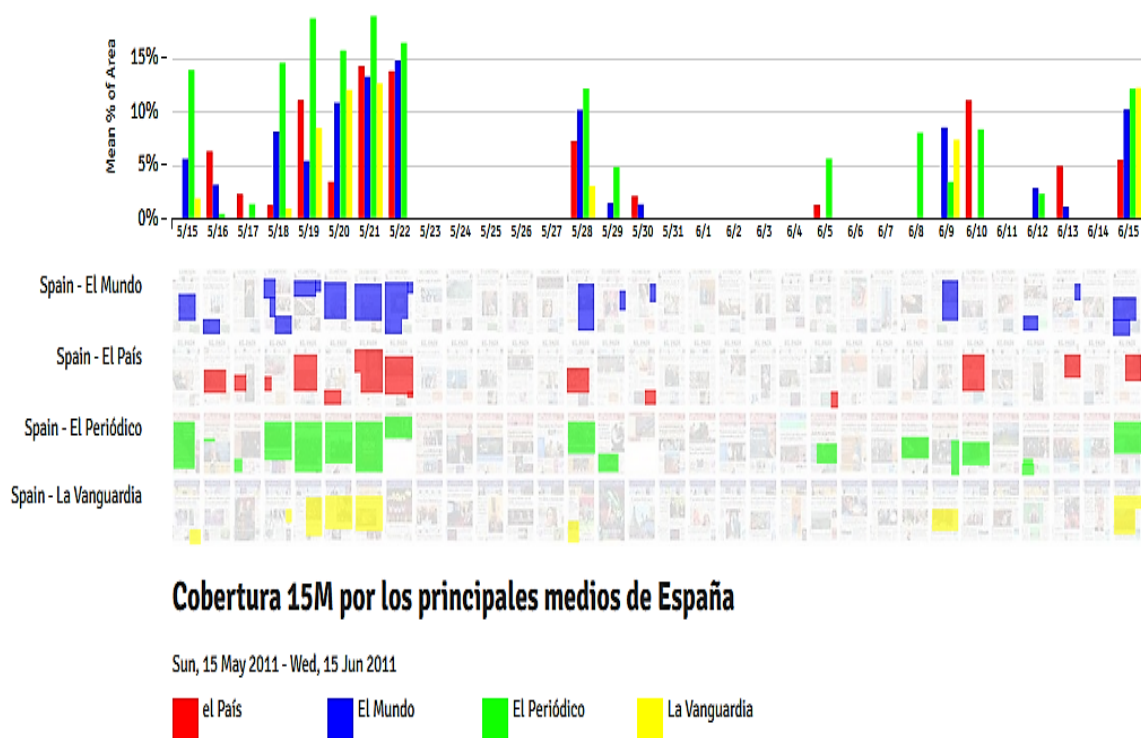
#### Análisis de cobertura de prensa/espacio en portada

El objetivo de éste ejercicio es analizar cuál ha sido la cobertura en las portadas que han entregado los cuatro medios de prensa escritos más leídos en España a las noticias del movimiento 15M. Para ello buscaremos el alcance en el tiempo de la noticia mediante la

ausencia o presencia de la noticia y la cantidad de espacio que ocupan en la portada de los periódicos, esto durante los 30 días posteriores al inicio del movimiento, es decir, del 15 de mayo del 2011 al 15 de junio del 2011.

El análisis de portadas es un ejercicio interesante porque es el espacio que mayor porcentaje de miradas concentra en una revisión rápida de actualización de noticias que hacen las personas. Se pueden hacer mediciones de todos los elementos que forman una portada<sup>294</sup>, sin embargo, en el presente ejercicio sólo nos concentraremos en la cantidad de espacio, ya que nuestro objetivo es determinar la importancia y no los contenidos de las noticias. Para ello, se ha utilizado el programa PageOnex<sup>295</sup>, el resultado lo podemos ver en el siguiente gráfico (6.5).

Gráfico 6.5: Cobertura en portadas noticias 15M en principales medios de prensa escritos, PageOnex.  
(15 de mayo al 15 de junio del 2011)

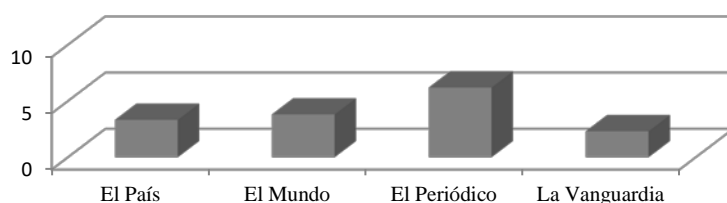


Fuente: elaboración propia a partir del programa PageOnex.

<sup>294</sup> Se puede realizar análisis, además de la cantidad de espacio, de los titulares, las fotos, el pie de página, etc. Y en cada uno de ellos se puede comprobar el grado de importancia por la ubicación, el tamaño, el color, la foto que lo acompañe, etc.

<sup>295</sup> PageOnex es un software libre bajo licencia GNU, que permite trabajar con las portadas de los periódicos de las ciudades más importantes del mundo, visualizando en una gráfica los espacios dados para el tema investigado. Se puede encontrar en <http://pageonex.com/>.

Gráfico 6.6: Cobertura noticias 15M en medios de prensa, 15 de mayo-15 de junio 2011.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos dados en formato Excel del programa PageOnex.

Como podemos ver en los gráficos anteriores (6.5) (6.6), el medio de prensa escrita que mayor cobertura ha dado a las noticias del movimiento 15M fue “El Periódico”, seguido por el diario “El Mundo”, “El País” y “La Vanguardia”. De tal forma, que el resumen de la selección de los dos medios de prensa para el análisis queda (tabla 6.9):

Tabla 6.9: Resumen delimitación medios de prensa para la recolección de datos.

Lugar	Medios de prensa más leídos en España	Medios de prensa pagados más leídos en España	Audiencia en internet de los medios pagados más leídos en España	Cobertura de noticias 15M en los periódicos más leídos en España
Primero	20 minutos*	<b>El País</b>	<b>El País</b>	<b>El Periódico</b>
Segundo	El País	El Mundo	s/d	El Mundo
Tercero	Qué	La Vanguardia	El Periódico	El País
Cuarto	El Mundo	El Periódico	La Vanguardia	La Vanguardia

Fuente: elaboración propia a partir del estudio EGM 2009-2013 y el software libre PageOnex.

\* Medio de prensa descartado con anterioridad para el estudio.

Con todo, si consideramos los primeros lugares de cada columna, los principales medios que nos quedan en esta delimitación de las fuentes de datos son: “20minutos”, “El País” y “El Periódico”. Sin embargo, ya descartado “20 minutos” con anterioridad, finalmente nos quedan los dos medios de mayor importancia para la recolección de datos y el posterior análisis de contenido cuantitativo, estos son “El País” y “El Periódico” (edición global).

## *6.1.2 Recolección de datos, análisis y resultados.*

### *6.1.2.1 Recolección de datos.*

El proceso de recolección de noticias se ha realizado mediante los buscadores que cada medio de prensa tiene habilitado en la página web correspondiente, es decir, en [www.elpais.es](http://www.elpais.es) y en [www.elperiodico.com/es/global](http://www.elperiodico.com/es/global). En ambos casos se han utilizado las ediciones globales, aunque en el caso de “El Periódico” ha sido necesario filtrar las noticias debido a que tiende a repetir las noticias locales de Cataluña en la edición nacional.

La búsqueda se ha realizado mediante tres intentos. El primero con la palabra “manifestación”, el segundo con la palabra “manifestaciones” y el tercero con la palabra “protestas”. Por tanto, en estos tres intentos se han ido seleccionando todas aquellas noticias que contenían en alguna parte del texto descriptivo una de estas tres palabras, dando como resultado un total de 366 noticias.

Posteriormente, dado que el motor de búsqueda por palabras no descarta aquellas que no corresponden al lugar geográfico de interés para el estudio, es decir, sólo noticias de España, se ha realizado una limpieza descartando aquellas que no eran pertinentes para el análisis, quedando la selección final en 165 noticias (ver ANEXO 2).

Todo el proceso se ha podido desarrollar de forma muy fácil con el buscador de “El País”. Sin embargo, en el caso de “El Periódico” no ha sido así, ya que el buscador online no tiene la capacidad para buscar información en años anteriores, por tanto, ha sido necesario recurrir a las herramientas de búsqueda online de pago de la Biblioteca de Comunicación y Hemeroteca General de la de la Universidad Autónoma de Barcelona. Con todo, la recolección de datos mediante estas dos vías ha significado trabajar con dos formatos de datos, aquellos recolectados en formato Word y aquellos recolectados en formato Pdf. (UAB), lo que no ha significado ningún problema ya que la versión 6.2 del programa ATLAS.Ti permite trabajar en una unidad hermenéutica a partir de varios formatos de documentos.

### 6.1.2.2 Análisis de datos

El proceso de análisis de datos comienza con la codificación, una vez que se ha ingresado en una unidad hermenéutica todas las noticias seleccionadas. Respecto a este punto, podemos decir que aunque el análisis de contenido cuantitativo se realiza mediante el registro de la ausencia/presencia o frecuencia de una palabra clave o “*patrón*” previamente determinada (Bardin, 2002), en este caso específico se ha adaptado dicha metodología para acoplarnos al carácter exploratorio de esta parte de la investigación.

Definir con exactitud los códigos a buscar no es posible en este caso ya que, por una parte, no existe la información previa suficiente para ello y, por otra parte, limita los posibles descubrimientos que se puedan realizar a lo largo de la exploración. Por tanto, se ha decidido realizar una codificación espontánea orientada hacia tres ámbitos de interés, que además se ajustan a la información que se utilizará luego en las condiciones de verificación de las entrevistas, en el segundo nivel de análisis de este objetivo metodológico.

Los tres ámbitos de interés buscan responder a tres preguntas fundamentales que orientan la continuidad de este trabajo, estas son: ¿Quiénes son los actores claves de la participación? ¿Por qué participan? ¿Cuáles pueden ser los elementos distintivos de este tipo de participación? En consecuencia, los tres ámbitos de interés que en adelante serán las unidades de codificación o de registro son: actores claves, motivaciones y aspectos generales participación (ver ANEXO 3).

Sobre las unidades de registro, Krippendorff (1990) las define como “el segmento específico de contenido que se caracteriza al situarle en una categoría determinada” (pág.84). Bardin (2002) nos dice que “el analista está abocado en su trabajo de podador a delimitar *Unidades de codificación* o de *registro*. Estas pueden ser: la palabra, la frase, el minuto el centímetro cuadrado” (pág. 27). Olabuénaga (2012a) nos dice que “los datos o unidades de registro serán unas veces, las *palabras* del texto (...), otros *los conjuntos de palabras o frases* (...), y otros serán los *temas*” (pág. 203) todas ellas se pueden ir seleccionando en conjunto o por separado.

Ahora bien, para en el primer ámbito sólo se busca una lista de aquellos actores claves que los medios de prensa hayan podido registrar. Por tanto, para llegar al resultado final

(tabla 6.10, 6.11 y 6.12), luego de la primera codificación sólo se ha ordenado la información agrupando aquellos actores que pertenezcan a asociaciones similares, para no repetir información.

Para el segundo y tercer ámbito el tratamiento de la información es distinto, ya que los resultados finales no sólo son la enumeración de las codificaciones realizadas (tabla 6.10), sino que es necesario realizar un resumen de los contenidos de las unidades de registro (quotations, ANEXO 3) para llegar a una descripción más detallada de cada código, ya que el código por sí sólo no es capaz de entregar la información suficiente para describirlo.

Por tanto, se entiende que cada unidad de registro contiene los argumentos que forman cada código. Como consecuencia, luego de realizada la codificación, se hace una lectura de todos los quotations de cada código y se realiza un resumen de los contenidos de cada uno de ellos, dando como resultado final la descripción de cada código (tabla 6.11).



### 6.1.2.3 Resultados

Tabla 6.10: Resumen codificación análisis exploratorio prensa

#### Ámbito 1: Actores claves

Pregunta: ¿Quiénes son los actores claves de la participación?

Definición unidad de codificación o de registro: Todos aquellos colectivos o personas pertenecientes a colectivos que han sido mencionados en las noticias como participantes de las manifestaciones o protestas, España.

Códigos ordenados por frecuencia	Actores claves/movimiento 15M Actores claves/sindicatos* Actores claves/alumnos y docentes Actores claves/Democracia Real Ya Actores claves/trabajadores sanidad Actores claves/PAH Actores claves/mareas** Actores claves/Juventud sin futuro Actores claves/No les Votes Actores claves/Rodea el Congreso Actores claves/discapitados Actores claves/Estado del Malestar Actores claves/vecinos Actores claves/parados Actores claves/Jueces por la Democracia Actores claves/inmigrantes Actores claves/ATTAC	Actores claves/Des de Baix Actores claves/tercer sector Actores claves/Revolta global Actores claves/menéame.net Actores claves/Ampas Actores claves/bomberos Actores claves/tomalaplaza.net Actores claves/Risastencia Actores claves/Consell Nacional de la Joventut de Catalunya Actores claves/Equo Actores claves/Juventud en Acción Actores claves/Ecologistas en Acción Actores claves/Dempeus Actores claves/Plataforma de coordinación de grupos de movilización ciudadana
----------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

\* Se han agrupado en "sindicatos" todos los sindicatos de sanidad, educación y empresas en general.

\*\*Se han agrupado en "mareas" la marea blanca de sanidad, la marea negra de funcionarios públicos, la marea violeta de igualdad y la marea naranja de servicios sociales.

#### Ámbito 2: motivaciones

Pregunta: ¿Por qué participan?

Definición unidad de codificación o de registro: Todas aquellas justificaciones que mencionan los actores claves como detonantes de la participación en las manifestaciones o protestas en España. Se han identificado desde el inicio de la codificación tres grandes grupos, que son: aquellos motivados por los recortes, aquellos motivados por el deterioro de los procesos democráticos y aquellos motivados por la reducción de derechos.

Códigos ordenados por frecuencia	Motivaciones/recortes Motivaciones/democracia Motivaciones/derechos
----------------------------------	---------------------------------------------------------------------------

#### Ámbito 3: aspectos generales participación

Pregunta: ¿Cuáles pueden ser los elementos distintivos de este tipo de participación?

Definición unidad de codificación o de registro: Todos aquellos aspectos de la participación que los actores claves mencionen como elementos distintivos, es todo lo rupturista respecto a lo que se ha hecho históricamente. Desde el inicio de la codificación se han identificado dos grandes grupos, los que aluden específicamente a lo nuevo dentro del 15M y los que se refieren a lo nuevo sin referencias al 15M.

Códigos ordenados por frecuencia	Aspectos generales de la participación/organización 15M Aspectos generales de la participación/lo nuevo
----------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia a partir de análisis con programa ATLAS.Ti 6.2

Tabla 6.11: Resumen del contenido de las unidades de registro ámbitos 2 y 3.

Ámbito 2: motivaciones

Pregunta: ¿Por qué participan?

Definición unidad de codificación o de registro: Todas aquellas justificaciones que mencionan los actores claves como detonantes de la participación en las manifestaciones o protestas en España. Se han identificado desde el inicio de la codificación tres grandes grupos, que son: aquellos motivados por los recortes, aquellos motivados por el deterioro de los procesos democráticos y aquellos motivados por la reducción de derechos.

Códigos ordenados por frecuencia	<p>Motivaciones/recortes: Los principales argumentos dados por los participantes a las manifestaciones tienen que ver con aspectos relacionados directamente o indirectamente con los recortes aplicados en los presupuestos, destacando los ámbitos de educación y de salud. Entre las consecuencias indirectas se mencionan los problemas económicos a los que se deben enfrentar los jóvenes junto con el aumento de pagos complementarios en dichos ámbitos, por ejemplo el aumento de las tasas universitarias o el pago de insumos de rehabilitación para discapacitados.</p> <p>Motivaciones/democracia: Los principales argumentos dados por los participantes a las manifestaciones tienen que ver con la preocupación por los aspectos negativos que van inundando la escena de la política, ya sea por temas como la corrupción, el mal manejo de la crisis, la crisis de representatividad o el bipartidismo. En resumen, se plantea la crisis del sistema democrático y una creciente desafección política, por ello proponen una movilización sin partidos políticos, sin sindicatos y con ciudadanos que reclaman el derecho a participar y a decidir en un nuevo contexto de interés por lo político.</p> <p>Motivaciones/derechos: Las principales referencias a derechos se centran en los referidos a los derechos sociales, muy relacionados a la ola de recortes aplicados durante la crisis económica. Posteriormente se mencionan los derechos civiles, sobre todo centrados en el derecho a manifestarse y el derecho a decidir.</p>
----------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ámbito 3: aspectos generales participación

Pregunta: ¿Cuáles pueden ser los elementos distintivos de este tipo de participación?

Definición unidad de codificación o de registro: Todos aquellos aspectos de la participación que los actores claves mencionen como elementos distintivos, es todo lo rupturista respecto a lo que se ha hecho históricamente. Desde el inicio de la codificación se han identificado dos grandes grupos, los que aluden específicamente a lo nuevo dentro del 15M y los que se refieren a lo nuevo sin referencias al 15M.

Códigos ordenados por frecuencia	<p>Aspectos generales de la participación/lo nuevo: se mencionan al menos tres elementos que son rupturistas con el contexto político en el que se desarrollaron las manifestaciones, el primero de ellos es la referencia a un nuevo tipo de participación sin los partidos políticos ni los sindicatos, fuera de los cauces tradicionalmente establecidos. El segundo, es devolver el poder de decisión a los ciudadanos con una nueva forma de hacer política que busca nuevos espacios de dialogo (las plazas como ágoras) y elaborar discursos comunes sin jerarquías, horizontalidad. Y, el tercero, es la utilización de las redes sociales en internet como soporte de una nueva ciudadanía digital.</p> <p>Aspectos generales de la participación/organización 15M: Uno de los elementos que más se menciona es la cantidad de comisiones y grupos de trabajo creados para dar cabida a todos los intereses de quienes participaban en el movimiento, entre los cuales se pueden mencionar: limpieza, comunicación, extensión, materiales, legal, alimentación, infraestructura, información, medios de comunicación, pymes, etc. Esta organización responde al perfil muy diverso de quienes participan, como por ejemplo: profesionales, estudiantes, activistas, jóvenes, personas de la 3ª edad, parados, etc. Otro elemento interesante en la organización es la constitución y posterior funcionamiento de las asambleas de barrio cuyas reflexiones y decisiones se centralizan mediante una gran asamblea general de carácter horizontal.</p>
----------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia a partir de análisis con programa ATLAS.Ti 6.2

Tabla 6.12: Ficha técnica y resultados análisis exploratorio prensa

Primer nivel de análisis	Análisis exploratorio		
Objetivo	Descubrir los elementos democráticos que conforman los estallidos ciudadanos		
Técnica	Análisis de contenido cuantitativo de prensa generalista		
Muestra	Muestreo intencionado		
Limites cronológicos	Búsqueda de información / quinquenio 2009-2013		
	Recogida de datos / mayo 2011 y octubre-noviembre-diciembre 2012		
Fuentes de datos	“El País” y el “Periódico” (ediciones globales)		
Unidad hermenéutica ATLAS.Ti	165 noticias (pdf.- word)		
Unidades de registro (Ámbitos análisis)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- actores claves</li> <li>- motivaciones</li> <li>- aspectos generales participación</li> </ul>		
Resultados	Ámbito 1: actores claves	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actores claves/movimiento 15M</li> <li>Actores claves/sindicatos</li> <li>Actores claves/alumnos y docentes</li> <li>Actores claves/Democracia Real Ya</li> <li>Actores claves/trabajadores sanidad</li> <li>Actores claves/PAH</li> <li>Actores claves/mareas</li> <li>Actores claves/Juventud sin futuro</li> <li>Actores claves/No les Votes</li> <li>Actores claves/Rodea el Congreso</li> <li>Actores claves/discapacitados</li> <li>Actores claves/Estado del Malestar</li> <li>Actores claves/vecinos</li> <li>Actores claves/parados</li> <li>Actores claves/Jueces por la Democracia</li> <li>Actores claves/inmigrantes</li> <li>Actores claves/ATTAC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actores claves/Des de Baix</li> <li>Actores claves/tercer sector</li> <li>Actores claves/Revolta global</li> <li>Actores claves/menéame.net</li> <li>Actores claves/Ampas</li> <li>Actores claves/bomberos</li> <li>Actores claves/tomalaplaza.net</li> <li>Actores claves/Risastencia</li> <li>Actores claves/Consell Nacional de la Joventut de Catalunya</li> <li>Actores claves/Equo</li> <li>Actores claves/Juventud en Acción</li> <li>Actores claves/Ecologistas en Acción</li> <li>Actores claves/Dempeus</li> <li>Actores claves/Plataforma de coordinación de grupos de movilización ciudadana</li> </ul>
	Ámbito 2: motivaciones	<p>Motivaciones/recortes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- recortes a los presupuestos (salud y educación)</li> <li>- problemas económicos jóvenes</li> </ul> <p>Motivaciones/democracia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- corrupción políticos</li> <li>- mal manejo de la crisis</li> <li>- crisis representatividad</li> <li>- bipartidismo</li> <li>- desafección política</li> </ul> <p>Motivaciones/derechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- recortes de derechos sociales</li> <li>- derechos civiles (manifestarse y decidir)</li> </ul>	
	Ámbito 3: aspectos generales participación	<p>Aspectos generales de la participación/lo nuevo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- participación sin partidos ni sindicatos</li> <li>- construcción discursos sin jerarquías (horizontalidad)</li> <li>- utilización redes sociales en internet</li> </ul> <p>Aspectos generales de la participación/organización 15M:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- formación comisiones y grupos de trabajos diversos</li> <li>- perfiles de participantes muy diverso</li> <li>- formación asambleas de barrio y coordinación asamblea general</li> </ul>	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos anteriores y las tablas 6.10 y 6.11

## **6.2 ANÁLISIS DOCUMENTAL DE ENTREVISTAS: Análisis de contenido temático – cualitativo.**

Como se ha mencionado antes, el objetivo de esta parte de la investigación es profundizar en el análisis de los elementos que giran en torno a la participación. Por tanto, la focalización en la recogida y análisis de los datos estará determinada por ésta nueva dimensión mucho más específica en la búsqueda de resultados que la anterior.

Para tal efecto, se ha utilizado el material documental elaborado durante un momento histórico preciso, cuyo contexto y tema de discusión se ajustan absolutamente a los objetivos de esta parte de la investigación. Nos referimos a las entrevistas realizadas en el marco del proyecto “conversaciones.15M.cc”<sup>296</sup>, cuyo objetivo ha sido la difusión de una obra que recopila los relatos de actores claves sobre el movimiento social 15M. Es un material documental que se realizó en los seis meses posteriores al término del movimiento social y que se difunde bajo la licencia copyleft<sup>297</sup>, permitiendo así la posterior utilización y tratamiento de la información para fines que se estimen necesarios, sobre todo en ámbitos académicos<sup>298</sup>.

Pero antes de comenzar con este apartado, es necesario mencionar algunas cuestiones respecto a las líneas metodológicas que toca esta parte de la investigación, ya que nos encontramos frente a un análisis que reúne dos condiciones básicas respecto a la naturaleza de los datos, lo que tiene por consecuencia que el abordaje del estudio sea a partir de dos líneas metodológicas, desde el análisis de contenido como contexto metodológico y desde el análisis cualitativo en el tratamiento de los datos.

---

<sup>296</sup> Descripción proyecto “Madrid.15M.cc es una de las narraciones del 15M que forma parte del paraguas de proyectos 15M.cc y cuyo objetivo es difundir a través de un libro y un documental lo que ha sido y es el 15M, el movimiento ciudadano nacido el 15 de mayo de 2011 en España.”

<http://madrid.15m.cc/p/proyecto.html>

<sup>297</sup> El proyecto se define mediante cuatro características, estas son: colaborativo, con grupos de trabajo on line; copyleft, con licencia Creative Commons BY/SA 3.0 ES, de libre uso y distribución de una obra; transmedia, que trabaja con varios formatos de difusión; y, sin ánimo de lucro, que no busca generar utilidades, sino más bien la difusión cultural. <http://madrid.15m.cc/p/proyecto.html>

<sup>298</sup> Así lo ha manifestado uno de los productores Stéphane M. Grueso con quien nos hemos contactado para confirmar el uso del material para estos fines. También nos ha facilitado un programa para cambiar el formato de las entrevistas.

## 6.2.1 Aspectos teóricos de la metodología.

### 6.2.1.1 El abordaje desde dos métodos: análisis de contenido y análisis cualitativo.

El abordaje de este segundo nivel de investigación se realiza desde dos perspectivas metodológicas. Por una parte, estamos evidentemente ante un análisis de contenido (Andreu, 2002) (Bardin, 2002) (Navarro y Díaz, 1999) (Noya Miranda, 1999) (Olabuénaga, 2012a) (Piñuel, 2002) porque lo que vamos a analizar es el contenido del documental realizado en el marco del proyecto 15M.Madrid.cc. Según la clasificación de Olabuénaga (2012a) estaríamos ante un análisis de contenido de “texto no escrito, contemporáneo”<sup>299</sup> que englobaría a “todos los documentos que las nuevas tecnologías audiovisuales han puesto a disposición de la cultura moderna”. (pág. 307)

Por otra parte, en el proceso de análisis de los datos estamos ante un estudio de análisis cualitativo (Conde, 1999) (Dávila, 1999) (Olabuénaga, 2012a; 2012b) (Ortí, 1999) (Vallés, 2007; 2014), porque lo que vamos a analizar es el relato de los entrevistados respecto a los temas de interés para la investigación. Por tanto, es un tipo de acercamiento empírico que busca aprehender los significados orales o escritos para comprender, explicar e interpretar con una gran profundidad en las ideas, lo que Olabuénaga denomina “*enfoque narrativo, de metodología cualitativa*” en el análisis de texto<sup>300</sup>. (2012a: pág. 194)

Estas dos líneas metodológicas han tenido distintos niveles de desarrollo en el tiempo. En el caso del análisis cualitativo, aunque los primeros hitos de este tipo de acercamiento empírico se pueden remontar incluso a la época de Platón y Aristóteles<sup>301</sup> (Conde, 1999), como ciencia específica se consolida a principios del siglo XX, sobre todo con el impulso de los trabajos etnográficos de la Escuela de Chicago. (Vallés 2007)

A lo largo de su evolución ha pasado por distintas fases de desarrollo, desde 1900-1950 por el Tradicional, desde 1959-1970 por el Modernista o “Edad de oro”, desde 1970-

---

<sup>299</sup> Sobre los “textos no escritos” Olabuénaga menciona que existen dos tipos: los Tradicionales que “Componen todos los elementos que I. Hodder denomina la “Cultura material”” y los Contemporáneos. (2012a: pág. 307)

<sup>300</sup> Olabuénaga (2012a) se refiere concretamente a tres enfoques dentro del análisis de texto, a saber: el análisis cuantitativo de los Mass Media; la tradición semiótica y la crítica literaria y, por último, el enfoque narrativo, de metodología cualitativa.

<sup>301</sup> Fernando Conde en su artículo “Las perspectivas metodológicas cualitativas y cuantitativas en el contexto de la historia de las ciencias” menciona como primer hito del análisis cualitativo la postura filosófica de ambos autores. Sin embargo, asociado a la etnografía como ciencia consolidada Guba y Lincoln localizan su origen a principios del siglo XX. (Vallés, 2007)

1986 por los Géneros desdibujados (blurred genres), desde 1986-1990 por la Crisis de representación y, finalmente, desde 1990 hasta nuestros días por el Postmodernismo. (Denzin y Lincoln, 1994 en Vallés, 2007: pág. 32)

En los últimos años, el análisis cualitativo ha tenido un fuerte impulso debido al gran auge en el uso de técnicas que buscan, justamente, enriquecer los resultados de los estudios que se realizan. Sumado a lo anterior, el cambio de paradigma<sup>302</sup> vivido en las ciencias sociales ha permitido que incorporemos en el quehacer científico un cambio ontológico respecto a la naturaleza de la realidad que abordamos (Vallés, 2007), incorporando con ello la posibilidad de usar nuevos datos para el análisis, como son los relatos orales y los relatos escritos.

En el caso del análisis de contenido, a pesar de que los primeros hitos también son muy remotos, en el siglo XVII<sup>303</sup> según Bardin (2002), en los últimos años no ha experimentado el mismo auge que las técnicas cualitativas. Y es que se podría decir en cierto modo, que en determinados momentos de la evolución de dichas metodologías el análisis de contenido se ha posicionado en el lado opuesto a la corriente emancipadora que experimentaban las técnicas cualitativas<sup>304</sup>, reafirmandose en el uso de técnicas cuantitativas<sup>305</sup> centradas en la “objetividad” y en la “sistematización” (Krippendorff, 1990) generando un cierto rechazo por quienes escapaban al positivismo extremo.

A pesar de ello, tanto la corriente cuantitativa como la corriente cualitativa sí que han estado representadas al interior de esta línea metodológica, la primera creada por Bernard Berelson, dirigida hacia el análisis de prensa escrita o Mass Media<sup>306</sup> y, la segunda, “defendida” por Siegrid Kracauer (Krippendorff, 1999: 23) (Olabuénaga, 2012a: pág. 194).

---

<sup>302</sup> Los paradigmas son “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a la comunidad científica” (Kuhn, 2002: pág. 13)

<sup>303</sup> El autor menciona el punto de partida en la “hermenéutica, arte de explicar los textos sagrados o misteriosos (...) la interpretación de los sueños, la exégesis religiosa (particularmente la biblia), la explicación crítica de ciertos textos literarios (...) astrología o psicoanálisis (...) la *retórica y la lógica*.” (Bardin, 2002: págs. 9-10)

<sup>304</sup> También como consecuencia de la gran división metodológica y epistemológica que sufren las ciencias sociales durante las últimas décadas del siglo pasado.

<sup>305</sup> La definición más utilizada en esta corriente es la de Berelson que a finales de los 40-50 definía el análisis de contenido como “es una técnica de investigación para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de las comunicación” (Bardin, 2002: pág. 13)

<sup>306</sup> Estos estudios en el contexto de la II Guerra Mundial, se focaliza luego en el análisis de la propaganda.

Quizás la explicación a lo anterior la podamos encontrar en lo que nos explica Bardin respecto a la situación del análisis de contenido ante el avance de la semiótica y a lingüística en la década del 60, el autor dice que el análisis de contenido se “retrae” como respuesta al “antagonismo” en que se posiciona (Bardin, 2002: pág. 17)<sup>307</sup>. Sin embargo, el análisis de contenido, a finales de esta misma década encuentra nuevas dimensiones de desarrollo en la “etnología, la historia, la psiquiatría, el psicoanálisis y la lingüística” desembocando en dos modelos de comunicación, el “instrumental” y el “representacional”. (Ibíd.: pág. 15)

Ahora bien, con el uso del ordenador se suavizó esta aparente dicotomía entre lo cuantitativo y lo cualitativo (Andreu, 2002) (Bardin, 2002) (Olabuénaga, 2012a; 2012b), de hecho a finales de los 60 más de 400 investigadores<sup>308</sup> se reúnen en un congreso para exponer sus resultados con esta nueva herramienta (sistemas General Inquirer). Posteriormente, en la década de los 80, se crean los primeros programas para ordenador que facilitan el análisis de contenido cualitativo<sup>309</sup> (Andreu, 2011: pág.8), impulsando el análisis literal y consolidando el uso de diferentes métodos para el análisis de datos, como en el caso de la “teoría fundamentada” (Grounded theory), los métodos de comparación constante (MCC) de Glaser y Strauss o la técnica de la “triangulación”. (Ibíd.)

Debemos tener en cuenta, que esta aparente dicotomía de las corrientes empíricas no sólo se produce al interior de las técnicas de análisis de contenido, sino que además es el reflejo del contexto que viven las ciencias sociales a lo largo de todo el siglo XX. Ahora bien, así como en las ciencias sociales cada día la discusión tiende hacia la integración de ambas corrientes empíricas, en el análisis de contenido ocurre lo mismo.

En este punto coincidimos plenamente con Olabuénaga (2012a) y su intención de no excluir ninguna de las dos corrientes en los métodos de análisis de contenido. Lo importante es destacar que no se trata de que predomine una por sobre la otra, sino más

---

<sup>307</sup> Actualmente existe una mayor tolerancia científica respecto a la mezcla de distintas técnicas para un único estudio, de hecho se podría decir que es un tema resuelto. Pero en este contexto de no exclusión suenan paradójicas las palabras de Bardin en el año 2002 sobre la idea de que el análisis de contenido incorpore a la semántica, que él llama semanálisis, dice respecto a los autores que van en esta línea que “aprovechan la formación lingüística para tratar de hacer automático el análisis de discurso. Con riesgo de perderse.” (pág. 19)

<sup>308</sup> Bajo la dirección de G. Gebner, O. R. Holsti, K. Krippendorff, W. J. Paisley y P. J. Stone (Bardin, 2002: pág. 18)

<sup>309</sup> AQUAD, MAX, HIPER RESEARCH, NUDIST, ATLAS.TI. etc. (Andreu, 2011:pág. 8)

bien, de disponer de ambas perspectivas para enriquecer el conjunto de técnicas ya existentes.

Respecto a las definiciones del análisis de contenido, se puede decir que en algunas de ellas predomina claramente la importancia dada a alguna de las dos corrientes antes mencionada, como por ejemplo la definición de Berelson<sup>310</sup>, que es justamente una de las más citadas. Por ello, al realizar un resumen de las definiciones más utilizadas nos hemos decantado por aquellas que se centran más en las características del método que en la dicotomía cuantitativo - cualitativo, estas son:

Tabla 6.13: Principales definiciones desde una perspectiva no dicotómica del análisis de contenido.

autor	definición
A.L. George (1959)	“El análisis de contenido es empleado como un instrumento de diagnóstico para hacer inferencias específicas o interpretaciones causales, a propósito de un aspecto cualquiera de la orientación en el comportamiento del locutor” (en Bardin, 2002: pág. 87)
Hostil y Stone (1969)	“El análisis de contenido es una técnica de investigación para formular inferencias identificando de manera sistemática y objetiva ciertas características específicas dentro de un texto” (en Krippendorff, 1990: págs. 31-32)
Krippendorff (1990)	“En análisis de contenido es una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto.” (pág.28)
Bardin, (2002)	“¿Qué es hoy el análisis de contenido? Un conjunto de instrumentos cada vez más perfectos y en constante mejora, aplicados a “discursos” (contenidos y continentes) extremadamente diversificados.” (pág.7)  “Un conjunto de técnicas de análisis de comunicación tendente a obtener indicadores (cuantitativos o no) por procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes, permitiendo la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de reproducción/recepción (variables inferidas) de estos mensajes.” (pág.32)
Olabuénaga (2012a)	“El análisis de contenido no es otra cosa que una técnica para leer e interpretar el <i>contenido de toda clase de documentos</i> y, más concretamente (aunque no exclusivamente) de los <i>documentos escritos</i> (...) es fundamentalmente un modo de recoger información para, luego, analizarla y elaborar (o comprobar) alguna teoría o generalización, sociológica sobre ella. (Olabuénaga, 2012a: págs. 192-193)  “El análisis de contenido se basa en la lectura como instrumento de recogida de información, lectura que debe realizarse de modo científico, es decir, de manera sistemática, objetiva, replicable y válida.” (pág. 193)  “Tanto la lectura científica como su posterior análisis y teorización pueden llevarse a cabo dentro del marco y la estrategia metodológica del análisis cuantitativo como del análisis cualitativo, así mismo dentro de los parámetros generales de tales estrategias.” (pág. 193)

Fuente: elaboración propia a partir de Bardin, 2002; Krippendorff, 1990 y Olabuénaga, 2012a.

<sup>310</sup> Berelson (1952) “es una técnica para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación.” (en Krippendorff, 1990: pág. 29)



En esencia, como dice Krippendorff (1990), “se puede afirmar que el análisis de contenido ha llegado a ser un método científico capaz de ofrecer inferencias a partir de datos esencialmente verbales, simbólicos o comunicativos.” (pág.27) cuyas principales características son:

- ✓ Es un conjunto de técnicas que permite analizar el contenido de toda clase de documentos.
- ✓ El análisis se centra en la búsqueda de inferencias.
- ✓ Su principal herramienta es la lectura científica.
- ✓ Y puede ser guiada por parámetros tanto cuantitativos como cualitativos.

Con todo, sólo cabe mencionar, que todas las decisiones de carácter metodológico en ésta investigación giran siempre en torno a las premisas básicas del análisis de contenido y desde este punto se busca incorporar todas aquellas técnicas que mejor se adaptan a la naturaleza de nuestros datos.

#### 6.2.1.2 El análisis de contenido temático – cualitativo.

Como se ha mencionado antes, las premisas del análisis de contenido son las que dirigen todo el camino de la presente investigación. Olabuénaga (2012a) nos dice que en esta técnica se pueden identificar dos tareas importantes, recogida de datos y análisis de datos. Sin embargo, en la práctica, estas dos tareas despliegan una serie de procedimientos que a veces pueden confundir a quienes quieran aplicar por primera vez la técnica.

En términos generales, Bardin (2002) nos dice que en el análisis de contenido podemos identificar tres “polos cronológicos”, es decir, tres grandes grupos de tareas que tienen un orden secuencial en el tiempo, estas son: preanálisis de los documentos, explotación del material y tratamiento de resultados - inferencias e interpretación. (págs. 71-77) A partir de esta propuesta, podemos encontrar una serie de variantes en el orden o cantidad de procedimientos<sup>311</sup>a realizar durante todo el proceso de análisis de contenido. Sin embargo, en el fondo prevalece la estructura secuencial dada por Bardin, esta es:

---

<sup>311</sup> Para un mayor detalle se puede ver la propuesta de Olabuénaga, que aunque no lo describe en un diagrama se puede deducir de las indicaciones dadas para la determinación del campo, del texto de campo, del texto de investigación, del texto interpretativo provisional y del informe final. (2012a: págs. 195- 198). En el caso de

- ✓ El preanálisis: es la fase de organización de todo el proceso de análisis de contenido y se realizan tareas como: la selección de los documentos, la determinación del corpus para el análisis, la definición de las unidades de registro y la definición de las posibles categorías de dichas unidades. Para ello es necesario determinar conjuntamente los objetivos del estudio, y las reglas de codificación y categorización.
- ✓ Explotación del material: es la fase en donde se aplican de forma sistemática todas las operaciones de codificación o enumeración (reglas) y se construyen las variables o índices que nos permitan describir las unidades de registro.
- ✓ Tratamiento e interpretación de los resultados: es la fase donde se pueden aplicar a las variables o índices diferentes procesos de análisis para producir inferencias, esto mediante tablas de resultados, diagramas, figuras o modelos que luego nos lleven a la interpretación final.

De cada polo cronológico descrito por Bardin, se derivan una serie de tareas que el investigador debe realizar de forma secuencial (tabla 6.14). Sin embargo, según el tipo de estudio, algunas tareas no se desarrollarán porque no son necesarias, como por ejemplo: el muestreo o las operaciones estadísticas complejas.

Tabla 6.14: Compilación de tareas a realizar en el análisis de contenido según “polos cronológicos” de Bardin.

Preanálisis		Explotación del material		Tratamientos de los resultados e interpretación	
✓	Lectura superficial	✓	Codificación	✓	Operaciones estadísticas (*)
✓	Determinar universo documental	✓	Categorización	✓	Pruebas de validez (*)
✓	Constitución del corpus			✓	Síntesis y selección de resultados
✓	Formulación hipótesis y objetivos			✓	Inferencias
✓	Señalización índices/elaboración indicadores- temas (*)			✓	Interpretación
✓	Reglas de codificación/categorización				
✓	Plan de muestreo (*)				
✓	Muestreo (*)				
✓	Preparación del material (transcripción)				

Fuente: elaboración propia a partir de Bardin, 2002 (págs. 71-77); Krippendorff, 1990 (pág. 78) y Olabuénaga, 2012a (págs. 196-200)

(\*) No se aplican siempre, depende del estudio.

Krippendorff, sí que presenta un diagrama de aplicación en donde menciona la determinación de las unidades, la muestra, registro, reducción de datos, inferencias y análisis, entre otros. (1990: pág. 78, fig.7)

Ahora bien, cuáles son los objetivos particulares de esta técnica de análisis. Entre los preceptos básicos del análisis de contenido, podemos decir que en todo texto que se analiza se pueden identificar dos tipos de contenidos, el contenido manifiesto, que es aquel que identificamos mediante una lectura directa y que nos permite conocer aquellas representaciones que el autor quiere dar al texto (directo, abierto) y, el contenido latente, que es aquel que identificamos mediante una lectura soterrada y que nos permite conocer aquellos mensajes ocultos (indirectos) que muchas veces ni el mismo emisor es consciente de ello. (Bardin, 2002) (Olabuénaga, 2012a) (Krippendorff, 1990)

Esta segunda lectura es la que cobra importancia en el análisis de contenido, como dice Bardin (2002) “una segunda lectura sustituye a la lectura “normal” del profano, es hacerse agente doble, detective, espía, etc.” (pág. 7). Es aquí donde el análisis de contenido obtiene resultados diferenciales respecto a otras técnicas.

La base del análisis de contenido es la inferencia (Bardin, 2002) (Krippendorff, 1990), (Olabuénaga, 2012a) que es que lo diferencia del análisis documental, y esta se realiza interpretando la información que recogemos de los índices (cuantitativos o cualitativos) que salen de las diferentes lecturas aplicadas al texto. Es en este punto donde el análisis de contenido funciona como una caja de herramientas que contiene una gran cantidad de procedimientos metodológicos para el tratamiento de los datos y para la producción de inferencias.

El investigador debe seleccionar el procedimiento metodológico más adecuado al texto de trabajo, a los datos que obtiene del texto y a los objetivos esperados en el análisis. Con estos elementos se puede decidir el tipo de análisis de contenido a utilizar y los parámetros (cuantitativo o cualitativo) para el tratamiento de los datos. Lo importante de todo el proceso es siempre que los resultados puedan enseñarnos algo sobre “otras cosas” (Bardin, 2002: pag.28), que finalmente nos lleve a los objetivos del análisis.

Ahora bien, respecto a los textos con los cuales se trabaja, según Olabuénaga (2012a) históricamente ha habido tres grandes enfoques en el análisis de estos, pasando por los mass media, la crítica literaria y el enfoque narrativo (ver tabla 6.15)

Tabla 6.15: Enfoques históricos del análisis de texto según Olabuénaga, 2012.

Mass Media, asociado al <i>análisis cuantitativo</i>	“un análisis orientado al estudio de los temas, ideas o sujetos contenidos en el texto, que pasan a ser aislados, contados, relacionados en su presencia dentro del texto y, finalmente, interpretados.”
De tradición semiótica y crítica literaria	“Orientada al análisis estructural del lenguaje.”
Enfoque narrativo, de <i>metodología cualitativa</i>	“analiza el contenido del discurso y se basa en los postulados de la escuela crítica, del postmodernismo y del constructivismo. La labor de interpretación del discurso es más importante que la del recuento o la asociación estadística de los elementos del mensaje”

Fuente: Olabuénaga, 2012a: pág.194.

En el análisis de contenido han predominado los estudios de Mass Media, que utilizan habitualmente para el tratamiento de los datos los parámetros propios del análisis cuantitativo. Sin embargo, en las técnicas de análisis de contenido que nos propone Bardin en el año 1982, sólo dos de ellas se podrían clasificar como técnicas cuantitativas (análisis categorial y análisis de la expresión), en el resto (análisis de evaluación, análisis de enunciación, análisis de las relaciones y análisis de discurso) las unidades de registro y los parámetros de medida son del tipo cualitativo (tabla 6.16).

Tabla 6.16: Técnicas de análisis de contenido propuestas por Bardin en 1982.

Técnica	Detalle
Análisis categorial	Cronológicamente el más antiguo y el además el más utilizado, sobre todo en el análisis temático cuantitativo.
Análisis de la evaluación	Representacional, se considera que el lenguaje representa o refleja directamente a quien lo utiliza. Por tanto, se usa para conocer aspectos de personas al hablar de objetos. En psicología social la aserción evaluativa de Osgood, es cualitativa ya que mide la actitud por su dirección e intensidad (bipolar). Análisis temático cualitativo, suma a la presencia/ausencia la carga evaluativa de las unidades de significación.
Análisis de la enunciación	La comunicación como proceso y no dato, la concepción del discurso como palabra en acto, en este caso el dato es un proceso. Se puede desarrollar en el análisis sintáctico y paralingüístico, en el análisis lógico y en el análisis de los elementos formales atípicos. Se saca la estructura de cada entrevista, no es transversal como el análisis temático, cada entrevista es un caso de estudio. Se busca la distribución y dinámica del discurso (análisis secuencial), el estilo (sobriedad, lirismo, letanía, etc.) los elementos atípicos y la retórica (recurrencia, ambivalencia, denegación, etc.)
Análisis de la expresión	Se utilizan indicadores que no son de orden semántico, sino formal. Es un paso para llegar a otro nivel de análisis. Se utilizan indicadores léxicos y la estilística, los análisis de discurso o de relato. (verbo, adverbio, nombre, adjetivos)
Análisis de las relaciones	Técnica que no sólo trabaja sobre la frecuencia sino sobre las relaciones que los elementos mantienen entre sí. Por ejemplo, el análisis de contingencia que trata de destacar las presencias simultáneas de dos o más elementos en una unidad de contexto. Se pueden identificar relaciones negativas o positivas con los elementos. Sirve para representaciones sociales e ideologías, estereotipos, preocupaciones latentes (individuales o colectivas) etc.
Análisis del discurso	En este caso se comienza de la premisa de que un discurso está formado por las condiciones de producción y un sistema lingüístico. Las condiciones de producción influyen en los campos semánticos y en las dependencias entre los campos. Análisis semántico, lógico y sintáctico a la vez.

Fuente: Elaboración propia a partir de un resumen del texto de Bardin, 2002: págs. 119-176.

Por tanto, podemos deducir que efectivamente la práctica en el análisis de contenido tiende a dejar atrás esta aparente dicotomía de los datos, ya que la necesidad de profundizar en los resultados de los estudios es lo que predomina finalmente cuando elegimos alguno de los parámetros.

Ahora bien, la incorporación de parámetros cualitativos en el análisis de contenido pareciera que ha funcionado como una gota de café en un vaso de leche, es decir, que lo cualitativo ha ido transformando, de menos a más, distintos aspectos del análisis de contenido, ya sean, los índices o variables que se extraen de los datos bajo supuestos metodológicos, las inferencias que reflejan nuestra posición epistemológica respecto al objeto de estudio y, por último, las interpretaciones que reflejan los supuestos ontológicos sobre la naturaleza de la realidad social que estudiamos<sup>312</sup>.

Es por ello, que podemos encontrar distintos grados de compromiso con lo cualitativo en los estudios que utilizan análisis de contenido. Pero con todo, pareciera que hubiera una delgada línea que finalmente obliga a muchos investigadores a cuestionar el avance en esta unión entre los estudios de análisis de contenido y el análisis cualitativos, nos referimos específicamente a los estudios que utilizan el análisis de discurso.

Si bien, las técnicas de análisis de discurso han tenido un gran avance a la luz de las teorías críticas, al menos hasta la década del 80 no eran del todo aceptadas en el ámbito del análisis de contenido. Y así lo refleja la posición de Bardin en 1982, quien cuestiona firmemente los propósitos del análisis de discurso en el campo del análisis de contenido<sup>313</sup>, aunque finalmente lo incorpore a la lista de técnicas disponibles.

Desde nuestra perspectiva como investigadoras, estamos convencidas de que no existe un tratado único respecto a los límites de cada técnica, de hecho los avances muchas veces están relacionados a la ruptura de dichos límites. Ahora bien, a pesar de que este es un punto es muy interesante, no nos extenderemos más en ello porque no cabe entre los propósitos de la presente investigación.

---

<sup>312</sup> En el análisis de contenido todo este proceso pareciera funcionar en dirección contraria a las consecuencias de los cambios de paradigma en la ciencia, que nos describe Valles (2007), de hecho él habla del cambio de paradigma, de las consecuencias en los supuestos ontológicos, de las consecuencias en los cambios epistemológicos y de las consecuencias, finalmente, en la elección del método.

<sup>313</sup> Bardin (2002) menciona sobre el análisis de discurso en el campo del análisis de contenido, que este tiene como objetivo “destruir al análisis de contenido para reemplazarlo”. (pág. 168)

Volviendo a los datos, en términos muy generales podríamos decir que “la aproximación cuantitativa está fundada en la *frecuencia* de aparición de ciertos elementos en el mensaje” en donde se “obtiene datos descriptivos por un método estadístico” (Bardin, 2002: pág. 87). Algunos ejemplos en la utilización de estos parámetros son: aplicar a un texto una distribución y recuento frecuencial (aplicando criterios de valor o de función), establecer la estructura modal de los contenidos, como también las reglas de asociación, reglas de equivalencia o de exclusión de los elementos identificados también en el contenido (pág. 28).

Respecto a la aproximación cualitativa, Bardin (2002) nos dice que “la aproximación no cuantitativa recurre a indicadores no frecuenciales susceptibles de permitir inferencias” “permite sugerir relaciones posibles entre un índice del mensaje y una o varias variables del locutor” (pág. 87). Un ejemplo de ello puede ser la importancia que le podemos asignar a la aparición o ausencia de palabras en un texto, de hecho la inferencia en este caso está basada “en la presencia del índice (tema, palabra, personaje, etc.), no en la frecuencia de su aparición”. En este caso son extremadamente importantes las “condiciones de producción” del texto, ya que estas entregan solidez al índice no frecuencial.

Ahora bien, a pesar de que el análisis de contenido se define como una “técnica de ruptura” (Bardin, 2002), sobre todo desde esta perspectiva de lectura normal de los textos, algunas de las limitaciones en los resultados se adscriben al uso y tratamiento de datos con parámetros cuantitativos, sobre todo cuando los fenómenos en estudio incorporan aspectos que la sensibilidad que dichos parámetros no logran captar en su totalidad, como por ejemplo el mundo actitudinal o ideológico de los medios, como bien menciona Olabuénaga. Ante esta situación, es cuando se llega a la “convicción de que las técnicas numéricas son insuficientes para captar los significados profundos, «dobles», «segundos»”, por tanto, los métodos cualitativos, se prevén como los más adecuados para el análisis de contenido. (Olabuénaga, 2012a: pág.195, 233)

Entre los aspectos diferenciales del análisis cualitativo, Olabuénaga (2012a) menciona que los datos tienen características concretas, como por ejemplo: tienen sentido simbólico, este no siempre es manifiesto, este sentido no es único, por tanto, puede no coincidir en sentido del emisor con el del investigador, este sentido puede ser diferente para distintos lectores, el autor puede que no sea consciente del sentido dado al mensaje

y, por último, un texto puede tener dos contenidos, uno de ellos es expresivo y el otro instrumental. Todo lo anterior nos lleva a que en el análisis de contenido cualitativo se ponga un especial énfasis en “los significados, definición de la situación, punto de vista del emisor, etc.” (pág. 196), es decir, en todas aquellas variables que forman parte del contexto de los mensaje.

Para entender mejor este punto podemos mirar la siguiente tabla (6.17), en donde se detallan los tipos básicos de información que se pueden obtener de un análisis de contenido, aquí sólo se presentan cinco pero puede haber más, según Olabuénaga estos serían:

Tabla 6.17: Bloques de información relevantes en el análisis de contenido según Olabuénaga, 2012.

<b>Contenido</b> mismo del texto	Información que el autor transmite mediante el texto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Texto manifiesto: obvio, directo, representación del autor, expresión del autor</li> <li>- Texto latente: oculto, indirecto</li> </ul>
<b>Emisor</b> del texto	Información relativa a las características del autor, por ejemplo: personales o sociales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inferencias del texto a su contexto               <ul style="list-style-type: none"> <li>- estatus social</li> <li>- nivel cultural</li> <li>- perfil ideológico</li> </ul> </li> </ul>
<b>Destinatario</b> del texto (audiencia)	Se puede extraer información relativa a las características de la audiencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- estructura social</li> <li>- situación social</li> </ul>
<b>Códigos</b> utilizados	Son los códigos que asigna el investigador para la búsqueda de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>- responden a los objetivos de la investigación</li> <li>- responden a una hipótesis</li> <li>- responden a un cuerpo teórico</li> </ul>
<b>Canales</b> del texto (transmisores, soporte)	Es la información sobre la difusión del texto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- documental</li> <li>- periódico</li> <li>- entrevista</li> <li>- etc.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de la información del texto de Olabuénaga, 2012a: págs.194-195.

Ahora bien, los elementos diferenciales del análisis cualitativo no excluyen al análisis cuantitativo, de hecho Olabuénaga (2012a) reconoce que un primer momento, en los estudios de contenido cualitativo se tiende a utilizar parámetros cuantitativos, como por ejemplo, el recuento o lista de palabras más usadas, la concordancia de palabras y los elementos formales, pero luego agrega que “poco conseguiría un análisis de contenido que se detuviera en este nivel de búsqueda por muchos e interesantes que pudieran ser sus hallazgos” (pág.236). Por ello, es necesario pasar al segundo nivel de “análisis en

profundidad”, es en este segundo nivel donde cobran importancia las variables del “proceso de producción” y el “contexto” de los datos<sup>314</sup>.

Sobre las “condiciones de producción” de un texto, Bardin (2002) menciona que es un término que utilizan los franceses para denominar a las inferencias tales como “variables psicológicas del individuo emisor, variables sociológicas y culturales, variables relativas a la situación de comunicación o al contexto de producción del mensaje”. Estas son deducciones lógicas de todos los aspectos que rodean al mensaje. Ahora bien, Bardin no está de acuerdo con este término ya que dice que es “suficientemente vago para permitir posibilidades de inferencia muy diversa”, por ello las denomina “variables inferidas.”(2002: pág. 31)<sup>315</sup>

Sobre las inferencias podemos decir que son muy relevantes, ya que lo que finalmente se busca establecer en el análisis de contenido es, como dice Bardin, “una correspondencia entre las estructuras semánticas o lingüísticas y las estructuras psicológicas o sociológicas (...) de los enunciados” (Ibíd.). Por tanto, las inferencias son el paso entre la descripción de los índices o variables (directas o inferidas) y la interpretación final del texto.

En definitiva, las inferencias son la base de todo análisis de contenido, es el proceso por el cual podemos llegar a la interpretación final de los datos. De tal forma, que el tipo de inferencia que resulte de nuestra investigación debe ser coherente a los objetivos que en ella buscamos.

Un buen resumen sobre los tipos de inferencias que se pueden realizar en un análisis de contenido es la tipología que ha construido Krippendorff (1999) en base a la práctica que se ha desarrollado en este ámbito, agrupándolas según los mecanismos que se han usado habitualmente en las investigaciones para relacionar los datos del análisis con su contexto, como podemos ver en la siguiente tabla (6.18).

---

<sup>314</sup> Olabuénaga se adscribe a las técnicas utilizadas por J Ibáñez y Bougon. Para un mayor detalle sobre este tema se puede consultar el libro “Metodologías de investigación cualitativa” del autor.

<sup>315</sup> Bardin (2002) menciona que las “condiciones de producción” de un texto sólo consideran los aspectos relacionados a la producción del texto, dejando fuera aspectos importantes como los relacionados a la recepción del mensaje. (pág. 31)



Tabla 6.18: Tipos de inferencias según mecanismos para relacionar datos con su contexto.

Sistemas	Describe los componentes, las relaciones y las transformaciones. La idea básica es un <b>eslabonamiento temporal o espacial de relaciones</b> entre sus numerosos componentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ extrapolación de tendencias</li> <li>✓ uso predictivo de pautas</li> <li>✓ diferencias a nuevas situaciones</li> </ul>
Norma	Existencia de una <b>norma o patrón con la que se compara un objeto</b> para establecer de qué clase es o en qué medida es bueno.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ procesos de identificación</li> <li>✓ procesos de evaluación (medios de prensa )</li> <li>✓ procesos de verificación</li> </ul>
Índices y síntomas	<b>Uso de índices o síntomas.</b> El índice es una variable cuya importancia depende del grado de <i>correlato de otros fenómenos</i> .	<p>Datos lingüísticos o paralingüísticos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ índice de la motivación de rendimiento (frecuencia empleo de cierta clase de palabra)</li> <li>✓ índice de satisfacción de ciudadanos</li> </ul> <p>Comunicación de masas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ importancia, atención o énfasis (frecuencia)</li> <li>✓ orientación o tendencia (equilibrio, atributos como favorable /desfavorable)</li> <li>✓ intensidad o fuerza en una creencia (asociaciones de un símbolo, idea o tema)</li> </ul>
Representación lingüísticas	Uso del lenguaje para representar una porción de la realidad subjetiva de la fuente. En este lenguaje se identifican argumentaciones, exposiciones sistemáticas, incluido el examen metódico de los hechos/ principios y las conclusiones alcanzadas. Se basa en un <b>mapa del territorio del discurso</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ clasificar las referencias</li> <li>✓ connotaciones o denotaciones (clasificación de palabras o expresiones)</li> <li>✓ desarrollo de mapas cognitivos (Gerbner)</li> <li>✓ mapas de enunciaciones verbales (desplazamientos en la ciudad)</li> </ul>
Comunicaciones	Determinación de <b>causas y efectos entre las cuales existe una mediación simbólica</b> . Estos estudios son bastante infrecuentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ explicar la dinámica del comportamiento</li> <li>✓ descubrir consecuencias del intercambio de información</li> <li>✓ análisis del conflictos</li> <li>✓ análisis de consensos</li> </ul>
Procesos institucionales	<b>Función de los mensajes</b> dentro de las organizaciones y las instituciones sociales. Se ha equiparado la comunicación con el aglutinante que mantiene unidas las organizaciones sociales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ mecanismos de discriminación y censura</li> </ul>

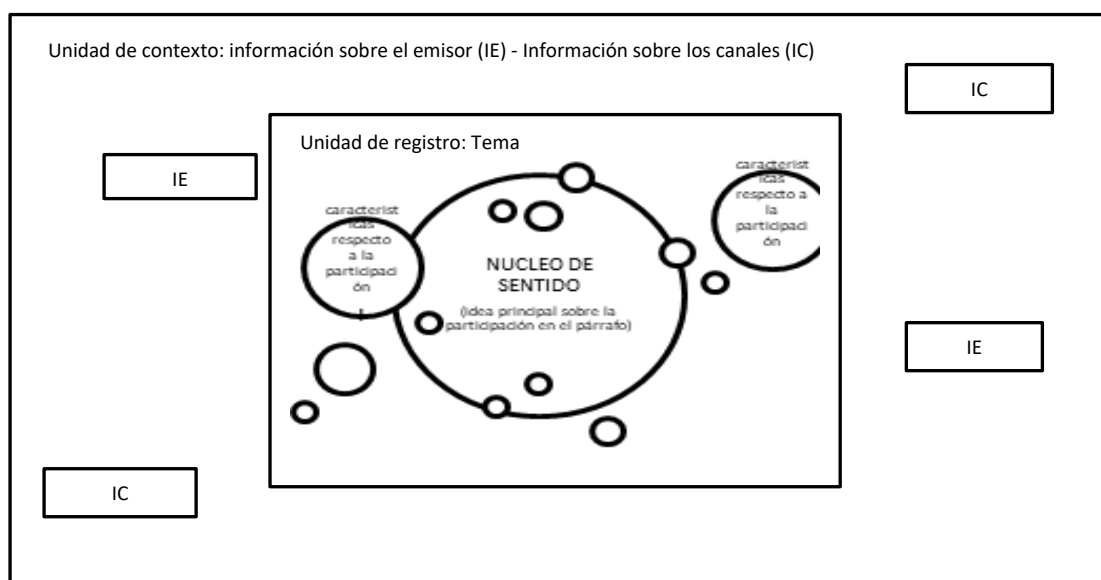
Fuente: elaboración propia partir del texto de Krippendorff, 1999: págs. 48-69.

