

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 35, julio de 2024
Sección: NOTAS DE INVESTIGACIÓN
Recibido: 30-01-2024
Modificado: 12-06-2024
Aceptado: 13-06-2024
Publicación anticipada: 21-06-2024
Publicado: 01-07-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11344>
Páginas: 87-100



Referencia: Becerril-Viera, I. y Pasadas-del-Amo, S. (2024). COVID-19 y participación ciudadana local en España: evaluación desde la perspectiva de responsables municipales y miembros de consejos consultivos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 35, 87-100. <https://doi.org/10.24965/gapp.11344>

COVID-19 y participación ciudadana local en España: evaluación desde la perspectiva de responsables municipales y miembros de consejos consultivos¹

COVID-19 and local citizen participation in Spain: An assessment from the perspective of municipal decision-makers and advisory council members

Becerril-Viera, Isabel

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC) y Universidad Pablo de Olavide (UPO)
(España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4130-0782>
ibecerril@iesa.csic.es

NOTA BIOGRÁFICA

Investigadora predoctoral FPI en el IESA-CSIC, matriculada en el programa de doctorado de Ciencias Sociales de la UPO. Desarrolla su tesis doctoral en el ámbito de la participación política de la ciudadanía en las instituciones.

Pasadas-del-Amo, Sara

Universidad de Córdoba (UCO). Área de Sociología (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5285-1470>
spasadas@uco.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Sociología por la Universidad Pública de Navarra. Actualmente es profesora en el Área de Sociología de la UCO. Anteriormente desarrolló su actividad investigadora en el IESA-CSIC. Sus intereses de investigación se centran en la metodología de encuestas y la participación política, temas sobre los que ha publicado diversos libros y artículos.

RESUMEN

Objetivos: analizar las percepciones de los actores sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 en la participación ciudadana en España e identificar los factores que influyen en la evaluación de su gravedad. Este análisis se basa en información de dos proyectos de investigación sobre participación ciudadana local, modificados tras la declaración de la pandemia por la OMS para incluir este nuevo contexto. **Metodología:** se utilizaron métodos mixtos de investigación. Los datos cuantitativos se recogieron mediante encuestas web dirigidas a responsables de participación ciudadana en municipios de más de 1000 habitantes en Andalucía y Madrid, así como a miembros de consejos consultivos andaluces. La información cualitativa

¹ Queremos agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios.

se obtuvo mediante entrevistas semiestructuradas con informantes clave de los casos seleccionados.

Resultados: la pandemia interrumpió o trasladó las iniciativas al formato *online*. La percepción de la gravedad es más pronunciada en municipios con mayores recursos para la participación y en aquellos gobernados por partidos de izquierda. El estudio identifica obstáculos significativos para la participación ciudadana debido a la pandemia, con variaciones según la gobernanza local y la disponibilidad de recursos.

Conclusiones: estos hallazgos subrayan la importancia de considerar los factores políticos y de recursos al evaluar la resiliencia de las iniciativas participativas durante crisis.

PALABRAS CLAVE

Participación ciudadana; COVID-19; impacto; evaluación; local; participación online.

ABSTRACT

Objectives: To analyze stakeholders' perceptions of the impact of the COVID-19 pandemic on citizen participation in Spain and identify the factors influencing the assessment of its severity. This analysis is based on information from two research projects on local citizen participation, modified after the WHO declared the pandemic to include this new context. **Methodology:** Mixed research methods were used. Quantitative data was collected through web surveys directed at those responsible for citizen participation in municipalities with more than 1,000 inhabitants in Andalusia and Madrid, as well as members of Andalusian advisory councils. Qualitative information was obtained through semi-structured interviews with key informants from the selected case studies. **Results:** The pandemic interrupted or shifted initiatives to an online format. The perceived severity of the impact is more pronounced in municipalities with greater resources for participation and those governed by left-wing parties. The study identifies significant obstacles to citizen participation due to the pandemic, with variations depending on local governance and resource availability. **Conclusions:** These findings highlight the importance of considering political and resource factors when assessing the resilience of participatory initiatives during crises.

KEYWORDS

Citizen participation; COVID-19; impact; evaluation; local; online participation.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. METODOLOGÍA. 1.1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN «IDEOLOGÍA E INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS (IPI)». 1.2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN «CONSEJOS CONSULTIVOS EN ANDALUCÍA (ASSODEM-A)». 1.3. LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA COMO PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN COMPLEMENTARIA. 2. RESULTADOS. 2.1. PERCEPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA COVID-19 SEGÚN LOS RESPONSABLES DE PARTICIPACIÓN EN MUNICIPIOS MAYORES DE 1000 HABITANTES DE MADRID Y ANDALUCÍA. 2.2. PERCEPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA COVID-19 SEGÚN LOS MIEMBROS DE CONSEJOS CONSULTIVOS DE ANDALUCÍA. DISCUSIÓN. AGRADECIMIENTOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Con cerca de catorce millones de casos oficiales de infectados y 122 000 víctimas hasta enero de 2024, España ha sido uno de los países de la UE más afectados por la COVID-19². Además, la economía española se contrajo un 11,2 % en 2020, casi el doble que la media de la zona euro (-6,2 %) ³.

La pandemia de la COVID-19, desde sus inicios en el año 2019, ha generado impactos en todas las esferas de nuestra vida, incluyendo la democracia (Falanga, 2020). En un contexto de confinamientos, posteriores restricciones horarias y de movilidad, las actividades sociales se vieron limitadas. La democracia, ya bajo presión debido a recesiones socioeconómicas previas, se vio aún más comprometida, evidenciando un aumento en la insatisfacción ciudadana hacia las instituciones democráticas (Barbeito-Iglesias e

² Organización Mundial de la Salud (2024). COVID-19 *Epidemiological update* (Informe n.º 163). <https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-epidemiological-update--19-january-2024>

³ Banco Mundial (2024). *Perspectivas de la economía mundial*. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO>

Iglesias-Alonso, 2020). En este nuevo contexto, la participación política, desde formas de participación más tradicionales, como las sesiones parlamentarias o la protesta (Fominaya, 2024), hasta mecanismos, como los presupuestos participativos o los consejos consultivos, vieron afectado su funcionamiento a causa de la crisis sanitaria.

Sin embargo, en esta situación de crisis también se abrió una ventana de oportunidad para las innovaciones democráticas (Youngs, 2023), es decir, para aquellos procesos participativos que incluyen a la ciudadanía en la toma de decisiones (Elstub y Escobar, 2019) con el objetivo de profundizar y aumentar la capacidad de influencia de la ciudadanía en las instituciones (Smith, 2009, p. 1). En este sentido, aunque se trató de un momento definido por algunos como «calamidad épica», también se interpretó como un momento de oportunidad y apertura al cambio, como un «portal» en palabras de Roy (2020). La pandemia restringió los derechos y libertades democráticas de protesta y reunión, pero estimuló a su vez la puesta en marcha o el reforzamiento de innovaciones democráticas (Fominaya, 2022).

