

**Empoderamiento y transformación
de las relaciones de poder.
Un análisis crítico de los procesos institucionales
de participación ciudadana.**

TESIS DOCTORAL

Autor:
Ernesto Morales Morales

Directores:
Ismael Blanco Fillola
Ernesto Ganuza Fernández
Óscar Rebollo Izquierdo

Programa de Doctorado:
Políticas Públicas y Transformación Social
Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP)
Universitat Autònoma de Barcelona

Barcelona, 2016

Contenido

Resumen.....	4
Agradecimientos	6
1. Presentación. Trayectoria personal y contexto de la investigación.....	11
La preguntas de investigación.....	17
Exposición del problema.....	19
Sobre el concepto de poder	21
Del poder al empoderamiento	25
El empoderamiento en las políticas públicas locales	35
Relaciones de poder, democracia y eclosión de los mecanismos de participación ciudadana.....	39
Acción comunitaria y Presupuestos Participativos ¿Por qué estos estudios de caso?.....	46
La acción comunitaria.....	49
Los Presupuestos Participativos.....	54
Publicaciones del compendio.....	58
Artículos referentes a los procesos de participación ciudadana promovidos desde las instituciones.....	59
Artículo 1	60
Ganuza, E., Nez, H. & Morales, E. (2014). The struggle for a voice: tensions between associations and citizens in participatory budgeting. <i>International Journal of Urban and Regional Research</i> , 38(6), 2274-2291	62
Artículo 2	80
Morales, E. (2016). Porto Alegre, 20 años de presupuesto participativo. Un análisis crítico sobre el empoderamiento. (artículo pendiente de publicación)	82
Artículos referentes a la acción comunitaria con apoyo institucional	118

Artículo 3	119
Morales E., Rebollo Ó. (2014). Potencialidades y límites de la acción comunitaria como estrategia empoderadora en el contexto actual de crisis. <i>Revista de Treball Social</i> , 203: 9-22	121
Artículo 4	135
Morales, E. (2016). Los Planes de Desarrollo Comunitario como política pública para la transformación social. Las experiencias de Barcelona (1997-2015). Pedagogía y Trabajo Social (artículo aceptado pendiente de publicación).....	136
Recapitulando	159
Del análisis a las conclusiones.....	161
El <i>poder sobre</i> en el presupuesto participativo de Porto Alegre: condicionantes y transformaciones	162
El <i>poder sobre</i> en los Planes de Desarrollo Comunitario de Barcelona, condicionantes y transformaciones.....	172
El <i>poder para</i> en el OP de Porto Alegre y en los PDC de Barcelona, condicionantes y transformaciones.....	177
El empoderamiento en los Presupuestos Participativos de Porto Alegre, condicionantes y transformaciones.....	184
El empoderamiento en los Planes de Desarrollo Comunitario de Barcelona, condicionantes y transformaciones.....	192
Conclusiones finales.....	198
Referencias bibliográficas.....	206

Índice de tablas

Tabla 1. Modelos de presupuestos participativos en España	56
Tabla 2. Comparativa de los elementos clave en el despliegue del OP de Porto Alegre post periodos históricos.....	168
Tabla 3. Despliegue de los PDC en Barcelona (año 2009). Participantes y proyectos	179
Tabla 4. Ámbitos temáticos trabajados por los PDC de Barcelona (año 2010).....	181

Índice de figuras

Figura 1. Las tres dimensiones de la Acción Comunitaria.....	51
--	----

RESUMEN

La presente es una **tesis doctoral por compendio de publicaciones** que tiene como objetivo conocer si los procesos institucionales de participación ciudadana — aquellos que la Administración promueve— pueden contribuir al empoderamiento de la ciudadanía y a la transformación de las relaciones de poder. Para ello, a través de cuatro artículos, se muestran los resultados de una investigación fundamentada en los estudios de caso de dos experiencias consolidadas y de largo recorrido, los Presupuestos Participativos de Porto Alegre en Brasil y los Planes de Desarrollo Comunitario de Barcelona en España.

El problema de investigación parte de la paradoja de si quién sustenta el poder estará dispuesto a generar un empoderamiento que le supondría ser cuestionado o perder poder. Para abordar este tema se hace una aproximación pluridisciplinar y compleja, incorporando visiones y conceptos de la ciencia política, la sociología, la psicología comunitaria, el trabajo social o la pedagogía.

Para la construcción del marco de análisis se nos presentan cuatro conceptos clave: poder, empoderamiento, participación ciudadana y democracia.

El poder se nos presenta desde varias de sus aproximaciones aunque, para restringirlo al ámbito local y posibilitar su análisis, se simplifica en dos acepciones. Por una parte el *poder sobre* (el que permite definir e incidir sobre las políticas), y por otra parte el *poder para* (el que permite desarrollar acciones o ejecutar políticas).

El empoderamiento se nos presenta como un proceso y como un estado, es decir, como el paso de no tener poder a tener poder, el cual determina potencial de acción y de incidencia sobre las políticas.

Y, finalmente, la participación ciudadana, que se nos muestra como un mecanismo de mejora de la democracia, la cual ha tenido una evolución en diferentes etapas u oleadas participativas que se han concretado en la eclosión de diversos mecanismos participativos; dos de estos mecanismos son: los presupuestos participativos y la acción comunitaria institucional —los dos estudios de caso de esta tesis— a los que también nos aproximamos en términos generales.

El uso de la metodología de estudio de caso ha combinado la aplicación de métodos de investigación etnográficos con análisis documental. Con ello se ha construido una aproximación compleja al objeto de estudio, tanto en su escala micro, muy centrada en las relaciones de poder entre los actores de las experiencias, como en su escala macro, aportando la perspectiva de la evolución de las políticas.

Esta tesis, a partir de los casos analizados, concluye que la participación ciudadana contribuye a la transformación de las relaciones de poder y al empoderamiento ciudadano, aunque con claros condicionantes y límites.

Como condicionantes, la participación ciudadana transforma las relaciones de poder si es concebida en un sistema de poder de suma cero, donde para que la ciudadanía adquiera poder deben perderlo los representantes. La transformación a su vez necesita de la creación de un nuevo entramado institucional que funcione de forma eficaz. En relación a la adhesión de las clases más vulnerables a los mecanismos participativos, se apuntan a las estrategias de proximidad, cotidianidad y fácil acceso a las comunidades como una de las claves del éxito. El análisis de los estudios de caso también nos dice que su puesta en marcha se hace tras un balance de su coste de oportunidad, es decir, es fortalecida o debilitada por el poder ejecutivo según las oportunidades o dificultades que genere para llevar a cabo el programa de gobierno.

El empoderamiento y la transformación de las relaciones de poder están en continua evolución, la acción institucional necesita de mecanismos de evaluación y seguimiento para evitar procesos de autoselección de participantes o de concentración de poder. Las metodologías de trabajo también se apuntan como claves para la redistribución del poder y el empoderamiento.

Por último, para fortalecer la dimensión transformadora y empoderadora de la participación ciudadana se recomienda: su diseño como procesos educativos en el largo plazo, la generación de “ecosistemas facilitadores del empoderamiento”, la incorporación de estrategias de concienciación y la incorporación de mecanismos de autoevaluación en base a las transformaciones y al empoderamiento al que se aspira.

PALABRAS CLAVE: participación ciudadana, empoderamiento, acción comunitaria, presupuestos participativos, poder, política pública, Porto Alegre, Barcelona.

AGRADECIMIENTOS

Son muchas las personas a las que tengo que agradecer la ayuda, el apoyo y la colaboración en la realización y finalización de este trabajo. Unas, por sus comentarios, reflexiones o conversaciones; otras, por favorecer las condiciones que me posibilitaron realizar el trabajo de campo en Porto Alegre y en Barcelona; muchas otras, por facilitarme contactos y presentarme a personas que me permitieron conocer a otras personas; otras más, por abrirme sus casas y compartir conmigo la cotidianidad de sus vidas; algunas otras, por ilusionarme y animarme de forma permanente para realizar este trabajo; y unas pocas más, las más importantes, por haber estado siempre ahí, cerca y al lado.

Pensando primero en la gente de “**el lado de allí**”, Porto Alegre, algunos de los cuales considero que son mi familia brasileña. *Muchas gracias:*

A Olga García Falceto y Ovidio Waldemar, quienes nos abrieron las puertas de su casa cuando llegamos a Porto Alegre y nos dieron todo su apoyo para poder comenzar una estancia y una vida autónoma en aquella ciudad —*gracias por abrirnos la puerta de vuestra casa, de vuestra ciudad y de vuestras vidas*. A Reme Falceto Abadia, por las innumerables conversaciones y preguntas, por ayudarme a aprender del pasado para imaginar un justo futuro posible —*me habría encantado que hubieras podido leer este texto y haber conversado sobre él, muchas de las cosas que me explicaste me han inspirado a escribir*.

A Frank Volcán, el “tío Frank”, que nos conectó con el cooperativismo y la autogestión en Porto Alegre, además de con el Samba y el “fogo pronto” —*gracias también por hacernos sentir parte de esa gran familia de amigos del Mundo*.

A Sergio Baierle, a la ONG CIDADE y a todo su equipo, Marcia, Vera, Dani, Delma, con quien compartí transporte y reflexiones en tantas ocasiones de camino a las asambleas del OP, y en el “acervo” de su sede en el barrio de Bom Fim.

A Michael y Silvia, por compartir parte del trayecto y la ilusión en la construcción del film *Beyond Elections*, y por continuar compartiendo la cotidianidad de la vida, aunque hoy sea a miles de kilómetros de distancia.

A los amigos del CAMP, a todo su equipo, por introducirme el virus de la educación popular, hoy un antídoto para mí y, muy especialmente, darte las *gracias a ti*,

Anselmo, por acercarme a la humanidad y la humildad de los Sin Tierra y de los pescadores das ilhas, y también gracias especialmente a Mauricio, por compartir con nosotros tu ilusión y tu vida cotidiana, dentro y fuera de los asentamientos indígenas.

A los técnicos y políticos de la ciudad de Porto Alegre, de uno u otro periodo, los cuales me brindaron su tiempo y me concedieron encuentros y entrevistas.

A los Delegados y Consejeros del OP, quienes no solo me acercaron a sus luchas y a sus comunidades, sino que además, muchos de ellos, me abrieron sus vidas.

A todos los investigadores del OP con los que coincidí en Porto Alegre, especialmente aquellos con los que pude compartir y reflexionar de forma más continuada, Simon, Stefano y Ricardo.

A las y los profesionales y amigos del *Posto de Saude de Vila Jardim*, por permitirme experimentar y poner en práctica metodologías participativas en los encuentros comunitarios del centro.

A los activistas de la Red Vidadania del Loteamiento Dunas, Floris, Betinho y todos los demás, *gracias por haberme invitado, acogido e integrado en el Foro Social de las Periferias.*

A vosotras:

A las mujeres de Coopearte del barrio de Bom Jesús —*nunca olvidaré vuestra ilusión, alegría y entrega por vuestra comunidad, gracias por compartir vuestro sueño conmigo.*

A las mujeres del OP, los más importantes motores de la vida y la transformación democrática, mujeres que, sin ninguna afán de protagonismo, además de sacar adelante a sus hijos y a sus familias, comienzan una tercera jornada en las asambleas del OP para mejorar sus comunidades —*especialmente muchas gracias a vosotras, Andrea y Jane, por haber compartido vuestros testimonios de vida.*

A las siempre presentes amigas de la comunidad de *Castelinho* y do *Camino do meio*, también a ti Yuca, muy especialmente a Dionisia y a las mujeres de la casa de la sopa, *gracias por demostrarnos que desde la generosidad todo es posible.*

Pensado ahora en la gente de “**el lado de aquí**”, Barcelona-Catalunya, alguna de la cual se remonta a mis inicios en el trabajo comunitario. Quiero dar las gracias:

A Atanasi Céspedes, por las muchísimas horas compartidas en el continuo debate sobre la organización y el desarrollo comunitario, desde Alella hasta Torre Baró, *gracias por haber compartido tantas ilusiones y tanta pasión en el trabajo de aquellos años.*

A los etcéteras, los primeros y las primeras, y los y las que fueron llegando (Carme, Eli, Loli, Juana, Moi, Rubén, Sandra, Vico, Ale, Isaac, Laura, Guille, Iraia, Noe ...) —*mucho de lo que sé, si es que sé algo, lo he aprendido junto a vosotr@s, muchas gracias por haber estado y estar ahí.*

A las vecinas y vecinos de Torre Baró, con las que fui tan feliz y con las que a la vez aprendí tanto —*mis tres años en el barrio me marcaron para siempre.*

A los trabajadores y las trabajadoras comunitarias con las que compartí tantas ilusiones y trabajo en los primeros años de Planes Comunitarios en los barrios de vivienda social —*y entre ellas os incluyo Sandra, Maite y Vanesa*—; y a los que vinieron después y decidieron seguir luchando para mejorarlo, *gracias Kristian por vuestra constancia y valor.*

A todas las personas y profesionales de las experiencias comunitarias de la ciudad de Barcelona con las que he podido colaborar desde el IGOP —*sois muchas desde el año 2009, muchas gracias a todas.*

A Rosa Rubio, por permitirme formar parte del equipo *Radars-ciutat* durante todo un año, *muchas gracias, gran parte de la mirada que aporta esta tesis tiene que ver con ese “otro lado de la barrera”.*

A todos los y las profesionales de primera línea de los servicios sociales de la ciudad de Barcelona, que siempre han estado abiertos a la reflexión compartida.

A los que han compartido conmigo discusiones y reflexiones intensas, casi siempre cerca de los fogones, las brasas o la mesa, *Tati, Fer, Álvaro, Mario, Maria, Puntaka, Jornet, Paco..., y también a los “Sopem”, a quienes os incluyo en esta categoría.*

A quienes me han ayudado a cerrar finalmente este documento con sus correcciones y aportaciones, a Ariadna, Toni y César por esa ayuda exprés de última hora. A Montse Pallarés por sus comentarios e impecable corrección del castellano.

A mi familia, padres y hermanos. A mis padres, Paco y Asunción, por haberme inculcado los valores de la justicia y la igualdad social, *por no olvidar nunca quiénes sois, ni de dónde venís, por hacer que nosotros nunca lo olvidemos*. A mis hermanos, por las historias compartidas y las discusiones infinitas, ya fuese aquí, en Bonaire o en Cuba. *Gracias a los cuatro por hacerme tener presente que hay que mirar adelante pero sin dejarse a nadie atrás*.

A mi otra família, la de la parte de Júlia, toda ella familia mía. Gracias por haberme hecho sentir acogido desde el primer día. Claudina, Josep Maria, “tietes i tiets”, muchas gracias además por los ánimos y ese empujón final que me ha permitido hacer compatible tesis y familia.

A los compañer@s de l’Escola de l’IGOP, “a los que están” (Nico, Ángela, Bernat, Yuni, Rocío, Andrea, Magalí, Marta...), y a los que ahora no están pero que también son.

A tod@s l@s compañer@s del IGOP, *sois muchas las personas que me habéis ayudado, inspirado y dado alas aquí, muchas gracias a tod@s*. Gracias especialmente a las dos primeras personas que me abrieron las puertas y me presentaron a tod@s l@s demás, Óscar Rebollo y Joan Subirats.

A mis directores de tesis:

A Ismael Blanco, por aportarme siempre luz, ilusión y criterio, *gracias Isma por aceptar ser mi director y gracias por tu amistad*.

A mi tocayo, Ernesto Ganuza, *gracias por la conversación de aquel día de verano frente al Gasômetro de Porto Alegre, a partir de ahí empezó todo, gracias también por tu amistad*.

A Óscar Rebollo, quien sin duda me ha aportado mucho más que un proceso de elaboración de tesis. Ser quién soy, profesional y personalmente, tiene mucho que ver con la suerte de haberme cruzado en su camino —*gracias Óscar, por haber confiado tanto en mí, por ayudarme cuando las cosas se ponían difíciles, antes*

incluso de mi llegada al IGOP, por darme tranquilidad y seguridad en cada nuevo paso, por enseñarme a poner en valor aquello que carga mi “mochila”, gracias también por tu amistad y por la acogida que siempre he tenido de María José, Joan y Victor.

Y por último dar las gracias a las personas más importantes, a las que han sido las imprescindibles y han sufrido todo este proceso:

A Júlia, por haber compartido la aventura de Porto Alegre, y la de la vida, gracias Júlia por la comprensión, la energía y el amor que lo han hecho posible.

A Nora, mi hija mayor, una bebé cuando empecé esta tesis y una niña de 6 años ahora, Nora, mi vida, esto es una tesis, ya se ha acabado, y a partir de ahora podré irme de vacaciones con vosotras, muchas gracias por todos tus ánimos y cariño.

A Èlia, la que es ahora la bebé de la casa, con poco más de un año, Èlia, petita, espero recuperar tot el temps que no hem pogut estar junts aquest darrer any, ho passarem molt bé, ja ho veuràs.

1. Presentación. Trayectoria personal y contexto de la investigación

“No hay preguntas sin trayectoria, ni trayectoria sin preguntas”

*“Caminante, son tus huellas
el camino y nada más;
caminante, no hay camino,
se hace camino al andar.”*

Antonio Machado

Las reflexiones vertidas en este trabajo nunca partieron de la idea inicial de escribir una tesis doctoral, sino de la voluntad de encontrar respuestas a preguntas que iban surgiendo en el camino de mi práctica profesional.

Desde el año 1996, momento en que comencé a trabajar en el ámbito comunitario y de la participación ciudadana, nunca he trabajado solo; las ideas que aquí recojo son fruto de la interacción y la vivencia compartidas con muchísimas personas. En estas páginas, hago el intento de trasladarlas al papel, sintiendo que no me pertenecen a mí sino que más bien forman parte de un espacio de construcción común.

En esta tesis he reunido cuatro artículos, cuyo contenido refleja una parte de mi recorrido vital y mi experiencia personal en el campo de la acción comunitaria y la participación ciudadana.

De aquí en adelante, en esta introducción, formulo una breve explicación sobre algunos de los hitos que me han hecho plantearme las cuestiones reunidas en esta tesis.

La primera vez que oí hablar de una experiencia de trabajo comunitario fue en el año 1996. Lo recuerdo perfectamente: lo relataba Diosdado Rebollo, vecino de Trinitat Nova, en el marco de una asamblea de la Federación de Asociaciones de Vecinos de Vivienda Social de Catalunya (FAVIBC). Dos años después comencé a trabajar en los primeros Planes de Dinamización Comunitaria de aquella Federación.

Aquel fue mi primer reto profesional en el ámbito comunitario e implicó acompañar la creación de mesas de trabajo de vivienda social en los barrios. En ellas debían participar las entidades y decidir qué hacer con los recursos económicos que llegarían.¹

El proceso de trabajo nos hizo aprender que se podía hacer mucho mejor, por ejemplo, discutiendo el proyecto de barrio sin poner de entrada dinero sobre la mesa. La pugna por el poder y la apropiación de aquellos recursos era evidente en muchos barrios.

Aquel periodo también estuvo marcado por mi paso por el posgrado de “Participación y desarrollo sostenible” de la UAB —donde conocí a Óscar Rebollo, uno de mis tres directores de tesis—. Pude conocer nuevas formas de organizar y entender la acción comunitaria, experiencias en las que los servicios públicos del territorio compartían centralidad con los vecinos y donde se aplicaban metodologías participativas para la

¹Para saber más sobre aquel periodo y planteamiento metodológico consultar: Comas y Morales (2004), así como Castilleja, Comas y Morales (2005).

construcción de una visión y proyecto compartidos. Fue un gran salto en mi trayectoria profesional, por lo que aprendí, y por la red de profesionales del ámbito con los que entré en contacto, muchos de ellos mis amigos hoy en día.

En el año 2002 necesitaba saber y conocer más, y esto me hizo visitar por primera vez Argentina, Brasil y Uruguay durante casi dos meses.

Allí tuve un primer contacto con una realidad totalmente diferente a la de los barrios donde había vivido o trabajado en Cataluña. Mis parámetros de lo que era pobreza, la necesidad o la desigualdad quedaron radicalmente desbordados. Y en ese contexto — muy duro en algunos casos— comenzaron a aparecer nuevas respuestas a ese escenario de injusticia social. Experiencias como las que conocí en Rosario (Argentina) y Montevideo (Uruguay) me enseñaron que hay cosas que sólo pueden suceder desde la autoorganización y la autonomía fuera de las instituciones: solidaridad y apoyo mutuo, ollas comunales, trueque y relaciones de intercambio, más allá de las dinámicas económicas; concienciación política y alfabetización a partir del trabajo con los más vulnerables a pie de calle, y cooperación para generar estrategias colectivas de subsistencia.