En el caso concreto de la presente investigación, el camino elegido para llegar a los objetivos de este segundo nivel de análisis ha sido el análisis de contenido temático-cualitativo, esencialmente por dos razones. Primero, que es un estudio que busca escudriñar en ámbitos desconocidos de la participación, y el análisis temático como unidad de registro nos permite captar amplios campos semánticos, cuestión que queda limitada al construir categorías de palabras con anterioridad. Segundo, como muchos de los elementos en principio son desconocidos, la utilización de parámetros cualitativos nos permite describir con mayor profundidad mediante inferencias obtenidas de las relaciones que se establecen entre el concepto y las variables de producción y de contexto. Es una decisión metodológica que busca eliminar la posibilidad de excluir elementos relevantes que sean desconocidos al inicio de la investigación.

Por tanto, la técnica de análisis utiliza unidades de registro temáticas (se incluyen las variables de producción y de contexto) que serán guiadas por los resultados del análisis exploratorio y del preanálisis de los documentos, pero se deja la opción de ampliar los temas durante los ejercicios de codificación. Sobre el tratamiento de los datos, se aplican diferentes técnicas como la presencia/ ausencia de temas o características, o la tendencia hacia aspectos negativos/positivos relacionados con la participación. Finalmente se establecen relaciones entre códigos y temas, identificando el tipo de relación respecto al tema central que es la participación (tema de estudio).

Para finalizar, sólo agregar sobre la unidad de registro temática, que aunque para Berelson es “una afirmación sobre un sujeto. Es decir, una frase, o una frase compuesta, habitualmente un resumen o una frase condensada tras la que puede resultar afectado un vasto conjunto de formulaciones singulares” (en Bardin 1999: pág. 79). Para el objetivo de la presente investigación el tema lo define la regla de descomposición del texto, que responde al sentido y no a la forma de él. De tal forma, que lo que se busca en este tipo de investigación, en palabras de Bardin, es “localizar los “núcleos de sentido” que componen la comunicación” (pág. 80), se entiende que un análisis temático<sup>316</sup> es evidentemente un análisis semántico y no sintáctico del texto, contribuyendo así a la riqueza en la búsqueda de significados, que es lo que se espera de este análisis (6.7).

Figura 6.7: Información relevante que contiene un párrafo en el análisis de contenido.



Fuente: Elaboración propia

<sup>316</sup>Bardin(1999) también menciona que el análisis temático se utiliza para estudios sobre : motivaciones, opiniones, actitudes, valores, creencias, tendencias, en respuestas a preguntas abiertas, conversaciones no directivas, comunicaciones de masas, etc. (Pág. 80)

### 6.2.1.3 El muestreo en el análisis de contenido.

Nos detendremos en este punto debido a la confusión que genera la aplicación de técnicas de muestreo en los estudios de análisis de contenido. Consideramos que es una cuestión relevante, ya que el incremento de estudios de este tipo de análisis pareciera no ser proporcional al incremento de información metodológica para su aplicación.

Luego de la lectura de diversos textos que se refieren a los procesos metodológicos en los estudios de análisis de contenido (Andreu, 2011) (Bardin, 1999) (Navarro y Díaz, 1999) (Noya, 1999) (Olabuénaga, 2012a) (Piñuel, 2002) nos ha quedado la impresión de que en estos estudios generalmente se tiende a olvidar que los datos que finalmente forman el universo documental — documentales, entrevistas, periódicos, etc. — son datos de segundo orden.

De tal forma, que el punto de partida en el tratamiento se sitúa cuando se hace la “elección” de los documentos a analizar y no en el momento de la “elaboración”. Es por ello que Olabuénaga dice que “la naturaleza del análisis de contenido (...) comparada con otras técnicas de análisis (...) es totalmente «inobstrusiva», no interfiere el analista para nada en la construcción del texto original” (Olabuénaga, 2012a; pág.200)

Mencionamos esto porque tenemos la impresión de que la confusión en la aplicación de técnicas de muestreo se debe esencialmente a dos razones que se derivan de este punto. Primero, que cuando se habla de población no se refiere a la población que dio origen a los documentos seleccionados— en el caso del documental “Conversaciones.15M.cc” se podría pensar que la población es el conjunto de personas que participaron en el movimiento social — sino que se refiere a los mensajes que integran el universo documental. Respecto a esto Krippendorff (1990) dice que el termino población “aplicado a conjuntos de mensajes puede extrañar un tanto, pero en la perspectiva del autor equivale al conjunto de mensajes a estudiar” (pág. 95).

Segundo, que en el caso concreto del análisis de contenido, antes de aplicar una técnica de muestreo se debe preparar el material mediante la selección y eliminación de todo aquello que no es interesante para la investigación, en este sentido Krippendorff (1990) dice que se debe *diferenciar* el material relevante del que no lo es. Por tanto, la técnica de muestreo se realiza cuando está finalizando la etapa de *preanálisis* de los documentos. (Bardin, 2002)

Esto último es crucial porque a partir de este proceso de diferenciación se pueden reducir considerablemente los datos y, por ende, las posibilidades de aplicar una técnica de muestreo, sobre todo en los estudios que utilizan parámetros cualitativos. Ahora bien, si se produce el caso contrario, es decir, que después de esta limpieza los datos no se hayan reducido lo suficiente como para hacer viable su tratamiento y posterior análisis, entonces, es aquí donde nos encontramos ante la necesidad de aplicar una técnica de muestreo.

La técnica de muestreo se aplica atendiendo a las características del “universo de partida”<sup>317</sup>(Bardin, 2002), que son los documentos que conforman en un principio nuestro “universo documental” pero luego de haber pasado por un proceso de selección y limpieza. Ahora bien, la técnica de muestro se define en primer lugar por la cantidad de mensajes que contenga el universo de partida, que hagan inviable su análisis y, segundo, por la heterogeneidad u homogeneidad en los contenidos.

Un ejemplo de contenidos heterogéneos lo podemos encontrar en los estudios de mass media, generalmente el universo de partida en estos casos está compuesto por contenidos muy heterogéneos, ya que la elaboración de las noticias responde a infinitos temas de interés. Pero, además, habitualmente ya el universo documental está formado por una gran cantidad de documentos, lo que obliga al uso de técnicas cuantitativas para el tratamiento y análisis de los datos, que justamente permiten el manejo de grandes cantidades de información.

En cambio, cuando se realizan estudios de contenidos de documentos que giran en torno a temas específicos, es cuando nos encontramos frente a contenidos mucho más homogéneos, como es el caso de los documentales del 15M. Madrid.cc. En estos casos, el universo de partida es mucho más reducido que en el caso anterior, lo que permite elegir entre técnicas cuantitativas o cualitativas para el tratamiento y análisis de los datos, pero generalmente se tiende a la segunda opción por la riqueza de los resultados.

Ahora bien, el parámetro de los datos es lo que definirá el tipo de muestreo, es decir, si es cualitativo o cuantitativo. Ambas técnicas marcan diferencias en todos los ámbitos de un estudio, ya que si utilizamos parámetros estrictamente cuantitativos, nuestro muestreo se enmarca en la búsqueda de resultados generalizables, de tal forma, que la

---

<sup>317</sup> Olabuénaga (2012a) se refiere a ellos como “campo” y “texto de campo”.

muestra debe ser una representación de la población<sup>318</sup>. Para ello, se aplican técnicas de muestreo estadístico que se basan en la probabilidad de ocurrencia de los casos, como por ejemplo: el muestreo aleatorio, por conglomerados, sistemático, estratificado, entre otros. Sin embargo, la generalización de resultados en el análisis de contenido sólo se puede extender hasta los límites de nuestro universo de partida.

En el caso de los parámetros cualitativos, nuestro muestreo ya no busca la generalización de resultados, sino la calidad de los datos respecto a la construcción de futuras inferencias<sup>319</sup>. De tal forma, que las técnicas de muestreo en este caso ya no son probabilísticas sino más bien estratégicas, como por ejemplo: el muestreo intencional, el de casos extremos, el de casos críticos, el de casos sensibles, entre otros. Habitualmente estas técnicas de muestreo se centran en representar un marco teórico (Grounded Theory) o un perfil específico que represente el fenómeno en estudio.

Para ambos parámetros existen técnicas de muestreo que se ajustan a la naturaleza de los datos, como podemos ver en la siguiente tabla (6.19).

Tabla 6.19: Tipos de muestreo que se aplican en los estudios de análisis de contenido.

Análisis de contenido Krippendorff (1990: pág. 95-97)	Análisis de contenido cualitativo* Olabuénaga (2012a: pág.203)
✓ muestra aleatoria	✓ probabilístico
✓ muestras estratificadas	✓ opinático (intencional)
✓ muestreo sistemático	✓ estratégico
✓ muestreo por conglomerados	✓ teórico
✓ muestreo de probabilidad variable	
✓ muestreo en etapas múltiples	

Fuente: elaboración propia a partir de los autores mencionados en la tabla.

\* Predomina el muestreo intencional con sujetos elegidos por intención.

Siempre debemos tener claro que ambas perspectivas empíricas se deben ajustar a la condición de los datos del análisis de contenido, me refiero nuevamente a la condición de datos de segundo orden, ya que la consecuencia de ello, es que la técnica de muestreo siempre tiene como punto de referencia el “universo de partida”.

Ahora bien, debemos agregar a todo lo anterior, la confusión que se produce cuando nos referimos a los criterios que se seguirán para ir seleccionado los casos que se van a

<sup>318</sup> Aunque en este punto nos referimos al análisis cualitativo en general, no debemos olvidar que en el caso del análisis de contenido nuestra población es el conjunto de mensajes a analizar.

<sup>319</sup> Según Krippendorff “la inferencia, desde luego, es la razón de ser de todo análisis de contenido” (1990: pág. 79)

estudiar (tabla 6.20). En este caso no hablamos de muestreo sino que de los criterios que deben orientar nuestra elección de casos de estudio, sobre todo si nuestros objetivos persiguen la obtención de datos concretos. Por tanto, debemos entenderlo como una guía en nuestra búsqueda de información.

Este paso es previo al muestro y la confusión se produce debido a que los criterios que orientan la selección de casos en los estudios cualitativos son muy parecidos a los criterios que orientan la selección de casos en los estudios de análisis de contenido. Sin embargo, aunque estemos ante un análisis de contenido con parámetros cualitativos, el criterio que siempre predomina es el del análisis de contenido, ya que los criterios en esta metodología se ajustan a las restricciones de un universo documental ya construido.

Tabla 6.20: Criterios de selección de casos en análisis de contenido y en análisis cualitativo.

	Análisis de contenido	Análisis cualitativo
Criterios de selección de casos	Regla de la exhaustividad Se deben seleccionar todos los casos que contengan algún elemento de interés para el estudio. (todas las categorías) (Bardin, 1999: pág.72)	Cantidad Saturación, cuando los datos comienzan a ser repetitivos. (del espacio simbólico o discursivo) (Andreu, 2011: pág.25; Olabuénaga, 2012:pág.65)
	Regla de representatividad Los casos seleccionados deben representar el universo de partida (características) (Bardin, 1999: pág. 73)	Calidad Riqueza de la información (Andreu, 2011: pág.25, Olabuénaga,2012:pág.65)
	Regla de homogeneidad Los casos elegidos deben representar un tema homogéneo, no sirven los casos extremadamente singulares. (contenidos) (Bardin, 1999: pág.73)	Criterio de heterogeneidad Diversidad de las dimensiones (dos barrios opuestos) (Vallés, 2007: pág. 91; 2014: pág.77)
	Regla de pertinencia Casos deben ser pertinentes a la información requerida en los objetivos del análisis (Bardin, 1999: pág. 73)	Criterio de accesibilidad o economía Recursos disponibles (Valles, 2007: pág. 91; 2014: pág.77)
		Criterio de representación Represente el universo de donde se ha sacado, no es necesario que se cumpla. (asociado a las técnicas cuantitativas) (Vallés, 2007: pág. 90)

Fuente: elaboración propia a partir de los autores mencionados en la tabla.

Por ejemplo, en el caso del criterio de cantidad del parámetro cualitativo, este se determina mediante el punto de saturación de la información que se va obteniendo al momento de realizar las entrevistas<sup>320</sup>(muestreo teórico o estructurado). Sin embargo, en el caso del análisis de contenido, no existe dicho criterio, porque no estamos en el momento de “elaboración” de los documentos o entrevistas, ya que nos encontramos

<sup>320</sup> Debemos recordar que habitualmente se hacen las entrevistas y se van transcribiendo inmediatamente, justamente para evaluar el punto de saturación.

frente a un universo de partida que es un conjunto cerrado de documentos, como mencionábamos antes, de naturaleza “«inobstrusiva»».

Ahora bien, si lo que nos preocupa es la validez de los datos del análisis de contenido entonces será imprescindible verificar que se cumple el criterio de pertinencia al contexto de los datos y luego, en el caso de aplicar una técnica de muestreo, los criterios de exhaustividad y de representatividad de la muestra respecto al universo de partida.

Respecto a este último criterio, Bardin (2002) nos dice que “el muestreo se considera riguroso si la muestra es una parte representativa del universo de partida” (pág. 73). Sin embargo, Olabuénaga (2012a) nos dice que “siempre que el universo de los datos pueda analizarse cómodamente sin recurrir al muestreo, es preferible obligarse a un examen completo sin riesgos innecesarios concomitantes a todo tipo de muestreo”. (pág. 203) Entonces se deduce que este criterio genera algunas dudas respecto a su aplicación y validez.

En el caso del análisis cualitativo, el criterio de representación se refiere al perfil de los potenciales entrevistados<sup>321</sup>, que depende en muchos casos del acceso que se tenga a ellos, de ahí que se puede relegar este criterio a un segundo plano como condición de la muestra, siendo bastante diferente a la importancia que tiene en el análisis de contenido.

En definitiva, la selección de la técnica de muestreo en el análisis de contenido estará determinada por los parámetros cuantitativos o cualitativos de los datos que vayamos a trabajar, estas técnicas son las que se utilizan habitualmente en todos los estudios que incorporen dichos parámetros. Luego, los criterios de selección de casos son exclusivos para este tipo de metodología y aunque integre parámetros cualitativos deberán seguir predominando los primeros debido a las particularidades de nuestro universo documental.

Para finalizar, sólo agregar que efectivamente, ante las dudas que genera la aplicación de técnicas de muestreo en estos estudios, sobre todo respecto al criterio de representatividad, es preferible, en la medida de lo posible, seguir las directrices que

---

<sup>321</sup> Vallés (2007), respecto a un ejemplo que utiliza para explicar los criterios de selección de casos dice que el criterio de representación “no es necesario que se cumpla” ya que ha utilizado la técnica de “bola de nieve” para contactar a quienes va a entrevistar. (pág. 92)

entrega Olabuénaga sobre analizar todos los mensajes de nuestro universo de partida, como es el caso de la presente investigación.

Entonces, una vez establecidos los contenidos y los márgenes teóricos/metodológicos de este segundo nivel de análisis, ahora ya podemos comenzar con el desarrollo de la investigación, este será guiado por los “polos cronológicos” descritos por Bardin, por tanto comenzamos con la primera fase de *preanálisis* de los documentos.

## 6.2.2 *Preanálisis*

### 6.2.2.1 Elección de los documentos

#### Determinación “universo documental”

La primera decisión a la que nos enfrentamos es la elección de nuestro “universo documental” desde donde sacaremos los casos para el análisis final. Según Bardin (2002) se pueden dar dos situaciones, primero, que el universo este dado “*a priori*” y lo que busquemos es analizar unos documentos en concreto, sin haber determinado los objetivos de la investigación previamente y, segundo, que los objetivos de la investigación ya estén determinados previamente y lo que busquemos son aquellos documentos que más se ajusten a nuestros objetivos (pág. 72). En éste caso en concreto, nos encontramos ante la segunda situación, ya que los documentos se deben ajustar a los objetivos de la investigación relacionados a la participación, previamente definidos.

Krippendorff (1990) dice que con el fin de predecir, tomar decisiones o conceptualizar “el análisis de contenido deber realizarse en relación con *el contexto de los datos*” (pág. 32). Por otra parte, Miguel Vallés (2007) nos dice, en relación a las metodologías cualitativas, que los investigadores solemos tener que barajar en nuestras primeras decisiones muestrales la “*selección de contextos relevantes al problema de investigación*” desde donde luego se procederá a sacar los “*casos individuales*” (pág. 91). De manera que, entendemos que nuestro “universo documental” debe representar un contexto que contenga información relevante para responder a los objetivos de nuestra investigación.

Entonces nos queda la pregunta ¿qué hace pertinente la elección de éstas entrevistas respecto a los objetivos de este segundo nivel de análisis? Primero que todo, cabe destacar que estas primeras decisiones muestrales deben abordar lo que Valles (2007)



denomina “todos los pormenores de la selección *de contextos, casos y fechas.*”(pág.89). Por tanto, una vez seleccionado el contexto ya podríamos determinar los casos.

La importancia del contexto en que se desarrolló el proyecto “conversaciones.15M.cc” es que es un período de tiempo de movimiento social en el que se produce un interesante quiebre de los conceptos tradicionales respecto a la democracia. Por tanto, cuando los entrevistados describen diferentes aspectos del movimiento y su participación en el, se entiende que ellos incorporan nuevos *significados simbólicos* (Krippendorff, 1990) respecto a los conceptos que giran en torno a la participación, y que el posterior análisis de ellos será mucho más intenso de lo que podríamos encontrar en cualquier otro momento histórico sin movimiento social.

Pero además, podemos sumar a lo anterior la oportunidad en el uso de los datos, ya que las características particulares del proyecto “conversaciones.15M.cc” hacen que en el marco de una nueva forma de entender la difusión cultural, surja la oportunidad de analizar un fenómeno ya lejano en el tiempo, mediante el uso de registros elaborados, guardados y compartidos con este sentido.

Por tanto, la pertinencia en el uso de las entrevistas para este segundo nivel de análisis está dada previamente por:

- ✓ El contexto de movimiento social en que se realizaron las entrevistas.
- ✓ El contenido de las mismas.
- ✓ Y la oportunidad en el uso de los registros sobre un fenómeno ya lejano en el tiempo.

De modo que, finalmente, nuestro “universo documental” queda constituido por treinta y ocho entrevistas en formato de video<sup>322</sup>, con un total de 33 horas y 37 minutos de grabación<sup>323</sup>.

Podemos ver un resumen de los aspectos generales de los entrevistados en la siguiente tabla (6.21), en donde se recogen datos como los nombres de las personas entrevistadas (es un dato público), a qué se dedicaban en el momento de la entrevista, las asociaciones o agrupaciones en la cuales participaban al momento de las entrevistas y la duración de

---

<sup>322</sup> Para bajar los videos de la página web se ha utilizado el programa <https://keepvid.com/>.

<sup>323</sup> Toda revisión completa de los contenidos de las entrevistas implica al menos una semana de trabajo.

cada una de ellas. Todos estos datos han sido recogidos mediante visualizaciones generales de los contenidos de los videos.

Tabla 6.21: Aspectos generales del “universo documental”, proyecto “Conversaciones 15M.cc”

Nº	Apellido	Nombre	Min.	Profesión, oficio o trabajo	Asociado a
1	Alonso	Julio	74	Director web Blog.S.L.	No les Votes
2	Albarrán	Julio	53	Fotógrafo, Fotoperiodista	Dinamizador 15M
3	Arana	Miguel	65	Estudiante tesista Física Teórica	No les votes, dinamizador 15M
4	Corsín	Alberto	61	Antrop. social, investigador CSIC	Medialab- Procomún
5	De la Cueva	Javier	64	Abogado	Procomún
6	Di Siena	Doménico	46	Arquitecto	Streamings 15M
7	Estalella	Adolfo	42	Antrop. investigador CSIC	Dinamizador 15M
8	Fernández Savater	Amador	78	Escritor, editor Diario Público	Dinamizador 15M
9	Flores	Enrique	32	Ilustrador, dibujante	Dinamizador 15M
10	G. Franco	Marta	46	Periodista	Democracia Real Ya, Tomalaplaza
11	García	Carolina	68	Hacktivista	Cooperativa software libre
12	Gredilla	Mae	45	Licenciada traducción Francés	Dinamizadora 15M
13	Gutiérrez	Bernardo	64	Periodista, escritor	Nube del cambio, N-1 Lorea, Juventud sin Futuro, Democracia Real Ya
14	Horrillo	Patricia	61	Periodista	Madrid. 15M.cc
15	Karry	Karry	57		Colectivo crecimiento Madrid
16	Lafuente	Antonio	53	Investigador CSIC,	Procomún, Medialab
17	Losada	Ayelén	48	Terapeuta ocupacional	Dinamizadora 15M
18	Martí	Pedro	35	Trabaja defendiendo trabajadores	Dinamizador 15M
19	Martín	José	47	Prejubilado, en paro	yayoflauta
20	Moreno Caballud	Luis	57	Prof. cultura española, investigador Univ. de Pennsylvania de Philadelphia	Dinamizador 15M internacional de Occupy Wall Street
21	Munera	Mario	38	Fotoperiodista, estudiante audiovisual	Igualdad animal, dinamizador 15M Londres
22	Nachawati	Leila	31	Periodista DDHH países árabes	Diario.es –Globalvoice -Aljazeera
23	Nanclares	Silvia	42	Escritora narrativa	bookcamping
24	Padilla	Marga	66	Informática	Cooperativa software libre
25	Padilla	Pablo	29	Sociólogo, estudiante de Antrop.	Juventud Sin Futuro
26	Pastor	María	36	Estudiante trabajo social	Estado de Malestar
27	Pérez Alonso	Virginia	50	Periodista	20 minutos, Juventud sin Futuro, Democracia Real Ya
28	Posada	Lidia	47	Abogada, periodista	Democracia Real Ya, Tabacalera
29	Ramsis	Basel	50	Prof. de cine, periodista Egipto	Dinamizador 15M
30	Rodríguez	Olga	65	Periodista, escritora especializada en el mundo árabe	Periodismo humano, conexión Sol y Tahrir
31	Ruiz	Chema	30	Comercial en paro	Democracia Real Ya, PAH Madrid
32	Sánchez	Juanlú	68	Periodista	Eldiario.es - Periodismo humano.com
33	Soto	Pablo	48	Informático	Software P2P
34	Vázquez	Dani	51 59	Informático	Software libre - sindominio.net - bajaactivistas.net, 15hat
35	Villalba	Enrique	48	Prof. de Historia moderna, vicerrector Universidad Carlos III	Simpatizante 15M
36	Winner	Langdon	36	Prof. Ciencia Política de Instituto Politécnico Rensselaer (NY)	Simpatizante 15M
37	Zapata	Guillermo	58	Escritor, guionista	El patio maravilla
38	Zulo	Zulo	54	Gestor cultural	Dinamizador 15M

Fuente: elaboración propia a partir de <http://madrid.15m.cc/p/conversaciones-15mcc.html>

- Un total de 33,37 horas de entrevistas (2002 minutos).

## Verificación pertinencia de actores claves y contenidos de las entrevistas

Una vez ya hemos determinado nuestro “universo documental”, debemos verificar que efectivamente las entrevistas elegidas son pertinentes a los objetivos de esta parte de la investigación, cumpliendo así con el principal criterio en la selección de los casos para el análisis de contenido.

Para ello, se debe cotejar la información obtenida en el análisis exploratorio con la información que se obtenga de la lectura de los documentos de este segundo nivel. Sin embargo, la revisión de los contenidos no se realiza mediante una lectura superficial, como establece Bardin, sino mediante “visualizaciones generales” de los videos con las entrevistas.

Ahora bien, las condiciones de verificación de las entrevistas son la presencia de actores claves y contenidos que hayan sido mencionados en las noticias sobre las manifestaciones en España durante el desarrollo de la crisis económica. Para tal efecto, primero que todo se ha realizado un resumen de los contenidos de todas las entrevistas que forman parte del proyecto “conversaciones.15M.cc” y luego se ha identificado, en un primer momento y de forma espontánea, los grandes temas que toca cada una de ellas (ver ANEXO 4). Posteriormente se han identificado las asociaciones claves (tabla 6.21) y con esta información ya resumida se procede a verificar la pertinencia de las entrevistas.

### Verificación de actores claves:

En los resultados del primer ámbito del análisis exploratorio obtuvimos una lista de treinta y dos actores claves (ver tablas 6.10 y 6.12). Recordemos que todos ellos fueron mencionados por los medios de prensa cuando se referían a las noticias sobre las manifestaciones en España. Sobre este primer listado podemos decir que en el se incluyeron agrupaciones de distinto tipo, como asociaciones, sindicatos, agrupaciones de personas por condición, ya sean, parados, inmigrantes, discapacitados, alumnos, entre otros.

Esto por una parte, por otra, en el listado de Aspectos generales del “universo documental” (tabla 6.21), se identifican claramente las asociaciones de referencia que mencionaron todas aquellas personas que fueron entrevistadas en el marco de este

proyecto. Con esta información se ha cotejado la presencia de las mismas asociaciones o actores claves en las manifestaciones y en las entrevistas (ver tabla 6.22).

Tabla 6.22: Verificación de actores claves.

Listado asociaciones análisis exploratorio (*)	Coincidencias	Listado asociaciones entrevistados
ATTAC		bajaactivistas.net
Des de Baix		Colectivo crecimiento Madrid
<b>Democracia Real Ya</b>		Cooperativa software libre
Ecologistas en Acción		<b>Democracia Real Ya</b>
Equo	Democracia Real Ya	<b>Estado de Malestar</b>
<b>Estado de Malestar</b>	Estado de Malestar	Igualdad animal
Jueces por la Democracia	Juventud sin Futuro	<b>Juventud sin Futuro</b>
Juventud en Acción	No les Votes	Medialab
<b>Juventud sin Futuro</b>	PAH	<b>No les Votes</b>
menéame.net	Tomalaplaza	<b>PAH</b>
<b>No les Votes</b>		Periodismo humano
Revolta Global		Procomún
Risastencia		sindominio.net
Rodea el Congreso		Tabacalera
<b>PAH</b>		<b>tomalaplaza</b>
<b>tomalaplaza</b>		yayoflauta
		El patio maravilla

Fuente: elaboración propia a partir de los contenidos de las tablas 6.10 y 6.12 y 6.21.

\* Del listado del análisis exploratorio se han seleccionado sólo aquellas asociaciones que se pueden identificar con nombre propio.

Podemos ver que en la comparación se repiten los actores que provienen de las asociaciones Democracia Real Ya, Estado de Malestar, Juventud sin Futuro, No les Votes, PAH y Tomalaplaza. Por tanto, podemos deducir que efectivamente en las entrevistas se incorpora un perfil de personas que coincide con las que participaron activamente en las manifestaciones durante la crisis.

Ahora bien, podríamos pensar que al dejar fuera a los sindicatos y las JJVV hemos obviado una parte importante en el perfil de los que participaron en dichas manifestaciones. Sin embargo, el objetivo del análisis de contenido en este caso es descubrir lo nuevo en torno a la participación o lo que los estallidos ciudadanos consideran relevante respecto a la participación. Por tanto, se entiende que esta perspectiva se llena aún más cuando los actores claves representan un perfil que cuestiona los espacios tradicionales de participación. De tal forma, que el perfil que aquí se incorpora sigue siendo pertinente respecto a los objetivos de esta parte de la investigación.

Verificación contenidos de las entrevistas:

En los resultado del análisis exploratorio (tablas 6.10, 6.11 y 6.12) podemos encontrar el detalle de los ámbitos más relevantes que fueron descritos por los medios de prensa en

las noticias sobre las manifestaciones que ocurrieron en España durante la crisis. Estos ámbitos fueron los actores claves, las motivaciones y algunos aspectos generales de la participación.

En estos resultados el ámbito de las motivaciones está compuesto por tres subámbitos, que son: los recortes, la democracia y los derechos; y, el ámbito de los aspectos generales de la participación, está compuesto por dos subámbitos, que son: lo nuevo en participación y la organización del 15M.

Ahora bien, lo que se busca en este ejercicio es comprobar que las entrevistas sean pertinentes a los objetivos de la investigación, ello si los contenidos de éstas (ANEXO 4) incorporan temas que coincidan o se acerquen a los contenidos de los ámbitos relevantes de la participación que se detectaron en el análisis exploratorio de la prensa escrita. Para ello se ha cotejado la información extraída del análisis exploratorio con la información extraída en las visualizaciones generales que se han realizado de las entrevistas.

Sin embargo, debido a la gran cantidad de temas que se identificaron en estas primeras visualizaciones, ha sido necesario realizar un ejercicio previo de revisión, corrección y agrupación de temas. Para ello, nuevamente se ha verificado la coincidencia de los temas con el resumen del contenido, agregando algunos y corrigiendo aquellos que nos parecieron más débiles. Luego, se han agrupado los temas por campo semántico, utilizando campos que expresen de la forma más amplia posible los temas específicos, pero manteniendo aquellas particularidades que se prevén de interés para el análisis final (ver ANEXO 5).

Finalmente, para realizar el ejercicio de verificación de los contenidos se han agrupado los temas que resultaron de la revisión final de las entrevistas (ANEXO 6), en torno a los ámbitos que emergieron del análisis exploratorio (tabla 6.10 y 6.12), agrupando cada tema al ámbito que mejor se ajuste a su contenido. Todo ello con el fin de poder visualizar la coincidencia o semejanza de los contenidos de las entrevistas, que en este caso están representadas en los temas, con los contenidos de las noticias sobre las manifestaciones, que en este caso están representados en los ámbitos del análisis exploratorio. El resultado lo podemos ver en la siguiente tabla (tabla 6.23).

Tabla 6.23: Verificación contenidos de las entrevistas a partir de los ámbitos del análisis exploratorio.

Resultados análisis exploratorio	Temas entrevistas
<b>Motivaciones/recortes:</b> Los principales argumentos dados por los participantes a las manifestaciones tienen que ver con aspectos relacionados directa o indirectamente con recortes aplicados en los presupuestos, destacando educación y salud. Entre las consecuencias indirectas se mencionan los problemas económicos a los que se deben enfrentar los jóvenes junto al aumento de pagos complementarios en dichos ámbitos (el aumento tasas universitarias o el pago insumos de rehabilitación para discapacitados)	- Detonantes 15M - Desahucios
<b>Motivaciones/democracia:</b> Los principales argumentos dados por los participantes a las manifestaciones tienen que ver con la preocupación por los aspectos negativos que van inundando la escena de la política, ya sea por temas como la corrupción, el mal manejo de la crisis, la crisis de representatividad o el bipartidismo. En resumen, se plantea la crisis del sistema democrático y una creciente desafección política, por ello proponen una movilización sin partidos políticos, sin sindicatos y con ciudadanos que reclaman el derecho a participar y a decidir en un nuevo contexto de interés por lo político.	- Control poder - Democracia - Democracia participativa - Democracia representativa - Democracia tradicional - Detonantes 15M
<b>Motivaciones/derechos</b> Las principales referencias a derechos se centran en los referidos a los derechos sociales, muy relacionados a la ola de recortes aplicados durante la crisis económica. Posteriormente se mencionan los derechos civiles, sobre todo centrados en el derecho a manifestarse y el derecho a decidir.	- Derechos civiles - Detonantes 15M
<b>Aspectos generales participación/lo nuevo:</b> se mencionan al menos tres elementos que son rupturistas con el contexto político en el que se desarrollaron las manifestaciones, el primero de ellos es la referencia a un nuevo tipo de participación sin los partidos políticos ni los sindicatos, fuera de los cauces tradicionalmente establecidos. El segundo, es devolver el poder de decisión a los ciudadanos con una nueva forma de hacer política que busca nuevos espacios de diálogo (las plazas como ágoras) y elaborar discursos comunes sin jerarquías, horizontalidad. Y, el tercero, es la utilización de las redes sociales en internet como soporte de una nueva ciudadanía digital.	- Funcionamiento N-1 - Nuevos narradores - Participación/ágora - Participación/consenso - Participación/desobediencia civil - Participación/horizontalidad - Participación/redes - Participación/resolución de conflictos - Periodismo ciudadano - Pensamiento colectivo - Pétao de lorea - Redes - TIC
<b>Aspectos generales de la participación/organización 15M:</b> Uno de los elementos que más se menciona es la cantidad de comisiones y grupos de trabajo creados para dar cabida a todos los intereses de quienes participaban en el movimiento, entre los cuales se pueden mencionar: limpieza, comunicación, extensión, materiales, legal, alimentación, infraestructura, información, medios de comunicación, pymes, etc. Esta organización responde al perfil muy diverso de quienes participan, como por ejemplo: profesionales, estudiantes, activistas, jóvenes, personas de la 3ª edad, parados, etc. Otro elemento interesante en la organización es la constitución y posterior funcionamiento de las asambleas de barrio cuyas reflexiones y decisiones se centralizan mediante una gran asamblea general de carácter horizontal.	- Acciones no grupo - Acampada en Nueva York - Acampada Londres - Asambleas - Cambios post 15M - Características 15M - Cobertura de medios - Comisiones - Cobertura 15M en A.L. - Diferencias Occupy y 15M - Diferencias Sol y Tahrir - Humor en el 15M - Inicio 15M - Mínimos 15M - Objetivos 15M - Perfil gente 15M - Primavera árabe - Preparación 15M - Sim. y dif. 15M España y EEUU - Temas jurídicos acampada - Violencia en el 15M
Aquellos que no encajan exactamente en los ámbitos anteriores pero que giran directamente en torno a la participación	- Ciudadanía - Empoderamiento - Espacio público - Participación - Open data - Participación ciudadana - Periodismo humano
Otros:	- Acciones de ocupación - Democracia Real Ya - Estado de malestar - Funcionamiento yayoflauta - Historia de Madrid - Juventud sin Futuro - Manifestaciones - PAH - Patio maravilla - procomún y open data - Software libre

Fuente: elaboración propia a partir de tablas 6.10, 6.11 y 6.12.

Con este ejercicio hemos podido comprobar que efectivamente los grandes temas que tocan las entrevistas elegidas para el análisis de contenido, se corresponden a los ámbitos generales que se describieron en los medios de prensa al entregar información sobre las manifestaciones en España. Pero además, hemos podido comprobar que muchos de los temas de las entrevistas se concentran en los dos ámbitos que se refieren a los aspectos generales de la participación.

Esto último es el mejor de los resultados, ya que efectivamente podemos decir que nuestra elección del “universo documental” es pertinente a los objetivos de esta parte de la investigación, sobre todo respecto a profundizar en el análisis de los elementos que giran en torno a la participación en un momento histórico particular.

Una vez verificada la pertinencia de los actores claves y de los contenidos de nuestro “universo documental”, debemos comenzar a determinar cuál será nuestro corpus final, es decir, el conjunto de casos seleccionados para ser analizados.

#### Constitución del “corpus” para el análisis

Para llegar a nuestro corpus final o universo de partida será necesario realizar un ejercicio de limpieza o descarte de aquellos documentos que no entreguen información relevante para la investigación. En este caso este ejercicio se prevé relevante ya que nuestro “universo documental” aún es muy extenso para realizar un análisis viable de los contenidos<sup>324</sup>.

A pesar de la pertinencia de las entrevistas, el hecho de que nos encontremos frente a datos de segundo orden hace previsible que existan en los contenidos datos irrelevantes para la investigación, ya que en su génesis no responden a nuestros objetivos particulares. Pero además, en este caso en concreto, el diseño semiestructurado de las entrevistas ha permitido que las respuestas sean mucho más narrativas que en un estudio dirigido, por tanto, el espectro de temas que han surgido en torno a la conversación es mucho más amplio.

Krippendorff (1990) menciona que antes de aplicar una técnica de muestreo el investigador “deberá emplear todos los conocimientos que pueda obtener con el fin de

---

<sup>324</sup> En cada revisión de los contenidos de todas las entrevistas se ocupa una semana de trabajo aproximadamente.

diferenciar el material relevante del que no lo es (...) si una vez agotado este conocimiento disponible el volumen de material relevante sigue siendo demasiado grande, tendrá que recurrir a métodos aleatorios para seleccionar una muestra” (pág.94).

La búsqueda de resultados debe ir encaminada a la consecución de los objetivos de este nivel de análisis. Por tanto, dada la cantidad de temas que abarcan las entrevistas, es necesario focalizar nuestro análisis hacia los temas que se prevean de mayor relevancia para la investigación. De tal forma, que dejaremos como material aquellas entrevistas que contengan los temas considerados como más relevantes.

Para ello, se ha dimensionado, a la luz de nuevos aportes al concepto de participación, los ámbitos que resultaron del análisis exploratorio y preanálisis de los documentos (tabla 6.23) que tienen un mayor interés para la investigación. Entre ellos destacan, sin lugar a dudas, el ámbito sobre “los aspectos generales de la participación” y el ámbito sobre “los conceptos que giran directamente en torno a la participación”. Pero además, en el mismo proceso de preanálisis se ha identificado, de forma muy general, que los temas que hablan sobre las características del 15M y los cambios post 15M también pueden aportar información relevante para el análisis final.

Ahora bien, los temas identificados tienen distinto grados de importancia, ya que algunos se refieren directamente a los ámbitos de estudio y otros sirven como explicación de dichos ámbitos. Es por ello que la selección de las entrevistas se ha realizado siguiendo este orden en el grado de importancia de los temas (tabla 6.24):

Tabla 6.24: Temas para la selección de entrevistas según grado de importancia.

	Exclusivos*	No exclusivos**
Imprescindibles: son aquellos temas que se refieren directamente a la participación.	Ciudadanía Participación Participación ciudadana	
Interesantes: son aquellos temas que se derivan del concepto de participación hacia nuevas formas de uso.	Empoderamiento Participación/ágora Participación/desobediencia civil Participación/horizontalidad Participación/resolución de conflictos	Participación/consenso Participación/redes
Refuerzo: son aquellos temas que favorecen la participación, ya sea como herramientas o como nuevos elementos del contexto.	Decisiones y redes Espacio público Pensamiento colectivo Periodismo ciudadano Pétalo de lorea Open data	Características del 15M Cambio post 15M Nuevos narradores Funcionamiento N-1 Redes TIC

Fuente: elaboración propia a partir del análisis exploratorio y el preanálisis de los documentos.

(\*) Exclusivos: se refiere a aquellos temas que sólo aparecen en las entrevistas seleccionadas.



Primero se han seleccionado todas las entrevistas que contienen algunos de los temas imprescindibles, ya sean, ciudadanía, participación y participación ciudadana, ya que se refieren de forma expresa al concepto que estamos estudiando. Estas entrevistas suman trece y podríamos decir que con ellas prácticamente tenemos cubierto todos los temas de la tabla. Sin embargo, ha sido necesario agregar una entrevista más, que aunque no tiene ninguno de los temas imprescindibles, sí contiene cinco temas interesantes, por tanto, se prevé de gran utilidad para la investigación. En consecuencia, nuestro corpus queda constituido por las siguientes catorce entrevistas (tabla 6.25).

Tabla 6.25: Entrevistas seleccionadas para el análisis.

Nº	Nombre	Min.	Profesión, oficio o trabajo	Asociado a	Grandes temas en la entrevista
1	Alonso, Julio	74	Director web Blog.S.L.	No les Votes	- Software libre - TIC - Redes - Nuevos narradores - Ciudadanía - Perfil gente 15M
2	Arana, Miguel	65	Estudiante tesista Física Teórica	No les votes, dinamizador 15M	- Comisiones - Democracia - Ciudadanía
3	De la Cueva, Javier	64	Abogado	Procomún	- Temas jurídicos acampada - Control poder - Open data - Participación/consenso - Ciudadanía
4	Di Siena Justo, Doménico	46	Arquitecto	Streamings 15M	- Empoderamiento - Ciudadanía - Espacio público
5	G. Franco, Marta	46	Periodista	Democracia Real Ya, Tomalaplaza	- Ciudadanía - Redes - Manifestaciones - Asambleas - Comisiones - Funcionamiento N-1
6	Gredilla, Mae	45	Licenciada traducción Francés	Dinamizadora 15M	- Mínimos 15M - Asambleas - Comisiones - Participación/consenso - Participación ciudadana
7	Gutiérrez, Bernardo	64	Periodista, escritor	Nube del cambio, N-1 Lorea, Juventud sin Futuro, Democracia Real Ya	- Democracia representativa - Democracia participativa - TIC - Ciudadanía - Cobertura 15M en A.L. - Espacio público - Participación/redes
8	Martí, Pedro	35	Trabaja defendiendo trabajadores	Dinamizador 15M	- Asambleas - Comisiones - Pensamiento colectivo - Participación/horizontalidad - Participación/resolución conflictos - Participación
9	Moreno Caballud, Luis	57	Prof. cultura española, investigador Univ. Pennsylvania en Philadelphia	Dinamizador 15M internacional de Occupy Wall Street	- Características 15M - Cambios post 15M - Acampada en Nueva York - Diferencias Occupy y 15M - Participación
10	Nachawati, Leila	31	Periodista especializada en DDHH países árabes	Diario.es Globalvoice Aljazeera	- Detonantes 15M - Primavera árabe - Ciudadanía

					- Cobertura de medios - Periodismo ciudadano - TIC
11	Padilla, Marga	66	Informática	Cooperativa software libre	- Características 15M - Perfil gente 15M - Comisiones - Asambleas - Participación - Participación/consenso - Democracia
12	Posada, Lidia	47	Abogada, periodista	Democracia Real Ya, Tabacalera	- Inicio 15M - Democracia Real Ya - Participación/redes - Pétalo de lorea - Funcionamiento N-1 - Participación/ágora - Participación/consenso
13	Sánchez, Juanlú	68	Periodista	Eldiario.es Periodismo humano.com	- Detonantes del 15M - Cobertura de medios - Perfil gente 15M - Periodismo humano - Violencia en el 15M - Humor en el 15M - Participación
14	Vázquez, Dani	51 59	Informático	Software libre sindominio.net, bajaactivistas.net, 15hat	- Características 15M - Participación/desobediencia civil - Detonantes del 15M - Ciudadanía - Redes

Fuente: elaboración propia a partir de ANEXO 6.

- Las catorce entrevistas suman un total de 818 minutos, es decir, 13 horas y 6 minutos de grabación.

### 6.2.2.2 Hipótesis y objetivos

Llegados a este punto, en donde ya tenemos constituido el corpus para el análisis, entonces debemos establecer con claridad los objetivos que guiarán el desarrollo de esta parte de la investigación, estos son:

Tabla 6.26: Hipótesis y objetivos del análisis documental

Hipótesis general:

En un escenario de movimiento social, la construcción de los relatos respecto a los elementos democráticos tradicionales permite la emergencia de nuevos “núcleos de sentido” para la participación.

Objetivo general:

Identificar, analizar y describir los elementos democráticos más relevantes de los nuevos movimientos ciudadanos

Objetivo análisis exploratorio	Descubrir los elementos que conforman los estallidos ciudadanos
<b>Objetivo análisis documental</b>	Profundizar en el análisis de los elementos que giran en torno a la participación
Objetivo 1	Identificar los elementos más relevantes de la participación (nuevos y tradicionales)
Objetivo 2	Analizar dichos elementos en base a la importancia de las relaciones que se establecen entre ellos
Objetivo 3	Describir los elementos más relevantes de la participación con base en los objetivos 1 y 2

Fuente: elaboración propia a partir de los antecedentes metodológicos de la investigación.

### 6.2.2.3 Unidades de registro

Como se ha mencionado antes, las unidades de registro son “el segmento específico de contenido que se caracteriza al situarle en una categoría determinada” Krippendorff, 1990: pág. 84), estas pueden ser una palabra, una frase o el tema, todas ellas se pueden ir seleccionando en conjunto o por separado.

En nuestro caso nuestra unidad de registro es el tema, por tanto, se han seleccionado todos los párrafos que contienen como idea principal o núcleo de sentido<sup>325</sup> el concepto en estudio, es decir, la participación. Luego, como veremos más adelante, en estos párrafos podemos analizar la presencia del tema, la importancia del tema, la asociación del tema, las actitudes expresadas frente al tema, etc. (Krippendorff, 1990), que será lo que finalmente nos permita llegar a las interpretaciones del texto.

Junto a la unidad de registro/tema se han identificado aquellas unidades de contexto que nos permiten realizar inferencias sobre las unidades temáticas seleccionada. La información de contexto es fundamental en el análisis de contenido y nos permitirá llegar a entender o interpretar las descripciones dadas por los entrevistados acerca de nuestro concepto en estudio. Para ello, se selecciona, como norma, lo que rodea a la descripción del concepto, es decir, la unidad temática ampliada. Pero además podemos encontrar información de contexto en párrafos que necesariamente no están rodeando a las unidades temáticas, por tanto, se ha buscado en todo el cuerpo de las entrevistas estas unidades de contexto. Para ello se ha utilizado la siguiente guía de selección (6.27).

Tabla 6.27: Guía para la selección de unidades de registro y unidades de contexto

Unidades de registro temática: Núcleo de sentido en frases o conjunto de palabras	
Participación	Descripción o referencias
Unidades de contexto: palabra, concepto e idea	
Emisor	Experiencia en asociativismo Punto de vista sobre la democracia Temas personales que inciden en la participación
Canales del mensaje	Referencias al proyecto “conversaciones”

Fuente: elaboración propia

<sup>325</sup> Aunque Bardin (2002) menciona que en los temas se puede seleccionar enunciados, proposiciones o ideas constituyentes, en nuestro caso sólo hablaremos de núcleos de sentido, que contiene todos los anteriores, pero que simplifica la explicación del proceso de análisis.

#### 6.2.2.4 Preparación del material

Bardin siempre nos habla del análisis de contenido que se realiza directamente sobre textos escritos. Sin embargo, Olabuénaga una década después integra todos aquellos formatos de documentos “nuevos” para el análisis de contenido, como es el caso de las entrevistas del proyecto “conversaciones.15M.cc” que se han utilizado en esta investigación.

Como consecuencia en la preparación del material, ahora no sólo se deben seleccionar aquellos documentos que forman ya el corpus del análisis, sino que además en nuestro caso el corpus que está originalmente en formato video, se ha debido cambiar a formato audio y luego realizar la transcripción manual a formato texto.

Por tanto, la preparación del material ha significado transcripción de un total de trece horas aproximadas de grabación, que ha dado como resultado un total de 310 páginas de texto (ver ANEXO 8) que han sido ingresadas en el programa ATLAS.Ti para realizar la identificación de las unidades de registro/ tema y las unidades de contexto.

#### 6.2.3 *Explotación del material*

##### 6.2.3.1 Codificación

En esta fase comenzamos a trabajar nuestra selección de documentos ya preparados para el análisis de contenido. Debemos recordar que se ha utilizado como guía la búsqueda de unidades temáticas que contienen como “núcleo de sentido” el concepto de participación junto con las unidades de contexto que se refieran a aspectos del emisor del mensaje y del canal del mensaje, apoyándonos en el criterio semántico (Bardin, 2002: pág.90) que busca todos los temas que tengan algún significado respecto a un concepto en concreto.

En el proceso de codificación se han encontrado referencias en dos temas de la guía de búsqueda, en el concepto de participación y en la unidad de contexto sobre el emisor, pero sobre en canal del mensaje no se han encontrado referencias. Sin embargo, a medida que se avanzaba en el proceso se fueron identificando nuevos códigos que se prevé aportarán información relevante para el análisis, llegando a obtener un total de 92 códigos que podemos ver en la siguiente tabla (6.28).

Tabla 6.28: Listado de códigos identificados en el análisis de contenido de entrevistas.

15M	distribución poder a los ciudadanos	Open data
acción común	emisor	participación
adhocracia	espacio público	participación en el barrio
afectivo	experiencia en temas sociales	periodismo ciudadano
Al Jazeera	Facebook	Periodismo Humano
Anonymus	financiación partidos políticos (-)	Pétalo de Lorea
aprendizaje	Global Voice	Plataforma pro movilización ciudadana
asambleas	Hacklab	política
asociatividad	horizontalidad	políticos/as (-)
ATTAC	humor	prácticas de participación
Ágora	inclusivo	presupuesto participativo
beta-continua mejora	información distribuida	Procomún
bienes colectivos	inteligencia colectiva	Propongo
concreción (-)	internacional	proyectos innovación social
contaminación	internet	punto de vista democracia
cooperación	Juventud sin Futuro	reapropiación ciudadana
cooperación ciudadana	Ley Sinde	recortes
Copy left	límites de la participación	redes
corruptódromo	lo colectivo	sindicatos (-)
creatividad	Malestar	socialización
cultura libre	modelos cooperativos de economía	software libre
de la red a la calle	monarquía	stop desahucios
Democracia 4.0	movimientos sociales	streamings
democracia directa (-)	N-1	Tabacalera
democracia directa (+)	no izquierda-no derecha	temporal
democracia en red (+)	No les Votes	tomalaplaza
democracia participativa (+)	no partidos políticos	transparencia (-)
Democracia Real Ya	no violencia	transparencia (+)
democracia representativa (-)	nueva gramática política	twitter
democracia representativa (+)	nueva participación política	vínculos
diálogo-debate	ocupación	

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis con ATLAS.Ti

En esta lista podemos ver que nos hemos aproximado a la identificación de al menos tres tipos de códigos, aquellos relacionados a conceptos más generales, como es el caso de la democracia directa; aquellos que se relacionan a una característica concreta, como es el caso de la horizontalidad; y, aquellos que nos ayudan a registrar ejemplos, como son los nombres de asociaciones.

Sobre los conceptos que llevan el signo (-) o (+) podemos decir que tanto el marco conceptual de la investigación como el preanálisis de los documentos nos llevaron a

entender que existen algunos conceptos que históricamente suelen presentar más de un sentido. Pero además en el mismo proceso de codificación se fueron identificando posiciones claramente a favor o en contra del concepto al que se hacía referencia, por ello y con el afán de no perder dicha información se decidió registrar con un signo (-) aquellas referencias que se identificaban como negativas y con un signo (+) aquellas referencias que se identificaban como positivas sobre un mismo código.

No debemos olvidar que siempre vamos trabajando en torno al concepto de participación, por tanto, cuando asignamos un signo negativo (-) en la mayoría de los casos es el registro de aquellas referencias que hablan de limitar u obstruir la participación, incluyendo las críticas, y cuando asignamos un signo positivo (+) en la mayoría de los casos es el registro de aquellas referencias que hablan de mejorar la participación.

Todos los códigos han sido registrados como unidad semántica con el fin de obtener no sólo el registro de la palabra sino también la explicación del contenido de cada uno de ellos. Pero además en estas unidades semánticas es donde podemos localizar las relaciones que se establecen entre códigos, co-ocurrencias, y que nos permitirán entender con mayor claridad el sentido dado por el emisor del mensaje. Pero antes de llegar a este punto debemos ordenar nuestros códigos según la función que cumplen en el análisis, por tanto pasamos al proceso de categorización.

#### 6.2.3.2 Categorización

El ejercicio de categorización persigue ordenar los códigos con el fin de obtener información relevante para el análisis e interpretación de los datos, por tanto, se entiende que es un ejercicio que nos permite ir visualizando la configuración final de nuestros resultados. De tal forma que se aplican criterios de agrupación de códigos que se orienten hacia dichos resultados.

En este caso se han aplicado dos criterios de agrupación que persiguen, por una parte, el objetivo mismo del análisis de contenido que es la construcción de inferencias, y por otra, conocer los aspectos de la participación que las personas entrevistadas han señalado como relevantes.

Con la aplicación del primer criterio hemos agrupado los códigos en aquellos que nos aportan información sobre el contenido/significado de los mensajes y aquellos que nos aportan información sobre el contexto/ condiciones de producción del mensaje. Con la aplicación del segundo criterio hemos agrupado los códigos en cinco ámbitos temáticos<sup>326</sup> que nos aportan información sobre los significados, aspectos relevantes y contexto de la participación (tabla 6.29).

Tabla 6.29: Categorización de los códigos del análisis de contenido de las entrevistas.

	Ámbitos	Códigos relacionados		
Contenido del mensaje	<b>Participación</b>	Contiene todas las referencias a la participación, alusiones, descripciones, asociaciones, entre otros.	adhocracia cooperación cooperación ciudadana democracia directa (+) democracia representativa (-) democracia participativa (+) espacio público horizontalidad	inclusivo inteligencia colectiva internet límites de la participación <u>nueva participación política</u> <u>prácticas de participación</u> redes transparencia (+)
	Nueva participación política*	Contiene todas las referencias a aquellos aspectos que el emisor del mensaje identifica como relevante para la participación y que no existen actualmente.	acción común afectivo aprendizaje cooperación de la red a la calle diálogo-debate espacio público horizontalidad inclusivo	información distribuida internet lo colectivo no partidos políticos no violencia participación redes stop desahucios vínculos
	Prácticas de participación*	Contienen todas las referencias a prácticas de participación que el emisor del mensaje identifica como relevantes y que funcionan como ejemplos para la participación.	asambleas contaminación de la red a la calle Democracia 4.0 democracia directa (+) horizontalidad inteligencia colectiva	internet Open data participación presupuesto participativo Procomún Propongo tomalaplaza
Condiciones de producción	Emisor*	Contiene información del emisor del mensaje relacionado a la participación, como por ejemplo la experiencia en temas sociales o la asociatividad. (aquí se incluyen las co-ocurrencias de las variables con el listado de asociaciones mencionadas)	asociatividad experiencia en temas sociales ocupación punto de vista democracia  <u>co-ocurrencias:</u> Al Jazeera Anonymus ATTAC cultura libre Democracia Real Ya democracia representativa (-) financiación partidos políticos (-) Global Voice	Hacklab internet Ley Sinde monarquía movimientos sociales No les Votes participación Periodismo Humano político/as (-) redes sindicatos (-) Tabacalera transparencia (-)
	15M	Contiene todas las referencias al 15M que se pueden entender como deseables para la participación.	acción común asambleas afectivo concreción (-) cooperación cultura libre de la red a la calle espacio público horizontalidad inclusivo inteligencia colectiva	internacional lo colectivo modelos cooperativos de economía no partidos políticos no violencia nueva gramática política periodismo ciudadano redes temporal transparencia (+)

Fuente: elaboración propia

\*Las prácticas de participación y la nueva participación política son subámbitos de la participación.

<sup>326</sup> Los ámbitos temáticos de prácticas de participación, nueva participación política y 15M se consolidaron en este ejercicio de categorización, ya que anteriormente fueron detectados en el análisis exploratorio pero de forma superficial. Por ello no fueron incluidos en la guía para la selección de unidades de registro (tabla 6.27).

#### 6.2.4 Tratamiento de los resultados e interpretación.

Una vez finalizados los ejercicios de codificación y la categorización correspondientes a la segunda fase del análisis, ahora comenzamos la tercera y última fase que Bardin (2002) denomina “tratamiento de los resultados e interpretación”. Esta fase contiene los pasos finales para llegar a los resultados del análisis de contenido, que en este caso en concreto, queda compuesta por la síntesis y selección de resultados, las inferencias y la interpretación final de los datos.

Siempre debemos tener presente cuáles son los objetivos del análisis, sobre todo en las etapas finales para así ajustar, si es necesario, la exploración de resultados a dichos objetivos. En este caso, llegados a este punto, podemos decir que al finalizar el ejercicio de categorización hemos alcanzado el primer objetivo de este análisis que es el de “Identificar los elementos más relevantes de la participación (nuevos y tradicionales)”, por tanto ahora nos queda, en esta tercera fase, alcanzar los siguientes dos objetivos (tabla 6.30).

Tabla 6.30: Objetivos alcanzados según fases del análisis de contenido.

<b>Objetivo 1</b>	Identificar los elementos más relevantes de la participación (nuevos y tradicionales)	Categorización	2º Fase
<b>Objetivo 2</b>	Analizar dichos elementos en base a la importancia de las relaciones que se establecen entre ellos	Síntesis y selección de resultados- Inferencias	3º Fase
<b>Objetivo 3</b>	Describir los elementos más relevantes de la participación con base en los objetivos 1 y 2	Interpretación	

Fuente: elaboración propia.

