

Artículo

El 15M en Cádiz.

Propuesta metodológica para el análisis de sus impactos políticos.

Natàlia Garriga Rodríguez

Universitat de Girona

Recibido: 28/02/2018 Aceptado: 29/03/2018 Pensamiento al margen. Revista digital. N°8, 2018. ISSN 2386-6098

http://www.pensamientoalmargen.com

RESUMEN

Actualmente, al tratar de investigar cuáles son los impactos políticos de los movimientos

sociales nos encontramos con ciertas dificultades teóricas. En el presente trabajo se

utilizará el análisis de políticas públicas como herramienta de estudio, con el fin de

conocer cuáles fueron las impactos políticos producidos por el 15M en Cádiz en los

ámbitos de: derecho a la vivienda, participación ciudadana y promoción del empleo.

Palabras clave: movimiento social, impactos políticos, políticas públicas

ABSTACT

Actually, when we trying to investigate the political impacts of social movements, we find

some theoretical difficulties. In that investigation, we will use the analysis of public policy to

know what were the political impacts produced by the 15M in Cadiz in the fields of: right to

housing, participation and employment promotion.

Keywords: social movement, politics impacts, public policy

206

Introducción

El 15M (Movimiento 15M) acontecido en los distintos municipios de España, así como en otros países durante la primavera del 2011, es considerado uno de los movimientos sociales más destacado de las últimas décadas en nuestro país. Son varios los elementos que lo caracterizan y le conceden al mismo la condición de ser un objeto de estudio interesante en el ámbito de los movimientos sociales: la gran capacidad de movilización, su organización, el uso de las nuevas tecnologías y su repercusión mediática, fueron algunos de los elementos que le permitieron durante meses situarse en el epicentro de la actualidad. Pero teniendo en cuenta estos elementos, suscita nuestro interés cuestionarse si al lograr dichos retos también fue capaz de producir algún tipo de impacto político y lograr sus objetivos.

La preocupación por estudiar la incidencia política de los movimientos ha aumentado en los últimos años como respuesta a la emergencia de un nuevo contexto, donde los movimientos sociales pretenden lograr un rol activo e incidir en el ámbito político. El 15M en España ha sido objeto de numerosos estudios académicos, libros y debates, los cuales en su mayoría se suelen referir a las peculiaridades de su organización, su relato, las causas de su origen o el papel que tuvieron el uso de las nuevas tecnologías, entre otras cuestiones.

En cambio, resulta más complicado encontrar estudios que se centren y profundicen de manera exhaustiva en los tipos de impactos que fue capaz de generar. El ámbito de los impactos políticos es la dimensión que pretende abordar el presente estudio; en concreto se tratará de proponer una metodología para medir los impactos del propio movimiento, con el objetivo principal de descubrir cuáles han sido los impactos políticos del 15M en Cádiz. El estudio centrará la atención en tres ámbitos concretos: el derecho a la vivienda, la participación ciudadana y la promoción del empleo. Teniendo en cuenta que dichos ámbitos engloban algunas de las reivindicaciones más demandadas por parte del movimiento en la ciudad de Cádiz.

A raíz de la investigación se ha podido observar, que los impactos políticos logrados por el 15M en Cádiz se han asumido en un grado distinto en cada una de las temáticas analizadas. Asimismo, a partir de metodología aplicada, podemos apreciar unas

dificultades más evidentes en la etapa de aprobación de la normativa e implementación de políticas.

La importancia de conocer los impactos de los movimientos sociales

El ámbito de los impactos producidos por los movimientos sociales, ha sido el aspecto tradicionalmente menos estudiado, sin embargo encontramos cierto consenso por parte de distintos teóricos e investigadores que han tratado de abordar el ámbito, los cuales coinciden en la necesidad de incidir en su estudio y profundizar en la temática. Tal y como afirma Casquette uno de los objetivos del movimiento es impactar en su medio ambiente (Casquette, 1998). Y aunque probablemente el ámbito de los impactos sea el aspecto que hoy en día aún suscita más interrogantes sin contestar, en los últimos años esta tendencia está cambiando con la aparición de algunas propuestas que nos permiten apreciar algunos parámetros comunes entre las mismas. Desde los pioneros en hacer referencia a las consecuencias e impactos de los movimientos sociales como Gamson (1990), Piven y Cloward (1997), Neidhardt y Rucht (1991), Giugni, McAdam y Tilly (1999) se han producido grandes avances en la materia, en concreto las obras de Gamson (1990) y Giugni, McAdam y Tilly (1999) se consideran las obras clásicas en el ámbito, y que han cimentado los posteriores estudios (Ajangiz, 2003:2).

Limitaciones y dificultades metodológicas. ¿Éxito o fracaso?

Parece tentador abordar el estudio de los impactos, siendo este uno de los ámbitos de los movimientos sociales menos estudiados y a la vez uno de los más interesantes, no obstante al tratar de afrontar el reto es importante no perder de vista las dificultades que se derivan del mismo. Distintos investigadores han hecho referencia a las mismas: la dificultad de establecer un hilo causal entre el impacto y el propio movimiento; la referencia temporal, que tiene en cuenta que el tiempo transcurrido no sea suficiente para apreciar todos los impactos generados; o que en algunos casos los objetivos del propio movimiento no permanecen estáticos sino que pueden variar dependiendo de los cambios políticos, económicos y culturales que coexistan con el propio movimiento (Rucht, 1992 y Giugni 1994, 1995, citado por Casquette, 1998). En la misma línea, Ibarra (2000) apunta a la dificultad de establecer indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan obtener resultados verificables y contrastables, con el fin de poder compararlos (Ibarra 2000, citado por Fernández, 2013). Della Porta y Diani (2012) constatan la importancia de no

aislar los movimientos sociales de su contexto, considerando que al realizar dicho análisis nos encontramos delante una escena donde intervienen una multitud de actores políticos y sociales, los cuales se debería tener en cuenta su relación (Della Porta y Diani, 2012:290).