Cada nueva experiencia con la que entraba en contacto me suponía un nuevo impacto y un nuevo descubrimiento. Salí de Argentina —la Argentina del lema “que se vayan todos”— pensando que el único camino posible y viable para la transformación era la autoorganización popular y la autonomía más allá de las instituciones. Sin embargo, con mi llegada a Porto Alegre, Brasil, mi perspectiva cambió radicalmente. Lo que vi a partir de algunas experiencias nacidas bajo el cobijo de los presupuestos participativos fue que iniciativas generadas bajo el amparo de las instituciones también podían atacar frontalmente las desigualdades y generar conciencia y control sobre la institución. Eran muchas las experiencias vividas por sus participantes como transformadoras y empoderadoras; centros de jóvenes, radios comunitarias, viviendas para familias recolectoras de cartón construidas con la participación de la comunidad, centros de salud, escuelas de educación primaria, y muchísimas otras.²

En el año 2004, mi vida profesional dio un giro. Desde hacía un par de años se estaba fraguando un conflicto insalvable en la FAVIBC. Aquel objetivo de empoderar a los jóvenes, generar capacidad de organización, promover democracia interna o

²También es cierto que años después, con mi traslado a Porto Alegre entre 2007 y 2009, acabé conociendo la otra cara de la moneda, la cual explico en el tercero de mis artículos; esto es, el desaprendizaje de la organización popular y la generación del conflicto en la reivindicación.

transparencia en la gestión empezaba a generar dudas. La organización había crecido mucho y quienes estaban en los barrios, en los problemas del día a día, empezaban a hacer preguntas sobre cómo se gestionaban los recursos o se tomaban determinadas decisiones. La falta de transparencia en la gestión de la organización era cada vez mayor, la situación para la junta directiva y la gerencia era más que incómoda y se necesitaba atajar las sospechas sobre la mala gestión; así se hizo, yo y más de veinte trabajadores comunitarios acabaríamos siendo despedidos³. Los aprendizajes de aquella etapa se pueden resumir de este modo: primero, la toma de conciencia es empoderamiento; segundo, el empoderamiento, si es de verdad, genera conflicto ante la injusticia; y tercero, ni la población en general, ni los trabajadores comunitarios, en particular, tenemos herramientas para sostener y organizar el conflicto —todavía tenemos mucho que aprender.

Se abría una nueva etapa y aquel momento era una oportunidad para poner en práctica aquello en lo que creía y había estado predicando durante años: autoorganización y colectividad, también en el trabajo. Y fue en ese momento que, con otros compañeros fundamos la cooperativa ETCS (Estrategias para la Transformación Comunitaria Sostenible), conocida también, por el juego de sus siglas, como “los etcéteras”⁴. Mi trayectoria personal y profesional no se puede comprender sin mi paso por ese proyecto colectivo.

Fue desde ETCS que pude acompañar varias experiencias de presupuestos participativos, o de participación en el presupuesto, como nos gustaba decir, (en lugares como Viladecavalls, Terrassa y Parets del Vallès, entre otros). Y fue a partir de este trabajo que acabé conociendo a Ernesto Ganuza, otro de los responsables de que haya escrito mi tesis, otro de mis tres directores.

En el año 2007, mi interés por el OP⁵ de Porto Alegre me haría marcharme a esta ciudad brasileña hasta el año 2009. La etapa de Porto Alegre fue importante para mí, porque además del OP, entré en contacto de forma intensa con la educación popular, otra

³En 2014, 10 años después del despido de todos los trabajadores comunitarios que la FAVIBC tenía en los Barrios, catorce profesionales que trabajaban en los barrios volvieron a ser despedidos en bloque, aparentemente por motivos similares.

⁴El nombre también fue un tipo de homenaje a todas aquellas personas que con su compromiso han contribuido a los grandes cambios sociales, los cuales, como nos decía un gran amigo, nunca aparecen en los libros de historia.

⁵Orçamento Participativo (Presupuesto Participativo), abreviatura comúnmente utilizada en Brasil.

manera de comprender la organización y la acción comunitaria, donde la toma de conciencia jugaba un papel central en la politización de las clases populares.

En el año 2009 regresé a Barcelona para incorporarme al IGOP (Instituto de Gobierno y Políticas Públicas) y trabajar junto con el investigador Óscar Rebollo haciendo acompañamiento, formación e investigación en acción comunitaria. Todo ello suponía una nueva perspectiva para mí, la docente e investigadora en el ámbito universitario, y con la suerte de poder tener unos compañeros de camino de los que podía aprender mucho. Y fue aquí donde retomé contacto con Ismael Blanco —a quién había conocido a inicios de los 2000 cuando él elaboraba su tesis sobre Trinitat Nova—, el tercer director de esta tesis doctoral.

En el año 2011 decidí iniciar la empresa de escribir mi tesis a partir de artículos que pudiesen derivar de mi trayectoria profesional. Entre tanto, han ido pasando muchas cosas.

Con Ismael Blanco⁶, en el año 2013, por primera vez de forma sistemática y en territorio catalán, puse en práctica aquel principio de la educación popular: “si me lo explicas lo olvido, si lo veo lo recuerdo, si lo hago lo aprendo”, y nos aventuramos en impulsar una investigación-acción participativa con los alumnos de sexto curso de la escuela Mestre Morera de Ciutat Meridiana.⁷ Seguramente, esta es una de las experiencias que más me ha marcado en los últimos años, descubrir cómo la toma de conciencia sobre el poder, la injusticia y las desigualdades, se manifiesta incluso en los niños simplemente ayudándolos a observar su cotidianidad. Siempre tendré que agradecer al IGOP la plena libertad otorgada para experimentar cosas nuevas, sin ello este y muchos otros proyectos no habrían sido posibles.

Por último, la reflexión sobre el poder y el empoderamiento vuelve a aparecer más allá de mi trayectoria profesional. Creo importante remarcar que existen tres hitos (para mí históricos) que me motivan a encontrar respuestas a las preguntas que planteo en la tesis: el 15 M, la PAH y la eclosión de las candidaturas municipalistas a partir de la primavera del 2014.

⁶ Y al apoyo de un equipo formado en aquella edición por Bernat Quintana, Laia, Janina, Graciela entre otros.

⁷ Actualmente ya se han desarrollado tres ediciones. La idea partió de la presentación a los alumnos de la escuela de una investigación sobre los impactos de la crisis. Tras el interés mostrado por estos empezamos una IAP (Investigación Acción Participativa) que tenía como objetivo conocer cómo la gente se estaba organizando en el barrio para dar respuestas a la crisis. Para más información, ver: <https://barrisicrisi.wordpress.com/2013/12/10/barris-i-crisi-al-ceip-mestre-morera-ciutat-meridiana/>.

El año 2013, alguien a quién invité a una clase en el Máster de Acción Comunitaria que coordino en el IGOP explicó a los alumnos: “el 15 M lo vi yo desde el sofá de mi casa”.

Esa persona era un “afectado por la hipoteca” y activista de la PAH, a quien había visto unas semanas antes dinamizando una asamblea en Terrassa con más de 200 personas. Él era un trabajador del sector de la construcción, sin trayectoria ni formación política, que había tenido una vivencia colectiva tan intensa y significativa que le había hecho pasar de afectado a activista, para después, en el 2014, ayudar a organizar una candidatura municipalista que pretendía tomar el poder local en su ciudad.

En esa trayectoria personal se sintetiza el interés por encontrar las respuestas a las preguntas de mi tesis: ¿cuáles son los porqués que hacen esto posible?, ¿qué condiciona que esto pueda ocurrir? Aunque en mi caso, incorporo un elemento: ¿cuál puede ser el papel de las instituciones en todo esto?, ¿pueden la participación ciudadana y la acción comunitaria contribuir a ello? En los siguientes capítulos se exponen las respuestas a estas preguntas de investigación.

Las preguntas de investigación

La presente tesis doctoral es una **tesis por compendio de publicaciones** que tiene como objetivo conocer si los procesos institucionales de participación ciudadana — aquellos que la Administración promueve— pueden contribuir al empoderamiento de la ciudadanía y a la transformación de las relaciones de poder.

Esta investigación intenta dar respuesta a una pregunta central y a unas subpreguntas.

Pregunta central

- ¿Las experiencias de participación ciudadana contribuyen a la transformación de las relaciones de poder y al empoderamiento ciudadano?

Subpreguntas

- ¿A qué niveles?, ¿con qué límites?, ¿cuáles son sus factores explicativos?
- ¿Se podrían apuntar condiciones o cambios en el planteamiento de las experiencias que lo posibilitasen o potenciasen? En caso afirmativo, ¿cuáles?

En el sentido expuesto, la pretensión es indagar en el papel de las instituciones públicas en la transformación de las relaciones de poder a través de los procesos de participación ciudadana. Para ello serán realizados dos estudios de caso:

1) el de los presupuestos participativos de Porto Alegre, una de las experiencias de participación más conocidas en el mundo, así como el modelo más conocido y de mayor referencia de presupuestos participativos⁸ (experiencia analizada en dos de los artículos que se incorporan en esta tesis).

2) el de los Planes de Desarrollo Comunitario (PDC) de la ciudad de Barcelona, que son acciones comunitarias con apoyo institucional bajo un modelo de gestión ciudadana, aunque con un marco operativo de trabajo que los relaciona con los servicios públicos del territorio, los cuales se encuentran bajo la dirección y el encargo de la Administración pública. Esta experiencia es analizada en uno de los artículos del compendio.

8 Abers, 2000; Fedozzi, 1999; Baierle, 1992; Gret/Sintomer, 2003;; Nebot, 2004; Sánchez, 2002.

Hipótesis

- Los procesos de participación institucionales presentan importantes límites en cuanto a su capacidad de empoderar a la ciudadanía y transformar las relaciones de poder existentes en una comunidad. Estos límites están relacionados con la paradoja subyacente en la promoción institucional de un poder ciudadano que resta poder a la propia institución.
- Sin embargo, las formas de despliegue institucional, la relación previa entre actores y el ideario en cuanto a la concepción del poder por parte de la Administración (quién sustenta el poder), condicionarán los impactos y transformaciones derivados de los procesos participativos.

Resultados esperados

- Construir un marco analítico para las experiencias de participación ciudadana que permita indagar sobre los procesos de empoderamiento y las transformaciones de las relaciones de poder.
- Observar, desde dicho marco analítico si, en el caso de las experiencias analizadas, se ha dado empoderamiento y se han transformado las relaciones de poder, identificando qué factores han podido ser determinantes.

Por último, hay que apuntar que el cuerpo central de la tesis incorpora los estudios de caso a través de cuatro artículos, aunque las reflexiones que contiene esta tesis se ven inevitablemente influenciadas y enriquecidas por mi trayectoria personal y profesional tal y como se ha apuntado en el apartado anterior de esta introducción.

Exposición del problema

El problema de si es posible generar empoderamiento y transformar las relaciones de poder a través de procesos institucionales de participación ciudadana se inserta en un debate abierto en el que se entrecruzan ópticas y disciplinas diversas, siendo de interés para los profesionales de la acción comunitaria y la participación ciudadana, investigadores de la ciencia política, los gobiernos que plantean la transformación de las instituciones, o los propios movimientos sociales que aspiran a un nuevo modelo de relación entre la ciudadanía y el poder público.

El interés de dicho problema radica en la paradoja que se presenta a continuación:

- Si la participación ciudadana es promovida por la Administración, es entonces la Administración la que empodera a la ciudadanía. Estamos hablando de un proceso de arriba hacia abajo (*top-down*), y no de una conquista de abajo hacia arriba (*bottom-up*). La institución ejerce el poder para otorgar poder pero, en el camino, neutraliza el poder de lucha y de conquista de la ciudadanía e impone sus canales y mecanismos de gestión del conflicto.
- El hecho de que se trate de un proceso de arriba hacia abajo puede estar imponiendo límites tácitos a la transformación de las relaciones de poder y al empoderamiento, en base a los intereses de quién lo promueve (la institución). Es decir, resulta difícil imaginar que la Administración esté dispuesta a promover procesos que la hagan perdedora del poder real que sustenta. Clemente Navarro (1999), por ejemplo, se muestra muy escéptico con respecto a esta posibilidad.
- Por último, resulta improbable que se produzca una transformación real de las relaciones de poder en una comunidad mientras exista un sujeto que las promueva desde una posición de poder. Desde esta perspectiva, la transformación de las relaciones de poder sólo puede producirse a partir de procesos que partan de cero o, dicho de otra forma, desde procesos que partan de la negación de todas las relaciones de poder preestablecidas. Si fuera esto cierto, y posible, sólo a los procesos constituyentes o revolucionarios se les podría atribuir un nuevo sistema de relaciones de poder.

Abordar este problema necesita de una aproximación pluridisciplinar y compleja, así como apuntalar algunos conceptos, tales como poder, empoderamiento, relaciones de poder, democracia y participación ciudadana.

En nuestras sociedades democráticas el poder viene regulado por marcos normativos formales que garantizan una serie de derechos individuales y colectivos. Estos marcos, en la tradición de los Estados de derecho liberales, otorgan el monopolio del ejercicio de la fuerza al Estado para su cumplimiento (Weber, 1964: 43-44). A su vez, el poder responde a otros elementos y dimensiones, más allá de la norma formal, existiendo muchos factores invisibles que implican relación de poder y que determinan el comportamiento de los individuos y los grupos en estas relaciones. Estos otros factores afectan a la forma de interpretar el mundo, a los hábitos y regularidades sociales que pasan por ser normales, cuando son formas que imponen un modo de hacer. Foucault lo llamó *governmentality* (Foucault, 2004: 111-112).

Este hecho, de entrada, nos hace pensar que las dimensiones o la magnitud de las posibles transformaciones en el poder y el empoderamiento se verán determinadas por condicionantes de partida que afectan a los actores que se analizan (psicológicos, ambientales, materiales o culturales), los cuales son en sí mismos indicativos de relaciones de poder. A la vez, estas relaciones y posiciones de cada actor podrán ser móviles o rígidas en base a factores aprendidos o aprehendidos (habilidades, competencias, etc.) en el marco de las relaciones entre ellos.

En las próximas páginas, haremos una aproximación a algunos de estos conceptos que consideramos clave para poder acotar las preguntas de investigación planteadas en esta tesis.

Sobre el concepto de poder

El poder es definido de muchas formas y desde muchas aproximaciones, de aquí nuestra necesidad de acotarlo para disponer de elementos concretos de análisis.

En estas páginas, intentaremos aproximarnos a él de una forma clara y sencilla. En primer lugar, lo haremos desde una perspectiva genérica, a partir de autores que se consideran de referencia en este campo de discusión. En segundo lugar, lo haremos de forma más concreta, aproximándonos a él desde la realidad de nuestros barrios y nuestras ciudades.

Al final de este texto habremos alcanzado nuestro objetivo si disponemos de algunos elementos que nos permitan analizar las relaciones de poder en la vida política de nuestras ciudades, es decir, en la toma de decisiones políticas y en el desarrollo de acciones que tienen que dar respuesta a necesidades y problemas de las mismas.

La definición de poder según la Real Academia de la Lengua Española nos remite a “la capacidad, facultad o potencia de hacer algo”. Esta acepción podría ser asumida por muy diversas disciplinas (trabajo social, psicología comunitaria, pedagogía, ciencia política, sociología...); aunque podríamos encontrar diferencias al concretar: ¿a qué nos referimos con ese “hacer algo” sobre el que tenemos capacidad o potencia?, ¿cuáles son sus determinantes?, y ¿cuál es la trama de interdependencias entre estos determinantes y ese algo que hay que hacer?

Desde esta aproximación, la idea de poder es compleja y nos puede remitir a diferentes tipos de poder:

- Un *poder sobre* los demás, que puede venir determinado por la influencia o control sobre los otros, o sobre mecanismos que condicionan la acción de los otros, como podrían ser las políticas.
- Un *poder para*, el cual nos remite directamente a la acción directa, y por lo tanto no plantea el poder como un ente a tomar sino que su existencia viene definida por su ejercicio. (Holoway, 2002).
- Y por último, un *poder con*, un poder que se activa junto con los demás, ya sea para la acción o para ejercerlo sobre otros.

El sociólogo Max Weber, en su obra *Economía y Sociedad* (1964: 43), define el poder como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación

social, aun contra la resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”.

Weber apunta que el poder no solamente puede ser ejercido por la fuerza, sino que también puede estar fundado en el consentimiento, a lo que llama *dominación*. La dominación podrá tener una base en las costumbres, en el carisma de quién ejerce el poder o en la legitimidad que atribuimos al sistema que regula el ejercicio del poder. El poder por lo tanto lo encontraremos presente en toda relación social. (Weber, 1964: 172)

Para el pensador marxista Antonio Gramsci (1891-1937) el ejercicio del poder tampoco debe asociarse necesariamente con el ejercicio de la fuerza, sino que las clases dominantes (él hace referencia a la burguesía) ejercen el poder mediante la imposición de su visión, valores y creencias (lo que denomina superestructura), las cuales se convierten en referencia universal para la sociedad, posibilitándoles así perpetuar su posición de dominación legítimamente ante el conjunto de la sociedad. A esta imposición sobre la ideología (superestructura), la cual sustenta el control de unas clases sociales sobre otras, la llama *hegemonía cultural*. Dicha hegemonía se transmite, entre otras vías, a través de las instituciones educativas y los medios de comunicación.

Años después, Paulo Freire (1921-1997), reconocido pedagogo próximo a la teología de la liberación, en sus obras *La educación como práctica de la libertad* (1969) y *Pedagogía del oprimido* (1970), también parte de que la sumisión y la legitimación de la dominación han sido integradas en los valores y la conciencia de las clases dominadas: “son raros los campesinos que al ser promovidos a capataces, no se transformen en opresores, más rudos con sus antiguos compañeros que el propio patrón” (Freire, 1970). Para combatirlo, planteará la necesidad de una pedagogía crítica que acabe con el hecho de que el dominado, que tiene interiorizadas dichas relaciones de tal forma que le parecen legítimas y naturales, pueda tomar conciencia de lo que está ocurriendo, reflexionar, y actuar al respecto. Otros autores como Touraine (2005) proponen que la toma de conciencia como un sujeto colectivo es el factor que permite generar contraposición organizada a los poderes establecidos para plantear el cambio.

Desde la psicología social, French y Raven (1959), centrando su atención en las organizaciones y la empresa, construyen una teoría de las relaciones de poder que también nos puede ser de utilidad en el ámbito local, si hacemos un paralelismo y

miramos el ámbito local desde la perspectiva de la relación entre Administración y ciudadanía, y desde la perspectiva de la relación entre la propia ciudadanía puesta en relación con la Administración. Para ellos, el poder tendría cinco dimensiones: el poder legítimo (derivado de una autoridad formal); el poder de referencia (como capacidad de influir); el poder experto (más limitado a habilidades o conocimiento de un ámbito concreto); el poder de recompensa (que haría referencia a la capacidad de otorgar beneficios por el hecho de dejarse influenciar, dejar hacer, o hacer lo que se le determine); y el poder de coerción (el inverso al anterior, siendo también generador de resistencias y resentimiento).

Michel Foucault, también en la segunda mitad del siglo XX y desde una aproximación psicológica, pondrá en relación el poder del ámbito gubernamental o de las instituciones con una trama compleja de poderes generadora de interdependencias y resistencias presentes en la esfera social. Para Foucault, “el poder no es una institución, no es una estructura o una fuerza de la que dispondrían algunos: es el nombre que se le da a una situación estratégica compleja en una sociedad dada” (Foucault, 2002: 113).

Para Foucault, por lo tanto, no existe un único poder, sino una trama de poderes, con manifestaciones casi invisibles o sutiles, lo que él denominará el *subpoder*. El poder, para este autor, no es algo que se pueda adquirir, sino que se ejerce. Está en todas partes, viene de todas partes. Nada escapa a su control, no hay espacios sin poder. Según sus proposiciones, una verdadera revolución necesitará de la transformación no sólo del poder político, sino también de la transformación de esos subpoderes casi microscópicos o capilares, como él define, que se dan en todas las relaciones inherentes a la vida (Foucault, 1980). El poder se construye, necesita de esa trama de poderes para funcionar y lo encontramos en toda la sociedad. Poder y saber, a su vez, están estrechamente relacionados (Foucault, 2002).

Por otra parte, también desde la psicología, encontramos otros conceptos que se remiten a las relaciones de poder, como podría ser el de *desesperanza o indefensión aprendida* (Seligman, 1975), el cual hace referencia a la resignación ante el poder. De forma muy similar a las argumentaciones de Freire, pero partiendo de la experimentación con animales, al trasladar el concepto de Seligman al ámbito social o a las políticas, nos aporta la idea de incapacidad de acción o incapacidad de lucha por parte de las clases más desfavorecidas, aun sabiendo que pueden existir condiciones y vías para mejorar su situación.

Desde una perspectiva sociológica y politológica Lukes (1985), partiendo del análisis de estudios de caso en el ámbito local, apunta que el poder implica un conflicto de intereses (explícito, latente o potencial). Para este autor, el ejercicio del poder se traduce en la toma de decisiones y en la acción, pero a su vez, el no tomar decisiones y la inacción también suponen una forma de ejercicio del poder. Para Lukes, la inacción desde el poder también puede modificar creencias, percepción de problemas o de problemas potenciales, incluso hasta puede hacer actuar a los actores que no sustentan el poder en contra de sus propios intereses. Mecanismos como el control de la agenda o de las prioridades determinarán la emergencia, o incluso la percepción de existencia de problemas en función de los intereses de quién sustenta el poder. Lukes nos muestra así cómo se da el *poder sobre* y muestra cómo se da en una relación dialéctica entre estructura y *agencia*.

Desde análisis más recientes, situados en el terreno electoral, Lakoff (2007) nos aproxima al poder generado a partir de la mediatización de la política en nuestra sociedad de la información. A partir de su estudio de los éxitos electorales del Partido Republicano en Estados Unidos, Lakoff nos muestra cómo el éxito electoral que ha posibilitado que los republicanos estén en el poder se fundamenta en la estrategia de “empotrar” (*embed*) mensajes en marcos mentales (*frames*) que implican valores y sentimientos de los cuales somos totalmente inconscientes, encontrándose ocultos en nuestro “inconsciente cognitivo”, y que son determinantes de lo que llamamos nuestro sentido común, predisponiéndonos a la aversión o simpatía por determinadas ideas sin una explicación racional. Una forma de ejercicio del poder, a partir de este análisis, es conseguir que nuestro adversario hable en términos de nuestros marcos cognitivos, ya que es allí donde nuestro discurso es coherente y se pone en relación con hechos que asumimos como verdaderos, dificultando así su cuestionamiento. Ganar esta batalla comunicativa es tener poder y, en la arena política, puede suponer ganar unas elecciones.