##### 6.2.4.1 Síntesis y selección de resultados

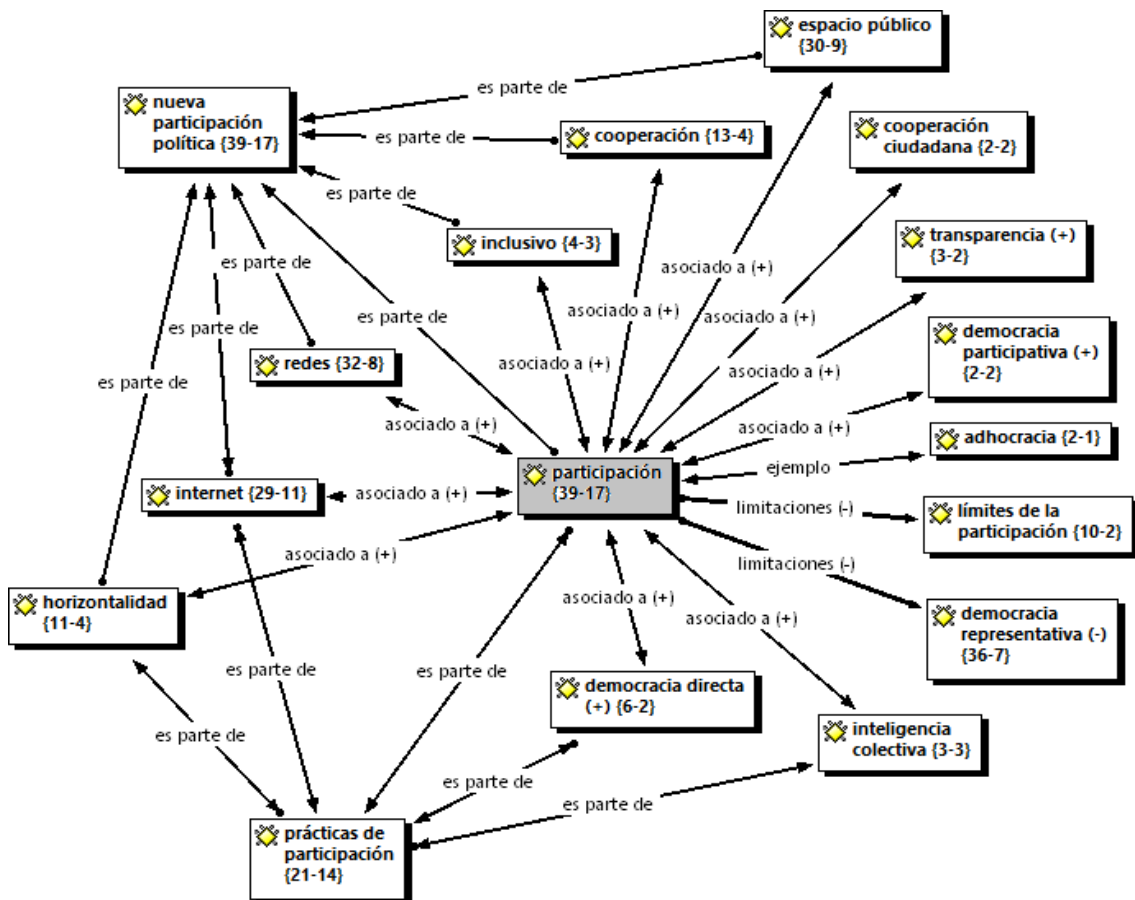
En la presente síntesis se busca llegar a una descripción más precisa de los datos obtenidos en la recolección de unidades de registro, para ello se han realizado dos ejercicios, el primero es la construcción de mapas de red que nos muestran la función de cada código respecto al ámbito al que pertenece, y el segundo es un resumen del contenido de cada código manteniendo el sentido dado por el emisor del mensaje para conocer con claridad el sentido dado por este.



## a) Participación

El ámbito del concepto de participación contiene un total de treinta y nueve núcleos de sentido, en donde se han identificado diferentes referencias al concepto sin necesidad de mencionarlo expresamente, como por ejemplo cuando las personas entrevistadas hablan de democracia o de los procesos de participación del movimiento 15M. En estos núcleos de sentido se ha identificado dieciséis códigos que podemos interpretar como aquellos elementos relevantes que las personas entrevistadas relacionan de forma directa<sup>327</sup> al concepto de participación, como por ejemplo la horizontalidad, la transparencia o el uso del espacio público. En alguno de estos códigos se ha puesto un signo (+) o (-) que significa que cuando se identificaron de forma espontánea se intuyó la existencia de una versión opuesta del mismo, que no es necesario que esté en el mismo texto, como por ejemplo cuando se hacen referencias a la democracia directa (mapa de red 6.8).

Mapa de red 6.8: códigos relacionados al concepto de participación



Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas en el programa ATLAS.Ti

<sup>327</sup> No se han incorporado las co-ocurrencias porque serán analizadas en los siguientes dos ámbitos.

Cada código relacionado al núcleo de sentido se constituye en una variable que nos ayudará entender el concepto de participación, para ello es necesario saber qué significa cada uno de ellos y cuál es la relación que establece con el concepto central, sentido negativo o sentido positivo, información que podemos ver en la siguiente tabla (6.31).

Tabla 6.31: Significado de los códigos relacionados al concepto de participación

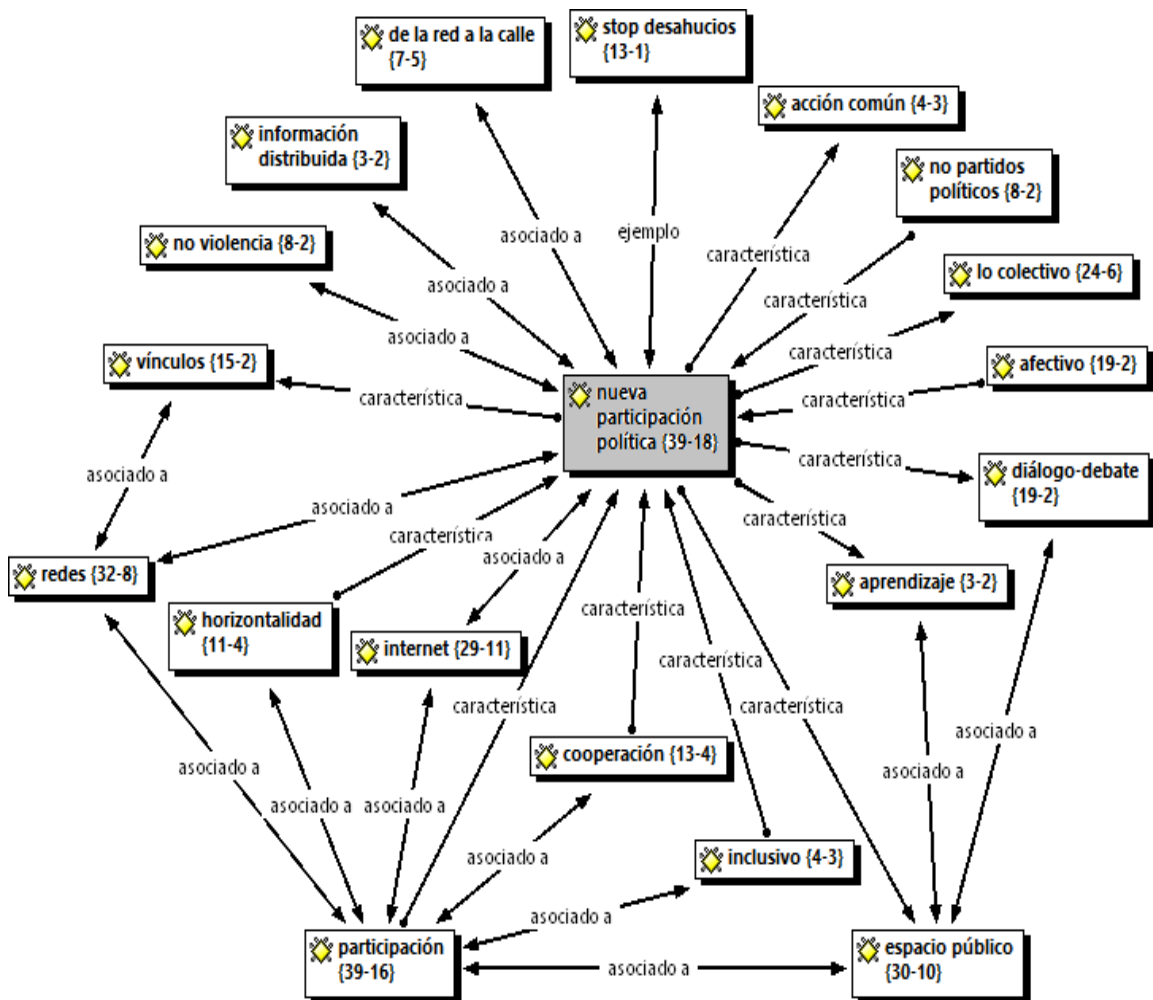
Código	significado	Sentido	Función
adhocracia	Se refiere a un sistema que permite que un grupo multidisciplinar de personas resuelvan un problema en concreto, de la ciudad, de la democracia o problemas sociales.	positivo	Disminuir la burocracia de la participación política
cooperación	Se refiere a la práctica de ayudar con lo que puede cada persona, ya sea con experticias, con servicios o con bienes. Es contribuir desde distintos ámbitos a un objetivo común.	positivo	Disminuir el individualismo en la participación política y en la sociedad en general.
cooperación ciudadana	Se refiere a la cooperación ciudadana en el ámbito público junto a los expertos o especialistas.	positivo	Incorporar un nuevo sentido de participación ciudadana en cuestiones públicas.
democracia directa (+)	(+) Alude a las referencias positivas respecto a la democracia directa, generar propuestas y tomar decisiones directas, sin intermediación.	positiva	Disminuir la lejanía respecto a las toma de decisiones en cuestiones públicas.
democracia representativa (-)	(-) Alude a las referencias negativas respecto a la democracia representativa, como los problemas de financiación de partidos políticos, la toma de decisiones respecto a intereses alejados de la ciudadanía, la poca transparencia, la corrupción, entre otros.	negativa	Crítica al contexto democrático actual, incluyendo partidos políticos y mecanismos de participación
democracia participativa (+)	Se refiere al cambio desde una democracia representativa en crisis hacia una democracia participativa.	positiva	Cambiar la democracia representativa.
espacio público	Se refiere al uso del espacio de la calle que fue utilizado como escenario de diálogo y debate durante el movimiento social, y que se proyecta como elemento fundamental de los nuevos mecanismos de participación.	positiva	Incorporar un elemento fundamental para la participación, muy unido al diálogo y el debate.
horizontalidad	Se refiere a la organización de un grupo de personas sin jerarquías, sobre todo en referencia a la extrema verticalidad de los partidos políticos en la democracia representativa.	positiva	Disminuir la verticalidad de la participación política y del sistema democrático en general.
inclusivo	Se refiere a la integración de toda la ciudadanía en este nuevo ámbito de participación, como respuesta a la exclusión de la democracia representativa, es una propuesta de apertura sin partidos y sin izquierdas ni derechas.	positiva	Disminuir la exclusión de grupos que no se sienten representados en el actual sistema democrático.
inteligencia colectiva	Se refiere a los flujos de personas en las manifestaciones, coordinándose mediante redes virtuales.	positiva	Incorporar un elemento de contexto que facilita la participación.
internet	Se refiere a todas las herramientas de redes sociales que utilizan internet, pero además es una herramienta que permite controlar la represión, entonces está relacionado a la no violencia del movimiento social y permite el flujo de información, democratizando la toma de decisiones.	positiva	Incorporar un elemento de contexto que en la práctica ha democratizado las prácticas participativas.
límites de la participación	Se refiere a aspectos como los grados de implicación en la participación por el factor tiempo, las extensas jornadas asamblearias que no fueron eficaces para la toma de decisiones, la presión por generar consensos en el movimiento social o la exclusión que genera la gramática política de izquierda y de derecha.	negativa	Reconocer los aspectos frágiles de la participación en el contexto actual.
nueva participación política	Se refiere a la repolitización como una recuperación de la dimensión política con características diferenciadoras respecto a la política tradicional, integrando elementos como el espacio público, el diálogo y el debate, las redes y los vínculos entre las personas, la solidaridad y la cooperación, lo colectivo en un hacer común, la inclusión, la horizontalidad, entre otros.	positiva	Busca una reconceptualización de la participación en el sistema democrático actual, incorporando los elementos que corrigen los mecanismos de participación tradicionales.
prácticas de participación	Se refiere a todas aquellas acciones referidas a ejemplos de mecanismos de participación que se realiza en la práctica.	positiva	Incorporar mediante el ejemplo de la buena práctica elementos que corrigen la participación.
redes	Se refiere a las redes que generan las personas, que pueden ser sociales, virtuales, de apoyo, entre otras. Destacando entre ellas twitter.	positiva	Incorporar un elemento de contexto que facilita la participación.
transparencia (+)	(+) Se refiere a lo deseable en transparencia, sobre todo respecto a los datos, no se refiere a la falta de transparencia en concreto.	positiva	Disminuir la corrupción del sistema político y entregar herramientas para la participación.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de contenido de las entrevistas con ATLAS.Ti

b) Nueva participación política

El ámbito de la nueva participación política, si bien no fue incorporado en la guía para la selección de unidades de registro (tabla 6.27) sí se mencionaba tangencialmente en los aspectos generales de la participación perteneciente al tercer ámbito de resultados del análisis exploratorio (tabla 6.12). Se entiende que es un subámbito de la participación y que emerge producto del quiebre conceptual que vive la política durante el movimiento social. De tal forma que este grupo de códigos refleja todas aquellas ideas relacionadas al cambio, como la demanda por una mayor participación o el paso de una democracia representativa a una participativa, entre otros (mapa de red 6.9).

Mapa de red 6.9: Códigos relacionados a la nueva participación política.



Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas en el programa ATLAS.Ti

En este caso, las relaciones entre códigos tampoco buscan un valor de incidencia respecto a un concepto central sino que busca conocer y describir los elementos que conforman el ámbito, por tanto, los códigos representan una subcategoría de elementos, como podemos ver en la siguiente tabla (6.32)

Tabla 6.32: Significado de los códigos relacionados a la nueva participación política.

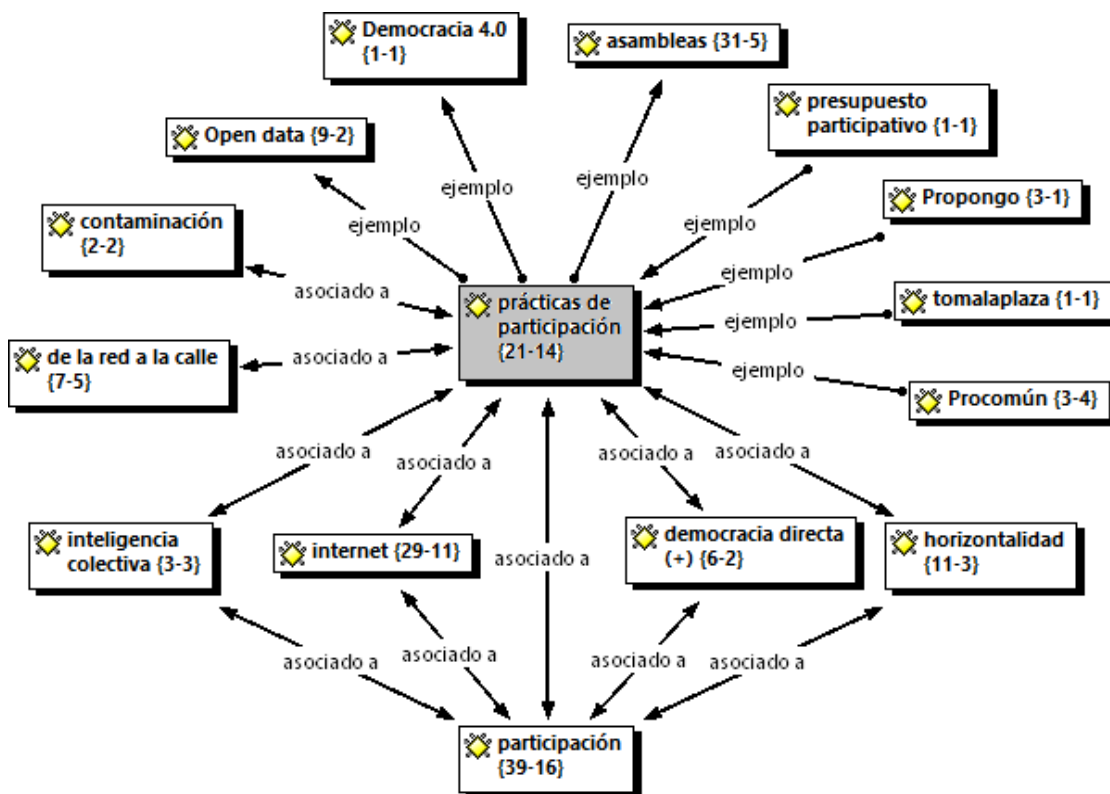
Código	Detalle	Subcategoría
acción común	Se refiere a la capacidad de hacer cosas comunes en base al reconocimiento de puntos derivados de los problemas del contexto social también comunes, como por ejemplo los recortes en sanidad.	característica
afectivo	Se refiere al carácter emotivo que emerge del reconocimiento mutuo entre personas que participaron en el movimiento social, ya sea por una situación o deseo en común, y que permite establecer vínculos afectivos de ayuda e incluso de cuidados mutuos, llegando a constituirse en una red de afectos con nuevas amistades en el ámbito de la política.	característica
aprendizaje	Se refiere a todas aquellas acciones que permiten preparar a la ciudadanía para participar en el ámbito de esta nueva participación política, como por ejemplo aprender a trabajar en equipo o conocer cómo se gestiona una ciudad.	característica
cooperación	Se refiere a la práctica de ayudar con lo que puede cada persona, ya sea con experticias, con servicios o con bienes. Es contribuir desde distintos ámbitos a un objetivo común.	característica
de la red a la calle	Se refiere la extensión de las características y herramientas de participación de las redes virtuales hacia el territorio, por ejemplo la idea del trabajo en red de Beta o la idea de comunidad del software libre.	asociado a
diálogo-debate	Se refiere a todo aquello relacionado a la conversación entre ciudadanos/as de cuestiones políticas en un espacio público, ya sean el escucharse, el debate o contraste de ideas, la reflexión en común, entre otros.	característica
espacio público	Se refiere al uso del espacio de la calle que fue utilizado como escenario de diálogo y debate durante el movimiento social, y que se proyecta como elemento fundamental de los nuevos mecanismos de participación.	característica
horizontalidad	Se refiere a la organización de un grupo de personas sin jerarquías, sobre todo en referencia a la extrema verticalidad de los partidos políticos en la democracia representativa.	característica
inclusivo	Se refiere a la integración de toda la ciudadanía en este nuevo ámbito de participación, como respuesta a la exclusión de la democracia representativa, es una propuesta de apertura sin partidos y sin izquierdas ni derechas.	característica
información distribuida	Se refiere a aquellas acciones que buscan propagar una información mediante la redistribución que realizan grupos o colectivos diversos.	asociado a
internet	Se refiere a todas las herramientas de redes sociales que utilizan internet para funcionar, pero además es una herramienta que permite controlar la represión, entonces está relacionado a la no violencia del movimiento social. Además permite el flujo de información, democratizando la toma de decisiones.	asociado a
lo colectivo	Se refiere a la valoración positiva de aquellas acciones que se realizan en conjunto, como el construir cosas juntos, el encuentro entre personas, el sentimiento de comunidad, el apoyo solidario, el colaborar, entre otros.	característica
no partidos políticos	Se refiere a la politización sin partidos políticos, es decir, participar en política pero no por los cauces tradicionales, sin líneas ideológicas determinadas, donde la organización social responde a la red social y no a una asociación formal como son los partidos políticos.	característica
no violencia	Se refiere a las estrategia de resistencia pacífica que se utilizó en el movimiento social y que permitió romper el ciclo acción represión que busca deslegitimar las acciones que de él emergen. Reafirma la importancia del encuentro y el diálogo en el espacio público.	asociado a
participación	Se refiere a la capacidad de la ciudadanía para intervenir en las cuestiones públicas incorporando todos aquellos elementos que facilitan una verdadera participación, como el uso del espacio público, la horizontalidad o el diálogo – debate, entre otros.	característica
redes	Se refiere a las redes que generan las personas, que pueden ser sociales, virtuales o de apoyo. Destacando entre ellas la red twitter.	asociado a
stop desahucios	Se refiere a aquellas acciones que se implementan para evitar los desahucios, es un ejemplo de las características de esta nueva participación que emerge con el movimiento social y que persigue objetivos comunes y acciones colectivas direccionadas a disminuir las desigualdades o injusticias de forma coordinada mediante el trabajo en red.	ejemplo
vínculos	Se refiere a los lazos sociales y afectivos que emergen del encuentro físico entre personas, en un acto de conocerse más allá de las conexiones en red.	característica

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de contenido de las entrevistas con ATLAS.Ti

c) Prácticas de participación

El ámbito de las prácticas de participación, al igual que en el subámbito anterior no fue incorporado en la guía para la selección de unidades de registro (tabla 6.27) pero sí se mencionaba tangencialmente en los aspectos generales de la participación del tercer ámbito de resultados del análisis exploratorio (tabla 6.12). Esto porque en un primer momento se pensó que las prácticas sólo se enmarcaban dentro de lo que era la actividad propia del movimiento social. Sin embargo, a lo largo del análisis de contenido algunas prácticas que relataban las personas entrevistadas no sólo se enmarcaban dentro del movimiento, como sí es el caso de las asambleas y tomalaplaza, sino que en otros casos se describen experiencias anteriores, como es el caso de las experiencias que se describen con Propongo, Procomún y los presupuestos participativos. Sin embargo, predomina en este ámbito la descripción de los mecanismos de las asambleas implementadas en el movimiento social, como se puede comprobar en los indicadores de quotations que tienen los códigos (cifra lado izquierdo del paréntesis), como podemos ver en el siguiente mapa de red (mapa de red 6.10).

Mapa de red 6.10: Códigos relacionados a las prácticas de participación.



Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas en el programa ATLAS.Ti

Los códigos relacionados a las prácticas de participación no buscan identificar una relación que nos ayude a entender la construcción de un concepto central, como sucede en el caso de la participación, sino que busca ordenar la información para conocer y describir este ámbito. Por tanto, en las relaciones no se establece un valor de incidencia sino una subcategorización de la información (tabla 6.33)

Tabla 6.33: significado de los códigos relacionados a las prácticas de participación

Código	Detalle	Sub categoría
asambleas	Metodología de participación utilizada en el movimiento 15M que en un primer momento surge como una reunión espontanea de personas que ocupan el espacio público para dialogar, debatir y en algunos casos decidir sobre asuntos de interés público, pero que luego se fue formalizando llegando a constituir reuniones periódicas en los barrios con actores del 15M y vecinos utilizando recursos como software libre o facebook para coordinar su funcionamiento.	ejemplo
contaminación	Mecanismo para propagar propuestas y debate de ideas mediante redes autogestionadas, como por ejemplo con una estrategia vírica sin imágenes centrales sino sólo con etiquetas universales que cualquier persona puede hacer suya para seguir escalando su propagación por agregación.	ejemplo
de la red a la calle	Se refiere la extensión de las características y herramientas de participación de las redes virtuales hacia el territorio, por ejemplo la idea del trabajo en red de Beta o la idea de comunidad del software libre.	asociado a
Democracia 4.0	Es una plataforma virtual que busca reestablecer el valor del voto mediante una democracia más directa, por ejemplo cuando se decide una nueva ley.	ejemplo
democracia directa (+)	(+) Alude a las referencias positivas respecto a la democracia directa, generar propuestas y tomar decisiones directas, sin intermediación.	asociado a
horizontalidad	Se refiere a la organización y funcionamiento de un grupo de personas sin jerarquías, sobre todo en referencia a la extrema verticalidad de los partidos políticos que se produce en la democracia representativa.	asociado a
Inteligencia colectiva	Se refiere a los flujos de personas en las manifestaciones, coordinándose mediante redes virtuales.	asociado a
internet	Se refiere a todas las herramientas de redes sociales que utilizan internet para funcionar, pero además es una herramienta que permite controlar la represión, entonces está relacionado a la no violencia del movimiento social y permite el flujo de información, democratizando la toma de decisiones.	asociado a
Open data	Se refiere a la práctica de colocar información y datos de cuestiones públicas disponibles para que los ciudadanos los puedan consultar cuando lo deseen, en la actualidad se refiere a la puesta online y no sólo a dejarlos en algún lugar físico como los ayuntamientos.	ejemplo
participación	Se refiere a la capacidad de la ciudadanía para intervenir en las cuestiones públicas incorporando todos aquellos elementos que facilitan una verdadera participación, como el uso del espacio público, la horizontalidad o el diálogo – debate, entre otros.	asociado a
presupuesto participativo	Se refiere al sistema de participación en donde los ciudadanos inciden de forma directa en la definición de los presupuestos de un determinado territorio, como los de Porto Alegre en Brasil.	ejemplo
Procomún	Gestión colectiva por la sociedad civil de bienes y espacios públicos para el bien de la comunidad.	ejemplo
Propongo	Se refiere a un sistema que utiliza las redes virtuales para realizar propuestas ciudadanas con un mecanismo que incorpora a la comunidad también en la elección de las prioridades.	ejemplo
tomalaplaza	Se refiere al dominio web que gestiona todas las acampadas del movimiento social 15M.	ejemplo

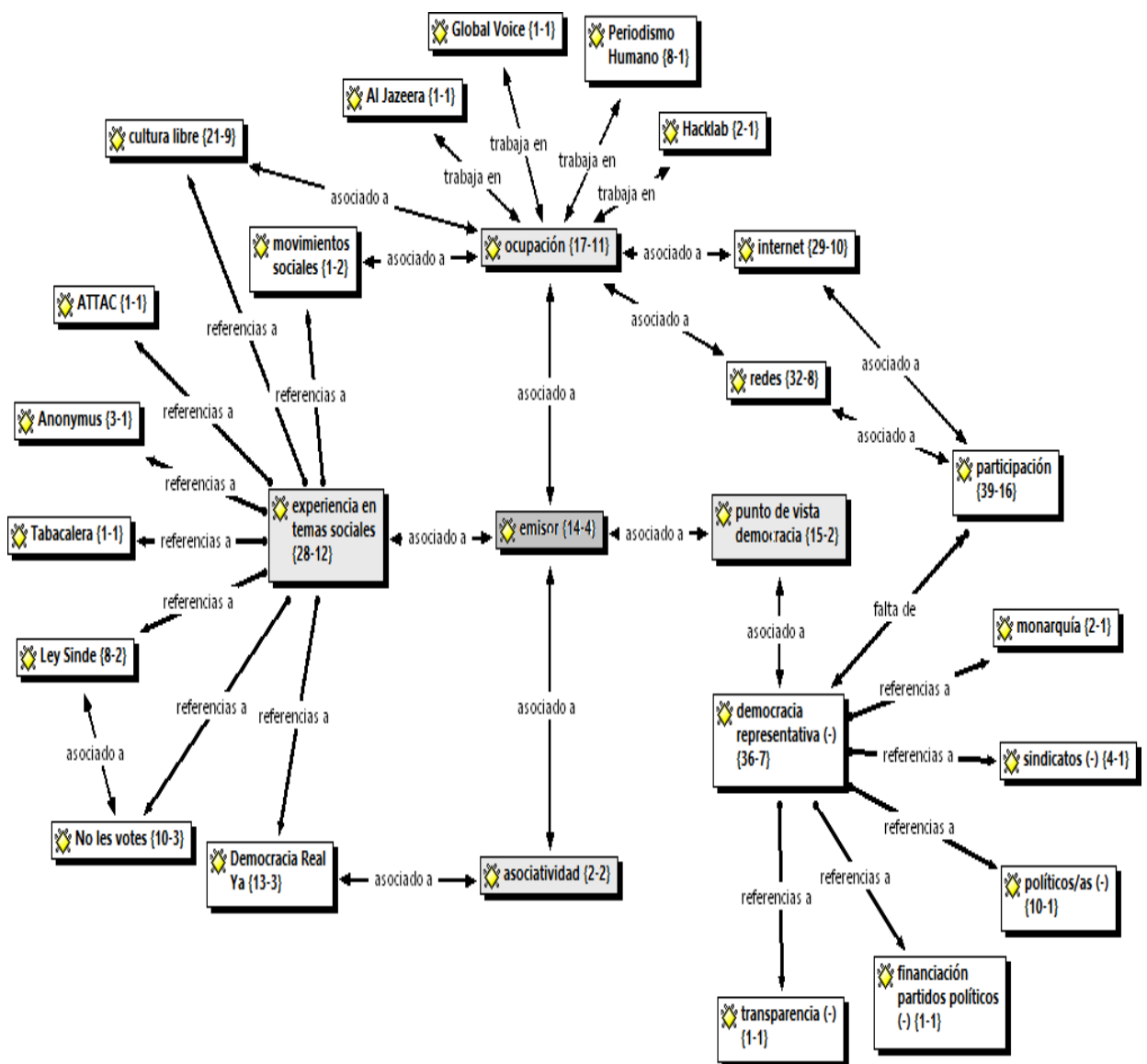
Fuente: elaboración propia a partir del análisis de contenido de las entrevistas con ATLAS.Ti

Es importante destacar que las subcategorías que emergen en éste ámbito las podríamos interpretar como aquellos aspectos que son deseables en la participación, ya que son experiencias concretas que contienen características que deberían replicarse en otros ámbitos de la sociedad. Por tanto, las prácticas aquí descritas se encuentran relacionadas a la participación en una dimensión futura de la acción.

d) Emisor

Una vez categorizado los ámbitos de los contenidos del mensaje, ahora pasamos a categorizar el ámbito del emisor que forma parte de las “condiciones de producción” de del mensaje. En este caso se han identificado cuatro unidades de registro que nos permiten recolectar información sobre aspectos relacionados a: la asociatividad, la experiencia en temas sociales, la ocupación y el punto de vista sobre la democracia. Se ha extendido la categorización de los códigos a un segundo nivel, incluyendo así las co-ocurrencias que son las que nos permiten profundizar en la información de estas unidades de registro, como podemos ver en el siguiente mapa de red (6.11).

Mapa de red 6.11: Códigos relacionados al emisor del mensaje.



Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas en el programa ATLAS.Ti

La información que obtenemos con estas cuatro unidades de registro permite que nos acerquemos al perfil social e ideológico de las personas entrevistadas. En este caso las relaciones entre códigos y co-ocurrencias también son subcategorías de información, como podemos ver en la siguiente tabla (6.34).

Tabla 6.34: Significado de los códigos y co-ocurrencias relacionadas al emisor del mensaje.

código	co-ocurrencia	significado	subcategoría
Asociatividad: Contiene referencias que el emisor realiza sobre su pertenencia o participación en asociaciones de diverso tipo.			
	Democracia Real Ya	Se refiere a la plataforma ciudadana que se encuentra en el origen de la convocatoria a la manifestación previa al 15M.	participa en
Experiencia en temas sociales: Contiene todas las referencias que el emisor realiza sobre conocimiento de temas sociales.			
	Anonymus	Se refiere a una organización horizontal que se asocia a internet y que es rupturista respecto a las acciones que implementan en las redes virtuales.	referencias a
	ATTAC	organización de la sociedad civil	referencias a
	cultura libre	Se refiere al sistema de derechos de propiedad intelectual con códigos abiertos que permiten la replicabilidad de la obra sin negar la autoridad primigenia.	referencias a
	Democracia Real Ya	Se refiere a la plataforma ciudadana que funcionó como un espacio inclusivo que convocó a la manifestación previa al 15M.	referencias a
	Ley Sinde	Se refiere a todo el movimiento que se generó para evitar la Ley Sinde.	referencias a
	movimientos sociales	Se refiere la experiencia con movimientos sociales de América Latina como el movimiento zapatista en México.	referencias a
	No les Votes	Se refiere a la plataforma ciudadana en internet que surge del desencanto que produjo la negociación para evitar la Ley Sinde, en un principio surge para castigar a los partidos que votaron a favor de la ley.	referencias a
	Tabacalera	Se refiere al espacio público que funciona para eventos de interés social.	referencias a
Ocupación: Contiene todas las referencias que el emisor realiza sobre su trabajo relacionado a temas sociales.			
	Al Jazeera	Se refiere al medio de prensa de Oriente medio.	trabaja en
	cultura libre	Se refiere al sistema de derechos de propiedad intelectual con códigos abiertos que permite la replicabilidad de la obra sin negar la autoridad primigenia.	asociado a
	Global Voice	Se refiere al medio de prensa de Oriente medio.	trabaja en
	Hacklab	Se refiere a un proyecto que relaciona software libre y sociedad civil.	trabaja en
	internet	Se refiere a todas las herramientas de redes sociales que utilizan internet para funcionar, pero además es una herramienta que permite controlar la represión, entonces está relacionado a la no violencia del movimiento social. Además permite el flujo de información, democratizando la toma de decisiones.	asociado a
	Movimientos sociales	Se refiere la experiencia con movimientos sociales de América Latina como el movimiento zapatista en México.	asociado a
	Periodismo Humano	Se refiere al medio de comunicación que surge como alternativa a los medios tradicionales, orientado hacia derechos humanos, derechos civiles y justicia social.	trabaja en
	redes	Se refiere a las redes que generan las personas, que pueden ser sociales, virtuales, de apoyo, entre otras. Destacando entre ellas twitter.	asociado a
Punto de vista de la democracia: Contiene referencias que el emisor realiza sobre aspectos del funcionamiento de la democracia.			
	democracia representativa (-)	Se refiere a todos aquellos aspectos negativos que se asocian a la toma de decisiones de la democracia actual, como por ejemplo la corrupción o la verticalidad en el proceso de participación.	asociado a
referencias a	financiación partidos políticos (-)	Se refiere a los aspectos negativos de los partidos políticos como la corrupción en los mecanismos de licitación de obras que favorece a su propia financiación.	
	monarquía	Se refiere a la monarquía parlamentaria heredada de la transición	
	políticos/as(-)	Se refieren a los aspectos negativos como la manipulación, la corrupción o la incapacidad de gestionar los intereses públicos.	
	Sindicatos (-)	Se refiere a la organización tradicional como obsoleta, no adecuada a las nuevas exigencias de democracia y participación.	
	transparencia (-)	Se refiere a los aspectos negativos como la falta de transparencia del gobierno.	
falta de	participación	Se refiere a la capacidad de la ciudadanía para intervenir en las cuestiones públicas incorporando todos aquellos elementos que facilitan una verdadera participación, como el uso del espacio público, la horizontalidad o el diálogo – debate, entre otros.	

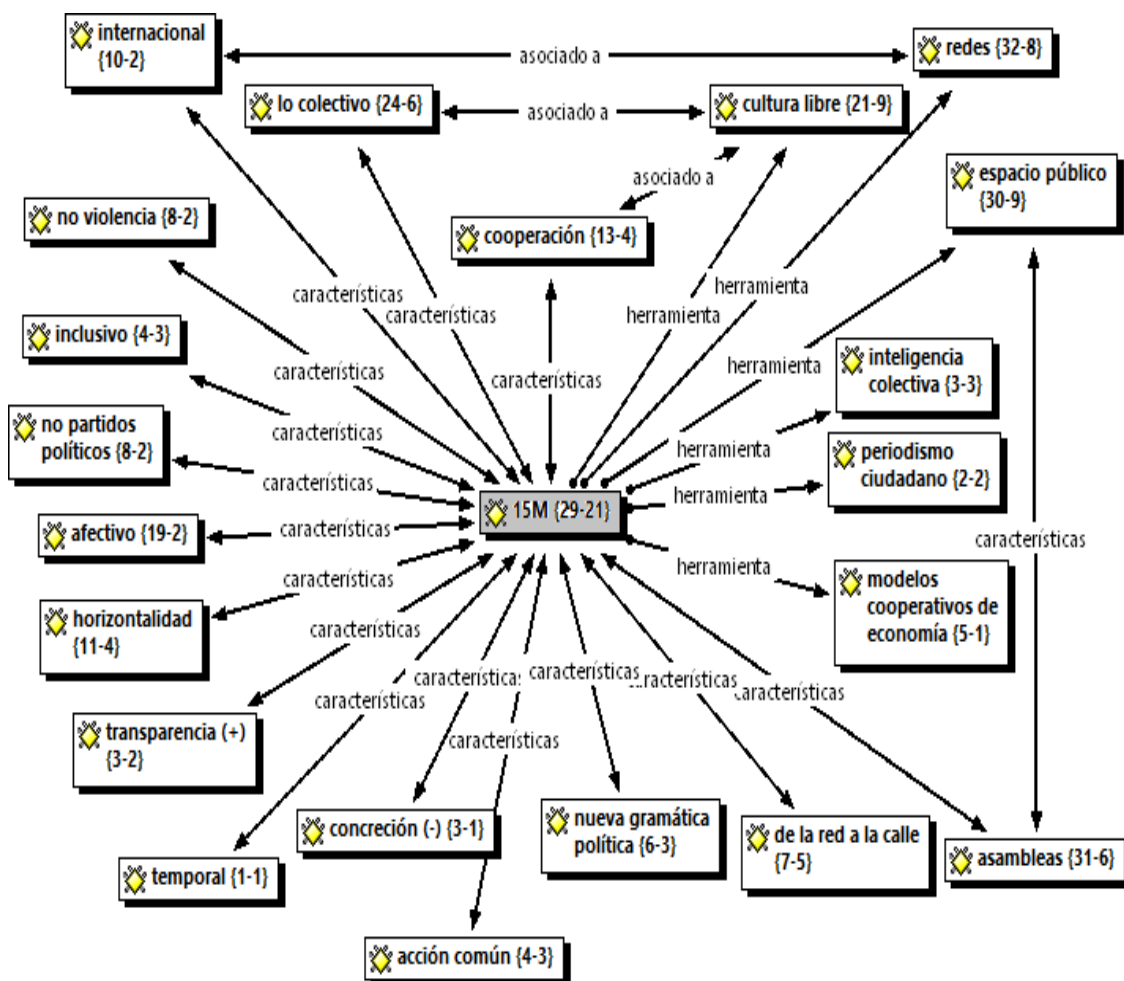
Fuente: elaboración propia a partir del análisis de contenido de las entrevistas con ATLAS.Ti



e) 15M

Se ha incorporado este ámbito porque ha medida que se avanzaba en la codificación de los textos iban emergiendo una serie de elementos propios del movimiento social y que coincidían con los aspectos relacionados a la participación. Por tanto, entendemos que dichos aspectos inundan todo el discurso de las personas entrevistadas y que nos ayudan a entender el concepto de participación. Esto por una parte, por otra, al igual que en el caso de las prácticas de participación y lo nuevo en participación, este tema emerge en los resultados del análisis exploratorio (tabla 6.11), pero no se integra en la guía para la selección de unidades de registro (tabla 6.27) para dar mayor libertad a la entrada de nuevos códigos. En este caso la categorización de los veintiun códigos relacionados al movimiento social también responde a la identificación de subcategorías de información que nos permiten describir este ámbito como “contexto en la producción del mensaje”.

Mapa de red 6.12: Códigos relacionados al movimiento social 15M.



Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas en el programa ATLAS.Ti

Las subcategorías de información que logramos obtener de este ámbito son las referencias a las características propias del movimiento social y las herramientas que se utilizaron para trabajar en aspectos importantes como la cultura libre para gestionar la información en las redes o el uso del espacio público para implementar el diálogo y el debate entre quienes participaban. Lo podemos ver en la siguiente tabla (6.35)

Tabla 6.35: Significado de los códigos relacionados al movimiento social 15M.

código	significado	subcategoría
acción común	Se refiere a la capacidad de hacer cosas comunes en base al reconocimiento de puntos derivados de los problemas del contexto social también comunes, como por ejemplo los recortes en sanidad.	característica
asambleas	Metodología de participación utilizada en el movimiento 15M que en un primer momento surge como una reunión espontánea de personas que ocupan el espacio público para dialogar, debatir y en algunos casos decidir sobre asuntos de interés público, pero que luego se fue formalizando llegando a constituir reuniones periódicas en los barrios con actores del 15M y vecinos utilizando recursos como software libre o facebook para coordinar su funcionamiento.	característica
afectivo	Se refiere al carácter emotivo que emerge del reconocimiento mutuo entre personas que participaron en el movimiento social, ya sea por una situación o deseo en común, y que permite establecer vínculos afectivos de ayuda e incluso de cuidados mutuos, llegando a constituirse en una red de afectos con nuevas amistades en el ámbito de la política.	característica
concreción (-)	Se refiere a la falta de concreción del movimiento social como una limitante, sobre todo al entrapamiento que se produjo en la discusión sobre consensos mínimos.	característica
cooperación	Se refiere a la práctica de ayudar con lo que puede cada persona, ya sea con experticias, con servicios o con bienes. Es contribuir desde distintos ámbitos a un objetivo común.	característica
cultura libre	Se refiere al sistema de derechos de propiedad intelectual con códigos abiertos que permiten la replicabilidad de la obra sin negar la autoría primigenia.	herramienta
de la red a la calle	Se refiere la extensión de las características y herramientas de participación de las redes virtuales hacia el territorio, por ejemplo la idea del trabajo en red de Beta o la idea de comunidad del software libre.	característica
espacio público	Se refiere al uso del espacio de la calle que fue utilizado como escenario de diálogo y debate durante el movimiento social, y que se proyecta como elemento fundamental de los nuevos mecanismos de participación.	herramienta
horizontalidad	Se refiere a la organización de un grupo de personas sin jerarquías, sobre todo en referencia a la extrema verticalidad de los partidos políticos en la democracia representativa.	característica
inclusivo	Se refiere a la integración de toda la ciudadanía en este nuevo ámbito de participación, como respuesta a la exclusión de la democracia representativa, es una propuesta de apertura sin partidos y sin izquierdas ni derechas.	característica
inteligencia colectiva	Se refiere a los flujos de personas en las manifestaciones, coordinándose mediante redes virtuales.	herramienta
internacional	Se refiere a la característica del movimiento social que se replica en cientos de plazas alrededor del mundo y que logra situarse como fenómeno social en esta escala.	característica
lo colectivo	Se refiere a la valoración positiva de aquellas acciones que se realizan en conjunto, como el construir cosas juntos, el encuentro entre personas, el sentimiento de comunidad, el apoyo solidario, el colaborar, entre otros.	característica
modelos cooperativos de economía	Se refiere a los modelos de economía alternativa que ya existen en España en donde el reparto de beneficios es real y los productores auto gestionan el proceso de venta.	herramienta
no partidos políticos	Se refiere a la politización sin partidos políticos, es decir, participar en política pero no por los cauces tradicionales, sin líneas ideológicas determinadas donde la organización social responde a la red social y no a una asociación formal como son los partidos políticos.	característica
no violencia	Se refiere a la estrategia de resistencia pacífica que se utilizó en el movimiento social y que permitió romper el ciclo acción represión que busca deslegitimar las acciones que de él emergen. Reafirma la importancia del encuentro y el diálogo en el espacio público.	característica
nueva gramática política	Se refiere a una reivindicación de los conceptos políticos, incluso se menciona una desintoxicación del lenguaje político. Es definitiva es re conceptualizar todos los términos que dominan el espacio político.	característica
periodismo ciudadano	Se refiere a la implementación de un periodismo que utiliza las redes, que escapa de los vicios del periodismo actual, que es libre y siempre contrastado.	herramienta
redes	Se refiere a las redes que generan las personas, que pueden ser sociales, virtuales, de apoyo, entre otras. Destacando entre ellas twitter.	herramienta
temporal	Se refiere al tiempo de duración del movimiento social.	característica
transparencia (+)	(+) Se refiere a lo deseable en transparencia, sobre todo respecto a los datos, no se refiere a la falta de transparencia en concreto.	característica

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de contenido de las entrevistas con ATLAS.Ti

#### 6.2.4.2 Inferencias

Como hemos mencionado anteriormente, las inferencias que buscamos en este ejercicio son aquellas que podemos construir mediante el análisis de las relaciones entre códigos. Por tanto, nuestro estudio se enmarca en la línea del “Análisis de las relaciones” que propone Bardin (tabla 6.16).

Si bien el análisis de relaciones utiliza en la mayoría de los casos la frecuencia de aparición de una palabra, frase o tema como elemento de importancia de las variables, en nuestro caso en particular la importancia está determinada por la presencia o ausencia de los códigos como por las relaciones que se establecen.

Se ha trabajado con dos tipos de inferencias, aquellas que se producen del análisis de las relaciones que se establecen entre códigos de un mismo ámbito con el código central y aquellas que se producen del análisis de las relaciones entre códigos de distintos ámbitos. Las primeras nos llevan a la descripción específica de cada ámbito y las segundas nos llevan a la descripción de la relevancia de algunos elementos según las relaciones que se establecen.

Si seguimos la clasificación de Krippendorff (tabla 6.18) nuestras referencias quedarían clasificadas de la siguiente forma (tabla 6.36).

Tabla 6.36: Tipos de inferencias utilizadas para el análisis de relaciones entre códigos.

Objetivo	Tipo de análisis	Tipo de inferencia
Descripción en profundidad de cada ámbito	Análisis de las relaciones al interior de cada ámbito	Representación lingüística
Descripción de los elementos más importantes según relaciones que se establecen	Análisis de relaciones entre códigos de distintos ámbitos	Índice cualitativo

Fuente: elaboración propia.

Por tanto, este ejercicio está compuesto de dos partes, la primera donde se llega a las representaciones lingüísticas de cada ámbito y la segunda donde se llega a los elementos más relevantes de la participación. Entonces comenzamos con el primer ámbito.

#### 6.2.4.2.1 Inferencias por ámbitos

##### a) Sobre el concepto de participación

En este ámbito se han identificado treinta y nueve núcleos de sentido relacionados a dieciséis códigos. Se ha asignado un sentido positivo (+) o negativo (-) a la relación de los códigos para entender la forma como se construye el concepto de participación. Entonces en base a estas relaciones y el contenido de cada código podemos decir que:

- Las personas entrevistadas asocian de forma positiva a la participación los conceptos de democracia participativa y democracia directa.
- Las personas entrevistadas asocian de forma positiva a la participación la presencia de elementos como la cooperación, las redes, internet, la inteligencia colectiva, la cooperación ciudadana y el espacio público.
- Las personas entrevistadas asocian de forma positiva que la participación se caracterice por ser inclusiva, horizontal y transparente.
- Las personas entrevistadas asocian de forma negativa a la participación los límites de la participación y la democracia representativa (-).

---

**La participación** debe estar orientada hacia la **democracia participativa** y hacia la **democracia directa**, es decir, que debe dejar de ser representativa para tomar decisiones directas, sin intermediación. En este sentido, también como respuesta a la democracia representativa, la participación debe ser **inclusiva** en donde la integración de las personas no dependa de la asociación a un partido político o ideología, debe ser **horizontal** en donde no existan jerarquías, y debe ser **transparente** en donde todos los datos se encuentren disponibles para la toma de decisiones. Se rescata como elementos importante de la participación la **cooperación** entre personas con objetivos comunes, la **cooperación ciudadana** como actor y gestor de políticas públicas, y el uso del **espacio público** para el diálogo y el debate en los mecanismos de participación. Se incorporan nuevos elementos de contexto como las **redes** asociadas al espacio virtual, **internet** como contenedor de herramientas de gestión de redes y distribución de información, y la **inteligencia colectiva** como esta sincronía entre el mundo de las redes virtuales y las acciones en el territorio. Finalmente, se menciona como **limitante de la participación** la crisis del sistema de **democracia representativa**, la falta de tiempo para implicarse, la falta de eficacia en la toma de decisiones y la exclusión que genera la tradicional gramática política.

---

## b) Sobre la nueva participación política

En este ámbito no ha sido necesario asignar valores de incidencia a las relaciones de los códigos, ya que lo que se busca es la descripción y no entender cómo se construye el concepto. Este contiene dieciocho códigos, de los cuales once han sido identificados como características propias de un nuevo tipo de participación, cinco como elementos que se asocian a este ámbito pero que no son propios de él y uno que se menciona como ejemplo. De estas relaciones podemos decir que:

- Las personas entrevistadas asocian a la nueva participación política elementos como la información distribuida, la no violencia, de la red a la calle, redes e internet.
- Las personas entrevistadas aluden a la nueva participación mediante las siguientes características que son propias de este ámbito: cooperación, inclusivo, espacio público, aprendizaje, diálogo-debate, afectivo, lo colectivo, no partidos políticos, acción común, vínculos y horizontalidad.
- Las personas entrevistadas reconocen como ejemplo de este nuevo tipo de participación la experiencia de Stop desahucios.

---

La **nueva participación política** se entiende como una oportunidad para acercar la ciudadanía a la comunidad. En este sentido el **diálogo-debate** entre ciudadanos en el **espacio público** y el **aprendizaje** estarían en la base de la participación política. Esta nueva dimensión de la participación recupera la importancia de **lo colectivo** mediante el reconocimiento de los **vínculos**, cuyos lazos sociales y **afectivos** facilitan la **cooperación** y la **acción común**. Es importante decir que no es que se quiera dar un carácter romántico a la política sino que se persigue que la política forme parte de lo cotidiano en donde ya existen estos vínculos. Como respuesta a las limitaciones de la democracia representativa la nueva participación política se caracteriza por ser **inclusiva** y **horizontal**, por ello se destaca la frase **no partidos políticos**. También se incorporan elementos de contexto innovadores en este ámbito como la extensión de las experiencias de participación de redes virtuales pasando así **de la red a la calle**, la **no violencia** como mecanismo estratégico de legitimación, la utilización de la **información distribuida**, todas las herramientas de **internet** y las **redes**. Se menciona como ejemplo la experiencia del **stop desahucios** que busca desde lo colectivo disminuir las injusticias sociales en el ámbito de la vivienda.

---

### c) Sobre las prácticas de participación

En este ámbito tampoco ha sido necesario asignar valores de incidencia a las relaciones de los códigos, ya que lo que se busca es la descripción del ámbito y no entender cómo se construye el concepto. Debemos destacar que en este caso se habla de experiencias de participación, por tanto, es mucho más concreto que el primer ámbito. Entonces sobre las prácticas de participación podemos decir que:

- Las personas entrevistadas asocian a las prácticas de participación al concepto de democracia directa (+).
- Las personas entrevistadas asocian a las prácticas de participación la característica de horizontalidad.
- Las personas entrevistadas asocian a la participación los elementos como contaminación, de la red a la calle, inteligencia colectiva e internet.
- Las personas entrevistadas reconocen como ejemplos de prácticas de participación las experiencias en asambleas, Democracia 4.0, Open data, presupuestos participativos, Procomún, Propongo y tomalaplaza.

---

Las **prácticas de participación** aquí mencionadas incorporan elementos innovadores en la búsqueda de alternativas para la reapropiación de algunos elementos democráticos fundamentales para la participación. Las experiencias aquí mencionadas reivindican el uso del espacio público, el restablecimiento del valor del voto, el acceso a los datos públicos, la incidencia de la ciudadanía en los presupuestos de la ciudad, la gestión colectiva de los bienes públicos y la creación de propuestas ciudadanas. Asociadas a la **democracia directa** y al carácter **horizontal**, sin intermediación ni jerarquías, estas incorporan elementos de contexto como las herramientas de gestión de redes en **internet**, la **inteligencia colectiva** en la coordinación y la **contaminación** como mecanismo de propagación de ideas, todas ellas en espacios virtuales. Sin embargo, se perciben como prácticas ejemplificadoras para el desarrollo de otras experiencias cuando se relacionan al concepto **de la red a la calle**.

---

#### d) Emisor

Las inferencias de este ámbito persiguen acercarnos a un perfil social e ideológico del emisor del mensaje, que posteriormente nos ayude a entender los significados entregados en los tres ámbitos anteriores. Por tanto, este ámbito es parte de las condiciones de producción del mensaje. En este caso se ha registrado información sobre cuatro aspectos que se mencionan implícitamente en las entrevistas, estos son: punto de vista de la democracia, ocupación, experiencia en temas sociales y asociatividad. Sobre ellos podemos decir:

- Sobre el punto de vista de la democracia, las personas entrevistadas asocian a la democracia representativa (-) elementos como la transparencia (-), financiación de partidos políticos (-), políticos/as (-), sindicatos (-), monarquía. También relacionan democracia representativa (-) con falta de participación.
- Sobre la ocupación, las personas entrevistadas mencionan que trabajan en algunas asociaciones como Hacklab, Periodismo Humano, Global Voice y Al Jazeera. También asocian su ocupación a internet, redes, cultura libre y movimientos sociales.
- Sobre la experiencia en temas sociales, las personas entrevistadas realizan referencias a movimientos sociales, cultura libre, ATTAC, Anonymus, Tabacalera, Ley Sinde, No les Votes, Democracia Real Ya.
- Sobre la asociatividad, las personas entrevistadas hacen referencia a la asociación denominada Democracia Real Ya.

---

**Punto de vista de la democracia:** las personas entrevistadas tienen un punto de vista muy crítico de la democracia actual, asociado a los aspectos negativos de la democracia representativa. Cuando las personas entrevistadas hablan de la democracia representativa hacen referencias a la falta de transparencia, a los aspectos negativos de la financiación de los partidos políticos como la corrupción en los mecanismos de licitación, a los aspectos negativos de los políticos/as como la manipulación o incapacidad de gestión, a los aspectos negativos de los sindicatos como una organización obsoleta en términos de participación, a la monarquía como un sistema impuesto en la transición política y a la falta de participación.

---

---

**Ocupación:** las personas entrevistadas mencionan trabajos que son de alta cualificación en términos de análisis del contexto y comunicación, como por ejemplo en medios de prensa. Estos medios de prensa además tienen un rol alternativo respecto al dominio general de los mass media, por tanto, se entiende que aumenta la visión crítica del análisis de contexto. También hacen referencias al uso herramientas de cultura libre que se refiere a la propiedad intelectual con códigos abiertos, al uso de herramientas de gestión de redes de internet y al uso de redes.

---

---

**Experiencia en temas sociales:** se deduce que las personas entrevistadas tienen una alta experiencia en este ámbito debido a su cercanía a asociaciones y temas que se orientan a la organización de la sociedad civil, desde organizaciones de tipo más tradicional como es ATTAC y la Tabacalera hasta organizaciones de tipo más rupturista como son No les Votes, Democracia Real Ya y Anonymus, así como temas cercano a los movimientos sociales. Pero además mencionan el uso de herramientas de cultura libre, ya sea Copy left y software libre, y en este marco la implicación en el conflicto de la Ley Sinde.

---

---

**Asociatividad:** las personas entrevistadas no mencionan explícitamente ni implícitamente estar afiliadas a alguna asociación, salvo una que dice cooperar con Democracia Real Ya. Sin embargo, tanto su cercanía a asociaciones, como el conocimiento de herramientas de coordinación de redes nos llevan a deducir que su participación se adscribe a formas colaborativas de participación como las que usan las plataformas ciudadanas en internet excluyendo así las formas afiliativas como las que utilizan los partidos políticos tradicionales.

---



e) Sobre el 15M

Al igual que el ámbito anterior, este ámbito forma parte de las condiciones de producción del mensaje, ya que el movimiento social es el escenario que dota de contexto y contenido a las entrevistas aquí analizadas. En este caso las inferencias buscan describir dicho escenario mediante las características y las herramientas que las personas entrevistadas asocian al movimiento social. Sobre ellos podemos decir:

- Las personas entrevistadas aluden como característica del movimiento social: asambleas, cooperación, lo colectivo, internacional, no violencia, inclusivo, no partidos políticos, afectivo, horizontalidad, transparencia (+), temporal, concreción (-), acción común, nueva gramática política y de la red a la calle.
- Las personas entrevistadas asocian como herramienta del movimiento social los modelos cooperativos de economía, periodismo ciudadano, espacio público, inteligencia colectiva, redes y cultura libre.

---

**El movimiento social 15M** se entiende como un espacio donde caben todos aquellos elementos que facilitan la participación, desde aspectos cercanos a lo comunitario hasta aspectos que contradicen a la democracia representativa en crisis. En el primer caso se asocia como característica la importancia de lo colectivo junto con la cooperación, en un marco afectivo y de búsqueda de la acción común que se practicó en las asambleas. En el segundo caso se asocia a lo inclusivo, a no partidos políticos, a la horizontalidad, al uso de la transparencia y a la creación de una nueva gramática política que mediante la acción llena de sentido los conceptos democráticos. Pero también se hace referencias a las características que son propias de un movimiento social, en este sentido la falta de concreción (-) que se menciona como un aspecto negativo no tiene por qué serlo en tanto no existe una estructura de responsabilidades para ello. También se hace referencia al carácter internacional, a la estrategia de la no violencia para legitimar el movimiento, al tiempo de duración que es temporal y al concepto de la red a la calle que permite asociar activismo virtual con activismo presencial en un espacio público concreto. Este espacio de movimiento social permite poner en práctica herramientas que se presentan como una alternativa ética para ámbitos como la economía, el periodismo y la política, ya sean los modelos cooperativos de economía, el periodismo ciudadano, las herramientas de cultura libre, el uso del espacio público, las redes y la inteligencia colectiva.

---

#### 6.2.4.2.2 Inferencias entre ámbitos

En un primer momento hemos identificado aquellos elementos más relevantes de la participación a partir de los significados entregados por las propias personas entrevistadas, llegando a reconstruir representaciones lingüísticas en base a las relaciones de los códigos al interior de cada ámbito. Ahora, vamos a profundizar en análisis de los elementos relevantes de estos contenidos pero utilizando todas las relaciones con mayor precisión, con el fin de poder corroborar que efectivamente la relevancia asignada por las personas entrevistadas se corresponde a la estructura de la realidad que representa el relato de las entrevistas.

Para tal efecto, se ha decidido establecer un “índice de relevancia” que aglutine los aspectos más interesantes de cada código, entre los que se han identificado aquellos relacionados al contexto de producción del mensaje, a las co-ocurrencias con otros códigos y al sentido (+) (-) respecto al concepto de participación. Por tanto, tenemos tres ámbitos de información que luego de sintetizarlos nos entregarán información valiosa para la elaboración de inferencias y la interpretación final.

El primer ámbito nos permite obtener información valiosa para la construcción de inferencias ya que al conectarse con el contexto del mensaje surgen muchas relaciones explicativas, aportando solidez a los códigos (Olabuénaga, 2012). Pero además es relevante porque aporta una especie de coherencia en el recorrido del concepto de participación, que va desde la práctica hasta la construcción de los significados al momento de la entrevista.