Algunos autores en sus estudios, al evaluar y clasificar los tipos de impactos producidos, emplean los conceptos de éxito o fracaso. La tentativa de limitarse a emplear dichos conceptos puede provocar que el analista simplifique la multitud de matices y contradicciones existentes, las cuales enriquecen el análisis. En este sentido Fernández (2013), considera que el concepto de éxito puede ser reversible. Así mismo, la percepción del éxito puede ser un elemento subjetivo, el cual puede ser concebido de diferente manera por los distintos miembros del movimiento (Fernández, 2013:5). Al tratar de establecer una definición concreta del concepto de éxito, Della Porta y Diani (2000) añaden que a menudo los movimientos persiguen una multitud de objetivos haciéndose imposible establecer un éxito o fracaso en su conjunto, debido a que la consecución de los mismos se puede producir de una manera desigual (Della Porta y Diani 2000, citado por López, 2012). Casquette (1998) propone diferenciar los conceptos de éxito y de impacto, entendiendo que el primero se produce cuando el movimiento logra los objetivos declarados por sus miembros, en cambio los impactos son aquellos resultados producidos, de manera intencionada o no, que han acontecido fruto de la propia dinámica del movimiento. Por otro lado, aprecia la posibilidad que un movimiento sea capaz de lograr una amplia movilización sin que el mismo sea capaz de producir los resultados que se propuso (Casquette, 1998, citado por Godas, 2007:109).

Como una posible alternativa para tratar de minimizar las dificultades planteadas, McAdam y Snow proponen establecer un grado de impacto a partir de un parámetro gradual de 0 a 100, en función de los impactos que haya producido el movimiento social (McAdam y Snow, 1997, citado por Ajangiz, 2003:20).

Revisión de las metodologías presentadas

Los movimientos sociales promueven y se organizan para lograr objetivos muy diversos, aunque generalmente estos casi siempre se vinculan de una manera u otra al ámbito político, esta no es la única dimensión en el que pueden ejercer sus influencias. En este sentido, podemos encontrar una extensa bibliografía por parte de autores como Casquette

(1998), Ibarra, Martí y Gomà (2002), Calle (2007), los cuales proponen distintas clasificaciones de impactos que van más allá de los impactos estrictamente políticos. Al tratar de abordar la multiplicidad de ámbitos en los que tuvo impactos el 15M, encontramos el estudio de Domingo (2013) el cual tiene en cuenta los impactos producidos en las instituciones y fuera de ellas, en relación a los segundos, el autor considera que el movimiento fue capaz de generar algún tipo de cambio en aspectos como: la emergencia de una sociedad más crítica, el aumento del apoyo a las movilizaciones, en los medios de comunicación o la emergencia de un cambio lingüísticos, entre otros (Domingo 2013:15-16).

En los últimos años se ha generado una tendencia a considerar los movimientos sociales como actores políticos, suscitando el interés de conocer cuáles son sus implicaciones políticas y el efecto que estos pueden producir en: los cambios de leyes, la emergencia de legislaciones o los cambios en el sistema de partidos. En este sentido Ibarra, Martí y Gomà (2002) constatan el cambio de tendencia en los últimos años, en la que cada vez más los movimientos influyen en mayor o menor medida en la agenda gubernamental, y por lo tanto en el espacio de producción de políticas públicas, generándose la necesidad de tener en cuenta que al analizar el comportamiento de las instituciones políticas y los actores sociales no se pueden estudiar como ámbitos totalmente independientes (Ibarra, Martí y Gomà, 2002:10).

A continuación se hará referencia a algunos elementos de las metodologías publicadas hasta día de hoy, siendo necesario subrayar que muy lejos de pretender profundizar en dichas propuestas, solo se hará referencia a algunos aspectos que se consideran relevantes para realizar el estudio de caso.

Gamson (1990) fue uno de los primeros en ofrecer una metodología para analizar los impactos de los movimientos sociales en las políticas públicas, teniendo en cuenta dos elementos: si los oponentes aceptan al movimiento como portavoz de un interés legítimo, y si el movimiento es capaz de obtener ganancias o beneficios a favor de sus miembros u otros. El autor clasifica sus resultados en función de si se asumen o no dichas situaciones mediante una escala de receptividad. Schumaker (1983) en su aportación, propone entender las políticas públicas como un proceso compuesto por cinco fases distintas en la que los movimientos sociales pueden impactar en cada una de ellas (Schumaker 1983,

citado per Ajangiz, 2003:13). La propuesta elaborada por Burstein (1995) tiene en cuenta seis etapas de las políticas públicas, en las que el movimiento social tiene capacidad de incidir. En su propuesta se concibe la idea que los movimientos sociales no solo actúan mediante estrategias no convencionales, sino que estos pueden realizar acciones convencionales con la finalidad de influenciar en determinadas actuaciones de las autoridades. (Burstein 1995, citado por Ajangiz, 2003:14).