Así, hay autores que señalan que la ciudadanía encuentra en situaciones de crisis –como la pandemia de la COVID-19 o el calentamiento global– una oportunidad para pasar de ser actores pasivos para participar más activamente. Y que, incluso en una crisis de salud pública, la ciudadanía y quienes les representan deben dar respuestas democráticas a estas situaciones críticas (Hossain, 2021; Pearse, 2020).

En este caso, a raíz de la pandemia, la ciudadanía participó con el objetivo tanto de intentar controlar la situación como de conseguir mejoras en cuanto a las condiciones sanitarias y socioeconómicas (Bispo-Júnior y Morais, 2020; Moon y Cho, 2022). Además, la pandemia ayudó a reforzar el compromiso y los lazos de la sociedad, lo que se vio reflejado en acciones solidarias, como llevar mascarillas, las prácticas de distanciamiento o la vacunación colectiva. También se vio reflejado el compromiso en hechos más concretos, como una alta participación en los comicios de Corea del Sur en plena pandemia o la creación de una línea telefónica para denunciar los precios excesivos de la asistencia sanitaria (Youngs, 2023).

En la misma línea, Hossain (2021) afirma que esta crisis sanitaria puso en tela de juicio los métodos tradicionales de toma de decisiones, subrayando la necesidad de implementar nuevas formas de gobernanza. Según Barbeito-Iglesias e Iglesias-Alonso (2020), en periodos de crisis se puede elegir entre dos tipos de opciones: decisiones más autoritarias o, por el contrario, más democráticas mediante la implementación de innovaciones participativas. La pandemia de la COVID-19 abrió un horizonte incierto sobre cuál de estas dos opciones prevalecería. En todo caso, la pandemia ofreció la oportunidad de repensar las formas de participación ciudadana en las instituciones. Se reveló un panorama complejo y desafiante en el que las iniciativas participativas se vieron forzadas a adaptarse y reinventarse para mantener su funcionalidad (Hernández-Trejo, 2020).

El impacto inicial de la COVID-19 fue claramente negativo, propiciando la suspensión o paralización de numerosas iniciativas de participación ciudadana (Parry *et al.*, 2021). En el caso de los presupuestos participativos, según el informe *Atlas*, hasta un 55 % fueron cancelados a causa de la pandemia (Dias *et al.*, 2021). La decisión de paralizar totalmente las iniciativas fue adoptada por la falta de recursos, ya que en épocas de crisis su asignación se ve claramente afectada (Burkšienė *et al.*, 2022). Encontramos ejemplos de presupuestos participativos que sufrieron la paralización total a causa de la COVID-19 en todo el mundo, desde Halifax en Canadá, pasando por Nueva York y Vallejo en Estados Unidos, hasta Gdansk en Polonia (id.). En España, el impacto de la COVID-19 fue especialmente intenso a nivel local, por ser ahí donde se desarrollan la mayoría de estas iniciativas (Pindado, 2004).

Sin embargo, como afirma Youngs (2023), en aquellos casos en los que no se dejó la actividad la pandemia supuso un impulso de las innovaciones democráticas digitales, ya que forzó la transición de las reuniones cara a cara a las reuniones online (Tyers *et al.*, 2020). El informe *Atlas* recoge también que el 25 % de los presupuestos participativos mantuvieron su actividad en términos pre-pandémicos. La gran mayoría de ellos, el 21 %, continuaron su actividad reajustando su formato, pasando de la presencialidad a la esfera *online* (Dias *et al.*, 2021). Hay muchos ejemplos de iniciativas participativas que se pasaron a *online* a causa de la pandemia, como las asambleas ciudadanas de Reino Unido o el panel ciudadano de Turku, Finlandia (Grönlund *et al.*, 2020). En este último caso, la pandemia estalló cuando el proceso participativo ya estaba en marcha, el aplazamiento no era posible y decidieron llevarlo a cabo *online*. Otro ejemplo de ello lo proporciona un estudio de caso sobre el municipio Kawal (Indonesia), que explora iniciativas de «e-participación contra la COVID-19» (Yusuf *et al.*, 2021).

Sin embargo, la adaptación de las iniciativas participativas del formato presencial al *online* no fue la opción mayoritaria a pesar de que en los últimos años se ha afirmado que el mundo estaba entrando en una democracia digital (Arafah *et al.*, 2021). La razón es que la transición de las interacciones presenciales a las

digitales puede resultar difícil en aquellos municipios que carecen de los recursos necesarios (Annunziata *et al.*, 2021). El formato *online* ha consolidado su presencia como plataforma complementaria del presencial, como ocurre en las asambleas ciudadanas climáticas (Elstub *et al.*, 2021). Las iniciativas *online* pueden reducir los lazos sociales y fomentar actitudes individualistas en detrimento de la deliberación (Lim y Oh, 2016) e incentivar las desigualdades derivadas de la brecha digital (Bussu *et al.*, 2022). No obstante, también se reconoce que esta puede reducir costes y aumentar la participación (Kennedy *et al.*, 2021).

Además, aunque en este estudio nos centramos en las innovaciones democráticas ya en activo, una consecuencia añadida tiene que ver con la creación de iniciativas participativas para dar respuesta a los retos planteados por la pandemia. Bispo-Júnior y Morais (2020) subrayan el papel que cumplieron los consejos de salud en la toma de decisiones sobre la COVID-19 en Brasil. Falanga (2020) recopiló multitud de ejemplos de creación de plataformas mediáticas, consultas públicas y otras prácticas participativas para responder a la pandemia en Europa. Por último, Pogrebinschi (2020) pudo identificar cuatrocientas innovaciones democráticas creadas en América Latina para abordar los problemas relacionados con la pandemia.

En resumen, la COVID-19, como fenómeno sanitario y social, tuvo efectos a corto, medio y largo plazo (Falanga, 2020). El momento de propagación de la pandemia y, sobre todo, las diferencias en la respuesta dada por los Gobiernos provocaron impactos y efectos muy diversos. Los Gobiernos locales fueron cruciales para responder a la crisis produciendo innovaciones para promover y fortalecer la democracia local (Hossain, 2021). Por todo ello, la investigación sobre los impactos que la pandemia tuvo y sigue teniendo en la representación política y la participación ciudadana sigue siendo un tema relevante en la actualidad.

