



---

## **Introducción. Institucionalización, irrupción y arraigo en las innovaciones democráticas**

### **(Introduction. Institutionalization, irruption and embeddedness in democratic innovations)**

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES VOLUME 14, ISSUE 4 (2024), 863–886: INSTITUCIONALIZACIÓN, IRRUPCIÓN Y EL ARRAIGO EN LAS INNOVACIONES DEMOCRÁTICAS

DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL.2131](https://doi.org/10.35295/OSLS.IISL.2131)

RECEIVED 17 JULY 2024, ACCEPTED 18 JULY 2024, VERSION OF RECORD PUBLISHED 30 JULY 2024

IGOR AHEDO\* 

UXUE ZUGAZA\* 

IAGO LEKUE\* 

### **Resumen**

Este artículo cartografía el despliegue de las innovaciones democráticas institucionales y diversas expresiones de participación que emergen desde lógicas irruptivas al objeto de mejorar la democracia “con” o “frente” a la institución. En diálogo con las reflexiones más recientes y punteras en la academia, en el texto se ponen en valor tres elementos claves que articulan este monográfico. En primer lugar, la necesidad de avanzar más allá de la mera institucionalización de la participación para lograr que la lógica democrática arraigue en la cultura política, social e institucional. En segundo lugar, la importancia de la protesta y la irrupción como elemento de democratización. En tercer lugar, la necesidad de ampliar la mirada al análisis de la democracia con el estudio de los espacios instituyentes que funcionan al margen de la institución.

### **Palabras clave**

Innovaciones democráticas; movimientos sociales; participación

---

Este número especial ha sido posible gracias a la financiación y participación de los autores en el Grupo Consolidado de Investigación Parte Hartuz (reconocido por el Gobierno Vasco (IT-1556-22)).

\* Igor Ahedo. Departamento de Ciencia Política y de la Administración (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea). Es coordinador del Programa de Doctorado Sociedad, política y cultura de la UPV/EHU e Investigador principal de Parte Hartuz. Dirección de email: [igor.ahedo@ehu.eus](mailto:igor.ahedo@ehu.eus)

\* Uxue Zugaza es Doctora en Ciencia Política y Gestión Pública por la Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea (2023). Sus líneas de investigación incluyen la interseccionalidad, las políticas de igualdad, los feminismos y la participación. Forma parte del grupo de investigación sobre democracia y participación ciudadana Parte Hartuz. Dirección de email: [uxue.zugaza@ehu.eus](mailto:uxue.zugaza@ehu.eus)

\* Iago Lekue. Departamento de Ciencia Política y de la Administración (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea). Dirección de email: [iago.lekue@ehu.eus](mailto:iago.lekue@ehu.eus)

## Abstract

This article maps the deployment of institutional democratic innovations and diverse expressions of irruptive forms of participation in order to improve democracy 'with' or 'in front of' the institution. In dialogue with the most recent and cutting-edge reflections in the academia, the text highlights three key elements that articulate this monograph. Firstly, the need to move beyond the mere institutionalization of participation in order to ensure that democratic logic embeds in political, social and institutional culture. Secondly, the importance of protest and irruption as an element of democratization. Thirdly, the need to broaden the analysis of democracy to include the study of instituting spaces that are outside the institution.

## Key words

Democratic innovations; social movements; participation

**Table of contents**

1. Introducción .....	866
2. Tipologías de innovaciones democráticas .....	868
3. De la institucionalización al arraigo democratizador .....	872
4. La gobernanza impulsada por la democracia .....	877
5. Conclusiones y líneas futuras de trabajo .....	879
Referencias .....	882

## 1. Introducción

El monográfico que introduce y contextualiza este artículo compila 10 contribuciones en las que participan personas que desde hace décadas trabajan en la investigación, implementación y/o facilitación de procesos participativos a escala estatal y vasca. Los textos aunados en este número especial se inspiran y profundizan algunas de las propuestas de análisis más punteras en torno a las innovaciones democráticas. Coordinado por Igor Ahedo, Uxue Zugaza y Iago Lekue pertenecientes al grupo de investigación consolidado en democracia participativa de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Parte Hartuz,<sup>1</sup> este monográfico pone orden y profundiza en algunos de los nodos centrales del debate surgido en las Jornadas Internacionales sobre Participación, Desarrollo Comunitario e Investigación-Acción-Participativa (IAP), celebradas en abril de 2023 en Bilbao.<sup>2</sup> A estas jornadas asistieron algunas de las referencias mundiales, estatales y vascas en estos ámbitos, tales como Yves Sintomer, Oliver Escobar, Adrian Bua, Yanina Welp, Ricard Goma, Fernando Fantova, Miren Larrea o Davydd Greenwood. Varios de los textos que conforman este monográfico fueron presentados como ponencias, y el conjunto de artículos compilados trata de dar respuesta a algunos de los retos que animaron los debates.

Más allá de las cuestiones relacionadas con la IAP y el Desarrollo Comunitario (abordada en Ahedo *et al.* 2023), en lo que al eje temático de la participación respecta, dos fueron los nodos articuladores de la discusión de las ponencias marco y las más de 50 comunicaciones presentadas. De una parte, a la hora de ordenar las experiencias y los debates de las Jornadas, se intentó acotar y aclarar el espacio en juego. Así, para cartografiar las innovaciones democráticas se asumió la caracterización definida por Elstub y Escobar (2019), diferenciando entre innovaciones deliberativas, participativas, decisivas y colaborativas. De otra parte, y actualizando el acercamiento a la participación por irrupción (Ahedo e Ibarra 2004, Blas e Ibarra 2006) delimitado hace casi 20 años por Parte Hartuz como eje constitutivo del marco analítico sobre la materia, se acoge con agrado la reciente invitación de Adrian Bua, ponente en las jornadas, y su colega Sonia Bussu, para retomar el análisis del peso de la protesta en la democracia y la participación a través del concepto de “gobernanza impulsada por la democracia” (Bua y Bussu 2021, 2023).

Así las cosas, los recientes acercamientos de un influyente y reconocido grupo de investigadores e investigadoras vertebrados en torno al European Consortium of Political Research (ECPR) y abanderados por Sonia Bussu y Adrian Bua, concuerdan con las aproximaciones desarrolladas desde hace 20 años por nuestro grupo de investigación sobre el peso de la protesta en la democratización (Blas e Ibarra 2006, Ibarra 2011, Zabalo *et al.* 2023). Si bien el carácter democratizador de la protesta de los movimientos sociales ha estado sistemáticamente presente en la realidad vasca, recientemente se va a reforzar este acercamiento gracias a la experiencia de los “gobiernos del cambio” en España. Este ciclo nuevamente pone a los movimientos sociales y a la irrupción en el centro del avance en las innovaciones democráticas (Blanco *et al.* 2021, Mérida 2022, Bua y Bussu 2023).

---

<sup>1</sup> Se puede consultar la composición del grupo, sus líneas de investigación y su producción en <https://www.ehu.eus/es/web/partehartuz>

<sup>2</sup> Los vídeos de las ponencias marco y las comunicaciones presentadas están disponibles en <https://www.ehu.eus/es/web/partehartuz/-/jornadas-inscripcion>

---

Más aún, esta rica experiencia municipalista va a cristalizar en una agenda de investigación en torno al “cómo” y el “hasta dónde” de la institucionalización de aspiración democratizadora de los movimientos sociales (Ureta 2024b).

De esta forma, se vuelve a prestar atención al “alcance” de la participación, que ya hace 20 años Parte Hartuz caracterizaba a través de varios giros: el tránsito del momento al proceso, de lo simbólico a lo práctico, de las presencias a las ausencias, de lo sectorial a lo transversal y de lo consultivo a lo codecisivo o cogestionado (Ahedo e Ibarra 2004, Blas e Ibarra 2006, Ahedo 2022). Por su parte, Bussu, Bua, Dean y Smith (de ahora en adelante Bussu *et al.* 2022) van a retomar esta cuestión a través del concepto de “arraigo” o “incrustamiento” (*embeddedness*)<sup>3</sup> de las lógicas democráticas, diferenciando de nuevo la institucionalización formal de su alcance o impacto, y situando como ejes de análisis la temporalidad, la profundidad de las prácticas y la densidad de la experiencia.

Finalmente, constatamos una tercera línea de trabajo presente en el esquema de estos autores, que concuerda con las abordadas por Parte Hartuz desde su constitución en 2002. Así, junto al espacio de la democracia formal y de su mejora institucional, Bua y Bussu (2021) delimitan un tercer contorno (*vid infra* p. 877), el de la “democracia crítica”, que en sus trabajos se caracteriza como “gobernanza anarco-comunitaria”. Aunque en el citado texto no se profundiza este concepto, en Parte Hartuz hay una larga trayectoria análisis apoyada en la Investigación-Acción-Participativa con centros sociales okupados como Errekaleor (Vitoria-Gasteiz), Kukutza (Rekalde-Bilbao), Astra (Gernika) o Karmela (Santutxu-Bilbao) (Ahedo y Telleria 2015, Gorostidi y Martínez 2023, Gorostidi *et al.* 2023, Curto y Uharte 2023a, 2023b, Uharte y Curto 2024), que puede ayudar a completar la panorámica ofrecida por nuestros autores de referencia.