En relación a la teoría expuesta por Ibarra, Martí y Gomà (2002) su metodología se configura a partir de un enfoque pluralista, de carácter abierto, y que principalmente tienen en cuenta tres variables explicativas: el capital social alternativo, la red *governance* y la opinión pública, considerando que la combinación entre las tres variables es la que permitirá al movimiento tener una determinada influencia en la producción de las políticas públicas. El movimiento social será capaz de generar más impactos a medida que sea capaz de influenciar en la acción gubernamental. A diferencia de la propuesta anterior, los autores tienen en cuenta en la primera etapa cómo el movimiento social es capaz de introducir un determinada temática en el ciclo de políticas públicas, y la necesidad que este disponga de destreza para definir oportunamente una situación problemática y logra convertir dicha situación en un problema público, también conocido como *issue*. (Ibarra, Martí y Gomà 2002: 57-81)

En la propuesta de López Leyva (2012) se incluye la posibilidad de que el movimiento social ejerza dos tipos de influencias: la proactiva y la reactiva. En el primer caso el movimiento trata de proponer alternativas e influir en el ciclo de políticas públicas. El segundo tipo se genera cuando el movimiento pretende rechazar el resultado del proceso de toma de decisiones, tratando de vetar una política concreta. Ambas influencias se podrán ejercer de una manera total o parcial en función de los objetivos asumidos. El modelo aprecia la posibilidad de que un movimiento que pretenda ejercer una influencia proactiva pueda convertirse en reactiva, y viceversa (López Leyva, 2012:178-179).

Propuesta metodológica y justificación

Teniendo en cuenta que el movimiento del 15M se produjo en más de sesenta municipios del territorio español, los criterios de selección para escoger la ciudad han sido fundamentalmente tres: por ostentar cierta relevancia política, en el caso de Cádiz se trata de una capital de provincia; por la afluencia de los eventos de protesta, de los cuales en el

periodo 2010-2012¹ se contabilizaron al menos cuarenta eventos; y por último, que dicha ciudad hubiese experimentado el denominado "asalto institucional" producido a raíz de las elecciones municipales de mayo del 2015, en las que accedieron en el gobierno del municipio partidos afines a los intereses y objetivos que reivindicaba el 15M. En el caso de Cádiz, a pesar que el Partido Popular obtuvo el mayor número de votos, este fue incapaz de reunir el suficiente apoyo dejando la oportunidad de gobernar al partido Por Cádiz Si Se Puede (PCSSP) en coalición con Ganar Cádiz en Común (GCEC) con el apoyo del Partido Socialista Obrero Español de Andalucía. Ambos partidos, los cuales configuran la coalición de gobierno actual, surgieron como resultado de un proceso de construcción de nuevos partidos en España a nivel local que englobaban a miembros de partidos de izquierdas (Podemos, Izquierda Unida y Equo) y activistas en la lucha de los derechos sociales. (Herrera, 2016:4-6).

Con el fin de concretar nuestro objetivo y de no caer en una dispersión, nos centraremos en tres ámbitos los cuales se consideran: reivindicaciones clave del movimiento, y a la vez, que el municipio dispone de suficientes herramientas para abordarlos. Tal y como afirma Bonet (2015) debido a la transversalidad del movimiento es necesario ceñir nuestro objeto de estudio, siendo conscientes que al hacerlo obviamos otros aspectos interesantes (Bonet, 2015:105). Los temas que se tratarán a continuación son: el derecho a la vivienda, la democracia participativa y la promoción del empleo.

Con el fin de establecer un esquema metodológico que nos posibilite analizar nuestro estudio de caso, se han tomado en cuenta las siguientes consideraciones. La primera etapa, denominada aparición, ha tenido en cuenta la manera en que el 15M en Cádiz elabora un esquema interpretativo, pretendiendo elaborar un discurso en torno a una problemática con la finalidad que este se visibilice, sea objeto de un debate público y contagie su discurso al resto de la sociedad.

En relación a la segunda fase, se ha tenido en cuenta la disposición de la autoridad para poner en la agenda política los objetivos y reclamos del movimiento. Para realizar el análisis se han tenido en cuenta artículos de prensa de medios de comunicación,

¹ Fuente: "Ciclo de movilización ciudadana, Movimiento de Indignados e impacto político" (Gutiérrez, Herrera y Navarro, 2011). Solo la mitad del dicho periodo se puede incluir como protestas del 15M, no obstante los meses críticas anteriores al nacimiento oficial del movimiento, se empiezan a generar unas redes críticas, que tienen una relevancia fundamental para entender su propio origen.

principalmente locales, y el documento de acuerdo de gobierno. En relación al impacto estructural, se pretende analizar si al acceder al gobierno dos partidos afines a las reivindicaciones del 15M se genera una situación facilitadora, respecto a la legislatura anterior, a favor de las reivindicaciones del movimiento.

En relación a la cuarta y quinta fase, se ha tenido en cuenta: por un lado, la formulación de políticas públicas, analizando la normativa aprobada en el municipio; y por otro su ejecución, en el caso que el gobierno haya implementado políticas a favor de las reivindicaciones del movimiento. Por último se hará referencia a los impactos producidos y si como resultado de dicho proceso, se han generado algún tipo de consecuencia deseada por el 15M en Cádiz.

Tabla 1. Propuesta metodológica

Etapa	Proceso	Tipo de impacto
Aparición	El movimiento hace visible y define el problema	Inaugural
Acceso a la	Disposición de la autoridad a poner las demandes	Procedimental
Agenda	del movimiento social en la agenda política	
Estructural	Transformación de les estructuras políticas,	Sistémico
	generando una mejor capacitad de influencia a	
	favor del movimiento social	
Formulación	Aprobación de la ley	Procedimental
Ejecución	Implementación de acuerdo con les	Procedimental
	reivindicaciones del movimiento	
Impacto	Se logran les consecuencias deseadas por el	Sustantivo
	movimiento social	

Fuente: elaboración propia

Con el fin de medir y evaluar la receptividad obtenida en cada una de las demandas realizadas por el 15M se propone un sistema de evaluación cualitativo, el cual se inspira en el modelo de Schumaker (1983). Dicha propuesta, nos permitirá clasificar y valorar los avances realizados en cada uno de los ámbitos, y poder comparar su receptividad teniendo en cuenta los mismos criterios.