En este trabajo partimos de la información recogida en dos proyectos realizados durante la pandemia con el fin de analizar el impacto que esta tuvo sobre las actividades de participación ciudadana en España según sus protagonistas. ¿Cómo valoran los responsables de los departamentos de participación y los miembros de los consejos consultivos el impacto de la pandemia sobre su actividad? ¿Existen perfiles o ámbitos de participación que se hayan visto menos afectados por esta crisis? ¿Qué factores explican las diferencias en la evaluación de su impacto? Estas son algunas de las preguntas que tratamos de responder en este trabajo. Para ello, en las siguientes secciones explicamos la metodología empleada en los dos proyectos mencionados y presentamos los resultados obtenidos. Finalizamos este trabajo poniendo en relación los resultados obtenidos con la literatura presentada en el estado de la cuestión.

1. METODOLOGÍA

Para conocer los impactos que la crisis de la COVID-19 tuvo sobre la participación ciudadana en España utilizamos evidencia obtenida en dos proyectos diferentes, llevados a cabo desde principios de 2020 hasta 2022. Ambos proyectos combinaron el uso de métodos cuantitativos (encuestas online) y cualitativos (estudios de caso) y tenían como objetivo analizar otras cuestiones relacionadas con la participación ciudadana local. Sin embargo, la irrupción de la pandemia nos llevó a incorporar como objetivo secundario cómo afectó la pandemia a la participación ciudadana en ambos proyectos, en fase de diseño en ese momento⁴.

1.1. Diseño de la investigación «Ideología e instituciones participativas (IPI)»

Este proyecto se diseñó con el objetivo de analizar si los Gobiernos locales de diferentes orientaciones políticas desarrollan procesos participativos en mayor o menor medida o si los procesos desarrollados conllevan características distintas. Para aportar datos que permitieran responder a esta pregunta, se siguió un diseño de investigación basado en el uso de métodos mixtos, combinando una encuesta a los responsables de las políticas de participación ciudadana o al alcalde (para los pueblos más pequeños que carecen de responsable de participación) en municipios mayores de 1000 habitantes (n=699) de Andalucía y la Comunidad de Madrid y el estudio de casos cualitativos.

⁴ Se garantizó la confidencialidad y la protección de la privacidad de los participantes siguiendo los procedimientos establecidos para un tratamiento ético y responsable de la información recopilada. Los protocolos y herramientas de recogida de información utilizados fueron aprobados por el Comité de Ética del CSIC (referencias CE CSIC 021/2021 y CE CSIC 041/2021).

Estas dos regiones fueron seleccionadas, primero, por ser las más pobladas sin partidos regionales, lo que facilitaba su análisis. Segundo, por presentar diferencias históricas y socioeconómicas: Andalucía es más rural, con ciudades medianas y predominio de Gobiernos de centroizquierda, mientras que Madrid es una gran área metropolitana con dominio conservador. En 2020, los Gobiernos locales de Madrid estaban divididos entre centroderecha y socialdemócratas, mientras que en Andalucía predominaban los Gobiernos de izquierda. Tercero, Andalucía ha sido pionera con el primer presupuesto participativo en Córdoba, mientras que en Madrid hay municipios, como Getafe, con un compromiso significativo con la participación.

El trabajo de campo de la encuesta se realizó del 11 de mayo al 15 de septiembre de 2021. Antes del inicio del campo, enviamos cartas postales por adelantado a todos los Gobiernos municipales presentando los objetivos del proyecto y la encuesta. Enviamos las invitaciones y cuatro recordatorios para participar en la encuesta por correo electrónico a aquellos municipios de los que pudimos obtener un contacto *online*. Asimismo, una vez concluida la fase online de la encuesta, contactamos por teléfono con aquellos municipios de los que no disponíamos de correo electrónico y con los que no habían respondido a la encuesta en la fase anterior. La muestra final fue de 351 municipios, que respondieron al cuestionario de la encuesta parcial ($n = 68$) o totalmente ($n = 283$). Estos datos suponen una tasa de respuesta (AAPOR RR1) del 50,2% si consideramos solo las entrevistas completas, y del 60,5% si incluimos también las entrevistas parciales⁵. La distribución de la muestra está bien equilibrada por regiones, si bien encontramos un patrón previo hacia la infrarrepresentación de los municipios más pequeños (Galais *et al.*, 2012).

El trabajo de campo cualitativo se centró en nueve experiencias de presupuestos participativos seleccionadas entre los municipios de Andalucía y Madrid que habían respondido a la encuesta. Para ello llevamos a cabo entrevistas en profundidad con tres perfiles diferentes de personas implicadas: políticos promotores de estas iniciativas, principales políticos de la oposición y técnicos encargados de la participación ciudadana. Se realizaron un total de veinticuatro entrevistas entre el 8 de febrero de 2022 y el 25 de junio de 2022. Todos estos materiales fueron grabados, transcritos y codificados antes de su análisis.

1.2. Diseño de la investigación «Consejos consultivos en Andalucía (Assodem-A)»

El objetivo de este proyecto era analizar los consejos consultivos en Andalucía que estaban en funcionamiento a nivel regional y local. Como primer paso de la investigación, elaboramos un mapa multinivel de los consejos existentes a nivel regional (Andalucía) y local (29 municipios de más de 50 000 habitantes). Este listado incluía información básica (temática, ámbito territorial) de todos los que existen en Andalucía dentro de estas Administraciones y nos sirvió de marco muestral para seleccionar una muestra de consejos de los que recuperamos y codificamos sus documentos constitutivos y normas de funcionamiento y encuestamos a sus miembros. El objetivo de esta encuesta web a los miembros de los consejos era poder cuantificar la vertiente subjetiva de su experiencia (percepciones sobre la actuación de los consejos). Así, se elaboró una encuesta de satisfacción que incluía información individual de 412 personas en 58 consejos diferentes de ámbito regional ($n = 8$) y municipal ($n = 50$). La tasa de respuesta fue del 43,5%, si bien la respuesta obtenida fue desigual entre los distintos tipos de consejos, siendo los de inmigración los que tuvieron una tasa más alta (67%) y los de medioambiente más baja (27%).

Para obtener información en profundidad sobre el tema, llevamos a cabo estudios de caso comparando 6 consejos diferentes que trabajan en temas de educación e inmigración. Para cada uno de esos casos, recopilamos la documentación pertinente y entrevistamos a personas de los perfiles que suelen participar en este tipo de instituciones democráticas: administración pública, políticos, asociaciones y otros perfiles típicos como expertos o ciudadanos individuales. Se hicieron 34 entrevistas entre el 10 de noviembre de 2021 y el 20 de marzo de 2022. Todos estos materiales fueron grabados, transcritos y codificados para facilitar su análisis.