Desde la perspectiva de Lakoff podemos llegar a la conclusión de que determinados conceptos que nos remitían al cuestionamiento del *statu quo*, a la acción colectiva, incluso al conflicto para posibilitar el cambio, han sido neutralizados al ser incrustados en otros marcos mentales. Este podría ser el caso del propio término *empoderamiento*, el cual ha sido incrustado en *frames* que lo ponen en relación con la superación personal o la responsabilidad individual, alejándolo de valores como la justicia social o la organización colectiva.

Del poder al empoderamiento

El tránsito y el proceso del “no tener” al “tener” poder es lo que entenderemos en este trabajo como **empoderamiento**, siendo, de forma simultánea, un proceso y un estado (alcanzado o a ser alcanzado).

El concepto de empoderamiento, al ser una traducción del término *empowerment* del inglés, nos puede generar algunas dificultades en su uso y análisis.

Es a partir de la década de los 90 cuando empieza a existir gran producción de bibliografía anglosajona que hace referencia al *empowerment*, por parte de diferentes disciplinas y en ámbitos no solamente académicos, sino también profesionales y políticos.

El *empowerment* contempla dos dimensiones, la de la posesión de poder, y la del proceso o aprendizaje para acceder a este. Esto puede generar algunos equívocos si intentamos hacer traducciones literales del término. Por ejemplo, en español no existe palabra que recoja estos dos significados. *Apoderamiento* es a veces utilizado como sinónimo, pero es una traducción totalmente errónea de *empowerment*, ya que no recoge ese proceso para llegar al poder, sino que plantea una otorgación desde fuera, en el sentido de “dar poder o poderes” a alguien.

Por otra parte, existen claras resistencias a usar el neologismo *empoderamiento* en territorio latinoamericano. La explicación se encuentra en que previamente a este concepto, al menos en el ámbito de la psicología comunitaria en que fue acuñado por Rappaport en 1981, ya se venía haciendo uso del término *fortalecimiento o potenciación* desde los años 70 (Montero, 2003). También es cierto que, cada vez es más frecuente en países latinoamericanos la utilización del término directamente en inglés. En ambos casos, sea el término inglés o sus equivalentes en español, la definición contempla la creación de ese poder por sus propios protagonistas (individuos, grupos y comunidades), y no lo plantea como algo otorgado desde fuera.

Si nos remitimos al francés, a partir de los años 2000 fue inventado un término similar, el de *empouvoirisation* (empoderización), empleado en el marco de los presupuestos participativos de la región Poitou-Charentes. A su vez, fueron acuñados otros términos como el de *capacitation* (capacitación), aunque en este no queda recogida la dimensión del poder; o los términos de *pouvoir d’agir* (poder de actuar) o *pouvoir d’action* (poder de acción), donde en estos casos el proceso para

alcanzar este resultado y su dimensión colectiva no quedan recogidos (Bacqué y Biewener, 2016).

Montero (2003), desde la psicología comunitaria, también realiza una revisión bibliográfica del término que nos muestra su clara relación con la política, con la acción colectiva, con la toma de conciencia y con la participación ciudadana. En su análisis, esta autora identifica bibliografía académica que lo pone en relación con *producir redistribución de poder* (Escovar, 1980; Montero 1988); *sentido de eficacia política* (Zimmerman y Rapaport 1988); *politización* (Gómez, 1997); *participación democrática* (Rapaport, 1987); *generación de conciencia o concientización* (Freire, 1969, 1970; Montero 1988); *conocimiento y conciencia crítica* (Fawcett, 1994; Zimmerman, 1992), entre otros.

Entrando ahora en la aplicación práctica del término, encontramos la investigación realizada por Bacqué y Biewener (2016). Estas autoras, francesa y estadounidense respectivamente, identifican distintos ámbitos en los que se ha hecho uso del término: el de la intervención social y comunitaria desde los años 70; el de la cooperación al desarrollo orientada hacia las mujeres, de orientación feminista; y el de las políticas urbanas y económicas. Dicha identificación, desde el ámbito catalán y español, no solamente podemos asumirla, sino que podemos constatar su presencia en los últimos años en las políticas y proyectos de servicios sociales, en las políticas de promoción económica para emprendedores, en sectores que plantean alternativas económicas más justas (como la agroecología o la economía solidaria), en el ámbito de la salud pública⁹, en el discurso de los movimientos sociales (sobre todo partir de mayo del 2011), en los partidos de la llamada nueva política, así como en el discurso de muchas administraciones que promueven la participación ciudadana.

Bacqué y Biewener (2016) proponen también una clasificación de empoderamiento en la que encontramos tres modelos tipo, los cuales plantean diferentes niveles de cuestionamiento del *statu quo*.

1) Un **modelo radical**, que tiene como objetivo la transformación social y se basa en el cuestionamiento del sistema capitalista. Esta noción del empoderamiento abarcaría un espectro que iría desde Paulo Freire al movimiento comunitario más próximo al Community Organizing (Alinsky, 2012), pasando por autoras del

⁹La propia OMS (1998) hace el uso del término de “empowerment for health” —empoderamiento para la salud— como un proceso mediante el cual las personas adquieren un mayor control sobre las decisiones y acciones que afectan su salud.

movimiento feminista contra la violencia de género en los Estados Unidos, tales como Susan Schechter (1982). Este modelo parte de la existencia de grupos desfavorecidos o estigmatizados que se pretende que sean reconocidos, tengan capacidad de autodeterminación y ganen acceso a los derechos sociales y políticos a partir de la redistribución de recursos. Como explican las autoras, esta aproximación cobra sentido en una cadena de *equivalencias* (Laclau, 1996) que une las nociones de “justicia, redistribución, cambio social, concienciación y poder, poder ejercido por los *de abajo*”. (Bacqué y Biewener, 2016: 20-21).

2) Un **modelo liberal o socioliberal** (desde la concepción anglosajona¹⁰) que “articula la defensa de las libertades individuales con una atención a la cohesión social y a la vida de las comunidades¹¹”. No cuestiona las desigualdades, aunque puede tomar en cuenta las condiciones socioeconómicas y políticas del ejercicio del poder. “En su cadena de equivalencia, encontraríamos las nociones de igualdad, oportunidades, lucha contra la pobreza, buena gobernanza, autonomización y capacidad de elección.” (Bacqué y Biewener, 2016: 21).

3) Un **modelo neoliberal** donde la economía de mercado se presenta como solución a todos los problemas, implicando la desaparición del Estado. Su objetivo es que los individuos sean capaces de tomar las mejores decisiones, desde una perspectiva racional, para gestionar con éxito su vida, facilitándoles así estar integrados en el mundo del trabajo y el consumo. No cuestiona la desigualdad social o la pobreza, simplemente plantea gestionarla.

Más allá de los modelos planteados, también podemos hacer una aproximación al empoderamiento desde otras disciplinas y autores.

Rappaport (1984), uno de los padres de estas teorías del empoderamiento desde la psicología comunitaria, definirá el empoderamiento como “un proceso por el cual las personas, organizaciones y comunidades adquieren el dominio de sus vidas, a partir del desarrollo de los recursos individuales, grupales y comunitarios que generan nuevos entornos, mejorando la calidad de vida y el bienestar.” Para Rappaport, el empoderamiento contempla la transformación social, ya que el

¹⁰Reconoce un modelo de economía mixta con la intervención del estado para promover derechos cívicos y disminuir las desigualdades sociales y económicas.

¹¹Comunidad (Community) es un término utilizado para denominar la organización existente entre los individuos y el Estado.

sufrimiento que padecen los individuos por las diferentes opresiones que sufren sólo puede ser modificado combatiendo las desigualdades. Conciencia y acción (Montero, 2009) son dos elementos indisociables desde estas teorías, ya que el motor para la acción es la toma de conciencia como sujetos de que estamos inmersos en un medio desigual y/o injusto.

Desde estas aproximaciones de la psicología, el empoderamiento representa un método o práctica terapéutica, pero también un objetivo a alcanzar. Puede ser más fácil definirlo por su carencia (sentimiento de impotencia, desánimo, bloqueo ante las situaciones, incapacidad de articular respuestas), que por su presencia, ya que adquirirá diversas formas dependiendo del contexto, de las personas y de los grupos. En el sentido citado, el paso de una a otra posición, del no tener *poder* al tenerlo, nos muestra que el empoderamiento se ha dado como proceso y se ha adquirido como estado final.

El empoderamiento desde la teoría de la psicología comunitaria se da en tres dimensiones interrelacionadas: una dimensión individual, una dimensión grupal y organizativa, y una dimensión comunitaria (Schulz, Zimmerman y Checkomway 1994; Zimmerman, 2000).

El empoderamiento en su escala **individual, también llamado empoderamiento psicológico**, supondrá la mejora de la creencia del individuo en sus propias competencias y capacidades: a medida que estas mejoren, se incrementa la voluntad de desarrollar acciones que le permitan al sujeto mejorar su situación. El éxito en el hacer es un elemento motivador para continuar desarrollando acciones que mejoren su bienestar. De esta forma, el sujeto toma conciencia de que él, con su acción, puede incidir de forma directa sobre su realidad. A su vez, el empoderamiento individual contempla la comprensión del entorno sociopolítico, es decir, la adquisición de capacidades para comprender cuál es la posición del sujeto en el mapa de las relaciones de poder existentes, posibilitando la capacidad y visión crítica, así como la toma de conciencia que tal vez a través de la cooperación puede mejorar su situación. Este paso de la visión individual a la colectiva, y el mismo proceso del *hacer* colectivamente, es lo que llamamos empoderamiento grupal y/o organizacional.

En la escala **grupal** del empoderamiento, Zimmerman y Rappaport (citados en Musito y Huelga, 2004) plantean una doble mirada: una “hacia fuera” del grupo, que tiene que ver con la capacidad del grupo de incidir en el medio y alcanzar sus

objetivos; y otra “hacia adentro”, que tiene que ver con la capacidad del grupo de hacer crecer a sus miembros, es decir, de promover y desarrollar el empoderamiento individual de los mismos. Es aquí, en esta doble mirada, donde aparece una tensión interna en las organizaciones: la tensión entre la eficacia de la organización en alcanzar sus objetivos, y la sostenibilidad de la propia organización a través de la renovación de liderazgos y el incremento de capacidades de sus miembros, lo que supondría, por ejemplo, que en la asignación de tareas se asuma el riesgo que de que alguien que no ha hecho nunca algo lo haga por primera vez, cabiendo la posibilidad de que fracase, pero posibilitando que fortalezca sus capacidades. Sin experimentación no hay aprendizaje, y sin error tampoco, y esto puede ser vivido como un decremento de la eficacia en el corto plazo, pero como una necesidad estratégica para el medio y largo plazo. Los tipos de liderazgos condicionarán el peso de la balanza hacia uno u otro planteamiento, estando en el equilibrio la clave del éxito para la eficacia y la sostenibilidad futura de la organización.

Por último, encontramos el empoderamiento **comunitario**, un sistema más complejo de las capacidades y relaciones entre grupos que, bajo una identidad compartida, o una conciencia de bienes comunes compartidos, gestionan el poder colectivamente (Musitu y Buelga, 2004). En este estadio casi utópico de distribución del poder, nos encontramos con que este circula entre los distintos miembros de la comunidad — individuos y colectivos o grupos— y estos son capaces de tomar decisiones de manera consciente, de cooperar y trabajar conjuntamente, así como de influir e incidir en las cuestiones que les afectan colectivamente. En este marco, se da un fortalecimiento de individuos y grupos; la diversidad y heterogeneidad de sus miembros (individuales y colectivos) es respetada y reconocida; se da una regeneración de liderazgos; los conflictos que pueden surgir entre grupos e individuos son gestionados de forma colectiva; y, además, se es consciente de la posición de la comunidad en las relaciones de poder respecto al medio o las instituciones externas que la condicionan.

El empoderamiento comunitario es necesariamente empoderamiento sociopolítico, y derivará en la acción de la comunidad hacia tres posibles estrategias que han de posibilitarle la mejora de sus condiciones y la toma del control de sus vidas: la incidencia, la resistencia y la disidencia (Subirats, 2005). Estas estrategias (una, dos, o las tres) podrán combinarse de distintas maneras según los contextos sociales y políticos y los objetivos perseguidos por las comunidades. La comunidad se hará resistente desarrollando acciones con el objetivo de no perder derechos adquiridos o posiciones sociales. La incidencia se buscará a través de formas de acción política

que tengan como objetivo la modificación de las posiciones de la institución hacia posiciones más ventajosas para la comunidad, incluso planteándose la toma del poder para transformarla desde dentro. Finalmente, la disidencia responderá más a una lógica del *poder para*, el poder hacer al margen de las instituciones, planteando generar iniciativas alternativas y autónomas respecto al sistema dominante.

Tomemos ahora la perspectiva desde el trabajo social. Desde esta disciplina profesional, han sido varias las autoras que han incorporado el término *empowerment* en su conceptualización. Lorraine Gutiérrez (1990), trabajadora social, de origen latino, afincada en Estados Unidos centra su visión del empoderamiento en la relación entre individuo y grupo. Individuo y grupo son interdependientes en cuanto al empoderamiento: que los individuos se empoderen refuerza al grupo y el empoderamiento del grupo empodera a sus miembros individualmente. Para esta autora, el empoderamiento favorece procesos de transformación social, ya que plantea como objetivo establecer la equidad en el reparto de recursos. Por otra parte, introduce la intencionalidad de influencia positiva sobre las comunidades y la necesidad de medir, desde el trabajo social, los efectos del empoderamiento en la conciencia crítica, así como la necesidad de un posicionamiento y apoyo institucional para la implementación de programas de empoderamiento.

“Si un programa de empoderamiento cobra fuerza en el trabajo social, necesitamos desarrollar formas en las que la práctica organizacional puede respaldar estos programas. Además, debemos desarrollar métodos que sean más que ideas que existen solamente en nuestro discurso profesional, pero que son, como Hartman (1993) sugiere, ideales que pueden ser implementados en situaciones reales, para superar barreras que impiden el empoderamiento”. (Gutiérrez, GlenMaye y DeLois, 1995: 255)

Bárbara Solomon, también en los Estados Unidos, escribió el libro dirigido a estudiantes *Black Empowerment: Social Work in Oppressed Communities* (1976). La autora, trabajadora social afroamericana, apunta aquí los límites de la profesión con la comunidad negra, haciendo explícita la marginalización de la pobreza, la estigmatización, el racismo y el hecho de que estos grupos no tienen poder.

Haciendo ahora un viaje hacia nuestro territorio, también se ha de reconocer que desde hace algunos años el término ha sido incorporado en algunas definiciones de la profesión. Fernández y López (2008), por ejemplo, definen el empoderamiento como un procesos orientado a “organizar comunidades específicas para abordar

problemas y defender intereses colectivos, en definitiva, para construir *empowerment* comunitario”.

Autores anteriores, también de nuestro territorio, como Josep Maria Rueda, en los años 70 y 80, hacían uso de la palabra autogestión como un término con significación muy similar al de empoderamiento en sus versiones más radicales: “para nosotros autogestión es el proceso con el que denominamos nuestra propia transformación o, dicho de otra manera, es el aprendizaje que estamos realizando colectivamente para pasar de una organización jerárquica, autoritaria, a una institución que se va creando a partir de las necesidades y respuestas que vamos dando todos los que estamos implicados en ella, pero siempre sin olvidar que vamos hacia la construcción de aquellas instituciones que la clase social obrera requiere al objeto de potenciar su lucha en este devenir histórico” (Rueda, 1977: 33).

Tal y como se apunta en las aproximaciones realizadas desde la psicología comunitaria y el trabajo social, la toma de conciencia es un motor del empoderamiento, y así se ve también en la *pedagogía de la liberación* y en el *community organizing*.

Paulo Freire (1921-1997) y Saül Alinsky (1909-1972) son considerados dos autores centrales desde las posturas radicales del empoderamiento. Ambos presentan, aunque de distinta forma, la necesidad de la toma de conciencia para la adquisición de poder.

Freire plantea y desarrolla en su obra *Pedagogía del oprimido* (1970) el concepto de concientización¹², de toma de conciencia del individuo para hacer y promover el cambio, planteando acción y reflexión como entidades indisociables. Para Freire, dicho proceso es liberador y colectivo: “nadie libera a nadie, ni nadie se libera solo, los hombres se liberan en comunión” (Freire, 1970: 35); a su vez, el proceso educativo que lleva a esa concienciación es un proceso político, además de organizativo, ya que la conciencia sólo puede ser adquirida en relación a los otros. Freire se remite al poder entendiéndolo como contraposición a otros poderes, para la reivindicación de derechos y para la generación de acción que posibilite la satisfacción de necesidades colectivas. Los mecanismos para la liberación, para la toma de conciencia, son la educación desde el diálogo, y/o la problematización para

¹² Cabe destacar que los términos *concienciación* y *concientización* son sinónimos, teniendo el segundo mayor uso en territorio latinoamericano. En este texto son utilizados intentado preservar el uso original del autor.

la toma de conciencia.

Desde la visión de Freire, la reflexión sobre la acción posibilita la toma de conciencia, y esta es generadora de nueva acción, de nueva práctica. Reflexión y acción constituyen una unidad que no puede ser dicotomizada. No se trata de explicar a las masas su propia acción, o de orientarla, sino de dialogar con ellas sobre esta, lo que conduce a la nueva práctica. La reflexión sobre la acción es indispensable.

Para Freire, *concienciar* no es sinónimo de *ideologizar* o de proponer consignas, eslóganes o nuevos esquemas mentales (Freire, 1969). El camino para la realización de un trabajo liberador no es la propaganda, sino el diálogo (Freire, 1970).

Saúl Alinsky, por su parte, también construye sus argumentaciones y prácticas desde una posición ideológica muy clara: no existe justicia social, y ante eso él decide ponerse del lado de los vulnerables (de los *have not*), para hacer frente al *establishment*, al poder económico y político. Aunque para Alinsky el poder es central, su objetivo nunca será tomarlo desde las instituciones sino generar organización que suponga un “nuevo poder” paralelo a estas, para realizar acción y para ejercer presión. El método que él propone es el *community organizing*. La democracia, según sus planteamientos, no existe mediante la representación, sino a través de la participación, individual y colectiva, de todos los ciudadanos, sin exclusión de nadie (Alinsky, 1965). Y este método es un objetivo fundamental de su trabajo.

La propuesta del *community organizing* de Alinsky se contrapone a las concepciones no conflictivistas del desarrollo comunitario que le son contemporáneas, tales como la de Murray G. Ross (1955). En ella orienta la acción colectiva a la organización del conflicto hacia aquellos que detentan el poder y abusan de su posesión. La comunidad, habiendo identificado sus problemas comunes y organizándose, puede no sólo hacer oír su voz delante de las instituciones e influir sobre la toma de decisiones, sino que también puede generar acciones de movilización y denuncia que hagan cambiar las posturas de quienes sustentan el poder. Para Alinsky, el abuso de poder lo ejercen personas concretas, tomando como ejemplo la decisión de una empresa que empeora las condiciones laborales de sus trabajadores, si el conflicto se organiza haciendo visible a la persona que ha tomado esa decisión y se la presiona públicamente, esta se verá obligada a rectificar (Alinsky, 2012). En esta línea, las revoluciones se ganan antes de que haya tenido

que comenzar la guerra, es decir, implican un cambio ideológico en las mayorías, y “los movimientos revolucionarios vienen primordialmente generados por valores y consideraciones espirituales como la justicia, la igualdad, la paz y la hermandad”. Para él, el debate histórico sobre si el fin justifica los medios es un debate tramposo, así que reformula la pregunta diciendo “¿este fin concreto justifica estos medios?”, “los moralistas de los fines y los medios siempre acaban logrando sus fines sin tener que utilizar los medios”.

Para Alinsky (2012), la organización se cimenta sobre problemáticas colectivas que requieren solución, y dicha organización tendrá sentido para la puesta en acción del poder colectivo en forma de acción colectiva: “la organización necesitará de acción para subsistir; si cesa la acción, la organización muere” (Alinsky, 2012). Él mismo se define como radical, se distancia de las prácticas del trabajo social y de los programas de lucha contra la pobreza, porque considera que tienen como único objetivo la paz social sin plantear la cuestión del poder político (Alinsky, 1965). El poder se adquiere colectivamente y la toma de conciencia constituye un medio para conseguirlo, y no un fin en sí mismo. La toma de conciencia necesita organización:

“la organización debe ser utilizada al máximo como mecanismo educativo, pero la educación no es propaganda. La educación es el medio por el cual los miembros comprenden su relación como individuos con la organización y con el mundo en que viven, para que puedan emitir juicios estando bien informado.s” (Alinsky, 2012: 146).

La organización surge de focos de interés, de problemas. Reflexión y acción vuelven a ser, como en el pensamiento de Freire (1970), dos elementos estrechamente vinculados: cuando existe falta de reflexión, la acción puede devenir mero activismo; pero no se trata de explicar a las masas su propia acción, sino de dialogar con ellas sobre la misma. (Freire 1970: 2). Tanto para Alinsky como para Freire, la toma de conciencia es empoderadora.

De forma contemporánea a estos autores, encontraremos movimientos sociales que también fundamentarán sus procesos organizativos en la toma de conciencia para el empoderamiento: desde el Movimiento de la Conciencia Negra (*Black Consciousness Movement*, BCM) a mediados de los años 60 en Sudáfrica en la lucha contra el Apartheid, a los grupos feministas de los Estados Unidos autodenominados de toma de conciencia (*consciousness raising*), pasando por los movimientos de lucha por los derechos civiles de Estados Unidos, incluso el movimiento del *Black Power* (aunque este último no haga uso del término *empowerment*).