Tabla 2. Propuesta para evaluar el tipo de receptividad

	Tipo de receptividad	
Se produce la aparición – No hay acceso a la	Ninguna	
agenda		
Hay acceso en la agenda - No hay ejecución	Mínima	
Ejecución, con resultados parciales	Parcial	
Ejecución, con los resultados deseados	Total	

Fuente: elaboración propia

El 15M en Cádiz

A raíz de la convocatoria del 15 de mayo del 2011 en la Plaza del Sol de Madrid se generó un efecto replica en la distintas ciudades y pueblos de España. En el caso del 15M Cádiz su nacimiento se produjo unos días después, el lugar escogido fue una de las plazas centrales de la ciudad, el Palillero, donde una cincuentena de personas optaron por acampar de manera permanente, anunciando que permanecerían allí con el objetivo de protestar y que su permanencia se decidiría de forma asamblearia. Con el paso de los días, el movimiento iba mejorando su forma de organizarse y autogestionarse, utilizando los grupos de trabajo como mecanismo descentralizado de trabajo, y a la vez, diariamente se constituya una asamblea general en la cual se debatían y sometían la toma de decisiones rutinarias.

A través de las distintas actas del movimiento se ha podido constatar, que a pesar que el movimiento actuaba con una lógica local atendiendo a las características del municipio en

repetidas ocasiones toma como referencia y apoya distintas actuaciones del movimiento en otras ciudades, así como también, se convocan algunos actos de manera conjunta con otras ciudades. Poco días después de su nacimiento, y con el fin de mejorar su organización, se propuso la idea de organizar asambleas en los distintos barrios de la ciudad con el fin de obtener una estructura descentralizada, pero a la vez conectada a través de una Asamblea Popular. En su seno, aproximadamente al cabo de un mes de los inicios de la acampada en el Palillero, el movimiento decidió finalizar su acampada como consecuencia de la disminución de la asistencia e implicación de los participantes². A partir de la finalización de la misma, el movimiento pretendió actuar con una lógica distinta, fortaleciendo el papel de los grupos de barrio, y a la vez, manteniendo la asamblea general con el fin de coordinar los distintos barrios.

Características propias del movimiento

Una de las reivindicaciones principales de su discurso fue la crítica al sistema electoral y al bipartidismo, el movimiento recomendaba, que en vísperas de los comicios electorales, todo aquel electorado que compartía el hartazgo por la situación política y económica acontecida votara: en blanco, nulo o se decantasen por candidaturas minoritarias. Dichas sugerencias son propias de un movimiento que pretende ejercer una influencia reactiva, tal y como reconoce López Leyva (2012), con estas indicaciones el movimiento pretendía expresar su malestar por el funcionamiento del sistema vigente y "vetar" de alguna manera las elecciones. Para observar si el movimiento fue capaz de ejercer dichas influencias, se ha realizado una comparación de los datos electorales en los comicios municipales, de 2007 y 2011, antes y después de dichas demandas.

Tabla 3. Comparativa elecciones municipales en Cádiz (2007-2011)

Elecciones 2007	Elecciones 2011	
Total censo electoral: 110.510	Total censo electoral: 104.489	
Abstención: 53.490 (48,4%)	Abstención: 45.096 (43,16%)	
Votos válidos: 56.731 (99,49%)	Votos válidos: 58.651 (98,75%)	
Votos nulos: 289 (0,51%)	Votos nulos: 742 (1,25%)	

2Fuente: Apuntes sobre la Asamblea Popular (Plaza del Palillero, Cádiz). 5 de junio de 2011. Disponible: https://cadiz.tomalaplaza.net/page/2/

Votos en blanco: 664 (1,17%) Votos en blanco: 1.214 (2,07%)

Fuente: elaboración propia.

A partir de esta tabla podemos observar una disminución en el porcentaje de abstención, en cambio, el porcentaje de votos nulos casi se triplica, así como también se puede observar un ligero aumento de los votos en blanco. Es difícil atribuir al movimiento este cambio sustancial en el comportamiento electoral, aunque dada la proximidad en el tiempo entre la aparición del movimiento y los comicios del 2011 no parece disparatado atribuir una cierta relación. La presente tabla nos permite considerar que el 15M Cádiz, en cierta manera, fue capaz de efectuar una ligera influencia en los comicios de la ciudad.

Al mismo tiempo que el movimiento pretendía ejercer dichas influencias reactivas, expresando su desencanto y disconformidad con el sistema político vigente, también trataba de ofrecer alternativas y proponer mejoras en aquellas temáticas que consideraba que se estaba produciendo una mala gestión por parte los poderes públicos. Con el objetivo de realizar influencias proactivas, el movimiento trataba de construir un relato y ofrecer propuestas alternativas las cuales se analizaran a continuación.

Análisis en el ciclo de políticas públicas

-Proceso de enmarcamiento y definición del problema

Una de las principales reivindicaciones del movimiento era visibilizar el problema de emergencia habitacional de la ciudad, el cual constituía uno de sus principales problemáticas. Las acciones realizadas en este ámbito se organizaban y coordinaba en el seno del grupo de trabajo de vivienda, el cual en repetidas ocasiones manifestaba que dicho problema no derivaba de la falta de suelos por ciertas características inherentes a la ciudad. Para someter dicha cuestión ante la opinión pública, el movimiento elaboró un documento para evidenciar la mala gestión de las instituciones y entidades financieras, en el mismo se encontraban los datos del censo de fincas vacías y la cantidad de personas que tenían problemas para obtener una vivienda. El movimiento planteaba la necesidad de que la administración pública, pusiera los inmuebles municipales en uso social y estableciese medidas penalizadoras para los propietarios de inmuebles vacíos, así como el incremento del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y que dichos ingresos se destinasen

a fomentar los alquileres sociales. De manera continuada el movimiento invocaba el carácter constitucional del derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna, el cual establece la obligación de la Administración Pública a garantizar dicho derecho.