1.3. Los efectos de la pandemia como pregunta de investigación complementaria

Estábamos en pleno diseño de ambos proyectos cuando la pandemia de COVID-19 irrumpió en nuestras vidas. Dada la trascendencia de la crisis sanitaria y las medidas implementadas para hacerle frente,

⁵ American Association for Public Opinion Research (AAPOR) (2023). *Standard definitions: Final dispositions of case codes and outcome rates for surveys* (10.ª ed.). <https://aapor.org/wp-content/uploads/2024/03/Standards-Definitions-10th-edition.pdf>

decidimos incorporar este tema en nuestra investigación y no solo como variable de control. En consecuencia, en el diseño incluimos los impactos de las restricciones asociadas a la pandemia sobre la participación ciudadana como segunda pregunta de investigación. Para ello añadimos varias preguntas en los cuestionarios de ambas encuestas y reservamos tiempo específico para explorar este asunto en las entrevistas semiestructuradas con los responsables de participación ciudadana y los distintos perfiles de miembros de los consejos.

TABLA 1. FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE LOS EFECTOS DE LA COVID-19 EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESPAÑA

	Instituciones participativas (IPI)	Consejos Consultivos en Andalucía (Assodem-A)
Muestra	Municipios de más de 1000 habitantes en Madrid y Andalucía	Municipios de más de 20 000 habitantes en Andalucía
Encuestas online		
Perfil de los informantes	Responsables de participación o alcaldes	Miembros de consejos
Preguntas	Valoración sobre el impacto global de la pandemia en la participación ciudadana (escala 0-10) Principales efectos de la pandemia (preguntas abiertas)	Efectos de la pandemia en el rendimiento y las actividades de los consejos (escala 0-10) Principales efectos de la pandemia (pregunta abierta)
Casos de estudio		
Perfil de los informantes	Responsables de participación o alcaldes	Miembros de consejos
Preguntas	¿Cómo ha influido la COVID-19 en la elaboración de presupuestos participativos en los dos últimos años? ⁶	¿Ha notado algún cambio en el funcionamiento de su consejo durante esta pandemia de la COVID-19?

Fuente: elaboración propia.

En la siguiente sección presentamos los resultados de un análisis exploratorio de los datos obtenidos en las encuestas y las entrevistas en profundidad. Para los datos cuantitativos hemos realizado análisis univariante utilizando porcentajes para describir variables nominales y la media y la desviación típica con variables numéricas. También hemos cruzado variables relacionadas con el impacto de la COVID-19 con variables sociodemográficas y variables que reflejan las principales características del municipio y las experiencias participativas. Hemos utilizado la prueba T y la prueba z para detectar si las diferencias entre los grupos analizados son estadísticamente significativas. En cuanto a los datos cualitativos, las entrevistas se transcribieron y codificaron siguiendo un conjunto de códigos relacionado con la pandemia de la COVID-19 y sus efectos («COVID-19», «pandemia», «online», «telemático», «paralización»).

2. RESULTADOS

2.1. Percepción y evaluación del impacto de la COVID-19 según los responsables de participación en municipios mayores de 1000 habitantes de Madrid y Andalucía

La pandemia tuvo efectos distintos en las iniciativas participativas que estaban en activo (tabla 2). Un 41% de las personas responsables de la participación ciudadana de sus municipios afirmó que la pandemia produjo la total paralización de las iniciativas.

⁶ Esta pregunta se formuló exclusivamente a técnicos de participación porque queríamos centrarnos en las repercusiones operativas de la COVID-19. Sin embargo, los efectos de la pandemia también aparecieron espontáneamente en las entrevistas con los políticos.

En otros casos, iniciativas que se realizaban de manera presencial se pasaron al formato *online*. El uso de las TIC puede haber contrarrestado algunos de los impactos pandémicos sobre la participación ciudadana, pero, como destacan los encuestados, no es la panacea. Un 26 % de las personas encuestadas subraya las desventajas que conlleva el uso del formato *online* en las iniciativas participativas a causa de la COVID-19. Además, en aquellos casos en los que se mantuvieron en activo, el miedo al contagio estuvo claramente presente, siendo identificado como principal efecto por el 18 % de la muestra.

TABLA 2. EFECTOS DE LA PANDEMIA SOBRE LAS ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MADRID Y ANDALUCÍA (MUESTRA: RESPONSABLES DE PARTICIPACIÓN) (%)

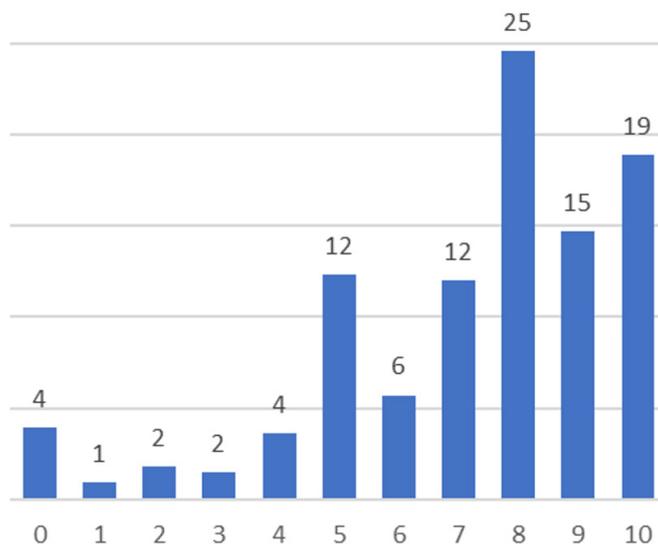
Paralización total	41 %
Participación <i>online</i>	21 %
Participación híbrida (<i>online/offline</i>)	3 %
Ventajas del <i>online</i>	3 %
Desventajas del <i>online</i>	26 %
Reducción de las iniciativas	7 %
Pérdida de interés en la participación / Otras prioridades	4 %
Miedo al contagio	18 %
Procesos que requieren más tiempo	1 %
Menos recursos destinados a la participación	1 %
Pérdida de coordinación entre ayuntamiento-asociaciones y/o ciudadanos	4 %
No efectos importantes	5 %
Mejor participación / Ciudadanos más concienciados	2 %
Nuevas iniciativas ciudadanas para hacer frente a los efectos de la pandemia	3 %
NS/NC	3 %
n	284

Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta los principales efectos de la COVID-19 identificados, el gráfico 1 muestra los resultados de la evaluación sobre el impacto global de la pandemia de COVID-19 en las actividades de participación ciudadana. La mayoría de los encuestados califican su gravedad con puntuaciones superiores a 5 en una escala del 0 al 10 (media: 7,22), lo que ratifica que la evaluación del impacto que hace el personal político y técnico encargado de liderar estas iniciativas es bastante alta.