El segundo ámbito es relevante por dos cosas, primero que suponemos que el número de asociaciones de un código es proporcional a la importancia asignada por el emisor del mensaje, y segundo, que cuando identificamos a qué está asociado el código podemos descubrir el verdadero significado de los conceptos.

Y el tercer ámbito es relevante porque como se ha mencionado anteriormente (tabla 6.31) nos permite conocer la función del código respecto al concepto de participación. Por tanto, este ámbito nos permite detectar las singularidades de cada código respecto al concepto central del análisis.

A cada ámbito se le ha asignado un criterio/concepto que refleja el sentido de lo que queremos conocer, esto son, en orden correlativo según ámbitos: presencia, densidad y sentido. Cada uno de estos criterios comporta un parámetro de medición cualitativo, a saber, para el primer ámbito es el de presencia/ausencia, para el segundo ámbito es el de densidad baja/media/alta y para el tercer ámbito es el de sentido negativo/positivo.

Para la ponderación de cada criterio en el índice final se ha decidido asignar la misma importancia a los tres criterios, de tal forma que cada uno puede sumar un máximo de tres sobre una ponderación total de nueve. Por tanto, cada uno representa un tercio de nuestro índice final. Entonces nuestro “índice de relevancia” finalmente queda constituido de la siguiente forma (tabla 6.37):

Tabla 6.37: Constitución “índice de relevancia”.

Definición: el índice de relevancias refleja la importancia de un código según tres tipos de relaciones: relación entre códigos con ámbitos, relación entre códigos y relación entre códigos con el concepto central.

Ámbitos	Objetivos	Criterio	Parámetro de medición	valor	Ponderación (sobre 9)
Relación entre códigos y ámbitos.	Identificar los códigos del “contenido del mensaje” que son relevantes según su presencia/ausencia en los ámbitos de “condiciones de producción” del mensaje.	Presencia	Ausencia Presencia	0 3	1/3
Relación entre códigos y co-ocurrencias.	Identificar los códigos que son relevantes según la densidad (co-ocurrencia) y del código al que se relaciona.	Densidad	Baja 1 Media* 2 - 3 - 4 Alta 5 +	1 2 3	1/3
Relación entre códigos y el concepto central del análisis.	Identificar los códigos que son relevantes según los aportes al concepto de participación.	Sentido	Negativo Positivo	0 3	1/3

relevancia bajo 1-3	relevancia medio 4-6	relevancia alto 7-9
---------------------	----------------------	---------------------

Fuente: Elaboración propia. \* La moda es 2, la mediana es 3 y la media es 4.

Para cada criterio se ha hecho un registro con todos los códigos que pertenecen al “contenido del mensaje”, al que luego se le ha aplicado el parámetro de medición y el valor para la ponderación (tablas 6.38, 6.39 y 6.40). Finalmente se presenta una tabla resumen con todos los resultados (tabla 6.41).

Tabla 6.38: Presencia de los códigos del “contenido del mensaje” en los ámbitos de “las condiciones de producción” del mensaje.

		15M	EMISOR	RESUMEN	CRITERIO	VALOR (1)
PARTICIPACION	adhocracia	•	•	-	ausencia	0
	<b>cooperación</b>	✓	•	15M	presencia	3
	cooperación ciudadana	•	•	-	ausencia	0
	democracia directa (+)	•	•	-	ausencia	0
	<b>democracia representativa (-)</b>	•	✓	EMISOR	presencia	3
	democracia participativa (+)	•	•	-	ausencia	0
	<b>espacio público</b>	✓	•	15M	presencia	3
	<b>horizontalidad</b>	✓	•	15M	presencia	3
	<b>inclusivo</b>	✓	•	15M	presencia	3
	<b>inteligencia colectiva</b>	✓	•	15M	presencia	3
	<b>internet</b>	•	✓	EMISOR	presencia	3
	límites de la participación	•	•	-	ausencia	0
	<b>redes</b>	✓	✓	15M-EMISOR	presencia	3
<b>transparencia (+)</b>	✓	•	-	ausencia	0	
NUEVA PARTICIPACION POLITICA	<b>acción común</b>	✓	•	15M	presencia	3
	<b>afectivo</b>	✓	•	15M	presencia	3
	aprendizaje	•	•	-	ausencia	0
	<b>cooperación</b>	✓	•	15M	presencia	3
	<b>de la red a la calle</b>	✓	•	15M	presencia	3
	diálogo-debate	•	•	-	ausencia	0
	<b>espacio público</b>	✓	•	15M	presencia	3
	<b>horizontalidad</b>	✓	•	15M	presencia	3
	<b>inclusivo</b>	✓	•	15M	presencia	3
	información distribuida	•	•	-	ausencia	0
	<b>internet</b>	•	✓	EMISOR	presencia	3
	<b>lo colectivo</b>	✓	•	15M	presencia	3
	<b>no partidos políticos</b>	✓	•	15M	presencia	3
	<b>no violencia</b>	✓	•	15M	presencia	3
	<b>redes</b>	✓	✓	15M-EMISOR	presencia	3
	stop desahucios	•	•	-	ausencia	0
vínculos	•	•	-	ausencia	0	
PRACTICAS DE PARTICIPACION	<b>asambleas</b>	✓	•	15M	presencia	3
	contaminación	•	•	-	ausencia	0
	<b>de la red a la calle</b>	✓	•	15M	presencia	3
	Democracia 4.0	•	•	-	ausencia	0
	democracia directa (+)	•	•	-	ausencia	0
	<b>horizontalidad</b>	✓	•	15M	presencia	3
	<b>inteligencia colectiva</b>	✓	•	15M	presencia	3
	<b>internet</b>	•	✓	EMISOR	presencia	3
	Open data	•	•	-	ausencia	0
	Presupuesto participativo	•	•	-	ausencia	0
	Procomún	•	•	-	ausencia	0
	Propongo	•	•	-	ausencia	0
	tomalaplaza	•	•	-	ausencia	0

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6.39: Densidad de los códigos de los ámbitos del “contenido del mensaje”.

		DENSIDAD	CRITERIO	VALOR (2)
PARTICIPACION	adhocracia	1	baja	1
	cooperación	4	media	2
	cooperación ciudadana	2	media	2
	democracia directa (+)	2	media	2
	democracia representativa (-)	7	alta	3
	democracia participativa (+)	2	media	2
	espacio público	9	alta	3
	horizontalidad	4	media	2
	inclusivo	3	media	2
	inteligencia colectiva	3	media	2
	internet	11	alta	3
	límites de la participación	2	media	2
	redes	8	alta	3
transparencia (+)	2	media	2	
NUEVA PARTICIPACION POLITICA	acción común	3	media	2
	afectivo	2	media	2
	aprendizaje	2	media	2
	cooperación	4	media	2
	de la red a la calle	5	alta	3
	diálogo-debate	2	media	2
	espacio público	9	alta	3
	horizontalidad	4	media	2
	inclusivo	3	media	2
	información distribuida	2	media	2
	internet	11	alta	3
	lo colectivo	6	alta	3
	no partidos políticos	2	media	2
	no violencia	2	media	2
	redes	8	alta	3
	stop desahucios	1	baja	1
	vínculos	2	media	2
PRACTICAS DE PARTICIPACION	asambleas	6	alta	3
	contaminación	2	media	2
	de la red a la calle	5	alta	3
	Democracia 4.0	1	baja	1
	democracia directa (+)	2	media	2
	horizontalidad	4	media	2
	inteligencia colectiva	3	media	2
	internet	11	alta	3
	Open data	2	media	2
	Presupuesto participativo	1	baja	1
	Procomún	4	media	2
	Propongo	1	baja	1
	tomalaplaza	1	baja	1

Fuente: Elaboración propia.

Tabla: 6.40: Sentido de los códigos respecto al concepto central de participación.

		CRITERIO	VALOR (3)
PARTICIPACION	adhocracia	positivo	3
	cooperación	positivo	3
	cooperación ciudadana	positivo	3
	democracia directa (+)	positivo	3
	democracia representativa (-)	negativo	0
	democracia participativa (+)	positivo	3
	espacio público	positivo	3
	horizontalidad	positivo	3
	inclusivo	positivo	3
	inteligencia colectiva	positivo	3
	internet	positivo	3
	límites de la participación	negativo	0
redes	positivo	3	
transparencia (+)	positivo	3	
NUEVA PARTICIPACION POLITICA	acción común	positivo	3
	afectivo	positivo	3
	aprendizaje	positivo	3
	cooperación	positivo	3
	de la red a la calle	positivo	3
	diálogo-debate	positivo	3
	espacio público	positivo	3
	horizontalidad	positivo	3
	inclusivo	positivo	3
	información distribuida	positivo	3
	internet	positivo	3
	lo colectivo	positivo	3
	no partidos políticos	positivo	3
	no violencia	positivo	3
	redes	positivo	3
stop desahucios	positivo	3	
vínculos	positivo	3	
PRACTICAS DE PARTICIPACION	asambleas	positivo	3
	contaminación	positivo	3
	de la red a la calle	positivo	3
	Democracia 4.0	positivo	3
	democracia directa (+)	positivo	3
	horizontalidad	positivo	3
	inteligencia colectiva	positivo	3
	internet	positivo	3
	Open data	positivo	3
	Presupuesto participativo	positivo	3
	Procomún	positivo	3
	Propongo	positivo	3
tomalaplaza	positivo	3	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla: 6.41: Resultados índice de relevancia por código de cada ámbito del “contenido del mensaje”.

		VALOR (1)	VALOR (2)	VALOR (3)	SUMA	INDICE DE RELEVANCIA
PARTICIPACION	adhocracia	0	1	3	4	media
	<b>cooperación</b>	3	2	3	8	<b>alto</b>
	cooperación ciudadana	0	2	3	5	media
	democracia directa (+)	0	2	3	5	media
	democracia representativa (-)	3	3	0	6	media
	democracia participativa (+)	0	2	3	5	media
	<b>espacio público</b>	3	3	3	9	<b>alto</b>
	<b>horizontalidad</b>	3	2	3	8	<b>alto</b>
	<b>inclusivo</b>	3	2	3	8	<b>alto</b>
	<b>inteligencia colectiva</b>	3	2	3	8	<b>alto</b>
	<b>internet</b>	3	3	3	9	<b>alto</b>
	límites de la participación	0	2	0	2	baja
	<b>redes</b>	3	3	3	9	<b>alto</b>
transparencia (+)	0	2	3	5	media	
NUEVA PARTICIPACION POLITICA	<b>acción común</b>	3	2	3	8	<b>alto</b>
	<b>afectivo</b>	3	2	3	8	<b>alto</b>
	aprendizaje	0	2	3	5	media
	<b>cooperación</b>	3	2	3	8	<b>alto</b>
	<b>de la red a la calle</b>	3	3	3	9	<b>alto</b>
	diálogo-debate	0	2	3	5	media
	<b>espacio público</b>	3	3	3	9	<b>alto</b>
	<b>horizontalidad</b>	3	2	3	8	<b>alto</b>
	<b>inclusivo</b>	3	2	3	8	<b>alto</b>
	información distribuida	0	2	3	5	media
	<b>internet</b>	3	3	3	9	<b>alto</b>
	<b>lo colectivo</b>	3	3	3	9	<b>alto</b>
	<b>no partidos políticos</b>	3	2	3	8	<b>alto</b>
	<b>no violencia</b>	3	2	3	8	<b>alto</b>
	<b>redes</b>	3	3	3	9	<b>alto</b>
stop desahucios	0	1	3	4	media	
vínculos	0	2	3	5	media	
PRACTICAS DE PARTICIPACION	<b>asambleas</b>	3	3	3	9	<b>alto</b>
	contaminación	0	2	3	5	media
	<b>de la red a la calle</b>	3	3	3	9	<b>alto</b>
	Democracia 4.0	0	1	3	4	media
	democracia directa (+)	0	2	3	5	media
	<b>horizontalidad</b>	3	2	3	8	<b>alto</b>
	<b>inteligencia colectiva</b>	3	2	3	8	<b>alto</b>
	<b>internet</b>	3	3	3	9	<b>alto</b>
	Open data	0	2	3	5	media
	Presupuesto participativo	0	1	3	4	media
	Procomún	0	2	3	5	media
	Propongo	0	1	3	4	media
tomalaplaza	0	1	3	4	media	

Fuente: Elaboración propia.

Una vez ya hemos obtenido los códigos más relevantes, índice de relevancia alto, comenzamos la construcción de inferencias por código, pero primero debemos tener información sobre cuál es la asociación de cada uno. Para ello se ha hecho un registro de las co-ocurrencias de cada código (tabla 6.42) y luego se ha elaborado un mapa de red que recoge esta información más los ámbitos de “condiciones de producción” del mensaje y el código “democracia representativa (-)” como información del emisor para el análisis.

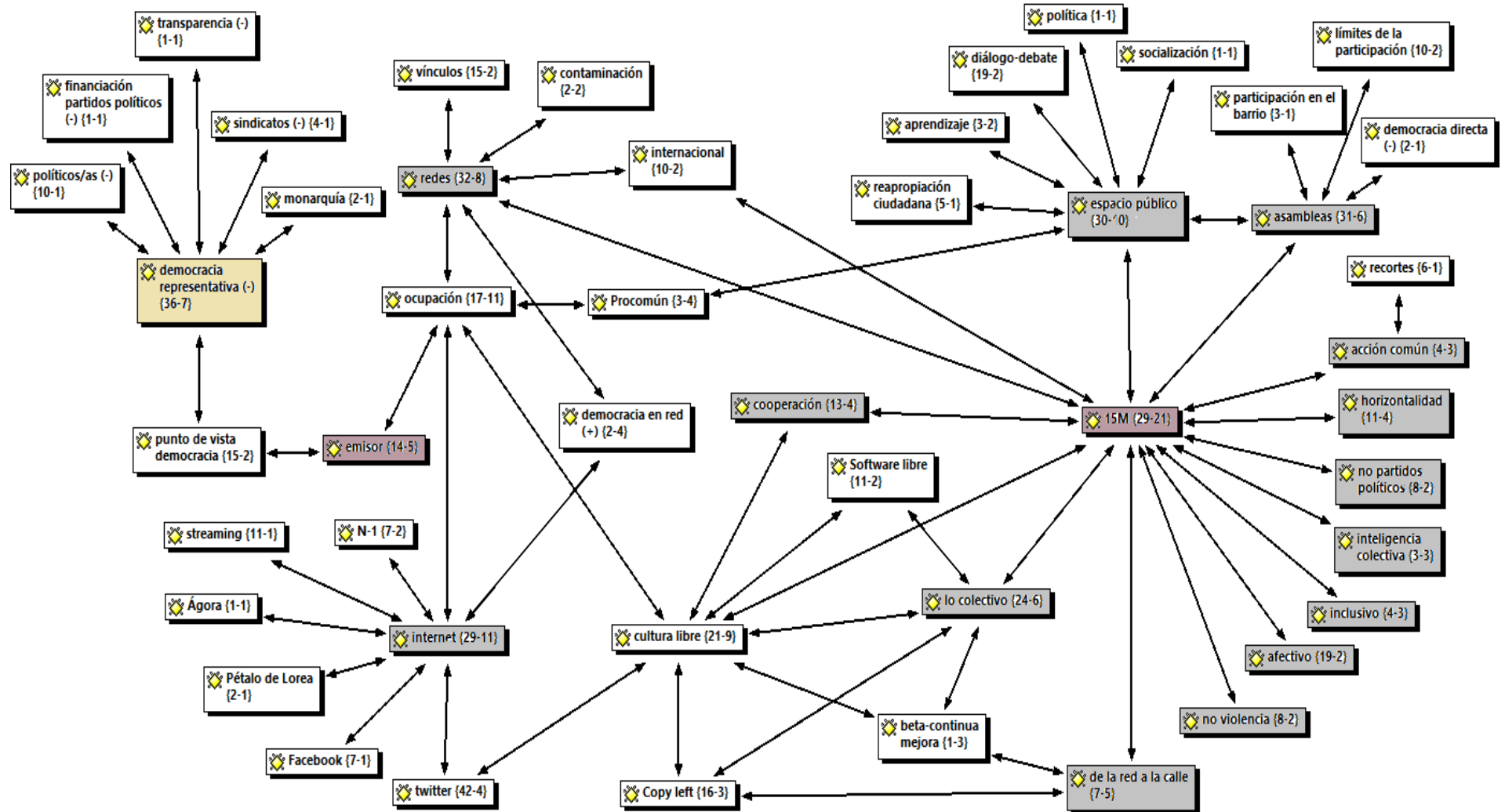
Tabla 6.42: Códigos relevantes y co-ocurrencias.

Código relevantes	Co-ocurrencias
acción común	15M nueva participación política recortes
afectivo	15M nueva participación política
asambleas	15M espacio público democracia directa límites de la participación participación en el barrio prácticas de participación
cooperación	15M cultura libre nueva participación política participación
de la red a la calle	15M Beta continua mejora Copy left nueva participación política prácticas de participación
espacio público	15M aprendizaje asambleas diálogo debate nueva participación política participación política Procomún reapropiación ciudadana socialización
horizontalidad	15M nueva participación política participación prácticas de participación
inclusivo	15M nueva participación política participación
inteligencia colectiva	15M participación prácticas de participación
internet	Ágora democracia en red Facebook N-1 nueva participación política ocupación participación Pétalo de Lorea prácticas de participación streamings twitter
lo colectivo	15M beta continua mejora Copy left cultura libre nueva participación política Software libre
no partidos políticos	15M nueva participación política
no violencia	15M nueva participación política
redes	15M contaminación democracia en red internacional nueva participación política ocupación participación vínculos

Fuente: Elaboración propia.



Imagen 6.13: Mapa de red\* de códigos relevantes, co-ocurrencias y ámbitos del contexto de producción del mensaje.



Fuente: elaboración propia en ATLAS.Ti a partir de los resultados de la tabla 6.42. \* Se ha incorporado “democracia representativa” como punto crítico para las inferencias.

#### a) Inferencias generales

Una vez que ya hemos identificado los códigos más relevantes, podemos ver que prácticamente todos coinciden con los códigos que se incorporaron en las representaciones lingüísticas de la primera parte de este ejercicio. Por tanto, podemos ratificar la relevancia de ellos.

También podemos ver que casi la totalidad de los códigos se relacionan al ámbito del movimiento social 15M en las “condiciones del producción” del mensaje, concretamente trece de los catorce códigos relevantes. Entonces podemos deducir que las personas entrevistadas cuando hablan de participación en las entrevistas están más en sincronía con el contexto de movimiento social que con sus propias experiencias personales, representado en el ámbito del emisor del mensaje.

Lo que no se puede deducir es si los significados dados surgen con la experiencia del movimiento social o es anterior a este, porque en este caso puede suceder que las personas entrevistadas hayan vivido un proceso de aprendizaje al interior del movimiento que les permitiera construir estas nuevas dimensiones de la participación o que vinieran con los aprendizajes desde su experiencia anterior y que el movimiento social fuera una instancia para reafirmar estas ideas. Aun así, en ambos casos el movimiento social ha facilitado la resignificación del concepto de participación.

Esto por una parte, por otra, sobre las condiciones de contexto pero desde el ámbito del emisor, podemos deducir que el perfil ocupacional de las personas entrevistadas facilita la construcción de esta posición crítica sobre el sistema democrático actual, específicamente sobre la democracia representativa, y que este puede gatillar esta aceptación de las nuevas dimensiones de la participación.

Sobre el sentido de los códigos, podemos ver todos los códigos relevantes tienen un sentido positivo respecto a la participación, esto quiere decir que todos buscan extenderla. Ahora bien, a pesar de que este dato en principio no nos entrega aspectos diferenciales entre códigos, cuando exploramos en la función de ellos (tabla 6.31) sí podemos encontrar particularidades que son importantes para la participación, que luego iremos incorporando en la construcción de las inferencias por códigos.

También podemos ver que la mitad de los códigos relevantes se refieren a aspectos que podemos clasificar como características propias de la nueva participación política, estos son importantes porque nos permiten describir lo que las personas buscan en los procesos de participación, entre los cuales están la importancia de la acción común, lo afectivo, la cooperación, la horizontalidad, lo inclusivo, lo colectivo y el no a los partidos políticos.

En todas estas características coincide el entorno de movimiento social como contexto de producción del mensaje y la significación de la nueva participación política, por tanto, podríamos deducir que el movimiento social permite relacionar la participación al “cambio” respecto a la participación.

Finalmente, y para terminar con las inferencias generales, podemos decir que aunque este análisis no se enfoca en la frecuencia como análisis, se reconoce la densidad de los códigos como un aspecto importante para identificar aquellos elementos relevantes de la participación. En este sentido los códigos que agrupan una mayor densidad se prevén elementos fundamentales para los procesos de participación, estos son: el uso de internet, el uso del espacio público y el uso de la redes.

#### b) Inferencias por códigos relevantes

##### 1. Acción común: asociado a 15M, nueva participación política y recortes.

“Se refiere a la capacidad de hacer cosas comunes en base al reconocimiento de puntos derivados de los problemas del contexto social también comunes, como por ejemplo los recortes en sanidad.”

Este código es el único que se relaciona directamente a uno de los aspectos de la crisis económica, como fueron los recortes. En este sentido se puede pensar que su asociación al movimiento social es la búsqueda de un espacio de problematización de la crisis y que posteriormente se fue resignificando hacia el concepto de participación.

##### 2. Afectivo: asociado al movimientos social y a la nueva participación política.

“Se refiere al carácter emotivo que emerge del reconocimiento mutuo entre personas que participaron en el movimiento social, ya sea por una

situación o deseo en común, y que permite establecer vínculos afectivos de ayuda e incluso de cuidados mutuos, llegando a constituirse en una red de afectos con nuevas amistades en el ámbito de la política.”

Este código está fuertemente relacionado al aspecto emotivo de las experiencias vividas en el movimiento social que tienen un significado relevante en tanto permiten reflejar ese deseo de cambio. En el contexto de crisis la necesidad de cambiar la situación de estrés que viven muchas personas se traslada a la calle en este espacio social. Pero luego se torna un aspecto tan importante que las personas lo asocian al nuevo concepto de participación.

3. Asambleas: Asociado al movimiento social, al espacio público, a la democracia directa, a los límites de la participación, a la participación en el barrio y a las prácticas de participación.

“Metodología de participación utilizada en el movimiento 15M que en un primer momento surge como una reunión espontanea de personas que ocupan el espacio público para dialogar, debatir y en algunos casos decidir sobre asuntos de interés público, pero que luego se fue formalizando llegando a constituir reuniones periódicas en los barrios con actores del 15M y vecinos utilizando recursos como software libre o facebook para coordinar su funcionamiento.”

Podríamos decir que las asambleas durante el movimiento social se transformaron en una herramienta que permitió reivindicar elementos para la participación como el uso del espacio público y la importancia de la democracia directa en la toma de decisiones. Sin embargo, también se asocia a los límites de la participación debido esencialmente a las expectativas respecto a la toma de decisiones y la lentitud en el proceso de dialogo y debate, por ello se relaciona al código de democracia directa (-). En este sentido es muy ejemplificador el relato sobre la presión para elaborar unos “consensos mínimos” respecto a este espacio cuya función se tensionaba entre el debate y la toma de decisiones.

4. Cooperación: asociado al movimiento social, a la cultura libre, a la nueva participación política y a la participación

“Se refiere a la práctica de ayudar con lo que puede cada persona, ya sea con experticias, con servicios o con bienes. Es contribuir desde distintos ámbitos a un objetivo común”.

Es interesante este código porque su asociación a la cultura libre permite ubicarlo cronológicamente como anterior al movimiento social. En este sentido, la cooperación refleja un aspecto tradicional incorporado en herramientas que se entienden innovadoras, como es el software libre o el copy left.

También es interesante porque además de asociarlo al movimiento social, a través de la cultura libre se asocia a la ocupación de las personas entrevistadas. Entonces la podemos entender como el reflejo de una práctica que ya se viene desarrollando en otros ámbitos y que luego las personas entrevistadas incorporan en el significado de la nueva participación política.

5. De la red a la calle: asociado al movimiento social, a Beta continua mejora, a Copy left, a la nueva participación política y a las prácticas de participación.

“Se refiere la extensión de las características y herramientas de participación de las redes virtuales hacia el territorio, por ejemplo la idea del trabajo en red de Beta o la idea de comunidad del software libre.”

Este código se refiere al traslado de los aspectos que facilitan la participación y que ya existen en la red, sobre todo a lo que rodea al activismo en red, ya sea el fondo ideológico como las herramientas que se utilizan, en este sentido dichas herramientas se entienden como innovadoras antes procesos de participación fuera de la red en donde predomina lo tradicional. Por tanto, es la conexión entre los elementos innovadores de la red con el espacio tradicional de la calle.

6. Espacio público: asociado al movimiento social, al aprendizaje, a las asambleas, al diálogo debate, a la participación, a la política, al Procomún, a la reapropiación ciudadana y a la socialización.

Se refiere al uso del espacio de la calle que fue utilizado como escenario de diálogo y debate durante el movimiento social, y que se proyecta como elemento fundamental de los nuevos mecanismos de participación.

Este código es interesante al menos por dos razones, primero que el espacio público ha funcionado como un elementos reivindicativo del uso asignado a lo que se entiende como colectivo, y segundo que está reivindicación comporta elementos propios de la comunidad, ya sea la misma distribución del espacio durante la asamblea como los elementos asociados, el diálogo-debate, el aprendizaje y la socialización.

Pero también es relevante porque a partir de lo anterior se asocia de forma explícita la práctica de la política al espacio público, por tanto, la política se traslada del espacio institucional a la calle, con todas las consecuencias que comporta para la rectificación de los mecanismos de participación.

7. Horizontalidad: asociado al movimiento social, a la nueva participación política, a la participación y a las prácticas de participación.

“Se refiere a la organización de un grupo de personas sin jerarquías, sobre todo en referencia a la extrema verticalidad de los partidos políticos en la democracia representativa.”

Podemos deducir que la horizontalidad se expone como una característica que debe corregir uno de los principales problemas de la democracia actual. En este sentido, esta característica permite acercar la toma de decisiones a la gente, por ello se traslada como elemento fundamental en la participación y en las prácticas de participación.

8. Inclusivo: asociado al movimiento social, a la nueva participación política y a las prácticas de participación.

“Se refiere a la integración de toda la ciudadanía en este nuevo ámbito de participación, como respuesta a la exclusión de la democracia representativa, es una propuesta de apertura sin partidos y sin izquierdas ni derechas.”

Al igual que en el código anterior la inclusividad funciona como una característica que pretende corregir uno de los mayores problemas de la democracia actual. La exclusión de los procesos participativos que comporta el sistema representativo actual pasa por la deriva en la toma de decisiones que tiene como consecuencia que las personas no se sientan representadas. Por ello, la inclusividad es el deseo de reapropiarse de la política como dimensión fundamental de una sociedad democrática. En este sentido emerge en el movimiento social el lema “no nos representan” o “no somos mercancía en manos de políticos y banqueros”.

9. Inteligencia colectiva: asociado al movimiento social, a la participación y a las prácticas de participación.

“Se refiere a los flujos de personas en las manifestaciones, coordinándose mediante redes virtuales.”

La inteligencia colectiva es un elemento innovador respecto a la participación, ya que utiliza las redes virtuales como plataforma de coordinación. Lo interesante es que la coordinación se produce de forma espontánea y horizontal en donde las herramientas de internet facilitan la comunicación pero es cada persona la que aporta a la coordinación. Por tanto, además de innovar en participación en cuanto a la unión entre el espacio virtual y el activismo tradicional, también es innovador en cuanto a incorporar el carácter horizontal e inclusivo de los mecanismos de participación. Por ello se entiende como un ejemplo en las prácticas de participación.

10. Internet: asociado a Ágora, democracia en red, facebook, N-1, nueva participación política, ocupación, participación, Pétalo de Lorea, prácticas de participación, streamings, twitter.

“Se refiere a todas las herramientas de redes sociales que utilizan internet para funcionar, pero además es una herramienta que permite controlar la represión, entonces está relacionado a la no violencia del movimiento social y permite el flujo de información, democratizando la toma de decisiones.”

Internet también es un elemento de contexto innovador para la participación, al menos en lo que se refiere a procesos en términos generales. En este caso este código no se encuentra asociado directamente al movimiento social, no porque no se utilizara sino, porque las herramientas y prácticas que utilizan internet son anteriores a este fenómeno.

Es interesante ver como las prácticas de participación que se asocian al uso de internet, ya sean el Ágora, el N-1 o el Pétalo de Lorea, emergen como una práctica concreta de participación democratizando los procesos participativos. Pero además cumple una función crucial debido a que también permite compartir información prácticamente al instante con un gran número de personas. Lo que ha permitido que el contenido de la información así como su distribución encuentren un espacio para democratizarse, es parte de la función que ha desarrollado la red social twitter y los streamings en el movimiento social.

11. Lo colectivo: asociado al movimiento social, a Beta continua mejora, Copy left, cultura libre, nueva participación política y Software libre.

“Se refiere a la valoración positiva de aquellas acciones que se realizan en conjunto, como el construir cosas juntos, el encuentro entre personas, el sentimiento de comunidad, el apoyo solidario, el colaborar, entre otros.”



Sobre este código podemos decir que al igual que el código de cooperación se relaciona a la cultura libre, por tanto, podemos deducir que también es un elemento anterior al movimiento social. Durante las entrevistas se hacen muchas alusiones a lo colectivo, destacando su importancia como un elemento fundamental asociado al movimiento social y a la significación de la nueva participación política.

En este caso es singular la paradoja que presenta el movimiento social donde se dice “no partidos políticos” y en donde tiene una gran importancia “lo colectivo”. Se entiende que a partir de este elemento se resignifica el sentido de la acción común, incluyendo elementos innovadores de contexto como es la cultura libre.

#### 12. No partidos políticos: asociado al movimiento social y a la nueva participación política

“Se refiere a la politización sin partidos políticos, es decir, participar en política pero no por los cauces tradicionales, sin líneas ideológicas determinadas, donde la organización social responde a la red social y no a una asociación formal como son los partidos políticos.”

Como se ha explicado en el código anterior, el “no partidos políticos” es una de las paradojas que nos descubre el movimiento social respecto a la participación. Si bien en la estructura del sistema de democracia representativa encontramos los partidos políticos como principal sistema de agrupación de intereses, la crisis de este sistema representativo ha llevado a pensar que la representación pasa por excluir este sistema de agrupación. Se entiende que es un elemento relevante y por ello se asocia a la significación de la nueva participación política.

#### 13. No violencia: Asociado al movimiento social y a la nueva participación política.

“Se refiere a las estrategia de resistencia pacífica que se utilizó en el movimiento social y que permitió romper el ciclo acción represión que busca deslegitimar las acciones que de el emergen. Reafirma la importancia del encuentro y el diálogo en el espacio público.”

Como se menciona en el resumen de la descripción entregada por las personas entrevistadas, la no violencia emerge como una estrategia que permita evitar la deslegitimación del movimiento social. Se percibe que todas las acciones desarrolladas en el espacio público del movimiento social son ejemplares y por ello el uso de este espacio debe estar lejos de la violencia. Pero también se ratifica su relevancia cuando las personas entrevistadas lo asocian al significado de una nueva participación política.

14. Redes: asociado al movimiento social, a la contaminación, a la democracia en red, a lo internacional, a la nueva participación política, a la ocupación, a la participación y a los vínculos.

“Se refiere a las redes que generan las personas, que pueden ser sociales, virtuales o de apoyo. Destacando entre ellas la red twitter.”

Como se ha mencionado anteriormente las redes junto con el uso del espacio público y de las herramientas de internet son los códigos que tienen más asociaciones. En este caso las redes se asocian a la ocupación de las personas entrevistadas, luego al movimiento social y luego a los significados de la participación y la nueva participación política. Por tanto, es un elemento anterior al movimiento social que se utiliza durante el movimiento social y que luego ayuda a resignificar el concepto de participación y nueva participación política.

También es un elemento de contexto asociado a los aspectos innovadores que se deben integrar a los mecanismos de participación, pero además en este caso las redes se asocian a los vínculos y esta parte es muy interesante porque humaniza las relaciones que se producen en el espacio virtual. En este sentido, el movimiento social funcionó como un espacio de encuentro cara a cara entre activistas virtuales y entre activistas tradicionales generando estos vínculos más allá de las redes.

#### 6.2.4.2 Contraste teórico

Una vez que ya tenemos claro cuáles son los elementos democráticos más importantes para las personas que participaron de los movimientos sociales, ahora nos interesa descubrir los referentes históricos y contextuales de dichos elementos.

Con los resultados del análisis de contenido podemos comprobar que efectivamente nuestro vocabulario democrático proviene de la *polis* griega y de la *res publica* romana, así como nos dice Hannah Arendt (2005). Debemos recordar que ella describe la polis griega como una segunda vida para los ciudadanos (*bios politikós*) en donde esta es la única fuente de progreso para la cultura humana. Se entiende que a partir de este momento histórico se puede situar la figura del ciudadano en este vínculo de cooperación con las cuestiones públicas. Es por ello que Benítez (2005) nos dice que la Atenas democrática es fundamental para entender al ciudadano de hoy.

Entre los elementos democráticos más relevantes que se mencionaron en las entrevistas nos encontramos con el uso del espacio público y las asambleas, cuya importancia para la política situamos en la *polis* griega. Aunque no debemos olvidar que evidentemente hay diferencias en la estructura social entre la antigua Grecia y los actuales países democráticos, nos parece interesante descubrir cómo se repite la necesidad de ambos elementos dos mil años después.

Todos los elementos relevantes que en análisis de contenido se asociaron al uso del espacio público también los podemos situar en este punto histórico, ya sean el diálogo, el debate, la política, y el aprendizaje. Particularmente este último es muy relevante porque forma parte de la matriz del sistema democrático de la *polis* con una fuerte relación entre educación y política, en donde la formación política de las personas estaba a cargo de la comunidad cuyo objetivo era la formación del *homo politicus*.

El *homo politicus* es el ideal de hombre de estado que se forma mediante la *paidea*, la que se debe entender como un tipo de aprendizaje integral de las personas que además las conecta con lo humano, es un buen aprendizaje que puede ir desde lo técnico hasta lo valórico. Con este aprendizaje el *homo politicus* podía llegar a desarrollar las virtudes ciudadanas o *areté*.

Con la democracia griega este *areté*, que en algunos momentos era accesible sólo a los nobles, se extendió a todos los ciudadanos de la *polis* llegando a constituir una *politiké areté*, que es la que permite que todos los ciudadanos puedan participar de la vida política. Ahora bien, en contraposición a este *areté* Platón plantea un *areté* más cercano al *ethos* profesional que es el que predomina en la actualidad, que entiende que el buen ciudadano es la persona que trabaja.

Respecto a las asambleas, podemos decir que se relacionan directamente a uno de los tres principios democráticos que emergen de la *polis* griega, específicamente al principio de *isegoría*, que es el de libertad de palabra que ejercían los ciudadanos en la *ekklesia* o asamblea. Para Aristóteles el ciudadano debía tener voz deliberante, es decir, que le permitiera dialogar, discutir y decidir, elementos todos que también han sido relacionados al uso del espacio público. Respecto a la voz deliberante, podemos decir que el ciudadano ateniense disfrutaba de pequeñas cuotas de poder que le permitían participar en la defensa de la ciudad, en el gobierno, en la vida cultural y en las asambleas.

Respecto a la noción de política, podemos decir que es interesante ver que nuevamente ésta se plantea en relación al uso del espacio público. Debemos recordar que en la *polis* griega la política se denominaba *politeia* y era fundamental para el desarrollo de la vida pública, asociada a la vida cotidiana de las personas en este espacio. Así también para Aristóteles la política es *praxis* y como tal se expresa en la participación de las personas en la vida política o *bios politikos* y en la participación en la comunidad civil.

Sin lugar a dudas ha contribuido a la permanencia de estos elementos democráticos el predominio de la corriente democrática liberal que tiende a distanciarse de la democracia directa, alejando la política y todos los mecanismos de toma de decisiones de los ciudadanos. Como consecuencia, en este escenario tanto el republicanismo como el deliberalismo retornan como alternativas democráticas a la situación de crisis del ciudadano en el sistema democrático actual.

Sobre el republicanismo, podemos decir que es una de las dos tradiciones políticas occidentales que emergen luego de las dos grandes revoluciones que dieron origen a la formación de los Estados modernos. También podemos decir que de estas dos tradiciones políticas emergen con fuerza dos perfiles de ciudadanía que se encuentran en

permanente tensión debido al dominio de una y la respuesta de la otra. La que predomina en la actualidad es la ciudadanía liberal y la que responde es la republicana.

Muchos de los elementos democráticos de la *polis* griega son asumidos por el republicanismo como elementos fundamentales para la democracia, como por ejemplo cuando Habermas (2005) nos menciona que la política es “un elemento constitutivo del proceso de socialización en su conjunto”, que bien podemos asociar a la *praxis* aristotélica. O cuando el mismo autor localiza los “componentes republicanos” de la “ciudadanía activa” en la comunidad pre política de las personas.

Ahora bien, la comunidad pre política de la que habla Habermas es la que contiene muchos de los elementos democráticos relevantes que resultaron del análisis de contenido, como por ejemplo: la cooperación, la socialización y la afectividad. Pero además podemos relacionar todos estos elementos a la idea de lo colectivo, también mencionado como elemento relevante, y a la idea de la acción común.

Recordemos que la socialización es la que permite la construcción de identidad y facilita este vínculo de cooperación de las personas con la esfera pública, que Habermas denomina “relaciones de reconocimiento recíproco”. Asimismo, como dicen Kymlicka y Norman (1998), el proceso de aprendizaje que aquí se produce comporta un componente afectivo fundamental para la participación de las personas en la comunidad.

Respecto al deliberismo, podemos decir que en los últimos años emerge con fuerza la idea de la política deliberativa asociada a prácticas participativas, sobre todo en el ámbito de los gobiernos locales y en las democracias de proximidad, compartiendo muchos elementos democráticos con el republicanismo, el que se encuentra en su origen. Los principios básicos de la política deliberativa son la solidaridad y la comunicación, siendo esta última la que Habermas (2005) relaciona con el “principio del discurso” constituyéndose así en una política dialógica.

Estos dos principios de la política deliberativa actúan como contrapeso a la política liberal, en donde el pilar de solidaridad responde a la regulación jerarquizada del Estado y a la regulación descentralizada del mercado (Ibíd.) y el pilar de comunicación responde a las deficiencias de los procesos democráticos mediante el diálogo y el entendimiento. Todo ello en “un proceso de discusión pública y argumentación racional

entre individuos libres e iguales cuya finalidad es tomar decisiones correctas y justas en bien de la comunidad política”. (Monsiváis, 2006. Pág. 294).

Sobre el espacio público en la política deliberativa podemos decir que este se asume como un elemento fundamental porque asegura la práctica del diálogo y el entendimiento, es un espacio donde se pueden desarrollar los procesos de “formación democrática de la voluntad política”, con lo cual nuevamente lo podemos relacionar a la *polis* griega y la *politeia*.

En cuanto al resto de los elementos democráticos, en el análisis de contenido emergieron algunos elementos relevantes que si bien en algunos casos no podemos asociar directamente a los elementos democráticos de la *polis* griega, como en los casos anteriores, sí que podemos entender que también surgen como búsqueda de alternativas a este distanciamiento entre ciudadanos y política, pero en otros ámbitos de la sociedad, como es el de las políticas públicas.

En este caso nos referimos a la importancia dada a los conceptos de horizontalidad, inclusivo, no partido político y no violencia. Podemos decir que todos emergen como respuesta a la crisis del sistema democrático representativo, pero concretamente la horizontalidad la podemos localizar en el ámbito de la “gobernanza”.

En el marco de la “nueva cultura política”, Romero (2005) nos dice que en la evolución de las políticas públicas se busca cambiar la relación entre gobiernos y ciudadanos, tendiendo a formas de gobierno más horizontales en donde se “opta por el modelo de construcción de consensos, por la creación de espacios de negociación y participación y por el desarrollo de formas imaginativas de coordinación y cooperación entre diferentes niveles de gobierno y entre la esfera pública, privada y tercer sector.” (pág. 62)

Por tanto, podemos entender que la gobernanza efectivamente ha ido incorporando estas nuevas demandas que provienen de lo que Zoido describe como una “ciudadanía activa, organizada y consciente de los problemas que afectan al entorno de vida y actividad.” (Zoido, 2007 citado por Manero, 2010: pág. 50). De ahí que la horizontalidad y la cooperación sean elementos que se repite tanto en la “gobernanza” como en los elementos relevantes para las personas que participaron en el movimiento social 15M.

Finalmente, se mencionan cuatro elementos que asociamos al contexto y que son innovadores en cuanto funcionan como herramientas que permiten integrar los elementos anteriores al mundo actual, nos referimos al uso de internet, al uso de redes, a la inteligencia colectiva y al concepto de la red a la calle.

Todos estos elementos relevantes también tienen en común la idea de romper con el predominio de la política liberal, pero además en este mismo sentido Sánchez (2001) nos dice que en ellos podemos encontrar un gran potencial democratizador, ya que con el uso de las nuevas tecnologías se puede llegar a “la (re)construcción de un modelo de democracia que puede representar una ruptura con los orígenes y los principios del pensamiento liberal”. (pág. 141).

Evidentemente todas las experiencias mencionadas en relación a estos elementos relevantes, en el análisis de contenido, han permitido comprobar este potencial democratizador, ya que facilitan la participación de las personas en un contexto que integra la horizontalidad, la inclusión, el diálogo, el debate, la construcción de propuestas y la toma de decisiones.

Con todo, podemos terminar diciendo que la participación que se demanda en la calle tiene raíces democráticas profundas, que en la actualidad tiende hacia el desarrollo de prácticas deliberativas, integrando el uso de las nuevas tecnologías para facilitar dichas prácticas en coherencia con los principios democráticos defendidos.

Una vez que ya tenemos claro el tipo de participación demandado en el movimiento social, ahora nos queda por saber si en el ámbito de la ordenación del territorio, concretamente en los Planes Territoriales Parciales, se ha integrado esta tendencia hacia prácticas deliberativas junto con el uso de nuevas tecnologías para mejorar los procesos de participación.

**CAPÍTULO VII: Constatación de las prácticas de participación  
ciudadana en la ordenación del territorio, experiencia de los Planes  
Territoriales Parciales de Cataluña**

---

7.1 Sobre la elección de los criterios de evaluación

7.2 EVALUACIÓN DE LOS PLANES: Aplicación criterios de evaluación

7.3 Resumen

7.4 Análisis criterios de evaluación





## **CAPÍTULO VII: Constatación de las prácticas de participación en la ordenación del territorio, experiencia de los Planes Territoriales Parciales de Cataluña.**

### **7.1 Sobre la elección de los criterios de evaluación.**

Respecto a la evaluación de los procesos de participación, podemos decir que existe un importante avance en el tema. Como hemos mencionado anteriormente, muchas de estas experiencias surgen de esta idea de poder dimensionar distintos aspectos de la participación, como la propuesta de la “escalera de la participación” de Arnstein.

Ahora bien, a pesar de que Arnstein sólo se refería a un criterio en concreto que es el de la “profundidad “ o “intensidad” de la participación, a partir de este punto comienzan a emerger una serie de experiencias que fueron complementando este criterio y ajustándolo a las necesidades de evaluación de cada experiencia, como las propuestas de cinco niveles realizadas por Orrego<sup>328</sup> (1995), Espinoza<sup>329</sup> (2009), IAP2<sup>330</sup>(2014) o los doce niveles repartidos en cuatro criterios de “La Rueda de la Participación” de Scott<sup>331</sup> (1998).

Pero además este avance se extiende hacia otros ámbitos de la participación generando nuevos criterios de evaluación que buscan responder a las preguntas de ¿Cuáles son las condiciones previas que facilitan la participación? ¿Quiénes participan? ¿Sobre qué se participa? o ¿Cuáles son las consecuencias de la participación? en este caso nos

---

<sup>328</sup> Los criterios de Orrego (1995) son: manipulación, información, consulta, conciliación y poder delegado. (Noé, 1998: págs. 38-60)

<sup>329</sup> Los criterios de Espinoza (2009) son: obtener información sobre un tema, emitir una opinión sobre una situación o problemática, proponer una iniciativa o acción para solucionar un problema, desarrollar procesos de concertación y negociación para la atención de conflictos y fiscalizar el cumplimiento de acuerdo, fallos, así como desempeño de la autoridad. (pág. 78)

<sup>330</sup> Los criterios de IAP2 (2014) son: informar, consultar, involucrar, colaborar y apoderar. ([www.iap2.org](http://www.iap2.org))

<sup>331</sup> Los criterios de Scott (1998) son: Información (comunicación mínima, información limitada e información de buena calidad), consulta (consulta limitada, atención al usuario y consulta real), participación (organismo asesor efectivo, colaboración, toma de decisiones limitada y descentralizada), empoderamiento (control delegado, control independiente, control transferido).

encontramos con las propuestas de Anduiza y De Maya<sup>332</sup> (2005), OLDP<sup>333</sup> (2006), Parés<sup>334</sup> (2009) o la última propuesta de Parés y March<sup>335</sup> (2013).

Se podría decir que las anteriores propuestas de evaluación son las que plantean un análisis de los procesos de participación más completa. Sin embargo, requieren una cantidad de información que muchas veces no existe, por ello la “Guía práctica de evaluación de procesos participativos” de la OLDP (2006) establece en una tabla la relación de los indicadores de cada criterio con la forma de obtener cada dato, estos son: el registro y análisis de los proyectos, entrevista a informante, sociograma, grupos internos, cuestionario participantes y evaluación de los participantes. (págs. 45-46)

Por tanto, debemos entender que estas baterías de indicadores de evaluación funcionan como un marco orientador de los procesos que se quieren evaluar, en donde cada investigador/a determina de acuerdo a los intereses y recursos de su propia investigación los criterios relevantes, como la propuesta realizada por Díaz Aldret<sup>336</sup> (2017), Font y Blanco<sup>337</sup> (2001) o las experiencia práctica de medición en Andalucía de Galais, Navarro y Fontcuberta<sup>338</sup> (2013).

En nuestro caso en particular, lo que buscamos es poder crear un perfil global del proceso de participación que se desarrolló en los Planes Territoriales Parciales de Cataluña<sup>339</sup>, que nos permita realizar una reflexión sobre el proceso a la luz de la teoría

---

<sup>332</sup> La propuesta de Anduiza y De Maya (2005) integran indicadores para responder a las preguntas: ¿Quién participa? ¿Sobre qué se participa? ¿Cómo se participa? y Cuáles son las consecuencias del proceso de participación? (págs. 13-26)

<sup>333</sup> La propuesta del Observatorio Local de Democracia Participativa (2006) se traduce en la “Guía práctica de evaluación de procesos participativos” que contiene indicadores para responder a los siguientes criterios: coordinación del proceso, quién participa, en qué, cómo se participa y consecuencias.

<sup>334</sup> La propuesta de Parés (2009) es producto de la reflexión realizada en el marco de elaboración de la “Guía práctica de evaluación de procesos participativos” junto con el OLDP, por tanto, comparte muchos de los criterios, estos son: criterios relacionados con la coordinación del proceso, criterios relacionados con los participantes, criterios relacionados con la temática del proceso participativo, criterios relacionados con el método participativo y criterios relacionados con las consecuencias del proceso. (págs. 242-264)

<sup>335</sup> Esta es un caso práctico de evaluación de procesos que tienden hacia la deliberación, por tanto, aunque mantiene los mismos criterios, adapta los indicadores al caso de estudio.

<sup>336</sup> Los criterios que menciona Díaz Aldret (2017) son: intensidad, extensión, formato y consecuencias. (págs. 361-362)

<sup>337</sup> Aunque Font y Blanco (2001) se refieren a los mecanismos más adecuados, los criterios que mencionan son relevantes, estos son: representatividad, grado de información, capacidad educativa, extensión, coste/dificultad organizativa e impacto de políticas (pág. 363).

<sup>338</sup> La propuesta de Galais, Navarro y Fontcuberta (2013) incorpora cuatro criterios, estos son: inclusividad, deliberación, influencia de la ciudadanía y resultados.

<sup>339</sup> La Ley 1/1995, de 16 de marzo, de aprobación del Plan Territorial General de Cataluña establece seis “Ámbitos funcionales” para la formulación de Planes Territoriales Parciales. Esta ley luego fue modificada por la Ley 24/2001, del 31 de diciembre, que agrega el área funcional del Alt Pirineu i Arán. Por tanto, son siete áreas funcionales y siete Planes Territoriales Parciales.

y de los resultados del análisis de contenido de esta investigación. Esto por una parte, por otra, la evaluación de los planes es parte de todo un proceso de investigación en donde ya se han ocupado gran parte de los recursos disponibles para ello, sobre todo tiempo, por tanto, aunque quisiéramos extendernos en un proceso de evaluación más profundo, por el momento sólo podemos realizarlo en base a la información que nos entrega el registro de los propios planes territoriales.

Sin embargo, debemos obtener unos mínimos de información que nos permitan continuar con la tarea o sino este ejercicio sería estéril, pero ¿cuáles son estos mínimos? En primer lugar, que podamos conocer la “intensidad de la participación”, esto es relevante porque es un tema que se encuentra en el núcleo de la discusión sobre la participación ciudadana y también nos va a ayudar a reflexionar sobre los resultados del análisis de contenido. Para ello hemos aplicado la escala de IAP2 “Spectrum” que utiliza cinco niveles de participación pública en orden ascendente, estos son: informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar (I,C,I,C,E).

En segundo lugar, debemos conocer aspectos relacionados a quiénes participaron, sobre todo pensando en el análisis de Goma y Font (2001) sobre las bases de la participación, ya sean de tipo asociativo, personal o mixto<sup>340</sup> (A, P, M). En este ámbito además se ha sistematizado información sobre la cantidad de sugerencia elaboradas por entidades/la cantidad total de sugerencias y las sugerencias elaboradas por entidades/la cantidad de asociaciones que se encuentran registradas al año 2006 en las comarcas.

En tercer lugar, debemos obtener información sobre el ámbito de la participación, en el cual se considera relevante la información sobre la fase del plan, pensando en las reflexiones de Gómez Orea (2013) y Galiana y Vinuesa (2010). En este caso se ha registrado el tiempo asignado a cada etapa de información pública, ya que las fases de los planes son todos iguales.

Y, por último, debemos obtener información sobre las consecuencias de la participación que nos permita reflexionar sobre la “disonancia” de la que nos hablan Manero y

---

<sup>340</sup> En la información entregada por los planes territoriales se excluye la modalidad de comisiones porque no asegura la representatividad y la modalidad de dialogo directo con ayuntamientos y entidades representativas por falta de tiempo en la elaboración de los planes.

Molina (2014) como elemento que limita el resultado final de los planes y programas territoriales.

Con todo, se ha hecho una revisión exhaustiva de cada uno de los planes territoriales propuestos para el estudio, luego se ha elaborado una ficha que sintetiza información de presentación de los planes y una ficha que sintetiza información relevante sobre los procesos de participación para cada uno de los puntos anteriores. Finalmente, se ha integrado en esta segunda ficha el análisis de cada uno de los criterios antes descritos para cada plan territorial. Debemos agregar que la ausencia de información en este ejercicio se considera un dato relevante en tanto estamos evaluando el criterio de participación en donde el acceso a información es fundamental.

Pero antes ir a las fichas debemos mencionar algunos aspectos interesantes de los Planes Territoriales Parciales de Cataluña. Podemos decir que estos se han hecho efectivo en gran medida debido al clima de voluntad política que se vivió en un momento determinado de la política catalana. Esta voluntad política se expresó en un consenso que fue ratificado mediante el acuerdo de tres partidos del Govern de la Generalitat, los que hoy conocemos como el Tripartit, que estaba constituido por el Partido Socialista de Cataluña, Izquierda Republicana de Cataluña e Iniciativa de Cataluña Verde. Gobernado en un primer momento por Pasqual Maragall (2003-2006) y en un segundo momento por José Montilla (2006-2010), esto sucedió el 14 de diciembre del 2003. (Nello, 2012)

Este acuerdo permitió comenzar la redacción de los seis planes territoriales pendientes y actualizar el que ya se estaba redactado, el de las Terres de L'Ebre. Uno de los elementos innovadores en este proceso de redacción de los Planes Territoriales Parciales es que se inicia un proceso inverso al desarrollado con anterioridad respecto a la jerarquía en la elaboración estos y su encaje al Plan Territorial General de Cataluña, ya que en esta ocasión primero se redactan los Planes Territoriales Parciales y luego con esta información se actualiza el Plan Territorial General de Cataluña.

Además, para facilitar la redacción de los planes se utilizó un único modelo de elaboración en donde se incluyeron los quince criterios básicos de ordenación que fueron aplicados en todos los planes. Los planes se focalizan en tres ámbitos concretos, que Nello (2012) denomina “contenido básico de los planes”, estos son: el sistema territorial de espacios abiertos, el sistema de asentamientos y el sistema de

infraestructuras de movilidad. Son planes de carácter físico con un horizonte de entre 15 a 20 años.

Finalmente, sólo nos queda agregar que los Planes Territoriales Parciales se han elaborado, tramitado y aprobado según el Decreto 142/2005, del 12 de julio, que dice: “es voluntad del Govern que el proceso de participación se produzca con la máxima participación del conjunto de agentes socioeconómicos y de la ciudadanía en general.”

Para incorporar la participación ciudadana en la elaboración de los Planes Territoriales Parciales, el Decreto ley 142/2005 establece los artículos 9 y 10, de los cuales hemos seleccionado los siguientes puntos para entender el proceso de participación ciudadana según la normativa vigente, estos son:

#### Artículo 9.2

En el proceso de elaboración de anteproyecto, se han de consultar los departamentos de la Generalitat, los entes locales, las instituciones y consorcios de desarrollo territorial y las entidades y organizaciones vinculadas profesionalmente o socialmente al territorio. Así mismo se pueden promover debates públicos y reuniones de trabajo en que se faciliten la expresión de ideas, propuestas y objetivos en relación a los planes.

#### Artículo 10.1

El anteproyecto del plan se ha de someter a la consideración de los entes locales, de los departamentos de la Generalitat, si es el caso, de la administración del Estado, para que puedan expresar sus observaciones, sugerencias y propuestas por un período no inferior a dos meses. También se ha de someter a la consideración de los órganos de consulta y asesoramiento del gobierno de la Generalitat, de las corporaciones, asociaciones y entidades interesadas en el desarrollo del territorio, en el caso de los planes correspondientes a sus ámbitos territoriales respectivos, del Instituto para el Desarrollo y la Promoción del Alt Pirineu i Aran, del Instituto para el Desarrollo de las Comarques de L’Ebre y del Consorcio del Camp de Tarragona y su área de influencia.

#### Artículo 10.2

Simultáneamente y con la misma finalidad, el anteproyecto se ha de someter a información pública por un período no inferior a dos meses, mediante anuncio publicado en el *Boletín Oficial* correspondiente y en un diario de circulación habitual en el ámbito del territorio del plan. El anuncio ha de indicar expresamente el lugar y los medios adecuados para poder ejercer correctamente los derechos de consulta e información.

#### Artículo 10.3

Se pueden promover sesiones de explicación y de trabajo que se consideren adecuadas para la difusión y mejora del anteproyecto.