En este sentido, el movimiento realizó distintas acciones reivindicativas para defender el uso social de los edificios abandonados y de titularidad pública. La Residencia del Tiempo Libre y Valcárcel fueron los espacios ocupados por el 15M en Cádiz. La recuperación del edificio Valcárcel se produjo tras diez años de abandono: miembros del 15M ocuparon el edificio durante siete meses gestando una de las actuaciones emblemáticas del movimiento, que tuvo como desenlace el fin de su ocupación a causa del desalojo forzoso por parte de la autoridad policial. Dichos sucesos tuvieron una gran repercusión en los distintos medios de comunicación y generaron un profundo debate en la sociedad gaditana.³

En relación al problema de la democracia, el 15M en Cádiz con la colaboración de la plataforma Democracia Real Ya Cádiz, reivindicaba la necesidad de elaborar imaginarios alternativos, reinventar la democracia y cambiar la realidad. En concreto hacían referencia al papel de Europa y la oposición total del Pacto del Euro, consideraban que el sistema "estaba enfermo" y caducado, y que este se regía por los grandes poderes económicos y financieros, los cuales privilegiaban sus propios intereses por encima de los derechos de los ciudadanos. El movimiento en distintas ocasiones argumentaba que las reivindicaciones realizadas en contra del sistema político y de las instituciones no eran una cuestión ideológica, sino de consciencia social⁴. Uno de los acontecimientos que tuvo por objetivo visualizar dicho problema fue con la convocatoria de una marcha en la cual participaron 4.000 personas.⁵

La tasa de paro ha sido hasta día de hoy uno de los principales problemas de la ciudad; mientras que en el 2011 la tasa ya ascendía a un 30,17%, en 2013 ascendió hasta un 40,6% el porcentaje de paro, situando a Cádiz como una de las ciudades líderes de España y Europa por su tasa de desempleo. Una de las acciones de protesta que se

³ Fuente: Los 'okupas' de Valcárcel vuelven a abrir las puertas. *Lavozdigital.es*.21 de junio de 2011. Disponible: http://www.lavozdigital.es/cadiz/v/20110621/ciudadanos/antiguo-colegio-abre-puertas-20110621.html

⁴ Fuente: Comunicado Democracia Real YA- Cádiz. Disponible: http://democraciarealyacadiz.blogspot.com.es/

⁵Fuente: "Cádiz se suma a la fiesta de la democracia real". *Diario de Cádiz*. 19 de junio de 2011. Disponible: http://www.diariodecadiz.es/cadiz/Cadiz-suma-fiesta-democracia-real 0 488951314.html

organizó, fue enviar 5.000 miles de currículums a la alcaldesa del municipio como respuesta a su fallido compromiso electoral de crear 5.000 puestos de trabajo⁶. El movimiento atribuía esta situación al "desmantelamiento" de la industria y a la destrucción de la clase trabajadora como consecuencia de una mala gestión de la administración, considerando esta situación como dramática e intolerable.⁷

-Acceso a la agenda

Para realizar dicho análisis se ha considerado tener en cuenta la disposición que tiene la autoridad para llevar a cabo las demandas del movimiento. En este sentido, al tener en cuenta el periodo de tiempo desde los inicios del movimiento hasta la actualidad, debemos considerar que se produce un relevo de las personas que ocupan el cargo de autoridad. El primer período, comprende desde el nacimiento del movimiento hasta el resultado de las elecciones municipales de 2015. En cuanto a la relación del movimiento con la autoridad, la entonces alcaldesa Teófila Martínez, a lo largo de la investigación se ha podido observar: por un lado la crítica del 15M hacia la gestión del que era entonces gobierno del municipio; y por otro lado, que a pesar que en los inicios del movimiento la alcaldesa reconociera la legitimidad del movimiento, sus actuaciones han estado muy lejos de tratar de asumir algunas de sus demandas o establecer algún tipo de complicidad con sus miembros. A modo de ejemplo, Martínez ha sido protagonista en los medios de comunicación por haber tratado de desprestigiar a los miembros del movimiento.⁸

En este sentido, se ha podido observar que en dicho periodo de tiempo y fruto de la ausente relación entre el movimiento y la institución municipal no se establece ningún tipo de relación de colaboración o sintonía, a excepción del partido de Izquierda Unida, generándose una situación desfavorecedora para la consecución de los objetivos propuestos por el 15M.

En vísperas de las elecciones municipales 2015, con la aparición de dos candidaturas PCSSP y GCEC, emerge un nuevo contexto en el que aparecen candidaturas municipales

⁶ Fuente: Apuntes sobre la Asamblea Popular. Jueves 26 de mayo de 2011. Disponible: https://cadiz.tomalaplaza.net/page/4/

⁷ Fuente: Comunicado Asamblea del 15M de San Mateo y Casco Antiguo. 10 de febrero de 2013. Disponible: http://cadiztomalaplazasanmateo.blogspot.com.es/

^{8 &}quot;No hay nada peor que un político alejada, fracasado y tonto como Zapatero y Rubalcaba. elplural. Disponible: https://www.elplural.com/2012/05/20/no-hay-nada-peor-que-un-politico-alejado-de-la-sociedad-fracasado-y-tonto-como-zapatero-y-rubalcaba

con unos programas electorales que expresan una clara sintonía con los objetivos y reivindicaciones que habían sido demandadas en las calles de Cádiz durante los últimos años bajo el paraguas del 15M Cádiz. Fruto de los resultados electorales y con el pacto de gobierno entre las dos nuevas fuerzas políticas, surge un documento en el cual se incluyen cuáles serán las prioridades y objetivos que pretende abordar el nuevo gobierno⁹.