En consecuencia, son tres las sinergias que se establecen en la trayectoria del grupo de investigación Parte Hartuz de la UPV/EHU y la conectan con la reciente agenda investigadora de autores como Sonia Bussu, Adrian Bua, Rikki Dean, Hans Asembaum, Graham Smith, Dannica Fleuß, etc... De una parte, la asunción de la importancia de la irrupción como elemento constitutivo de la profundización democrática y participativa. De otra parte, la consideración de la necesidad de avanzar más allá de la mera institucionalización delimitando una serie de condiciones de “alcance” que posibiliten el arraigo e incrustamiento de las lógicas democráticas en las instituciones y la sociedad. En tercer lugar, la aceptación y toma en consideración de la existencia de un espacio “al margen” de lo institucional, que forma parte constitutiva de la realidad participativa y democrática.

En consecuencia, estas tres sinergias se convierten en ejes articuladores de este monográfico. Todos los artículos problematizan la institucionalización de la participación tratando de cartografiar posibilidades, dificultades, oportunidades e innovaciones en la profundización democrática a través de experiencias “por invitación” (Blas e Ibarra 2006) o de “democracia impulsada por la gobernanza” (Warren 2014); experiencias de “participación por irrupción” que aspiran a trabajar “con la institución” (Blas e Ibarra 2006) o de “gobernanza impulsada por la democracia” en los términos de Bua y Bussu (2021); y experiencias autónomas “frente a la institución”, de cogestión

---

<sup>3</sup> El término puede ser traducido también como integración. Sin embargo, lo caracterizamos aquí como arraigo al considerar que esta forma de abordarlo denota la necesidad de capilarizar la realidad.

comunitaria (Blas e Ibarra 2006) o de “gobernanza anarco-comunitaria” (Bua y Bussu 2021). Finalmente, esta mirada triangular se nutre de acercamientos transversales desde el feminismo y la interseccionalidad, que pretenden llamar la atención sobre la importancia de los contra-públicos subalternos (Martínez-Palacios *et al.* 2016, Ureta 2024a), o las “líneas del deseo” y la experimentación contra-lógica (Zugaza 2024) frente a los “camino trillados” de la institucionalización (Zugaza 2023).

Así las cosas, los objetivos de este monográfico son tres:

- De una parte, y desde una lógica descriptiva, identificar experiencias asociadas a las diversas tipologías de innovaciones democráticas a escala estatal y vasca, delimitando aspectos de las mismas que se alineen con la aspiración a trascender la mera institucionalización para aumentar el alcance y el arraigo democrático.
- De otra parte, y tratando de profundizar en la agenda que amplía la mirada en torno a la participación, identificar experiencias emergentes que, desde la lógica irruptiva y agonista, profundicen en la democracia, sea “al margen” de las instituciones, sea “con” las instituciones, delimitando los contornos de su alcance en términos de mayor incrustamiento democrático.
- Finalmente, y desde una lógica proyectiva, ampliar la agenda de investigación actual proponiendo tres vías complementarias de análisis. En primer lugar, la de la profundización en las claves y las lógicas de la gobernanza anarco-comunitaria; es decir, el análisis de procesos instituyentes autónomos respecto al marco institucional (Uharte y Curto 2024, Azkune *et al.* 2024). En segundo lugar, la delimitación de las condiciones para el acuerdo entre lo instituyente y lo instituido en contextos de confrontación, a través del concepto de gobernanza irruptiva (Ahedo y Lekue 2024); esto es, la caracterización de las formas en las que el agonismo democratiza el marco institucional. En tercer lugar, la propia problematización de los límites del arraigo democrático desde lo institucional; esto es, la ampliación de la mirada investigadora sobre la democratización a lógicas de “cierto contra-arrigo” (Zugaza 2024) asentadas en la articulación de contra-públicos (Ureta 2024a) que permitan cuestionar la aspiración armónica implícita en la idea de arraigo y reivindiquen la necesaria disfuncionalidad de los programas investigadores y políticos orientados a la justicia social en contexto de desigualdad.

A continuación, pasamos a presentar el marco de análisis sobre el que pivota este monográfico y la agenda investigadora de Parte Hartuz. Lo hacemos en tres apartados en los que aprovechamos para contextualizar las aportaciones de los textos que conforman este número. Comenzamos delimitando las innovaciones democráticas para, a continuación, presentar el concepto de arraigo, que finalmente es atravesado por la mirada que incorpora la lógica irruptiva.

## **2. Tipologías de innovaciones democráticas**

La creación y difusión de múltiples instrumentos de participación ciudadana institucionalizada constituye uno de los fenómenos más novedosos de las democracias de finales del siglo XX. Las experiencias implementadas beben de diversas críticas al

modelo clásico de democracia, que queda restringida a la representación electoral. Así, la profundización democrática que subyace a las diversas expresiones participativas puede ordenarse a partir de la centralidad que juegan en cada una de ellas las propuestas en clave deliberativa, participativa, directa y/o agonista.<sup>4</sup>

En la mirada de Schneider y Welp (2015) se distinguen cuatro modelos diferentes: acercamientos deliberativos que incluyen encuentros ciudadanos, foros o presupuestos participativos; propuestas de participación semirrepresentativa o delegada, como los consejos consultivos; propuestas de participación directa como los referéndums o los revocatorios; y, finalmente, instrumentos de autogestión como los planes comunitarios.

Por su parte, Elstub y Escobar (2019) identifican cuatro tipos de innovación democrática. En primer lugar, rescatan las apuestas de la democracia deliberativa, la participativa y la directa como marco comprensivo de la agenda crítica a una democracia, en ningún caso asociada en exclusivo al modelo representativo. Sugieren que la lógica deliberativa apuesta por mecanismos que garanticen decisiones políticas asentadas en el diálogo y la búsqueda de acuerdos razonados y razonables. Por su parte, apuntan que la democracia participativa busca activar la agenda ciudadana en la consecución de sistemas más justos e igualitarios. En tercer lugar, identifican la democracia directa con la búsqueda de límites a la intermediación en la toma de decisiones. A estos tres conjuntos añaden el modelo de la gobernanza colaborativa, entendido como mecanismo para concitar acuerdos entre instituciones y agentes sociales en la solución de “problemas malditos” (problemas que requieren de la concertación de múltiples actores para ser resueltos). Como veremos en breve, en este monográfico se asume esta cartografía, pero se complementa con el mecanismo de la autogestión comunitaria delimitado por Schneider y Welp (2015), asociado a las prácticas “al margen de la institución”. Igualmente, en línea con Dean (2018), consideramos importante incorporar la mirada de la democracia agonista, que entiende el conflicto como motor democratizador.

A la hora de ordenar esta cartografía, Elstub y Escobar (2019) vinculan innovaciones como las asambleas ciudadanas con la democracia deliberativa; los presupuestos participativos con la democracia participativa; los referéndums con la democracia directa. Ahora bien, los ejes de cada una de estas orientaciones pueden hibridarse. Precisamente, el cuarto de los tipos propuestos, la gobernanza colaborativa, permite articular procesos de deliberación, participación y decisión, como sucede en muchos planes comunitarios, sea su origen la invitación institucional o la lógica irruptiva de la sociedad civil (Bussu 2019). Más en concreto, Emerson y Nabatchi (2015), al tratar de delimitar diversos regímenes de gobernanza colaborativa, diferencian tres tipologías en base a su origen: dirigidos, invitados o autoiniciados. El punto de partida de este tipo de lógicas de colaboración va a condicionar sus características y desarrollo respectivos. En el primer caso, los modelos dirigidos, normalmente desde instituciones, deben apoyarse en incentivos y liderazgos fuertes. Por el contrario, los autoiniciados por la sociedad civil se alimentan de objetivos compartidos e identidad.

---

<sup>4</sup> El concepto de agonismo es popularizado por Chantal Mouffe y remite a la necesidad de superar la ficción liberal de un supuesto consenso social que solo esconde imposición. En consecuencia, se reivindica la tensión instituyente y democratizadora de los movimientos sociales en clave de confrontación que, alejada de la categoría del “amigo-enemigo” Schmittiana, entiende la oposición en términos de adversario. Ello permite encajar este modelo crítico con los principios liberales de la democracia.

El intento de cartografiar las innovaciones, en consecuencia, atraviesa este monográfico. Así, Juan Mérida (2024) realiza un análisis a escala estatal de carácter panorámico, describiendo críticamente la forma en que han institucionalizado las innovaciones democráticas algunos gobiernos del cambio de urbes de escala media. Por su parte, Fran Francés (*et al.* 2024) se centra en una de las innovaciones democráticas, los presupuestos participativos; mientras que las investigadoras de Parte Hartuz Noemi Bergantiños, Amaia García, Ainhoa Berasaluze y Nerea Zubillaga analizan los consejos consultivos (Bergantiños *et al.* 2024). Además, en este monográfico encontramos cuatro artículos que estudian la gobernanza colaborativa. En el caso de Larrea (*et al.* 2024) y Ahedo y Lekue (2024) se ejemplifica el modelo dirigido, respectivamente en Gipuzkoa e Iparralde; en el caso de Azkune *et al.* (2024) y nuevamente en el de Ahedo y Lekue (2024) se muestran ejemplos de gobernanza colaborativa autoiniciada, concretada en la dinámica Hernani Burujabe y la Euskal Herriko Laborantza Ganbara. Finalmente, Castro-Spila *et al.* (2024) abordan el modelo de gobernanza colaborativa invitada a través de la experiencia de GizarteLab, impulsada por Eusko Ikaskuntza.