Volviendo a los Estados Unidos, a título de ejemplo, en 1967 se creó uno de los primeros grupos de liberación de las mujeres, el New York Radical Women (NYRW) que rápidamente se extendió por todo el país (Bacqué y Biewener, 2016: 32). Desde el movimiento, basarían su recorrido de toma de conciencia individual y colectiva (*self-help*) en métodos que tenían puntos en común con el abordaje de Freire. Años después, en 1985, se publicó la guía *Violence Against Women. A Curriculum for Empowerment Facilitator's*, manual que proponía un método de trabajo surgido de experiencias de empoderamiento en hogares o grupos de apoyo para mujeres dirigido a facilitadores. (Bacqué y Biewener, 2016: 34).

La conclusión de la existencia de este manual, como ocurre con la propuesta de Alinsky y con la propia pedagogía de la liberación de Freire, apunta hacia la necesidad de sistematización de métodos para el empoderamiento. Es decir, a partir de lo expuesto, podemos deducir que el empoderamiento no surge de manera espontánea simplemente por el hecho de poner en contacto a sujetos que comparten los mismos problemas o situaciones, sino que necesita de un método que ponga en relación estas vivencias personales y las traduzca en procesos de reflexión-acción-reflexión para transformarlas.

El empoderamiento en las políticas públicas locales

Más allá de los métodos, remitiéndonos al ámbito local, podemos decir que el empoderamiento también se ha intentado construir desde las instituciones a partir de políticas concretas, es decir, se ha construido otorgando poder a determinados colectivos o grupos de territorios concretos y, por tanto, siguiendo una lógica *top-down*. Todo ello con tres finalidades posibles: a) generar capacidad de acción en respuesta a los problemas (*poder para*); b) privilegiar la voz de determinados colectivos para aumentar su incidencia sobre las políticas (*poder sobre*); c) articular dinámicas de cooperación entre los colectivos y/o grupos de ese territorio (*poder con*), teniendo como resultado esperado la generación de *capital social* (Putnam, 1995; Coleman, 2000).

En el ámbito local de los Estados Unidos, la estructura organizativa que permite vehicular la citada transferencia de poder desde el Estado es la comunidad (*community*)¹³.

El propio Banco Mundial también hace uso del término *community* como sujeto del empoderamiento para la incidencia sobre las políticas, es decir, para el ejercicio del *poder sobre*.

“Empoderamiento significa personas y comunidades, especialmente aquellas que están con frecuencia marginadas, que puedan tener la oportunidad y la capacidad de participar efectivamente en las esferas social, económica y política”. (Helling, Serrano, & Warren, 2005: 15).

El Banco Mundial, a su vez, vincula el empoderamiento de forma clara al establecimiento de mecanismos de participación para incidir sobre las políticas y servicios públicos:

“El empoderamiento de la gente en el contexto del desarrollo local requiere el incremento de la cantidad y la calidad de sus oportunidades para participar en el gobierno local y en los servicios públicos. Para participar efectivamente en el gobierno local, los ciudadanos necesitan oportunidades institucionalizadas para influir en planes locales, procesos políticos, sistema de toma de decisión local, y

¹³En los EE. UU., la comunidad es entendida como la estructura intermedia entre individuo y Estado que posibilita la transferencia de poder local para la articulación de respuestas.

mecanismos de responsabilidad relacionados con los ciudadanos y la toma de decisiones. Para participar efectivamente en la entrega de servicios sociales, la gente necesita oportunidades para influir en la movilización y el manejo de recursos y la entrega de servicios a través de la voz (mecanismos de consulta y supervisión canalizados a las preferencias de los usuarios de servicios que sirvan a los administradores y servidores de servicio público) y la elección (opciones disponibles para elegir entre diferentes proveedores) de tal modo que la gente y las comunidades no están forzadas a aceptar la entrega de servicios que no quieren”. (Helling, Serrano & Warren, 2005: 15).

Volviendo a los Estados Unidos, a partir de los años 60, determinadas comunidades son privilegiadas con recursos y voz con el objetivo de hacerlas partícipes de la resolución de los problemas del territorio (Sirianni y Friedland, 2001). Este hecho hace proliferar la existencia de asociaciones comunitarias bajo programas como el *Community Action Program* (1964), que busca la mayor participación posible de la ciudadanía en la lucha contra la pobreza. A su vez, estas iniciativas con apoyo institucional coexistirán con otras, construidas desde la autonomía de la acción comunitaria de los movimientos sociales, tales como las del movimiento *Black Power* (Peniel, 2009).

El *poder para* promovido desde las instituciones de los Estados Unidos a lo largo de los 60 y 70 tiene como objetivo generar cierta autonomía y capacidad de acción colectiva reconociendo que existen desigualdades, aunque ello no suponga poner en cuestión el sistema. Es a partir de esta posición desde la que autores como Berger y Neuhaus (1977) elogian las estructuras intermedias entre individuo y Estado (la sociedad civil organizada) para articular respuestas a los problemas, lo que debería suponer una menor intervención del Estado y de los profesionales del sector público. Sus textos serán utilizados de forma incisiva años después, en los 80 y 90, por posiciones de corte neoliberal con el objetivo de atacar al Estado del bienestar y responsabilizar a los individuos de su situación, negando así condicionantes estructurales.

En un sentido similar, a finales de los años 90, se impulsan los Planes de Desarrollo Comunitario (PDC) en Cataluña por parte del Gobierno de la Generalitat (Generalitat de Catalunya, 2008: 9). Esta política, todavía vigente a fecha de hoy, imitó en sus inicios el modelo francés y de Quebec (Canadá), que partiendo del principio de subsidiariedad, transfería recursos al territorio (asociaciones de barrio) para el desarrollo de la acción social. En los primeros años de la experiencia, se firmaron los “convenios de barrio”, documento político entre asociaciones y administraciones donde se recogían los compromisos y acciones a desplegar. En este caso, podemos hablar también del *poder con*, ya que dicha política tenía como

objetivo promover procesos de mejora a partir del trabajo conjunto y la cooperación entre vecinos, tejido asociativo, entorno económico y administraciones (Generalitat de Catalunya, 2008: 15).

En relación al despliegue de este tipo de programas, se pusieron en práctica diferentes metodologías, muchas de ellas inspiradas en la investigación-acción participativa (Martí, 2000), en las metodologías participativas (Martí *et al*, 2005; Montañés, 2009; Alberich *et al*, 2016), en la organización comunitaria (Barbero y Cortés, 2005) y/o en la coordinación de servicios públicos de los territorios en los que se fundamenta el desarrollo comunitario (Marchioni, 1999). Cabe destacar que esta apuesta metodológica tenía que ver más con la voluntad e inquietud de los profesionales que la impulsaban que con la orientación de las administraciones. En los PDC no se contemplaba el establecimiento de mecanismos de participación para definir las políticas públicas (Morales, 2016), es decir, no eran mecanismos de control o de *poder sobre* las políticas.

Cabe destacar que el *poder sobre* ha sido promovido desde las instituciones poniendo el foco en determinadas comunidades o territorios, un ejemplo claro de ello, nos vuelve a trasladar a los Estados Unidos. Allí encontramos iniciativas como la enmienda a la *Voting Rights Act* de 1965, realizada en 1982, que facilitó la creación de circunscripciones electorales en las que las minorías étnicas pasaban a ser mayoría para, de esta forma, asegurar su representación electoral (Bacqué y Biewener, 2016: 39).

Las lógicas del fomento institucional del *poder sobre*, en el caso del territorio español, no se han dado en base a la reconfiguración del tablero de juego que otorga la representatividad electoral, como ocurrió en los Estados Unidos en los años 80. En nuestro caso, el *poder sobre* las políticas se ha construido a través de la creación de consejos de participación ciudadana, temáticos y territoriales, mayoritariamente basados en la participación de las asociaciones, a partir de mediados de los años 80 (Navarro, 1999). A partir de los años 90, se comenzaron a impulsar procesos participativos que incorporaron la voz de los ciudadanos a título individual, más allá de las asociaciones (Font, 2001).

Las metodologías participativas también adquieren un papel central en los procesos de participación ciudadana. Según Markus Brose (2001) hablar de participación, y concretarla en metodologías para llevarla a cabo, es hablar de la gestión del poder.

Uno de los procesos de participación ciudadana que ha tomado mayor relevancia y ha generado mayor producción académica han sido los presupuestos participativos, aunque cabe destacar que en el ámbito español su significación dista mucho de la relevancia adquirida en países como Brasil. Volveremos a esta cuestión más adelante.

Relaciones de poder, democracia y eclosión de los mecanismos de participación ciudadana

“Nunca antes tanta gente del globo había podido elegir los gobiernos democráticamente a través de elecciones libres y limpias...” y “nunca antes la democracia se había visto tan afectada [...] por el aumento de la desafección ciudadana, la debilidad del Estado de derecho, la oscura corrupción de algunos de sus gobernantes, el aumento de la brecha entre ricos y pobres, la falta de rendición de cuentas y la opacidad de la transparencia”. (Altman, 2010: 12).

La democracia es el sistema por el cual se regulan las relaciones de poder para la resolución de los conflictos de intereses y la gestión del común. Pero, tal y como dice Altman, son muchos los elementos que apuntan a la crisis del sistema. En este escenario, desde hace años, existe un debate abierto respecto a la crisis de la democracia (Pharr y Putnam, 2000; Norris, 2001) que, de manera central, apunta a dos factores: la falta de legitimidad; y la falta de eficacia. Ambos factores contribuyen a una creciente desafección política, especialmente en relación a la valoración de los líderes políticos, los partidos políticos tradicionales y las instituciones representativas. Hoy, sin embargo, se perciben algunas señales de repolitización de la ciudadanía, especialmente en España, donde desde el surgimiento del 15M se observa un creciente interés por la política y unos mayores niveles de activismo político y social (Monterde, 2015).

Ante la crisis del sistema, una de las respuestas que han sido articuladas, sobretodo en el ámbito local, ha sido la de la participación ciudadana, entendiéndola como participación política, es decir, como mecanismo que pone en relación a los ciudadanos con las instituciones públicas (Putnam, 1995a/b). En este sentido, la participación política en sus diversas formas (elección de representantes, asociaciones, sufragio directo...) es el pilar de nuestros sistemas democráticos (Pindado, 2008).

Según Joan Font:

“La participación política es un elemento central de la democracia [...] podría definirse como el conjunto de actividades a través de las cuales los ciudadanos influyen en la vida política, ya sea para elegir a sus representantes, como para orientar, directa o indirectamente, los procesos de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas.” (Font, 1998:9).

La participación política puede contemplar un abanico amplio de formas de relación entre ciudadanía e instituciones públicas, o lo que es lo mismo, fórmulas diversas de regulación de las relaciones de poder, ya sean formales o informales. Detrás de esas concepciones de relaciones de poder, podemos apuntar básicamente que aunque la democracia es una forma de regulación, necesita de un sistema legal que la garantice (Pindado, 2008).

Existen diferentes modelos organizativos que regulan el poder en la toma de decisiones políticas, entre los cuales podemos destacar tres: la democracia liberal o representativa; la democracia directa; y la democracia participativa.

La **democracia liberal** o representativa centra y limita el papel de la ciudadanía a la elección de los representantes, los cuales tendrán el poder soberano del gobierno y estarán al mando de las instituciones públicas. Para los defensores de este modelo democrático, la ciudadanía, una vez ha elegido a los representantes, debe mantenerse alejada del poder, por su falta de neutralidad, su incapacidad de gestionar los intereses colectivos, y por su tendencia a anteponer los intereses particulares ante el bien común (Berelson, 1954; Huntington, 1975). Por lo tanto, la crítica central de los defensores de la democracia liberal a los otros modelos de democracia, es que estas tienen efectos perversos. Para los liberales, la no participación por parte de la ciudadanía, es un indicador de satisfacción respecto al sistema político (Huntington, 1975).

Dentro del modelo de democracia liberal encontramos la variante del modelo pluralista de democracia (Laird, 1993). Este modelo plantea la necesidad de que exista competencia de grupos organizados que representen los intereses de sus miembros como garantía para un buen funcionamiento de la democracia. Desde esta concepción de democracia, se obvia, sin duda, que en las relaciones sociales también existen relaciones de poder (en base a capacidades, recursos, la cultura, etc.), y al no tenerlo en cuenta, propone un sistema que refuerza a los grupos con mayor capacidad organizativa y de movilización de recursos (Olson, 1965). Estos grupos no tienen ningún interés en el bien común, sino más bien en la defensa de sus intereses particulares y corporativos, como es el caso de los grandes capitales, grupos industriales, etc. Las estructuras pluralistas, por lo tanto, darán lugar a políticas elitistas (Fischer, 1993) y no garantizarán la igualdad política (Fishkin, 1995).

La **democracia participativa** parte de una crítica a la democracia liberal. La considera demasiado rígida y alejada de los intereses de los ciudadanos (Font, 1998). La no participación en el sistema electoral es interpretada como “insatisfacción ciudadana hacia unos políticos que no son capaces de dar respuestas a los problemas sociales” (Kweit, 1987). En este sentido, la propuesta de la democracia participativa es establecer mecanismos más allá del de la elección de los representantes para afrontar esa falta de legitimidad del sistema democrático. La democracia participativa se presenta como una mejora del sistema estrictamente representativo. Barber la define como una democracia fuerte, compatible con el sistema representativo, y la asocia a la cultura cívica y a los valores de ciudadanía, contraponiéndola a la democracia débil (democracia liberal-representativa) (Barber, 1984). La democracia participativa, a su vez, se presenta como una posible solución a la falta de eficacia de la democracia representativa, la cual no está siendo capaz de dar respuesta a la complejidad, los nuevos retos y problemas de las sociedades modernas. El hecho de que la democracia participativa haga intervenir a los ciudadanos comunes en los procesos decisorios que les afectan la convertirá en un pilar para la educación democrática (Pateman, 1970).

Por otra parte, el modelo de democracia participativa tampoco resuelve completamente el problema de la legitimidad. Al generar mecanismos de participación no fundamentados en la participación universal (o incluso en la participación obligatoria como se da en algunos países en el sistema de elección electoral) se abren cuestiones como :¿cuánta gente es necesaria para legitimar un proceso de participación?, ¿quién puede y quién no puede participar? La ejecución o no de las decisiones tomadas que se derivan de este proceso, ¿han de ser de cumplimiento estricto y obligatorio por parte de los representantes políticos?

Existe un modelo de democracia que puede complementar a ambas, la representativa y la participativa, dando solución a estos problemas de legitimidad, el modelo de la **democracia directa**.

David Altman, uno de sus referentes teóricos, define la democracia directa como el “grupo de instituciones políticas en que los ciudadanos deciden o emiten su opinión sobre temas particulares en las urnas, mediante sufragio universal y secreto, y que no forman parte del proceso electivo regular de autoridades” (Altman, 2010: 19).

La voluntad de la democracia directa, por lo tanto, es eliminar la intermediación de los representantes en la toma de algunas de las decisiones que se consideran de importante trascendencia.

La crítica al modelo de democracia directa es la dificultad que implica mantener activos constantes mecanismos de consulta, aunque cabe destacar que países como Suiza ponen a consulta de manera regular y sistemática un gran número de decisiones mediante sufragio universal.

La era de las tecnologías de la comunicación abre nuevos escenarios y construye nuevas propuestas a las debilidades del sistema democrático, como podría ser el caso de modelos democráticos basados en sistemas de voto digital (de momento, modelos no aplicados en la gestión política cotidiana de las ciudades). Estas propuestas plantearían un sistema representativo en el que, como hasta ahora, elegimos representantes para que deliberen sobre las políticas, pero nos guardamos la posibilidad de revocarles el voto de manera inmediata, no cerrando la posibilidad de un debate público ciudadano a través de las redes sociales e internet. En resumen, podríamos hablar de una deriva o combinación con apoyo tecnológico de los modelos anteriores. Cabe destacar que muchas de estas propuestas adquirieron mayor visibilidad con el surgimiento del movimiento del 15M (Monterde, 2015).

Son varios los autores que hacen referencia a la mejora de nuestra democracia combinando los tres modelos. Para Bobbio (1986), por ejemplo, la democracia necesita de la combinación o la coexistencia de los mecanismos de representación tradicionales con mecanismos de democracia directa para la toma de decisiones de los ciudadanos. Boaventura de Souza Santos, desde las teorías de la democracia participativa (o también llamada la democracia radical), cuestiona nuestro modelo de democracia occidental al reconocerse que las clases más desfavorecidas quedan infrarrepresentadas en el sistema, y que sus demandas e intereses permanece en una posición periférica en la agenda política (Santos, 2005). Santos defiende la democracia participativa, la cual posibilita incorporar nuevos actores y saberes mediante mecanismos de deliberación asamblearios, basados en la participación abierta y libre, permitiendo incidir sobre la agenda política, así como determinar acciones que son consideradas clave o prioritarias para estos colectivos. A su vez, según argumentos del mismo autor, la existencia de democracia representativa y participativa es indisociable, reconociéndose así su complementariedad y su necesidad de coexistencia (Santos, 2005).

Por otra parte, debemos reconocer que existen algunas aproximaciones críticas con la compatibilidad y el encaje entre el sistema liberal de representación y la propuesta de la democracia participativa. Paulo E. Resende Rocha, por ejemplo, a partir del análisis de las experiencias participativas en Barcelona y São Paulo, pone de relieve los problemas irresolubles que plantea el encaje de ambos sistemas (da Rocha Resende, 2012). Para este autor, en los planteamientos defendidos en su tesis doctoral, la democracia participativa queda subordinada a las lógicas de la democracia representativa y, por lo tanto, a los intereses de aquellos que ocupan el poder en las instituciones. Es objetivo de esta tesis profundizar en este debate e indagar, en caso de que estas hipótesis se confirmen, si pueden existir elementos correctores que reduzcan esa subordinación posibilitando de esta forma una transformación real de las relaciones de poder.

Hablar de los citados modelos de democracia trasladándolos de la teoría a las prácticas implica remitirnos a mecanismos, experiencias y momentos históricos concretos. En el caso español, podemos hablar claramente de tres momentos u oleadas de eclosión de la participación ciudadana, de las cuales también podemos decir que se han dado internacionalmente, aunque no en un momento temporal totalmente coincidente (García Espín, 2016).

En el caso español, la primera oleada de participación ciudadana la podemos remontar a inicios de los años 80 y coincide con la constitución de los ayuntamientos democráticos. En esta etapa los principales mecanismos de participación impulsados son los consejos y los reglamentos de participación ciudadana, su objetivo, reconocer el saber y la labor de la sociedad civil organizada dándole un papel distintivo al otorgarle una función de representatividad, temática o territorial, para contribuir a la política pública. Dichos mecanismos fueron, y son, meramente consultivos y podemos decir que, reproduciendo lógicas de representación, buscaban la legitimación de la acción de gobierno ante actores que se consideraban relevantes en el municipio o potenciales generadores de conflicto al poder.

La segunda oleada participativa la podemos ubicar a mediados o finales de los años 90, hasta la llegada de la crisis económica en el año 2008. El principal objetivo en aquel periodo fue acercar la ciudadanía a las instituciones, mejorar la gestión pública y combatir la desafección política. Este periodo se caracteriza por el impulso de procesos de participación ciudadana orientados a diferentes temáticas o áreas de las políticas públicas, tan diversas y dispares como pueden ser el urbanismo o las

políticas de juventud, o los propios presupuestos participativos. Es en este periodo también se impulsaron proyectos comunitarios con alcance territorial de barrio, los cuales buscan la mejora de determinadas problemáticas sociales con la participación de la ciudadanía. En términos generales, podríamos apuntar cierta voluntad de superación de la participación de las asociaciones para conseguir la participación de la ciudadanía no organizada. Si ponemos en relación el periodo y las experiencias con los modelos de democracia podríamos hablar de cierto desarrollo de la llamada democracia participativa, existiendo una clara crítica (y/o debate) respecto a la necesidad de que las experiencias puedan tener un carácter vinculante.

La tercera oleada participativa empieza a fraguarse a partir del movimiento 15M en mayo del 2011, en aquel momento, como una reivindicación popular. Esta oleada no tendrá sus primeras experiencias hasta la constitución de los nuevos consistorios municipales tras las elecciones locales del 2015, momento en que entrarán candidaturas de carácter ciudadanista en muchos ayuntamientos. Las experiencias de este periodo, aunque por el corto recorrido faltan elementos de análisis, parecen estar apuntando al uso de instrumentos tecnológicos para la participación ciudadana, a la introducción de mecanismos de debate público por internet, además de apuntarse una voluntad, todavía no materializada, de incorporar mecanismos de democracia directa.

Analizando a grandes trazos las tres oleadas participativas, todo apunta a que la incidencia sobre las desigualdades sociales no ha sido un objetivo prioritario de la participación ciudadana, pudiéndose entrar a matizar el caso de las experiencias comunitarias.

Tal y como apunta Joan Font en un reciente estudio realizado sobre España por encargo de Intermón-Oxfam *Participación ciudadana y desigualdad* (Font *et al*, 2015), actualmente existe un sentimiento entre la ciudadanía organizada y diferentes movimientos sociales que reclama más participación ciudadana y más medidas para combatir las desigualdades sociales y reducir la exclusión, reivindicaciones que no necesariamente deberían ir de la mano. En el estudio se apunta que aun existiendo mecanismos y trayectorias que podrían posibilitar avances en esta reducción de las desigualdades desde la participación ciudadana, también existen impedimentos que no lo posibilitan, como la inexistencia de un marco legal que suponga la obligatoriedad de la participación ciudadana, o la falta de orientación de las experiencias de la participación ciudadana hacia la reducción de las desigualdades sociales.

En el caso español, por lo tanto, se genera cierta paradoja. Mientras las experiencias que han sido referente internacional y que actualmente están en el punto de mira de los ayuntamientos del “nuevo municipalismo”, como es el caso de los presupuestos participativos de Porto Alegre, tenían como objetivo principal combatir las desigualdades y orientar la redistribución de recursos hacia los territorios y colectivos más vulnerables, las experiencias de participación ciudadana que se están llevando a cabo en nuestros municipios ni siquiera se plantean ese objetivo.