En el ámbito de la vivienda, se pretende entre otras medidas: crear una oficina antidesahucios, elaborar un reglamento que regule el acceso ininterrumpido de suministros básicos para las familias sin recursos, activar un protocolo de actuación urgente para las personas sin hogar, abrir un registro y censo de necesidades en materia de vivienda y elaborar participativamente un Plan Municipal de Vivienda.

En lo que al empleo se refiere, se establecen como prioridades: la elaboración de un Plan de Empleo Municipal, promover medidas de apoyo al pequeño comercio, autónomos y PYMES, proteger el empleo público en el Ayuntamiento, estudiar y promover acciones de modernización del tejido productivo y la industrialización, y constituir una comisión para planificar la atracción de iniciativa e inversiones para el desarrollo de industrias creadoras de empleo en el ámbito de las energías renovables.

En el documento se incluyen varias medidas para promover la participación ciudadana, se establece la necesidad de: modificar el Reglamento de Participación ciudadana Municipal, apoyar y promover el tejido asociativo, elaborar un reglamento de Presupuestos Participativos y descentralizar la gestión municipal.

Es importante tener en cuenta, que a pesar que dicho documento no vincula al gobierno, si podemos afirmar que el mismo constituye una clara disposición de la autoridad para encaminar sus actuaciones políticas en una dirección similar a las reclamaciones y deseos expresados por el movimiento. En este sentido, puede considerarse que se produce un impacto estructural al inaugurar la legislatura 2015-2019, entendiendo que al acceder al gobierno miembros que en su mayoría provenían del activismo y que en mayor o menor grado habían estado vinculados al 15M¹⁰, emerge una situación aparentemente facilitadora para el movimiento que en comparación con la anterior legislatura tan solo

10 Fuente: "Cádiz, el gobierno municipal de los ni-nis". *Lagaceta*. 22 de junio de 2015. Disponible: https://gaceta.es/noticias/cadiz-gobierno-municipal-los-nis-22062015-2150/

⁹ Fuente: Acuerdo de gobierno de la legislatura 2015-2019.

tenía la simpatía de los tres concejales del partido Izquierda Unida. A partir de los hechos relatados podemos constatar que con los resultados de las elecciones municipales se produce un cambio sustancial en el comportamiento electoral que provoca el fin de veinte años de hegemonía del PP y consecuentemente se redibuja el sistema de partidos del municipio a favor del movimiento.

-Aprobación de normativa y ejecución de las políticas pública

En este apartado se pretende hacer referencia a cuáles han sido las políticas, de entre todas las propuestas que defendía la confluencia y que eran afines al movimiento, realmente se han materializado. En concreto se hará referencia a las normativas aprobadas y a la ejecución de las políticas en las materias tratadas. Con el fin de elaborar el apartado, se ha accedido al propio portal del Ayuntamiento de Cádiz y a artículos de prensa local.

En el contenido la Ley Andaluza 1/2010 del Derecho a la Vivienda se establecía que los Ayuntamientos debían aprobar en plazo máximo de dos años sus respectivos planes de vivienda y suelo. A pesar de que dicho periodo de tiempo se ha agotado y de que este plan constituía una de las herramientas fundamentales en la agenda de gobierno para hacer frente a la emergencia habitacional, a día de hoy aún no ha sido posible su aprobación. Actualmente el Ayuntamiento está en proceso de la elaboración del mismo, con la predisposición de que el Plan se realice con la colaboración de distintos colectivos y agentes sociales. Con el mismo fin de sufragar el problema el Ayuntamiento puso en marcha el Plan Municipal del Alguiler Social.

El Consistorio gestiona la política municipal de vivienda a través de la empresa municipal PROCASA. SA (Promoción y Gestión de Viviendas de Cádiz).

A raíz del acuerdo con la Junta de Gobierno Local, en octubre de 2015, se aprueba el Protocolo Municipal de actuación de prevención y atención a las personas afectadas y se crea la Oficina Municipal de Defensa de la Vivienda. El Protocolo pretende ayudar y asesorar a las personas afectadas a través de las diferentes delegaciones u organismos pertinentes. Por otro lado el Ayuntamiento conjuntamente con el Decanato de los Jueces ha firmado el "Protocolo de Colaboración Municipal-Judicial en materia de desahucios" con el fin de favorecer el intercambio de información de los procesos judiciales.

En relación a las medidas ejecutadas e implementadas para la mejora de la democracia en el ámbito local, y a pesar de la clara voluntad del gobierno el cual entendía y proponía que la mejor manera de hacer frente a la problemática era establecer canales de participación, y que estos fuesen reales y eficientes. A la práctica se han podido observar dificultades por parte del gobierno de construir una mayoría suficientes para aprobar una nueva normativa la cual constituiría la herramienta principal para establecer nuevos mecanismos de participación en el municipio. La imposibilidad de aprobar un nuevo reglamento de participación ciudadana es una de las tareas pendientes del actual gobierno el cual, a día de hoy, se rige por el Reglamento del 1994. En el proceso de tratar de abordar un nuevo reglamento se han generado distintas tensiones entre las diferentes fuerzas políticas y asociaciones vecinales.