En concreto, el investigador de la Universitat Jaume I de Castelló Juan Mérida, en el artículo *The municipalist storming and its participatory challenges: Progress and restraints in institutionalising and embedding participation* analiza el ciclo municipalista en tres ciudades de tamaño medio (Valladolid, Zaragoza y A Coruña), buscando cubrir un vacío en una literatura excesivamente centrada en los casos de las grandes urbes de Barcelona y Madrid. Apoyado en un marco analítico centrado en el estudio de las tipologías innovadoras, los espacios de cogestión y los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, se interroga sobre los éxitos y los límites de la participación en estas tres ciudades. En su análisis de las debilidades de estos procesos destaca la limitada capacidad transformadora de la nueva institucionalidad, asociada a la autonomía del marco burocrático previo y las resistencias derivadas; a la dificultad para trascender el espacio de las clases medias y las presencias tradicionales movilizándolo nuevas ausencias; y a la dimensión temporal vinculada con la contradicción entre los ritmos de la institución y los de la participación y la vida (Mérida 2024).

Fran Francés coordina un texto titulado *Repensando la participación comunitaria: Continuidades y transformaciones del Presupuesto Participativo en España* en el que participan Marta Barros, Andres Falck, Rocío Pérez-Gañán, Sashil Enríquez, Javier Ortega y Alicia Martínez. Estos investigadores e investigadoras presentan una panorámica detallada del despliegue reciente de esta innovación democrática en España apoyados en el análisis de 297 presupuestos participativos. El texto muestra el viaje de esta innovación desde unos orígenes vinculados a la lógica del proceso, la voluntad de articulación comunitaria, la activación de la agencia ciudadana y la apuesta de la deliberación como herramienta de vertebración de voluntades compartidas... y su concreción actual en un modelo más instrumental, de agregación de voluntades, en el que lo digital busca ampliar cuantitativamente la participación, pero no mejorarla cualitativamente. Entre otros aspectos, y vinculado con el alcance democratizador de este mecanismo, subrayan como elemento central la necesidad de apostar por la agencia de la ciudadanía, ejemplificada en una autorreglamentación que aleja a esta forma de participación de una institucionalización burocratizada y de orientación instrumental y pretendidamente neutra asentada en la nueva gestión pública; un modelo, como evidencian cuantitativamente, claramente minoritario (Francés *et al.* 2024).

---

El texto de Noemi Bergantiños, Ainhoa Berasaluze, Amaia García y Nerea Zubillaga, titulado *Consejos y foros de participación en servicios sociales: una aproximación a la perspectiva de los/as profesionales* estudia las percepciones de los/as profesionales de los servicios sociales en torno a los consejos y foros consultivos de la CAPV. A través de un método mixto cuantitativo y cualitativo delimitan el contenido y alcance de estos foros, pero también los imaginarios presentes entre los y las profesionales. Se subraya, de acuerdo con trabajos previos a escala estatal, la limitada capacidad decisiva de estos consejos, pero también el reconocimiento de su importancia entre las personas participantes. Se incide en que, si bien existe una falta de acuerdo a la hora de comprender el sentido de la participación, existe una clara predisposición para ligar participación con la vertebración comunitaria (Bergantiños *et al.* 2024). Ello abre una vía de trabajo clave en la medida en que evidencia las oportunidades de que los servicios sociales sean herramientas de articulación de la trama comunitaria (Klinenberg 2022).

El texto de Miren Larrea, Ainhoa Arrona y Xabier Barandiarán titulado *A place-based approach in collaborative governance* se centra en dos experiencias enmarcadas en una dinámica de largo alcance impulsada por la Diputación Foral de Gipuzkoa bajo el paraguas del proceso Etorkezuna Eraikiz y en la que ha participado activamente el grupo Orkestra capitaneado por las dos autoras. El artículo presenta un detallado repaso a la literatura sobre la gobernanza colaborativa y enmarca los dos procesos estudiados desde la Investigación Acción (Larrea y Karlsen 2021). Como resultado de la experiencia en la que las personas autoras son protagonistas, subrayan la necesidad de que la gobernanza colaborativa dirigida desde las instituciones pase de un modelo de gobierno de arriba abajo a otro modelo más abierto que, basado en la confianza (Barandiarán *et al.* 2022), asuma la importancia del territorio como elemento articulador de sinergias que buscan potenciar la agencia de los actores locales más allá del espacio institucional (Larrea *et al.* 2024).

El territorio también es clave en el artículo de Igor Ahedo y Iago Lekue, titulado *Gobernanza colaborativa e irrupción en Iparralde: ¿un modelo de gobernanza irruptiva?* Para comprender el ciclo de protesta que se despliega con la entrada del nuevo milenio en torno al reconocimiento territorial en el País Vasco Norte, se describe un interesante y rico proceso de gobernanza colaborativa impulsada por el Prefecto de Baiona que se concreta en el diseño de una estrategia de desarrollo y la emergencia de dos redes de gobernanza, una de agentes socioculturales, otra de representantes políticos. Este singular caso que posteriormente es exportado al conjunto de Francia permite la emergencia de sinergias entre actores que hasta ese momento habían estado enfrentados identitariamente, lo que explica en buena parte el apoyo institucional posterior a las dinámicas movimentistas que denuncian los límites a los que pronto se enfrentan las primeras redes de gobernanza institucionales. En paralelo, se analiza el caso de una lógica de gobernanza colaborativa autoinvitada, la Euskal Herriko Laborantza Ganbara, que antecede y perfila las estrategias posteriores en las que los movimientos sociales locales van a combinar el pragmatismo en la negociación con las instituciones, de una parte, con el radicalismo de acciones pivotadas sobre la desobediencia civil, de otra (Ahedo y Lekue 2024).

Otro ejemplo de gobernanza colaborativa autoinvitada, también marcada por un fuerte componente movimentista, es el analizado por Jon Azkune, Mario Zubiaga y Eki

Etxebarria en el artículo *Gobernanza impulsada por la democratización: el caso de Hernani Burujabe*. En este texto, los autores se acercan a la teoría crítica y la teoría de los movimientos sociales para caracterizar los procesos de democratización desde una perspectiva agonista. Entendiendo la democracia como “consulta protegida” (Tilly 2008), analizan una red de gobernanza colaborativa autoinvitada, Hernani Burujabe, describiendo cómo se aborda la ampliación de la ciudadanía más allá de las categorías normativas; cómo se amplifica la igualdad entendida como expansión de derechos y a la eliminación de las diferencias entre los diferentes sectores sociales; y cómo, finalmente, se genera una lógica de consulta mutuamente vinculante que establece obligaciones claras y ejecutables a los agentes. De forma interesante, los autores combinan los acercamientos de Tilly (2008) con los de Bua y Bussu (2021), identificando aspectos que permiten vislumbrar en esta experiencia local cómo avanzar en el arraigo de la democracia (Azkune *et al.* 2024).

Finalmente, el análisis específico de las innovaciones asentadas en la búsqueda colaborativa de soluciones a “problemas malditos”, se cierra con un tercer abordaje a la gobernanza colaborativa, en este caso caracterizada como “invitada”. El texto de Javier Castro-Spila, Auxkin Galarraga y Koro Muro analiza la experiencia impulsada por Eusko Ikaskuntza en la conformación de un Laboratorio de Innovación Social focalizado en el impulso de competencias de transición entre la ciudadanía, a partir del trabajo exploratorio y anticipatorio entre instituciones y actores sociales. El texto *Competencias de transición en comunidades ciudadanas: la experiencia GIZARTE LAB* (Castro-Spila *et al.* 2024), además de desgranar los resultados de la experiencia impulsada en 12 municipios vascos, tiene la virtualidad de aportar un marco analítico sumamente interesante para la innovación social, así como una metodología de gestión de procesos de transición que activa las dimensiones micro (individual), meso (agencial) y macro (estructural).

### **3. De la institucionalización al arraigo democratizador**

Como se evidencia en los artículos mencionados, asistimos a una ola caracterizada por la institucionalización de la participación en forma de juntas vecinales, presupuestos participativos, planes estratégicos participativos, consejos consultivos sociales, procesos comunitarios de planificación urbana, consultas y foros de deliberación por sorteo, entre otros. Este monográfico es una expresión de esta expansión.

Pero en las líneas anteriores ya se han sugerido algunos elementos de alarma que se alinean con otros identificados en la literatura: la creciente presencia de momentos participativos de carácter agregativo y la pérdida de relevancia de lógicas procesuales de vocación deliberativa; el debilitamiento del impulso democratizador de innovaciones como los presupuestos participativos; el desacoplamiento de los referéndums de lógicas movimentistas y transformadoras; o la fagocitación de las lógicas de gobernanza cooperativa por actores institucionales que apenas deja espacio para las que emergen de la sociedad civil. Así pues, la institucionalización de la participación ha supuesto su despliegue, pero también la modificación de los patrones originales sobre los que emergió.