## **7.2 EVALUACIÓN DE LOS PLANES**





## (7.2.1) FICHA TÉCNICA PLANES TERRITORIALES PARCIALES

Comunidad Autónoma	CATALUÑA	
Instrumento	Plan Territorial Parcial	
Carácter	Físico - vinculante	
Área funcional	<b>Alt Pirineu i Aran</b>	
Ámbito de actuación (comarcas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alta Ribagorça</li> <li>- Alt Urgell</li> <li>- Cerdanya</li> <li>- Pallars Jussà</li> <li>- Pallars Sobirà</li> <li>- Val d'Aran</li> </ul>	
Aprobación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por acuerdo del Gobierno 78/2008 de 25 de julio. Publicado DOGC núm. 4714 de 07/09/2006.</li> <li>• Horizonte de 15 a 20 años.</li> </ul>	
Legislación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 23/1983, de 21 de noviembre (figuras de planeación)</li> <li>• Plan Territorial General de Cataluña aprobado por ley 1/1995, de 16 de marzo, que establece seis "ámbitos funcionales" para la formulación de Planes Territoriales Parciales. (articulación)</li> <li>• Ley 24/2001, del 31 de diciembre, que agrega el área funcional de l'Alt Pirineu i Aran.</li> <li>• Decreto 142/2005, del 12 de julio. (elaboración, tramitación y aprobación)</li> </ul>	
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Govern de la Generalitat (formulació)</li> <li>• Secretaria de Planificació Territorial. (elaboración)</li> <li>• Programa de Planeamiento Territorial del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. (elaboración)</li> </ul>	
Objetivos del plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualizar el Plan Territorial General (nueva escala de ciudad, ámbito de gobierno y escala física), para ello se propone aportar referencias espaciales para un desarrollo territorial racional y sostenible manteniendo como referencia la matriz biofísica, esto mediante quince criterios de ordenación que refuerzan el modelo policéntrico asimétrico con una mayor cohesión territorial.</li> <li>• Actualizar la Ley de Alta Montaña (1983) que busca "Igualar el nivel de vida de los habitantes de montaña con el del resto de Cataluña, detener el proceso de regresión demográfica y compatibilizar el desarrollo turístico con la preservación del patrimonio natural, cultural e histórico."</li> </ul>	
Estructura del plan	<p>Contenidos generales</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memoria</li> <li>2. Planos de ordenación en PDF</li> <li>3. Planos georreferenciados</li> <li>4. Coberturas cartográficas</li> <li>5. Normas de ordenación del territorio</li> <li>6. Estudio económico y financiero</li> <li>7. Informe de sostenibilidad ambiental</li> <li>8. Memoria ambiental</li> <li>9. <b>Informes de participación</b></li> <li>10. Informe de cumplimiento de la Estrategia Territorial Europea</li> </ol>	<p>Memoria</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Preámbulo (marco legal, sentido del planeamiento, contenido del plan)</li> <li>2. Premisas del Programa de Planeamiento Territorial.</li> <li>3. El ámbito del plan (Diagnóstico y Objetivos)</li> <li>4. El sistema de espacios abiertos (descripción, estrategia y determinaciones)</li> <li>5. El sistema de asentamientos urbanos (descripción, estrategia y determinaciones)</li> <li>6. El sistema de infraestructura de movilidad (descripción, estrategia y determinaciones)</li> </ol>
Informe de participación	<p>Contenidos generales</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informe sobre la consulta del anteproyecto del plan y del correspondiente informe ambiental. (65 págs.)</li> <li>2. Informe sobre la información pública del proyecto del plan y del correspondiente informe ambiental. (59 págs.)</li> <li>3. Informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial. (11 págs.)</li> </ol>	



(7.2.1.1) FICHA TÉCNICA PROCESO DE PARTICIPACIÓN <b>Alt Pirineu i Aran</b>																
Normativa	Art 9 y 10 ley 142/2005.															
ANTEPROYECTO	Período de consulta pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteproyecto, desde el 23 de abril del 2005 (4 meses, DOGC núm. 4369 – 22.4.2005)</li> <li>• Informe medioambiental, desde el 22 de junio del 2005 (2 meses, DOGC núm. 4410 – 21.6.2005)</li> </ul>														
	Documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memoria explicativa y justificativa de la propuesta</li> <li>• Normas de ordenación del territorio</li> <li>• Planos de ordenación</li> <li>• Informe medioambiental</li> </ul>														
	Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Consulta de documentación en hora de oficina.</li> <li>✓ Consulta de documentación con concertación previa en consejos comarcales.</li> <li>✓ Envío de anteproyecto en formato digital (CD-Rom) a entes locales y principales instituciones, para que estén a disposición de ciudadanos y entidades interesadas.</li> <li>✓ Publicación de anteproyecto e informe medioambiental en página web del Departamento de Política Territorial (<a href="http://www.gencat.net.ptop">www.gencat.net.ptop</a>).</li> <li>✓ Publicación de anteproyecto e informe medioambiental en los principales diarios de la región.</li> <li>✓ Entrevista del cuerpo técnico de la Secretaría para la Planificación Territorial del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat con los ayuntamientos que lo solicitaran.</li> <li>✓ Información al resto de los departamentos de la Generalitat mediante la Comisión de Política Territorial.</li> </ul> <p>Complementarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 8 Sesiones presenciales de información sobre el contenido del documento con consejos de alcaldes y consejos comarcales (Sort, Val d' Aran, Pallars Sobirà, Alt Urgell, Cerdanya, Alta Ribagorça, Pallars Jussà) y con el Consejo Rector del Instituto de Desarrollo y Promoción del Alt Pirineu.</li> <li>✓ Los planos se han puesto a disposición en formato digital para su análisis en el programario de SIG y CAD.</li> </ul>														
	Personas físicas y jurídicas que han presentado sugerencias	<table border="0"> <tr> <td>Departamento de la Generalitat de Cataluña</td> <td style="text-align: right;">3</td> </tr> <tr> <td>Consejos comarcales</td> <td style="text-align: right;">6</td> </tr> <tr> <td>Ayuntamientos</td> <td style="text-align: right;">34</td> </tr> <tr> <td>Entidades</td> <td style="text-align: right;">11</td> </tr> <tr> <td>Empresas</td> <td style="text-align: right;">8</td> </tr> <tr> <td>Particulares</td> <td style="text-align: right;">18</td> </tr> <tr> <td><b>Total</b></td> <td style="text-align: right;"><b>80</b></td> </tr> </table>	Departamento de la Generalitat de Cataluña	3	Consejos comarcales	6	Ayuntamientos	34	Entidades	11	Empresas	8	Particulares	18	<b>Total</b>	<b>80</b>
	Departamento de la Generalitat de Cataluña	3														
	Consejos comarcales	6														
Ayuntamientos	34															
Entidades	11															
Empresas	8															
Particulares	18															
<b>Total</b>	<b>80</b>															
Sugerencias sobre participación	<p>Sobre un total de 56 temas sugeridos, uno corresponde al tema sobre “La participación del mundo local y la ciudadanía en la elaboración del plan.”</p> <p>Este dice:  “se pide, antes de la aprobación inicial, una discusión amplia y en profundidad, con espíritu de negociación y voluntad de consenso, con el conjunto de las administraciones locales de la región y se propone que no sean reuniones bilaterales con cada ayuntamiento sino en el marco del Instituto de Promoción y Desarrollo del Alt Pirineu i Aran.”</p>															
PROYECTO APROBADO INICIALMENTE	Período de Información y audiencia pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• proyecto e informe medioambiental, desde el 13 de abril del 2006 (2 meses, DOGC núm. 4613 – 12:4:2006)</li> </ul>														
	Documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• memoria explicativa y justificativa de las propuestas</li> <li>• las normas de ordenación del territorio</li> <li>• los planos de ordenación</li> <li>• el informe medioambiental</li> <li>• el informe económico y financiero</li> <li>• el informe sobre la consulta ciudadana del anteproyecto</li> </ul>														
	Procedimientos	<p>Audiencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Audiencia a los departamentos de la Generalitat, entes locales del ámbito territorial del plan y a la administración del Estado.</li> <li>✓ Consideración de las corporaciones, asociaciones y entidades interesadas en el desarrollo del territorio, especialmente al Instituto para el Desarrollo y la Promoción del Alt Pirineu i Aran.</li> </ul> <p>Información:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Consulta de documentación en hora de oficina.</li> <li>✓ Consulta de documentación con concertación previa en consejos comarcales.</li> <li>✓ Envío de proyecto en formato digital (CD-Rom) a entes locales y principales instituciones, para que estén a disposición de ciudadanos y entidades interesadas.</li> <li>✓ Publicación del proyecto e informe medioambiental en página web del Departamento de Política Territorial (<a href="http://www.gencat.net.ptop">www.gencat.net.ptop</a>).</li> <li>✓ Entrevista del cuerpo técnico de la Secretaría para la Planificación Territorial del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat con los ayuntamientos que lo solicitaran.</li> <li>✓ Se ha tenido cuidado de que todas las personas físicas y jurídicas que hayan presentado</li> </ul>														

		sugerencias en la fase del anteproyecto reciban la totalidad de la documentación del proyecto aprobado inicialmente, entre los que está el informe de la consulta ciudadana.
	Personas físicas y jurídicas que han presentado alegaciones	Organismos de la Generalitat de Cataluña 5 Consejos comarcales/consejo general de Aran 5 Ayuntamientos 31 Entidades, empresas y particulares 62 Total 103
	Sugerencias sobre participación	Referencias al proceso de participación podemos encontrar en el tema “sobre la participación del territorio en la elaboración del plan” Este dice: Se demanda un esfuerzo adicional de diálogo político con las administraciones locales del territorio, la creación de un instrumento de diálogo y construcción de consensos como la comisión mixta Generalitat-mundo local que existió para el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona. Se demanda dar una dotación económica a los consejos comarcales para que contraten expertos que asesoren en la discusión de propuestas. (Se han puesto las que nos parecieron más interesantes).
CRITERIOS EVALUACION	Intensidad	Casi la totalidad de los procedimientos implementados tanto en el anteproyecto como en el proyecto son informativos, ya sea la consulta de documentos, el envío del proyecto por correo, la publicación de los documentos, la información entregada al resto de departamentos de la Generalitat o las sesiones informativas presenciales del contenido del proyecto. Se podrían catalogar como procedimientos de tipo consultivo, aunque no se tienen detalles, a los siguientes: las entrevistas del cuerpo técnico de la Secretaria para la Planificación Territorial, las audiencias y las consideraciones. Al leer las sugerencias sobre participación se constata que existe un desajuste entre las expectativas creadas para las personas en el proceso de participación para la elaboración del plan y los objetivos perseguidos por la administración con el proceso de participación. En términos generales, la ciudadanía tiene acceso a todos los procedimientos informativos y a uno consultivo, las consideraciones de la segunda etapa.
	Extensión M 18/183 18/760	En las dos etapas se han presentado un total 183 sugerencias, de las cuales 59 han sido realizadas por particulares y 18 por entidades. De las sugerencias presentadas por entidades, tres (2 ecológicas, DEPANA e IPCENA) presentaron escritos tanto en el anteproyecto como en el proyecto del plan aprobado inicialmente. Según INDESCAT al año 2006 en Alt Pirineu i Aran habían un total de 760 asociaciones registradas, de las cuales 73 corresponden sólo al tema “ordenación del espacio, ecología y vivienda”.
	Ámbito 4 meses 2 meses	El plan se ajusta a los plazos y fases del Decreto ley 152/2005, que establece que se abran periodos de información y consulta en la elaboración del proyecto, sobre un anteproyecto, y en la etapa de consolidación del proyecto, una vez integrada las sugerencias del primer periodo de consulta e información. En el anteproyecto se abren 4 meses de consulta sobre el contenido del anteproyecto,, y dos meses sobre el contenido del proyecto aprobado inicialmente.
	consecuencias	Con las etapas de información pública se producen cambios en los siguientes ámbitos del plan: disposiciones generales, espacios abiertos, sistema de asentamientos, infraestructura de movilidad, gestión supramunicipal y paisaje. Además el plan fija como determinaciones normativa, directrices y sugerencias.

Fuente: Elaboración propia.

(7.2.2) FICHA TÉCNICA PLANES TERRITORIALES PARCIALES

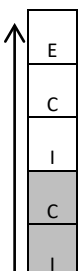
Comunidad Autónoma	CATALUÑA	
Instrumento	Plan Territorial Parcial	
Carácter	Físico- vinculante	
Área funcional	<b>Camp de Tarragona</b>	
Ámbito de actuación (comarcas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alt Camp</li> <li>- Baix Camp</li> <li>- Baix Penedès*</li> <li>- Conca de Barberà</li> <li>- Priorat</li> <li>- Tarragonès</li> </ul>	
Aprobación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por acuerdo del Gobierno 4/2010, de 12 de enero. Publicado DOGC núm. 5559 de 03/02/2010.</li> <li>• Horizonte de 15 a 20 años.</li> </ul>	
Legislación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 23/1983, de 21 de noviembre. (figuras de planeamiento).</li> <li>• Plan Territorial General de Cataluña aprobado por ley 1/1995, de 16 de marzo, que establece seis "ámbitos funcionales" para la formulación de Planes Territoriales Parciales. (articulación)</li> <li>• Ley 24/2001, del 31 de diciembre, que agrega el área funcional de l'Alt Pirineu i Aran.</li> <li>• Decreto 142/2005, del 12 de julio. (elaboración, tramitación y aprobación)</li> </ul>	
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Govern de la Generalitat. (formulación)</li> <li>• Secretaria de Planificación Territorial (elaboración)</li> <li>• Programa de Planeamiento Territorial del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, por acuerdo de gobierno de 19 de marzo 2002. (elaboración)</li> </ul>	
Objetivo del plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualizar el Plan Territorial General. (nueva escala de ciudad, ámbito de gobierno y escala física)</li> <li>• Aportar referencias espaciales para un desarrollo territorial racional y sostenible manteniendo como referencia la matriz biofísica, esto mediante quince criterios de ordenación que refuerzan el modelo policéntrico asimétrico con una mayor cohesión territorial.</li> </ul>	
Estructura del plan	<p>Contenido general</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memoria</li> <li>2. Planos de ordenación en PDF</li> <li>3. Planos de ordenación georeferenciados</li> <li>4. Normas de ordenación del territorio</li> <li>5. Estudio económico y financiero</li> <li>6. Memoria ambiental</li> <li>7. Informe de sostenibilidad ambiental</li> <li>8. <b>Informes de participación pública</b></li> <li>9. Planos de información</li> <li>10. Coberturas cartográficas</li> </ol>	<p>Memoria</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Preámbulo</li> <li>2. Las premisas del Programa de Planeamiento territorial</li> <li>3. El ámbito del plan</li> <li>4. Sistema de espacios abiertos (descripción, objetivos, estrategias, instrumentos del plan, determinaciones)</li> <li>5. Sistema de asentamientos urbanos (descripción, objetivos, estrategias, instrumentos del plan, determinaciones)</li> <li>6. El sistema de infraestructura de movilidad (marco de planificación, descripción, objetivos, estrategias, instrumentos del plan, determinaciones)</li> </ol>
Informe de participación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informe sobre el proceso de información pública y participación del anteproyecto. (131 págs.)</li> <li>2. Informe sobre el proceso de información pública y participación del proyecto. (214 págs.)</li> </ol>	
<p>*Baix Penedés posteriormente también se integró al Área funcional de Penedés creado por ley 23/2010, para un plan territorial específico., aunque sigue integrando esta área funcional.</p>		



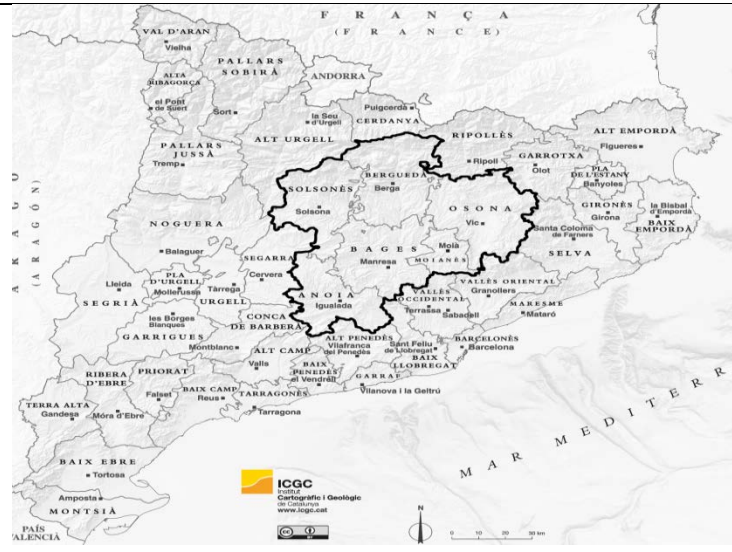


(7.2.2.1) FICHA TÉCNICA DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN <b>Camp de Tarragona</b>																				
Normativa		Art 9 y 10 ley 142/2005.																		
ANTEPROYECTO	Período de consulta pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anteproyecto e informe de sostenibilidad ambiental, desde el 05 de septiembre del 2007 (3 meses, DOGC núm. 4961 – 04.9.2007)</li> </ul>																		
	Documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memoria explicativa y justificativa de la propuesta</li> <li>Normas de ordenación del territorio</li> <li>Planos de ordenación</li> <li>Informe de sostenibilidad ambiental</li> </ul>																		
	Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Consulta de documentación en hora de oficina.</li> <li>✓ Consulta de documentación con concertación previa en consejos comarcales.</li> <li>✓ Envío de anteproyecto en formato digital (CD-Rom) a entes locales y principales instituciones, para que estén a disposición de ciudadanos y entidades interesadas.</li> <li>✓ Publicación de anteproyecto e informe medioambiental en página web del Departamento de Política Territorial (<a href="http://www.gencat.net.ptop">www.gencat.net.ptop</a>).</li> <li>✓ Información al resto de los departamentos de la Generalitat mediante la Comisión de Política Territorial.</li> </ul> <p>Complementario</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Los planos se han puesto a disposición en formato digital en el programario de SIG y CAD.</li> <li>✓ 19 Sesiones informativas presenciales para facilitar la comprensión del documento e instar la participación del territorio en el proceso (Comisión de Coordinación de Política Territorial, Diputados del Parlamento, equipo del Plan estratégico, alcaldes de comarcas, Cámara de comercio, entidades y agentes sociales, Colegio de arquitectos, entre otros.)</li> <li>✓ Reuniones de trabajo del equipo redactor con organismos y ayuntamientos que lo han solicitado. (+ de 30)</li> <li>✓ Reuniones de trabajo del cuadro directivo y los servicios territoriales con los agentes sociales y económicos del territorio.</li> </ul>																		
	Personas físicas y jurídicas que han presentado sugerencias	<table border="0"> <tr><td>Departamento de la Generalitat de Cataluña</td><td>4</td></tr> <tr><td>Consejos comarcales</td><td>6</td></tr> <tr><td>Ayuntamientos</td><td>81</td></tr> <tr><td>Otro entes locales</td><td>4</td></tr> <tr><td>Entidades y formaciones políticas</td><td>14</td></tr> <tr><td>Entidades colegios e instituciones diversas</td><td>26</td></tr> <tr><td>Empresas</td><td>32</td></tr> <tr><td>Particulares</td><td>36</td></tr> <tr><td>Total</td><td>209</td></tr> </table>	Departamento de la Generalitat de Cataluña	4	Consejos comarcales	6	Ayuntamientos	81	Otro entes locales	4	Entidades y formaciones políticas	14	Entidades colegios e instituciones diversas	26	Empresas	32	Particulares	36	Total	209
	Departamento de la Generalitat de Cataluña	4																		
	Consejos comarcales	6																		
Ayuntamientos	81																			
Otro entes locales	4																			
Entidades y formaciones políticas	14																			
Entidades colegios e instituciones diversas	26																			
Empresas	32																			
Particulares	36																			
Total	209																			
Sugerencias sobre participación	No se menciona el tema expresamente porque las sugerencias se ordenan por entidades participantes y por áreas de trabajo del plan. Sin embargo, en el ítem otros, al final del informe, se menciona de forma efímera el tema de la participación, específicamente en la letra e) Sobre el procedimiento y la participación. En este caso sólo se describe la solicitud de los expedientes por parte de una asociación ecologista para poder comparar la información.																			
PROYECTO APROBADO INICIALMENTE	Período de información pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>proyecto e informe de sostenibilidad ambiental, desde el 24 de julio del 2008 (3 meses, DOGC núm. 5179 – 23.7.2008)</li> </ul>																		
	Documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>memoria explicativa y justificativa de las propuestas</li> <li>las normas de ordenación del territorio</li> <li>los planos de ordenación</li> <li>el informe económico y financiero</li> <li>el informe sobre la consulta ciudadana del anteproyecto</li> <li>el informe de sostenibilidad ambiental</li> </ul>																		
	Procedimientos	<p>Información:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Los planos se han puesto a disposición en formato digital para su análisis en el programario de SIG y CAD.</li> <li>✓ Consulta de documentación en hora de oficina.</li> <li>✓ Consulta de documentación con concertación previa en consejos comarcales.</li> <li>✓ Envío de proyecto en formato digital (CD-Rom) a entes locales y principales instituciones, para que estén a disposición de ciudadanos y entidades interesadas.</li> <li>✓ Publicación del proyecto e informe medioambiental en página web del Departamento de Política Territorial (<a href="http://www.gencat.net.ptop">www.gencat.net.ptop</a>).</li> </ul> <p>Complementario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sesiones presenciales de información y debate antes los entes locales, instituciones y sociedad civil interesada. Concretamente una sesión pública en el Instituto de Estudios Vallencs, consejos de alcaldes de Baix Penedès y Tarragonès.</li> <li>✓ Reuniones de trabajo del equipo redactor con organismos y ayuntamientos que lo han solicitado.</li> <li>✓ Inspecciones de verificación sobre el terreno.</li> <li>✓ Reuniones de trabajo del cuadro directivo y los servicios territoriales con los agentes sociales y económicos del territorio.</li> <li>✓ Reuniones de coordinación con el resto de la unidad del Departamento.</li> </ul>																		

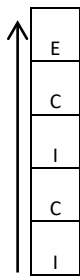


	Personas físicas y jurídicas que han presentado alegaciones	Departamento y organismos de la Generalitat de Cataluña o del Estado 12 Consejos comarcales 6 Ayuntamientos 79 Otro entes locales 3 Grupos y formaciones políticas 20 Entidades colegios e instituciones diversas 31 Empresas 32 Particulares 20 Colectivos 9 Total 212
	Sugerencias sobre participación	<p>No se menciona el tema expresamente porque las sugerencias se ordenan por entidades participantes y por áreas de trabajo del plan. Sin embargo, en el ítem otros, al final del informe, se menciona de forma efímera el tema de la participación, específicamente en la letra f) Alegaciones sobre el procedimiento y la participación en la elaboración del plan.</p> <p>Este dice:          Se considera que falta participación de los municipios en la gestión del modelo, sólo participan en el trámite de audiencia.          Diseñar y dar término a un plan de participación ciudadana real que dé posibilidades a todos los colectivos a opinar, con igualdad de condiciones que las administraciones locales. Se dice que los ayuntamientos y los consejos comarcales no han hecho difusión del plan y que no ha llegado a una gran parte de la población. Se menciona que se han obviado mecanismos de información y reflexión propios de la democracia.          Se pide prórroga el plazo de información pública.</p>
CRITERIOS DE EVALUACION	Intensidad  	<p>Siete de los procedimientos mencionados en la fase del anteproyecto y del proyecto del plan son informativos, estos son: consulta de documentos, envío por correo del anteproyecto, publicación en páginas web y diarios, información a los departamentos de la Generalitat y sesiones informativas presenciales.</p> <p>Dos de los procedimientos mencionados en el anteproyecto del plan se pueden clasificar como de consulta, aunque no se tengan detalles del procedimiento, estos son: reuniones de trabajo del equipo redactor con organismos y ayuntamiento, y reuniones de trabajo del cuadro directivo y los servicios territoriales con los agentes sociales y económicos del territorio.</p> <p>Tres de los procedimientos mencionado en la proyecto se pueden catalogar como de consulta, aunque no se tengan detalles del procedimiento, estos son: sesiones presenciales de información y debate con organismos y ayuntamientos, reuniones de trabajo del equipo redactor con organismos y ayuntamientos, y reuniones de trabajo del cuadro directivo y los servicios territoriales con los agentes sociales y económicos del territorio.</p> <p>La inspección de verificación sobre el terreno que se mencionada en la fase del proyecto aprobado inicialmente, no se considera un procedimiento de participación ciudadana.</p> <p>Las reuniones de coordinación con el resto de Departamento podrían ser un referente en participación si no se hubieran realizado sólo con los departamentos de la administración.</p> <p>De las sugerencias sobre participación se puede deducir que existe un desajuste entre las expectativas generadas en el proceso de participación y el proceso mismo.</p> <p>En términos generales, la ciudadanía ha tenido acceso a todos los procedimientos informativos y tres consultivos, estos últimos son: reuniones de trabajo del equipo redactor con organismos y ayuntamiento que lo han solicitado, reuniones de trabajo del cuadro directivo y los servicios territoriales con los agentes sociales y económicos del territorio, sesiones presenciales de información y debate ante los entes locales, instituciones y sociedad civil interesada.</p>
	Extensión	<p>En las dos etapas se han presentado un total de 56 sugerencias elaboradas por particulares y un total de 51 sugerencias elaboradas por entidades.</p> <p>De las sugerencias elaboradas por entidades no sabemos a cuántas entidades corresponde, ya que no se ha colgado la información de las entidades en la segunda etapa.</p> <p>Según INDESCAT al año 2006 en Camp de Tarragona había un total de 3.710 asociaciones registradas, de las cuales 333 corresponden sólo al tema "ordenación del espacio, ecología y vivienda".</p> <p>Se puede mencionar que en este caso si han participado asociaciones vecinales.</p>
	M 56/421 56/3710	
	Ámbito  3 meses 3 meses	<p>El plan se ajusta a los plazos y fases del Decreto ley 152/2005, que establece que se abran periodos de información y consulta en la elaboración del proyecto, sobre un anteproyecto, y en la etapa de consolidación del proyecto, una vez integrada las sugerencias del primer periodo de consulta e información. En el anteproyecto se abren tres meses de consulta sobre el contenido del anteproyecto y tres meses sobre el contenido del proyecto aprobado inicialmente.</p>
Consecuencias	<p>Con las etapas de información pública se producen cambios en los siguientes ámbitos del plan: disposiciones de carácter general, sistema de espacios abiertos, sistema de asentamientos, sistema de infraestructura de movilidad, gestión supramunicipal y paisaje. Además el plan fija como determinaciones normativa, directrices y sugerencias.</p>	
Fuente: Elaboración propia.		

(7.2.3) FICHA TÉCNICA PLANES TERRITORIALES PARCIALES

Comunidad Autónoma	CATALUÑA	
Instrumento	Plan Territorial Parcial	
Carácter	Físico - vinculante	
Área funcional	<b>Comarques Centrals</b>	
Ámbito de actuación (comarcas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anoia**</li> <li>- Bages</li> <li>- Bergueda</li> <li>- Osona</li> <li>- Solsonès</li> </ul>	
		
Aprobación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por acuerdo del Gobierno 156/2008, de 16 de septiembre. Publicado DOGC núm. 5241 de 22/10/2008.</li> <li>• Horizonte de 15 a 20 años.</li> </ul>	
Legislación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 23/1983, de 21 de noviembre. (figuras de planeamiento)</li> <li>• Plan Territorial General de Cataluña aprobado por ley 1/1995, de 16 de marzo, que establece seis "ámbitos funcionales" para la formulación de Planes Territoriales Parciales. (articulación)</li> <li>• Ley 24/2001, del 31 de diciembre, que agrega el área funcional de l'Alt Pirineu i Aran.</li> <li>• Decreto 142/2005, del 12 de julio.( elaboración, tramitación y aprobación)</li> </ul>	
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Govern de la Generalitat. (formulación)</li> <li>• Secretaria de Planificació Territorial. (elaboración)</li> <li>• Programa de Planeamiento Territorial del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, por acuerdo de gobierno de 22 de enero del 2002. (elaboración)</li> </ul>	
Objetivo del plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualizar el Plan Territorial General. (nueva escala de ciudad, ámbito de gobierno y escala física)</li> <li>• Aportar referencias espaciales para un desarrollo territorial racional y sostenible manteniendo como referencia la matriz biofísica, esto mediante quince criterios de ordenación que refuerzan el modelo policéntrico asimétrico con una mayor cohesión territorial.</li> <li>• Evitar los efectos negativos de la metropolización tendiendo hacia la formación de ciudades compactas con mayor cohesión social y desarrollo urbanístico sostenible.</li> </ul>	
Estructura del plan	<p>Contenidos generales</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memoria</li> <li>2. Normas</li> <li>3. Planos de ordenación en PDF</li> <li>4. Planos de ordenación georreferenciados</li> <li>5. Informe de sostenibilidad ambiental</li> <li>6. Estudio económico y financiero</li> <li>7. <b>Informe de consulta institucional</b></li> <li>8. Memoria ambiental</li> <li>9. Bases cartográficas</li> </ol>	<p>Memoria</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Preámbulo</li> <li>2. Las premisas del Programa de Planeamiento territorial</li> <li>3. El ámbito funcional de las comarcas centrales</li> <li>4. Componentes sociales y económicos de las comarcas centrales</li> <li>5. Objetivos específicos del Plan territorial</li> <li>6. Sistema de espacios abiertos</li> <li>7. Sistema de asentamientos</li> <li>8. Infraestructura y movilidad</li> <li>9. Infraestructura energética</li> </ol>
Informe de participación	<p>Informe de consulta institucional*</p> <p>Parte 1º: Información pública e institucional del anteproyecto del plan. (15 págs.)</p> <p>Parte 2º: Información pública e institucional del proyecto del plan aprobado inicialmente. (144 págs.)</p>	
<p>*En este se incorpora el Informe sobre participación, de hecho se denomina "Informe de participación institucional y pública en la elaboración del plan".</p> <p>** Anoia posteriormente también se incorporó al Área funcional de Penedés creado por ley 23/2010 para un plan territorial específico que al mes de agosto del 2018 no se encuentra vigente.</p>		



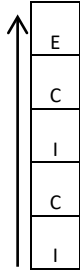
(7.2.3.1) FICHA TÉCNICA DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN <b>Comarques Centrals</b>																
Normativa	Art 9 y 10 ley 142/2005.															
ANTEPROYECTO	Período de consulta pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anteproyecto, desde el 13 de mayo del 2006 al 13 de agosto del 2006 (3 meses)</li> </ul>														
	Documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>no se hace mención explícita de los documentos utilizados en el proceso de consulta pública.</li> </ul>														
	Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ No se hace mención explícita de ninguno de los procedimientos utilizados.</li> </ul>														
	Personas físicas y jurídicas que han presentado sugerencias	<table border="0"> <tr> <td>Departamento de la Generalitat y Diputación de Barcelona</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>Consejos comarcales</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Ayuntamientos</td> <td>45</td> </tr> <tr> <td>Entidades y particulares</td> <td>28</td> </tr> <tr> <td><b>Total</b></td> <td><b>84</b></td> </tr> </table>	Departamento de la Generalitat y Diputación de Barcelona	8	Consejos comarcales	3	Ayuntamientos	45	Entidades y particulares	28	<b>Total</b>	<b>84</b>				
	Departamento de la Generalitat y Diputación de Barcelona	8														
Consejos comarcales	3															
Ayuntamientos	45															
Entidades y particulares	28															
<b>Total</b>	<b>84</b>															
Sugerencias sobre participación	<p>No se menciona el tema expresamente porque las sugerencias se ordenan por entidades participantes y por áreas de trabajo del plan. Sin embargo, en el ítem "observaciones de carácter general" se menciona la insuficiencia de la participación como uno de los problemas del proceso.</p> <p>Este dice: Se menciona que en diversos escritos se hace referencia a la poca participación de los ayuntamientos y de los ciudadanos en la elaboración del plan</p>															
PROYECTO APROBADO INCIALMENTE	Período de Información pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>proyecto e informe de sostenibilidad ambiental, desde el 1º de septiembre del 2007.</li> </ul>														
	Documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>no se hace mención explícita de los documentos utilizados en el proceso de consulta pública.</li> </ul>														
	Procedimientos	<p>Audiencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Departamento de la Generalitat, entes locales del ámbito territorial del plan y a la Administración del Estado.</li> </ul>														
	Personas físicas y jurídicas que han presentado alegaciones	<table border="0"> <tr> <td>Dirección General del Departamento de la Generalitat</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>Ministerio de Fomento</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>Consejos comarcales</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Ayuntamientos</td> <td>72</td> </tr> <tr> <td>Instituciones</td> <td>36</td> </tr> <tr> <td>Particulares</td> <td>393</td> </tr> <tr> <td><b>Total</b></td> <td><b>512</b></td> </tr> </table>	Dirección General del Departamento de la Generalitat	4	Ministerio de Fomento	2	Consejos comarcales	5	Ayuntamientos	72	Instituciones	36	Particulares	393	<b>Total</b>	<b>512</b>
	Dirección General del Departamento de la Generalitat	4														
Ministerio de Fomento	2															
Consejos comarcales	5															
Ayuntamientos	72															
Instituciones	36															
Particulares	393															
<b>Total</b>	<b>512</b>															
Sugerencias sobre participación	No se hacen referencias al tema de participación en el informe.															
CRITERIOS EVALUACIÓN	Intensidad	<p>No se menciona en el informe de participación ninguno de los procedimientos utilizados en las dos etapas de información y consulta.</p> 														
	Extensión	<p>En las dos etapas se han presentado un total de 457 sugerencias elaboradas por entidades y particulares. De las cuales 393 corresponden sólo a particulares en la segunda etapa del plan.</p> <p>En las dos etapas han participado un total de 56 entidades en las sugerencias del plan.</p> <p>Según INDESCAT al año 2006 en las Comarques Centrals había un total de 3.606 asociaciones registradas, de las cuales 287 corresponden sólo al tema "ordenación del espacio, ecología y vivienda". Se puede mencionar que en este caso si han participado asociaciones vecinales.</p>														
	Ámbito	<p>El plan se ajusta a los plazos y fases del Decreto ley 152/2005, que establece que se abran periodos de información y consulta en la elaboración del proyecto, sobre un anteproyecto. En este caso se ha abierto un plazo de 3 meses. Sobre la segunda etapa de información y consulta no existen datos en el informe de participación.</p>														
	Consecuencias	No se menciona en el informe de participación ninguno de los cambios producidos por las sugerencias recogidas durante la elaboración del plan. . Además el plan fija como determinaciones normativa, directrices y sugerencias.														
El informe sólo contiene las alegaciones o sugerencias recibidas y las respuestas dadas.																
Fuente: Elaboración propia.																



## (7.2.4) FICHA TÉCNICA PLANES TERRITORIALES PARCIALES

Comunidad Autónoma	CATALUÑA	
Instrumento	Plan Territorial Parcial	
Carácter	Físico - vinculante	
Área funcional	<b>Comarques Gironines</b>	
Ámbito de actuación (comarcas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alt Empordà</li> <li>- Baix Empordà</li> <li>- Garrotxa</li> <li>- Gironès</li> <li>- Pla de l'Estany</li> <li>- Ripollès</li> <li>- Selva</li> </ul>	
Aprobación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por acuerdo del Gobierno 157/2010 de 14 de septiembre. Publicado DOGC núm. 5735 de 15/10/2010.</li> <li>• Horizonte de 15 a 20 años.</li> </ul>	
Legislación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 23/1983, de 21 de noviembre (figuras de planeamiento)</li> <li>• Plan Territorial General de Cataluña aprobado por ley 1/1995, de 16 de marzo, que establece seis "ámbitos funcionales" para la formulación de Planes Territoriales Parciales. (articulación)</li> <li>• Ley 24/2001, del 31 de diciembre, que agrega el área funcional de l'Alt Pirineu i Aran.</li> <li>• Decreto 142/2005, del 12 de julio. (elaboración, tramitación y aprobación)</li> </ul>	
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Govern de la Generalitat. (formulación)</li> <li>• Secretaria de Planificació Territorial (elaboración)</li> <li>• Programa de Planeamiento Territorial del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, por acuerdo de gobierno de 19 de marzo del 2002. (elaboración)</li> </ul>	
Objetivo del plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualizar el Plan Territorial General. (nueva escala de ciudad, ámbito de gobierno y escala física)</li> <li>• Aportar referencias espaciales para un desarrollo territorial racional y sostenible manteniendo como referencia la matriz biofísica, esto mediante quince criterios de ordenación que refuerzan el modelo policéntrico asimétrico con una mayor cohesión territorial.</li> </ul>	
Estructura del plan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informe de participación institucional y pública</li> <li>2. Memoria</li> <li>3. Planos de en PDF</li> <li>4. Planos de ordenación georreferenciados</li> <li>5. Normas de ordenación del territorio.</li> <li>6. Directrices del paisaje</li> <li>7. Informe de sostenibilidad ambiental</li> <li>8. Memoria ambiental</li> <li>9. Estudio económico y financiero</li> <li>10. Coberturas cartográficas</li> </ol>	<b>Memoria</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>0. Portada e índex</li> <li>1. Preámbulo (marco legal, sentido del planeamiento, contenido del plan)</li> <li>2. Las premisas del Programa de Planeamiento Territorial</li> <li>3. El ámbito funcional de las Comarcas Gironines (incluye descripción componentes físicos, sociales y económicos)</li> <li>4. Definición de los objetivos del plan territorial de las Comarcas Gironines</li> <li>5. Sistema de espacios abiertos</li> <li>6. Sistema de asentamientos</li> <li>7. Infraestructura de movilidad</li> </ol>
Informe de participación	Parte 1ª Informe público e institucional del Anteproyecto del Plan. (28 págs.) Parte 2ª informe público e institucional de Proyecto de Plan aprobado inicialmente. (115 págs.)	



(7.2.4.1) FICHA TÉCNICA DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN Comarques Gironines																		
Normativa		Art 9 y 10 ley 142/2005.																
ANTEPROYECTO	Período de consulta pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anteproyecto, desde el 03 de septiembre hasta el 04 de noviembre del 2009 (2 meses)</li> </ul>																
	Documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se mencionan los documentos llevados a consulta pública.</li> </ul>																
	Procedimientos	✓ No se menciona ningún procedimiento de los utilizados en la consulta pública.																
	Personas físicas y jurídicas que han presentado sugerencias	<table border="0"> <tr><td>Ministerios</td><td>2</td></tr> <tr><td>Departamentos y organismos de la Generalitat</td><td>12</td></tr> <tr><td>Diputación de Girona</td><td>2</td></tr> <tr><td>Consejos comarcales</td><td>3</td></tr> <tr><td>Ayuntamientos</td><td>58</td></tr> <tr><td>Entidades y formaciones políticas</td><td>19</td></tr> <tr><td>Particulares y Empresas</td><td>27</td></tr> <tr><td><b>Total</b></td><td><b>123</b></td></tr> </table>	Ministerios	2	Departamentos y organismos de la Generalitat	12	Diputación de Girona	2	Consejos comarcales	3	Ayuntamientos	58	Entidades y formaciones políticas	19	Particulares y Empresas	27	<b>Total</b>	<b>123</b>
	Ministerios	2																
	Departamentos y organismos de la Generalitat	12																
Diputación de Girona	2																	
Consejos comarcales	3																	
Ayuntamientos	58																	
Entidades y formaciones políticas	19																	
Particulares y Empresas	27																	
<b>Total</b>	<b>123</b>																	
Sugerencias sobre participación	<p>En observaciones de carácter general se incluye el punto sobre “La participación de los ayuntamientos y de los ciudadanos en la elaboración del plan”</p> <p>Este dice:  “la insuficiencia de participación de los ayuntamientos y de los ciudadanos en la elaboración del Plan sido mencionado en diversos escritos, tanto de ayuntamiento como de entidades.” Se responde que se consideró la exposición del anteproyecto con consulta pública durante dos meses y la presentación del escrito de las alegaciones y observaciones. También se han incorporado al Plan las sugerencias y observaciones.</p>																	
PROYECTO APROBADO INICIALMENTE	Período de Información y audiencia pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>proyecto e informe medioambiental, desde el 15 de febrero del 2010 hasta el 16 de abril del 2010 (2 meses, DOGC núm. 5567 – 15.2.2010).</li> </ul>																
	Documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>no se mencionan los documentos llevados a información pública.</li> </ul>																
	procedimientos	✓ No se menciona ninguno de los procedimientos utilizados.																
	Personas físicas y jurídicas que han presentado alegaciones	<table border="0"> <tr><td>Informes ministerios</td><td>15</td></tr> <tr><td colspan="2">Alegaciones:</td></tr> <tr><td>Consejos comarcales</td><td>4</td></tr> <tr><td>Ayuntamientos</td><td>72</td></tr> <tr><td>Entidades</td><td>10</td></tr> <tr><td>Formaciones políticas</td><td>5</td></tr> <tr><td>Particulares y empresas</td><td>32</td></tr> <tr><td><b>Total</b></td><td><b>138</b></td></tr> </table>	Informes ministerios	15	Alegaciones:		Consejos comarcales	4	Ayuntamientos	72	Entidades	10	Formaciones políticas	5	Particulares y empresas	32	<b>Total</b>	<b>138</b>
	Informes ministerios	15																
	Alegaciones:																	
Consejos comarcales	4																	
Ayuntamientos	72																	
Entidades	10																	
Formaciones políticas	5																	
Particulares y empresas	32																	
<b>Total</b>	<b>138</b>																	
Sugerencias sobre participación	No se menciona el tema de la participación en las alegaciones.																	
CRITERIOS DE EVALUACION	Intensidad 	No se menciona en el informe de participación ninguno de los procedimientos utilizados en las dos etapas de información y consulta.																
	Extensión M 29/261 29/5470	<p>En las dos etapas se han presentado un total de 93 sugerencias elaboradas por particulares, partidos políticos, entidades y empresas. De las cuales 29 sugerencias han sido realizadas por distintas entidades.</p> <p>Según INDESCAT al año 2006 en Las Comarques Gironines había un total de 5.470 asociaciones registradas, de las cuales 354 corresponden sólo al tema “ordenación del espacio, ecología y vivienda”. Se puede mencionar que en este caso si han participado asociaciones vecinales.</p>																
	Ámbito 2 meses 2 meses	El plan se ajusta a los plazos y fases del Decreto ley 152/2005, que establece que se abran periodos de información y consulta en la elaboración del proyecto, sobre un anteproyecto, y en la etapa de consolidación del proyecto, una vez integrada las sugerencias del primer periodo de consulta e información. En el anteproyecto se abren dos meses de consulta sobre el contenido del anteproyecto y dos meses sobre el contenido del proyecto aprobado inicialmente.																
	Consecuencias	No se menciona en el informe de participación ninguno de los cambios producidos por las sugerencias recogidas durante la elaboración del plan. Además el plan fija como determinaciones normativa, directrices y sugerencias.																
El informe sólo contiene las alegaciones o sugerencias recibidas y las respuestas dadas.																		



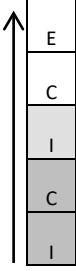


(7.2.5) FICHA TÉCNICA PLANES TERRITORIALES PARCIALES

Comunidad Autónoma	CATALUÑA	
Instrumento	Plan Territorial Parcial	
Carácter	Físico - vinculante	
Área funcional	<b>Metropolitano de Barcelona</b>	
Ámbito de actuación (comarcas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alt Penedès *</li> <li>- Barcelonès</li> <li>- Baix Llobregat</li> <li>- Garraf *</li> <li>- Maresme</li> <li>- Vallès Occidental</li> <li>- Vallès Oriental</li> </ul>	
Aprobación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por acuerdo del Gobierno 77/2010, de 20 de abril. Publicado DOGC núm. 5627, de 12/05/2010.</li> <li>• horizonte de 15 a 20 años.</li> </ul>	
Legislación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 7/1987, regulación conurbación de Barcelona y comarcas de su zona de influencia directa.</li> <li>• Plan Territorial General de Cataluña aprobado por ley 1/1995, de 16 de marzo, que establece seis "ámbitos funcionales" para la formulación de Planes Territoriales Parciales. (articulación)</li> <li>• Ley 24/2001, del 31 de diciembre, que agrega el área funcional de l'Alt Pirineu i Aran.</li> <li>• Decreto 177/1987, de 19 de mayo, planificación y coordinación de ámbito regional. (elaboración y tramitación)</li> <li>• Art. 4 y 5 del Decreto 142/2005, de 12 de julio, sobre determinaciones e informe medio ambiental.</li> </ul>	
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana de Barcelona del Departamento de Política Territorial y Obra Pública. (formulación)</li> <li>• Programa de Planeamiento Territorial. (elaboración)</li> <li>• Ponencia Técnica de la Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana de Barcelona (elab.).</li> <li>• Instituto de Estudios territoriales. (elaboración)</li> <li>• Agencia Barcelona Regional. (elaboración)</li> <li>• Diputación de Barcelona. (elaboración)</li> </ul>	
Objetivo del plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualizar el Plan Territorial General. (nueva escala de ciudad, ámbito de gobierno y escala física)</li> <li>• Aportar referencias espaciales para alcanzar un desarrollo territorial racional y sostenible manteniendo como referencia la matriz biofísica, esto mediante quince criterios de ordenación que refuerzan el modelo policéntrico asimétrico con una mayor cohesión territorial.</li> <li>• Reconociendo el origen "plurinuclear" del área metropolitana, el plan orienta su crecimiento desde un modelo policéntrico hacia un modelo "multinodal" "en donde cada parte del territorio mantenga su propia personalidad en una red metropolitana de sinergias positivas, socialmente cohesionadas, económicamente eficientes y ambientalmente sostenibles." (Josep Maria Carrea Alpuente, introducción al PTMB)</li> </ul>	
Estructura del plan	<p>Contenido general</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memoria general</li> <li>2. Normas de ordenación</li> <li>3. Planos generales en PDF</li> <li>Planos georreferenciados</li> <li>4. Planos informativos de valores del suelo no urbanizable</li> <li>5. Evaluación ambiental estratégica</li> <li>6. Estudio económico y financiero</li> <li>7. <b>Informe de participación</b></li> <li>8. Anexos</li> </ol> <p>Cartografía de ordenación Cartografía de ordenación</p>	<p>Memoria general parte I- Marco de referencia</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El plan territorial metropolitano de Barcelona en el marco del planeamiento territorial en Cataluña.</li> <li>2. Condicionantes (marco territorial de referencia).</li> <li>3. Dinámicas (ocupación y uso del territorio)</li> </ol> <p>Memoria general parte II - Escenarios, retos y alternativas</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Escenarios (estimaciones de mercado de trabajo, demografía y vivienda).</li> <li>5. Retos (demandas al planeamiento).</li> <li>6. Alternativas (opciones de desarrollo territorial)</li> </ol> <p>Memoria general parte III – Propuestas</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Propuestas</li> </ol>
Informe de participación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consulta pública del anteproyecto. (107 págs.)</li> <li>2. Información pública del proyecto aprobado inicialmente. (350 págs.)</li> </ol>	
<p>* Alt Penedés y Garraf posteriormente se integraron al Área funcional de Penedés creado por ley 23/2010 para un plan territorial específico que al mes de agosto del 2018 aún no se encuentra vigente.</p>		



(7.2.5.1) FICHA TÉCNICA DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN <b>Metropolitano de Barcelona</b>																						
Normativa		Art 9 y 10 ley 142/2005 y Decreto 177/1987, de 19 de mayo.																				
<b>ANTEPROYECTO</b>	Período de consulta pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anteproyecto e informe de sostenibilidad ambiental, desde 28 de abril del 2008 al 28 de julio del 2008 (3 meses, acuerdo COTMB del 07.04.2008 y Edicto de la Secretaría de Política Territorial del 21.04.2008). Extendido hasta finales de octubre del 2008 (3 meses).</li> </ul>																				
	Documentos	<p>No se menciona explícitamente en el informe los documentos llevados a consulta pública, aunque se puede deducir del anexo sobre las sesiones de trabajo de la "Ponencia Técnica" que son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Anteproyecto</li> <li>Informe de sostenibilidad ambiental.</li> <li>Normas de ordenación territorial</li> </ul>																				
	Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 47 sesiones de presentación del anteproyecto en instituciones catalanas de la región metropolitana de Barcelona (Generalitat, Parlamento de Cataluña, Ayuntamiento de Barcelona, entre otros) y entidades relacionadas al contenido del plan como la Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio o la Sociedad Catalana de Geografía.</li> <li>✓ 136 reuniones de trabajo con ayuntamientos, consejos comarcales, grupos políticos, periodistas, plataformas y otras entidades del territorio metropolitano. Así como representantes del Gobierno Central (Ministerio de Fomento o Delegación del Gobierno) y Departamentos de la Generalitat de Cataluña.</li> <li>✓ 6 sesiones de trabajo del "Grupo de trabajo de las ciudades del Arco Metropolitano", para debatir cuestiones específicas de su territorio.</li> <li>✓ 11 reuniones de trabajo de la Ponencia Técnica designada por la Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana de Barcelona.</li> </ul>																				
	Personas físicas y jurídicas que han presentado sugerencias	<table border="0"> <tr><td>Generalitat</td><td style="text-align: right;">47</td></tr> <tr><td>Consejos comarcales</td><td style="text-align: right;">197</td></tr> <tr><td>Ayuntamientos</td><td style="text-align: right;">804</td></tr> <tr><td>Mancomunidades</td><td style="text-align: right;">198</td></tr> <tr><td>Entidades</td><td style="text-align: right;">471</td></tr> <tr><td>Partidos políticos y grupos</td><td style="text-align: right;">404</td></tr> <tr><td>Particulares</td><td style="text-align: right;">47</td></tr> <tr><td>Empresas</td><td style="text-align: right;">46</td></tr> <tr><td>Otros</td><td style="text-align: right;">61</td></tr> <tr><td><b>Total</b></td><td style="text-align: right;"><b>2.275 (227 documentos)</b></td></tr> </table>	Generalitat	47	Consejos comarcales	197	Ayuntamientos	804	Mancomunidades	198	Entidades	471	Partidos políticos y grupos	404	Particulares	47	Empresas	46	Otros	61	<b>Total</b>	<b>2.275 (227 documentos)</b>
	Generalitat	47																				
	Consejos comarcales	197																				
Ayuntamientos	804																					
Mancomunidades	198																					
Entidades	471																					
Partidos políticos y grupos	404																					
Particulares	47																					
Empresas	46																					
Otros	61																					
<b>Total</b>	<b>2.275 (227 documentos)</b>																					
Sugerencias sobre participación	<p>Podemos encontrar sólo nueve referencias sobre la participación en el ítem de "sugerencias al anteproyecto de PTMB. Otras."</p> <p>Este dice:</p> <p>Se menciona la necesidad de mejorar los procesos de participación y participación de la ciudadanía; la falta de información para propietarios, agentes económicos y agrarios, la redacción de un programa de participación ciudadana del Plan; creación de un proceso de participación amplio en la elaboración del Plan, y compromiso de informar a los agentes si el plan afecta sus zonas de interés. (se han mencionado los que tocan aspectos más generales)</p>																					
<b>PROYECTO APROBADO INICIALMENTE</b>																						
<b>PROYECTO APROBADO INICIALMENTE</b>	Período de Información pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>proyecto e informe de sostenibilidad ambiental, desde el 02 de junio del 2009 hasta el 25 de julio del 2009 (cumpliendo los 45 días, DOGC núm. 5391 de 2.6.2009, Edicto de la Secretaría de Política Territorial del 26.05.2009). Extensión hasta el 30 de octubre del 2009.</li> </ul>																				
	Documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>no se mencionan los documentos llevados a información pública.</li> </ul>																				
	Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 26 sesiones de presentación del anteproyecto en ayuntamientos y consejos comarcales de la región metropolitana de Barcelona, en las entidades que tienen relación con el contenido del plan (colegios profesionales, cámaras de comercio, entidades ambientalistas, entre otros)</li> <li>✓ 103 reuniones con ayuntamientos, consejos comarcales, grupos políticos, periodistas, plataformas y otras entidades, particulares y empresas del territorio metropolitano. Así como representantes del Gobierno Central y de los Departamentos de la Generalitat de Cataluña.</li> <li>✓ 7 reuniones de trabajo de la Ponencia Técnica designada por la Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana de Barcelona.</li> </ul>																				
	Personas físicas y jurídicas que han presentado alegaciones	<table border="0"> <tr><td>Generalitat</td><td style="text-align: right;">102</td></tr> <tr><td>Consejos comarcales</td><td style="text-align: right;">23</td></tr> <tr><td>Ayuntamientos</td><td style="text-align: right;">908</td></tr> <tr><td>Mancomunidades</td><td style="text-align: right;">4</td></tr> <tr><td>Entidades</td><td style="text-align: right;">561</td></tr> <tr><td>Partidos políticos y grupos</td><td style="text-align: right;">655</td></tr> <tr><td>Particulares</td><td style="text-align: right;">141</td></tr> <tr><td>Empresas</td><td style="text-align: right;">167</td></tr> <tr><td>Estado</td><td style="text-align: right;">9</td></tr> <tr><td><b>Total</b></td><td style="text-align: right;"><b>2.570 (462 documentos de alegaciones)</b></td></tr> </table>	Generalitat	102	Consejos comarcales	23	Ayuntamientos	908	Mancomunidades	4	Entidades	561	Partidos políticos y grupos	655	Particulares	141	Empresas	167	Estado	9	<b>Total</b>	<b>2.570 (462 documentos de alegaciones)</b>
Generalitat	102																					
Consejos comarcales	23																					
Ayuntamientos	908																					
Mancomunidades	4																					
Entidades	561																					
Partidos políticos y grupos	655																					
Particulares	141																					
Empresas	167																					
Estado	9																					
<b>Total</b>	<b>2.570 (462 documentos de alegaciones)</b>																					

	Sugerencias sobre participación	<p>Podemos encontrar sólo 10 referencias sobre el tema de participación en el ítem de “Alegaciones al PTMB. General/Otras.”</p> <p>Este dice:</p> <p>La necesidad de iniciar un debate político y social sobre el futuro del territorio metropolitano, incorporación de mecanismos de decisión en los ayuntamientos que permitan definir el trazado de las infraestructuras, incremento de la participación en la elaboración del plan con una consideración explícita en las alegaciones presentadas tanto en la memoria del plan como en las normas, que la ciudadanía se apropie del máximo de información sobre las infraestructuras del plan, consideración de la ciudadanía en la tramitación y aplicación del plan, consenso con los ayuntamientos para cualquier propuesta de transformación del suelo para actividades económicas.</p>
	<p>Intensidad</p> 	<p>De los cuatro procedimientos mencionados, tanto en el anteproyecto como en el proyecto del plan, dos son informativos, estos son: las sesiones de presentación del anteproyecto y proyecto del plan en instituciones catalanas a ayuntamientos y entidades asociadas al contenido del plan, y las reuniones de trabajo de la Ponencia Técnica donde se explica el contenido de los documentos.</p> <p>Sobre las reuniones de trabajo con todo tipo de entidades y las sesiones del “Grupo de trabajo de las ciudades del Arco Mediterráneo” no se entregan más detalles, sin embargo, en la introducción del informe se menciona que todas las actividades se enmarcan en la entrega de información y recogida de opiniones para, en la medida de lo posible, integrarlas al plan. Por tanto, se entiende que estas reuniones son consultivas.</p> <p>Se deduce de las sugerencias en el tema de participación del plan que existe un desajuste entre las expectativas de las personas que han participado y los objetivos que dirigen el proceso de participación.</p> <p>En términos generales, la ciudadanía tiene acceso a todos los procedimientos descritos en el informe de participación.</p> <p>Considerando la extensión de los plazos en las etapas de consulta pública, la cantidad de reuniones, y el debate de algunas sesiones se podría decir que el proceso tiende hacia el siguiente nivel de participación que es involucramiento.</p>
	<p>Extensión</p> <p>M 1032/4845 1032/27887</p>	<p>En las dos etapas se han presentado un total de 2.755 sugerencias elaboradas por mancomunidades, entidades, partidos políticos, empresas y particulares. De las cuales 1.032 sugerencias han sido realizadas por distintas entidades.</p> <p>Según INDESCAT al año 2006 en Las Comarques Gironines había un total de 27.887 asociaciones registradas, de las cuales 1.103 corresponden sólo al tema “ordenación del espacio, ecología y vivienda”.</p>
	<p>Ámbito</p> <p>3 meses + 3 m. 45 días + 3 m.</p>	<p>El plan se ajusta a los plazos y fases del Decreto ley 152/2005, que establece que se abran periodos de información y consulta en la elaboración del proyecto, sobre un anteproyecto, y en la etapa de consolidación del proyecto, una vez integrada las sugerencias del primer periodo de consulta e información. En el anteproyecto se abren tres meses de consulta sobre el contenido del anteproyecto, con una extensión de tres meses, y 45 días sobre el contenido del proyecto aprobado inicialmente, con una extensión de tres meses.</p>
	<p>Consecuencias</p>	<p>Con las etapas de información pública se producen cambios en los siguientes ámbitos del plan: base de datos de planeamiento SITPU en 43301 de los 66089 polígonos y 136 de los 164 municipios, sistema de espacios abiertos, sistema de asentamientos, sistema de infraestructura de movilidad. Además el plan fija como determinaciones normativa, directrices y sugerencias.</p>
Fuente: Elaboración propia.		

(7.2.6) FICHA TÉCNICA PLANES TERRITORIALES PARCIALES

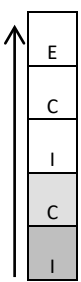
Comunidad Autónoma	CATALUÑA	
Instrumento	Plan Territorial Parcial	
Carácter	Físico - vinculante	
Área funcional	<b>Ponent (Terres de Lleida)</b>	
Ámbito de actuación (comarcas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garrigues</li> <li>- Noguera</li> <li>- Pla d'Urgell</li> <li>- Segarra</li> <li>- Segria</li> <li>- Urgell</li> </ul>	
Aprobación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por acuerdo del Gobierno 94/2007, de 24 de julio. Publicado DOGC núm. 4982 de/10/2010.</li> <li>• Horizonte de 15 a 20 años.</li> </ul>	
Legislación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 23/1983, de 21 de noviembre. (figuras de planeamiento)</li> <li>• Plan Territorial General de Cataluña aprobado por ley 1/1995, de 16 de marzo, que establece seis "ámbitos funcionales" para la formulación de Planes Territoriales Parciales. (articulación)</li> <li>• Ley 24/2001, del 31 de diciembre, que agrega el área funcional de l'Alt Pirineu i Aran.</li> <li>• Decreto 142/2005, del 12 de julio, que modifica Decreto 201/2001, de 10 de julio. (elaboración, tramitación y aprobación)</li> </ul>	
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno de la Generalitat. (formulación)</li> <li>• Secretaria de Planificación Territorial. (elaboración)</li> <li>• Programa de Planeamiento Territorial del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (elaboración)</li> </ul>	
Objetivo del plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualizar el Plan Territorial General. (nueva escala de ciudad, ámbito de gobierno y escala física)</li> <li>• Aportar referencias espaciales para alcanzar un desarrollo territorial racional y sostenible manteniendo como referencia la matriz biofísica, esto mediante quince criterios de ordenación que refuerzan el modelo policéntrico asimétrico con una mayor cohesión territorial orientando el crecimiento el carácter compacto y continuo.</li> </ul>	
Estructura del plan	<p>Contenido general</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memoria</li> <li>2. Normas de ordenación del territorio</li> <li>3. Planos de ordenación el PDF</li> <li>4. Planos georreferenciados</li> <li>5. Estudio económico y financiero</li> <li>6. Informe de sostenibilidad ambiental</li> <li>7. Memoria ambiental</li> <li><b>8. Informe de participación</b></li> <li>9. Bases cartográficas</li> </ol>	<p>Memoria</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Preámbulo (marco legal, sentido de la planeación y contenido de los planes)</li> <li>2. Las premisas del Programa de Planeamiento territorial</li> <li>3. El ámbito del plan (descripción medio físico, población y sistemas de comunicación)</li> <li>4. Sistemas de espacios abiertos (definiciones, objetivos, determinaciones)</li> <li>5. El sistema de asentamientos (definiciones, objetivos y determinaciones)</li> <li>6. El sistema de infraestructura de movilidad y transporte (definiciones, objetivos y determinaciones)</li> </ol>
Informe de participación*	<ol style="list-style-type: none"> <li>0. Índex. (2 págs.)</li> <li>1. Informe de alegaciones (94 págs.)</li> </ol>	

\* Sólo incluye información sobre las alegaciones del Plan Aprobado Inicialmente y no del Anteproyecto del Plan.