Acción comunitaria y Presupuestos Participativos. ¿Por qué estos estudios de caso?

La acción comunitaria con apoyo institucional y los presupuestos participativos son dos ejemplos paradigmáticos de mecanismos de participación ciudadana que a lo largo de mi trayectoria profesional e investigadora he seguido con interés. Este interés se deriva de que ambos se plantean como objetivo (al menos en el discurso) la transformación de las relaciones de poder.

La acción comunitaria lo hace desde una lógica más micro, trabajando sobre las capacidades y las visiones de los actores de un territorio, teniendo como objetivo central la incidencia sobre el *poder para* hacer y el *poder con* los otros. Por otra parte, la acción comunitaria persigue redefinir las formas de organización de la Administración, de los recursos técnicos y de los profesionales, para ajustarse a las necesidades del territorio, incorporando la voz ciudadana y generando respuestas más efectivas a los problemas que se presentan en la comunidad (Moxley *et al*, 2003). En este sentido, también se plantea la incidencia sobre las políticas (*poder sobre*).

Los presupuestos participativos plantean estrategias más macro, claramente orientadas a la incidencia en la planificación en las políticas (*poder sobre*) a través de la reorientación de unos recursos económicos que son limitados. El presupuesto municipal es el instrumento indispensable para hacer efectivas las políticas en el ámbito local y, en este sentido, incidir sobre él, si se hace de forma real, puede modificar las prioridades políticas de la ciudad.

Los presupuestos participativos y la acción comunitaria responden a estrategias y metodologías claramente diferenciadas, pero a su vez, comparten características que es importante resaltar, y que los convierten en experiencias de especial interés, o paradigmáticas, dentro del conjunto de las experiencias participativas.

En primer lugar, ambas experiencias plantean una **participación intensiva**, es decir, no se limitan a momentos participativos, sino que contemplan la suma de momentos para la información, la deliberación, la ejecución de acciones, su seguimiento y la reflexión en torno al desarrollo de la experiencia. En ambos casos, su despliegue se hace de manera regular, no esporádica, bajo lógicas de procesos de participación (Rebollo, 2003).

En segundo lugar, ambos procesos necesitan de una **toma de conciencia** sobre el contexto, los recursos existentes y las necesidades, con el fin de definir y priorizar actuaciones para dar respuesta a los problemas existentes.

En tercer lugar, ambas experiencias tienen como objetivo **la transformación y el cambio desde la acción para incidir sobre las desigualdades**. En el primero de los casos, mediante la ejecución de acciones por parte de los participantes (acción comunitaria); en el segundo, a través de la ejecución de acciones por parte de los poderes públicos a instancias de los participantes (presupuesto participativo).

En cuarto lugar, ambas experiencias ponen la **inclusión social** como uno de los elementos centrales del proceso, es decir, pretenden hacer efectivos los valores de democracia. En el caso de la acción comunitaria se busca implicar y hacer participar en el desarrollo de acciones a los más frágiles, desde el supuesto que este proceso, además de satisfacer sus necesidades, los fortalecerá. En el caso de los presupuestos participativos, como mínimo en su versión latinoamericana, se busca poder dar voz a quién normalmente no la tiene, a quién no participa de la vida política, a los grupos vulnerables y excluidos. En el contexto europeo, en cambio, los presupuestos participativos han tendido a dejar el objetivo de la inclusión social en un segundo plano (Blanco, 2003; Sintomer, 2005).

En quinto lugar, tanto los presupuestos participativos como la acción comunitaria, buscan identificar y desarrollar el **bien común** (principio básico de nuestros sistemas democráticos) a partir de **las relaciones de proximidad y el conocimiento del entorno**. En ambos casos, se les reconoce el reto de cómo gestionar los intereses particulares para hacer prevalecer ese bien común. La dimensión relacional entre los participantes es clave, ya sean sujetos o grupos de interés, pudiendo combinar relaciones de cooperación, competencia, negociación o conflicto.

En sexto lugar, y de manera muy importante para esta tesis, ambas experiencias son ejemplo paradigmático de la **paradoja entre empoderamiento y promoción de la participación por parte de los poderes públicos**, lo que las convierte en casos privilegiados para buscar respuestas a las preguntas de nuestra investigación: ¿hasta qué punto estas experiencias promueven el empoderamiento?, ¿con qué límites? Ese empoderamiento, ¿puede llegar a cuestionar las propias instituciones promotoras de las experiencias?, ¿qué tipo de empoderamiento?, ¿se tratará de procesos fortalecedores o fortalecidos (Zimmerman, 2000)? ¿Qué dinámicas internas y condicionantes se dan para que esto suceda?

Y por último, entre las categorías que engloban los presupuestos participativos y las acciones comunitarias, podemos identificar **experiencias de largo recorrido** que nos permiten analizar su evolución y sus impactos en las relaciones de poder y el empoderamiento. Dentro de la categoría de las acciones comunitarias, los Planes de Desarrollo Comunitario, impulsados en Barcelona a partir del año 1996 y vigentes en la actualidad, nos proporcionan uno de estos estudios de caso. Y dentro de las experiencias de presupuestos participativos, la experiencia de Porto Alegre, iniciada en el año 1989, constituye también un estudio de caso muy significativo.

Tanto los presupuestos participativos de Porto Alegre como los Planes de Desarrollo Comunitario en la ciudad de Barcelona, han estado muy presentes en mi trayectoria personal y me han permitido desarrollar el trabajo de campo y acompañamiento de las experiencias para escribir los tres artículos que componen el cuerpo central de esta tesis.

Hagamos, separadamente, una aproximación algo más detallada a los dos tipos de iniciativas participativas estudiadas.

La acción comunitaria

No podemos hablar de acción comunitaria sin hablar de *comunidad*, aunque también es cierto que no existe una única definición ampliamente aceptada de su significado (Llena y Úcar, 2006). Se trata de conceptos difusos, de los cuales se hace uso sin tener la seguridad de que nos referimos a la misma cosa. En la acepción norteamericana, como decíamos en páginas anteriores, este hecho se simplifica al tomar la *community* como este sujeto intermedio entre individuo y Estado.

El más común de los equívocos es hacer uso del adjetivo comunitario/a al referirnos a alguna actividad, servicio o proyecto dirigido a la población en general, que puede ser tipificada como actividad abierta de carácter público. El equívoco se encuentra en que “comunitario”, “público” o “dirigido a la población en general”, no son ni mucho menos conceptos sinónimos. Esta confusión la resuelven de manera sencilla los profesionales sanitarios que impulsan acciones comunitarias en salud. A título de ejemplo, los profesionales de la Agencia de Salud Pública de Barcelona (ASPB), desde sus estrategias de promoción de la salud, hacen la distinción entre lo que son acciones poblacionales (dirigidas a la población como receptora, ya sea de un territorio, o con unas características determinadas), y lo que son acciones comunitarias, que son aquellas acciones que conciben a la comunidad como un sujeto activo en el desarrollo de acciones para la promoción de la salud.

Según lo expuesto, una actividad con orientación comunitaria podrá estar dirigida a la población en general, o ser abierta y pública, pero no toda actividad dirigida a la población en general será comunitaria, aunque sea abierta y pública. La diferencia principal está en cómo tratamos a esa población, y cuál es la intencionalidad última de la actividad en relación a esa población.

En nuestro caso, cuando hablamos de actividades comunitarias, nos referiremos a actuaciones que tienen la voluntad de promover la cooperación entre los individuos, reforzando elementos que los unan como grupo de acción o colectivo y los pongan en relación con otros grupos de su entorno (como podría ser el del barrio).

En el otro caso, el de una actividad no comunitaria (aunque esté abierta o dirigida a la población), las personas serán tratadas como individuos, sin perspectivas de que cooperen entre ellas para interactuar o incidir sobre el medio de manera colectiva.

Ahora bien, cuando nos remitimos al concepto de acción comunitaria, vamos más allá de la actividad, ya que estamos planteando una intervención en lógica de proceso. Este proceso, que podrá tener elementos de planificación y actividades como cualquier proyecto, sí tendrá el objetivo de incidir sobre el medio en el que se desarrolla.

Como sinónimos al término ‘acción comunitaria’ podremos encontrar nociones como ‘desarrollo comunitario’, ‘intervención comunitaria’ o ‘trabajo social comunitario’, entre otras.

Para nosotros, los elementos vertebradores de la acción comunitaria serán dos:

- La idea de **proximidad**, de la que se deriva la necesidad de acotar la acción comunitaria a un territorio o ámbito compartido y de interacción natural entre los sujetos y/o grupos que la van a desarrollar. Este ámbito, que ha de ser denominador común de ese conjunto de sujetos (como lo podría ser un barrio, una escuela o, incluso, un hospital) ha de poder remitirnos a dinámicas de cotidianidad y convivencia entre sus miembros.
- La idea de **cooperación**. La voluntad o intencionalidad de trabajar con esta comunidad se puede resumir en el trabajo de objetivos colectivos de manera colectiva (Rebollo y Carmona, 2009: 20-35). Para que esto ocurra, tenemos que partir de la base de que la suma de los sujetos es más que la suma de las individualidades, ya que adquieren una identidad compartida —o se aspira a que la adquieran— a lo largo del proceso. La identidad compartida y el reconocimiento y respeto del otro serán elementos clave para hacer posible la cooperación.

Asociada a esta idea de cooperación para alcanzar objetivos compartidos, encontraremos la idea de **organización**. La organización es la forma en la que se vertebra la interacción entre los individuos y/o los grupos que componen esa comunidad. Su intencionalidad es doble: trabajar esos objetivos compartidos y, a su vez, fortalecer las capacidades de las personas y las organizaciones/grupos participantes (Montero, 2003).

La acción comunitaria puesta en práctica se construye y redefine desde la *acción-reflexión-acción*. Va más allá de la organización de actividades compartidas. Es un proceso generador de aprendizajes desde la interacción, de toma de conciencia (sobre relaciones de poder, necesidades y recursos), el cual aspira a producir acciones conscientes, nueva reflexión y nueva acción para la mejora de las condiciones de vida. La acción comunitaria es una estrategia del *poder para* que a su vez pueda vertebrar el *poder sobre* ya que, aunque en la mayoría de los casos no sea

este su objetivo inicial, puede derivar en voluntad de incidir sobre las políticas públicas a partir de la toma de conciencia.

De manera genérica podemos distinguir dos tipos de acciones comunitarias: las promovidas y/o participadas por las Administraciones, y las generadas de manera autónoma por la ciudadanía, al margen de lo institucional (Rebollo, 2012).

Entre las primeras se engloban experiencias como las acciones comunitarias promovidas por los servicios sociales, los servicios de proximidad, las redes de intercambio institucionalizadas o los Planes de Desarrollo Comunitario. El hecho de que estas acciones, aun siendo políticas públicas, puedan estar lideradas y/o gestionadas por la ciudadanía organizada nos hace incorporar en la clasificación el término de las acciones comunitarias mixtas (donde el papel institucional y el no institucional son claves en el impulso), como sería el caso de los Planes de Desarrollo Comunitario en Cataluña. (Morales y Rebollo, 2014).

En el segundo de los casos, las acciones comunitarias autónomas, encontramos experiencias como las plataformas reivindicativas, las redes de intercambio, experiencias de autogestión y apoyo mutuo, y plataformas antideshaucios, entre otras (Rebollo, 2012:178; Morales y Rebollo, 2014).

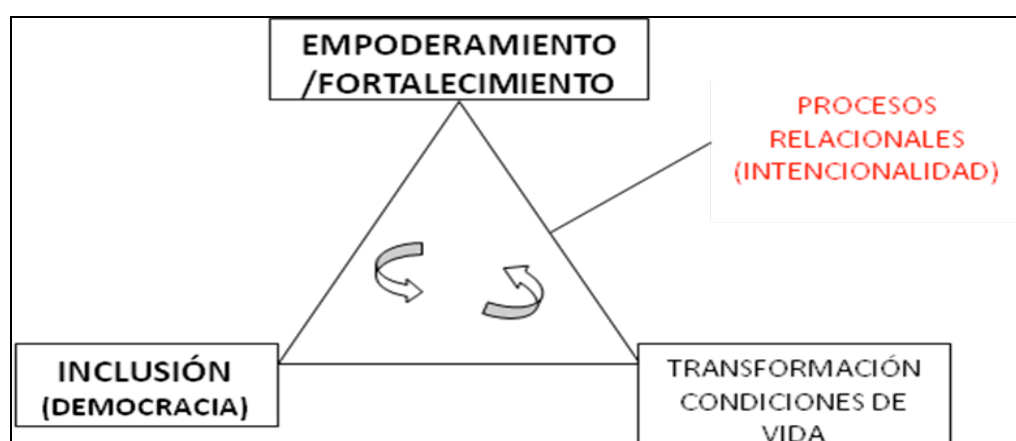


Figura 1. Elaboración propia (equipo de Acción Comunitaria del IGOP).

Las acciones comunitarias, desde nuestra aproximación, son procesos generados a partir de la dinamización de las relaciones de cooperación entre los sujetos y/o grupos que comparten un hábitat común; su finalidad, generar acciones colectivas a partir de objetivos colectivos. Dichos objetivos se fundamentan en tres pilares:

- transformar las condiciones materiales de vida de esa comunidad participante de la acción;
- promover el empoderamiento/fortalecimiento de la población;
- incluir al conjunto de la comunidad o, quizás mejor, no generar exclusión incorporando la diversidad de sus miembros y grupos.

Estas tres dimensiones y/u objetivos están interrelacionadas entre sí y se podrán dar en mayor o menor medida.

Para ir finalizando, vemos importante matizar estos objetivos y acotarlos a las experiencias promovidas por la Administración, en un marco de relaciones de poder democrático y respetuoso con los derechos humanos. Si no fuese así, se podría dar el caso de procesos de organización colectiva que buscaran la mejora de las condiciones de vida y el empoderamiento de la población utilizando la culpabilización de otros colectivos para conseguir su expulsión. De hecho, esa es la lógica de acción colectiva desde la que pueden funcionar los grupos fascistas o xenófobos: la organización para expulsar o agredir al diferente.

La inclusión social, por lo tanto, desde el enfoque presentado, es un objetivo y un valor central en sí mismo, indisociable del propio concepto de acción comunitaria. Por inclusión social entenderemos reconocer la diversidad y las diferencias (en capacidades, en orígenes, en aptitudes, etc.) y trabajar para incorporarla en este proceso. No se trata de trabajar para dejar atrás a los más débiles, o a los diferentes, sino de incorporarlos a lo largo del proceso. Esta reflexión es la que nos lleva a utilizar los conceptos de inclusión social y democracia como sinónimos. Hablar de inclusión supone reconocer las diferencias y promover la igualdad de oportunidades y resultados, también a la hora de ser protagonistas e implicarse en este proceso colectivo. Para que todo esto ocurra son necesarios la intencionalidad y el uso de metodologías por parte de quien promueve y dinamiza la acción comunitaria.

Por último, conviene apuntar que la acción comunitaria necesita operadores que la promuevan, es decir, que dinamicen las relaciones sociales de cooperación con el fin de definir y trabajar esos objetivos colectivos. Esto implica aplicar metodologías, sistematizar informaciones, trabajar las relaciones, y abordar los conflictos que puedan aparecer en el proceso. Hay que remarcar que son varios los autores que apuntan los posibles límites de estos operadores que, al responder a encargos institucionales inicialmente no sentidos como necesidad por la comunidad, son percibidos como agentes externos y pueden tener poca efectividad en su tarea (Montero, 2009). El hecho de que la iniciativa sea promovida institucionalmente

puede generar desconfianza y resistencia por parte de algunos actores de la comunidad y podría llegar a ser uno de los principales limitantes del poder transformador de ciertos modos de acción comunitaria, según la tesis que aquí se defiende.

Los Presupuestos Participativos

Definiremos los presupuestos participativos como un conjunto de mecanismos del sistema de gobierno y de la gestión municipal que posibilitan la participación de los ciudadanos en la definición y/o priorización de las actuaciones municipales a incorporar en el plan de ejecución presupuestaria del municipio. Por lo tanto, establecen canales de incidencia o decisión en las políticas municipales que van más allá de la elección de sus representantes políticos cada cuatro años.

Su forma o manera de organización es muy diversa. Existen casi tantas modalidades de Presupuestos Participativos (OP) como experiencias en el mundo, siendo su único denominador común el abordaje de la temática del presupuesto municipal (Sintomer, 2005; Blanco y Ballester, 2010). Como experiencia más paradigmática encontramos la de la ciudad brasileña de Porto Alegre, impulsada a partir de 1989 con la llegada al poder ejecutivo del PT (Partido dos Trabalhadores).

Aunque la definición de presupuestos participativos es amplia, algunos autores, como es el caso de Boaventura da Sousa Santos, sí apuntan algunos principios definitorios inspirados en la experiencia de Porto Alegre. Estos principios son tres (Pineda, 2004):

1. la participación abierta a todos los ciudadanos, sin que las asociaciones tengan un estatus diferenciado;
2. la combinación de democracia directa y representativa, permitiendo la autorreglamentación del proceso por parte de los participantes y, finalmente,
3. orientar recursos para inversiones mediante la combinación de criterios generales del proceso de participación y criterios técnicos.

Si tomáramos estos tres principios como la definición estricta de presupuestos participativos, nos encontraríamos que no todas las experiencias los cumplen, sobretudo la mayoría de las experiencias europeas que se autodefinen como tales.

Los presupuestos participativos brasileños, al menos en su formulación original, tenían como objetivo principal invertir las prioridades de ejecución presupuestaria, redistribuir los recursos públicos favoreciendo a los más pobres y democratizar la democracia, como segundo objetivo.

Los presupuestos participativos europeos, desde las primeras experiencias a partir del 1998 en Alemania y a inicios de los 2000 en Francia, Italia o España, respondían a prioridades de objetivos diferentes de los brasileños (Sintomer, 2005). Actualmente, eso sigue siendo así y, en Europa, el objetivo único continúa siendo combatir la desafección política a partir de democratizar la democracia (Ganuza y Francés, 2012) y profundizar en la participación más allá de las elecciones, sin plantearse objetivos redistributivos o transformadores de las estructuras sociales, como sí ocurrió en Brasil (Blanco, 2001).

Sintomer (2005) resumirá las diferencias de las experiencias europeas respecto al modelo de Porto Alegre en cinco puntos: “mayor informalidad, las reglas son menos claras y precisas que en Porto Alegre; el impulso del proceso de arriba abajo (en el caso de Porto Alegre se dio por la presión y propuesta popular); no son instrumentos de inversión de las prioridades sociales (es decir, de hacer llegar más recursos a los que menos tienen y menos pueden aportar); están ligados también con un movimiento de modernización del Estado (imperativos de la modernización muy distintos de los de América Latina), y son procesos consultivos y no deliberativos”.

En relación al último punto, haciendo una mirada a las experiencias españolas, podríamos decir que la toma de decisiones sí se da, con lo que podemos hablar de procesos deliberativos (Ganuza y Francés, 2012), aunque con un alcance bastante limitado.

Las experiencias españolas son numerosas y diversas, y responden a planteamientos y metodologías también diversas. Ernesto Ganuza (2009), con el objetivo de clasificar las experiencias del Estado español, acaba definiendo tres modelos tipo o ideales, sobre los que transitan dichas experiencias: el modelo administrativo, el modelo representativo y el modelo participativo. Es interesante hacer un recorrido por estos modelos tipo, retomando algunos de los elementos que se apuntan como fundamentales para conseguir el empoderamiento, tales como la toma de conciencia sociopolítica, la problematización y la reflexión compartida (Freire, 1979; Rappaport, 2004; Zimmerman, 2000; Montero, 2009).

Tabla 1. Modelos de presupuestos participativos en España.

	Modelo administrativo	Modelo representativo	Modelo participativo
Quién participa	Ciudadanía en general y asociaciones en estructura tradicional.	Asociaciones y colectivos organizados.	Ciudadanía organizada o no en asambleas abiertas.
Relación del OP con la Administración	Relación <i>top-down</i> .	Relación <i>down-top-down</i> .	Relación <i>top-down-top</i> .
Reglas del proceso	Reglas elaboradas por la Administración	Reglas elaboradas por las asociaciones.	Reglas elaboradas por participantes y administración. Gran autonomía de la ciudadanía
Deliberación	No deliberación. La ciudadanía únicamente propone.	Deliberación entre representantes de asociaciones	Deliberación entre la ciudadanía a lo largo de todo el proceso
Toma de decisiones	Justicia social aplicada por la Administración.	Justicia social, uso difuso y sin explicación	Justicia social acordada colectivamente y de aplicación pública
Fuente: García-Leiva y Falck (2011a), adaptación de la clasificación de Sintomer, Herzberg, Röcke, 2008 realizada por Ganuza (2009).			

La experiencia de Porto Alegre responde casi totalmente al modelo participativo de esta tipología, aunque con un matiz: en Porto Alegre, además de un proceso de asambleas abiertas, también existen mecanismos de delegación y representación ciudadana en espacios decisorios del proceso, como son los delegados y los consejeros del OP (Fedozzi, 2000).

Hablar de la experiencia de los presupuestos participativos, al menos al hacerlo de Porto Alegre, nos remite en el imaginario colectivo a la existencia de una voluntad transformadora de las relaciones entre Estado y sociedad civil. Las prácticas participativas como el OP, en su versión Portoalegrense o brasileña, buscan modificar las relaciones de poder establecidas, además de tener como objetivo mejorar la transparencia administrativa. Dentro de estas transformaciones esperadas, también podemos hablar del empoderamiento de la ciudadanía.