Precisamente por ello, autores como, Lafont (2021) Bussu (2019) o Martínez-Palacios (2021; *et al.* 2023) advierten que la profusión de momentos y procesos participativos no se acompaña siempre de una mejora en la calidad de las democracias. Más al contrario,

los retos sociales, políticos, ecológicos, ambientales, demográficos, energéticos e identitarios se traban e interrelacionan en procesos de polarización y desafección democrática. Todo ello unido a la mutación autoritaria del modelo neoliberal (Callison y Manfredi 2019) que junto a la ruptura de redes comunitarias acompaña la apuesta por lógicas excluyentes, agresivas y competitivas (Ahedo 2021).

Ello obliga a analizar el estado de la cuestión de los mecanismos de participación tratando de observar dónde descansan, en términos de diseño y horizonte, sus potencialidades democratizadoras y su capacidad de recreación de redes comunitarias y de fortalecimiento de la infraestructura social (Klinenberg 2022). Entre otras cosas porque determinadas autoras como Jone Martínez Palacios (2021) y Gisela Signorelli (2023), en detallados estudios sobre la evolución de los mecanismos de participación, alertan sobre un “giro participativo neoliberal” (Martínez-Palacios 2021) que se concreta en una desnaturalización (Signorelli 2023) y mercantilización de la participación (Martínez-Palacios *et al.* 2023).

En la búsqueda de herramientas para facilitar la evaluación democratizadora de los procesos participativos Sonia Bussu, Adrian Bua, Rikki Dean y Graham Smith (2022) se plantean, como punto de partida cuatro preguntas que no podemos soslayar y que están estrechamente relacionadas: ¿cuáles son los desafíos de incorporar la participación a la formulación de las políticas públicas?; ¿qué sucede cuando hay una presión movimentista en la institucionalización de los procesos participativos?; ¿cuál es la capacidad de estas presiones para reanimar la potencia radical transformadora de la participación ciudadana?; y finalmente ¿cómo se puede manejar la tensión entre las demandas de la ciudadanía, los representantes políticos y los funcionarios públicos?

Para responder a estas preguntas, los autores separan el concepto de institucionalización del concepto del “arraigo” participativo, de forma similar a Blas e Ibarra (2006) quienes, poniendo en orden las reflexiones de Parte Hartuz, diferenciaban institucionalización de “alcance participativo”. En concreto, la del arraigo hace referencia a la integración temporal, espacial y práctica de las lógicas participativas en un determinado entorno político. Aunque ha existido una tendencia a confundir institucionalización y arraigo, los autores proponen una separación conceptual con gran potencial analítico: mientras que institucionalización hace referencia a un estado descriptivo, el arraigo presenta un componente normativo que remite a la capacidad de que la lógica participativa se extienda más allá del campo jurídico o institucional para afectar a todas las arenas de lo sociopolítico. En consecuencia, ciertas institucionalizaciones pueden ampliar el arraigo participativo, mientras que otras, limitadas y cosméticas, pueden provocar desarraigo de la lógica participativa. De forma que la profundidad democratizadora no sólo depende de la institucionalización participativa *per se*, sino más bien de la forma en que facilita o dificulta el arraigo: en unas expresiones puede revitalizar las instituciones democráticas; en otras puede agotar la energía participativa, generando fatiga y frustración y erosionando el compromiso ciudadano.

En consecuencia, la relación entre institucionalización y arraigo debe ser problematizada. Y esta es precisamente la clave de bóveda que articula la propuesta que se condensa en este monográfico. En este sentido, el trabajo de Mérida (2024) sobre el ciclo de municipalista de los “gobiernos del cambio” identifica claramente los límites de la institucionalización. Esta limitación también se hace evidente en los análisis de

innovaciones como los consejos y foros de participación en los servicios sociales en la CAPV analizados por Bergantiños *et al.* (2024), así como en los presupuestos participativos estudiados a escala estatal por Francés *et al.* (2024). Por su parte, Zugaza (2024) deja claro cómo esta realidad también es evidente en lo relativo a la institucionalización de la interseccionalidad. Aunque de forma matizada, algo similar sucede en el análisis de Ureta (2024a) que analiza estas prácticas a la luz de la perspectiva de género.

Ahora bien, en el caso de estas dos últimas autoras se abren dos vías interesantes para profundizar en el concepto del arraigo, a partir de los aportes de los movimientos sociales. Como veremos en el siguiente epígrafe, estos aportes son claves en este monográfico. En concreto, con estos dos artículos, el concepto de arraigo se enriquece a la luz de la experiencia del movimiento feminista, punto de origen de los elementos centrales de la reflexión de ambas autoras.

De una parte, el texto de Miriam Ureta *Inclusión participativa y profundización democrática: Contra-públicos subalternos feministas (Los casos de Ripollet (DR) en Cataluña y Etxebarri (LVP) en el País Vasco*, presta atención a la capacidad de los contra-públicos subalternos feministas para impactar sobre las políticas públicas municipales logrando mayores niveles de inclusividad. Así, Ureta (2024a) destaca la necesidad de incorporar al análisis la mirada que diferencia lo público y lo privado, considerando que ello puede legitimar formas de participación más inclusivas. A su vez, subraya un elemento central en la práctica feminista que atraviesa muchas lógicas participativas: tratan de articular un nosotros/as compartido apoyado en la politización de asuntos previamente considerados como personales. Finalmente, destaca su apuesta para que, de acuerdo con la mirada interseccional del feminismo, las innovaciones democráticas avancen en la ampliación y extensión a la esfera pública de los sujetos subalternos.

Por su parte Uxue Zugaza analiza en su texto, *La interseccionalidad en el trabajo institucional municipal: reflexiones desde el punto de vista del "arraigo"*, la forma en la que se despliega a nivel municipal la idea de la interseccionalidad. Su reflexión dialoga con los términos "institucionalización" y "burocratización" para definir los límites del arraigo identificando unas dificultades extensibles a la democratización y al alcance de las innovaciones democráticas. En concreto, propone tres propiedades de la burocracia que minan la capacidad de arraigo de estas ideas transformadoras: la producción en masa de instrumentos de política, la estandarización y el imperativo legal. Retomando un origen genético (en el sentido de buscar la génesis) de los procesos, denuncia el viaje de estas ideas que han acabado burocratizadas a pesar de haber emergido de una forma de intervención en las políticas públicas casi artesanal, deudora de la entrada de las activistas del feminismo en las instituciones. Por ello, tras clarificar los límites al despliegue de la interseccionalidad en la realidad burocrática española, apuesta por buscar vías alternativas en prácticas que se alejan de los "caminos trillados" de la burocracia (Zugaza 2023) y discurren por caminos propios asentados en nuevos liderazgos, nuevas temporalidades y la innovación desde propuestas contralógicas (Zugaza 2024).

Con ambos trabajos se vislumbra cómo los movimientos sociales, ejemplificados en el feminismo, pueden ser claves a la hora de profundizar el alcance y arraigo de las innovaciones democráticas y la cultura y las prácticas comunitarias. Incluso, como

veremos en la última parte de este texto, la lógica de los contra-públicos que guía la acción feminista puede ampliar la mirada a la democracia desde la perspectiva del “contra-arraigo”. Pero antes de adelantar nuevas líneas de investigación, conviene delimitar con claridad el concepto que proponen Bussu, Bua, Dean y Smith, que este monográfico busca enriquecer y complejizar.

En Bussu (*et al.* 2022), el arraigo requiere “incrustamiento” e integración de la lógica participativa en el sistema y en la cultura política. Ello afecta no solo a las formas de participación deliberativas (foros ciudadanos) u orientadas a la acción (planes de desarrollo comunitario), sino al propio sistema representativo. Los altos niveles de abstención y desafección democrática nos hablan de un bajo nivel de incrustamiento democrático a pesar de que los procesos electorales estén fuertemente institucionalizados. De forma que la primera de las dimensiones claves del concepto de arraigo participativo es 1) la **profundidad** de las prácticas que alimentan la cultura democrática, lo que remite a aspectos informales, especialmente en las relaciones del cuerpo técnico y político con la ciudadanía. A ello, se añade 2) la **densidad** de los espacios que expresan el arraigo participativo, en base a si afectan a un sector concreto y no problemático de las políticas o al conjunto de temas y arenas. Finalmente, 3) una tercera dimensión del arraigo hace referencia a una **temporalidad** que va más allá de una lógica de momentos participativos para asentarse en una dimensión procesual. Todos estos elementos son abordados en los trabajos que componen este monográfico. .

En primer lugar, el análisis de Francés *et al.* (2024) evidencia cómo una de las debilidades de los presupuestos participativos es su limitación en el despliegue temporal (así como su falta de densidad y la debilidad de su práctica). Este elemento también está presente en el estudio de Mérida (2024) para quien la gestión del tiempo en un contexto neoliberal es clave, especialmente a la hora de evitar asincronías entre ciclos participativos y electorales, entre necesidades metodológicas y disponibilidades vivenciales, y entre temporalidades estratégicas y capacidades técnicas. Por el contrario, las experiencias exitosas presentadas en los trabajos de Larrea *et al.* (2024), Ahedo y Lekue (2024), Azkune *et al.* (2024), Uharte y Curto (2024) o Ureta (2024a), se caracterizan por ser experiencias dilatadas en el tiempo y que han generado en consecuencia, oportunidades para el arraigo.