Sin embargo, no todos los encuestados hacen la misma evaluación de los efectos de la pandemia en las iniciativas de participación. Interpretaciones más matizadas surgen cuando nos centramos en las disparidades observadas en la percepción de la gravedad entre distintos perfiles (gráfico 2). El impacto fue más importante en los municipios más grandes y en aquellos en los que las actividades de participación estaban más desarrolladas e institucionalizadas. Así, la proporción de encuestados que califica el impacto de la pandemia por encima de la media es un 13-14 % superior en aquellos municipios que tenían ejemplos activos del menú completo de dispositivos participativos (jurados ciudadanos, consultas ciudadanas, consejos consultivos, presupuestos participativos, planes estratégicos y consejos de barrio) y en los que contaban con personal de participación.

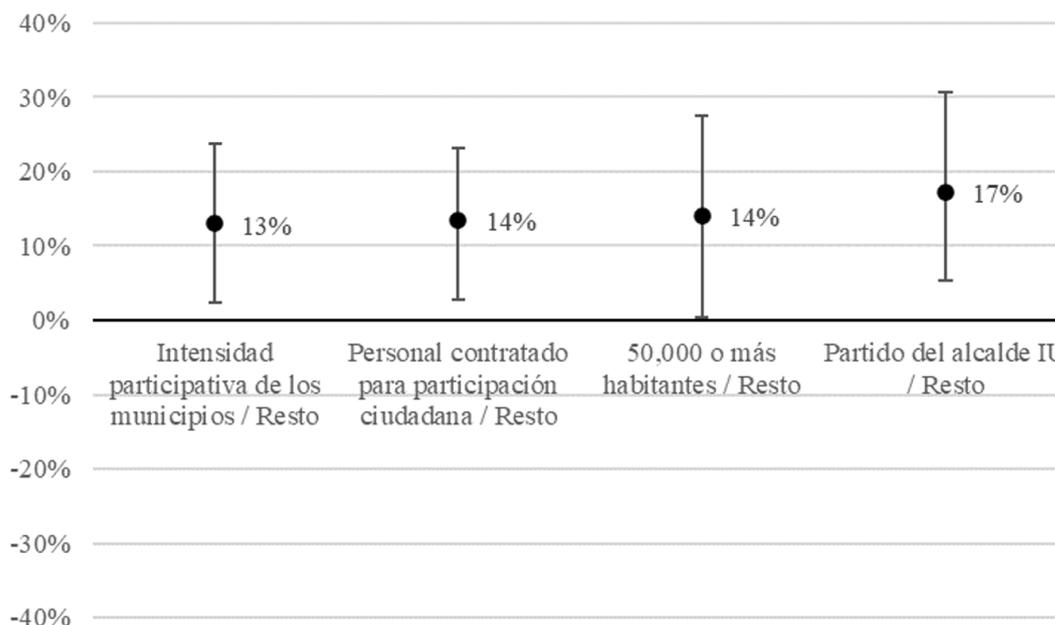
GRÁFICO 1. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE PANDEMIA SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESPAÑA (MUESTRA: RESPONSABLES DE PARTICIPACIÓN) (%)



Fuente: elaboración propia.

Estos resultados podrían llevar a la conclusión, bastante obvia, de que la pandemia ha afectado más donde había más que podía resultar afectado, pero otras diferencias apuntan a una explicación más subjetiva, que tendría más que ver con las expectativas puestas en la participación ciudadana. Así, quienes califican el impacto como más grave son los encuestados de municipios con alcaldías de Izquierda Unida, que es el partido que primero impulsó las iniciativas de participación ciudadana en España (17%).

GRÁFICO 2. DIFERENCIA EN LA PROPORCIÓN DE ENCUESTADOS QUE CALIFICAN EL IMPACTO DE LA PANDEMIA POR ENCIMA DE LA MEDIA (7 Y MÁS EN UNA ESCALA DE 0 A 10) E IC DEL 95% DE LA DIFERENCIA (MUESTRA: RESPONSABLES DE PARTICIPACIÓN) (%)



Fuente: elaboración propia.

Si atendemos a las entrevistas en profundidad, se corroboran, pero también se matizan, los resultados hasta ahora esbozados. Los entrevistados vieron en la pandemia de la COVID-19 un «parón» en la participación ciudadana. Asimismo, algunos de ellos identifican una paradoja en el impacto que la pandemia ha tenido en las iniciativas de presupuestos participativos: mientras en la fase de sugerencia de propuestas ha disminuido claramente la participación, en la fase de votación de propuestas ha aumentado en algunos municipios. Por tanto, estos discursos revelan que ha sido la participación más sustantiva la que ha disminuido (elaboración de propuestas), mientras que se ha visto reforzada la participación más voto-céntrica: «De hecho, con respecto a la última edición, hemos notado, creo, un poco el efecto perturbador de la pandemia. Ha habido entre veinte y treinta propuestas menos que en la edición inmediatamente anterior a la pandemia. Pero, sin embargo, hemos duplicado el número de votantes» (concejal de participación ciudadana, Madrid).

Además, cabe señalar que los responsables de participación que citaron el paso al formato *online* como el principal efecto de la pandemia, señalan dos cuestiones principales. En primer lugar, que el formato *online* viene a complementar el presencial. En segundo lugar, la advertencia de los peligros de adoptarlas como solución permanente debido a los problemas relacionados con las disparidades en el acceso y el conocimiento adecuado de las TIC (brecha digital) y la pérdida de calidad en los procesos de deliberación:

Recogemos todas esas propuestas que surgen de las asambleas de barrio, [...] y en los últimos años también algunas que nos llegan *online*. Nos gustan menos [las *online*] porque no hay debates, pero bueno, casualmente muchas de las que nos llegan *online* tienen que ver con las que están o han surgido ya en diferentes espacios de participación vecinal [...]. De alguna manera, lo que ha hecho el *online* es complementar los encuentros presenciales (concejal de Participación, Andalucía).

Podían votar *online* e, incluso, por correo electrónico. Ahí me gustaría hacer una puntualización, y es que la brecha digital existe, claro que existe y es compleja. Pero ya no hablo de brecha digital de las personas mayores. Quiero decir que la gente... Utiliza un ordenador normalmente si su trabajo está relacionado. Si no, pues con un móvil te manejas. Entonces, tenías que marcar el grupo al que querías votar, meter tu DNI y votar. Y mucha gente no lo sabía. Hemos tenido tantas llamadas y tantas quejas que era muy difícil (responsable de Participación Ciudadana, Andalucía).

En cuanto a la distinta evaluación según los perfiles, se corrobora que son los entrevistados de partidos de izquierda los que valoran como más importante y negativo el impacto de la COVID-19 en la participación ciudadana. Mientras que los entrevistados del Partido Popular no destacan grandes efectos, los entrevistados de partidos de izquierda radical sí. Uno de ellos, del partido político Podemos, explicó cómo abordaron directamente el tema de los efectos de la pandemia en un taller participativo:

Primero, hicimos un proceso reflexivo, informativo, para exteriorizar lo que significaba ceder parte de nuestra soberanía como gobernantes al pueblo y construir un proceso. Luego, hicimos nuestra primera reunión. Tenemos reuniones anuales, se han suspendido solo por la COVID-19, de democracia participativa. Se llamaba democracia participativa en tiempos de crisis. Y en esa reunión, bueno, invitamos a gente de otros municipios de izquierdas de Andalucía (concejal de Participación Ciudadana, Madrid).