Hay literatura que define los presupuestos participativos como procesos empoderadores (Allegretti, García y Paño, 2001; Nylén, 2002 y 2003), aunque son pocos los estudios al respecto sobre experiencias concretas. En este sentido, es interesante destacar la investigación desarrollada por Patricia García-Leiva y su equipo sobre las experiencias de presupuestos participativos en la provincia de Málaga (García-Leiva, Domínguez y Hombrados, 2011b). En este trabajo, los autores apuntan como conclusión, aunque con prudencia, que existen efectos positivos del presupuesto participativo en el fortalecimiento comunitario y bienestar psicológico de los participantes.

Publicaciones del compendio

Artículos referentes a los procesos de participación ciudadana promovidos desde las instituciones.

Estudio de caso de los Presupuestos Participativos de Porto Alegre.

Artículo 1

Ganuza, E., Nez, H. & Morales, E. (2014). The struggle for a voice: tensions between associations and citizens in participatory budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(6), 2274-2291

RESUMEN

Este primer artículo realiza un análisis de los presupuestos participativos profundizando en tres problemas transversales de la teoría política: el papel de las asociaciones; el alcance de los nuevos dispositivos políticos nacidos al amparo del espíritu de la nueva gobernanza; y la cuestión de hasta qué punto estos procesos están promoviendo la despolitización.

En el texto se presenta una investigación etnográfica realizada en las ciudades de Porto Alegre, París y Córdoba, en las que se impulsaron experiencias de presupuestos participativos. El texto indaga en estas experiencias participativas y en cómo, al inicio de las mismas, esta nueva propuesta de otorgar voz a la ciudadanía no organizada generó tensiones entre los representantes de las asociaciones, que hasta el momento habían tenido canales de interlocución privilegiados con el poder público.

Dichas tensiones fueron resueltas de distinta forma en relación a las posiciones de poder de los diferentes actores en cada ciudad. En el caso de la ciudad de Córdoba, supusieron la redefinición metodológica del proceso, buscando preservar las posiciones privilegiadas de las asociaciones vecinales en cuanto a su incidencia en el presupuesto participativo. En el caso de Porto Alegre, supusieron la reafirmación de la apuesta del gobierno para la construcción de unas nuevas relaciones de poder entre ciudadanía y poder público, donde las asociaciones vecinales pasaban a tener el mismo estatus que los ciudadanos; el precio a pagar en este caso por el gobierno fue la salida del proceso por parte de las asociaciones de vecinos organizadas en la UAMPA (União de Associações de Moradores —Unión de asociaciones de vecinos— de Porto Alegre). En el caso de París, se buscó una opción intermedia, entre la preservación de la interlocución con las asociaciones y la participación de ciudadanos a título individual a través de su incorporación por la vía del sorteo.

Como conclusión, el artículo pone en tela de juicio, coincidiendo con otras investigaciones (Eliasoph, 1998; Mutz, 2006), la dirección de causalidad que plantean los estudios sobre capital social que atribuyen al asociacionismo la capacidad de generar valores democráticos (Putnam, 2000), apuntándose hacia una causalidad inversa, es decir, es desde procesos que reafirman esos valores democráticos como se crea asociacionismo. La experiencia de Porto Alegre nos muestra cómo el presupuesto participativo fue el motor del nuevo asociacionismo (Avritzer, 2006), y acabó jugando un papel determinante en la vida pública de la ciudad, aun partiendo de un contexto en que las propias asociaciones habían mostrado resistencia al proceso.

En relación al segundo problema o debate, el de los instrumentos de participación impulsados bajo la nueva gobernanza en la búsqueda del incremento de la calidad democrática y de la inclusión política, el artículo muestra cómo el presupuesto participativo con voluntad política transformadora ha permitido ampliar el espacio político a personas no organizadas dentro de los canales institucionales de participación, introduciendo dinámicas deliberativas para resolver problemas de gestión pública (Fung and Wring, 2001).

Por último, en relación con el problema crucial, conocer si la nueva experiencia participativa despolitiza o no los espacios públicos, ciertamente se puede entender que el presupuesto participativo limita el campo político, tal y como plantean las asociaciones, al establecer límites competenciales y presupuestarios. Ahora bien, la ciudadanía muestra voluntad de hablar de las cosas concretas que le afectan en su vida cotidiana y parece no tener problemas en asumir esos límites. Los movimientos sociales entenderán estos nuevos mecanismos como vías para evitar el conflicto, por lo tanto como nuevas formas de dominación política. Aunque muchos argumentos de las asociaciones pueden ser entendidos como reacción a la pérdida de privilegios de interlocución, también es cierto que los gobernantes pueden escudarse en que los límites presupuestarios son limitados y hay determinados debates que no proceden. En definitiva, no podemos olvidar que el gobierno no es una cuestión técnica, sino el ejercicio del poder (Ferguson, 1994), por lo que si, efectivamente, ciertos temas quedan fuera de la agenda, el dispositivo puede realmente despolitizar el ejercicio del gobierno.

PALABRAS CLAVE: asociaciones, ciudadanía, deliberación, innovaciones democráticas, presupuestos participativos.

The Struggle for a Voice: Tensions between Associations and Citizens in Participatory Budgeting

ERNESTO GANUZA, HÉLOÏSE NEZ and ERNESTO MORALES

Abstract

The emergence of new participatory mechanisms, such as participatory budgeting, in towns and cities in recent years has given rise to a conflict between the old protagonists of local participation and the new citizens invited to participate. These mechanisms offer a logic of collective action different from what has been the usual fare in cities — one based on proposal rather than demand. As a result, urban social movements need to transform their own dynamics in order to make room for a new political subject (the citizenry and the non-organized participant) and to act upon a stage where deliberative dynamics now apply. This article aims to analyse this conflict in three different cities that set up participatory budgeting at different times: Porto Alegre, Cordova and Paris. The associations in the three cities took up a position against the new participatory mechanisms and demanded a bigger role in the political arena. Through a piece of ethnographic research, we shall see that the responses of the agents involved (politicians, associations and citizens) in the three cities share some arguments, although the conflict was resolved differently in each of them. The article concludes with reflections on the consequences this conflict could have for contemporary political theory, especially with respect to the role of associations in the processes of democratization and the setting forth of a new way of doing politics by means of deliberative procedures.

Introduction

To speak nowadays of participatory budgeting (PB) means speaking of an experiment that has been written up in as many languages as we can imagine. According to Sintomer *et al.* (2010) there have been more than 1,500 experiments in PB spread across five continents since its origins in Porto Alegre in 1989. The heterogeneous nature of the existing experiments calls into question even the possibility of defining PB. Under Brazilian criteria (Avritzer, 2006) the European approach would be questionable (Sintomer *et al.*, 2008) and under European criteria China's might be questionable too (Baogang, 2011). Nevertheless, they all speak about PB. Therefore one may wonder what it is that so many experiments involving such different procedures have in common.

Sintomer *et al.* (2010: 8) suggest that throughout the world PB can be distinguished by the creation of a new public sphere where citizens can gather to directly debate a political

This paper was possible thanks to a grant from the Spanish Ministry of Science and Innovation (CSO2009-12020). Thank you very much to the IJURR referees for valuable comments on a previous version of this article.

problem concerned with determining expenditure. This is something very different from the participatory councils and even from the deliberative mini-forums that have spread widely in recent years, as in these cases citizens debate with only a limited number of their fellow residents or solely on a specific matter, and always for a limited time (Pateman, 2012). The globalization of PB may have a lot to do with this democratization of public space and, although the experiment's procedures may vary greatly according to context, PB almost always involves a deepening of democracy in terms of local political history. This view was put forward by Sintomer *et al.* (2008), speaking about PB in Europe, and also by Baiocchi *et al.* (2011) speaking about the Brazilian experiments. The present article aims to offer a vision of PB from the standpoint of the conflict that constantly attends the exercise of this democratization process. It is a conflict that has been repeated in very many experiments, but which is seldom analysed in depth: it concerns the right to be heard in politics.

The article begins by explaining the viewpoint from which we believe this conflict makes sense, focusing on the type of relationship between the public authorities and civil society that PB offers. Second, we present a comparative study of three cases on two different continents: Porto Alegre (Brazil), Cordova (Spain) and Paris (France), in order to analyse how conflict arose in three experiments with different procedures and different political contexts. This gives us reason to believe that the differences between some experiments and others may be analysed as the result of different political and cultural contexts, but that the globalization of PB stems from certain common features (the transformation of public space), although it takes different forms and has different consequences according to context. Finally, we shall examine the conflicts and singularities in detail in each case and end by drawing conclusions that will help to broaden research on this experiment.

The new public sphere: the dialectic between civil society and state

'The ordinary citizen's viewpoint is more immediate, he sees the immediate problem. We in the associations have a global view, but some things elude us, which is why we complement each other'.¹ Some years ago a problem began to emerge in the cities as to the role that associations and citizens played in the processes of participation. The above quote from the highest representative of a neighbourhood association in Cordova manifests a desire to articulate the role citizens can play in political spheres today, at a time when the old protagonists of participation in the city, mainly neighbourhood associations, see the gradual development of procedures on the part of administrations, such as participatory budgeting, in which they no longer fulfil their traditional role of 'intermediaries' between the public authorities and the citizenry.

The creation of this new public sphere is based on the expansion of deliberative practices within civil society, in contrast to traditional representative practices. Since Fedozzi's research in 1997 that compared PB with the Habermasian public sphere there have been other works emphasizing the deliberative nature of the PB experience, analysing its strength in cities in both Brazil and Europe (Abers, 2000; Baiocchi, 2001; Avritzer, 2006; Sintomer *et al.*, 2008; Talpin, 2011; Ganuza and Francés, 2012a). Deliberative practices would suppose distinct political relationships based on argument and the participation of all citizens. The impetus that PB has given to creating a new political scene that runs counter to clientelism and the authoritarian power that characterizes patrimonialist regimes has been demonstrated in Brazil (Abers, 1998; Fedozzi, 2001; Wampler and Avritzer, 2004). To a lesser degree, though still based

1 Interview with the president of a neighbourhood association in Cordova (25 April 2007).

around the same issue of the democratization of the public sphere (Sintomer *et al.*, 2010), this has been the case in Europe as well as Brazil (Sintomer *et al.*, 2008; Bassoli, 2011; Talpin, 2011; Ganuza and Francés, 2012a). However, in discussing different political practices, it is possible to envisage the implementation of PB giving rise to tensions between logical outlooks that have differing conceptions of public space. Drawing on Habermas (1996) himself, it could be said that through rules and procedures PB attempts to structure the informal space in which — in the view of the German sociologist — communicative action rests. This structuring of the public sphere can transform relations within civil society, with associations ceasing to be the only connectors between unorganized public opinion and power. In this regard PB offers an excellent opportunity to reflect on both the impact that the deliberative turn in political theory might have and the difficulties it could experience in practice (Thompson, 2008; Pateman, 2012).

In terms of the deliberative political turn, PB involves a context of rules and procedures that oblige actors in traditional civil society to behave differently. This rationalization signals a break from civil society's traditional spontaneous mediation (Baiocchi *et al.*, 2011: 103). If we understand civil society as a set of 'institutions, practices and networks of voluntary life', mainly through secondary associations (*ibid.*: 26), then PB changes the image of civil society by, for example, elevating the political subject to the globality of the citizenry along with deliberative ideals. In many experiments, as it is no longer necessary to take part through associations, people can take part directly. This presupposes a different civil society from what has been normal so far. It rejects the image of a liberal civil society, isolated from the evolution of politics, but also denies the possibility of a republican society based on common values. Civil society is conceived from the individual's standpoint; rather than via secondary associations, interests and strategies are designed collectively in a public deliberative realm.

Brazilian studies of PB have highlighted the importance of civil society in the birth of this new political scene (Fedozzi, 2001; Silva, 2002; Wampler and Avritzer, 2004; Avritzer, 2006). These new political practices apparently have much to do with the sorts of relations that have historically been attributed to civil society (for example, horizontal power relations, dialogue and tolerance). Studies of the history of PB in Brazil usually present it as developing over three synthetically sequenced phases: (1) the proliferation of new associations at the beginning of the 1980s; (2) the introduction of new deliberative practices between actors within civil society; and (3) the development of new political institutions from the beginning of the 1990s (Wampler and Avritzer, 2004: 295–8). This sequence implanted a democratic logic in civil society, opposed to that of the state, which would drive political change (*ibid.*: 291). PB and its political logic, therefore, originated from 'face-to-face deliberations originally initiated in the internal practices of Civil Society Organizations in the 1980s' (*ibid.*: 302).

Nevertheless, even though it has been thought until now that this procedure adapts well to cities with a greater density of associations (Avritzer, 2006), the sequential logic behind the birth of PBs has not only challenged the logic of the state, but also hides a conflict within civil society itself: between associations, mainly neighbourhood associations, and the logic of public action that the PB brings with it. The problem has been the democratization of the public sphere, because in the new institutional framework associations have to share their voice. If associations used to be the actors that structured informal public opinion, PB offers a new way of structuring public opinion where citizens are directly invited to get involved in public decisions. This relation between the associations and PB conceals a friction with important consequences for the democratic life of cities, as it presents itself as a battle for representation of the citizenry's voice. It also shows a conflict around the way political decision making can be legitimated. This conflict in PB has hardly been pointed out previously (Abers, 2000; Baiocchi *et al.*, 2011), but Hendriks (2002) and Rui and Villechaise-Dupont (2006) have demonstrated it in relation to the experience of other new participatory devices based on

deliberative practices in Australia and in France. The present study fits in with the lines of research opened up by those mentioned above.

Within studies on PB, Abers (1998; 2000; 2001) has raised doubts about the potential of associations in Brazil to drive forward a public sphere characterized by more democratic relationships: 'Instead of promoting democratization, neighbourhood associations thus seemed to contribute to the elitism, parochialism and backdoor decision making that had long characterized governance' (Abers, 2000: 3). For Abers, the emergence of PB also seems to be inseparable from the transformation, linked to new ways of distributing public resources, experienced by administrations. Abers asserts their 'from above' influence over civil society's championship of the process of democratizing the public sphere (Abers, 2000: 12; 2001: 134). In this case it is the state that can drive the new structuring of the public sphere, by (1) helping to create a political context that is favourable to the emergence of new associations (and new practices within them), for example through a new structure for political opportunities; and (2) helping participants to incorporate ethical questions into decision-making processes in place of actions that are invariably goal-oriented (Abers, 2001: 130).

Opposition between state and civil society hides the difficulties that deliberative practices have within the latter. However, if the influence of the state in the process is taken into consideration, the increase in associations that has been recorded by researchers into PBs in Brazil (Wampler and Avritzer, 2004; Baiocchi, 2005; Silva, 2007) can be explained — as Abers (2001: 141) does — through the restructuring of political opportunities. Along these lines, Wampler and Avritzer (2004) have demonstrated that increases in participation within the longest-running initiatives took place in cities that had no historical tradition of associationism, revealing the importance of this new political scene in this process. For Baiocchi *et al.* (2011: 144), for example, the importance of civil society in the development of PB does not seem to be surprising, and what should be considered is the importance of the context — in which the state also plays a relevant role — in which it develops: 'local politics and democratic practices are not as immutable as the broader literature claims and changes in institutional environment can both improve governance and empower civil society'.

The participation of the state in promoting PB and its role in constructing this new public sphere can expand our understanding of the challenges created by the introduction of deliberative practices into the public domain. This is because these practices challenge both the state and civil society. The importance of the state remains, according to Avritzer (2012), in its ability to promote a constitutional framework that allows, for example, the development of new political practices, which took place in Brazil following the introduction of the new constitution of 1988. Avritzer specifically discusses the importance of political leadership, offering a reminder of the role that the public administration had in the birth and development of PB in Porto Alegre, as it undertook an internal transformation with the aim of developing its idea of participatory government (Utzig, 1996).

The idea of broadening the spaces of political inclusion, which has been brought into PB elsewhere, changes the internal links within civil society (and its relation with the state). It generates a conflict between the old and the new protagonists, because the former have to share political space — which reveals a significant problem regarding the right to participate and exert influence in political spheres. Who speaks on behalf of the citizens? While the new theories of administration show that different forms of management with participatory mechanisms make it easier for citizens to get involved (Evans, 2003), users of the traditional channels of participation protest and, in some cases, question their development (Hendriks, 2002; Rui and Villechaise-Dupont, 2006). This friction illustrates the difficulties faced when attempting to broaden the space of political inclusion, even in a context where that broadening is based on deliberative principles, such as the development of participatory budgeting (Baiocchi *et al.*, 2011). On the one hand, these new spaces demand more open and responsible action from the associations, thus diminishing their radicalism (Fung and Wright, 2003). On the other

hand, voluntary associations may reject these new procedures if the latter challenge their power and privileges in public action (Hendriks, 2002).

This study focuses on this conflict within civil society. It is based on ethnographic research carried out in three cities (Porto Alegre, Cordova and Paris) between 2007 and 2009. In each of them, we undertook participant observation within the new participation spaces in order to get closer to the interactions taking place among the different participants. We also conducted semi-structured interviews with the social agents involved in these procedures (politicians, municipal employees, members of urban social movements, and non-organized or individually participating citizens). The field study included informal conversations with different agents in the three cities, especially in Cordova, where one of the authors advised the City Council on implementing the PB process from 2001.² The fact that these processes were created long before our field study was done obliged us to deal with questions that were already part of the past, so as to be able to identify the beginnings of the experiment. In Porto Alegre, for example, this gave rise to a problem, since we were speaking about an experiment that began in 1989. In order to meet this challenge, we have also drawn upon studies carried out by other researchers who — above all in the case of Brazil — are very numerous.

The participatory budgets in Porto Alegre, Cordova and Paris

Analysis of participatory budgeting has been chiefly concerned with detailing how it works, the impact it has had on management and the deliberative, or otherwise, character of its dynamics. Our aim is not, therefore, to describe participatory budgets, nor to analyse their impact, since there is a growing literature in this respect (Abers, 1998; Fung and Wright, 2003; Avritzer, 2006; Sintomer *et al.*, 2008; Ganuza and Francés, 2012b). Nor shall we describe in detail the experiments that have been analysed, which may be consulted in other studies (Baiocchi, 2005; Nez, 2010). We shall only observe that the three experiments extend the definition of political subject to the citizenry, and thus boost individual participation, although each achieves this using different procedures. In Porto Alegre, participants directly decide on part of the budget using a sophisticated procedure in which the budget is assigned by bringing together social criteria and citizens' preferences in public assemblies. In Cordova, despite its being the European programme closest to the Brazilian model according to Sintomer *et al.* (2008), the procedure is much simpler, reduced to one or more thematic areas, which are, however, never discussed globally. As in the Brazilian version, participants decide directly. On the other hand, the French experiment is solely consultative and the procedure takes place chiefly in neighbourhood councils, a third (and later half) of whose members are randomly selected from the district's electoral roll. Our aim is to show the emergence of the three experiments, so as to envisage how the space of political inclusion is enlarged in relation to what already existed. Subsequently, we analyse the conflict that arises among the associations precisely as a result of that enlargement of the political space.

Porto Alegre

In Porto Alegre, PB began in 1989. Without doubt it constitutes the best-consolidated programme internationally. Brazil ceased to be a military dictatorship at the beginning of the 1980s. The urban social movements had been mobilized during the dictatorship to defend social rights. When democracy arrived, they were the standard bearers of social struggle and demands for education, proper housing, social rights, etc. In the early years of democracy, they also put forward the idea of a participatory democracy and

2 All semi-structured interviews were recorded and transcribed in their language.

communicated it to the country's leaders. In 1985 Collares became mayor of Porto Alegre with a programme based on the administration's relations with the urban social movements. In 1988 the Brazilian Constitution was passed, which guarantees the right to participate. In the same year, the Town Hall created advisory councils to debate city policies with the social movements. In 1989 the Workers' Party (*Partido dos Trabalhadores*) won the elections in Porto Alegre with a political programme devised together with the urban social movements. The idea of participatory democracy was present, but no one really knew how to carry it into effect (Baiocchi, 2005: 31). Nevertheless, in 1990 a start was made with the participation of the social movements. These had a privileged position for devising rules and facilitating public meetings, which took place at their premises and were organized by them. However, the experiment was a minor failure (Baiocchi, 2005). The Town Hall lacked sufficient financial resources and could not respond to the proposals put forward. This caused the associations to distrust the city leaders, whom they accused of lying and concealing information. The associations demanded more power and more participation. Then the Workers' Party took a decision that was to be momentous for the future trend of the experiment, by changing the party's motto. Instead of *a city for the workers*, it began to speak of *a city for all* (*ibid.*: 35). The procedural consequences were immediate. The process began to be wholly organized by the administration, in public premises and spaces. Participation underwent a sudden change, opening up to all citizens and putting the participation of a person who was not a member of an association on an equal footing with one who was in the spaces of public debate. Here began what became known internationally as *Orcamento Participativo* (participatory budgeting). The Federation of Neighbourhood Associations of Porto Alegre (UAMPA) reacted at once by suspending its participation in the process.