En segundo lugar, y respecto de las prácticas que alimentan la cultura democrática, en este monográfico Zugaza (2024) otorga un excepcional papel a la facilitación y el liderazgo, en base a su análisis de experiencias de puesta en práctica de la interseccionalidad en la política pública. Larrea *et al.* (2024), apoyados en la Investigación-Acción para analizar dos procesos de gobernanza colaborativa en Gipuzkoa, presentan un modelo de facilitación en el que la centralidad del proceso se asienta en el peso del territorio. El territorio también es clave en el análisis de Ahedo y Lekue (2024) quienes muestran cómo las dinámicas de gobernanza colaborativa por invitación impulsadas por las autoridades francesas van a abrir las ventanas de oportunidad a los sectores nacionalistas vascos. Así, los análisis de Larrea *et al.* (2024) y Ahedo y Lekue (2024) muestran las dos caras del territorio como elemento facilitador de la práctica del arraigo, a partir de una lógica en el que la institución activa a la sociedad, en un caso; y en el que la sociedad aborda y problematiza la institución, en el otro. Como veremos, el primero es un ejemplo de “democracia impulsada por la gobernanza” o

“participación por invitación” y el segundo un caso de “gobernanza impulsada por la democracia” o “participación por irrupción”. Con todo, el territorio es clave en ambos como elemento central para alcanzar el arraigo democrático.

Finalmente, la densidad de los procesos participativos como condición de posibilidad para el incrustamiento democratizador también está presente en el texto de Castro-Spila *et al.* (2024), quienes presentan una experiencia orientada al impulso de competencias entre los actores institucionales y ciudadanos para hacer frente, con una perspectiva anticipatoria, a los problemas locales en el largo plazo. Aquí la densidad se evidencia en articulación de mecanismos de gobernanza colaborativa por invitación orientados a delimitar problemas locales, contextualizarlos en las trayectorias vitales de las personas participantes y orientarlos en clave de futuro para plantear experiencias piloto en clave de transición. De forma complementaria a este acercamiento en el que el protagonismo está en las instituciones, el trabajo de Azkune *et al.* (2024) analiza la experiencia de Hernani Burujabe, donde se evidencia una lógica irruptiva. En este caso, se establecen ecosistemas de gobernanza en los que se comienzan a perfilar elementos de gobernanza comunitaria “al margen” de lo institucional que abordan aspectos como la economía, la cultura, la lengua o los derechos sociales.

Este aspecto es clave también en el análisis de Ahedo y Lekue (2004), cuyo texto muestra cómo los movimientos sociales de Iparralde están incidiendo de forma clara en las políticas económicas, ambientales y de vivienda a través de estrategias disruptivas. En concreto, en este artículo se muestran las experiencias irruptivas de cuatro movimientos sociales que están logrando impactos en la agenda institucional. En el caso de la Euskal Herriko Laborantza Ganbara, la popularidad de la demanda y el buen hacer de los activistas explica cómo las instituciones se ven obligadas a colaborar con una institución que nace de un acto de desobediencia civil. Esta desobediencia civil también está en la base de dos movimientos, Alda y Bizzi, que están condicionando, respectivamente, las políticas ambientales y de vivienda del País Vasco Norte. En este caso, la densidad del arraigo se evidencia de forma clara en que las dinámicas institucionales e instituyentes que se activan en Iparralde afectan a la economía, la cultura, la sociedad, el urbanismo, las infraestructuras o la política de vivienda.

Finalmente, la densidad de la problemática abordada es evidente en el análisis de Uharte y Curto (2024), quienes se distancian totalmente de la lógica institucional en su análisis de una dinámica autónoma, la del barrio gasteiztarra de Errekaleor, en el que, a través de la okupación, se está avanzando en un modelo de “democracia comunal” que afecta a la definición de lo político, lo económico y lo relacional a través de las lógicas de la autogestión, el autogobierno y el cuidado mutuo. Para avanzar en esta cuestión, nos vamos a apoyar nuevamente en los trabajos de Bua y Bussu.

#### 4. La gobernanza impulsada por la democracia

Como estamos observando, abordar el arraigo democrático de la participación obliga a ampliar la mirada en el despliegue de las innovaciones democráticas, considerando del papel de la sociedad y los movimientos sociales.

En concreto, Adrian Bua y Sonia Bussu (2021) identifican tres esferas de la participación. Su objetivo es subrayar que el avance de la democracia no solo se apoya en lo que definen como “democratización impulsada por la gobernanza” (o en los términos de Parte Hartuz “participación por invitación”), sino también identificar la importancia que tienen procesos que caracterizan como “gobernanza impulsada por la democracia”. En sus propias palabras, la democratización impulsada por la gobernanza (DIG) es una “forma de participación liderada por élites, donde el objetivo es, por un lado, abordar la crisis de legitimidad de instituciones y expertos y, por otro lado, mejorar la formulación de políticas involucrando nuevas voces e intereses y accediendo a nuevas fuentes de información” (Bua y Bussu 2021, 717). Estos autores interpretan la DIG como un proceso de “invitación” institucional a la ciudadanía para participar en sus espacios. Por su parte, la gobernanza impulsada por la democracia (GID) tiene “una orientación más crítica y de abajo hacia arriba. Surge a través de la movilización popular, los intentos de llevar los movimientos sociales al estado y la recuperación y reinención de estructuras participativas para perseguir aspiraciones transformadoras” (*ibid.*).

En la tarea de cartografiar las expresiones participativas, los dos autores delimitan tres acercamientos a la democracia: el de la participación rutinaria, que remite a mecanismos clásicos como el voto y en su caso, el referéndum; el de la democracia titular, que vinculan con los intentos de reformular la democracia pero preservando el statu quo, que podríamos asociar con la apuesta de las instituciones por implementar mecanismos de participación; y el de la democracia crítica, que supone un cuestionamiento de las bases y desarrollo de nuestros sistemas, asociado a la protesta.

GRÁFICO 1

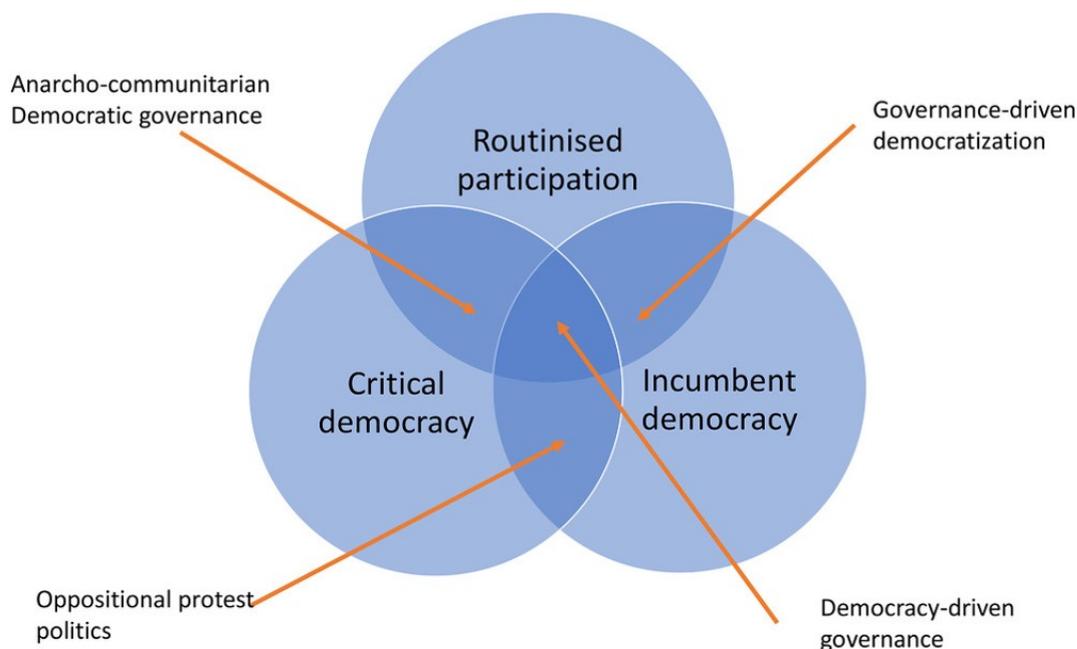


Gráfico 1. Identificando los espacios de democratización.  
Fuente: Bua y Bussu (2021).

Como se observa en el gráfico adjunto, la conexión de estas tres formas de acercarse a la democracia define cuatro estrategias. Todas ellas se abordan en este monográfico.

En primer lugar, los procesos de participación por invitación remiten a lo que Bua y Bussu definen como **democratización impulsada por la gobernanza**, la aludida apuesta por implementar mecanismos por invitación que se sitúan como espacio híbrido de la democracia rutinaria y titular. Este es el caso de las experiencias analizadas en los trabajos de Bergantiños *et al.* (2024) sobre los consejos y foros de participación en los servicios sociales; Francés *et al.* (2024) en los presupuestos participativos; Larrea *et al.* (2024) para la gobernanza colaborativa impulsada por la Diputación Foral de Gipuzkoa; y Castro-Spila *et al.* (2024) en la experiencia GizarteLab impulsada por Eusko Ikaskuntza para trabajar competencias de transición en comunidades ciudadanas.