2.2. Percepción y evaluación del impacto de la COVID-19 según los miembros de consejos consultivos de Andalucía

En el caso de los miembros de consejos consultivos locales y regionales en Andalucía, los encuestados destacaron que el 19% de los consejos andaluces habían paralizado su actividad como consecuencia de la pandemia (tabla 3). Sin embargo, la solución mayoritaria en este caso fue la conversión de la actividad de los consejos del formato presencial al *online* (28%). De forma similar a lo que ocurrió en los resultados del proyecto analizado previamente, un 14% de los encuestados subrayó también las desventajas del formato *online* en la práctica de la participación ciudadana.

Por su parte, el gráfico 3 muestra los resultados de la evaluación sobre el impacto global de la pandemia de la COVID-19 en el rendimiento de los consejos consultivos. Los miembros de consejos andaluces

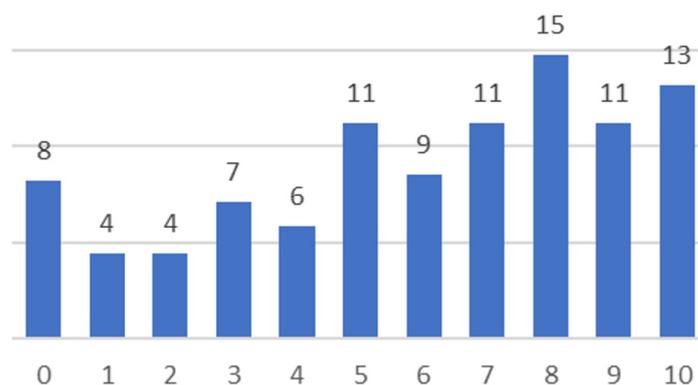
encuestados califican la gravedad con puntuaciones superiores a 5 en una escala de 0 a 10 (5,94 puntos). Por tanto, la percepción de la gravedad de esta crisis no es tan extrema y monolítica. Puede decirse que dos de cada cinco miembros de los consejos andaluces perciben el impacto de la pandemia como poco trascendente para el sector (puntuaciones de 0 a 5).

TABLA 3. EFECTOS PRINCIPALES DE LA PANDEMIA SOBRE LAS ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ANDALUCÍA (MUESTRA: MIEMBROS DE LOS CC) (%)

Paralización total	19 %
Participación <i>online</i>	28 %
Participación híbrida (<i>online/offline</i>)	1 %
Ventajas del <i>online</i>	5 %
Desventajas del <i>online</i>	14 %
Reducción de las iniciativas	9 %
Miedo al contagio	1 %
Procesos que requieren más tiempo	3 %
Pérdida de coordinación entre ayuntamiento-asociaciones y/o ciudadanos	1 %
La pandemia como excusa para la ineficacia de los consejos	7 %
No efectos importantes	10 %
NS/NC	30 %
N	377

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 3. VALORACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ANDALUCÍA (MUESTRA: MIEMBROS DE LOS CONSEJOS) (%)



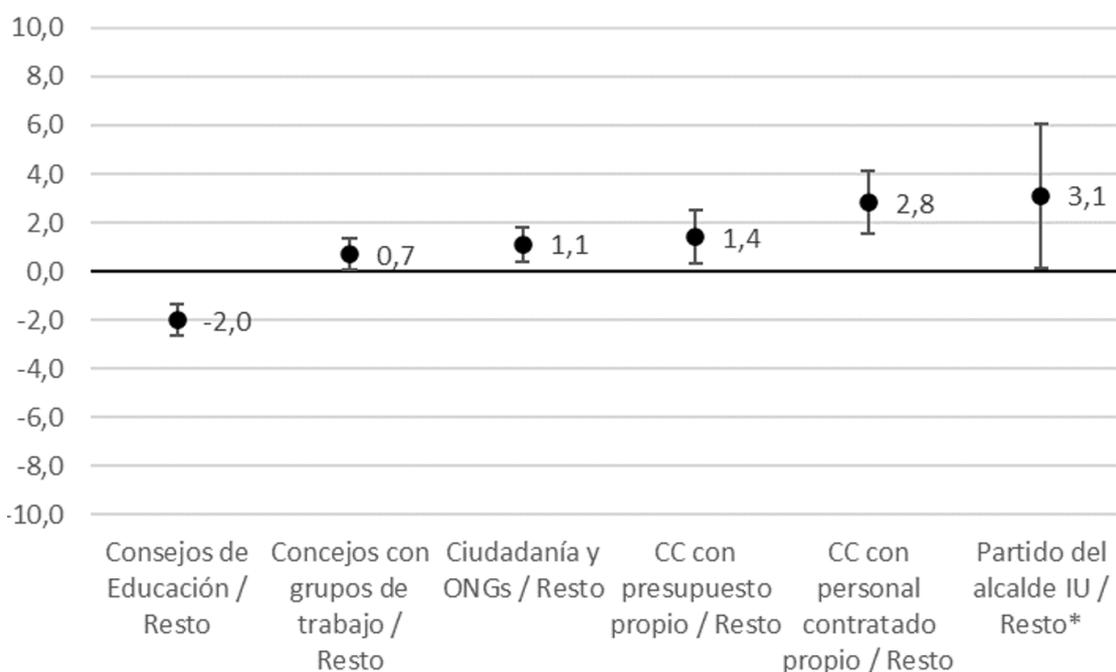
Fuente: elaboración propia.

De manera similar a los resultados para los responsables de participación, los miembros de los consejos con más recursos, es decir, aquellos que disponen de presupuesto y personal contratado propios, valoran la gravedad de la pandemia entre 1 y 3 puntos por encima de media que sus homólogos (gráfico 4). Asimismo, los miembros de los consejos de los municipios gobernados por Izquierda Unida valoran la gravedad de la pandemia más de 3 puntos por encima que los miembros de consejos en municipios gobernados por otros partidos.

No observamos diferencias en su valoración de los efectos de la COVID-19 sobre la participación ciudadana en variables sociodemográficas típicas como el sexo, el nivel educativo o la edad. Lo que importa, en el caso de la encuesta a los miembros de los consejos, es su papel en él: los ciudadanos individuales y los representantes de asociaciones y ONG perciben el impacto de la pandemia como más grave que los encuestados de otros perfiles más institucionales, como los políticos y funcionarios públicos o los representantes de empresas y sindicatos.