Pocos avances se pueden observar en relación a las medidas para hacer frente a la tasa de paro, que a día de hoy continúa siendo uno de los principales problemas de la ciudad. En este ámbito, desafortunadamente tan solo podemos destacar dos convocatorias de empleos vacantes, enmarcadas en Plan de inclusión social, para peones para un periodo de tres meses. En este sentido Ayuntamiento ha tratado de mitigar la situación con otras medidas como: talleres de formación, fomentando el cooperativismo e incluso facilitando microcréditos con unas determinadas condiciones.

-Impactos producidos

En el ámbito de vivienda, se ha podido percibido un cierto avance para la mejora de la situación de la ciudad.

Según los datos publicados por Procasa, y según su informe, nos permite realizar un pronóstico poco optimista. Por un lado, la cifra de solicitantes de viviendas en 2017 ascendía a 7.000, de los cuales más de la mitad ganaban menos de 537 euros al mes, y por otro lado la cifra de desahucios anuales asciende a 210¹¹. Con el objetivo de revertir la situación distintas entidades han colaborado con el Ayuntamiento. Uno de estos casos ha dado lugar a la elaboración y publicación de un informe de infravivienda por parte de la

¹¹ Fuente: "El enorme problema de la vivienda en Cádiz". *Lavozdelsur.es*. 6 de octubre de 2017. Disponible: https://www.lavozdelsur.es/el-enorme-problema-de-la-vivienda-en-cadiz

Federación de vecinos de 5 de abril. Según los datos ofrecidos por el propio ayuntamiento el protocolo ha permitido atender 283 casos en el último año, de los cuales 119 han sido resueltos de una manera satisfactoria. En el mismo documento se extraen tres cifras relevantes: 7.000 (12%) de los habitantes de la ciudad de Cádiz son demandantes de vivienda protegida, en contraposición con la existencia de 5.000 (9%) de las viviendas de la ciudad que están deshabitadas, y el promedio de edad del parque residencial de la ciudad es superior a 50 años.

En relación al empleo, la última tasa de paro registrada en Febrero de 2018 asciende a 29%, y a pesar del ligero incremento respecto al año anterior lo cierto es que podemos percibir una tendencia hacia la baja, y considerablemente mejor respecto al 33% del año 2015. A pesar de esta sutil mejoría en cuanto a la tendencia porcentual de los últimos años, a día de hoy el empleo continúa constituyendo uno de los principales problemas de la ciudad, siendo necesario abordar dicha temática con medidas que van más allá de actuaciones concretas que tienen efectos durante un periodo corto de tiempo.

En cuanto a la promoción de la participación ciudadana, el Ayuntamiento ha sido incapaz de materializar los programas electorales de los partidos que forman el equipo de gobierno, y que se consideraba la herramienta principal que para fomentar participación ciudadana de manera transversal. Dicha incapacidad se deriva de la imposibilidad de tejer acuerdos con las otras fuerzas políticas para la aprobación de un reglamento. En este sentido no podemos observar impactos producidos en la materia.

-Análisis de los resultados

Con el objetivo de valorar el tipo de receptividad obtenida en cada una de las dimensiones, se procederá a aplicar la Tabla 2 a los datos obtenidos en la investigación, la utilidad de proceder en el desarrollo del presente apartado nos permitirá sintetizar de manera visual los avances realizados en cada una de las materias, atendiendo a los mismos criterios y, a la vez, obtener una perspectiva un poco más global. Como ya se ha podido observar anteriormente y según la propuesta planteada en el trabajo el tipo de receptividad que podía producir el 15M en Cádiz son: ninguna, mínima, parcial o total.

¹² Fuente: "Los vecinos aportan su propio informe de infravivienda". *La voz de Cádiz*. 5 de marzo de 2017. Disponible:http://www.lavozdigital.es/cadiz/lvdi-vecinos-aportan-propio-informe-sobre-infravivienda-201703051035_noticia.html

Con el símbolo (+) se han marcado aquellas etapas en las cuales se ha percibido que se han realizado acciones dirigidas a producir algún tipo de cambio; en cambio, en aquellas etapas de la metodología en las que se ha considerado que no se ha producido cambio alguno, o que estos han sido muy poco trascendentales a efectos prácticos, se ha considerado que el movimiento no ha tenido incidencia en esa etapa, se ha señalado dicha casilla con el símbolo (-).

Tabla 4. Receptividad 15M en Cádiz

	Derecho a la vivienda	Participación ciudadana	Promoción del empleo
Hay una reivindicación	+	+	+
Hay acceso	+	+	+
Ejecución con resultados parciales	+	-	-
Ejecución con consecuencias deseadas	-	-	-
RECEPTIVIDAD	PARCIAL	POCA	POCA

Fuente: elaboración propia.

En el contenido de la tabla, podemos observar que los avances producidos en los distintos ámbitos han sido notablemente desiguales. En concreto, los avances más positivos en relación a las otras materias han sido en el ámbito de vivienda, sin embargo las consecuencias deseadas por el movimiento quedan muy lejos de la realidad. Por otro lado, la promoción del empleo y la participación ciudadana continúan siendo asignaturas pendientes que merecen ser prioritarias en la agenda de gobierno.

Aunque en diferentes grados, podemos observar que según nuestro análisis, en los tres ámbitos las dificultades aparecen en la fase de aprobación de normativa y ejecución de las políticas.

Es relevante incidir que los resultados obtenidos a lo largo de la investigación son provisionales, y que estos pueden evolucionar a lo largo del mandato. En nuestro estudio, el gobierno del municipio fue ocupado por el mismo partido político durante aproximadamente veinte años, lo cual generó que de una manera u otra las estructuras y el funcionamiento del Ayuntamiento se adecuaran a la dinámica de dicho Gobierno. En este sentido, adaptar la institución a un nuevo gobierno se trata de un proceso que requiere de cierto tiempo, siendo indispensable para el nuevo gobierno un periodo de adaptabilidad y conocimiento de la propia institución.