En segundo lugar, el esquema de Bussu y Bua integra la protesta que emerge del cruce entre una mirada crítica a la democracia y aquella que pretende mejorarla. Es la **participación frente a la institución**. Esta protesta está presente en este monográfico en los trabajos de Ahedo y Lekue (2024) en los que se ejemplifica la acción desobediente de los movimientos Bizi, frente a la emergencia climática y Alda, frente a la airbnbización de Iparralde. También subyace a la experiencia de Hernani Burujabe analizada por Azkune *et al.* (2024), una de cuyas claves es la existencia de un potente espacio movimentista que tensiona a la institución. Ni qué decir tiene, la protesta es clave en el trabajo de Uharte y Curto (2024) en la medida en que su objeto de estudio, Errekaleor, nace de una experiencia de okupación de un barrio abandonado. La importancia de la protesta como elemento clave democratizador es uno de los ejes de análisis del grupo de investigación Parte Hartuz, al que, como hemos señalado al inicio de esta introducción, pertenecemos los editores de este monográfico. Cuestión que ha sido abordada en más trabajos de otros y otras investigadoras del grupo, como es el caso del estudio de las políticas urbanas en Bilbao (Telleria y Ahedo 2016, Lekue y Telleria 2023), el sindicalismo vasco (Azkune *et al.* 2023), otros movimientos okupas (Gorostidi *et al.* 2023, Gorostidi y Martínez 2023), o el nacionalismo vasco (Iraola *et al.* 2023, Larrinaga *et al.* 2023, Vizán-Amorós *et al.* 2023).

En tercer lugar, cuando esta mirada crítica se rutiniza, señalan Bua y Bussu (2021), surgen modelos que rechazan involucrarse directamente en la gestión pública para evitar la asimilación. Este es el caso de muchos movimientos sociales como los Centros sociales okupados. Este espacio es definido por Bussu y Bua como “gobernanza democrática anarco-comunitaria”. En base a lo ya abordado, sería el caso de la apuesta de dinámicas movimentistas impulsadas desde la lógica de la irrupción que buscan mantenerse de forma irredenta al margen de las instituciones. Estamos hablando, en consecuencia, de **la participación al margen de la institución**. Una expresión de participación que existe, que es relevante y que en ocasiones puede buscar formas de reconocimiento institucional a través de acuerdos cuya lógica perfila el concepto de gobernanza irruptiva que plantea Ahedo (y Lekue 2024; Ahedo *et al.* 2024). En este monográfico, este espacio de la gobernanza democrático anarco-comunitaria que Bussu y Bua a penas perfilan, es analizado con detalle por Uharte y Curto (2024).

Dando continuidad a trabajos previos (Curto y Uharte 2023a), Luismi Uharte y Saul Curto firman el texto *Errekaleor: un laboratorio de democracia comunal en un barrio del País Vasco* en el que analizan la experiencia de participación por irrupción protagonizada por

el colectivo que desde 2013 ocupa un barrio abandonado. A partir de ese momento, Errekaleor se organiza siguiendo los planteamientos de una “democracia comunal”, en el sentido delimitado por los autores. En este contexto, el artículo de Uharte y Curto realiza un aporte clave al marco de Bussu y Bua al perfilar 3 ejes analíticos que dotarían de contenido a este espacio. Así, la gobernanza anarco-comunitaria o las formas de participación “al margen” de la institución (Blas e Ibarra 2006) requerirían, en primer lugar, de un nuevo modelo de poder alimentado por un nuevo sujeto político que se estructura desde la idea del autogobierno; en segundo lugar, de un nuevo concepto de economía, una estructura coherente con ella y un modelo alternativo de cuidados; y en tercer lugar, de una nueva aproximación al espacio desde la lógica del control del territorio en clave de contrapoder.

Finalmente, la confluencia de las anteriores tres estrategias delimita el espacio de la **gobernanza impulsada por la democracia**. Este espacio muestra el mayor nivel de hibridación ya que, de una parte, emerge de la intersección entre la participación rutinizada y la democracia crítica “a medida que los movimientos sociales y la sociedad civil local ingresan a las instituciones estatales locales y las remodelan para responder a las demandas de reformas y derechos de abajo hacia arriba” (Bua y Bussu 2021, 717). Pero, de otra parte, comparte la intersección entre la democracia rutinizada y la titular: “los mecanismos participativos de la democratización de la gobernanza son similares a los de la gobernanza democrática, ya que ambos aprovechan décadas de conocimiento académico y práctica de gobernanza participativa que facilita la deliberación” (*ibid.*).

Sin embargo, ambos autores concluyen destacando una diferencia clave entre la democracia impulsada por la gobernanza, de una parte, y la democratización de la gobernanza, de otra: señalan que la orientación normativa es diferente, ya que el enfoque principal de la participación por invitación es la toma de decisiones eficiente y las ventajas epistémicas de los usuarios de servicios, mientras que la democratización de la gobernanza pone énfasis en los derechos ciudadanos y la justicia social (Bua y Bussu 2021, 2023). Este punto de contraste se evidencia de forma clara en este monográfico. Los trabajos de Bergantiños *et al.* (2024) y Francés *et al.* (2024) para los consejos consultivos y los presupuestos participativos evidencian las limitaciones de dos innovaciones que cada vez asumen una lógica crecientemente instrumental. Este carácter y la necesidad de apostar por modelos más deliberativos, con más protagonismo ciudadano concuerdan con las conclusiones a las que llega Mérida (2024) para los gobiernos del cambio. De la misma forma, en el análisis de Castro-Spila *et al.* (2024) y Larrea *et al.* (2024) también se concluye la importancia de abrir los modelos top-down a lógicas que asuman las sinergias que emergen de abajo-arriba, situando en el centro el territorio y la confianza.

## 5. Conclusiones y líneas futuras de trabajo

Apoyado en la recuperación de la lógica irruptiva como un vector que alimenta el alcance y el arraigo de la participación, este monográfico presenta cuatro aportaciones que amplían el debate delimitado por los trabajos de Bua, Bussu y el resto de colaboradores y colaboradoras.

En primer lugar, el texto de Uharte y Curto (2024) supone una apuesta por dotar de contenido el espacio de la gobernanza anarco-comunitaria. Esta se define por activar

estrategias de participación al margen de la institución que suponen, en algunos casos de forma completa, y en otras de forma parcial, alternativas instituyentes que perfilan nuevas lógicas y sujetos de poder, nuevas expresiones de economía y nuevas formas y vinculaciones para con el territorio. Esta lógica del estudio de la autogestión, la autonomía y la autoorganización es clave y está siendo abordada por Parte Hartuz en el espacio de la economía (Uharte *et al.* 2023), los centros sociales okupados (Gorostidi *et al.* 2023) o las apuestas por el derecho a decidir (Vizán-Amorós *et al.* 2023). El aporte de Uharte y Curto (2024) se complementa con el de Azkune *et al.* (2024), quienes muestran cómo experiencias autónomas amplían la consulta protegida de la democracia. Desde esta perspectiva, el estudio de las innovaciones democráticas y la búsqueda de indicadores para delimitar el arraigo de la cultura democrática debería comenzar a poner el acento en estas iniciativas que emergen al margen de las instituciones a partir de lógicas de autogobierno, autogestión y cuidados. y que suponen innovaciones en la práctica democratizadora. Estas experiencias no solo innovan en la práctica, sino que de acuerdo a la conceptualización de Bussu (*et al.* 2022) sobre el concepto de arraigo evidencian una potente densidad al abordar las lógicas del poder, la economía y la gestión del territorio. Y, finalmente, si no son abortadas por la represión jurídico-institucional, despliegan altos niveles de temporalidad. En definitiva, son experiencias extremadamente interesantes para abordar el arraigo democratizador.

En segundo lugar, el trabajo de Ahedo y Lekue (2024) plantea la necesidad de abrir la agenda de análisis a las experiencias que, sorteando la lógica represiva en la relación entre la institución y la irrupción, permiten la emergencia de una suerte de red informal de acuerdos y desacuerdos entre lo instituyente y lo instituido, contribuyendo también a la mejora de la democracia. En claro diálogo con el texto anterior, frente al acercamiento previo que pone el acento en la gestión de la autonomía, en este caso estos autores se preguntan por la gestión de la irrupción en relación con la institución. Habida cuenta de que los espacios que surgen al margen de las instituciones pueden establecer estrategias de impacto e influencia, se interrogan por la forma en la que la gobernanza impulsada por la democracia gestiona el antagonismo (Ahedo *et al.*, en prensa 2024). En su texto se apoyan en tres dinámicas movimentistas de Iparralde en las que actores desobedientes logran, a través de estrategias de radicalismo pragmático, mover el escenario institucional forzando a los electos a aceptar la fiscalización movimentista de sus estrategias ambientales, a legitimar una moneda local que sirve de fuente de financiación a movimientos sociales e incluso a modificar su política respecto de la vivienda y enfrentarse a Airbnb. Se vislumbra, en consecuencia, la existencia de un potencial modelo de gobernanza irruptiva en el que lo instituyente y lo instituido se retroalimenta en una lógica democratizadora que no reniega de la *potencia* movimentista ni enmienda la *potestas* institucional.