(7.2.6.1) FICHA TÉCNICA DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN Ponent (Terres de Lleida)																				
Normativa		Art 9 y 10 ley 142/2005.																		
ANTEPROYECTO	Período de consulta pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteproyecto, desde el 13 de abril del 2006 hasta el 13 de julio del 2006 (3 meses, DOGC núm. 4613 – 12.4.2006)</li> <li>• Informe de sostenibilidad ambiental, desde 2 de agosto del 2006 (2 meses, DOGC núm. 4688 – 01.08.2006)</li> </ul>																		
	Documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se menciona qué documentos fueron utilizados para la consulta pública.</li> </ul>																		
	Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Consulta de documentación en hora de oficina.</li> <li>✓ Consulta de documentación con concertación previa en consejos comarcales.</li> <li>✓ Envío de anteproyecto en formato digital (CD-Rom) a entes locales y principales instituciones, para que estén a disposición de ciudadanos y entidades interesadas.</li> <li>✓ Publicación de anteproyecto e informe medioambiental en página web del Departamento de Política Territorial (<a href="http://www.gencat.net.ptop">www.gencat.net.ptop</a>).</li> <li>✓ Publicación de anteproyecto e informe medioambiental en los principales diarios de la región.</li> <li>✓ Entrevistas de la dirección y el cuerpo técnico de la Secretaria para la Planificación Territorial del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat con los ayuntamientos, instituciones y ciudadanos que lo soliciten.</li> <li>✓ Información al resto de los departamentos de la Generalitat mediante la Comisión de Política Territorial.</li> </ul> <p>Complementario</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 5 Sesiones informativas presenciales para facilitar la comprensión del documento.</li> </ul>																		
	Personas físicas y jurídicas que han presentado sugerencias	Personas físicas o jurídicas 105																		
	Sugerencias sobre participación	No se menciona en el informe																		
PROYECTO APROBADO INICIALMENTE	Período de Información pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto e informe de sostenibilidad ambiental, desde el 14 de octubre del 2006 (3 meses, Edicto 13.10.2006)</li> </ul>																		
	Documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memoria explicativa</li> <li>• Estudio económico y financiero</li> <li>• Planos de ordenación</li> <li>• Normas de ordenación del territorio</li> <li>• Informe de sostenibilidad ambiental</li> <li>• Informe sobre el proceso de información pública y participación institucional y ciudadana del anteproyecto</li> <li>• Informe sobre el proceso de información pública y participación institucional y ciudadana del informe de sostenibilidad ambiental del anteproyecto.</li> </ul>																		
	procedimientos	<p>Audiencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Diferentes departamentos de la Generalitat, a la Delegación del Gobierno de la Generalitat de Lleida, a los entes locales del ámbito territorial del plan y a la Administración del Estado.</li> </ul> <p>Consideración:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Corporaciones, asociaciones, entidades y particulares interesados en el desarrollo del territorio.</li> </ul> <p>Información:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Consulta de documentación en hora de oficina.</li> <li>✓ Consulta de documentación con concertación previa en consejos comarcales.</li> <li>✓ Publicación de anteproyecto e informe medioambiental en página web del Departamento de Política Territorial (<a href="http://www.gencat.net.ptop">www.gencat.net.ptop</a>).</li> </ul>																		
	Personas físicas y jurídicas que han presentado alegaciones	<table border="0"> <tr> <td>Departamento y organismos de la Generalitat de Cataluña</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Consejos comarcales</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td>Ayuntamientos</td> <td>48</td> </tr> <tr> <td>Diputación</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Colegios profesionales</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>Cámaras</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Asociaciones</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td>Otros</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td><b>Total</b></td> <td><b>75</b></td> </tr> </table>	Departamento y organismos de la Generalitat de Cataluña	3	Consejos comarcales	6	Ayuntamientos	48	Diputación	1	Colegios profesionales	2	Cámaras	1	Asociaciones	9	Otros	1	<b>Total</b>	<b>75</b>
	Departamento y organismos de la Generalitat de Cataluña	3																		
Consejos comarcales	6																			
Ayuntamientos	48																			
Diputación	1																			
Colegios profesionales	2																			
Cámaras	1																			
Asociaciones	9																			
Otros	1																			
<b>Total</b>	<b>75</b>																			
Sugerencias sobre participación	No se menciona el tema de participación.																			



CRITERIOS DE EVALUACIÓN	<p>Intensidad</p> 	<p>Se mencionan un total de diez procedimientos en las dos etapas de información pública, de las cuales siete podemos catalogar como informativos, estas son: consulta de documentación en horario de oficina, consulta de documentación en consejos comarcales, envió de anteproyecto por correo, publicación de anteproyecto e informe medioambiental en página web, publicación de anteproyecto e informe medioambiental en diarios, información al resto de los departamentos de la Generalitat y sesiones informativas presenciales para facilitar la comprensión de los documentos.</p> <p>Sólo uno de los ocho procedimientos que se implementaron en la primera etapa del plan es consultivo, es el caso de las entrevistas de la dirección y cuerpo técnico de la Secretaria de Planificación.</p> <p>Dos de los cinco procedimientos de la segunda etapa de información pública son consultivos, estos son: las audiencias a departamentos de la Generalitat, delegación de gobierno, entes locales y Administración del Estado; y las consideraciones a las corporaciones, asociaciones y particulares interesados en el desarrollo del territorio.</p> <p>En el informe de participación no se mencionan sugerencias realizadas en torno al tema de participación.</p> <p>En términos generales, la ciudadanía ha tenido acceso a todos los procedimientos informativos y dos consultivos, ya sean las entrevistas y las consideraciones.</p>
	<p>Extensión</p> <p>M</p> <p>9*/180</p> <p>9*/2855</p>	<p>No tenemos la información de las sugerencias presentadas por todos los actores sociales, porque no se entrega la información desglosada de la primera etapa de consulta pública.</p> <p>En la segunda etapa de la consulta pública se realizaron 9 sugerencias por parte de asociaciones.</p> <p>Según INDESCAT al año 2006 en el Ponent (Terres de Lleida) había un total de 2.855 asociaciones registradas, de las cuales 155 corresponden sólo al tema "ordenación del espacio, ecología y vivienda"</p>
	<p>Ámbito</p> <p>3 meses</p> <p>3 meses</p>	<p>El plan se ajusta a los plazos y fases del Decreto ley 152/2005, que establece que se abran periodos de información y consulta en la elaboración del proyecto, sobre un anteproyecto, y en la etapa de consolidación del proyecto, una vez integrada las sugerencias del primer periodo de consulta e información. En el anteproyecto se abren tres meses de consulta sobre el contenido del anteproyecto y tres meses sobre el contenido del proyecto aprobado inicialmente.</p>
	<p>Consecuencias</p>	<p>No se menciona en el informe de participación ninguno de los cambios producidos por las sugerencias recogidas durante la elaboración del plan. Además el plan fija como determinaciones normativa, directrices y sugerencias.</p>
<p>* Faltan los datos de la primera etapa de consulta pública.</p>		
<p>Fuente: Elaboración propia.</p>		

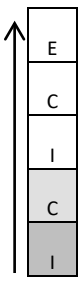
(7.2.7) FICHA TÉCNICA PLANES TERRITORIALES PARCIALES

Comunidad Autónoma	CATALUÑA	
Instrumento	Plan Territorial Parcial	
Carácter	Físico - vinculante	
Área funcional	Terres de l'Ebre	
Ámbito de actuación (comarcas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baix Ebre</li> <li>- Montsià</li> <li>- Ribera d' Ebre</li> <li>- Terra Alta</li> </ul>	
Aprobación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por acuerdo del Gobierno 130/2010, de 27 de julio. Publicado DOGC núm. 5696 de 19/08/2010.</li> <li>• Horizonte de 15 a 20 años.</li> </ul>	
Legislación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 23/1983, de 21 de noviembre (figuras de planeación)</li> <li>• Plan Territorial General de Cataluña aprobado por ley 1/1995, de 16 de marzo, que establece seis "ámbitos funcionales" para la formulación de Planes Territoriales Parciales. (articulación)</li> <li>• Ley 24/2001, del 31 de diciembre, que agrega el área funcional de l'Alt Pirineu i Aran.</li> <li>• Decreto 142/2005, del 12 de julio, que deroga Decreto 345/1995, de 28 de diciembre. (elaboración, tramitación y aprobación)</li> </ul>	
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno de la Generalitat. (formulación)</li> <li>• Secretaria de Planificación Territorial. (elaboración)</li> <li>• Programa de Planeamiento Territorial del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (elaboración)</li> </ul>	
Objetivo del plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualizar el Plan Territorial General. (nueva escala de ciudad, ámbito de gobierno y escala física)</li> <li>• Aportar referencias espaciales para alcanzar un desarrollo territorial racional y sostenible manteniendo como referencia la matriz biofísica, esto mediante quince criterios de ordenación que refuerzan el modelo policéntrico asimétrico con una mayor cohesión territorial orientando el crecimiento hacia el carácter compacto y continuo.</li> </ul>	
Estructura del plan	<p>Contenidos generales</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memoria</li> <li>2. Planos de ordenación en PDF</li> <li>3. Planos de ordenación georreferenciados</li> <li>4. Normas de ordenación del territorio y Directrices del paisaje</li> <li>5. Estudio económico y financiero</li> <li>6. Informe de sostenibilidad ambiental (ISA)</li> <li>7. Memoria ambiental</li> <li>8. <b>Informe de alegaciones</b></li> <li>9. Cartografía</li> </ol>	<p>Memoria</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>0. Preámbulo</li> <li>1. Las premisas del Programa de Planeamiento territorial</li> <li>2. El ámbito del plan</li> <li>3. El sistema de espacios abiertos</li> <li>4. El sistema de asentamientos</li> <li>5. El sistema de infraestructuras de movilidad y transporte</li> </ol>
Informe de participación*	<p>Informe de alegaciones</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informe sobre el proceso de información pública y participación del Proyecto de Plan aprobado inicialmente. (160 págs.)</li> <li>2. Anexo: escrito de los vecinos de l'Aldea i Deltebre.</li> </ol>	

\* No se incluye el informe de participación sobre el Anteproyecto del Plan , sólo algunos antecedentes en la introducción.



(7.2.7.1) FICHA TÉCNICA DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN Terres de l'Ebre																													
Normativa		Art 9 y 10 ley 142/2005.																											
ANTEPROYECTO	Período de consulta pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anteproyecto, desde el 17 de octubre del 2008 hasta el 17 de enero del 2009(3 meses, DOGC núm. 5237 – 16.10.2008)</li> </ul>																											
	Documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memoria</li> <li>Planos de ordenación</li> <li>Normas de ordenación del territorio</li> <li>Informe de sostenibilidad ambiental preliminar</li> </ul>																											
	Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Consulta de documentación en hora de oficina.</li> <li>✓ Consulta de documentación con concertación previa en consejos comarcales.</li> <li>✓ Envío de anteproyecto en formato digital (CD-Rom) a entes locales y principales instituciones, para que estén a disposición de ciudadanos y entidades interesadas.</li> <li>✓ Publicación de anteproyecto e informe medioambiental en página web del Departamento de Política Territorial.</li> <li>✓ Entrevista de los órganos directivos como del cuerpo técnico de la Secretaría para la Planificación Territorial del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat con los ayuntamientos y entidades que lo solicitaran.</li> <li>✓ Información al resto de los departamentos de la Generalitat mediante la Comisión de Política Territorial y al Consejo Rector del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebre.</li> </ul> <p>Complementarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 6 Sesiones presenciales de información sobre el contenido del documento con consejos de alcaldes y consejos comarcales y entidades que lo solicitaran.</li> <li>✓ 1 Sesión presencial de información sobre el contenido del documento de cara a la evaluación ambiental al Departamento de Medio Ambiente y Vivienda.</li> <li>✓ 1 Sesión informativa y de debate con la mesa política de seguimiento del plan territorial. (en el Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebre)</li> </ul>																											
	Personas físicas y jurídicas que han presentado sugerencias	Personas físicas o jurídicas 75																											
	Sugerencias sobre participación	No se menciona el tema de participación																											
PROYECTO APROBADO INICIALMENTE	Período de Información y audiencia pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proyecto e informe de sostenibilidad ambiental, desde el 4 de septiembre del 2009 hasta el 3 de noviembre del 2009(2 meses, DOGC núm. 5457 – 03.09.2009)</li> </ul>																											
	Documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memoria</li> <li>Planos de ordenación</li> <li>Normas de ordenación del territorio y directrices del Paisaje</li> <li>Informe económico y financiero</li> <li>Informe de sostenibilidad ambiental</li> <li>Informe sobre el proceso de información pública y participación institucional y ciudadana del anteproyecto del plan.</li> </ul>																											
	procedimientos	<p>Audiencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Audiencia a los departamentos de la Generalitat, entes locales del ámbito territorial del plan, a la administración del Estado, corporaciones, asociaciones, y entidades interesadas en el desarrollo del territorio, como también al Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebre.</li> </ul> <p>Información:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Consulta de documentación en hora de oficina.</li> <li>✓ Consulta de documentación con concertación previa en consejos comarcales.</li> <li>✓ Publicación del proyecto e informe medioambiental en página web del Departamento de Política Territorial (<a href="http://www.gencat.net.ptop">www.gencat.net.ptop</a>).</li> </ul>																											
	Personas físicas y jurídicas que han presentado alegaciones	<table border="0"> <tr> <td>Organismos de la Generalitat de Catalunya</td> <td>14</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Consejos comarcales</td> <td>4</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Administración central</td> <td>2</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Ayuntamientos</td> <td>32</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Cámaras y corporaciones similares</td> <td>2</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Partidos políticos</td> <td>9</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Particulares</td> <td>2.530</td> <td>(demandas 24)</td> </tr> <tr> <td>Asociaciones y entidades</td> <td>9</td> <td></td> </tr> <tr> <td><b>Total</b></td> <td><b>2.602</b></td> <td></td> </tr> </table>	Organismos de la Generalitat de Catalunya	14		Consejos comarcales	4		Administración central	2		Ayuntamientos	32		Cámaras y corporaciones similares	2		Partidos políticos	9		Particulares	2.530	(demandas 24)	Asociaciones y entidades	9		<b>Total</b>	<b>2.602</b>	
	Organismos de la Generalitat de Catalunya	14																											
	Consejos comarcales	4																											
Administración central	2																												
Ayuntamientos	32																												
Cámaras y corporaciones similares	2																												
Partidos políticos	9																												
Particulares	2.530	(demandas 24)																											
Asociaciones y entidades	9																												
<b>Total</b>	<b>2.602</b>																												
Sugerencias sobre participación	No se menciona el tema de participación																												

CRITERIOS EVALUACION	<p>Intensidad</p> 	<p>Seis procedimientos de los nueve implementados en las dos etapas de consulta pública son informativos, estos son: consulta de documento en oficina, consulta de documentos en consejos comarcales, envió de anteproyecto por correo, publicación de anteproyecto e informe medioambiental en página web, información a los departamentos de la Generalitat y sesiones presenciales sobre el contenido del documento.</p> <p>Dos de los ocho procedimientos implementados en la etapa del anteproyecto son consultivos, estos son: 1 sesión de información y debate con la mesa política de seguimiento del plan territorial (en el Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebre) y las audiencias a los departamentos de la Generalitat, entes locales, asociaciones, entre otro.</p> <p>En el informe de participación no se mencionan sugerencias realizadas en torno al tema de participación.</p> <p>En términos generales, la ciudadanía ha tenido acceso a todos los procedimientos informativos y un procedimiento consultivo, este último son las audiencias.</p>
	<p>Extensión</p> <p>M 9*/2677 9*/1179</p>	<p>No tenemos la información de las sugerencias presentadas por todos los actores sociales, porque no se entrega la información desglosada de la primera etapa de consulta pública.</p> <p>En la segunda etapa de la consulta pública se realizaron 9 sugerencias por parte de asociaciones. Según INDESCAT al año 2006 en Terres del Ebre había un total de 1.179 asociaciones registradas, de las cuales 86 corresponden sólo al tema "ordenación del espacio, ecología y vivienda"</p> <p>Es interesante en este caso en número de sugerencias presentadas por particulares 2.530 que se corresponden a 24 demandas, que han sido coordinadas mediante 4 modelos, que se adjuntan al informe.</p>
	<p>Ámbito</p> <p>3 meses 3 meses</p>	<p>El plan se ajusta a los plazos y fases del Decreto ley 152/2005, que establece que se abran periodos de información y consulta en la elaboración del proyecto, sobre un anteproyecto, y en la etapa de consolidación del proyecto, una vez integrada las sugerencias del primer periodo de consulta e información. En el anteproyecto se abren tres meses de consulta sobre el contenido del anteproyecto y tres meses sobre el contenido del proyecto aprobado inicialmente.</p>
	<p>Consecuencias</p>	<p>Se recogen las consideraciones respecto a los objetivos del plan, el sistema de espacios abiertos, el sistema de asentamientos, infraestructura de movilidad, normas de ordenación territorial informe de sostenibilidad ambiental, memoria y cartografía. Además el plan fija como determinaciones normativa, directrices y sugerencias.</p>
<p>Vecinos del Deltebre 2.300 escritos (4 modelos) Vecinos de Aldea 180 escritos (1 modelo) * Faltan los datos de la primera etapa de consulta pública.</p>		
<p>Fuente: Elaboración propia.</p>		

### 7.3 Resumen

Podemos decir que todos los Planes Territoriales Parciales cuentan con un informe de participación pública que se encuentra colgado en la web de la Generalitat de Cataluña, específicamente en el Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Sin embargo, la calidad de la información no es la misma en todos ellos.

Sólo tres Planes Territoriales incorporan información detallada tanto del anteproyecto como del proyecto aprobado inicialmente, estos son: Alt Pirineu i Aran, Camp de Tarragona y Metropolitano de Barcelona. Dos Planes Territoriales entregan información limitada del anteproyecto y más detallada del proyecto aprobado inicialmente, estos son: Comarques Centrals y Comarques Gironines. Finalmente, dos Planes Territoriales no entregan información sobre el anteproyecto y sí sobre el proyecto aprobado inicialmente, estos son: Ponent (Terres de Lleida) y Terres de L'Ebre.

Sobre las sugerencias en el ámbito de la participación, podemos decir que en términos generales son muy reducidas, por ejemplo en el PTMB de un total de 1032 sugerencias en las dos fases de participación sólo 19 se refieren al ámbito de la participación. Aun así, las pocas que se registran entregan información valiosa que veremos más adelante. Debemos decir que los planes que no entregan ninguna información sobre el anteproyecto además son los que no registran ninguna sugerencia sobre el ámbito de la participación, estos son: Ponent (Terres de Lleida) y Terres de L'Ebre.

Sobre la información de los procedimientos utilizados en las fases de información y consulta pública, dos de los cinco planes no entregan ninguna información, estos son: Comarques Centrals y Comarques Gironines. A pesar de ello la información de los otros cinco planes nos permite llegar a una idea global sobre la intensidad del proceso de participación.

Sobre el criterio de intensidad, como hemos dicho antes, se ha utilizado la escala de IAP2 denominada "Spectrum" para valorar la participación (ver figura 4.2). Podemos decir al respecto que todos los Planes Territoriales han utilizado procedimientos mayoritariamente informativos, entre los cuales se puede mencionar la consulta de documentos, el envío de documentos por correo, la publicación de documentos en la página web o en diarios, entre otros.

Sobre los procedimientos consultivos, ya sean entrevistas o sesiones de trabajo, podemos decir que estos tienden a focalizar la participación en ayuntamientos, entidades locales o los departamentos de la Generalitat. Por ello el recuento de procedimientos abiertos al resto de la ciudadanía es bajo, reflejándose en el nivel consultivo de los planes.

Se ha considerado planes que tienden<sup>341</sup> hacia el nivel consultivo los que han abierto uno o dos procedimientos de este tipo a la ciudadanía, esto son tres: Alt Pirineu i Aran, Ponent (Terres de Lleida) y Terres de L'Ebre. Se ha considerado planes que alcanzan el nivel consultivo los que han abierto más de dos procedimientos de este tipo a la ciudadanía, esto son: Camp de Tarragona y Plan Territorial Metropolitano de Barcelona. Además este último se ha considerado que tiende hacia un nivel superior de "involucramiento" por la cantidad de reuniones de trabajo realizadas, por el debate en algunas sesiones de trabajo y la extensión en el tiempo de las etapas de consulta e información pública. Ningún otro plan ha subido de este nivel de participación.

Sobre el criterio de extensión, podemos decir que al no existir un registro de los participantes independiente del registro de las personas que elaboraron sugerencias al plan, se ha debido utilizar este dato para estimar la participación. Respecto a ello podemos decir que todos los planes involucran agentes estatales, empresas, asociaciones y particulares. Por tanto se entiende que la base de la participación, siguiendo a Goma y Font (2001) es mixta, es decir, que incorpora la base personal y la base asociativa (ver tabla 4.6).

Sobre este mismo criterio, respecto a la representatividad, podemos decir que alrededor del 10% de las sugerencias son realizadas por asociaciones y que están representadas entre un 0.5 y un 4% aprox. de las asociaciones del territorio, siendo la representación más alta las asociaciones que participaron en el PTMB y la más baja las asociaciones que participaron en el Plan de las Comarques Gironines. Debemos precisar que no son datos exactos y que se ha debido utilizar datos indirectos, número de sugerencias, para obtener este criterio. Aun así estos nos permiten hacernos una idea global sobre el proceso de participación.

---

<sup>341</sup> Cuando decimos "tiende" es que no se ha llegado a alcanzar en su totalidad el nivel.

Sobre el criterio de ámbito, podemos decir que todos los planes abren los procesos de información y consulta pública en la fase de elaboración del anteproyecto, sobre una base mínima, y en la fase del proyecto aprobado inicialmente. Sobre la primera fase, podemos decir que todos los planes, salvo el de las Comarques Gironines, han entregado un plazo más extenso de lo que establece la ley, dos meses, siendo el PTMB el que dio más plazo con un total de seis meses. Sobre la segunda fase podemos decir que dos de los seis planes dieron como plazo en la consulta pública dos meses y otros dos planes dieron tres meses. Caso particular es el PTMB ya que comienza con un plazo de 45 días y luego se extiende a tres meses.

Podemos decir que cuatro de los siete planes han dado como media seis meses para los dos fases de información y consulta pública, estos son: Alt Pirineu i Aran, Camp de Tarragona, Ponent (Terres de Lleida) y Terres de L'Ebre. El plan de las Comarques Gironines es el que menos tiempo ha dado, con una media de cuatro meses y el PTMB es el que más tiempo ha dado con una media de diez meses. No podemos hablar del plan de las Comarques Centrals porque no aparece el dato en el informe de participación.

Finalmente, sobre el criterio de consecuencias, podemos decir que al ser planes de carácter físico- vinculantes todos tienen determinaciones del tipo: normativas, directrices y sugerencias. Ahora bien, concretamente en el informe de participación pública cuatro de los siete planes incorporan la información sobre los cambios que se realizan a los documentos después de las alegaciones, estos son: Alt Pirineu i Aran, Camp de Tarragona, PTMB y Terres de L'Ebre. Mención especial merece el informe del PTMB porque entrega con mucha claridad la información sobre las alegaciones y los cambios en el plan.

#### **7.4 Análisis criterios de evaluación**

Una vez llegados a este punto, ahora lo interesante es saber cómo podemos interpretar los resultados obtenidos en los cuatro criterios aplicados a distintos aspectos de la participación en los Planes Territoriales Parciales.

Sobre el criterio de intensidad, vamos a comenzar recordando las reflexiones de Arnstein sobre la participación en donde decía que “no a todo lo que se le llama “participación” constituye realmente participación pues no se traduce en una auténtica



redistribución del poder” (Díaz Aldret, 2017: pág. 349). Tampoco debemos olvidar que la participación ciudadana emerge como un instrumento para mejorar la gestión pública pero que debido a las exigencias de contexto poco a poco ha ido incorporando cuestiones asociadas a la acción colectiva y a distintas reivindicaciones de la sociedad civil.

Dicho esto, podemos mencionar que en el caso de los Planes Territoriales Parciales pareciera ser que la participación se ha quedado en la función de instrumentos para la mejora de la gestión pública pero sin haber integrado exigencias de contexto, ya que los niveles de participación son muy bajos. Debemos aclarar que no nos referimos a la extensión, que veremos más adelante, sino a la calidad de la participación que comporta distintos grados de distribución de poder, sobre todo en el proceso de toma de decisiones.

Si estuviéramos en el extremo opuesto, de mayor participación, nos encontraríamos con soluciones colaborativas en la resolución de grandes problemas. Pero el mecanismo de sugerencias implementado hace imposible pensar en ello, ya que cada demanda ha sido resuelta de manera individual en base a las posibilidades preestablecidas por los equipos técnicos. Por tanto, las sugerencias han funcionado como mecanismos de decisión unilaterales, ya que la resolución de ellas no se produce de forma colectiva, de hecho muchas de las respuestas aluden a limitaciones preestablecidas y que realmente delegan la decisión final al grupo de expertos.

Gran parte de los procedimientos empleados los podemos localizar en el nivel de información, respecto a esto Parés (2009) nos dice que la información realmente no es una práctica participativa, es más bien una prerrequisito para la participación. Por tanto, en este caso podríamos considerar como prácticas participativas el escaso número de procedimientos consultivos abiertos a la ciudadanía.

Con todo, nos encontramos ante un caso de participación de “baja intensidad” que tiende hacia lo consultivo, pero que mayoritariamente se ha quedado en un proceso informativo. Aunque debemos destacar la experiencia particular del PTMB que ha logrado una mayor implicación, tanto por el debate en algunas sesiones de trabajo, como por la extensión de los plazos y por el número de participantes. Según la escalera

de participación del IAP2 (Figura 4.2) la función del proceso de participación en los Planes Territoriales Parciales sería la siguiente:

- a) Informar: proveer al público de información balanceada y objetiva para ayudarlo a entender los problemas, alternativas, oportunidades y soluciones. Se asocia a la promesa de “lo mantendremos informado”.
- b) Consultar: obtener retroalimentación en el análisis de alternativas y decisiones. Se asocia a la promesa de “lo mantendremos informado, lo escucharemos, reconoceremos sus inquietudes y aspiraciones, y proveeremos de retroalimentación sobre cómo las aportaciones públicas influenciaron la decisión”.

Sobre el criterio de extensión, podemos decir que es interesante este punto porque de acuerdo a la experiencia de Gomà y Font (2001), en los últimos años, en los gobiernos locales españoles se han diversificado las prácticas participativas, incluyendo prácticas consultivas y prácticas deliberativas. Lo interesante es que las prácticas deliberativas utilizan bases de participación personal y mixta, estas últimas además de las bases personales incluye las bases asociativas (tabla 4.6).

Ahora bien, en el caso de los Planes Territoriales Parciales se produce una “paradoja” y es que a pesar de utilizar bases mixtas, en los siete planes, el proceso de participación no tiende hacia aspectos deliberativos como sucede con los planes estratégicos y las Agendas Locales 21, que son mucho más efectivos en términos de intensidad de la participación. Entonces cómo explicamos la participación tanto de los particulares como de las asociaciones, sólo mediante los objetivos de representación de grupos de interés y mediante la demanda de intereses individuales.

Sobre la extensión de la participación en cuanto a cantidad, podemos decir que algunos de los procedimientos utilizados buscan una mayor extensión, como las audiencias o las sesiones presenciales de información sobre el contenido del plan. Sin embargo, la representación respecto al número de sugerencias, al menos en las asociaciones, y al número de asociaciones del territorio es muy baja. Para finalizar este criterio, sólo agregar que en este punto no nos hemos podido referir a la convocatoria, si es “abierta” o “cerrada” porque no existe registro de ello en el informe de participación pública.

Sobre el criterio de ámbito, que se refiere a las fases y a la extensión de los períodos de participación, podemos decir que el decreto ley 142/2005 que regula la elaboración, tramitación y aprobación de los Planes Territoriales Parciales establece que se deben abrir dos procesos de información y consulta pública, uno en la elaboración del anteproyecto y uno en la elaboración del proyecto final. En el primer caso se establece un mínimo de dos meses y en el segundo caso un mínimo de un mes.

A pesar de que todos los planes entregaron más tiempo de el que se determina por ley, podemos decir que se siguen considerando períodos cortos en el caso de que se tratara de procesos más participativos, de hecho en un proceso deliberativo el tiempo es continuo. Ahora bien, en el marco de los procesos consultivos coincide con uno de los aspectos que los caracteriza (tabla 4.4).

Sobre las fases de la participación, un elemento que se considera rupturista en la elaboración de los Planes Territoriales Parciales fue el haber integrado la participación ciudadana desde las primeras fases de elaboración del plan. Sin embargo, debido a la baja intensidad de la participación este hecho pierde relevancia respecto a las expectativas que se generan y los resultados obtenidos.

Por otra parte, a pesar de que los Planes Territoriales Parciales se entienden como planes integrales, el hecho de que se haya focalizado el trabajo de elaboración en tres ámbitos concretos, ya sea en los sistemas de espacios abiertos, los sistemas asentamientos y la infraestructura de movilidad, sin mecanismos de verdadero diálogo y debate, orientó la participación hacia la defensa de intereses particulares.

En este caso estaríamos lejos de lo que Galiana y Vinuesa (2010) dicen sobre el ideario de las 3C, en donde la “definición del procedimiento sobre cómo se va a decidir el futuro del territorio se constituye en el componente decisivo de la formulación del nuevo orden territorial.” (pág. 40). Podríamos decir que los Planes Territoriales Parciales lograron el aspecto de Coordinación, pero se queda lejos de la Concertación y la Cooperación.

En definitiva, a pesar de que la integración de la participación ciudadana se hizo desde las primeras etapas del plan, rompiendo con la rigidez tradicional de los planes territoriales, no se logró romper “el techo de cristal” que limita las prácticas de participación en el ámbito de las políticas públicas.

Sobre el criterio de consecuencia, podemos decir que es el único aspecto positivo para la participación ya que los planes son de carácter vinculante y por tanto de su elaboración emergen determinaciones de tipo normativa, directrices y sugerencias. También ha sido positivo para la participación el hecho de que todas las sugerencias, independiente de si se integran o no al plan definitivo, se hayan respondido cuidando de que las respuestas llegaran a quienes las elaboraron.

Ahora bien, en un primer momento podríamos decir que existe coherencia entre la atención de demandas y la respuesta a ellas en el marco del proceso de elaboración de sugerencias. Sin embargo, el problema se presenta respecto a las expectativas de la participación de quienes acuden con demandas que no sólo son indicaciones concretas sobre el uso del suelo, por ejemplo, sino que buscan participar en la construcción del “futuro del territorio” y es en este punto donde los Planes Territoriales Parciales no aportaron a la ciudadanía el espacio adecuado para ello.

Por tanto, se podría dar la paradoja que de una persona sienta que sus demandas han sido atendidas, pero que la planeación del territorio en su conjunto no responde a sus expectativas sobre la calidad de vida que busca tener. Es aquí donde la participación de asociaciones ecologistas o naturalistas cumplen una función crucial porque aportan esta visión más allá de los intereses particulares.

Para finalizar, sólo agregar que entendemos que la participación en los planes territoriales de tipo vinculante debiera ser un elemento estratégico en cuanto estos planes son los únicos que permiten establecer límites concretos a las acciones en el territorio. Por ello optar por bajar la intensidad de la participación para hacer viable su aprobación en un corto plazo quizás haya sido una decisión errada respecto a los recursos movilizados y la oportunidad para marcar un nuevo camino en la planificación.



## **CAPÍTULO VIII: Reflexiones finales a modo de conclusión**

---

8.1 Reflexiones sobre los resultados de los ejercicios metodológicos realizados

8.2 Reflexiones sobre los elementos democráticos en la elaboración de los Planes Territoriales Parciales de Cataluña: una cuestión de gobernanza

8.3 Reflexiones finales



## **CAPÍTULO VIII: Reflexiones finales a modo de conclusión.**

### **8.1 Reflexiones sobre los resultados de los ejercicios metodológicos realizados**

1. Primero que todo podemos decir que mediante los dos ejercicios metodológicos realizados hemos llegado a dos perfiles concretos de participación que tanto en la práctica como en la teoría se entienden casi opuestos. Por una parte, nos encontramos con la participación que practican y demandan las personas que participaron del movimiento social 15M y que tiende hacia la integración de aspectos deliberativos. Y, por otra parte, nos encontramos con la participación a la que pudieron acceder quienes fueron convocados al proceso de elaboración de los Planes Territoriales Parciales y que tiende hacia aspectos consultivos.

2. Sobre la participación en el movimiento social 15M podemos decir que muchos de los elementos democráticos mencionados contienen raíces históricas profundas que han retornado a la modernidad en forma de teoría mediante el republicanismo y el deliberalismo. Sin embargo, la práctica nos lleva a localizar dichos elementos en el contexto inmediato de las personas, por tanto, también podemos entender que estos elementos siempre han existido y que en ciertos momentos de la historia los mecanismos democráticos permiten un mayor acercamiento a ellos. Entre los elementos democráticos más relevantes podemos mencionar el uso del espacio público, el diálogo, el debate, el aprendizaje, lo colectivo y la política como práctica en lo cotidiano.

3. Sobre la participación en la elaboración de los Planes Territoriales Parciales, podemos decir que existe una larga discusión sobre los objetivos de la participación en políticas públicas. No debemos olvidar que en estos casos se entiende la participación ciudadana como la herramienta que puede utilizar la ciudadanía para acceder a las decisiones en esta esfera. En este sentido, el carácter de la participación viene asignado desde el ámbito de la política que se quiera desarrollar, esta puede estar orientada hacia un diseño más democrático que busca integrar en las decisiones a todos quienes tengan derecho a participar o puede estar orientada hacia un diseño más racional que busca el uso eficiente y eficaz de las políticas públicas.

4. Si buscamos un diseño más democrático de la participación, entonces las prácticas que se implementen van a tender hacia el uso de la democracia directa y hacia la distribución del poder en cada etapa de la toma de decisiones, llegando a la solución



colaborativa de los grandes problemas comunes de una sociedad. Es en este diseño es donde se han ido incorporando prácticas deliberativas que permiten desarrollar en el proceso de participación el diálogo, el debate, la concertación y la cooperación.

5. Si buscamos un diseño más racional de la participación entonces las prácticas son mucho más restringidas con políticas públicas cerradas y con una participación indirecta. En este caso se pueden mencionar todas las prácticas informativas que se mencionan como participación pero que no permiten la incidencia efectiva de las personas en las decisiones públicas. Estas prácticas habitualmente funcionan para mejorar la distribución de prestaciones o de servicios públicos.

6. También podemos decir que producto de esta constante discusión sobre lo que es la verdadera participación se ha ido consolidando la idea de que existen distintos grados de participación y que esta se encuentra formada por diferentes dimensiones atendiendo a los objetivos que se persiguen. Cada una de estas dimensiones se puede reflejar en un criterio de evaluación, como por ejemplo los criterios de representatividad o los criterios de extensión que nos mencionan Díaz Aldret (2017) y Font y Blanco (2001). Los autores nos mencionan que los criterios perseguidos deben ser coherentes a las prácticas de participación implementadas.

7. Sobre los criterios de evaluación, sin lugar a dudas, uno de los más importantes para conocer el perfil de la participación es el de “intensidad” o “profundidad” que propone Arnstein en 1969. A partir de esta propuesta surgen una serie de experiencias que nos permiten conocer el verdadero grado de participación implementado en procesos participativos, sobre todo en el ámbito de las políticas públicas, que pueden tender hacia el desarrollo de procesos consultivos o procesos de involucramiento. En este sentido el mismo Arnstein menciona que la participación se puede convertir en una “práctica irrelevantes” si es de baja intensidad, así mismo Parés (2009) nos menciona que la información es un prerrequisito de la participación y no una práctica participativa.

8. Si un proceso es consultivo su objetivo será el de producir decisiones informadas, validar opciones seleccionadas previamente o priorizar opciones también seleccionadas previamente. En este caso la participación es de bajo impacto, rígida, se integra después de la primera etapa, la convocatoria es más cerrada (hacia grupos de interés) con períodos cortos de participación. Algunos ejemplos son las comisiones o comités, las

encuestas de opinión, las audiencias públicas y peticiones y los desplegados o cartas. (Díaz Aldret, 2017)

9. Si un proceso es de involucramiento su objetivo será facilitar el aprendizaje, la resolución de conflictos (procesos de negociación), recoger perspectivas innovadoras, retroalimentación y establecimiento de compromisos a largo plazo. En este caso la participación es de alto impacto, flexible, se integra desde la primera etapa en la definición de la perspectiva del problema, la convocatoria es extensa y requiere más tiempo. Algunos ejemplos son las encuestas deliberativas, los foros temáticos, los jurados ciudadanos y los núcleos de intervención participativa. Es en este proceso donde Díaz Aldret localiza la gobernanza (imagen 4.4), que retomaremos más adelante.

10. Volviendo a las experiencias aquí desarrolladas, de acuerdo a los resultados obtenidos en los dos ejercicios metodológicos, podemos decir que la participación que demandan las personas que participaron en el movimiento social 15M se dirige hacia el establecimiento de prácticas más democráticas que incluyan procesos de involucramiento a partir del diálogo, la toma de decisiones y la cogestión. Por el contrario, en el lado opuesto podemos localizar las prácticas de participación establecidas en el proceso de elaboración de los Planes Territoriales Parciales, ya que ellas se caracterizaron por utilizar procedimientos informativos, que a veces tienden hacia la consulta, y que busca que las personas tomen decisiones informadas de alternativas elaboradas con anterioridad.

11. A partir de lo anterior podemos deducir que en la elaboración de los Planes Territoriales Parciales se produjeron dos paradojas. La primera se refiere al carácter “integrador” de la planificación, en este caso podemos decir que aunque se pueda entender como uno de los sellos en la elaboración de estos planes, no logra conectar con la perspectiva dada al territorio en los procesos de participación ciudadana implementados para su elaboración. Y, la segunda paradoja se refiere al contexto de elaboración de los planes, en donde entendemos existe una “nueva cultura política” que demanda una participación más profunda en el ámbito de las políticas públicas, en contraposición a los resultados débiles de la participación que se producen en el proceso de elaboración de los planes.

12. Sobre la primera paradoja podemos decir que a pesar de que los planes se han caracterizado por incluir esta nueva visión integral de la planeación en el territorio, como la descrita por Farinós (2014), no ha pasado lo mismo con los objetivos de quienes fueron invitados a participar. En este sentido entendemos que en el proceso de participación no se ha trabajado con una visión conjunta del territorio cuyos objetivos sean el bien común, a pesar de las demandas descritas en las sugerencias específicas del ámbito de participación.

14. Sobre la segunda paradoja podemos decir que tanto el movimiento social 15M como las experiencias de participación deliberativa en los gobiernos locales españoles contribuyen a la formación de una “ciudadanía activa”, que no sólo refleja la participación mejorada en el ámbito de la ordenación del territorio (Zoido 2007) (Manero, 2010), sino que además conecta la participación institucionalizada del ámbito de la ordenación con los elementos democráticos que pertenecen al contexto más próximo de las personas, que Habermas (2005) denomina componentes republicanos de la comunidad prepolítica de los individuos. En este sentido desde este punto podemos extender nuestra visión de participación hacia “el sujeto participativo” de Rubio Carracedo (2007), la “vigorosa cultura cívica” de la democracia deliberativa (Horrach, 2009) y el “civismo nómada” de Salazar (1998).

15. Ahora bien, siempre podemos retornar a la discusión de los objetivos de la participación en las políticas públicas y defender que en el caso de la elaboración de los Planes Territoriales Parciales no era necesario implementar un proceso de participación ciudadana más profundo. Sin embargo, en el marco de la evolución de la política pública, y sobre todo en la política territorial, pareciera ser que la discusión sobre la necesidad de que en la planeación intervengan todos los actores del territorio ya es un tema zanjado. Sin embargo, se podría considerar que algunos autores son más tibios a la hora de incorporar la participación ciudadana, como sucede con Gómez Orea (2013) o Galiana y Vinuesa (2010), y otros son más intensos como Farinós (2005, 2007, 2014, 2105), Manero (2010), Romero (2005) y Zoido (2007).

16. Ahora bien la pregunta que nos queda por realizar es ¿cuál es el grado de participación ciudadana adecuado en los procesos de planeación? Para ello debemos repasar cuáles han sido históricamente las limitaciones de la ordenación del territorio. Se ha mencionado a lo largo del marco teórico de esta investigación que la ordenación

del territorio ha tenido que vencer dos grandes dificultades que en la práctica han generado una serie de resistencias, la primera se refiere a la rigidez de la planeación y la segunda se refiere a la escala de la planeación.

17. Sobre la rigidez de la planeación, en el año 2005 Benabent nos decía que la situación en España no era muy alentadora, ya que los modos de participación pública seguían anclados en los modelos que se establecían en la legislación urbanística. Sumado a lo anterior, podemos destacar la complejidad de los temas y la complejidad de los procesos de toma de decisiones como otro conjunto de elementos que generan resistencia a la hora de flexibilizar la planeación e incorporar una mayor participación de todos los actores en todas las etapas del plan. Sin embargo, la experiencia con la planificación sostenible nos lleva a pensar que la complejidad de los temas, así como la complejidad de los mecanismos de toma de decisiones se puede soslayar mediante una efectiva planeación.

18. Respecto a la escala de la ordenación del territorio, podemos decir que el hecho de que sea una escala intermedia no se puede localizar en un espacio concreto, como sí sucede con la escala local, en donde los actores y las instituciones se reconocen más fácilmente (Farinós, 2014). En este sentido la ordenación del territorio se mueve en un espacio que es ajeno a las personas y que sólo se relaciona a la participación de ellas, según Hildenbrand (2002), mediante la defensa de algunos aspectos de la calidad ambiental o a cuestiones urbanísticas. Ahora bien, según Manero (2010) actualmente existen muchos más temas que se relacionan a la ordenación del territorio, como el planeamiento urbanístico, la defensa y valorización del patrimonio, la planificación estratégica, la calidad ambiental, los paisajes protegidos, la inclusión social y de género y los presupuestos participativos. Sin embargo, la ordenación del territorio como tema central sigue siendo ajeno a las personas.

19. Pero la escala no sólo afecta al reconocimiento de la ordenación del territorio como práctica por quienes habitan un territorio, sino que también afecta al reconocimiento de la ordenación del territorio como política que permite coordinar todas las acciones de carácter espacial que orienten los objetivos de desarrollo de un determinado territorio. En este sentido han sido muchos los esfuerzos por lograr este reconocimiento mediante toda una batería de normativas que busca respaldar esta tarea. Sin embargo, ante la ausencia de “cultura territorial” en ciertos momentos la misma ordenación del territorio

tiende a ser una práctica irrelevante, por la presencia de aspectos negativos como la “disonancia” descrita por Manero y Molina (2014) que se produce durante la crisis económica en España.

20. Sin embargo, para Manero (2010) y Zoido (2007) sigue siendo la “cultura territorial” la que permite corregir las limitaciones de la ordenación del territorio. En este sentido ellos siguen insistiendo en la necesidad de mejorar la “gobernanza” y estimular la “ciudadanía activa”. En este sentido retomamos la interpretación de la “gobernanza territorial” que según Farinós (2008) es la “emergencia y puesta en práctica de formas de participación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos) respaldada por la multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en la consecución.” (pág.14)

21. Entendemos que la insistencia en este punto es debido a las experiencias exitosas de planeación que contienen “buenas prácticas en la ordenación y gobierno del territorio” (Manero, 2010: pág. 51), estas las podemos localizar en el ámbito de la planificación sostenible donde se han establecido “directrices decisionales” y “directrices de gestión” que han mejorado la intervención de la participación ciudadana, la cooperación multinivel y los niveles de exigencia y efectividad de las intervenciones en el territorio. Destacando en este caso la construcción de las Agendas 21, los Planes estratégicos y los foros ciudadanos.

22. Para terminar, sólo nos queda decir que la “nueva cultura política” sigue siendo fundamental para mejorar la gobernanza en el territorio, en este sentido la “repolitización de la sociedad” que hemos visto mediante los movimientos sociales que se produjeron durante la crisis económica se transforman en una nueva oportunidad para mejorar el gobierno del territorio, incorporando ahora los valores democráticos y de participación ciudadana. (Farinós, 2104) Ahora bien, sigue siendo imprescindible en esta tarea que los gobiernos contribuyan con un adecuado marco regulador y con la gestión de la información que permita reorientar la “nueva cultura territorial” hacia objetivos comunes.

## **8.2 Reflexiones sobre los elementos democráticos en la elaboración de los Planes Territoriales Parciales de Cataluña: una cuestión de gobernanza.**

Farinós (2014) menciona que en el marco de la renovación conceptual de la Ordenación del Territorio, al menos en el ámbito de la Geografía, emerge un nuevo carácter “integrador” que permite que pasemos desde una visión clásica de la ordenación que podemos resumir en el “control de los usos del suelo a una escala intermedia” a una nueva visión renovada que plantea aprovechar el potencial territorial “mediante un adecuado marco de relaciones entre economía y naturaleza (...) entre éstas y la planificación de los usos del suelo” (pág. 31).

Dicho lo anterior, podemos decir que en el caso de los Planes Territoriales Parciales de Cataluña efectivamente este carácter integrador se ha plasmado en el anclaje de los tres ámbitos con los cuales se ha trabajado, que se entiende son fundamentales para el desarrollo del territorio, ya sean el sistema de espacios abiertos, el sistema de asentamientos y la infraestructura de movilidad. Todo bajo la visión de territorios multinodales, con ciudades compactas, social y económicamente cohesionados.

Ahora bien, una vez revisado de forma general el contenido de las sugerencias elaboradas por quienes participaron en la elaboración del anteproyecto y del proyecto definitivo de los planes, podemos decir que este “carácter integrador” si bien ha sido uno de los aspectos que ha caracterizado a los planes territoriales, no ha logrado instalarse en las demandas y menos en la discusión de los agentes no gubernamentales que fueron invitados a participar, ya que la gran mayoría de las sugerencias que se han registrado representan demandas particulares de grupos de interés y demandas individuales.

Sin embargo, cuando leemos las sugerencias concretas sobre el tema de la participación en el proceso de elaboración de los planes, descubrimos una cara opuesta a la realidad anterior. En estas sugerencias se menciona la necesidad de un debate político y social sobre el futuro del territorio, de una discusión amplia y profunda, de diálogo, de consenso, de expertos que asesoren sobre la discusión de propuestas y de la incorporación de mecanismos de decisión en el proceso de elaboración de los planes.

A pesar de que éstas sugerencias que se elaboran en el ámbito específico de la participación de los planes representan una mínima parte del total de sugerencias

realizadas. El hecho de que estas se agruparan en torno a la idea de la necesidad de prácticas participativas más deliberativa y no a otros temas, podríamos decir menos trascendentales, y coincidiendo con las demandas del movimiento social 15M, nos lleva a pensar en los conceptos de “nueva cultura política” y “cultura territorial” de la que nos hablan Farinós (2005), Zoido (2007) y Manero (2010).

En el ámbito concreto de la ordenación del territorio, según Manero (2010) la evolución de la política territorial de los últimos años ha permitido que esta se adapte a las demandas particulares de los territorios. Como consecuencia, la toma de decisiones se ajustaría a los “condicionamientos del momento en que se aplican, a las demandas de la sociedad y a la racionalización (...) en el empleo de recursos”. (pág. 48) contribuyendo al enriquecimiento y maduración de una “cultura territorial”.

La “cultura territorial” emerge en el marco de la territorialización del debate público, donde confluyen cuatro situaciones que facilitan su formación, que Manero (2010) describe como “marco funcional estratégico”. Estas cuatro situaciones son: primero, los cambios en la estructura organizativa de la administración pública junto a la importancia asignada a la gobernanza; segundo, la disputa en cuestiones medioambientales relacionadas a la ordenación y gestión del territorio; tercero, en el marco una “nueva cultura política”, la construcción de una “ciudadanía activa” cuyos vínculos se han visto reforzados con los dos anteriores, aportando a la formación de “territorios socialmente responsables”; y cuarto, la evaluación del impacto de las políticas orientada por la creciente relevancia de los principios de rigor, eficacia y control. (2010: pág. 49-50)

De lo anterior deducimos, que tanto la “gobernanza” como la “ciudadanía activa” permiten conectar los aportes de la “nueva cultura política” a las cuestiones públicas. En este sentido la “gobernanza” sería “la emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes externos (hasta ahora) a la arena política.” (Farinós, 2008: pág. 12) En el Libro Blanco de la Comisión Europea se define la gobernanza como “la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales, como instrumentos de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva.” (C.E, 2001)

Ahora bien, sobre “la nueva cultura política” podemos decir que efectivamente forma parte del contexto de elaboración de los planes, por dos cosas, primero, que aunque el movimiento social se produjo un año después de haber terminado los planes territoriales, las prácticas participativas que las personas entrevistadas mencionaban en sus relatos sí coinciden en el tiempo con la elaboración de estos, y segundo, que existe constancia de que en los municipios españoles también se vienen integrando experiencias de participación más profunda, que incluye mecanismos deliberativos, con anterioridad a la elaboración de los planes.

En el primer caso, entendemos que el movimiento social como proceso se fue construyendo en el tiempo hasta llegar a la ocupación de las plazas, que en este proceso de construcción se fueron desarrollando experiencias como las de cultura libre, de Propongo, de Procomún o N-1, por mencionar algunas. Todas ellas comparten el haber integrado en la práctica los elementos democráticos relevantes que los mismos entrevistados mencionaron en sus relatos. Además estas prácticas se fueron acoplado al uso de nuevas tecnologías que permitieron mantener la coherencia entre los elementos democráticos allí mencionados y las prácticas de participación, como fueron la extensión de la participación, la horizontalidad o la inclusividad.

En el segundo caso, nos referimos a las experiencias de los municipios españoles descritas por Gomà y Font en el año 2001. Según los autores estas experiencias buscan diversificar las prácticas de participación que históricamente se han implementado en los gobiernos locales desde una perspectiva consultiva, incorporando mecanismos de tipo deliberativos que tienen como base la argumentación, la discusión, el diálogo y la decisión. Entre las más utilizadas los autores mencionan los jurados ciudadanos, los paneles ciudadanos, los presupuestos participativos y las encuestas deliberativas. (Joan Font y Gomà, 2001)

Por tanto, entendemos que en el contexto de elaboración de los planes territoriales efectivamente existe una práctica que busca mejorar la participación de las personas en asuntos que tienen que ver con la vida en común. En este mismo sentido, entendemos que cuando las personas demandan una participación más deliberativa en las sugerencias de los planes territoriales es porque quieren integrar elementos de su contexto a los canales de participación institucional. También podríamos entender que



las personas que demandan incorporar dichos elementos democráticos a los procesos de participación forman parte de la denominada “ciudadanía activa”.

Pero ¿qué pasa con la gobernanza? Sobre ésta podemos decir que se ha ido reinventado en los últimos años y que actualmente en el ámbito de las políticas públicas refleja más aquellos cambios que se producen respecto a las formas tradicionales de gobierno, que las propias formas de gobierno, como era en un principio. (Farinós, 2005) En este sentido la “gobernanza territorial” no sólo se reduciría a la aplicación de los principios de “buena gobernanza”, ya sean estos — responsabilidad, coordinación, cooperación, coherencia e información y apertura — en distintos niveles, sino a un “proceso de carácter específico” que recoge las dinámicas del territorio.<sup>342</sup>

En este nuevo camino la “gobernanza territorial” sería interpretada como “la emergencia y puesta en práctica de formas de participación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos) respaldada por la multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en la consecución.” (Farinós, 2008: pág.14) que busca acordar “una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores concernidos”. (ibíd.)

Para ello se deben cumplir tres propósitos, estos son: “formalizar un consenso organizacional que involucre al sector privado con el objetivo de definir objetivos y funciones comunes para el desarrollo económico regional, lograr un acuerdo sobre las contribuciones que corresponde a cada uno de los socios para conseguir los objetivos previamente definidos, o ponerse de acuerdo en una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores involucrados.” (Farinós, 2005: pág. 225)

Esta última justamente ha sido una de las demandas que se menciona en las sugerencias de participación de los Planes Territoriales Parciales. Por tanto, entendemos que nos encontramos ante una paradoja entre el contexto de demanda por una participación más profunda y el resultado débil de los procesos participativos. Sin embargo, podemos decir que esta paradoja no es un tema nuevo en el contexto de la evolución de las políticas públicas en España.

---

<sup>342</sup> El autor menciona la experiencia con el proyecto ESPON.

Más de diez años han pasado desde que Romero (2005) nos describiera los elementos que componen el “nuevo gobierno del territorio”, relacionado a esta necesidad de una mayor horizontalidad, a la construcción de consensos, a la creación de espacios de negociación y participación, entre otros. De hecho el autor describe experiencias en el ámbito de la ordenación del territorio relacionadas a la elaboración de las Agendas 21, los Planes estratégicos o los foros ciudadanos.

En estas experiencias ha sido interesante ver como el problema de la escala territorial, una de las limitaciones propia de la ordenación del territorio, se ha resuelto mediante formas “imaginativas de cooperación vertical y horizontal, formal e informal” (Romero, 2005, pág. 63), en donde un buen gobierno del territorio lograba decisiones participadas sobre visiones “más integradas, más holísticas o sistémicas.” (Ibíd.)

Sin embargo, en el mismo texto, Romero (2005) nos dice que todas estas nuevas concepciones no avanzan al mismo ritmo, y especialmente en España “esta nueva generación de políticas públicas encuentra mayores dificultades”. (Pág. 64) Luego, en el año 2008, el mismo autor dice que “el Estado español presenta un importante problema en el terreno de la coordinación y la cooperación, tanto vertical como horizontal, sea este de carácter formal o informal.” (Farinós, 2014: pág. 25).

Pero no sólo Romero da cuenta de esta dificultad, Hildenbrand en el año 2006 también realiza un balance crítico de lo que él denominaba la “inoperancia de la interfaz regional – local como problema clave de la ordenación del territorio en España.” (pág.1). En este caso el autor expone que en España no existe una relación efectiva entre las escalas locales y las regionales, mencionando como principal causa, no la única, el rechazo de los municipios a ser regulados por un plan de ordenación del territorio.

En definitiva ¿qué podemos concluir? que a pesar de los avances en la discusión teórica o académica sobre la importancia de la gobernanza en la ordenación del territorio, en la práctica sigue sin poder consolidarse. Ahora bien ¿qué falta para ello? Para Hildenbrand (2006) sería necesario integrar la cultura política participativa, el capital social, la aplicación de instrumentos innovadores y la coordinación, cooperación y concertación intergubernamental. Para Romero (2005) es necesario incorporar la horizontalidad, el consenso y los espacios de negociación, es decir, los elementos del “nuevo gobierno del territorio”. Y para Farinós es necesario incorporar un nuevo sentido de la participación,

que él denomina “participación – cooperación” que también nos lleve a este nuevo gobierno del territorio.

En las posibles respuestas a la pregunta anterior quizás la más interesante, a nuestro juicio, sea la propuesta de Farinós (2014) sobre cómo el contexto de crisis y movilización social nos devela una “repolitización de la sociedad” y con ello la “reclamación de unas mejores prácticas democráticas” siendo estas las posibles bases de una “nueva gobernanza territorial que se asienta sobre los valores democráticos y de participación ciudadana.” (pág. 31).

Farinós (2014) menciona que cuando se conecta la gobernanza territorial con los valores democráticos y de participación ciudadana vuelve a conectar con los postulados de gobernanza planteados por Joan Prats, en donde los gobiernos tienen un papel protagónico a la hora de dar “claridad en materia de responsabilidades y en la solución de conflictos”. De esta forma los gobiernos “pueden contribuir a ello mediante un adecuado marco regulador y gestión de la información, y pueden constituirse en referente de apertura y participación, convirtiéndose en un buen ejemplo en su propia gestión” (Farinós 2014: pág. 32).

Entonces, lo que finalmente Farinós propone es que la “gobernanza territorial” sea “gobernanza democrática” involucrando a todos los actores más allá de quienes representan intereses particulares o hegemónicos. (Ibíd.) Ahora bien, para conseguir esta “nueva gobernanza territorial” democrática Farinós menciona que los gobiernos deben “reinterpretar su función, tratando de recuperar la originaria: velar por la *res pública* y el interés general; la *politeia* aristotélica (...) ciudadanía con capacidad para la defensa de valores e intereses individuales y colectivos (la *areté* cívica)” (Ibíd.)

Con todo, lo que Farinós ha hecho es retornar los principios democráticos a la gobernanza en el ámbito de la ordenación del territorio, en un intento por acercar las prácticas de participación al contexto de cambio social vivido en los últimos años. Como consecuencia, se espera que en el marco de esta nueva gobernanza territorial democrática se produzca una revalorización del territorio en donde se incorporen los componentes del capital territorial (económico, natural y social) y donde la “nueva cultura territorial” se oriente hacia lo común o la generalidad.

Para que esto suceda Farinós (2014) nos propone implementar una “planificación territorial estratégica” que incorpore los siguientes aspectos: el capital social, la participación y el partenariado, en una escala local donde todos los actores e instituciones se “reconocen más fácilmente”. Concretamente para mejorar la participación pública, el autor asocia la gobernanza al desarrollo de una “democracia deliberativa eficiente que conduzca a una gobernabilidad real, a un verdadero estado de derecho, donde la transparencia y la rendición/dación de cuentas a los usuarios (...) pasen a ser principios elementales e ineludibles.” (pág. 8)

En resumen, pareciera ser que la solución a la paradoja entre la demanda de participación deliberativa y la baja participación pública se encuentra en los gobiernos locales. Ellos cuentan con la escala adecuada para implementar una nueva forma de planificación territorial de carácter estratégico, que dé paso a la unión entre planificación vinculante con acciones estratégicas, que facilite la incorporación en el proceso de planeación de las dinámicas propias del territorio, y que reconsidere la importancia del capital territorial, económico, social y cultural.

### **8.3 Reflexiones finales**

Una vez que hemos llegado al final de este trabajo, son muchas las reflexiones que nos surgen respecto al largo proceso de investigación realizado. Primero que todo decir que aunque podríamos haber obviado el recorrido histórico del concepto de ciudadanía, se nos hacía imprescindible conocer cómo se iba construyendo a lo largo de la historia para llegar a entender lo que conocemos al día de hoy como ciudadano/a y participación ciudadana.