Cordova

In Cordova the birth of PB took place in 2001. It was one of the first occurrences in Europe (Sintomer *et al.*, 2008). Spain emerged from a dictatorship in the middle of the 1970s. The urban social movements, as in Brazil, had been set up towards the end of the dictatorship on platforms representing the defence of social rights. Once democracy arrived in 1975, those movements became important agents in the defence of education, proper housing, social rights, etc. As in Brazil, the social movements communicated their programmes to the political parties, especially those on the left. The idea of participation was present and as early as 1979, with the first communist mayor in Cordova, a procedure was put in place to debate the public budget with the citizenry. This was not a regulated procedure, but it shows the impetus democracy was gaining in those early years in Spain. The demands of the urban social movements for greater participation in political decision making would translate into the establishment of a democracy of councils (Font, 2001). By means of these, political representatives were able to debate public policy with representatives of the social movements. This context established the basis for the relations between the administration and civil society, which still persist today (Navarro, 1999). Over the years, the procedure extended to sectoral associations and new participatory instruments were created alongside the councils, although these were always of an advisory nature. The urban social movements, led by the neighbourhood associations, as in Brazil, demanded more participation in decision making. In 1999 in Cordova they organized a seminar on PB, inviting the Porto Alegre municipality and infusing the local authority with a desire to set up a similar programme, which took place in 2001. But, influenced by the Brazilian experience, the government inclined towards a procedure guided by the principle of 'one person, one vote'. This offers no relevant role to the associations in shaping and organizing the process, but rather depends wholly on the administration and calls for the participation of all citizens. It disregarded the existing network of advisory councils and openly put forward a process of direct decision making. The neighbourhood associations saw their customary role in

the democracy of councils placed on an equal footing with that of any citizen, which gave rise among many association representatives to resistance and open criticism of participatory budgeting from its inception.

20th district in Paris

In Paris' 20th district, PB began in 2002. Its history is very different from that of Porto Alegre or Cordova. France is an established and well-developed democracy, although this does not detract from the importance of the dynamics and demands of the urban social movements. Nevertheless, France has as a reference point a very strong concentration of power in executive organs (Edwards and Hupe, 2000). This has always given executives extraordinary power, which different laws have attempted to mitigate over the years. In 1982 a law established the District Committees of Initiative and Advice (CICA) in the three largest French cities, which brought together the associations to debate sectoral policies. In 1992 the functions of the legislative bodies were strengthened, obliging all towns with more than 3,500 inhabitants to debate the municipal budget or provide the opposition with offices. The use of information channels involving the citizenry was also promoted by means of satisfaction surveys and the setting up of advisory councils. In 2002 the law of 'local democracy' (*loi relative à la démocratie de proximité*) obliged towns of more than 80,000 inhabitants to create neighbourhood councils in which municipal issues could be debated. Although the composition of these bodies and their ways of operating were left to the discretion of each municipal assembly, the latter were usually open to the citizenry at large, which contrasts with the logic of the advisory councils that existed until that time. In the 20th district in Paris, a communist councillor in charge of infrastructure management, influenced by the Porto Alegre experience, decided to set up participatory budgeting within the neighbourhood councils to directly debate the public works budget. In contrast to the other instances we have seen, associations did not have a clear role in giving an impetus to PBs, but the consequences of their implementation were similar. Unlike the other cities, participatory budgeting in the 20th district did not have its own organization, but took place through the neighbourhood council. This was divided into three branches: one made up of political activists proposed by the political parties according to their representation in the assembly, another made up of representatives of associations, and the third made up of citizens randomly selected from the district's electoral roll. Thus, within the neighbourhood council, political activists, associations and non-organized citizens (each group making up a third) were placed on an equal footing, which challenged the participatory logic that existed until that time in regard to the advisory councils and gave rise to resistance by the associations to having to share decision making on the infrastructure.

The three examples described coincide in giving special importance to the non-organized citizenry. In the three cities PB broke with existing participatory tradition by extending the space of political inclusion. It is true that the origin and development of the experiments were very different. In Paris, the top-down impetus is clearer, while in Porto Alegre and Cordova we find a marked involvement of neighbourhood associations — at least, in the initiation and promotion stages. However, as we have indicated, it is important not to forget that the participatory procedures were ultimately decided on in all cities by the administration. Because of this, regardless of the role played by associations, PB becomes a process that is always managed from above, but with a participatory logic different from what previously existed. PB, therefore, presents a significant challenge to associations through the new democratic spaces it creates, as the reaction of the associations was one of opposition from the outset. Understanding that reaction and the evolution of that conflict may help to deepen our knowledge of PB, and also bring us closer to understanding a little more about the

dynamics of civil society at a time when new forms of democracy are becoming visible on the political horizon, because one of the sources of the conflict is a different understanding of public interest building, that is, linking the public interest and administrative action. The arguments of the protagonists in the three cities, as we shall now see, share ideas and reflections.

Why are citizens important? Political parties and PB

One might wonder why we find the same conflict in such different places and contexts. Even today, in the democratic imagination, associations represent the political subject *par excellence* (Putnam, 2000; Warren, 2001; Fung, 2003). Why, therefore, do administrations decide to organize new participatory procedures instead of giving greater substance to those that already exist and that are based on associations? Associations have certainly achieved a privileged place in the political structure of modern societies. They are said to have control over some aspects of the political agenda, and the growth of the democratic spirit could lie with them (Warren, 2001). Many studies consider that democratization through the associations would increase deliberative capacity and self-government, and propose an associative democracy (Hirst, 1994). Even deliberative theory used to say that associations play a key role as connectors between informal public opinion and the political system (Habermas, 1996; Cohen and Arato, 1997). The arrival of the non-organized citizen might seem to go against the flow. This democratization also sketches out a different civil society, which neither rejects the role of secondary associations in the towns and cities, nor gives them special status as interlocutors.

The non-organized individual has been a traditional subject for defenders of participation. His involvement in the political system was most energetically proposed by the pragmatist philosopher John Dewey (1954). Non-organized individuals would bring non-strategic knowledge, a practical knowledge that could endow politics with common sense or, at least, distance it from sectarianism. From the point of view of political representatives, the decision to extend the space of political inclusion to all citizens has a lot to do with this type of knowledge and its implications for public management (Sintomer, 2008). The inclusion of all citizens as politically active subjects is also a by-product of the deliberative turn in political theory. Insofar as regulations can only be justified on the basis of arguments that take into account all those affected by them, the citizenry as a whole is incorporated as a political subject. This has a lot to do with what Habermas (1997) proposed regarding the evolution of politics in modern societies impelling parties to adopt global stances towards the electorate. Drawing out the radical consequences of this assertion, why should we speak with only one group of associated citizens? Do they represent all citizens? Up to then, associations had been able to retain a central position in this scenario, as we may deduce even from Habermas's deliberative proposal (1996), which envisages public action as being divided into two stages as follows; first, deliberation that takes place outside institutions and associations, but which includes all citizens in an informal public space; second, a formalization of the debate such that public opinion is expressed through associations, which would exert influence on institutional deliberations. This picture still suggests a liberal idea of civil society, based on a separation between the political and social spheres, in which associations take on the task of structuring the informal debate among the citizens and also a liaising role (Cohen and Arato, 1997). However, PB transforms this idea and proposes a direct structuring of the debate in the public space, without specific connectors but with a new institutional framework. Only in this way can the citizenry be globally included as political subject, although it is precisely for this reason that procedures must be negotiated to make it possible, since these deliberations have a direct influence on the definition of budgeting law. Thus PB becomes an administrative matter

(Bassoli, 2011) and generates rules and procedures that mitigate the spontaneous mediation of civil society (Baiocchi *et al.*, 2011: 103).

The evolution of PB in Porto Alegre demonstrates this movement. After the first year, the municipal government evaluated the performance of the associations, which did not seem to offer the support that had been predicted. The activists demanded ‘many things’ which, from the political leaders’ point of view, were beyond the municipal remit. They criticized the manipulation of meetings by the organized movements, accusing them of using a logic of populist cronyism. So, driven by the image of an administration that had to govern a city of 1.3 million inhabitants, they proposed to change the way people envisaged participation, which became a question for the administration. This change also involved transforming the political subject. Instead of representatives of the social movements, such as activists, the subject of politics became the entire citizenry (Baiocchi, 2005: 31–7).

We must assume that political leaders who promote PB do not form a majority, except in the sense that PB is a global phenomenon (Sintomer *et al.*, 2010). Even within the same government it is easy to find opposition to the development of PB (Ganuza and Francés, 2012b). But the motivation of many leaders in our case studies for setting up PB was to deepen democracy and lessen the distance between political representatives and citizens — a distance they believe the associations are unable to bridge. If the parties also adopt an administrative rather than ideological view of their functions, that vacuum becomes a problem. The political parties, or rather the leaders of the political parties that promote PB, understand that the associations have lost part of their ability to structure opinion and are disconnected from the citizenry, while still advocating representational structures that have little to do with the democratic and horizontal trends of contemporary societies.

PB’s supporters do not attempt to hide their intense criticism of how associations operate. Such criticism coincides with many academic works that have begun to question the supposed benefits of associationism for society as a whole (Eliasoph, 1998; Newton, 2006), pointing out that the associations have gradually lost their connection with the citizenry as a global subject and pursue party agendas. For the politicians who promote PB, the associations impair the distribution of responsibilities and prevent a more transparent democratic game from being played. They believe that the associations ‘contaminate’ the political spaces with habits similar to those of the political parties. PB offers politicians a new way to build public interest. As a French politician said: ‘The associations were civil society . . . yes and no. Everyone is familiar with the problems they have with power, taking the floor, etc. The associations are a microclimate very similar to that of the political parties, only worse.’³ A Spanish politician likewise commented: ‘Citizen participation was reflecting the merely representative habits of democracy. The citizen was mimicking the workings of merely representative democracy. I believe we must not just regenerate, but actually introduce new blood and new ways of behaving’.⁴

It is not surprising that the maxim of political leaders when they were giving a boost to participatory budgeting, should be an attempt to differentiate themselves from the sphere of associations. This was achieved by two lines of action, equally evident in the three cities studied: (1) all citizens must be reached, and (2) the spaces in which relations with the citizenry take place must be more transparent and dependent on the local administration. The associations were an obstacle to attaining the first aim, while to achieve the second meant creating a new political space (with new rules and procedures) well apart, in the imagination of the politicians, from the usual spaces of neighbourhood associations, which had become ‘contaminated’ by the same ills that beset the parties. One of the most novel aspects, developed to provide a pragmatic response to the problem

3 Interview with a local councillor from the 20th district, Paris (2 February 2007).

4 Interview with the former councillor for citizen participation in Cordova (27 April 2009).

of public deliberation in Porto Alegre, was the organization of a technical procedure with mathematical calculations that enabled all citizens to participate and control executive actions (Santos, 2003). That was the nucleus of the scheme and the basis of its subsequent internationalization. Ubiratan de Souza, coordinator of PB in Porto Alegre during several of its phases, arrived in Cordova in 2001 at the invitation of the government. At a public lecture, he spoke essentially about the technical procedure and participatory logic based on the motto 'one person, one vote'. This was the point: public interest should be based on public discussion among all citizens. The subsequent transformation of public space could be seen as a rationalization of civil society by deliberative procedures against the traditional pressure dynamics that favoured clientelist relations between the political sphere and civil society.

Indeed, PB presupposes a different political articulation, as the executive is directly linked to citizenship. Here we should ask what happens to the power of the legislature. PB creates pressure on the legislative body, which can be neutralized, as Dias (2000) described in the case of Porto Alegre. Enhancing governance from the standpoint of administrative design may be an extra motivation of some political leaders who promote PB. In this case PB can become a shield to allow political parties to act without sufficient social and political control. This is one of the critical points put forward by associations: who ask how PB will ensure the functions of the legislative body, that is, political control of executive powers.

Against citizenship or political parties?

In both Porto Alegre and in Cordova, associations had demanded the setting-up of procedures to enable the citizenry to decide directly on public budgets. As in Paris, they had been the key players in institutional participation until that time, that is, when the political representatives decided to open up participation to all citizens. That aroused immediate opposition even in three contexts where PB procedures were different. The problem didn't seem to be the procedure itself, but the new public sphere set up by PB, because in Paris associations kept one third of neighbourhood council representation, while in Cordova associations kept other ways of influencing the Municipal Council. Only in Porto Alegre did associations lose their traditional way of conducting political relations, at least, between 1989 and 2004 (Baiocchi, 2005).

This first impetus for this had to do with a critical idea of the meaning of the individual in democracy or who are the legitimate subjects to define public interest — 'in the councils, they listen to us as individuals; we don't speak on behalf of the association'.⁵ The president of the federation of neighbourhood associations in Cordova thinks that 'an individual may contribute what he sees, but an individual who is unable to associate will be unable to have solidarity with the others. This is why we agree in attaching little importance to what a person acting on his own behalf may contribute in a neighbourhood meeting, as probably the only thing he'll do is resolve a personal and individual problem'.⁶ It is understood that individuals represent only themselves, whereas associations represent the citizenry before the public authorities. It is they who can definitively represent the general interest. From this point of view, a problem of legitimacy arises: as opposed to individualism, they brandish the historical role they have played in defending citizens' rights, which ought to support their privileged participation in urban dynamics. 'We are very cross with participatory budgeting in the neighbourhood councils. Mainly because it's individuals who express themselves and not the associations, so our role as

5 Interview with the vice-president of a neighbourhood association in Paris (15 November 2007).

6 Interview conducted on 27 April 2007.

synthesizers of a kind of collective spirit and our experience in managing the district over the last 30 years are cast aside'.⁷ The risk for associations comes from the way public interest is understood. If politicians think that associations are not able to structure public opinion (in Habermasian terms) any more, then, for them, PB means the victory of individualism and the impossibility of structuring public interest fairly. In this conflict we see the collision between representative and deliberative practices.

Critics from the associations aim to show the legitimacy problems in a political system based on the participation of all, because it would be linked to the skills of the non-organized individuals. An association chief in Paris thought that in a public debate participants needed to 'have a mandate, be instructed, know the minimum rules of town planning, the regulations and the laws, and be able to speak. In short, they ought to have a certain set of qualities'.⁸ However, a procedure that is open to all would be a hindrance to the emergence of expert citizens and favour ill-qualified knowledge, which would easily be manipulated by the public authorities. Here we may observe that opposition on the part of associations is spun as a critique of a political project that wishes to change the relationship between the administration and civil society (replacing a forum with expert associations with a forum of non-experts).

Therefore, familiarity with political parties and their ways, which political representatives saw as a weakness of associationism, is, on the contrary, understood as a strength. That familiarity includes certain skills ('discursive', 'knowledge-related', 'ability to debate with professionals', etc.) that are necessary to carry on a debate with politicians on a complex subject that could surely affect the city as a whole. For the associations, one needs to know how to search for information, compare it with other sources, be consistent in defending arguments, etc. Contrary to what it represents for politicians, practical knowledge — the pride of the citizens — is precisely their weakness when it comes to participating. It turns them into people who are too concerned about their own needs, which would limit their capacity (1) to understand problems from a global viewpoint and (2) to be consistent over time, since once their problem is solved, they would forget about the rest. In Cordova, pressure from the associations caused the government to redefine PB four years after it was set up, transforming it into an associative mechanism. The problem was that the first model of PB in Cordova had 'forgotten' that the basis of participation was the associations, because '[they] have the job of structuring society. It is the construction of society because society is very unstructured as a result of individual interests. Citizen participation is the delegation of a portion of power to the collectives'.⁹

Opposition on the part of the associations contained a strong criticism of the new political design that came with PB. They questioned the structuring of public opinion by universal procedures, because they thought that, along with deliberative practices, the government got to neutralize the countervailing powers of the cities. For the UAMPA, it meant imbuing participation with a different logic, focused on resolving the specific issues of life in the city, 'which prevented us from attacking the core problems: how the city was financed, what state model was desired'. The UAMPA decided to remain outside 'because the PB was in confusion, a space of joint management with the government in which demands could not be made. That's why it decided to be critical from the outside . . . because it seemed a contradiction to be discussing how to share out a scant municipal resource, fighting for a piece of the budget, instead of debating the financing of the cities'.¹⁰ In a similar tone, the federation of neighbourhood associations in Cordova criticized the impossibility of debating the needs of the city, since they were bound by the

7 Interview with the vice-president of a neighbourhood association in Paris (15 November 2007).

8 Interview conducted on 15 November 2007.

9 Interview with the president of the federation of neighbourhood associations in Cordova (27 April 2007).

10 Interview with one of the founders of the UAMPA (21 August 2008).

limits of municipal jurisdiction.¹¹ In Paris, there was the same perception of the new participatory mechanisms, which seemed to have been intentionally designed to avoid debating serious problems: 'The neighbourhood councils seem to us to be inadequate when it's a question of important operations that concern not only the neighbourhood, but the entire district and the whole of Paris'.¹²

The associations demanded a dimension in which grievances were addressed, in which the movements fulfilled a role of vigilance and put forward demands about the needs of citizens. They rejected this new public sphere in which public issues would be debated in a structured way, so the association chiefs questioned the implicit aims of the politicians when they implemented PBs, alleging that they weakened the countervailing power of the associations without acknowledging the specificity of their collective knowledge. For them, changing the political system meant a diminution of democracy: '[The new mechanisms] have undermined the association's legitimacy by assuming that an association is no longer needed because there are people involved in every neighbourhood, because the politicians prefer to speak directly to the inhabitants rather than to intermediaries, who will always tend to detract from their power. So, what I see in this is an operation that democratizes the public debate, but which also destabilizes the traditional associations'.¹³ They do not accept a space of joint management because, as the representative of the UAMPA in Porto Alegre said, that limits their power of protest in defence of the collective.

The effects of structuring civil society

PB's transformation of the public space has had different effects depending on the procedures set up by each experiment. The associations reject it in all cases, but the effect of structuring debate differs case by case. In Porto Alegre, according to the representative of the office of community relations of the Municipal Council in the early 1990s, the leaders of the social movements had proposed, at a time when the government decided to extend participation to all citizens, that the PB delegates should, at least, be association members. The government did not accept the proposal and the federation of neighbourhood associations (UAMPA) decided not to participate.¹⁴ The difference between Cordova and Porto Alegre is that in the Brazilian city the government organized the whole administration in such a way that it was impossible to achieve any demand outside the PB. It had become a new 'way of life' (Baierle, 2010: xi). One of the founders of the UAMPA emphasized this turn of events and its consequences in the city:

The UAMPA formed part of that fertilization, of the beginning of the process, of the generation of the conditions under which it could take place, but after that the process went ahead without the UAMPA. Little by little, the communities were incorporated into the process, because when any demand reached the councillors their message was to say to the people that they had to go to the PB to get anything done about it. Thus, with the second, third and fourth versions, the government strengthened and expanded the process, the neighbourhood associations themselves, with their tradition of cronyism, finally joined the PB, and the councillors lost power. . . . Everybody was for the PB; cronyism was finished.¹⁵

The UAMPA joined the process a little later with a representative in the governmental organ of the participatory budget (Santos, 2003). This process had a peculiar effect. By increasing the number of associations in the city, PB drained the strength out of the UAMPA (Baierle, 2010).

11 Interview with the president of the federation of neighbourhood associations in Cordova (27 April 2007).

12 Interview with the vice-president of a neighbourhood association in Paris (15 November 2007).

13 Interview with the vice-president of a neighbourhood association in Paris (15 November 2007).

14 Interview with one of the founders of the UAMPA (21 August 2008).

15 Interview conducted on 21 August 2008.

In contrast to Porto Alegre, the government in Cordova never thought of the PB as a way of channelling all demands. Undoubtedly, this weakened the process, as the associations could speak about their demands with government through alternative channels. As the political chief of town planning said: 'The government's proposals are selected from three sources: electoral proposals, participatory budgeting and private meetings with neighbourhood associations. All of them are legitimate for the government'.¹⁶ This allowed the new procedure to operate alongside the old ones, which encouraged the associations to claim their dominant position in the space of political inclusion and they continued applying pressure on the government to do away with PB. The government of Cordova agreed to redesign the participatory process, whereas in Porto Alegre the attitude of the government had caused the associations to adapt to the logic of the new participatory process. The new format in Cordova granted power to the associations to change the rules of the procedure and formulate the proposals, limiting the role of the non-organized citizens to prioritizing the proposals formulated beforehand by the associations. Participation in the assemblies after the reform fell drastically. The Cordovan scheme ended in 2007, without a fuss and without protest.

In Paris the situation was more similar to that of Porto Alegre. While the Parisian associations had progressively recognized the new participatory framework, debate about its legitimacy resurfaced in 2008 when reform of the neighbourhood councils in the 20th district of Paris was discussed. The municipal government wanted all members of the councils to be randomly selected. Once again, the associations denounced the citizenry's lack of ability, their lack of activist experience and the absence of general interest among them. The government carried out the proposal only partially, increasing the presence of ordinary citizens by a third to 51% in the neighbourhood councils. Nevertheless, as in Porto Alegre, the participatory procedure had weakened the associations left outside it, as the municipal government had channelled all its infrastructure management through the neighbourhood councils, forcing the associations to deal with the administration through the new mechanism. Thus, as the representative of a neighbourhood association in the 20th district stated, the activities of some associations had been transferred from the association to the neighbourhood council: 'The association is now rather an empty shell. It's all been weakened, together with the fact that the neighbourhood council has taken on a little more importance in the neighbourhood'.¹⁷

Participatory budgeting exemplifies a political dilemma about how to legitimize public decisions. The associations' viewpoint perceives PB as a depoliticizing mechanism. Taking participation to the debate on specific proposals could result in political representatives having less power to govern. When the citizenry has to decide on proposals in a situation of limited resources, this could, for example, 'set one neighbourhood against another',¹⁸ when what should be done is to challenge the lack of resources. The PB transfers to residents, they say, a responsibility that the political representatives should assume. But, for the latter, PB means the opposite: repoliticizing the public space. They are willing to delegate part of their electoral sovereignty in order to achieve it, although that means setting up a different political game, which sacrifices old ways of doing politics and invites participants to make proposals. This, according to the representatives, lays bare how much manoeuvring capacity the governing administrations actually have. We are witnessing the clash of two positions that see politics from very different standpoints.

16 Interview conducted on 26 April 2007.

17 Interview conducted on 20 November 2007.

18 Interview with the president of the federation of neighbourhood associations in Cordova (27 April 2007).

What do citizens think?