Esta dimensión irruptiva se evidencia también de forma clara en los trabajos de Ureta y Zugaza. En ambos casos, el accionar del movimiento feminista se sitúa como clave de bóveda para comprender nuevas formas de acción política que emergen desde los márgenes. En el caso de Ureta (2024a), la figura de los contra-públicos es clave en la medida en que delimita espacios de influencia protegidos en las que los sectores subalternos se autodefinen para, después, influir e impactar en las formas de hacer política. Esta lógica de los contra-públicos ni qué decir tiene, dialoga con las aportaciones anteriores: no en vano, el espacio de la autonomía “al margen” de lo institucional se

---

alimenta de esta lógica defensiva que busca construir un “nosotros/as” alternativo protegido; mientras que el intento de impactar en lo institucional propio de la gobernanza disruptiva se alimenta de la lógica ofensiva que ya ha mostrado su eficacia en el caso del feminismo arraigando en parte de la cultura política y la práctica institucional.

Por su parte, el texto de Zugaza (2024) sobre el despliegue de la interseccionalidad en España caracteriza de forma crítica y limitada la incorporación de esta perspectiva en las políticas públicas de igualdad y busca algunas pistas en experiencias de éxito relativo. En su trabajo se detallan y profundizan aspectos novedosos de la dimensión práctica del arraigo definida por Bussu *et al.* (2022) como clave para avanzar en el arraigo: se subrayan elementos como la capacidad de tejer complicidades, la empatía, la búsqueda del encuentro, la prudencia y la calma. Esta apuesta clara por un modelo de liderazgo feminista puede dotar de contenido a muchos de los intangibles identificados como expresión de la práctica capaz de lograr arraigo democrático y encajan con una literatura extensa de investigadoras que ya han definido las limitaciones que impone el género a la participación (Martínez *et al.* 2016) o las oportunidades de una facilitación asentada en una sensibilidad capaz de modular elementos claramente masculinos en la gestión de los procesos participativos (Larrea 2024). Sin embargo, el texto de Zugaza (2024), como el de Ureta (2024a) es central en este monográfico en la medida en que propone que los acercamientos al arraigo dialoguen con la teoría crítica, como sucede en los textos de Azkune *et al.* (2024), Uharte y Curto (2024) o Ahedo y Lekue (2024). De estos trabajos se infiere una apuesta por comenzar a separar el concepto de arraigo de la lógica armónica, introduciendo una dimensión agonista.

Así, Zugaza, lanzando una invitación al debate, plantea un concepto sumamente nutritivo: el de contraarraigo. Concluimos esta introducción adelantando las conclusiones del texto de Zugaza en tanto en cuanto creemos que sirven de faro para comprender muchos de los trabajos de este monográfico y de horizonte para nuevas investigaciones:

[La visión armónica] es problemática si pensamos en arraigar propuestas que no buscan asimilarse al sentido común, sino que luchan contra él: si buscan transformar, la interseccionalidad, las innovaciones democráticas, y todas aquellas propuestas originalmente disruptivas, tienen que ser disfuncionales. Los programas orientados a la justicia social no deberían ser funcionales en un sistema desigual (Ahmed 2018). Desde este punto de vista, también podemos pensar las propuestas que buscan cambiar el orden establecido como propuestas *contra-arraigo*. (Zugaza 2024, 905)

Por la relevancia de esta idea-faro, este monográfico se abre con el texto de Zugaza. Con ello pretendemos situar en el centro del análisis la posibilidad de que la profundización democrática se nutra y perfiles desde la reivindicación de una cierta disfuncionalidad, que es clave si aspiramos a una sociedad más democrática, igualitaria y justa.

Desde esta atalaya, el monográfico continúa con la mirada panorámica a las innovaciones en España en el contexto del nuevo municipalismo, de la mano de Mérida. Con este marco introductorio se aterriza en tres de las innovaciones definidas por Elstub y Escobar (2019): en primer lugar, Francés *et al.* (2024) nos muestran el desarrollo de los presupuestos participativos en España; y, en segundo lugar, Bergantiños *et al.* (2024) se acercan a los consejos consultivos en materia de servicios sociales en la CAPV.

A continuación, varios textos abordan la compleja y rica realidad de la gobernanza colaborativa. El texto de Larrea *et al.* (2024) analiza un proceso de dirigido institucionalmente referencial, que busca transformar la cultura política de Gipuzkoa; el de Castro-Spila (*et al.* 2024) ejemplifica otra experiencia de gobernanza colaborativa, en este caso “invitada” de la mano de Eusko Ikaskuntza. Poco a poco, se transita de la “democracia impulsada por la gobernanza” a la “gobernanza impulsada por la democracia” con los textos de Azkune *et al.* (2024) y Ahedo y Lekue (2024) para los casos respectivos de Hernani e Iparralde. La irrupción, en consecuencia, hace acto de presencia en la gobernanza colaborativa autoinvitada, y se perfila en su forma más acabada en el texto de Uharte y Curto (2024) sobre el barrio okupado de Errekaleor. En este tránsito, hemos pasado de la participación por invitación a la participación por irrupción “con” y “al margen de la institución”. Por eso, el monográfico cierra con el texto de Ureta, un análisis que muestra el papel de los contra-públicos en la búsqueda de un mayor alcance democrático de los procesos participativos y, sobre todo, en la democratización de la institución. Pero también, siguiendo la apuesta de Zugaza (2024), en la aspiración por encontrar en los márgenes de lo institucional, en lo instituyente, ejemplos de “contra-arraigo” que, desde el compromiso con lo común, hagan frente al desarraigo sobre el que fermenta actualmente el neoliberalismo autoritario.

## Referencias

- Ahedo, I., y Lekue, I., 2024. Gobernanza colaborativa e irrupción en Iparralde: ¿un modelo de gobernanza irruptiva? *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], 14(4), 1058–1081. Disponible en: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1879>
- Ahedo-Gurrutxaga, I., 2021. Beyond the margins of neoliberalism: Biological and Neurological Foundations of Action Research. *IJAR – International Journal of Action Research* [en línea], 2-2021, 115–137. Disponible en: <https://doi.org/10.3224/ijar.v17i2.02>
- Ahedo-Gurrutxaga, I., 2022. Discussion paper: When the Cinderellas unite. *IJAR – International Journal of Action Research* [en línea], 1–2022, 28–33. Disponible en: <https://doi.org/10.3224/ijar.v18i1.04>
- Ahedo-Gurrutxaga, I., e Ibarra, P., eds., 2004. *Democracia participativa y desarrollo humano*. Madrid: Dykinson.
- Ahedo-Gurrutxaga, I., *et al.*, 2023. Participación, Investigación Acción y Desarrollo Comunitario: retos, oportunidades y esperanzas. *Revista Prisma Social* [en línea], 43, 1–9. Disponible en: <https://revistaprismasocial.es/article/view/5280>
- Ahedo-Gurrutxaga, I., Ormazabal, A., y Gorostidi, I., en prensa, 2024. Democracy and agonism in the face of the climate crisis: in search of irruptive collaborative governance. *IJAR – International Journal of Action Research*, 20, 2.
- Ahedo-Gurrutxaga, I., y Tellería, I., 2015. Power and potential: Enclosure an eruption. *En: A. Rodríguez y J. Juaristi, eds., Bilbao. Transforming cities: Opportunities and challenges of urban regeneration in the Basque Country*. Reno: Center for Basque Studies.
- Azkune, J., Goikoetxea, J., y Romero, E.A., 2023. State Construction and Democratization: The Basque Union Majority in the Face of Systemic Exclusion.
-

- 
- En: J. Zabalo, I. Filibi y L. Escajedo San-Epifanio, eds., *Made-to-Measure Future(s) for Democracy? Views from the Basque Atalaia* [en línea]. Cham: Springer, 75–93. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3_5)
- Azkune, J., Zubiaga, M., y Etxebarria, E., 2024. Gobernanza impulsada por la democratización: el caso de Hernani Burujabe. *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], 14(4), 1032–1057. Disponible en: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1898>
- Barandiarán, X., Canel, M.J., y Bouckaert, G., 2022. ¿Qué mueve a confiar en la gobernanza colaborativa? Análisis de un programa gubernamental en el País Vasco. *Revista Española de Ciencia Política* [en línea], 60, 251–275. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.60.09>
- Bergantiños, N., et al., 2024. Consejos y foros de participación en servicios sociales: una aproximación a la perspectiva de los/as profesionales. *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], 14(4), 955–982. Disponible en: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1881>
- Blanco, I., Lowndes, V., y Salazar, Y., 2021. Understanding institutional dynamics in participatory governance: how rules, practices and narratives combine to produce stability or diverge to create conditions for change. *Critical Policy Studies* [en línea], 16(2), 204–223. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/19460171.2021.1984265>
- Blas, A., e Ibarra, P., 2006. Participation: state of the art. *Hegoa workbooks* [en línea], (39). Disponible en: <https://ojs.ehu.eus/index.php/hegoa/article/view/10754/10046>
- Bua, A., y Bussu, S., 2021. Between governance-driven democratisation and democracy-driven governance: Explaining changes in participatory governance in the case of Barcelona. *European Journal of Political Research* [en línea], 60(3), 716–737. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12421>
- Bua, A., y Bussu, S., eds., 2023. *Reclaiming Participatory Governance: Social Movements and the Reinvention of Democratic Innovation* [en línea]. 1ª ed. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781003218517>
- Bussu, S., 2019. Collaborative governance: Between invited and invented spaces. En: S. Elstub y O. Escobar, eds., *Handbook of democratic innovation and governance* [en línea]. Cheltenham: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781786433862.00012>
- Bussu, S., et al., 2022. Introduction: Embedding participatory governance. *Critical Policy Studies* [en línea], 16(2), 133–145. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/19460171.2022.2053179>
- Callison, W., y Manfredi, Z., eds., 2019. *Mutant Neoliberalism: Market Rule and Political Rupture*. [en línea] Nueva York: Fordham University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.5422/fordham/9780823285716.001.0001>
- Castro-Spila, J., Galarraga, A., y Muro Arriet, K., 2024. Competencias de transición en comunidades ciudadanas: la experiencia GIZARTE LAB. *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], 14(4), 1007–1031. Disponible en: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1890>
- Curto-López, S., y Uharte Pozas, L. M., 2023b. Popular power as subject of democratic transformation: A new power for the emergence of communal democracy. En: J.
-