Conclusiones

A modo de conclusión, podemos considerar que la metodología presentada ha sido útil para lograr el objetivo propuesto, la cual que nos ha permitido conocer los distintos impactos producidos por el 15M en Cádiz en el ámbito de las políticas públicas, así como realizar una comparación de los resultados obtenidos en cada uno de los temas tratados.

A raíz de la investigación y al tratar de buscar explicaciones, aunque de una manera muy general, podemos considerar que en casi todos los ámbitos estudiados la dificultad de producir impactos se ha generado en el momento de materializar los proyectos, deseos y expectativas que el gobierno presentaba en su documento. Al tratar de conocer los factores explicativos, podemos sospechar que, entre otras razones, han influido en la gobernabilidad: la necesidad de pactar con otras fuerzas políticas, así como la inestable relación con la oposición y la sociedad organizada; la limitación de competencias derivadas del régimen competencial que reduce las posibilidades de abastecer el consistorio de herramientas óptimas para hacer frente a determinados problemas; y, la considerable deuda presupuestaria a la cual se encuentra sujeta el municipio.

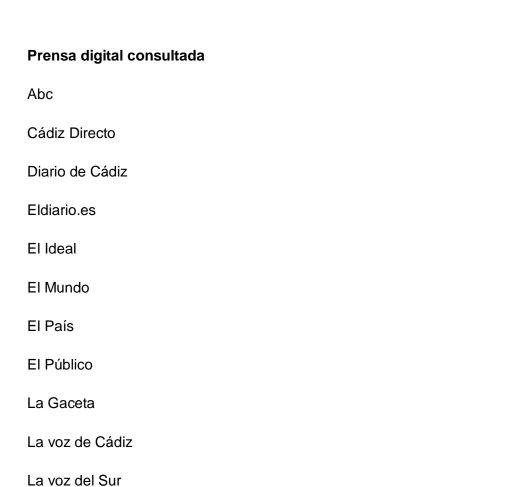
A raíz del trabajo, son muchas las futuras líneas de investigación que suscitan el interés del autor y sobre las cuales sería interesante indagar. Debido a la complejidad del contexto estudiado, sería interesante profundizar en el papel de las dinámicas internas del propio movimiento y si en cierta manera este factor ha podido tener algún efecto en

cuanto a sus impactos. En segundo lugar, y teniendo en cuenta que los datos obtenidos son provisionales, podría ser relevante examinar al final del mandato la evolución de los impactos, así como tratar de investigar otros ámbitos que no hemos tenido la oportunidad de estudiar. Por otra parte, con el objetivo de profundizar en la metodología, quizá sería útil aplicar la misma en otras ciudades con experiencias similares a la de Cádiz, con el fin de averiguar si esta se adecua a otros estudios de caso y proceder a su modificación en el caso que así lo requiera. Igualmente sería interesante utilizar el modelo metodológico para analizar los impactos políticos de otros movimientos sociales con características parecidas a las aquí tratadas.

Bibliografía

- Ajangiz, R. (2003). Las consecuencias de los movimientos sociales: democracia participativa. Disponible: https://www.scribd.com/document/219306626/Las-Consecuencias-de-Los-Movimientos-Sociales-Pg-56
- Ayuntamiento de Cádiz. Disponible: http://institucional.cadiz.es/portada_2017
- Bonet., J. (2015). Movimiento del 15-M: La fuerza politizadora del anonimato. *Acme*, 14(1), 104–123.
- Calle, Á. (2007). El estudio del impacto de los movimientos sociales. Una perspectiva global. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *120*(1999), 133–153.
- Calvo., K., Gómez, T., Mena, L., Jiménez, M. (2011). Especial 15-M. Zoom Político. Disponible: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/fce407d9 d462447bc40fa9727ee43e40.pdf
- Casquette, J. (1998). Política, cultura y movimientos sociales.
- Diani, M., Della Porta, D. (2012). Los movimentos sociales. Complutense
- Domingo, E., Juan, S., Universit, T., & Fakult, D. P. (2013). Estructuras E Impactos Sociopolíticos Del.
- Fernández, J. (2013). Jornada de incidencias: los movimientos sociales y sus impactos. *Universitat Pompeu Fabra*. Disponible: https://www.upf.edu/documents/3500770/3517420/fernandez.pdf/50ca7a65-a23b-4117-ac11-ae58e554e97f
- Fernández, J. (2014). El estudio del impacto de los movimientos sociales: el caso del movimiento estudiantil anti-Bolonia. *Oximora*. Disponible: http://revistes.ub.edu/index.php/oximora/article/view/10128
- Godàs., X. (2007). Política del disenso: sociología de los movimientos sociales. Icaria.
- Gutiérrez, D., Herrera, R., Navarro., C.(2011). Ciclio de movilizacion ciudadana, Movimiento de Indignados e impacto político. Centro de Sociologia y Políticas Locales Universidad Pablo Olavide. Disponible: http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1200.pdf

- Ibarra, P., Martí, S., Gomà, R. (2002). Creadores de democracia radical. (Primera). Barcelona.
- Leyva López., M. A. (2012). Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas. *Región Y Sociedad*, *55*, 159–197. Disponible: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252012000300005
- Toma los barrios Cádiz | Asambleas Populares 15M Cádiz. Disponible: https://cadiztomalosbarrios.wordpress.com/
- Programa electoral Por Cádiz sí se puede. (2015). Disponible: https://porcadiz-sisepuede.info/programa-electoral/



Voz Pueblo