Un resultado inesperado que requiere de un análisis más pausado es que los miembros de los consejos de Educación son los que tienen una percepción menor de la gravedad de la pandemia (5,1 frente a 7,1 en una escala de 0 a 10 puntos). Estos consejos representan el 60 % de nuestra muestra, lo que explica que la valoración global de la gravedad de la pandemia en esta encuesta sea más baja que la valoración global que hacen los responsables de participación de la encuesta analizada en el epígrafe anterior. Una explicación plausible de este resultado es que estos consejos consiguieron adaptarse mejor al contexto pandémico continuando e intensificando, en muchos casos, su actividad *online*.

GRÁFICO 4. DIFERENCIA DE MEDIAS AL CALIFICAR (ESCALA DE 0 A 10) EL IMPACTO DE LA PANDEMIA E IC 95% DE LA DIFERENCIA (MUESTRA: MIEMBROS DE LOS CONSEJOS)



Fuente: elaboración propia. (* 95% IC).

Con respecto al análisis de las entrevistas a miembros de los consejos andaluces, estos afirmaron que las reuniones de los consejos se trasladaron durante la pandemia al formato *online*. Además, el número de reuniones (online) se redujo considerablemente: «Se ha hecho *online* y al principio de una manera muy rudimentaria, muy cara, muy costosa, muy difícil de participar [...]. Pero así ha sido, las reuniones se han reducido mucho [...]» (miembro del Consejo de Educación).

Asimismo, algunos de los entrevistados cuyos consejos experimentaron una paralización total de la actividad hablan de la pandemia de la COVID-19 también como de un «parón». Aunque en algunos casos su actividad pre-pandémica ya era bastante débil y se utilizó la pandemia como excusa para acabar con la actividad de unos consejos que eran ineficaces: «Bueno, vamos a ver, el Consejo de Granada [...] Ha sido un... es una entidad que apenas ha tenido actividad. El poco tiempo que ha estado el Partido Popular en el Ayuntamiento prácticamente no ha servido para nada porque, aunque ha habido un par de reuniones, en la pandemia ha habido reuniones, pero después no se ha puesto en práctica ni se ha evaluado nada de lo que se ha hablado en las reuniones, nada de nada» (miembro del Consejo de Migraciones)».

Por otro lado, la mayoría de los miembros de los consejos coinciden en que las reuniones *online* «no son lo mismo» que las presenciales, que «pierden la esencia» de la participación ciudadana: «No es lo mismo hablar así, que estar en una pantalla, ver con una máscara, ver solo al que habla... que haya problemas, que se haya cortado la comunicación, que si la votación, que si... ese tipo de inconvenientes no los tiene el mundo presencial y se pierde un poco de... de expresividad, lógicamente, también» (miembro del Consejo de Educación).

El análisis cualitativo de las entrevistas realizadas a miembros de consejos escolares apunta en la misma dirección que los datos de la encuesta. Muchos consejos de Educación llegaron a poner en marcha órganos y actividades especializados para hacer frente a los efectos de la pandemia en la educación. Algunos ejemplos son las comisiones permanentes de Seguimiento de la COVID-19 y sus consecuencias en las escuelas y/o los seminarios web sobre temas educativos, la adaptación de los métodos educativos a la escolarización *online*, etc.

DISCUSIÓN

La pandemia afectó significativamente al funcionamiento de la democracia y a la participación ciudadana. En este nuevo contexto de crisis hubo que tomar decisiones en relación con las iniciativas de participación ciudadana activas en los municipios españoles, tal y como ocurrió en el resto del mundo. Los resultados obtenidos en los proyectos IPI y Assodem-A nos permiten dar algunas pinceladas sobre cómo la pandemia de la COVID-19 afectó a las innovaciones democráticas y cómo sus principales protagonistas percibieron estos cambios.

Hemos visto que la pandemia tuvo un impacto notable en las iniciativas participativas, si bien la evaluación de su gravedad y sus efectos varían en función de los perfiles analizados. En el caso de la encuesta dirigida a responsables de participación en municipios de Madrid y Andalucía, casi la mitad de los procesos participativos sufrieron la paralización total, en clara consonancia con los datos aportados por estudios previos (Dias *et al.*, 2021; Parry *et al.*, 2021). No obstante, una parte importante de ellos cambiaron del formato presencial al *online*, lo que hizo a los encuestados destacar desventajas, como la disparidad en el acceso y el conocimiento adecuado de las TIC (brecha digital) y la pérdida de calidad en el proceso de participación y deliberación (Bussu *et al.*, 2022; Lim y Oh, 2016). En el caso de los consejos andaluces, la mayor parte de las iniciativas se recondujeron al *online*, destacando asimismo las personas entrevistadas esa pérdida de esencia que acompañaba al formato. Además, un número destacable de estos consejos pararon su actividad en los meses más duros de la pandemia.

Con todo, la evaluación que los actores sociales implicados en estas actividades de participación hacen de la gravedad de la pandemia no es monolítica, sino que depende de cuestiones de carácter objetivo, como el tipo de mecanismo del que estemos hablando o los recursos disponibles (Annunziata *et al.*, 2021). Así, en municipios con recursos económicos y personal contratado para atender las cuestiones de participación ciudadana, la valoración de la gravedad de la pandemia es significativamente mayor. Pero la diferente evaluación del impacto también atiende a razones de carácter más subjetivo, como lo son las expectativas preexistentes en relación con la participación. Así, por ejemplo, en municipios que tienen activas distintas herramientas participativas a la vez, la gravedad de la pandemia sobre las actividades de participación se valora significativamente peor que en aquellos donde la participación ciudadana es más anecdótica. Además, es en los municipios gobernados por partidos más a la izquierda donde la valoración de la gravedad del impacto es mayor en comparación con los municipios en los que gobiernan partidos de centroizquierda, centro y derecha. Esto conecta con otros estudios como Burkšienė *et al.* (2022), que destacan la importancia de la afiliación política a la hora de conseguir mecanismos participativos resilientes que resistan en momentos de crisis.