- Zabalo, I. Filibi y L. Escajedo San-Epifanio, eds., *Made-to-Measure Future(s) for Democracy? Views from the Basque Atalaia* [en línea] Cham: Springer, 175–193. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3_10)
- Curto-López, S., y Uharte Pozas, L.M., 2023a. Habitar la ciudad desde la comunidad autogestionada. Prácticas urbanas para la democracia comunal en Errekaleor. *Política y Sociedad* [en línea], 60(1), e79598. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/poso.79598>
- Dean, R., 2018. Counter-Governance: Citizen Participation Beyond Collaboration. *Politics and Governance* [en línea], 6(1), 180–188. Disponible en: <https://doi.org/10.17645/pag.v6i1.1221>
- Elstub, S., y Escobar, O., eds., 2019. *Handbook of democratic innovation and governance* [en línea]. Cheltenham: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781786433862>
- Emerson, K., y Nabatchi, T., 2015. *Collaborative Governance Regimes* [en línea]. Georgetown University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/book44406>
- Francés García, F., et al., 2024. Repensando la participación comunitaria: Continuidades y transformaciones del Presupuesto Participativo en España. *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], 14(4), 932–954. Disponible en: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1878>
- Gorostidi, I., Ormazabal, A., y Ahedo, I., 2023. University and democratization: A training project in action research with social movements. *Action Research* [en línea], Online First. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14767503231219173>
- Gorostidi, I., y Martínez, Z., 2023. Rethinking Relationships Between Public Institutions and Community Initiatives: The Cases of Astra (Gernika) and Karmela (Santutxu, Bilbao). En: J. Zabalo, I. Filibi y L. Escajedo San-Epifanio, eds., *Made-to-Measure Future(s) for Democracy? Views from the Basque Atalaia* [en línea]. Cham: Springer, 347–365. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3\\_18](https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3_18)
- Ibarra, P., 2011. *Democracia relacional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Iraola, I., et al., 2023. Is the National Question a Problem for Social Movements? Activist Discourses from the Basque Country. *Ethnopolitics* [en línea], 1–19. Disponible en: <https://doi-org.ehu.idm.oclc.org/10.1080/17449057.2023.2246190>
- Klinenberg, E., 2022. *Palacios del pueblo. Políticas para una sociedad más justa e igualitaria*. Madrid: Capitán Swing.
- Lafont, C., 2021. *Democracia sin atajos Una concepción participativa de la democracia deliberativa*. Madrid:Trotta.
- Larrea, M., 2024. *Herri politiken eraldatzeko erraztatzeko artea*. Donostia/San Sebastián: Deusto. Disponible en: <https://www.orkestra.deusto.es/images/240042-herri-politiken-eraldaketa-errazteko-arte.pdf>

- 
- Larrea, M., Arrona, A., y Barandiaran, X., 2024. A place-based approach in collaborative governance. *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], 14(4), 983–1006. Disponible en: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1892>
- Larrea, M., y Karlsen, J., 2021. Think tanks for a new generation of regional innovation policies. *European Planning Studies* [en línea], 30(11), 2334–2351. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1985085>
- Larrinaga, A., et al., 2023. Exploring new citizenship practices: The meaning of young activists' political engagement in the Basque country [en línea]. En: J. Zabalo, I. Filibi y L. Escajedo San-Epifanio, eds., *Made-to-Measure Future(s) for Democracy? Views from the Basque Atalaia* [en línea]. Cham: Springer, 217–239. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3_12)
- Lekue, I., y Telleria, I., 2023. Responses from urban democratization to global neoliberalism. En: J. Zabalo, I. Filibi y L. Escajedo San-Epifanio, eds., *Made-to-Measure Future(s) for Democracy? Views from the Basque Atalaia* [en línea]. Cham: Springer, 59–73. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3_4)
- Martínez-Palacios, J., 2021. *El giro participativo neoliberal. Institucionalización de la participación ciudadana en España (1978–2017)*. Leioa: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua.
- Martínez-Palacios, J., Ahedo-Gurrutxaga, I., y Rodríguez Lara, Z., 2016. Women's participation in democratic innovation apparatuses: The case of the autonomous region of the Basque country, Spain. *Journal of Public Affairs* [en línea], 16(4), 384–393. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/pa.1600>
- Martínez-Palacios, J., Ormazabal, A., y Ahedo, I., 2023. The Neoliberal Commercialisation of Citizen Participation in Spain [en línea]. En: J. Zabalo, I. Filibi y L. Escajedo San-Epifanio, eds., *Made-to-Measure Future(s) for Democracy? Views from the Basque Atalaia* [en línea]. Cham: Springer, 37–58. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3_3)
- Mérida, J., 2022. *Nuevo municipalismo y gobernanza participativa en España (2015–2019). Un análisis desde el enfoque estratégico relacional*. Tesis Doctoral, Ciencias Sociales y Jurídicas. UPV/EHU.
- Mérida, J., 2024. The municipalism assault and its participatory challenges: Progress and limits in institutionalising and embedding participation. *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], 14(4), 909–931. Disponible en: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1877>
- Schneider, C., y Welp, Y., 2015. Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencia Política y Sociología* [en línea], 60(224), 15–43. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30002-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30002-7)
- Signorelli, G., 2023. From the Instituting to the Managerial Model. The Participatory Budget Cycle in Rosario, Argentina (2002–2022). *Local Development & Society* [en línea], 1–18. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/26883597.2023.2227919>
-

- Telleria, I., y Ahedo-Gurrutxaga, I., 2016. Movimientos urbanos y democratización en la ciudad: una propuesta de análisis. *Revista Española de Ciencia Política* [en línea], 40. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/38534>
- Tilly, C., 2008. *Contienda política y democracia en Europa 1650–2000*. Barcelona:Hacer.
- Uharte Pozas, L.M., y Curto-López, S., 2024. Errekaleor: un laboratorio de democracia comunal en un barrio del País Vasco. *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], 14(4), 1082–1103. Disponible en: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1884>
- Uharte, L.M., Hernández, J., y Curto, S., 2023. Economía solidaria: sinergias y conflictos con lo público. *Revista Prisma Social* [en línea], (42), 1–3. Disponible en: <https://revistaprismasocial.es/article/view/5220>
- Ureta, M., 2024a. Participatory embeddedness and democratic deepening: Feminist Subaltern Counterpublics. *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], 14(4), 1104–1124. Disponible en: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1887>
- Ureta, M., 2024b. *Partidos-movimiento y profundización democrática. Gobiernos locales en Catalunya y País Vasco. Los casos de Decidim Ripollet y La Voz del Pueblo (2023)*. Barcelona: Bellaterra.
- Vizán-Amorós, A., Zabalo, J., y Álvarez, A., 2023. Exploring the Right to Decide: From a Liberal Democratic Concept to a Radical Democratic Tool Approaching the Basque Case. En: J. Zabalo, I. Filibi y L. Escajedo San-Epifanio, eds., *Made-to-Measure Future(s) for Democracy? Views from the Basque Atalaia* [en línea]. Cham: Springer, 197–215. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3_11)
- Warren, M., 2014. Governance-driven democratization. En: S. Griggs, A.J. Norval y H. Wagenaar, eds., *Practices of freedom: Decentered governance, conflict and democratic participation*. Cambridge University Press, 38–60.
- Zabalo, J., Filibi, I., y Escajedo San-Epifanio, L., eds., 2023. *Made-to-Measure Future(s) for Democracy? Views from the Basque Atalaia* [en línea]. Cham: Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3>
- Zugaza, U., 2023. *Entre los caminos trillados y las líneas de deseo. La institucionalización de la interseccionalidad en la política en igualdad en España (1983-2021)*. Tesis Doctoral, Ciencias Sociales y Jurídicas. UPV/EHU. Disponible en: <https://addi.ehu.es/handle/10810/61489>.
- Zugaza, U., 2024. La interseccionalidad en el trabajo institucional municipal: reflexiones desde el punto de vista del “arraigo”. *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], 14(4), 887–908. Disponible en: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1882>