En efecto ha sido interesante comprobar, a lo largo de todo este recorrido histórico, que a pesar de que el concepto de ciudadanía se acepta como un concepto cambiante, en el sentido democrático más estricto mantiene una relación de elementos que han logrado subsistir dos mil años de historia. Entonces la pregunta que nos surge es ¿por qué es tan difícil integrar estos elementos democráticos en la participación ciudadana?

La cuestión de fondo es aceptar que la ciudadanía sigue siendo un elemento estratégico para gobernar, ya sea en el tiempo de los griegos con sus democracias esclavistas o en el tiempo de las monarquías con la gobernabilidad estratégica de Maquiavelo o en nuestros

días con los gobiernos liberales. Todos ellos comparten el mismo interés por la ciudadanía en circunstancias adversas para sus gobernados.

Las ideas de Maquiavelo sobre ciudadanos enemigos del principado que requieren ser gobernados mediante un pacto de obediencia basado en el miedo, son las que ayudaron a formar en nuestros días al ciudadano liberal. Este ciudadano que según Habermas es funcional para quien gobierna y que busca en el Estado la mediación para representar sus intereses individuales, es el que encontramos en esta relación de utilidad que permite mejorar la gobernabilidad y asegurar los derechos individuales.

Sin embargo, en contraposición a este ciudadano liberal nos encontramos con el ciudadano republicano que emerge de la concepción rousseana y aristotélica del hombre. En este sentido es un ciudadano más participativo, que establece una relación de cooperación con lo público, predominando en sus fines la voluntad general ante los intereses individuales.

A partir de lo anterior podemos entender esta permanente dialéctica en la que se mueve la ciudadanía, pasando desde una “ciudadanía activa” a una “ciudadanía pasiva” o desde una participación con “diseño democrático” a una con “diseño racional” o desde prácticas de participación “consultivas” a prácticas de participación “deliberativas”. Por ello, para nuestra investigación ha sido fundamental anclar todo este conocimiento a dos experiencias concretas de participación, que en un principio no se vislumbraban tan distintas, pero que finalmente han terminado siendo dos ejemplos opuestos de participación.

Sobre la experiencia analítica del movimiento social 15M, podemos decir que al analizar los elementos democráticos que las personas mencionaban en sus relatos, hemos descubierto las profundas raíces históricas de la participación que ahí se demandaba, esta conexión se puede interpretar de diversas formas, ya sea como un aprendizaje que proviene del contexto social de las personas entrevistadas, como un aprendizaje que proviene del mismo movimiento o como la expresión de los elementos de la comunidad, incluso podríamos llegar a pensar que la comunidad pre política de la que hablaba Habermas se había trasladado a vivir a las plazas.

Seguramente todos los aprendizajes intervienen en estos relatos sobre participación, ahora con el análisis de contenido hemos podido comprobar que el movimiento social es

uno de los referentes más fuertes para las prácticas participativas más democráticas y que muchas de las experiencias de participación que incluyen prácticas deliberativas vienen del contexto activista de las personas entrevistadas, con anterioridad al movimiento social. En este sentido, entendemos que la movilización social logro unificar muchas demandas y prácticas con un discurso inclusivo que permitió que en un sólo lugar se conectaran distintos niveles de sabiduría respecto a la sociedad y sobre todo respecto al funcionamiento de la democracia.

La participación en el movimiento social es más que una participación de “calle”, ha sido, entre muchas cosas, una demostración de cuál es la participación que demanda una parte de la sociedad, ha logrado representar en el espacio público todos aquellos elementos importantes para una verdadera participación. Es aquí donde hemos podido localizar “el lado bueno de la ciudadanía”, la “ciudadanía activa” de Habermas, el “sujeto participativo” de Rubio Carracedo, el “civismo nómada” de Salazar o la “vigorosa cultura cívica” de la democracia deliberativa.

Ahora bien, también ha sido interesante descubrir en el análisis de contenido, que a pesar de que muchos de los elementos democráticos estaban asociados al contexto de movimientos social, también estaban asociados al contexto activista de las personas entrevistadas. Como consecuencia, podemos decir que efectivamente en el contexto social de los últimos años se vienen desarrollando experiencias deliberativas, como las experiencias descritas por quienes participaron en el movimiento social 15M en plataformas virtuales, o como las experiencias descritas por Gomà y Font en los gobiernos locales.

Sobre la experiencia de evaluación de la participación en los Planes Territoriales Parciales de Cataluña, podemos decir que no son los esperados, sobre todo porque las referencias revisadas antes de realizar la evaluación eran de quienes coordinaron la elaboración de los planes<sup>343</sup>. Por tanto, íbamos con la idea de ratificar mediante una experiencia concreta la importancia de la participación ciudadana en herramientas que tienen como objetivo la equidad territorial.

---

<sup>343</sup> Por ejemplo Oriol Nello dice “...la articulación de esos intereses de modo beneficioso para la comunidad supone un reto político de primer orden, una cuestión de “buen gobierno” (...) Partiendo de esta premisa, los responsables de la elaboración de los planes plantearon desde un primer momento la necesidad de avanzar a través de un proceso concertado y deliberativo” (2012: pág. 60).

Como ya se ha mencionado, el resultado de la evaluación ha dado una participación de baja intensidad con predominio de procedimientos informativos y algunos consultivos abiertos a la ciudadanía. Es una participación, desde la perspectiva de las asociaciones, de baja representatividad, temporal en el tiempo que tiende hacia la demanda de grupos de interés e intereses individuales.

Según la escalera de participación del IAP2 la participación que se dio en este caso no involucra, no colabora y no empodera. En el primer caso hubiera sido necesario “trabajar directamente con las personas a través de todo el proceso (...)”, en el segundo caso hubiera sido necesario “asociarse con las personas en cada aspecto del desarrollo de alternativas y la identificación de la solución preferida”, y en el tercer caso hubiera sido necesario “poner la decisión final en manos de las personas”. Ninguna ha sucedido, al menos en lo que se refiere a la ciudadanía.

Si retomamos a Díaz Aldret (2017) podríamos decir que el proceso de participación ciudadana que se ha dado en este caso se inscribe en la planificación clásica que utiliza el “diseño racional”, buscando un uso eficiente y eficaz de las políticas públicas. Por tanto, son cuatro los objetivos que podría perseguir, la disponibilidad de colaboradores, la legitimidad de políticas, la mejora de las decisiones y el fortalecimiento del capital social.

Ahora bien, es importante destacar que hay procesos que se plantean desde un primer momento como informativos o consultivos. El problema se presenta cuando se generan incoherencias entre las expectativas, los procedimientos y los resultados de la participación, como ha sucedido en este caso. No olvidemos que ha sido descrito como un proceso concertado y deliberativo.

Antes hemos mencionado las dos paradojas que se presentan en la elaboración de los planes, y como la “cultura territorial” sigue siendo uno de los caminos más certeros para superar las limitaciones de la ordenación del territorio. Ahora bien, en la búsqueda de nuevas alternativas nos hemos encontrado con las propuestas de Benabent (2014), que desde la planeación deliberativa propone que el “planificador” sea quien implemente los mecanismos necesarios para llegar a procesos deliberativos.

Siguiendo a Davidoff<sup>344</sup> y a Faludi, este asigna al planificador el rol de consenso, para lo cual este debe tener la capacidad de implementar herramientas informativas, de negociación y de construcción de acuerdos.

Una de las vertientes de la planeación deliberativa es la planeación defensiva de Davidoff, que parte de la idea de que es difícil que las determinaciones que emanan de un proceso de planeación puedan representar el interés general si se han realizado en base a grupos de intereses muy distintos. Para ello propone que los ciudadanos sean informados con todos los argumentos para tomar una buena decisión en el mismo lenguaje técnico. Por tanto, se entiende que cada grupo de interés presenta un plan para llegar a todas las alternativas posibles y desde este punto se toman las decisiones.

El aspecto positivo de la propuesta es que a pesar de que se cada plan representa la óptica del grupo de interés que lo elabora, lo que se consigue es que los intereses particulares se trasladen a un marco de interés o bienestar general en el momento en que los propios actores elaboran los planes. El aspecto negativo es que el procedimiento planteado por Davidoff aún no resuelve cómo se consigue el plan final. (Benabent, 2014: pág. 70)

La otra vertiente de la planeación deliberativa es la planeación transactiva de Friedman, en donde la planeación se entiende como una transacción de doble dirección, de aprendizaje mutuo. En esta se busca acercar ambos conocimientos mediante una comunicación eficiente, compartiendo las reglas del conocimiento. Según el autor tiende hacia una práctica proactiva y ayuda a crear un sentido de solidaridad colectivo. (Ibíd.)

Pero además, de la propuesta de planeación deliberativa emerge un nuevo tipo de planeación que comparte la esencia de la primera mediante el modelo de acción comunicativa de Habermas, esta es la planeación comunicativa o colaboradora. En este tipo de planeación el papel del planificador sería el siguiente (Benabent 2014: pág. 88): cultivar las redes de enlace y contacto con la comunidad, escuchar atentamente, incorporar los intereses menos organizados en el proceso de planeación, educar a los ciudadanos y a las organizaciones de la comunidad, asegurar a los no profesionales el acceso a los documentos y a la información, animar a los grupos de base de la comunidad a presionar para una plena información sobre los proyectos propuestos,

---

<sup>344</sup> Según Benabent (2014) Davidoff asocia el proceso de decisión a la justicia redistributiva y a los valores, cuestiones que no se pueden resolver con el método racional comprensivo de planeación. (pág. 68)



desarrollar herramientas para trabajar con grupos y abordar las situaciones de conflicto, enfatizar la importancia para la comunidad de construir su propio poder y participación efectiva, alentar a la comunidad a efectuar análisis de proyectos e investigaciones independientes y anticipar las presiones políticas y económicas, animando las coaliciones de grupo de ciudadanos afectados.

La principal crítica a este modelo de planeación es la duda respecto a si los participantes finalmente abandonan sus intereses particulares en el proceso de argumentación y negociación. En este sentido, se deja de lado la consideración del “papel del poder en las relaciones intersubjetivas, en la supuesta imparcialidad del conocimiento y en la pretendida igualdad de los participantes en el proceso comunicativo.” (Benabent, 2014: pág. 90) Esto por una parte, por otra, la principal crítica desde nuestra perspectiva es que el papel del planificador en este modelo se presenta en solitario, dejando toda la responsabilidad del proceso en la experticia profesional o “carismática” de una persona.

Con todo, una vez llegados a este punto de las reflexiones, podemos decir de que estamos convencidos de que la dirección que se debe tomar para lograr una verdadera participación es que la ordenación del territorio como práctica se vincule a los gobiernos locales y que las prácticas de participación que se dan en esta escala sean también una práctica habitual de la ordenación del territorio.

En este punto coincidimos plenamente con la propuesta de Farinós sobre la importancia de la planificación territorial estratégica desde una perspectiva que incluya lo económico y lo territorial, lo vinculante y lo no vinculante, lo local y lo supralocal. Pero además la planeación que pueda responder a esta demanda de participación debe poder incorporar la gobernanza local.

Para Farinós, de las herramientas de ordenación territorial que existen actualmente en España, la que más se adecúa a este tipo de planeación serían los planes subregionales. Con lo cual podríamos deducir que en la elaboración de los Planes Territoriales Parciales de Cataluña se perdió la oportunidad de avanzar hacia una planeación más democrática y más efectiva. Pero como dice Farinós “hay todavía mucho por completar para cerrar el mapa de planes subregionales” en España.

Para terminar, sólo nos queda decir que en el marco de la experiencia de los gobiernos locales sobre los procesos de participación, creemos que los canales de participación

pública efectivamente deben acercarse a las prácticas participativas locales. En este sentido rescatamos la importancia del vínculo de cooperación que se produce en la interacción con los otros, las relaciones cara a cara, y la resignificación del espacio público. Por tanto, esta alianza entre planificación estratégica y gobernanza local quizás sea una nueva oportunidad para reorientar la práctica de la ordenación del territorio hacia objetivos que permitan mejorar efectivamente la calidad de vida de las personas.



## **BIBLIOGRAFIA**



## BIBLIOGRAFÍA

---

- Aigner, M. (1999). Análisis de contenido: introducción. En Revista Electrónica *La sociología en sus escenarios*, nro. 3. Centro de Estudios de Opinión, Universidad de Antioquía. Colombia.
- Alamá, L. y Fuertes, A. M (2009). Cronología de la crisis económica y debilidades de la globalización: la economía española en el contexto internacional. En *Revista del treball, economia i societat*, nro. 53, (pp. 9-17).
- Alberich, T. (2012). *Guía de la participación ciudadana: Manual de gestión para el fomento de la participación en Ayuntamientos y Asociaciones*. Madrid: Editorial DYKINSON
- Aldrey Vázquez, J. A., Del Río Franqueira, D., y Farinós Dasí, J., (2015). Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España. En de la Rivera, J., Ibarra, P., Montorio, R., Rodríguez, M., (eds.). *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, (pp. 79-88). Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Allegue, P. (2001). Sobre el concepto de ciudadanía: ¿una senda ilustrada? En revista *Jueces para la Democracia*, nro. 41, 2001, (pp. 37-42). Disponible en: <http://bddoc.csic.es:8080/detalles.html?id=643413&bd=JURIDOC&tabla=docu>
- Andreu, J. (2002). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. Granada: Centro de Estudios Andaluces.
- Anduiza, E. y De Maya, S. (2005). La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors. En revista *Finestra Oberta*, núm. 43. Barcelona: Fundación Jaume Bofill. Disponible en: <http://www.fbofill.cat/publicacions/la-qualitat-en-la-participacio-una-proposta-dindicadors>
- Arendt, Hannah. (2005). *La Condición Humana* (8ª edición). Barcelona: Espasa Libros. (Versión original en inglés: *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press, Illinois, USA, 1958).
- Aristóteles (1873). *Política: Del Estado y del ciudadano* (online). En Obras filosóficas de Aristóteles. Disponible en: [www.filosofia.org/cla/ari/azc03083.htm](http://www.filosofia.org/cla/ari/azc03083.htm)
- Aristóteles (s.f.). *Ética de Nicómaco* (online). Disponible en: <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/650.pdf>
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, nro. 4, julio 1969, (pp. 216-224).
- Arteaga, C. (2003). La participación ciudadana: un breve acercamiento. En Chávez, J. (coord.). *La participación social: retos y perspectivas*. En *Organización y participación*

*social*, serie1.

- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteizko Udala (2011). *Análisis de la Participación Joven en Vitoria-Gasteiz*. Disponible en:  
<http://www.vitoriagasteiz.org/http/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/25/14/42514.pdf>
- Bardin, L. (2002). *Análisis de contenido*. (3º ed.) Madrid: Ediciones Akal S.A.
- Barra, E. (1998). *Psicología Social*. Chile: Universidad de Concepción.
- Baño, R. (1997). *Consideraciones acerca de la participación ciudadana*. Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, 30 de julio de 1997. Santiago de Chile: FLACSO. Disponible en:  
<http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=20959>
- Bermudo, J. (2001). Migración y Cambio Social. En *Scripta Nova*, nro. 94, extra 5, 2001. Disponible en:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=5192>
- Benabent F. de Córdoba, M., (2005). Una visión panorámica de la ordenación del Territorio en España. En *Complensita e Sostenibilita*, nro. 6, (pp. 1-16).
- Benabent F. de Córdoba, M., (2007). Los planes de Ordenación del Territorio en España. De la instrumentación a la gestión. *V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Agua, Territorio y Paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada*. (pp. 143-158) FUNDICOT. (paper).
- Benabent F. de Córdoba, M., (2014) *Introducción a la teoría de la planificación territorial*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- Benedicto, J. y Morán, M. (1995). *Sociedad y Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Benedicto Rodríguez, R. (2010). Liberalismo y Comunitarismo: un debate inacabado. En *Revista de Humanidades STUIUM*, nro. 16, (pp. 201-229). Disponible en:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3616516>
- Benítez, B. (2005). La ciudadanía de la democracia ateniense. En *Anuario de Teoría Política* (online), vol. 5, 2005. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Disponible en:  
<http://revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/view/8886>
- Bengoetxea U., J. A., (2001). Principios jurídicos para la ordenación del territorio (resumen). En *Askoaga, cuadernos de ciencias sociales y económicas*, nro. 8, 2001, (pp.79-101).
- Berger, P. y Luckman T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Argentina: Ediciones Amorrortu.

- Bielza de Ory, V., (2011). La Ordenación del Territorio en Aragón: enfoques e instrumentos. En *Cuadernos Geográficos* (online), nro. 47, 2010-2, (pp. 347- 377). Granada: Universidad de Granada.
- Blanco García, A. (1992). Educación especial y sociología. En *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, nro. 13, enero-abril 1992, (pp. 201-208). Disponible en:  
[http://aufop.com/aufop/uploaded\\_files/articulos/1281645351.pdf](http://aufop.com/aufop/uploaded_files/articulos/1281645351.pdf)
- Borisonik, F., Beresñak, H. (2012). Bíos y zoé: una discusión en torno a las prácticas de dominación y a la política. En *Astrolabio. Revista internacional de filosofía*, año 2012, nro. 13, (pp. 82-90). Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Borja, R. (2012). *Enciclopedia de la política* (online). México: Fondo de Cultura Económica. Disponible en: <http://www.encyclopediadelapolitica.com/>
- Bret, B. (2004). *Equidad Territorial*. Disponible en:  
<http://www.hypergeo.eu/spip.php?article560#>
- Brito, J. (2012). *El ciclo de la protesta actual*. Disponible en:  
<http://www.pensamientocritico.org/juabri1212.htm>
- Brugué, Q. (2009). Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa. En Parés, M. (coord.) *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel S.A.
- Bueno, G. (1974). *La metafísica presocrática*. Madrid: editorial Pentalfa. Disponible en:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=641885>
- Burriel de Orueta, E. L., (2009). La Planificación Territorial en la Comunidad Valenciana. En *Scripta Nova* (online), vol. XIII, nro. 306, diciembre 2009. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Carmona, E. y Masbernat, N. (1997). Gestión participativa local: posibilidades y limitaciones. En *Estudios Sociales*, nro. 91, trimestre 4. Santiago de Chile.
- Carrick, M., Jame, R. (15 febrero 2007). Mortgage hot potatoes. *The Wall Street Journal*.
- Catsigyanis, I. (2015) *La dimensión polémica del “Discurso Fúnebre de Pericles”* (online). Disponible en:  
<http://www.jbrignone.com.ar/discursopericles.html>
- CEPAL (2000). Informe de *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Disponible en:  
<https://repositorio.cepal.org/>
- Cohen L., J. y Arato, A. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Conde, F. (1999). Las perspectivas metodológicas cualitativa y cuantitativa en el contexto de la



historia de la ciencia. En Delgado, J. y Gutiérrez, J. (eds.) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.

- Company Vázquez, A. M., (2012). La ordenación del territorio en la comunidad de Castilla y León y su sistema de planeamiento territorial, en especial, las Directrices de Ordenación del Territorio y las Directrices de Ámbito Subregional. En *Revista Jurídica de Castilla y León*, nro. 27, mayo 2012.
- Corraliza, J. A. (1987). Ciudad y calidad de vida. En *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nro. 67, (pp. 9-20). Madrid.
- Correia, A. (2009). ¿La política occidental es co-originariamente biopolítica? Agamben frente a Foucault y Arendt. En *Revista Observaciones Filosóficas*, nro. 8, 2009. Disponible en:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3016599>
- Dahrendorf, R., (1997). La naturaleza cambiante de la ciudadanía. *La Política: Revista de estudios sobre estado y sociedad*, nro. 3, 1997, (pp: 139-149). Disponible en:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=190156>
- Dávila, A. (1999). Las perspectivas metodológicas cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales: debate teórico e implicaciones praxeológicas. En Delgado, J. y Gutiérrez, J. (eds.) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Delgado, J.M., y J. Gutiérrez (editores) (1999). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.
- De la Maza, G. (2004). Innovaciones ciudadanas y políticas públicas locales en Chile. En *Persona y Sociedad*, vol. XVIII, nro. 2. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- De la Rubia, R. (comp.) (2011). *Hacia una revolución mundial no violenta*. Madrid: Editorial Manuscritos. (cc).
- Demo, P., Nunes de Aranda, L. (1997). Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas. En *Cuadernos de la CEPAL*, nro. 79. Santiago de Chile: CEPAL.
- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. En *Gestión y Políticas Públicas*, vol. XXVI, nro. 2, II semestre 2017, (pp. 341-379).
- DRAE (2015). *Diccionario Lengua Española*. Real Academia Española (online). Disponible en: <http://www.rae.es/>
- Dubet, F., (2003). Mutaciones cruzadas: La ciudadanía y la escuela. En Moran, M<sup>a</sup>. L. y Benedicto, J., (Eds.) *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias Sociales y construcción de ciudadanía entre los jóvenes*, (pp. 219-234). Madrid: INJUVE. Disponible en:

- Durston, J. (1996). Limitantes de ciudadanía entre la juventud en Latinoamérica. En *Revista Iberoamericana de la Juventud*, nro. 1. Madrid.
- El Hanaoudi, A. y Porro, J. (2013). *Instrumentos y procesos de participación ciudadana en España y Marruecos*. España: Editorial DYKINSON
- Elster, J. (2001). *Democracia Deliberativa*. Editorial Gedisa.
- Enrique Alonso, L. (2003). *La mirada cualitativa en Sociología: una aproximación interpretativa*. (2º ed.) España: Editorial Fundamentos.
- Espinoza, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. En revista *Andamios*, vol. 5, nro. 10, abril 2009, (pp. 71-109). Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632009000100004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004)
- Farinós, J. (2005). Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. En *Eria*, núm. 67, (pp. 219-235).
- Farinós, J. (2007). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. En *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, núm. 46, (pp. 11-32). España
- Farinós, J. (2014). Ordenación del territorio desde la Geografía. De renovaciones conceptuales, retos, amenazas y espacios de oportunidad. En *Revista de Geografía Polígonos*, núm. 26, (pp.17-58).
- Farinós, J. (2015). Desarrollo territorial y Gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronética. En revista *Desenvolvimento Regional em debate*, vol. 5, núm. 2, (pp. 4-24).
- Farinós, J. y Romero, J. (2007). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Font, Jaume y Pujadas, R. (2014). *Ordenación y planificación territorial* (edición original: 1998). Madrid: Editorial Síntesis S.A.
- Font, Joan. (Coord.) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas* (2º ed.). Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Font, Joan. (2004). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. (documentos de trabajo) Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

- Font, Joan y Blanco, I. (2001) Conclusiones. (pp. 219-235) En *Ciudadanos y decisiones públicas* En Font, J. (Coord.) (2º ed.). Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Font, Joan y Medina L. (2001). Consejos ciudadanos en España: ¿Un despilfarro europeo?, (pp. 153- 175). En Font, J. (Coord.). En *Ciudadanos y decisiones públicas* (2º ed.). Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Galais, C., Navarro, C. y Fontcuberta, P. (2013). La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía. En *Revista Española de Ciencia Política*, nro. 32, julio 2013, (pp. 65-87).
- Galiana, L. y Vinuesa, J. (coord.)(2010). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Madrid: Editorial Síntesis S.A.
- Ganuza, E. (2010). Nuevos instrumentos de participación: entre la participación y la deliberación. En Moreira da Silva, E y Schettini, E. (eds.) (2010), *Experiências Internacionais de participação*. Sao Paulo: EFMG.
- García Canclini, N. (1995). *Consumidores y Ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización*. México: Editorial Grijalbo.
- Garzón Vallejo, L. (2009). El triunfo del dios mortal. Una lectura hobbesiana de la secularización. En *Revista Enfoque: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. VII, nro. 10, 2009, (pp. 67-90). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3020055.pdf>
- Giddens, A. (1993). *Sociología: Política, Gobierno y Estado*. Madrid: Alianza Editorial.
- Giddens, A. (1995). *Modernidad e identidad del yo*. Barcelona: Ediciones Península.
- Giner, S. (2008). Thomas Hobbes y la concepción moderna de la ciudadanía. En Meil Landwerlin, G. (coord.), Torres Albero, C. (coord.). *Revista Sociología y Realidad Social*, nro.14, año 2009, (pp. 1287-1293). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Gomà, R. y Font, J. (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas. En Font, J. (Coord.) *Ciudadanía y decisiones públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Gómez Orea, D. (2013). *Ordenación Territorial* (3º ed.). España: Ediciones Mundi Prensa.
- Guerrero, D. E. (1990). El tratado sobre el Gobierno Civil de John Locke: Una refutación al absolutismo de Robert Filmer. En *Universitas Philosophica*, vol. 8, nro. 15-16, dic, 1990 a jun. 1991, Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Disponible en: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vniphilosophica/article/view/11573>

- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M., Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. En *Daena: International Journal of Good Conscience*, vol. 4, (pp. 179-193). Disponible en: [www.daenajournal.org](http://www.daenajournal.org)
- Habermas, J. (1998). Ciudadanía e Identidad Nacional: reflexiones sobre el futuro europeo. En *Facticidad y Validez*, (pp. 619-643). Madrid: editorial Trotta.
- Habermas, J. (2005). Tres modelos de democracia, sobre el concepto de política deliberativa. En *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, vol.4, nro. 10, 2005. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30541007>
- Heater, D. (2007). *Ciudadanía, una breve historia*. Madrid: Alianza Editorial. (Versión original: A Brief History of Citizenship).
- Hermosa Andújar, A. (2014). Dos (nuevos) ensayos sobre el príncipe de Maquiavelo. En revista *Fragmentos de filosofía*, nro. 12, año 2014, (pp. 141-161). España. Universidad de Sevilla. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5068792>
- Hildenbrand, A. (2002). Política de Ordenación del Territorio en Europa (2º ed.). En *Colección Kora*, nro. 8. Universidad de Sevilla y Consejería de Fomento y Vivienda. España.
- Hildenbrand, A. (2006). La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficiencia. En *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 230, (pp. 70-139).
- Hobbe, T. (2000). *De Cive*. Madrid: Alianza Editorial. (Versión original: Elementorum Philosophiae Sectio Tertia de Cive, 1642).
- Hobbe, T. (2009). *Leviatán*. Madrid: Alianza Editorial. (Versión original: Leviathán, 1651).
- Horrach Miralles, J. A., (2009). Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos. En *Revista de Filosofía Factotum*, nro. 6, 2009, (pp. 1-22). España: Universidad de Islas Baleares.
- Humanrights (2015). *Una breve historia de los Derechos Humanos* (online). Disponible <http://www.humanrights.com/es/what-are-human-rights/brief-history/magna-carta.html>
- Jaeger, W. (2007). *Paidea: los ideales de la cultura griega*. España: Fondo de Cultura Económica México.
- Jaime C., A.M. (2009). Actitudes cívicas y dimensiones de la ciudadanía democrática en Europa. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, nro. 125, (pp. 47-80).

- JuriGlobe (2015). *Grupo de investigación de los sistemas jurídicos del mundo* (online) Disponible en: <http://www.juriglobe.ca/esp/index.php>
- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Kymlicka, W., Norman, W. (1996). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. En *cuadernos del CLAEH*, nro. 75. (pp. 81-112). Montevideo. (Versión original: Return on the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. The University of Chicago Press).
- Kuhn, T. (2002). *La estructura de las revoluciones científicas*. (2º ed. español). México: Fondo de Cultura Económica. (Versión original: The structure of scientific revolution, 1962).
- Landau, M. F., (2008). Cuestión de ciudadanía, autoridad estatal y participación ciudadana. En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 70, enero/ marzo 2008, (pp. 7-45). Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032008000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032008000100001)
- Lizcano Fernández, F., (2012). Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo. En *Polis* (online), 2012, vol. 11, nro. 32, (pp. 2-24). Disponible en <[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682012000200014&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682012000200014&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0718-6568. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682012000200014>.
- Locke, J. (2010). *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil*. Madrid: Editorial Tecnos. (Versión original: 1690).
- Macía, L. M., (1989). *Historia de la guerra del Peloponeso. Pericles de Tucídides*. Madrid: Akal.
- Manero, F. (2010). La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones. En *Cuadernos Geográficos*, nro. 47, (pp. 47-71).
- Manero, F., Molina, I. (2014). Estrategias territoriales ante la crisis: cultura del territorio y calidad institucional". En Alberto, J. y Sánchez, J. (coords.) *Geografía de la crisis económica en España*. Valencia: Publicacions Universidad de Valencia.
- Maquiavelo, N. (2012). *El príncipe. (Comentado por Napoleón Bonaparte)*. Procacci, G. (introducción) y Leonetti, E. (traductor) España: Espasa Libros.
- Marshall, T. H. (1997). Ciudadanía y Clase Social. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), nro. 97, (pp. 297-344). (Versión original: 1949).
- Martínez Barrera, J. (2008). La vida contemplativa como praxis suprema según Aristóteles. En *Revisa philosophica*, enero – junio 2008, vol.33, (pp. 89-98). Santiago de

Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Filosofía.

- Megino, C. (2011). La concepción de la ciudad, de la ciudadanía y del ciudadano en Aristóteles (online). En *Bajo Palabra* revista de Filosofía, II época, nro. 7, 2012, (pp. 219-235). Disponible en:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=15177>
- Méndez González, F. (2015). Carta Magna. En diario *El País*, 18-12-2015. Disponible en:  
[http://elpais.com/elpais/2015/02/18/opinion/1424288577\\_528813.html](http://elpais.com/elpais/2015/02/18/opinion/1424288577_528813.html)
- MIDEPLAN (2002). *Desigualdad y reducción de la brechas de equidad: sistematización de tópicos principales* (seminario). Santiago de Chile. Disponible en:  
<https://www.cepal.org/noticias/noticias/5/11215/SistSemMayo2002.pdf>
- Monsiváis C., A. (2006). Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública. En *Revista Mexicana de Sociología*, nro. 68, (pp. 291-230). México. Disponible en:  
<http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v68n2/v68n2a4.pdf>
- Mujica, P. (2010). *La igualdad política: el significado actual de la participación ciudadana*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Muñoz Medranda, C. (2009). *La Participación ciudadana en el ámbito de la Política de Ordenación del Territorio en España*. Comunicación presentada al IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración (AECPA). Repensar la democracia: inclusión y diversidad. Málaga, 23,24 y 25 septiembre.
- Musset, A. (dir.) (2010). *Ciudad, sociedad, justicia: un enfoque espacial y cultural*. Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Mar del Plata EUDEM.
- Navarro, P. Y Díaz, C. (1999). Análisis de contenido. En Delgado, J. y Gutiérrez, J. (eds.) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Nello, O. (2012). *Ordenar el territorio: la experiencia de Barcelona y Cataluña*. Valencia: Editorial Tirant Humanidades.
- Noé, M. (1998). Ciudadanía y políticas públicas. En Correa, E. & Noé, M., *Nociones de una ciudadanía que crece*, (pp. 38-60) Chile: FLACSO.
- Noya Miranda, F. (1999). Metodología, contexto y reflexividad. Una perspectiva constructivista y contextualista sobre las relaciones cualitativo-cuantitativo en la investigación social. En Delgado, J. y Gutiérrez, J. (eds.) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.
- OLDP (2006). *Guía práctica de evaluación de procesos participativos*. Disponible en:  
<https://oidp.net/es/contents.php?id=1>

- Ortega Gutiérrez, D. (1999). Los valores de la polis en la sofística y en Platón. En *Anales del Seminario de Historia de la Filosofía*, nro. 16, año 1999, (pp. 57-83). Madrid: Universidad Complutense.
- Ortí, A. (1999). La confrontación de modelos y niveles epistemológicos en la génesis e historia de la investigación social. En Delgado, J. y Gutiérrez, J. (eds.) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Parés, M. (2009). Participación y evaluación de la participación. En Parés, M. (Coord.) *Participación y calidad democrática: evaluando nuevas formas de democracia participativa*, (pp. 15-21). Barcelona: Ariel S.A.
- Parés, M. (2009a). Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos. En Parés, M. (Coord.) *Participación y calidad democrática: evaluando nuevas formas de democracia participativa*, (pp. 241-266). Barcelona: Ariel S.A.
- Parés, M. y March, H. (2013). Evaluando la participación institucional: la “temperatura” de la deliberación y sus consecuencias. En *Política y Sociedad*, 50, núm. 3, (pp. 565-594). Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/42107/43678>
- Parker, C. (1998). *Ética, democracia y desarrollo humano*. Santiago de Chile: ediciones LOM.
- Pastor, E. (2009). *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*. España: Universidad de Murcia.
- Pérez Samper, M. de los A. (2000). Felipe V en Barcelona: Un futuro sin futuro. En *Cuadernos Dieciochistas*, nro. 1, año 2000, (pp. 57-106). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2153025>
- Perissé, A. H., (2010). La ciudadanía como construcción histórico – social y sus transformaciones en la Argentina contemporánea. En *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Vol. 26, 2, (pp. 441-455).
- Piñuel, J. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. En *Estudios de Sociolingüística*, nro. 3, (pp. 1- 42).
- Platón (2013). *La República*. Traductores Pabón, J. M. y Fernández – Galiano, M. Alianza Editorial. España (versión original 360 aC).
- Plaza Gutiérrez, J. I., (2011). Ordenación y Desarrollo del Territorio en Castilla y León. Análisis y valoración. En *Cuadernos Geográficos*, 47, 2010-2, (pp. 523 – 552).
- Plaza Tabasco, J., (2011). La Ordenación del Territorio en Castilla – La Mancha: estado de la cuestión y estudio de casos. En *Cuadernos Geográficos*, 47, (pp. 493 – 522).

- PNUD (2000). *Informe de Desarrollo Humano en Chile*. Santiago de Chile.
- Porro Gutiérrez, J. (2012). Aproximación a la estructura normativa de la participación ciudadana. En El Hanaoudi, a. y Porro Gutiérrez, J. (coords.) *Instrumentos y Procesos de Participación Ciudadana en España y Marruecos*. Madrid: Editorial Dykinson.
- Ramírez Sáiz, J. (2012). Dimensiones constitutivas y ejes estructurales de la ciudadanía. En *Estudios Públicos*, nro. 26, mayo – agosto 2012, (pp. 11-36). México: Universidad Autónoma de México.
- Real Academia de la Historia (1886). *Cortes de los antiguos reinos de Aragón y de Valencia y principado de Cataluña* (online). Disponible en <http://archive.org/stream/cortesdelosantig01araguoft#page/n49/mode/2up>
- Restrepo, D. (2003). Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas. En *Revista CLAD Reforma y Democracia*, nro. 25, febrero 2003. Caracas. Disponible en: <http://siare.clad.org/revistas/0045400.pdf>
- Rodríguez López, A. (1994). *La consolidación territorial de la monarquía feudal castellana. Expansión y fronteras durante el reinado de Fernando III*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Rodríguez Martínez, F. (coord.) (2010). El estado de la ordenación del territorio en España. En Cuadernos Geográficos, nro. 47. Granada: *Revista de la Universidad de Granada*. Disponible en: <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/599>
- Romero González, J. (2005). El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial”. En *Boletín de la AGE*, nro. 39, (pp. 59-86).
- Rousseau, J.J. (2000). *Del Contrato Social, o sea principios de derecho político* (online). Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. (Obra original: en la imprenta de los Herederos de Roca, 1836). Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcqj7r2>
- Rousseau, J.J. (2013). *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre hombres*. Madrid: Delta Publicaciones (Versión original: 1755).
- Rubio Carracedo, J. (2007). *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Madrid: Editorial Trotta.
- Ruiz Olabuénaga, J. (2012a). *Metodología de investigación cualitativa*. (5º ed.). Bilbao: Universidad de Deusto.
- Ruiz Olabuénaga, J. (2012b). *Teoría y práctica de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.



- Saint Paul, J. E. (2011). T. H. Marshall y las discusiones contemporáneas sobre ciudadanía, cohesión social de democracia. En *Estudios Políticos*, nro.1, octubre 2011. México: Universidad de Guanajuato.
- Sanfiel, A. (2013). *El derecho ante la crisis. Nuevas reglas del juego*. Barcelona: Editorial Atelier.
- Salazar, G. (1998). De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable (explorando senderos trans-liberales). En *Revista Proposiciones*, nro. 28. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Salvat, P. (2002). *El Porvenir de la Equidad*. Santiago de Chile: Ediciones LOM.
- Sánchez Hernández, J. y Albertos, J. (2014). Dimensiones y escalas de la crisis económica en España: ¿Hay una alternativa Territorial? En Albertos y Sánchez (coords.) *Geografía de la crisis económica en España*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- Sánchez, J. (2001). Internet como instrumentos de participación. En Font, J. (coord.) (2001) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel S.A.
- Satrústegui G.D., M. (2009). La Magna Carta: realidad y mito de constitucionalismo pactista medieval. En *Historia Constitucional*, nro. 10, 2009, (pp. 243-262). Disponible en: <http://www.historiaconstitucional.com>
- Silva, C. (2001). Ciudadanía: entre el debate crítico, la lucha política y la utopía. En *Última Década*, nro. 14, (pp. 91-111). Chile: CIDPA Viña del Mar.
- Stewart, J. (2001). De la innovación a la democracia deliberativa. En Font, J. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. (2º ed.). Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Struve, V.V. (1988). *Historia de la Antigua Grecia*. Madrid: Akal.
- Trujillo Reyes, B. F. (2009). Hombre, moral y ciudadanía de Jean-Jacques Rousseau. En *Revista Intercontinental de Psicología y Educación*, vol. 11, nro. 1, enero-junio, 2009, (pp. 77-94). México: universidad Intercontinental México. Disponible en: <https://redalyc.uaemex.mx>
- Tucidídes (s.f). El discurso fúnebre de Pericles. Introducción, traducción y notas de Arbea, A. En *Estudios Públicos* revista, nro. 11, año 1989. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile. Disponible en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184915/rev\\_11\\_tucidides.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184915/rev_11_tucidides.pdf)
- Vallés, M. (2007). *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. (4º ed.). Madrid: Editorial Síntesis.

- Vallés, M. (2014). Entrevistas cualitativas. (2º ed.) En *Cuadernos Metodológicos*, nro. 32. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Velasco A., J. C. (2003). Acerca de la democracia deliberativa. Fundamentos teóricos y propuestas prácticas. En *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nro. 9, dic. 2003, (pp. 3-21). Madrid. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=903538>
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. España: Fondo de Cultura Económica de España. (Primera edición en español en 1964, Fondo de Cultura Económica).
- Zoido, F. (2007). Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política. En Farinós, J. y Romero, J. (2007). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Zoido, F., De la Vega, S., Piñeiro, A., Morales, G., Mas, R., Lois, R. y González, J. (2013). *Diccionario de Urbanismo: Geografía urbana y ordenación del territorio*. Madrid: Ediciones Cátedra (Grupo Anaya, S.A.)

#### DOCUMENTOS OFICIALES:

- Asociación de Investigadores de Medios de Comunicación (2009- 2013). *Estudio General de Medios*, 3ª ola.
- Banco Central Europeo (2005). Publicaciones de diciembre del 2005 sobre la revisión de la estabilidad financiera. Disponible en <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2005/html/pr051208.en.html>
- Banco Central Europeo (2014) Timeline of the financial crisis. Disponible en [www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.es.html](http://www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.es.html)
- Comisión Europea (1999). *Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea (1999a). *Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea. (2001). *La gobernanza europea: Un libro blanco*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea (2008). *Libro verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad en un punto fuerte*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (2011). *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020: hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Consejo de Europa. (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio. *Estudios Territoriales*, núm. 28, (pp. 171-195).

FEMP. (2006). *Agenda Local de Participación (ALAPAR)*. Barcelona.

Generalitat de Catalunya (2006). *Plan Territorial de L'Alt Pirineu y Aran*. Cataluña: Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

Generalitat de Catalunya (2007). *Plan Territorial Parcial de Ponent (Terres de Lleida)*. Cataluña: Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

Generalitat de Catalunya (2008). *Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales*. Cataluña: Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

Generalitat de Catalunya (2010). *Plan Territorial de las Comarcas de Girona*. Cataluña: Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

Generalitat de Catalunya (2010). *Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (PTMB)* Cataluña: Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

Generalitat de Catalunya (2010). *Plan Territorial Parcial de El Campo de Tarragona*. Cataluña: Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

Generalitat de Catalunya (2010). *Plan Territorial Parcial de Les Terres de l'Ebre*. Cataluña: Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

Generalitat de Catalunya (2010-2012). *Informe sobre Seguridad de Cataluña*.

INDESCAT (2017). *Anuario estadístico de Cataluña*.

Ministerio de Interior. (2008-2013). *Anuario de Estadística*.

## TEXTOS JURÍDICOS

Carta Magna (1215).

Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000).

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

CATALUÑA. Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establece y regulan actuaciones públicas especiales en la “conurbación” de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa.

CATALUÑA. Decreto 177/1987, de 19 de mayo, por el que se desarrollan la planificación y la coordinación de ámbito regional previstas en la Ley 7/1987, de 4 de abril.

CATALUÑA. Ley 1/1995, de 26 de mayo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña.

CATALUÑA. Ley 24/2001, de 31 de diciembre, de reconocimiento del Alt Pirineu i Aran como área funcional de planificación, mediante la modificación del artículo 2 de la Ley 1/1995, por la cual se aprueba el Plan territorial general de Cataluña.

ESPAÑA. La Constitución Española de 1978.

ESPAÑA. Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.

ESPAÑA. Ley 142/2005, de 12 de julio, de aprobación del Reglamento por el que se regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales parciales

ESPAÑA. Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. (incorpora las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)

FEMP. Reglamento - Tipo de Participación Ciudadana, 26 de abril de 2005.

UNIÓN EUROPEA. Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo, por la que se establecen las medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente.

UNIÓN EUROPEA. Directiva 2003/4/CE, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

## PÁGINAS WEB - INFORMACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍAS

Junta de Andalucía. <https://www.juntadeandalucia.es>

Gobierno de Aragón. <http://www.aragon.es>

Gobierno de Cantabria. [www.territoriodecantabria.es](http://www.territoriodecantabria.es)

Castilla la Mancha. [www.jccm.es](http://www.jccm.es)

Castilla y León. [www.jcyl.es](http://www.jcyl.es)

Generalitat de Catalunya. [territori.gencat.cat](http://territori.gencat.cat)

Gobierno del Principado de Asturias. [www.asturias.es](http://www.asturias.es)

Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria [www.laspalmasgc.es/es/](http://www.laspalmasgc.es/es/)

País Vasco. [www.euskadi.eus](http://www.euskadi.eus)

Gobierno de Navarra. [www.navarra.es](http://www.navarra.es)

Generalitat de Valencia. <http://www.habitatge.gva.es>

Sistema de Información Territorial de Extremadura. [sitex.gobex.es](http://sitex.gobex.es)

Xunta de Galicia. <https://cmaot.xunta.gal/>

Islas Baleares. [www.caib.es](http://www.caib.es)

Islas Canarias. [www.gobcan.es](http://www.gobcan.es)

La Rioja. [www.larioja.org](http://www.larioja.org)

Madrid. [www.madrid.org](http://www.madrid.org)

Principado de Asturias. [www.asturias.es](http://www.asturias.es)

Sistema de Información territorial de la Región de Murcia. [sitmurcia.carm.es](http://sitmurcia.carm.es)

## OTROS

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado <https://www.boe.es/>

Asamblea Nacional Constituyente Francesa <http://www.conseilconstitutionnel.fr>

Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación [www.aimc.es](http://www.aimc.es)

Banco Central Europeo <http://www.ecb.europa.eu>

Boletín Oficial del Estado. [www.boe.es](http://www.boe.es)

CEPAL. [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

Congreso de España <http://www.congreso.es/consti/constitucion>

Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña. <https://diario-oficial-generalitat-catalunya.vlex.es>

Diario El País. [www.elpais.es](http://www.elpais.es)

Diario El Periódico. [www.elperiodico.com/es/global](http://www.elperiodico.com/es/global)

Departamento de Interior Generalitat de Cataluña <http://interior.gencat.cat/>

*Diario oficial de la Unión Europea* <https://eur-lex.europa.eu>

Federación Española de Municipios y Provincias [www.femp.es](http://www.femp.es)

Generalitat de Cataluña. <http://territori.gencat.cat/es>

INDESCAT [www.indescat.cat](http://www.indescat.cat)

Ministerio de Fomento de España. [www.fomento.gob.es](http://www.fomento.gob.es)

Ministerio del Interior de España <http://www.interior.gob.es>

Universidad de Barcelona <http://www.ub.edu/ciudadania/>



## **ANEXO 1**



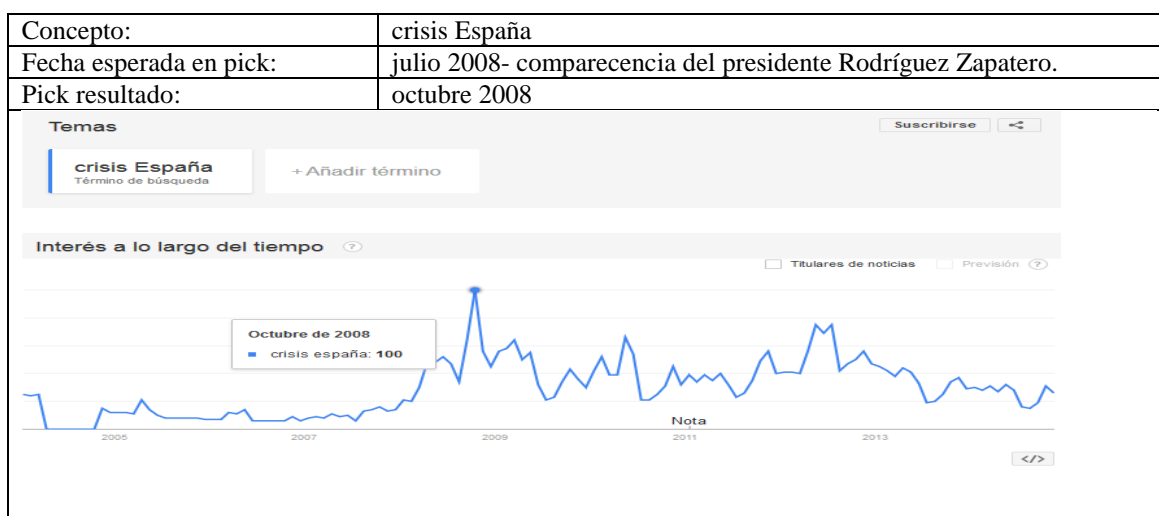


ANEXO 1: Resultados de los pick de búsqueda en Google Trend de los conceptos asociados a los hitos del inicio de la crisis en España.



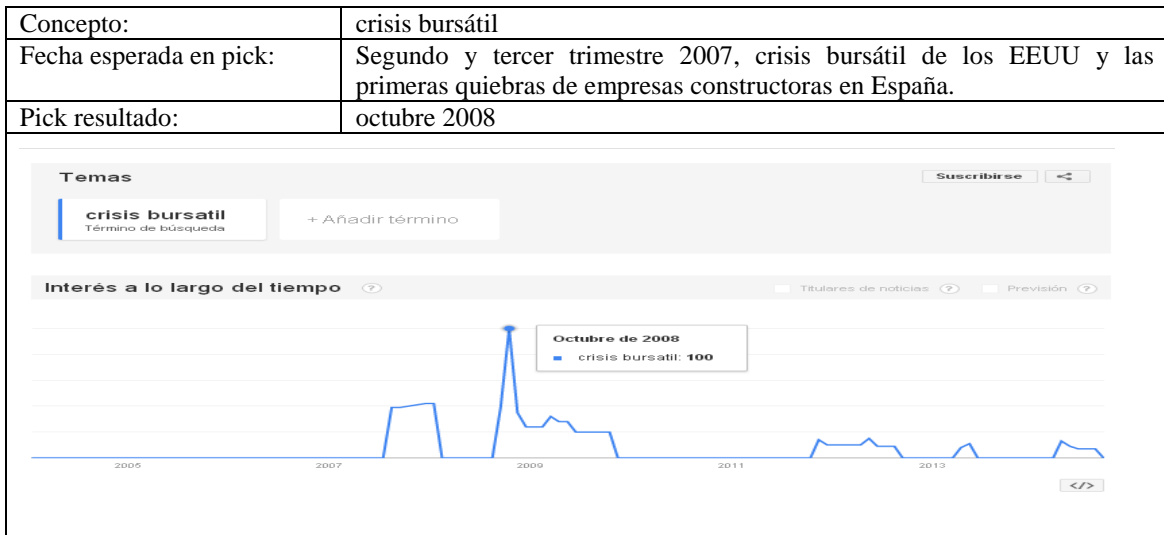
Fuente: elaboración propia a partir de Google Trend y conceptos según hitos de la crisis.

Podríamos pensar que las búsquedas de información del concepto “subprime” deberían comenzar a acentuarse a partir de febrero del 2007 con los rumores de la crisis y, por supuesto, con el artículo del Wall Street Journal. Sin embargo, recién en agosto del 2007 se produce el primer pick de búsqueda, coincidiendo con el inicio de la crisis bursátil, un año después de los rumores y seis meses después del artículo. Luego el segundo pick, y más importante, se produce en octubre del 2008, lejos de los rumores y coincidiendo con la fecha del crash o crisis financiera. Entonces se puede deducir que “subprime” como concepto no es interesante a partir de los rumores o la publicación del artículo del TWSJ sobre “la patata caliente de las hipotecas”, pues en definitiva se asocia al inicio de la crisis bursátil y al crash o crisis financiera.



Fuente: elaboración propia a partir de Google Trend y conceptos según hitos de la crisis.

Se puede ver que el pick de búsqueda más importante se produce en octubre del 2008 coincidiendo con el crash financiero. Sin embargo, si podemos ver que existe una pequeña meseta con anterioridad que coincide con el clima de discusión sobre la crisis en el país, pero sigue predominando octubre del 2008 como fecha de quiebre.



Fuente: elaboración propia a partir de Google Trend y conceptos según hitos de la crisis.

Podemos ver que se produce una primera meseta de búsqueda entre agosto y diciembre del 2007, el inicio de la meseta coincide con la fecha de los sucesos que entendemos en la crisis bursátil. Sin embargo, luego surge un pick de búsqueda mucho más importante en octubre del 2008, que nuevamente asociamos al crash financiero. Por tanto, se puede inferir que la crisis bursátil sí que ha tenido un impacto que empujó en un primer momento a buscar información en internet acerca del tema, pero que finalmente, es en el crash el que ha tenido un mayor impacto en ésta búsqueda de información.



Fuente: elaboración propia a partir de Google Trend y conceptos según hitos de la crisis.

Aquí podemos comprobar la importancia del impacto mediático de éste acontecimiento es relevante, ya que el mayor pick de búsquedas en google se produce justamente la misma fecha en que se declaró la quiebra de la empresa de servicios financieros, es decir, que efectivamente esta noticia empujó a la gente a buscar información en internet acerca del tema.

Finalmente, terminamos con la búsqueda del quinto concepto “crisis financiera”.



Fuente: elaboración propia a partir de Google Trend y conceptos según hitos de la crisis.

En este caso también podemos comprobar que la fecha del concepto coincide absolutamente con el pick de búsquedas en internet. Por tanto, se puede deducir que es el crash financiero ha tenido un fuerte impacto en la gente que ha buscado información en internet acerca del tema.



## **ANEXO 2**



ANEXO 2: Resumen de noticias ordenado por fechas.