La paralización de las iniciativas participativas ha sido la consecuencia principal de la pandemia, causando un gran deterioro en la relación entre la ciudadanía y las instituciones. La solución por la que se optó en muchos casos, trasladando las iniciativas del formato presencial al *online*, tampoco convenció a la mayoría de los implicados. Se hace necesario, por tanto, seguir buscando fórmulas que permitan seguir profundizando en la vía democrática para la solución de crisis futuras, evitando un deterioro mayor y generando buenas prácticas resilientes frente a problemas derivados e intensificados de esta situación como la brecha digital o la pérdida de calidad deliberativa. Asimismo, sería necesario abordar de manera comparativa entre países los efectos que tuvo la COVID-19 en la participación ciudadana para conocer de manera más global el alcance e impacto de esta crisis sobre el funcionamiento de la democracia.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo fue apoyado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España (PID2019-106731GB-I00) y por la Junta de Andalucía y los Fondos FEDER de la UE (P18-RT-2785). Agradecemos a los demás miembros del equipo sus comentarios y ayuda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anunziata, R., Arena, E. y Basualdo Franchino, U. (2021). ¿Giro digital? Desafíos de los presupuestos participativos argentinos frente a la pandemia de COVID-19. *Revista de Ciencia Política*, 59(1), 59-80. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2021.61609>
- Arafah, B., Hasyim, M. y Kapoyos, F. E. (2021). E-democracy and the parrhesia language of netizen towards COVID-19 pandemic. *Linguistics and Culture Review*, 5(51), 422-438. <https://doi.org/10.21744/lingcure.v5nS1.1428>
- Barbeito-Iglesias, R. L. e Iglesias-Alonso, A. H. (2020). Democracias en cuarentena: respuestas políticas a COVID-19 y el futuro de la democracia. *Revista Española de Sociología*, 29(3), 703-714. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.44>
- Bispo-Júnior, J. P. y Morais, M. B. (2020). Participação comunitária no enfrentamento da COVID-19: entre o utilitarismo e a justiça social. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(8), 1-9. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00151620>
- Burkšienė, V., Burbulyte-Tsiskarishvili, G. y Dvorak, J. (2022). Mayoral Influence on Participatory Budgeting in Lithuania during COVID-19. *Emerging Science Journal*, 6(2). <https://doi.org/10.28991/esj-2022-SPER-011>
- Bussu, S., Golan, Y. y Hargreaves, A. (2022). *Understanding developments in participatory governance: A report on findings from a scoping review of the literature and expert interviews*. Manchester Metropolitan University. <https://e-space.mmu.ac.uk/id/eprint/630247>
- Dias, N., Enríquez, S., Cardita, R., Júlio, S. y Serrano, T. (2021). *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*. Epopeia Books.
- Elstub, S. y Escobar, O. (2019). Defining and typologising democratic innovations. En S. Elstub y O. Escobar (eds.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance* (pp. 11-31). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786433862.00009>
- Elstub, S., Thompson, R., Escobar, O., Hollinghurst, J., Grimes, D., Aitken, M., McKeon, A., Jones, K. H., Waud, A. y Sethi, N. (2021). The Resilience of Pandemic Digital Deliberation: An Analysis of Online Synchronous Forums. *Javnost - The Public*, 28(3), 237-255. <https://doi.org/10.1080/13183222.2021.1969616>
- Falanga, R. (2020). *Citizen participation during the COVID-19 pandemic. Insights from local practices in European cities*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://www.oidp.net/en/content.php?id=1754>
- Fominaya, C. F. (2022). Reconceptualizing Democratic Innovation: «Democratic Innovation Repertoires» and their Impact Within and Beyond Social Movements. *Democratic Theory*, 9(2), 78-100. <https://doi.org/10.3167/dt.2022.090205>
- Fominaya, C. F. (2024). Mobilizing During the COVID-19 Pandemic: From Democratic Innovation to the Political Weaponization of Disinformation. *American Behavioral Scientist*, 68(6), 829-852. <https://doi.org/10.1177/00027642221132178>
- Galais, C., Font, J., Alarcón, P. y Sesma, D. (2012). Methodological challenges for the large N study of local participatory experiences. Combining methods and databases. *Revista Internacional de Sociología*, 70(extra 2), 65-87. <https://doi.org/10.3989/ris.2012.04.04>
- Grönlund, K., Herne, K., Jäske, M., Liimatainen, H., Rapeli, L., Värttö, M., Schauman, J., Siren, R. y Weckman, A. (2020). *Implementing a democratic innovation: Online deliberation on a future transport system. City of Turku Urban Research Programme* [informe n.º 4]. City of Turku, Central administration. https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/tutkimusraportteja_4-2020.pdf
- Hernández-Trejo, N. E. (2020). Los desafíos para la participación ciudadana desde el contexto de la emergencia sanitaria. *Espacio I+D, Innovación más Desarrollo*, 9(25), 80-98. <https://doi.org/10.31644/IMASD.25.2020.a05>
- Hossain, Z. (2021). Local Government Response to COVID-19: Revitalizing Local Democracy in Bangladesh. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 16(4), 701-712. <https://doi.org/10.18280/ijstdp.160410>
- Kennedy, R., Sokhey, A. E., Abernathy, C., Esterling, K. M., Lazer, D. M., Lee, A., Minozzi, W. y Neblo, M. A. (2021). Demographics and (equal?) voice: Assessing participation in online deliberative sessions. *Political Studies*, 69(1), 66-88. <https://doi.org/10.1177/0032321719890805>
- Lim, S. y Oh, Y. (2016). Online versus offline participation: Has the democratic potential of the internet been realized? Analysis of a participatory budgeting system in Korea. *Public Performance & Management Review*, 39(3), 676-700. <https://doi.org/10.1080/15309576.2016.1146553>
- Moon, M. J. y Cho, B. S. (2022). The implications of COVID-19 for concepts and practices of citizenship. *Policy and Politics*, 50(1), 79-98. <https://doi.org/10.1332/030557321X16366464230797>

- Parry, L. J., Asembaum, H. y Ercan, S. A. (2021). Democracy in flux: A systemic view on the impact of COVID-19. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 15(2), 197-205. <https://doi.org/10.1108/TG-09-2020-0269>
- Pearse, H. (2020). Deliberation, Citizen Science and COVID-19. *The Political Quarterly*, 91(3), 571-577. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12869>
- Pindado, F. (2004). Gobierno local y participación ciudadana. *Intervención Psicosocial*, 13(3), 307-323. <https://journals.copmadrid.org/pi/art/c902b497eb972281fb5b4e206db38ee6>
- Pogrebinski, T. (2020). *Democratic Innovations Help Fight COVID-19 in Latin America*. WZB Berlin Social Science Center. <http://hdl.handle.net/10419/227746>
- Roy, A. (2020, 3 de abril). *The pandemic is a portal*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/10d8f5e8-74eb-11ea-95fe-fcd274e920ca>
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>
- Tyers, R., Huckins, J. y Boswell, J. (2020). *Assessing the #DelibWave in the UK: A report on the impact of Citizens' Assemblies in British Government*. University of Southampton. <http://eprints.soton.ac.uk/id/eprint/445542>
- Youngs, R. (2023). COVID-19 and democratic resilience. *Global Policy*, 14(1), 149-156. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13137>
- Yusuf, M., Muntasa, A., Anamisa, D. R., Kustiyahningsih, Y. y Wiyono, D. S. (2021). E-Participation against COVID-19: Case of KawalCOVID-19.id. *Journal of Physics: Conference Series*, (1899), artículo 012080. <https://doi.org/10.1088/1742-6596/1899/1/012080>