Nº	El País	El Periódico	fecha	Título noticia
<b>Mayo 2011</b>				
1		X	<b>1 mayo</b>	El porvenir del trabajo
2		X	12 mayo	Estudiantes y médicos avivan las protestas antirecortes
3		X	13 mayo	La manifestación contra los recortes recibe el apoyo de 200 entidades
4		X	<b>13 mayo</b>	Sindicatos y entidades sociales convocan una manifestación para protestar contra los recortes
5		X	<b>14 mayo</b>	La manifestación antirecortes irrumpe en plena campaña
6		X	<b>14 mayo</b>	Más de 100.000 personas claman contra el tijejetazo en las calles de Barcelona
7		X	<b>14 mayo</b>	Manuel del Carmelo: En la campaña hay cosas absolutamente ridículas
8		X	<b>15 mayo</b>	Reunión de cabreados
9		X	<b>15 mayo</b>	Aviso de la calle
10		X	<b>15 mayo</b>	Afilando la guillotina
11	X		<b>15 mayo</b>	45.000 voces contra el 'tijejetazo'
12	X		<b>15 mayo</b>	La manifestación de 'indignados' reúne a varios miles de personas en toda España
13	X		<b>16 mayo</b>	Los médicos desconvocan la protesta prevista para tres días antes de las elecciones
14		X	16 mayo	El grito de la calle
15		X	16 mayo	Sábado, Hessel y la resistencia
16		X	16 mayo	Facebook toma la calle
17	X		<b>17 mayo</b>	Como una bola de nieve
18	X		<b>17 mayo</b>	Movimiento 15-M: los ciudadanos exigen reconstruir la política
19		X	17 mayo	Llega la indignación ciudadana
20		X	17 mayo	Ni están ni se les espera
21		X	17 mayo	La indignación social gestada en internet salta a las calles
22		X	17 mayo	#15-M: política sin partidos
23		X	17 mayo	«Defendemos una banca democrática y transparente»
24		X	17 mayo	«Hay que dejar de quejarnos en los bares y unirnos todos»
25	X		<b>18 mayo</b>	Miles de indignados vuelven a las calles en la recta final electoral
26		X	<b>18 mayo</b>	Generación Tahrir
27		X	18 mayo	Campaña en la acampada
28	X		<b>19 mayo</b>	Varios miles de personas participan en la segunda cacerolada de protesta en Barcelona
29	X		<b>19 mayo</b>	El Constitucional avala la celebración de manifestaciones en jornada de reflexión
30	X		<b>19 mayo</b>	Los indignados agitan la campaña y los partidos les piden el voto
31	X		<b>19 mayo</b>	"Estaremos aquí hasta el domingo"
32		X	<b>19 mayo</b>	#acampados
33		X	19 mayo	Miles de indignados desafían el veto de las juntas electorales
34		X	<b>19 mayo</b>	La protesta crece con el propósito de mantenerse hasta la cita con las urnas
35		X	19 mayo	La primavera ibérica
36		X	19 mayo	“Si no salimos a la calle, los políticos no moverán un dedo”
37		X	19 mayo	“Siempre me muevo, pero esto está siendo lo más interesante”
38		X	19 mayo	“Lo más interesante es que se generan opiniones diversas”
39		X	<b>19 mayo</b>	“Los jóvenes llevan razón: el capitalismo es el problema”
40		X	19 mayo	«Un Gobierno inteligente escucha lo que dice la calle»
41		X	19 mayo	Más que indignados
42	X		<b>20 mayo</b>	El Movimiento 15-M mantiene el pulso ante el veto a las manifestaciones
43	X		<b>20 mayo</b>	Los expatriados también se indignan
44		X	<b>20 mayo</b>	La Junta Electoral Central empuja al Gobierno a poner fin a la protesta
45		X	<b>20 mayo</b>	Explotó la burbuja
46		X	<b>20 mayo</b>	Un veto absurdo
47		X	<b>20 mayo</b>	Los indignados promueven la exportación de la protesta
48		X	20 mayo	Ustedes ya no nos importan
49		X	20 mayo	Las tripas de la acampada
50		X	20 mayo	Madrid despierta antes que BCN
51		X	20 mayo	Las elecciones que cambian de guion
52		X	20 mayo	Sentido común al poder
53		X	<b>20 mayo</b>	Las protestas ciudadanas en España se propagan por la prensa extranjera
54		X	<b>21 mayo</b>	¿Concentrarse, un acto electoral?
55		X	21 mayo	Tengamos la jornada en paz
56		X	21 mayo	El Constitucional y el Supremo avalan el veto de las protestas
57		X	21 mayo	#los motivos
58		X	21 mayo	Por fin han llegado
59		X	21 mayo	El valor de tener valores
60		X	21 mayo	Kilómetro 0 de utopías
61		X	21 mayo	Asamblea permanente



62		X	<b>21 mayo</b>	La revolución ingenua
63		X	<b>22 mayo</b>	El día de mañana
64		X	22 mayo	Indignación y rabia
65		X	22 mayo	Los políticos, en fuera de juego
66	X		<b>22 mayo</b>	La ola de protestas sacude el 22-M
67	X		<b>22 mayo</b>	El 15 -M sacude el sistema
68		X	23 mayo	La lucha no termina aquí
69		X	23 mayo	Los acampados deciden continuar para exhibir la solidez de su acción
70		X	<b>24 mayo</b>	La dispersión del mensaje crea diferencias entre los indignados
71		X	24 mayo	El 15-M ha llegado para quedarse
72		X	26 mayo	Los sindicatos exigen las mejoras prometidas a los bomberos
73		X	26 mayo	Los indignados piden protección policial si hay fiesta en Canaletes
74		X	<b>26 mayo</b>	No nos echarán
75		X	26 mayo	La moda va pasando
76		X	26 mayo	Una campaña en la red anima a retirar 155 €de los bancos el 30 de mayo
77		X	26 mayo	Comerciantes de Madrid y BCN se quejan de las acampadas
78		X	26 mayo	Desahuciada e indignada
79		X	<b>27 mayo</b>	Miles de personas ocupan la plaza Cataluña en protesta por la carga policial
80		X	27 mayo	Puig insta a los acampados a marcharse antes de la final
81		X	<b>28 mayo</b>	Madrid exige al gobierno que desaloje la acampada de Sol
82		X	28 mayo	Una acción policial fallida dispara la indignación en la plaza de Catalunya
83		X	28 mayo	Puig defiende la operación, pero no la cifra de agentes ni la hora
84		X	<b>28 mayo</b>	Entender la confrontación
85		X	<b>28 mayo</b>	Políticos (y) basura
86		X	28 mayo	«Esto nos hace más fuertes»
87		X	<b>28 mayo</b>	Una acción ilegal y agresiva
88		X	28 mayo	Los indignados de Madrid gritan: «Barcelona, no estás sola»
89		X	28 mayo	Los errores de Puig
90		X	<b>29 mayo</b>	Democracia emocional
91		X	29 mayo	Los indignados de Barcelona pasan la noche más peligrosa acampados
92		X	29 mayo	Nuestras ideas no tienen miedo
93		X	29 mayo	Y tras la acampada, ¿qué?
94		X	30 mayo	Los indignados se resisten a liquidar las acampadas como vía de protesta
95		X	30 mayo	Los acampados contactaron con los Mossos para prevenir tumultos
96		X	<b>30 mayo</b>	Propagarse o morir
97		X	<b>31 mayo</b>	Los sindicatos protestan ante el Parlament por los recortes de los presupuestos
<b>Octubre – noviembre – diciembre 2012</b>				
98	X		<b>1 octubre</b>	Dentro de la jaula de los leones
99	X		<b>1 octubre</b>	Una multitud llena Neptuno en la tercera protesta ante el Congreso
100	X		<b>1 octubre</b>	Cómo interpretar a la ‘mayoría silenciosa’
101	X		<b>2 octubre</b>	Cifuentes pide cambios legales para “modular” el derecho de manifestación
102	X		<b>2 octubre</b>	Pedraz repasará el diario del Congreso para ver si el 25-S interfirió en la sesión
103	X		<b>3 octubre</b>	El Gobierno no contempla “de momento” modificar la ley sobre manifestaciones
104	X		<b>3 octubre</b>	Los sindicatos preparan la convocatoria de huelga general para el 14 de noviembre
105	X		<b>3 octubre</b>	El derecho de reunión se ejerce molestando
106	X		<b>3 octubre</b>	Torres-Dulce ve ilegítimas las protestas que cuestionan la forma de Estado
107		X	<b>3 octubre</b>	Torres – Dulce se opone a “restringir” el derecho a manifestación
108	X		<b>4 octubre</b>	El Ayuntamiento pide al Gobierno que saque manifestaciones del centro
109	X		<b>4 octubre</b>	El derecho de manifestación
110	X		<b>5 octubre</b>	Empresarios apoyan la revisión de la Ley de Manifestación propuesta por Cifuentes
111	X		<b>6 octubre</b>	El 77% comparte los motivos del 25-S
112		X	<b>6 octubre</b>	Las protestas contra los recortes vuelven a 57 ciudades
113	X		<b>8 octubre</b>	No proteste aunque duela
114	X		<b>9 octubre</b>	Cosidó asegura que el Gobierno estudia que sea delito manifestarse embozado
115	X		<b>10 octubre</b>	Gallardón rechaza limitar el derecho de manifestación y reunión
116	X		<b>10 octubre</b>	Las protestas laborales paralizan la actividad en el Ayuntamiento de Jerez
117		X	<b>10 octubre</b>	Los convocantes de la concentración del 12 – O se desmarcan del PxC y Falange
118	X		<b>11 octubre</b>	“Somos estudiantes, no clientes”
119	X		<b>13 octubre</b>	Protesta en Barcelona contra el pago de la deuda pública
120		X	<b>15 octubre</b>	Cupido Wert
121	X		<b>17 octubre</b>	Los estudiantes se rebelan contra la “escuela franquista del PP”
122	X		<b>17 octubre</b>	La divina comedia de los recortes
123		X	<b>17 octubre</b>	14N, nueva huelga general
124	X		<b>18 octubre</b>	Los padres empujan la protesta
125		X	<b>19 octubre</b>	Las centrales y los vecinos piden en apoyo de los pequeños comerciantes
126	X		<b>20 octubre</b>	Más de un millar de personas en una manifestación antinuclear en Cuenca
127	X		<b>22 octubre</b>	Cifuentes recuerda que la manifestación ante el Congreso no está comunicada
128	X		<b>23 octubre</b>	Protesta de "Rodea el Congreso" el 23-O
129	X		<b>24 octubre</b>	Nueva protesta frente al Congreso
130	X		<b>28 octubre</b>	La protesta 27-O Rodea el Congreso

131	X		<b>13 noviembre</b>	Madrid volverá a batir su récord de manifestaciones esta semana
132	X		<b>14 noviembre</b>	La delegada del Gobierno en Madrid dice que la actuación de la Policía dependerá de los congregados
133	X		<b>14 noviembre</b>	Más de 125.000 personas secundan en Vigo la manifestación central en Galicia
134	X		<b>14 noviembre</b>	Las manifestaciones y seguimiento irregular caracterizaron día de protestas
135	X		<b>14 noviembre</b>	La manifestación acaba su marcha en la plaza de Colón
136	X		<b>14 noviembre</b>	Las manifestaciones, mucho más que las huelgas, canalizan el descontento
137	X		<b>14 noviembre</b>	Protesta paneuropea
138		X	<b>15 noviembre</b>	Clamor masivo en BCN contra los recortes
139	X		<b>17 noviembre</b>	Unos 5.000 policías protestan en Madrid contra los recortes de Rajoy
140	X		<b>18 noviembre</b>	¿Son 35.000 o son dos millones?
141	X		<b>19 noviembre</b>	El ejercicio de la democracia
142		X	<b>19 noviembre</b>	La polémica de las cifras de las manifestaciones
143	X		<b>21 noviembre</b>	La Mesa del Turismo pide firmeza con el "tsunami de manifestaciones"
144	X		<b>29 noviembre</b>	"Llevamos el problema a la calle porque la universidad está casi en la calle"
145	X		<b>29 noviembre</b>	Izagirre suspende un pleno para acallar una protesta de empleados municipales
146	X		<b>30 noviembre</b>	La calle despierta
147	X		<b>2 diciembre</b>	Miles de madrileños 'abrazan' sus hospitales contra el plan privatizador
148	X		<b>2 diciembre</b>	"La calle también es nuestra"
149	X		<b>4 diciembre</b>	"Hoy no se dona sangre en Sol"
150	X		<b>9 diciembre</b>	4.500 protestas en menos de un año
151	X		<b>11 diciembre</b>	Las protestas educativas del día 13 son solo el principio, según los organizadores
152	X		<b>12 diciembre</b>	La rebelión de los hospitales
153	X		<b>12 diciembre</b>	"Comeremos el turrón aquí dentro"
154		X	<b>13 diciembre</b>	Padres, alumnos y profesores protestan en Barcelona contra los recortes en educación
155	X		<b>13 diciembre</b>	Cerrada la tribuna de invitados de la Asamblea para impedir las protestas
156	X		<b>13 diciembre</b>	El rechazo a la reforma educativa de Wert sale a la calle
157	X		<b>14 diciembre</b>	Los trabajadores de FGV protestan por el escaso avance en la negociación del ERE
158	X		<b>14 diciembre</b>	30 marchas piden la dimisión de Wert
159	X		<b>17 diciembre</b>	La dependiente encadenada junto al Palau deja su protesta tras 55 horas
160	X		<b>17 diciembre</b>	Vuelven las protestas al transporte
161	X		<b>19 diciembre</b>	Acto de protesta contra los recortes en I+D
162	X		<b>21 diciembre</b>	Los 'ertzainas' exigen el pago de los complementos salariales
163	X		<b>21 diciembre</b>	Los trabajadores de Metro aprueban huelga de 24 horas los días 4 y 5 de enero
164	X		<b>26 diciembre</b>	Las protestas asedian a Novagalicia Banco en Navidad
165	X		<b>30 diciembre</b>	Un juez investigará las identificaciones masivas en las protestas del Congreso

Fuente: elaboración propia a partir de la información recogida con los buscadores de las páginas web de los medios de prensa "El País" y "El Periódico", mayo 2011/octubre-noviembre-diciembre 2012.

- Se ha puesto en negrita las noticias que están en formato Word.



## **ANEXO 4**



ANEXO 4: Resumen contenido entrevistas proyecto “Conversaciones15M.cc”.

Nº	Resumen y comentarios del contenido de las entrevistas	Grandes temas en la entrevista (primer borrador)
1	Se refiere a la licencia copyleft, habla del sistema político. Describe la gente de la acampada, habla de salir de la red a la calle. se refiere a las tecnologías en las nuevas manifestaciones de las calles, los nuevos narradores y de la importancia de las redes. Explica la plataforma No les Votes.	- Copyleft - Ciudadanía - Perfil gente 15M
2	Tiene fotos y un reportaje del Sol, plantea el problema entre pensar global y actuar local al pasar de las grandes asambleas a los barrios. Habla del cambio de la ley electoral y de la importancia de votar.	- Funcionamiento asambleas - Objetivos 15M
3	Habla de la comisión Vox, sobre democracia telemática y nuevas formas de participación. Habla de las diferencias con la política tradicional. Planteó la acampada y la inició. Participó en comisión legal al comienzo. Ahora en la internacional y en la VOX.	- Comisión Vox - Nuevas formas de participación - Ciudadanía
4	Habla de la reinención del género literario del reportaje, nuevos narradores en internet con nuevos canales de información, la dimensión urbana y la conexión con los barrios, importancia de los vecinos. Papers 15M, acampada prototipo con proceso abierto a la colaboración, percepción política del espacio, se ha reinventado la ciudad, nuevas agrupaciones e infraestructura humana.	- Cobertura de medios - Nuevos narradores - Características 15M - Espacio público - Ciudadanía
5	Habla del blindaje jurídico de las comunicaciones en internet, del sistema de control del poder. Habla del sistema de consenso de la acampada con mucho detalle. Habla en detalle de open data, de la información para las decisiones de los ciudadanos y de los derechos de estos.	- Temas jurídicos acampada - Control poder - Open data - Nuevas prácticas en participación (consenso) - ciudadanía
6	Habla de la tecnología social para empoderar la ciudadanía, de cómo incluir a la ciudadanía en la gestión y transformación urbana. Habla del cambio del espacio público, de cómo el movimiento crea ciudadanía a partir del cambio en el espacio público. De la réplica de la ciudad en la acampada (dinámica, proceso, flujo), es un espacio que facilita el encuentro entre personas.	- Empoderamiento - Ciudadanía - Espacio público
7	Habla de Cibercultura, tecnologías digitales, estudios urbanos, etnografía de la asamblea Lavapiés, el 15M en lo urbano, las esperanzas tecnológicas. La acampada es la traducción del software libre a lo físico. Habla del derecho a la ciudad, del espacio público. Descripción del funcionamiento de la asamblea Lavapiés.	- TIC - Redes territorios - Espacio público - Asamblea Lavapiés
8	15M lugar para los que estamos fuera de lugar, el 15M ha cambiado el clima social de apatía, de lo imposible, este cambio venía de un sitio no político, por eso conectó con el 15M. Se acaba lo de la izquierda y lo de la derecha, rechazo de los estereotipos, la no violencia permite la inclusividad, la violencia hace que la gente no se sienta representada (muy detallado). Descripción de los discursos de las asambleas, relatos biográficos, efectividad, construcción campamentos, descripción de comisiones, describe la no violencia. Habla de la importancia del humor.	- Cambios post 15M - Características 15M - Asambleas - Violencia en el 15M - Humor
9	Tiene un blog de dibujos con información del 15M, no encuentra inclusivas las manifestaciones por las banderas de la República. Describe las asambleas muy en general, sin detalles. Habla del grupo de trabajo de inmigración que denuncia las redadas racistas, grupo de vivienda, grupo legal y grupo financiación.	- Características 15M - Grupo de trabajo de inmigración
10	Habla de la repolitización de la ciudadanía, llevó el twitter de la Acampada Sol con otras 5 personas, compra el dominio internet tomalaplaza y describe el funcionamiento de la cuenta. Describe el funcionamiento de las asambleas de barrio, son 104. Habla de la marea verde, de las huelgas de los estudiantes, de la ocupación de los edificios,	- Ciudadanía - Redes - Manifestaciones - Funcionamiento asambleas - Funcionamiento comisiones

	de las cooperativas, del PAH, de la comisión de coordinación, comisión de comisiones y coordinación externa. Explica el funcionamiento del N-1. Menciona que el 15M decanta luego en el PAH y en la marea verde.	- Funcionamiento N-1
11	Habla del aprendizaje del cuestionamiento y mejora del proceso, por ejemplo en las asambleas. Describe las comisiones (qué es, cómo funcionan, cómo ha participado). Habla de la importancia del software libre, explica el 15 hack, gestión tecnológica del 15M, describe las páginas web. Habla de las herramientas de participación democrática utilizando la red para la participación directa (min 50). Critica la vieja política. Habla de N-1 no es 15M, es una alternativa a las redes sociales privativas, apuesta por el trabajo colaborativo y el trabajo en grupo.	- Funcionamiento asambleas - Funcionamiento comisiones - TIC - Nuevas prácticas en participación (democracia directa) - Nuevas prácticas en participación (votaciones en red) - Funcionamiento N-1
12	Habla de las relaciones económicas globales, la promoción de la plataforma de la deuda. Habla de los mínimos y que no existe la obligación de hacerlo en el 15M. Describe las asambleas de barrio, la forma en que se convocaron, el equipo dinamizador, el lenguaje inclusivo, del caos de la primera asamblea de barrio, como surgen los grupos de trabajo. Describe todo el funcionamiento de las asambleas con detalle, los turnos de las palabras, el orden del día, la temática, explica cómo funciona el consenso, describe el perfil de los asistentes a las asambleas. Habla de la intervención del ayuntamiento en participación ciudadana. Habla de la colaboración con otros barrios, describe las asambleas de Madrid y su evolución.	- Mínimos 15M - Funcionamiento asambleas de barrio - Nuevas prácticas en participación (consenso) - Participación con municipios
13	Habla del cambio de paradigma de la democracia representativa a democracia participativa, con los nuevos medios tecnológicos en la red. Describe lo que sabe del 15M en América Latina. Habla de los prototipos de innovación tecnológica ciudadana, de expertos, de ciudadanos. Habla de la importancia del espacio público. Habla de lo que fue el 15M, de la red, de los afectos, dinámicas participativas en las redes, de los cuatro principios de Richard, de las redes al territorio, la primera revolución híbrida, revolución de lo colectivo, de la independencia de los medios y de su disonancia.	- Democracia representativa - Democracia participativa - TIC (democracia participativa) - Cobertura 15M en A.L. - Espacio público - Participación redes
14	Habla de la democracia más directa, de la transparencia de los datos, de la cobertura periodística. Describe la nula cobertura de los medios oficiales, de la violencia representada en estos medios. Describe su experiencia personal en una detención Habla del humor en la acampada.	- Democracia directa - Cobertura de medios - Violencia en el 15M - Humor en el 15M
15	Fue quien trasladó el sofá en la Acampada Sol. Habla de cambiar el concepto de la economía. Describe la comisión legal de Sol, los grupos de trabajo, filosóficos, grupos prácticos. Describe su trabajo en el acompañamiento, en la financiación de las comisiones. Habla del desalojo de la acampada y describe la violencia institucional contra el 15M. Habla del recorte de los derechos civiles, habla de la violencia en las manifestaciones.	- Funcionamiento comisión legal - Violencia en el 15M - Derechos civiles
16	Habla de las causas del 15M, del empoderamiento de las TIC. Describe la gente que participó en el 15M y del reencuentro en las calles. Describe el Procomún, elemento de control del poder, el open data. Habla del aprendizaje que ha dejado el 15M.	- Detonantes 15M - TIC - Perfil gente del 15M - Funcionamiento procomún y open data
17	Describe como se utilizó el espacio público, cómo es un espacio de reencuentro de la conversación de cosas importantes. Describe la asamblea. El pensamiento calle, la metodología que no incluye el disenso, ni aburrimento, ni consenso electoral. Habla de la parodia para entregar una idea ideológica, del funcionamiento del no grupo, las acciones que realiza, escudo anti mercado, cajero, pon la placa, ponte el parche. Habla de la inteligencia colectiva.	- Espacio público - Humor en el 15M - Acciones no grupo - Cambios post 15M
18	Habla de las asambleas y de los grupos de trabajo con horizontalidad y especialización. Describe el grupo de trabajo de economía, habla de que hay gente especializada en cada grupo de trabajo, que relacionaron la información de cada especialista y construyeron datos para un análisis a través de propuestas consensuadas, abiertas, debate de problemas y soluciones. Habla del consenso como algo primordial, de la metodología con un sistema de pensamiento que es horizontal y un sistema de	- Pensamiento colectivo - Nuevas prácticas en participación (horizontalidad) - Nuevas prácticas en participación (consenso) - Funcionamiento comisiones - Nuevas prácticas en participación

	resolución de conflictos.	(sistema de resolución de conflictos) - Participación
19	Habla de los que le ilusiono el 15M, sobre los jóvenes. Describe la creación de yayoflauta, creó perfil de internet, salió con una pancarta sólo en la manifestación y ahí conoció más gente. Describe las acciones de ocupación, la no violencia.	- Funcionamiento yayoflauta - Acciones de ocupación
20	Habla de que es un movimiento inclusivo, hospitalario con la gente sin identidad colectiva, con límites difusos para la inclusión, voluntad de incluir espacios inclusivos en la esfera pública, del cambio de lo que se ve como posible. Describe el inicio y desarrollo de Occupy Wall Street, describe el campamento. Habla de las diferencias entre 15M y Occupy, explica cómo se hace el slogan "somos el 99%". Habla de la esfera pública más compleja porque hay más gente que participa, de la democratización de la construcción de sentido, del hundimiento del gran relato, del hacerse uno mismo y del software libre.	- Características 15M - Acampada en Nueva York - Diferencias Occupy y 15M - Participación
21	Habla de la experiencia en Reino Unido de la acampada, habla de cambiar la participación ciudadana como consenso de mínimos, siguiente paso con las herramientas tecnológicas que existen. Describe la acampada de Londres, los problemas de las asambleas (turnos de palabras, muy largos). Describe un día completo de la acampada.	- Acampada Reino Unido - Nuevas prácticas en participación (consenso de mínimos) - TIC
22	Habla de los problemas de representación, de la reforma de la ley electoral, explica cómo su madre sale a la calle a hablar de los problemas que les afectan con los vecinos. Describe la primavera árabe, de la globalización de la protesta desde el mundo árabe, del despertar ciudadano. Habla de la cobertura de los medios y de la importancia del periodismo ciudadano, de la importancia de la TIC en las manifestaciones. Habla de la percepción del 15M en el extranjero. Causas del 15M en busca de una nueva participación.	- Detonantes 15M - Primavera árabe - Ciudadanía - Cobertura de medios - Periodismo ciudadano - TIC
23	Estuvo de observadora en plaza Cataluña los primeros días. Llegó tarde a Sol, en julio. El día de la desobediencia ella lo siguió por streamings. Habla del carácter copyleft de la acampada, del software libre. Habla de la importancia de la recuperación de la calle.	- Software libre - Espacio público
24	Habla de las características particulares del 15M. Describe la ciudad de la acampada, de la imprecisión, de las reivindicaciones, del conocimiento para la organización social. Describe el perfil de la gente que participa en el 15M, la comisión pensamiento, las asambleas, el sistema de participación, los grupos de trabajo. Menciona la importancia del consenso, habla de habilitar modelos de participación, de la obsolescencia del sistema democrático y que no acaba de ver cuál es la buena forma de participar.	- Características 15M - Perfil gente 15M - Funcionamiento asamblea - Nuevas prácticas en participación (consenso) - Participación - Obsolescencia del sistema democrático
25	Habla del contexto desigual de la crisis, que el error de la acampada es que se convirtió en un fin y no en un medio. Describe la agrupación Juventud Sin Futuro, el funcionamiento de las asambleas y las comisiones. Describe como prepararon la manifestación previa al 15M. Habla de la desobediencia civil.	- Detonantes del 15M - Juventud sin Futuro - Funcionamiento comisiones - Preparación 15M - Desobediencia civil
26	Habla de cambiar el sistema electoral, de la participación real y directa, del "no" a la democracia delegativa. Describe a la agrupación Estado de Malestar, las acciones como títeres, salidas a la calle, desgaste del grupo.	- Sistema electoral - Democracia representativa - Acciones Estado de malestar
27	Habla del hartazgo político, apela por la democracia participativa y no representativa. Habla de la separación de los poderes, de las asambleas. De lo tedioso que era estar 4 horas sentada en el suelo. Habla de la comisión de espiritualidad, estorba. Habla de la política en la calle, las asambleas de barrio y la cobertura de los medios.	- Detonantes del 15M - Democracia participativa - Funcionamiento asambleas - Cobertura de medios
28	Habla del comienzo desde el primer día de la acampada, donde ella participó. Describe la preparación de la manifestación previa al 15M, habla de la coordinación de todos los grupos que participaron. Describe el funcionamiento de la agrupación Democracia Real Ya, en red, en dos plataformas, twitter, facebook. Twitter un pétalo de Lorea, Habla de la	- Preparación manifestación - Inicio 15M - Democracia Real Ya - Participación en redes - Funcionamiento N-1



	plataforma N-1, describe los grupos de trabajo en internet, el ágora, los hilos de discusión, las votaciones internas (todos los votos valen por igual), los ocho puntos, las estrategias, las acciones, la participación directa, las ILP, la democracia 4.0. Habla de los consensos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nuevas prácticas en participación (democracia directa en red)</li> <li>- Nuevas prácticas en participación (ágora)</li> <li>- Nuevas prácticas en participación (votaciones en red)</li> <li>- Nuevas prácticas en participación (consensos)</li> </ul>
29	Describe lo que ha sucedido en el mundo árabe. Habla de las diferencias entre la Acampada Sol en España y plaza Tahrir en Egipto. Habla de que en Egipto existe un consenso que es acabar con Mubarak y el régimen y luego hacer una asamblea constituyente. Describe el tipo de gente de su asamblea y las cuestiones que se discuten en ellas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Influencia mundo árabe</li> <li>- Diferencias Sol y Tahrir</li> <li>- Perfil gente 15M</li> <li>- Funcionamiento asambleas</li> </ul>
30	Habla de que ha realizado documentales y ahora un libro sobre las revuelta árabe en Egipto. Habla de que el 15M permitió legitimar demandas. Cuestiona la existencia de una democracia real. Habla de las causas del 15M, los recortes, los derechos sociales, el aumento de la brecha entre ricos y pobres, la especulación de los mercados financieros internacionales, de la presión fiscal, la corrupción de la banca y las TIC. Habla de la influencia del mundo árabe, describe el movimiento Tahrir, la resistencia de la plaza, el reencuentro del movimiento social urbano y el movimiento obrero previo a la plaza. Habla de la importancia del contexto previo para entender el 15M, la manifestación del 9 de junio que son las marchas desde los barrios. Explica las emociones del 15M.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Detonantes del 15M</li> <li>- TIC</li> <li>- Influencia mundo árabe</li> <li>- Manifestaciones</li> </ul>
31	Describe el contexto antes del 15M, la importancia de que en el 15M no hayan siglas (se refiere a partidos), la importancia de que sea heterogéneo. Describe un desahucio, como se ha consolidado la propuesta por la acción concreta. Habla de la democracia participativa económica y social. Habla del PAH de cómo surgió en Barcelona, luego en Murcia y de ahí a otras ciudades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Detonantes del 15M</li> <li>- Características 15M</li> <li>- Democracia participativa</li> <li>- PAH</li> </ul>
32	Habla de que el 15M es un diagnóstico de una serie de problemas que hay que solucionar. Habla de que su diario no es del 15M y que sólo informan sobre el, aunque simpatiza personalmente. Habla de la cobertura del movimiento por parte de los medios, de la fase de negación y luego de la fase de sobreinformación. Describe la tipología de la gente del 15M. Explica qué es el periodismo humano, cómo trabajan desde el periodismo humano desde la acampada. Habla de la comisión legal, de la dinamización y coordinación de comisiones. Habla de la violencia en los desalojos y del humor en el 15M. De la participación y de la necesidad de nuevos espacios de participación. (53- 1.03)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Detonantes del 15M</li> <li>- Cobertura de medios</li> <li>- Perfil gente 15M</li> <li>- Periodismo humano</li> <li>- Violencia en el 15M</li> <li>- Humor en el 15M</li> <li>- Participación</li> </ul>
33	Describe los primeros días de la acampada, habla de la necesidad de cambio del sistema democrático, habla de la corrupción, de las tecnologías que permiten coordinar y ordenar las protestas. Se refiere a la importancia del software libre. Habla del humor y de la violencia. Describe cuando la policía lo golpeo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemas democracia</li> <li>- TIC</li> <li>- Software libre</li> <li>- Humor en el 15M</li> <li>- Violencia en el 15M</li> </ul>
34	Habla de lo que es el 15M, de la democracia, del modelo de la desobediencia civil relajado cuando rompen los ciclos de acción represión. Analiza las causas del 15M con los problemas del sistema democrático, los problemas de la ciudadanía en este problema democrático. Habla de las alternativas de consumo al sistema actual. Relata la noche del 15 al 16 de mayo, de la ayuda logística que prestó a la manifestación. Describe la desobediencia civil de la plaza antes de la acampada, la defensa de la plaza pacífica. Describe la primera asamblea, menciona que no se llegó a ninguna conclusión pero que fue un espacio para expresarse. Relata el por qué se queda la gente en la plaza, la difusión de la acampada uniéndola a todas las luchas del mundo. Habla de la actitud ciudadana en los desalojos, de la lucha por el derecho al espacio de la plaza, de cómo cambian las pautas de cómo ocurren las cosas anteriormente, como cambia la forma de distribución de información. Menciona como se maneja la cuenta de twitter, de los servicios técnicos de software libre. Describe el proceso del stop desahucios en la red, de cómo se toman las decisiones a través de las redes, de cómo esto se puede convertir en una propuesta grande, de cómo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características 15M</li> <li>- Desobediencia civil</li> <li>- Detonantes del 15M</li> <li>- Ciudadanía</li> <li>- Decisiones y redes</li> </ul>

	construir herramientas de lobby ciudadano.	
35	Describe algunas características del movimiento como el liderazgo no visible y que todo sea horizontal. Comenta los detonantes del 15M, la crisis, la democracia. Habla sobre el cambio del concepto de plaza, describe el ágora y el foro como lugares donde se da lugar el ciudadano. Describe la importancia de la Puerta del Sol dentro de la historia de Madrid, como lugar simbólico de manifestaciones, celebraciones, etc. De la recuperación de la palabra en el espacio público y digital.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características del 15M</li> <li>- Nuevas prácticas en participación (liderazgo no visibles)</li> <li>- Nuevas prácticas en participación (horizontalidad)</li> <li>- Detonantes del 15M</li> <li>- Espacio público</li> <li>- Historia de Madrid</li> </ul>
36	Habla de su experiencia en organizaciones de Madrid como el Patio Maravilla o la Tabacalera. Habla de las similitudes y las diferencias entre el 15M de España y el Occupy de Wall Street. Habla de lo que el investiga sobre el cambio en el uso de las redes, de su teoría sobre el núcleo controlado de redes y de los espacios adyacentes en donde surgen usos alternativos a este sistema de poder y que lucha contra el. Habla del uso de estas nuevas tecnologías para pedir más democracia. De lo nuevo que nos aportaron las acampadas, de los consensos y de cómo esta experiencia ha revitalizado a la ciudadanía.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Funcionamiento Patio Maravilla</li> <li>- Similitudes y diferencias entre 15 España y EEUU</li> <li>- Redes</li> <li>- Nuevas tecnologías y democracia</li> <li>- Nuevas prácticas en participación (consensos)</li> <li>- Ciudadanía</li> </ul>
37	Describe el centro social Patio Maravilla. Describe al 15M desde su posición de activista ante los no activistas. Habla del software libre, de la asamblea del 2 de mayo, describe la asamblea (min.30). Describe cómo pasaron las asambleas a los barrios, hace la diferencia de que no son espacios del barrio sino que en el barrio, diferente a las JJVV.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Funcionamiento Patio maravilla</li> <li>- Software libre</li> <li>- Funcionamiento asambleas de barrio</li> </ul>
38	Habla del problema de la discusión de los mínimos que dejaba gente fuera,. Describe cómo funciona su comisión. Luego menciona lo del humor en el 15M, creó la cuenta de twitter acampadapolicial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mínimos del 15M</li> <li>- Funcionamiento comisiones</li> <li>- Humor en el 15M</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir del preanálisis del contenido de las entrevistas del proyecto “conversaciones.15M.cc”.



## **ANEXO 5**



ANEXO 5: Revisión temas entrevistas.			
Nº	Temas originales	primera revisión	segunda revisión
1	- Copyleft - Ciudadanía - Perfil gente 15M	- Software libre - TIC - Redes - Nuevos narradores - Ciudadanía - Perfil gente 15M	- Software libre - TIC - Redes - Nuevos narradores - Ciudadanía - Perfil gente 15M
2	- Funcionamiento asambleas - Objetivos 15M	- Funcionamiento asambleas - Objetivos 15M	- Asambleas - Objetivos 15M
3	- Comisión Vox - Nuevas formas de participación - Ciudadanía	- Comisión Vox - Nuevas formas de participación - Ciudadanía	- Comisiones - Democracia - Ciudadanía
4	- Cobertura de medios - Nuevos narradores - Características 15M - Espacio público - Ciudadanía	- Cobertura de medios - Nuevos narradores - Características 15M - Espacio público - Ciudadanía	- Cobertura de medios - Nuevos narradores - Características 15M - Espacio público - Ciudadanía
5	- Temas jurídicos acampada - Control poder - Open data - Nuevas prácticas en participación (consenso) - ciudadanía	- Temas jurídicos acampada - Control poder - Open data - Nuevas prácticas en participación (consenso) ciudadanía	- Temas jurídicos acampada - Control poder - Open data - Participación/consenso - Ciudadanía
6	- Empoderamiento - Ciudadanía - Espacio público	- Empoderamiento - Ciudadanía - Espacio público	- Empoderamiento - Ciudadanía - Espacio público
7	- TIC - Redes territorios - Espacio público - Asamblea Lavapiés	- TIC - Redes - Espacio público - Asamblea Lavapiés	- TIC - Redes - Espacio público - Asambleas
8	- Cambios post 15M - Características 15M - Asambleas - Violencia en el 15M - Humor	- Cambios post 15M - Características 15M - Asambleas - Violencia en el 15M - Humor	- Cambios post 15M - Características 15M - Asambleas - Violencia en el 15M - Humor en el 15M
9	- Características 15M - Grupo de trabajo de inmigración	- Características 15M - Grupo de trabajo de inmigración	- Características 15M - Comisiones
10	- Ciudadanía - Redes - Manifestaciones - Funcionamiento asambleas - Funcionamiento comisiones - Funcionamiento N-1	- Ciudadanía - Twitter tomalaplaza - Manifestaciones - Funcionamiento asambleas - Funcionamiento comisiones - Funcionamiento N-1	- Ciudadanía - Redes - Manifestaciones - Asambleas - Comisiones - Funcionamiento N-1
11	- Funcionamiento asambleas - Funcionamiento comisiones - TIC - Nuevas prácticas en participación (democracia directa) - Nuevas prácticas en participación (votaciones en red) - Funcionamiento N-1	- Funcionamiento asambleas - Funcionamiento comisiones - TIC - Nuevas prácticas en participación (democracia directa) - Nuevas prácticas en participación (votaciones en red) - Funcionamiento N-1	- Asambleas - Comisiones - Participación/redes - Democracia tradicional - Funcionamiento N-1
12	- Mínimos 15M - Funcionamiento asambleas de barrio - Nuevas prácticas en participación (consenso) - Participación con municipios	- Mínimos 15M - Funcionamiento asambleas de barrio - Nuevas prácticas en participación (consenso) - Participación con municipios	- Mínimos 15M - Asambleas - Comisiones - Participación/consenso - Participación ciudadana
13	- Democracia representativa - Democracia participativa - TIC (democracia participativa) - Cobertura 15M en A.L. - Espacio público - Participación redes	- Democracia representativa - Democracia participativa - TIC (democracia participativa) - Cobertura 15M en A.L. - Espacio público - Participación redes	- Democracia representativa - Democracia participativa - TIC - Ciudadanía - Cobertura 15M en A.L. - Espacio público - Participación/redes
14	- Democracia directa - Cobertura de medios - Violencia en el 15M - Humor en el 15M	- Democracia directa - Cobertura de medios - Violencia en el 15M - Humor en el 15M	- Democracia - Cobertura de medios - Violencia en el 15M - Humor en el 15M
15	- Funcionamiento comisión legal	- Funcionamiento comisión legal	- Comisiones

	- Violencia en el 15M - Derechos civiles	- Violencia en el 15M - Derechos civiles	- Violencia en el 15M - Derechos civiles
16	- Detonantes 15M - TIC - Perfil gente del 15M - Funcionamiento procomún y open data	- Detonantes 15M - TIC - Perfil gente del 15M - Funcionamiento procomún y open data	- Detonantes 15M - TIC - Perfil gente del 15M - Procomún y open data
17	- Espacio público - Humor en el 15M - Acciones no grupo - Cambios post 15M	- Espacio público - Asamblea - Humor en el 15M - Acciones no grupo - Cambios post 15M	- Espacio público - Asambleas - Humor en el 15M - Acciones no grupo - Cambios post 15M
18	- Pensamiento colectivo - Nuevas prácticas en participación (horizontalidad) - Nuevas prácticas en participación (consenso) - Funcionamiento comisiones - Nuevas prácticas en participación (sistema de resolución de conflictos) - Participación	- Pensamiento colectivo - Nuevas prácticas en participación (horizontalidad) - Nuevas prácticas en participación (consenso) - Funcionamiento comisiones - Nuevas prácticas en participación (resolución de conflictos) - Participación	- Asambleas - Comisiones - Pensamiento colectivo - Participación/horizontalidad - Participación/resolución conflictos - Participación
19	- Funcionamiento yayoflauta - Acciones de ocupación	- Funcionamiento yayoflauta - Acciones de ocupación	- Funcionamiento yayoflauta - Acciones de ocupación
20	- Características 15M - Acampada en Nueva York - Diferencias Occupy y 15M - Participación	- Características 15M - Acampada en Nueva York - Diferencias Occupy y 15M - Participación	- Características 15M - Cambios post 15M - Acampada en Nueva York - Diferencias Occupy y 15M - Participación
21	- Acampada Reino Unido - Nuevas prácticas en participación (consenso de mínimos) - TIC	- Acampada Reino Unido - Nuevas prácticas en participación (consenso de mínimos) - TIC	- Participación/consenso - TIC - Acampada Londres - Asambleas
22	- Detonantes 15M - Primavera árabe - Ciudadanía - Cobertura de medios - Periodismo ciudadano - TIC	- Detonantes 15M - Primavera árabe - Ciudadanía - Cobertura de medios - Periodismo ciudadano - TIC	- Detonantes 15M - Primavera árabe - Ciudadanía - Cobertura de medios - Periodismo ciudadano - TIC
23	- Software libre - Espacio público	- Software libre - Espacio público	- Software libre - Espacio público
24	- Características 15M - Perfil gente 15M - Funcionamiento asamblea - Nuevas prácticas en participación (consenso) - Participación - Obsolescencia del sistema democrático	- Características 15M - Perfil gente 15M - Funcionamiento asamblea - Participación - Nuevas prácticas en participación (consenso) - Obsolescencia del sistema democrático	- Características 15M - Perfil gente 15M - Comisiones - Asambleas - Participación - Participación/consenso - Democracia
25	- Detonantes del 15M - Juventud sin Futuro - Funcionamiento comisiones - Preparación 15M - Desobediencia civil	- Detonantes del 15M - Juventud sin Futuro - Funcionamiento comisiones - Preparación 15M - Desobediencia civil	- Detonantes del 15M - Juventud sin Futuro - Asambleas - Comisiones - Preparación 15M
26	- Sistema electoral - Democracia representativa - Acciones Estado de malestar	- Sistema electoral - democracia representativa - Acciones Estado de malestar	- Democracia representativa - Estado de malestar
27	- Detonantes del 15M - Democracia participativa - Funcionamiento asambleas - Cobertura de medios	- Detonantes del 15M - Democracia participativa - Funcionamiento asambleas - Cobertura de medios	- Detonantes del 15M - Democracia - Asambleas - Comisiones - Cobertura de medios
28	- Preparación manifestación - Inicio 15M - Democracia Real Ya - Participación en redes - Funcionamiento N-1 - Nuevas prácticas en participación (democracia directa en red) - Nuevas prácticas en participación (ágora) - Nuevas prácticas en participación (votaciones en red) - Nuevas prácticas en participación (consensos)	- Preparación manifestación - Inicio 15M - Democracia Real Ya - Participación en redes - Funcionamiento N-1 - Nuevas prácticas en participación (democracia directa en red) - Nuevas prácticas en participación (ágora) - Nuevas prácticas en participación (votaciones en red) - Nuevas prácticas en participación (consensos)	- Inicio 15M - Democracia Real Ya - Participación/redes - Pétalo de lorea - Funcionamiento N-1 - Participación/ágora - Participación/consenso
29	- Influencia mundo árabe	- Influencia mundo árabe	- Primavera árabe

	- Diferencias Sol y Tahrir - Perfil gente 15M - Funcionamiento asambleas	- Diferencias Sol y Tahrir - Perfil gente 15M - Funcionamiento asambleas	- Diferencias Sol y Tahrir - Perfil gente 15M - Asambleas
30	- Detonantes del 15M - TIC - Influencia mundo árabe - Manifestaciones	- Detonantes del 15M - TIC - Influencia mundo árabe - Manifestaciones	- Democracia - Detonantes 15M - TIC - Primavera árabe - Manifestaciones
31	- Detonantes del 15M - Características 15M - Democracia participativa - PAH	- Detonantes del 15M - Características 15M - Democracia participativa - PAH	- Detonantes del 15M - Características 15M - Desahucios - Democracia participativa - PAH
32	- Detonantes del 15M - Cobertura de medios - Perfil gente 15M - Periodismo humano - Violencia en el 15M - Humor en el 15M - Participación	- Detonantes del 15M - Cobertura de medios - Perfil gente 15M - Periodismo humano - Violencia en el 15M - Humor en el 15M - Participación	- Detonantes del 15M - Cobertura de medios - Perfil gente 15M - Periodismo humano - Violencia en el 15M - Humor en el 15M - Participación
33	- Problemas democracia - TIC - Software libre - Humor en el 15M - Violencia en el 15M	- Problemas democracia - TIC - Software libre - Humor en el 15M - Violencia en el 15M	- Democracia - TIC - Software libre - Humor en el 15M - Violencia en el 15M
34	- Características 15M - Desobediencia civil - Detonantes del 15M - Ciudadanía - Decisiones y redes	- Características 15M - Desobediencia civil - Detonantes del 15M - Ciudadanía - Decisiones y redes	- Características 15M - Participación/desobediencia civil - Detonantes del 15M - Ciudadanía - Redes
35	- Características del 15M - Nuevas prácticas en participación (liderazgo no visibles) - Nuevas prácticas en participación (horizontalidad) - Detonantes del 15M - Espacio público - Historia de Madrid	- Características del 15M - Nuevas prácticas en participación (liderazgo no visibles) - Nuevas prácticas en participación (horizontalidad) - Detonantes del 15M - Espacio público - Historia de Madrid	- Características del 15M - Detonantes del 15M - Espacio público - Historia de Madrid
36	- Funcionamiento Patio Maravilla - Similitudes y diferencias entre 15 España y EEUU - Redes - Nuevas tecnologías y democracia - Nuevas prácticas en participación (consensos) - Ciudadanía	- Funcionamiento Patio Maravilla - Similitudes y diferencias entre 15 España y EEUU - Redes - Nuevas tecnologías y democracia - Nuevas prácticas en participación (consensos) - Ciudadanía	- Patio Maravilla - Similitudes y diferencias 15M España y EEUU - Redes - TIC
37	- Funcionamiento Patio maravilla - Software libre - Funcionamiento asambleas de barrio	- Funcionamiento Patio maravilla - Software libre - Funcionamiento asambleas de barrio	- Patio maravilla - Software libre - Asambleas
38	- Mínimos del 15M - Funcionamiento comisiones - Humor en el 15M	- Mínimos del 15M - Funcionamiento comisiones - Humor en el 15M	- Mínimos del 15M - Comisiones - Humor en el 15M

Fuente: Elaboración propia.





## **ANEXO 6**



ANEXO 6: Entrevistas con temas revisados y agrupados.

Nº	Apellido	Nombre	Min. entr.	Profesión, oficio o trabajo	Asociado a	Grandes temas en la entrevista
1	Alonso	Julio	74	Director web Blog.S.L.	No les Votes	- Software libre - TIC - Redes - Nuevos narradores - Ciudadanía - Perfil gente 15M
2	Albarrán	Julio	53	Fotógrafo, Fotoperiodista	Dinamizador 15M	- Asambleas - Objetivos 15M
3	Arana	Miguel	65	Estudiante tesista Física Teórica	No les votes, dinamizador 15M	- Comisiones - Democracia - Ciudadanía
4	Corsín	Alberto	61	Antropólogo social, investigador CSIC	Medialab, Procomún	- Cobertura de medios - Nuevos narradores - Características 15M - Espacio público - Ciudadanía
5	De la Cueva	Javier	64	Abogado	Procomún	- Temas jurídicos acampada - Control poder - Open data - Participación/consenso - Ciudadanía
6	Di Siena Justo	Doménico	46	Arquitecto	Streamings 15M	- Empoderamiento - Ciudadanía - Espacio público
7	Estalella	Adolfo	42	Antropólogo, investigador CSIC	Dinamizador 15M	- TIC - Redes - Espacio público - Asamblea
8	Fernández Savater	Amador	78	Escritor, editor Diario Público	Dinamizador 15M	- Cambios post 15M - Características 15M - Asambleas - Violencia en el 15M - Humor en el 15M
9	Flores	Enrique	32	Ilustrador, dibujante	Dinamizador 15M	- Características 15M - Comisiones
10	G. Franco	Marta	46	Periodista	Democracia Real Ya, Tomalaplaza	- Ciudadanía - Redes - Manifestaciones - Asambleas - Comisiones - Funcionamiento N-1
11	García	Carolina	68	Hacktivista	Cooperativa software libre	- Asambleas - Comisiones - Participación/redes - Democracia tradicional - Funcionamiento N-1
12	Gredilla	Mae	45	Licenciada traducción Francés	Dinamizadora 15M	- Mínimos 15M - Asambleas - Comisiones - Participación/consenso - Participación ciudadana
13	Gutiérrez	Bernardo	64	Periodista, escritor	Nube del cambio, N-1 Lorea, Juventud sin Futuro, Democracia Real Ya	- Democracia representativa - Democracia participativa - TIC - Ciudadanía - Cobertura 15M en A.L. - Espacio público - Participación/redes
14	Horrillo	Patricia	61	Periodista	Madrid. 15M.cc	- Democracia

						<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cobertura de medios</li> <li>- Violencia en el 15M</li> <li>- Humor en el 15M</li> </ul>
15	Karry	Karry	57		Colectivo crecimiento Madrid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comisiones</li> <li>- Violencia en el 15M</li> <li>- Derechos civiles</li> </ul>
16	Lafuente	Antonio	53	Investigador CSIC,	Procomún, Medialab	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Detonantes 15M</li> <li>- TIC</li> <li>- Perfil gente del 15M</li> <li>- Procomún y open data</li> </ul>
17	Losada	Ayelén	48	Terapeuta ocupacional	Dinamizadora 15M	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Espacio público</li> <li>- Asamblea</li> <li>- Humor en el 15M</li> <li>- Acciones no grupo</li> <li>- Cambios post 15M</li> </ul>
18	Martí	Pedro	35	Trabaja defendiendo trabajadores	Dinamizador 15M	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asambleas</li> <li>- Comisiones</li> <li>- Pensamiento colectivo</li> <li>- Participación/horizontalidad</li> <li>- Participación/resolución conflictos</li> <li>- Participación</li> </ul>
19	Martín	José Ignacio	47	Prejubilado, en paro	yayoflauta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Funcionamiento yayoflauta</li> <li>- Acciones de ocupación</li> </ul>
20	Moreno Caballud	Luis	57	Profesor cultura española, investigador Universidad de Pennsylvania de Philadelphia	Dinamizador 15M internacional de Occupy Wall Street	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características 15M</li> <li>- Cambios post 15M</li> <li>- Acampada en Nueva York</li> <li>- Diferencias Occupy y 15M</li> <li>- Participación</li> </ul>
21	Munera	Mario	38	Fotoperiodista, estudiante audiovisual	Igualdad animal, dinamizador internacional de 15M en Londres	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación/consenso</li> <li>- TIC</li> <li>- Acampada Londres</li> <li>- Asambleas</li> </ul>
22	Nachawati	Leila	31	Periodista especializada en DDHH países árabes	Diario.es Globalvoice Aljazeera	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Detonantes 15M</li> <li>- Primavera árabe</li> <li>- Ciudadanía</li> <li>- Cobertura de medios</li> <li>- Periodismo ciudadano</li> <li>- TIC</li> </ul>
23	Nanclares	Silvia	42	Escritora narrativa (teatro y artículos)	bookcamping	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Software libre</li> <li>- Espacio público</li> </ul>
24	Padilla	Marga	66	Informática	Cooperativa software libre	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características 15M</li> <li>- Perfil gente 15M</li> <li>- Comisiones</li> <li>- Asambleas</li> <li>- Participación</li> <li>- Participación/consenso</li> <li>- Democracia</li> </ul>
25	Padilla	Pablo	29	Sociólogo, estudiante de antropología	Juventud Sin Futuro	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Detonantes del 15M</li> <li>- Juventud sin Futuro</li> <li>- Asambleas</li> <li>- Comisiones</li> <li>- Preparación 15M</li> </ul>
26	Pastor	María	36	Estudiante trabajo social	Estado de Malestar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democracia representativa</li> <li>- Estado de malestar</li> </ul>
27	Pérez Alonso	Virginia	50	Periodista	20 minutos, Juventud sin Futuro, Democracia Real Ya	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Detonantes del 15M</li> <li>- Democracia</li> <li>- Asambleas</li> <li>- Comisiones</li> <li>- Cobertura de medios</li> </ul>
28	Posada	Lidia	47	Abogada, periodista	Democracia Real Ya, Tabacalera	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inicio 15M</li> <li>- Democracia Real Ya</li> <li>- Participación/redes</li> <li>- Pétalo de lorea</li> </ul>

						<ul style="list-style-type: none"> <li>- Funcionamiento N-1</li> <li>- Participación/ágora</li> <li>- Participación/consenso</li> </ul>
29	Ramsis	Basel	50	Profesor de cine, periodista para Egipto	Dinamizador 15M	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primavera árabe</li> <li>- Diferencias Sol y Tahrir</li> <li>- Perfil gente 15M</li> <li>- Asambleas</li> </ul>
30	Rodríguez	Olga	65	Periodista, escritora especializada en el mundo árabe	Periodismo humano, conexión Sol y Tahrir	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democracia</li> <li>- Detonantes 15M</li> <li>- TIC</li> <li>- Primavera árabe</li> <li>- Manifestaciones</li> </ul>
31	Ruiz	Chema	30	Comercial en paro	Democracia Real Ya, PAH Madrid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Detonantes del 15M</li> <li>- Características 15M</li> <li>- Desahucios</li> <li>- Democracia participativa</li> <li>- PAH</li> </ul>
32	Sánchez	Juanlú	68	Periodista	Eldiario.es Periodismo humano.com	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Detonantes del 15M</li> <li>- Cobertura de medios</li> <li>- Perfil gente 15M</li> <li>- Periodismo humano</li> <li>- Violencia en el 15M</li> <li>- Humor en el 15M</li> <li>- Participación</li> </ul>
33	Soto	Pablo	48	Informático	Software P2P	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democracia</li> <li>- TIC</li> <li>- Software libre</li> <li>- Humor en el 15M</li> <li>- Violencia en el 15M</li> </ul>
34	Vázquez	Dani	51 59	Informático	Software libre sindominio.net, bajaactivistas.net, 15hat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características 15M</li> <li>- Participación/desobediencia civil</li> <li>- Detonantes del 15M</li> <li>- Ciudadanía</li> <li>- Redes</li> </ul>
35	Villalba	Enrique	48	Profesor de historia moderna, vicerrector Universidad Carlos III	Simpatizante 15M	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características del 15M</li> <li>- Detonantes del 15M</li> <li>- Espacio público</li> <li>- Historia de Madrid</li> </ul>
36	Winner	Langdon	36	Profesor Ciencia Política de Instituto Politécnico Rensselaer (NY)	Simpatizante 15M	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Patio Maravilla</li> <li>- Similitudes y diferencias 15M España y EEUU</li> <li>- Redes</li> <li>- TIC</li> </ul>
37	Zapata	Guillermo	58	Escritor, guionista	El patio maravilla	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Patio maravilla</li> <li>- Software libre</li> <li>- Asambleas</li> </ul>
38	Zulo	Zulo	54	Gestor cultural	Dinamizador 15M	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mínimos del 15M</li> <li>- Comisiones</li> <li>- Humor en el 15M</li> </ul>



## **ANEXO 7**





ANEXO 7: Resumen de contenidos y temas de entrevistas seleccionadas para el análisis.

Nº	Resumen y comentarios del contenido de las entrevistas	Grandes temas en la entrevista
1	Se refiere a la licencia copyleft, habla del sistema político, de la ciudadanía (min 27). Describe la gente de la acampada, habla de salir de la red a la calle, se refiere a las tecnologías en las nuevas manifestaciones de las calles, los nuevos narradores y de la importancia de las redes. Explica la plataforma No les Votes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Software libre</li> <li>- TIC</li> <li>- Redes</li> <li>- Nuevos narradores</li> <li>- Ciudadanía</li> <li>- Perfil gente 15M</li> </ul>
3	Habla de la comisión Vox, sobre democracia telemática y nuevas formas de participación. Habla de las diferencias con la política tradicional. Planteó la acampada y la inició. Participó en comisión legal al comienzo. Ahora en la internacional y en la VOX	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comisiones</li> <li>- Democracia</li> <li>- Ciudadanía</li> </ul>
5	Habla del blindaje jurídico de las comunicaciones en internet, del sistema de control del poder. Habla del sistema de consenso de la acampada con mucho detalle. Habla en detalle de open data, de la información para las decisiones de los ciudadanos y de los derechos de estos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Temas jurídicos acampada</li> <li>- Control poder</li> <li>- Open data</li> <li>- Participación/consenso</li> <li>- Ciudadanía</li> </ul>
6	Habla de la tecnología social para empoderar la ciudadanía, de cómo incluir a la ciudadanía en la gestión y transformación urbana. Habla del cambio del espacio público, de cómo el movimiento crea ciudadanía a partir del cambio en el espacio público. De la réplica de la ciudad en la acampada (dinámica, proceso, flujo), es un espacio que facilita el encuentro entre personas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empoderamiento</li> <li>- Ciudadanía</li> <li>- Espacio público</li> </ul>
10	Habla de la repolitización de la ciudadanía, llevó el twitter de la Acampada Sol con otras 5 personas, compra el dominio internet tomalaplaza y describe el funcionamiento de la cuenta. Describe el funcionamiento de las asambleas de barrio, son 104. Habla de la marea verde, de las huelgas de los estudiantes, de la ocupación de los edificios, de las cooperativas, del PAH, de la comisión de coordinación, comisión de comisiones y coordinación externa. Explica el funcionamiento del N-1. Menciona que el 15M decanta luego en el PAH y en la marea verde.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudadanía</li> <li>- Redes</li> <li>- Manifestaciones</li> <li>- Asambleas</li> <li>- Comisiones</li> <li>- Funcionamiento N-1</li> </ul>
12	Habla de las relaciones económicas globales, la promoción de la plataforma de la deuda. Habla de los mínimos y que no existe la obligación de hacerlo en el 15M. Describe las asambleas de barrio, la forma en que se convocaron, el equipo dinamizador, el lenguaje inclusivo, del caos de la primera asamblea de barrio, como surgen los grupos de trabajo. Describe todo el funcionamiento de las asambleas con detalle, los turnos de las palabras, el orden del día, la temática, explica cómo funciona el consenso, describe el perfil de los asistentes a las asambleas. Habla de la intervención del ayuntamiento en participación ciudadana. Habla de la colaboración con otros barrios, describe las asambleas de Madrid y su evolución.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mínimos 15M</li> <li>- Asambleas</li> <li>- Comisiones</li> <li>- Participación/consenso</li> <li>- Participación ciudadana</li> </ul>
13	Habla del cambio de paradigma de la democracia representativa a democracia participativa, con los nuevos medios tecnológicos en la red. Describe lo que sabe del 15M en América Latina. Habla de los prototipos de innovación tecnológica ciudadana, de expertos, de ciudadanos. Habla de la importancia del espacio público. Habla de lo que fue el 15M, de la red, de los afectos, dinámicas participativas en las redes, de los cuatro principios de Richard, de las redes al territorio, la primera revolución híbrida, revolución de lo colectivo, de la independencia de los medios y de su disonancia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democracia representativa</li> <li>- Democracia participativa</li> <li>- TIC</li> <li>- Ciudadanía</li> <li>- Cobertura 15M en A.L.</li> <li>- Espacio público</li> <li>- Participación/redes</li> </ul>
18	Habla de las asambleas y de los grupos de trabajo con horizontalidad y especialización. Describe el grupo de trabajo de economía, habla de que hay gente especializada en cada grupo de trabajo, que relacionaron la información de cada especialista y construyeron datos para un análisis a través de propuestas consensuadas, abiertas, debate de problemas y soluciones. Habla del consenso como algo primordial, de la metodología con un sistema de pensamiento que es horizontal y un sistema de resolución de conflictos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asambleas</li> <li>- Comisiones</li> <li>- Pensamiento colectivo</li> <li>- Participación/horizontalidad</li> <li>- Participación/resolución conflictos</li> <li>- Participación</li> </ul>
20	Habla de que es un movimiento inclusivo, hospitalario con la gente sin identidad colectiva, con límites difusos para la inclusión, voluntad de incluir espacios inclusivos en la esfera pública, del cambio de lo que se ve como posible. Describe el inicio y desarrollo de Occupy Wall Street, describe el campamento. Habla de las diferencias entre 15M y Occupy, explica cómo se hace el slogan "somos el 99%". Habla de la esfera pública más compleja porque hay más gente que participa, de la democratización de la construcción de sentido, del hundimiento del gran relato, del hacerse uno mismo y del software libre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características 15M</li> <li>- Cambios post 15M</li> <li>- Acampada en Nueva York</li> <li>- Diferencias Occupy y 15M</li> <li>- Participación</li> </ul>
22	Habla de los problemas de representación, de la reforma de la ley electoral, explica cómo su madre sale a la calle a hablar de los problemas que les afectan con los vecinos. Describe la primavera árabe, de la globalización de la protesta desde el mundo árabe, del despertar ciudadano. Habla de la cobertura de los medios y de la importancia del periodismo ciudadano, de la importancia de la TIC en las manifestaciones. Habla de la percepción del 15M en el extranjero. Causas del 15M en busca de una nueva participación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Detonantes 15M</li> <li>- Primavera árabe</li> <li>- Ciudadanía</li> <li>- Cobertura de medios</li> <li>- Periodismo ciudadano</li> <li>- TIC</li> </ul>
24	Habla de las características particulares del 15M. Describe la ciudad de la acampada, de la imprecisión, de las reivindicaciones, del conocimiento para la organización social. Describe el perfil de la gente que participa en el 15M, la comisión pensamiento, las asambleas, el sistema de participación, los grupos de trabajo. Menciona la importancia del consenso, habla de habilitar modelos de participación, de la	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características 15M</li> <li>- Perfil gente 15M</li> <li>- Comisiones</li> <li>- Asambleas</li> <li>- Participación/consenso</li> </ul>

	obsolencia del sistema democrático y que no acaba de ver cuál es la buena forma de participar.	- Participación - Democracia
28	Habla del comienzo desde el primer día de la acampada, donde ella participó. Describe la preparación de la manifestación previa al 15M, habla de la coordinación de todos los grupos que participaron. Describe el funcionamiento de la agrupación Democracia Real Ya, en red, en dos plataformas, twitter, facebook. Twitter un pétalo de Lorea, Habla de la plataforma N-1, describe los grupos de trabajo en internet, el ágora, los hilos de discusión, las votaciones internas (todos los votos valen por igual), los ocho puntos, las estrategias, las acciones, la participación directa, las ILP, la democracia 4.0. Habla de los consensos.	- Inicio 15M - Democracia Real Ya - Participación/redes - Pétalo de lorea - Funcionamiento N-1 - Participación/ágora - Participación/consenso
32	Habla de que el 15M es un diagnóstico de una serie de problemas que hay que solucionar. Habla de que su diario no es del 15M y que sólo informan sobre el, aunque simpatiza personalmente. Habla de la cobertura del movimiento por parte de los medios, de la fase de negación y luego de la fase de sobreinformación. Describe la tipología de la gente del 15M. Explica qué es el periodismo humano, cómo trabajan desde el periodismo humano desde la acampada. Habla de la comisión legal, de la dinamización y coordinación de comisiones. Habla de la violencia en los desalojos y del humor en el 15M. De la participación y de la necesidad de nuevos espacios de participación. (53- 1.03)	- Detonantes del 15M - Cobertura de medios - Perfil gente 15M - Periodismo humano - Violencia en el 15M - Humor en el 15M - Participación
34	Habla de lo que es el 15M, de la democracia, del modelo de la desobediencia civil relajado cuando rompen los ciclos de acción represión. Analiza las causas del 15M con los problemas de la democracia, los problemas de la ciudadanía. Habla de las alternativas de consumo al sistema actual. Relata la noche del 15 al 16 de mayo, de la ayuda logística que prestó a la manifestación. Describe la desobediencia civil de la plaza antes de la acampada, la defensa de la plaza pacífica. Describe la primera asamblea, menciona que no se llegó a ninguna conclusión pero que fue un espacio para expresarse. Relata el por qué se queda la gente en la plaza, la difusión de la acampada uniéndola a todas las luchas del mundo. Habla de la actitud ciudadana en los desalojos, de la lucha por el derecho al espacio de la plaza, de cómo cambian las pautas de cómo ocurren las cosas anteriormente, como cambia la forma de distribución de información. Menciona como se maneja la cuenta de twitter, de los servicios técnicos de software libre. Describe el proceso del stop desahucios en la red, de cómo se toman las decisiones a través de las redes, de cómo esto se puede convertir en una propuesta grande, de cómo construir herramientas de lobby ciudadano.	- Características 15M - Participación/desobediencia civil - Detonantes del 15M - Ciudadanía - Redes

Fuente: elaboración propia a partir del preanálisis del contenido de las entrevistas del proyecto "conversaciones" de "15M.Madrid.cc".