But what do the new participants think? They reject the posture of the associations. For them, the new political space is an opportunity to do politics, no more no less. As against the associations' claims to expert knowledge, they accuse the associations of being incapable of embracing anything beyond their own interests, which is truly a hindrance to doing politics. For the new participants, politics has more to do with deliberation than protest or representation. It is about debating and reaching the best possible decisions. Starting out from a delimited framework (municipal jurisdiction, scarce resources) is precisely what allows shared responsibility and, indeed, what allows one to do politics. In a discussion about the modernization of a hospital in a neighbourhood council of the 20th district of Paris, the president (despite being a member of the associative branch) stressed that his opposition to the associations had to do with their lack of deliberation: 'I believe that the general interest of inhabitants should be taken into account and it is a good opportunity to modernize the hospital. I feel obliged to be against the association that is against the hospital. What do I do? I add up the individual interests, which are contradictory. I try to find the collective interest, which doesn't satisfy anyone 100%, but satisfies everybody in part. Ultimately, that is what the neighbourhood council is about: trying to meet and offer the political representative a more global view than that of one's own personal interest'.¹⁹

Outside PB, the new participants see only obstacles to participation, so they strongly defend the deliberative practices of PB. They are not against associations, but they are aware that, through PB, associations listen and open up to other positions, which for them enriches local democratic life: 'When one association faces another association, they end up confronting each other. If you put them both together with the people, they have to be generous, and show solidarity . . . Finally, things are explained, because this association wants such and such, because that association wants something else, because this non-organized citizen wants a different thing. They not only made proposals, but they also explained themselves. And I believe that is very enriching'.²⁰ The new participants describe PB as a deliberative process in which the political value of the experience is concentrated: 'One very positive element when you participate is the learning experience, because it's tough. You end up learning that you have to have solidarity with the rest of the neighbourhood; you have to be technical, because to make a decision you have to learn why this street is like that, why that street isn't. You have to be political because you have to share out a sum of money, you have to be a manager, you have to be a prosecutor, distribute the accounts. So you learn many roles'.²¹

In Cordova, in 2004, the associations' opposition to PB mobilized participants in the experiment to defend it. They created a citizens' platform in defence of the participatory budget. Their members were not only non-organized citizens. There were also representatives of neighbourhood associations, which shows us that not all associations were against the scheme or, at least, not all their members. They mobilized to defend universal procedures and the deliberative dimension associated with the structuring of the public sphere: 'There was a breach among politicians, associations and the people who were participating in the assemblies. We believed that the model being used had many defects, but one good point was: one person is a vote. The federation of neighbourhood associations wanted to oversee the process, which they achieved in 2005, but it doesn't have to be like that, . . . you have to get down to street level, you have to get involved in the assemblies, to listen. It's worthless to me if you're elected in a steering committee where 6 or 20 citizens attend; that's not representative'.²²

19 Interview conducted on 10 September 2008.

20 Interview with a person participating in an individual capacity in the PBs of Cordova (23 April 2009).

21 Interview with a person participating in an individual capacity in the PBs of Cordova (23 April 2009).

22 Interview with a person participating in an individual capacity in the PBs of Cordova, who instigated the platform defending participatory budgeting (18 May 2009).

It is not clear that the PB really expelled the associations from the new public space, since most participants belonged to them (Fedozzi, 2005; Ganuza and Francés, 2012a). According to a survey conducted in 2011 in Paris and Porto Alegre and another survey in Cordova in 2007 (Ganuza and Francés, 2012a), non-organized individuals have a similar sociodemographic profile to association members, although they participate less than association members in deliberations. Once associations accept the role they have within the new mechanism, their presence and density increase. Participatory democracy is not simple, so associations are necessary also because they have expert knowledge, as a new participant said in Porto Alegre: 'The PB is a collective process. You need many connections. You have to know how to move, you have to form a group, you need friends. Sometimes people have a very idealized image of the PB, but it's not like that, you need to be connected',²³ something that the associations can offer to the citizenry as a whole.

Conclusions

Until now civil society has almost always been thought of as a set of 'institutions, practices and networks of voluntary life' (Baiocchi *et al.*, 2011: 26). The change from a civil society that revolves around associations to one that revolves around citizens opens up a critical debate. It diminishes the self-organizing capacity of associations, as it is the state that now guarantees the space of political inclusion, transparency and the proper development of political debate. This, in turn, gives greater power to the political parties in executive government by reducing, for example, the operational capacity of the legislative bodies (Dias, 2000). Nevertheless, it also levels a certain criticism at the experiments and especially at the new public space, since it allows one to distinguish features of democratic governance in the exercise of power: to what extent can the citizenry be effectively self-organizing in this new context? The associations' protest rests on this problem, but the core of the challenge lies in the opposition of two different ways of understanding how public interest is built. The associations' opposition stems from a style of organization and civil society that favours representativity and the negotiation of interests over deliberation or transparent and public democratic procedures. So deliberative reforms, as we can see, are not so easy, because they mean not only a new challenge for political parties, but also a new structuration of the public sphere, which implies a transformation of internal relations within civil society.

The clashing positions of politicians, citizens and associations thus present us with two extremes, which we can view as an opposition between deliberative and representative democracy. One might certainly understand that PB, as the associations indicate, delimits the political field of play in such a way as to prevent examination of the structural elements of the administration. For the associations, this is a kind of political straitjacket, which prevents one from really speaking about the things that matter to citizens. However, the citizens want to speak about those things and do not seem to have a problem about setting limits. In a way, those limits are defended insofar as they make it possible to have a specific debate, which might subsequently lead to a specific proposal. As opposed to protest, deliberation makes it possible for new participants to do politics. Does this mean that we are witnessing a change in the way we think about expression in politics? For neighbourhood associations, this is not the case. They understand that these new forms are still only sophisticated experiments for avoiding conflict and, therefore, they see them as new forms of political domination.

The criticism of democratization that PB promotes is usually thought of as a continuation of the individualization process of modern society, which threatens

23 Interview with a person participating in an individual capacity in Porto Alegre (24 September 2008).

strategies for collective empowerment (Novy and Leubolt, 2005: 2032). If we consider the definition of civil society as a network of associations, characterized by the aim of finding legitimacy ‘in terms of publicness’ (Baiocchi *et al.*, 2011: 26), then PB greatly increases the public factor of relations within civil society and between the latter and public powers. Deliberative theory’s attempt to articulate the citizens’ voice is fragile, and always takes place within an informal space and dislocated from decision making (Habermas, 1996), where associations monopolize the political voice of the citizenry — whereas PB breaks that monopoly with its structuring of the debate in public space. The reaction of the associations is not clear at this point. Many of the arguments that make up their opposition could be understood as a reaction to the removal of their former privileges. Their arguments against the ability of ordinary citizens to participate in politics or against the individualization process of modern societies betray an elitist position very similar to the arguments that have, at different times over the last 200 years, challenged the participation in the political system of women, the illiterate or those without property. The problem for the associations is that the new model of participation takes them onto a plane of accountability, that is, they have to show they provide an effective voice for citizens as well as ideas and abilities that help to clarify debates.

So the problem is not loss of procedural heft on the part of the associations. If we take deliberation to be a political axis, PB has created tools — which are open to criticism — to extend deliberation to all citizens, while also obliging the public authorities to have greater accountability. Within political parties, this opening of relations with civil society has been strongly criticized for leaving elected representatives with scant room to manoeuvre. However, we must not ignore the question thrown into the ring by associations. Their misgivings about participating in a procedure that does not allow us to think beyond fixed limits, highlights the fact that administrations may use PB to present public management in a placid way, which legitimates executive action and reduces social conflict. The possibility for political parties to shelter behind limited resources may conceal how much room for manoeuvre political representatives have as leaders of the administration. Indeed, we must not forget that government is not a technical matter, but rather an exercise of power. So we should never underestimate the attitude of leaders and the extent to which one can debate that exercise in a deliberative setting, because the mechanism could effectively depoliticize the exercise of government.

It is right to think that PB offers a new way of building public interest based on deliberative practices. We have seen that this process gives rise to conflicts among the old protagonists of the representative realm, but it also points out the weaknesses of the new institutional framework. We should take these problems into consideration. As far as PB is concerned, this means that we must look for PB’s weakness elsewhere, in the exercise of power or in the way it structures the public space to transform it into a political voice linked to decision making. Indeed, can the citizenry use PB to mount a practical opposition to the state? This suggests that the study of these new mechanisms of participation ought not to forget this political dimension, which means thinking about the consequences and impact of the deliberative logic from the viewpoint of the exercise of power and not only from the viewpoint of those who deliberate. This makes criticism of PB very important. If citizens cannot debate and change the rules, if there is no plural inclusion of citizenry, or if decision-making procedures are not transparent, then PB may conceal a new form of domination that has nothing to do with a new process of democratization. In this respect, the associations will continue to be the voice of necessary criticism, as long as we recognize the importance of society’s self-organizing capacity as a means of controlling public authorities.

Ernesto Ganuza (eganuza@iesa.csic.es), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA), Campo Santo de los Mártires 7, 14004 Córdoba, Spain, **Héloïse Nez** (heloise.nez@univ-tours.fr), CITERES, Département de Sociologie, Faculté des Arts et Sciences Humaines, Université François-Rabelais de Tours,

3 rue des Tanneurs, 37041 Tours cedex, France and **Ernesto Morales**

(Ernesto.Morales@uab.cat), Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP), Universidad Autonoma Barcelona (UAB), Módulo de Investigación A, Primera planta, Parc de Recerca UAB, Bellaterra, 08193 Barcelona, Spain.

References

- Abers, R. (1998) From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society* 26.4, 511–37.
- Abers, R. (2000) *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO.
- Abers, R. (2001) Learning democratic practice: distributing government resources through popular participation in POA. In M. Freire and R. Stren (eds.), *The challenge of urban government: policies and practices*, World Bank Institute, Washington, DC.
- Avritzer, L. (2006) New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research* 30.3, 623–37.
- Avritzer, L. (2012) The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification. *Critical Policy Studies* 6.2 [WWW document]. URL <http://www.participami.it/infodiscs/getfile/1891> (accessed 4 March 2013).
- Baierle, S. (2010) Porto Alegre: popular sovereignty or dependent citizens? In J. Pearce (ed.), *Participation and democracy in the twenty-first century city*, Palgrave Macmillan, New York.
- Baiocchi, G. (2001) Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Politics & Society* 29.1, 43–72.
- Baiocchi, G. (2005) *Militants and citizens*. Stanford University Press, Stanford, CA.
- Baiocchi, G., P. Heller and M.K. Silva (2011) *Bootstrapping democracy: transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford University Press, Stanford, CA.
- Baogang, H. (2011) Civic engagement through participatory budgeting in China: three different logics at work. *Public Administration and Development* 31.6, 122–31.
- Bassoli, M. (2011) Participatory budgeting in Italy: an analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research* 36.6, 1183–203.
- Cohen, J. and A. Arato (1997) *Civil society and political theory*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Dewey, J. (1954) *The public and its problems*. Ohio University Press, Athens, OH.
- Dias, M. (2000) *Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre* [At the crossroads of democratic theory: effects of participatory budgeting on the municipal council of Porto Alegre]. Unpublished PhD thesis, Department of Sociology, Instituto Universário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Edwards, A. and P. Hupe (2000) France: a strong state towards a stronger local democracy? In H. Daemen and L. Schaap (eds.), *Citizen and city*, Eburon, Delft.
- Eliasoph, N. (1998) *Avoiding politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Evans, P. (2003) Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy. *Revista CLAD* 25, 1–15.
- Fedozzi, L. (2001) *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre* [Participatory budgeting: reflections on the experiment in Porto Alegre]. Tomo Editorial, Rio de Janeiro.
- Fedozzi, L. (2005) *Perfil social e associativo dos participantes do OP de Porto Alegre* [Social and associative profile of participants in PB at Porto Alegre]. UFRGS Editoria, Porto Alegre.
- Font, J. (ed.) (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas* [Citizens and public decision making]. Ariel, Barcelona.
- Fung, A. (2003) Associations and democracy: between theories, hopes and realities. *Annual Review of Sociology* 29, 515–39.
- Fung, A. and E.O. Wright (2003) *Deepening democracy*. Verso, London and New York.

- Ganuza, E. and F. Francés (2012a) The deliberative turn in participation: the problems of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting. *European Political Science Review* 4.2, 283–302.
- Ganuza, E. and F. Francés (2012b) *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate* [The virtuous circle of democracy: participatory budgets under discussion]. CIS, Madrid.
- Habermas, J. (1996) *Between facts and norms*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Habermas, J. (1997) *Más allá del estado nacional* [Further away from the nation-state]. Trotta, Madrid.
- Hendriks, C. (2002) Institutions of deliberative democratic processes and interest groups: roles, tensions and incentives. *Australian Journal of Public Administration* 61.1, 64–75.
- Hirst, P. (1994) *Associative democracy. New forms of economic and social governance*. Polity Press, Cambridge.
- Navarro, C. (1999) *El sesgo participativo* [The participative trend]. CSIC/IESA, Cordova.
- Newton, K. (2006) Institutional confidence and social trust: aggregate and individual relations. In M. Torcal and J.R. Montero (eds.), *Political disaffection in contemporary democracies*, Routledge, London.
- Nez, H. (2010) *Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif: regards croisés sur les expériences de Paris et Cordoue*, PhD these, Department of Sociology, Université Paris 8/Universidad Autónoma de Barcelona.
- Novy, A. and B. Leubolt (2005), Participatory budgeting in Porto Alegre: social innovations and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban Studies* 42.11, 2023–46.
- Pateman, C. (2012) Participatory democracy revisited. *Perspectivas on Politics* 10.1, 7–19.
- Putnam, R. (2000) *Bowling alone*. Simon and Schuster, New York.
- Rui, S. and A. Villechaise-Dupont (2006) Les associations face à la participation institutionnalisée: les ressorts d'une adhésion distanciée. *Espaces et Sociétés* 123.1, 21–36.
- Santos, B. de Sousa (2003) *Democracia y participación, el ejemplo del presupuesto participativo* [Democracy and participation, the example of the participative budget]. Viejo Topo, Madrid.
- Sintomer, Y. (2008) Du savoir d'usage au métier de citoyen? *Raisons politiques* 31.3, 115–34.
- Sintomer, Y., C. Herzberg and A. Röcke (2008) *Démocratie participative et modernisation des services publics*. La Découverte, Paris.
- Sintomer, Y., C. Herzberg, G. Allegretti and A. Röcke (2010) *Learning from the South: participatory budgeting worldwide*. InWEnt gGmbH, Bonn [WWW document]. URL http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/LearningfromtheSouth-ParticipatoryBudgetingWorldwide-Study_0.pdf (accessed 16 March 2013).
- Silva, M.K. (2002) *Cidadania e exclusão: os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal em Porto Alegre* [Citizenship and exclusion: urban social movements and the participatory experiment in city management in Porto Alegre]. UFRGS, Porto Alegre.
- Silva, M.K. (2007) *Relatório final. Mapa do associativismo em Porto Alegre* [Final summary: map of associations in Porto Alegre]. UFRGS, Porto Alegre.
- Talpin, J. (2011), *Schools of democracy: how ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. ECPR Press, Colchester.
- Thompson, D. (2008) Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annual Review of Political Science* 11, 497–520.
- Utzig, J. (1996) Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre [Notes on the governance of PB in Porto Alegre]. *Novos Estudos* 45.6, 209–22.
- Wampler, B. and L. Avritzer (2004) Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. *Comparative Politics* 36.3 291–312.
- Warren, M.E. (2001) *Democracy and association*. Princeton University Press, Princeton, NJ.

Artículo 2

Morales, E. (2016). Porto Alegre, 20 años de presupuesto participativo. Un análisis crítico sobre el empoderamiento. (artículo pendiente de publicación)

RESUMEN

Los presupuestos participativos son actualmente una de las experiencias de participación ciudadana más emblemáticas y extendidas en el mundo. Como experiencia de éxito y de referencia, muchos de los estudios y bibliografía existente se centran en el caso de Porto Alegre.

El éxito o la virtud de la experiencia brasileña es atribuible a la combinación de la eficiencia en la gestión municipal y a la incorporación de la participación ciudadana. Se ha abierto un nuevo espacio de toma de decisiones, y por lo tanto, se han reconstruido las relaciones de poder existentes en la ciudad, pero sin que eso incida de forma negativa en la gestión eficaz y eficiente del municipio.

Este segundo artículo analiza, a través de revisión documental y el trabajo etnográfico, el despliegue de esta experiencia originaria, la de Porto Alegre, con el objetivo de indagar en cómo se dieron dichas transformaciones de poder.

Si bien en los últimos años adquiere fuerza el análisis de las experiencias participativas desde el paradigma del empoderamiento, proceso en que los sujetos excluidos de la vida pública se sienten fortalecidos y acaban incidiendo sobre las políticas, este artículo, sin negar esta visión, pretende analizar la experiencia desde una visión más clásica de las relaciones de poder, el poder como suma cero (Navarro, 1999), es decir, el necesario proceso de desempoderamiento de los actores tradicionales para que los nuevos actores se empoderen.

A partir de este análisis, se profundiza también en cómo se dan estos procesos entre los grupos de iguales y, sobre todo, qué tipo de dinámicas se generan entre la nueva ciudadanía participante (de cooperación, conflicto o negociación). Como conclusión se extraen algunos aprendizajes de la experiencia sobre la posibilidad o el riesgo de que un débil o excesivo liderazgo institucional acabe legitimando la toma de decisiones al margen de la ciudadanía, o bien que se acabe generando una

delegación o toma del poder por parte de nuevas élites, en este caso ciudadanas, que concentrarán poder al igual que lo hacían los representantes políticos.

PALABRAS CLAVE: presupuestos Participativos, empoderamiento, asociaciones, ciudadanía, participación ciudadana, Porto Alegre.

Porto Alegre, 20 años de presupuesto participativo. Un análisis crítico sobre el empoderamiento.

1. Introducción

En 1989 en la ciudad de Porto Alegre llega al poder el Partido de los Trabajadores (PT), y con él, el presupuesto participativo (OP). En 1995 esta experiencia será reconocida como una buena práctica de gobierno por parte de la ONU, y con la realización del Foro Social Mundial en el 2001 se convertirá en el icono de la llamada democracia participativa, intentando ser replicada en todas las partes del mundo, incluidos muchos municipios españoles. En la propia Porto Alegre, una vez el PT pierde las elecciones en 2004, el gobierno entrante mantendrá la experiencia.

A lo largo de los años, sobretudo en el periodo de gobierno petista, esta experiencia de participación local se convirtió en un punto de referencia, en un caso paradigmático, para centenares de investigadores. A partir del 2005, con el cambio de gobierno, aunque la producción académica será mucho menor, seguirá siendo una referencia y el propio Banco Mundial, en el año 2008, reconocerá sus efectos positivos en la mejora de la transparencia, el control de los recursos públicos y la redistribución de la riqueza y accesibilidad de los servicios al conjunto de la población.(Banco Mundial, 2008).

Hoy, en España, tras la llegada al poder de las candidaturas ciudadanas el 24 de mayo de 2015, el interés sobre el Presupuesto Participativo ha renacido y, en este sentido, conviene repasar la evolución del que fue el caso más seguido internacionalmente con el fin de extraer lecciones que puedan orientar las futuras experiencias en nuestros municipios.

El presente artículo, reconociendo la existencia de investigaciones que han puesto en relación la experiencia brasileña con experiencias españolas y europeas (Sintomer,2005; Blanco, 2002; Ganuza y Francés, 2012), se centra en la brasileña con el objetivo de extraer aprendizajes, aportando nuevas contribuciones desde tres perspectivas. Primera, se analiza la experiencia con un recorrido histórico mucho más amplio, que llega a los 20 años, periodo en que se da un giro ideológico importante en el poder ejecutivo, con la pérdida del poder del PT en el año 2004, aportando una perspectiva más amplia que la de muchas investigaciones previas centradas en el periodo petista de gobierno. Segunda, el análisis pone el foco en las transformaciones de las relaciones de poder, desde una óptica de procesos de empoderamiento y desempoderamiento, perspectiva poco abordada hasta el momento desde una visión amplia y sistémica. Tercera, el análisis se realiza desde una aproximación etnográfica, la cual permite poner en relación a los actores con el

momento y el contexto, posibilitando identificar las contradicciones e impactos no esperados en estos procesos de empoderamiento y desempoderamiento, tanto dentro como fuera de los mecanismos de participación del OP.

2. Método

Esta investigación se basa en varias fuentes, análisis documental, una investigación etnográfica, y un taller participativo desarrollado con participantes de la experiencia.

En cuanto al trabajo de campo se realizó en dos momentos. Una primera aproximación a la experiencia en el año 2002 con un enfoque cualitativo, en la que se realizaron entrevistas y observación participante en el COP (*Coselho do Orçamento Participativo*) y algunas comunidades. Y una segunda aproximación en profundidad, a través de una investigación etnográfica entre los años 2007 y 2009, que posibilitó acompañar un ciclo completo del presupuesto participativo, desde las primeras asambleas informativas hasta la aprobación de la matriz presupuestaria y posterior revisión del reglamento interno por parte del COP. Este abordaje permitió realizar observación participante en los espacios de participación, acompañamiento a la cotidianidad de los participantes en el proceso, y realización de entrevistas a responsables políticos, ciudadanos participantes y no participantes, así como a miembros de los movimientos sociales y actores relevantes de la ciudad.

En agosto de 2008, los días 9 y 23 de agosto, con el objetivo de profundizar en las dinámicas de funcionamiento del OP, fueron realizados dos talleres participativos en los que participaron 36 personas (participantes, delegados, consejeros en activo y retirados) lo que permitió hacer emerger la vivencia real de los participantes, así como las posibles fortalezas y contradicciones en el despliegue de la experiencia.

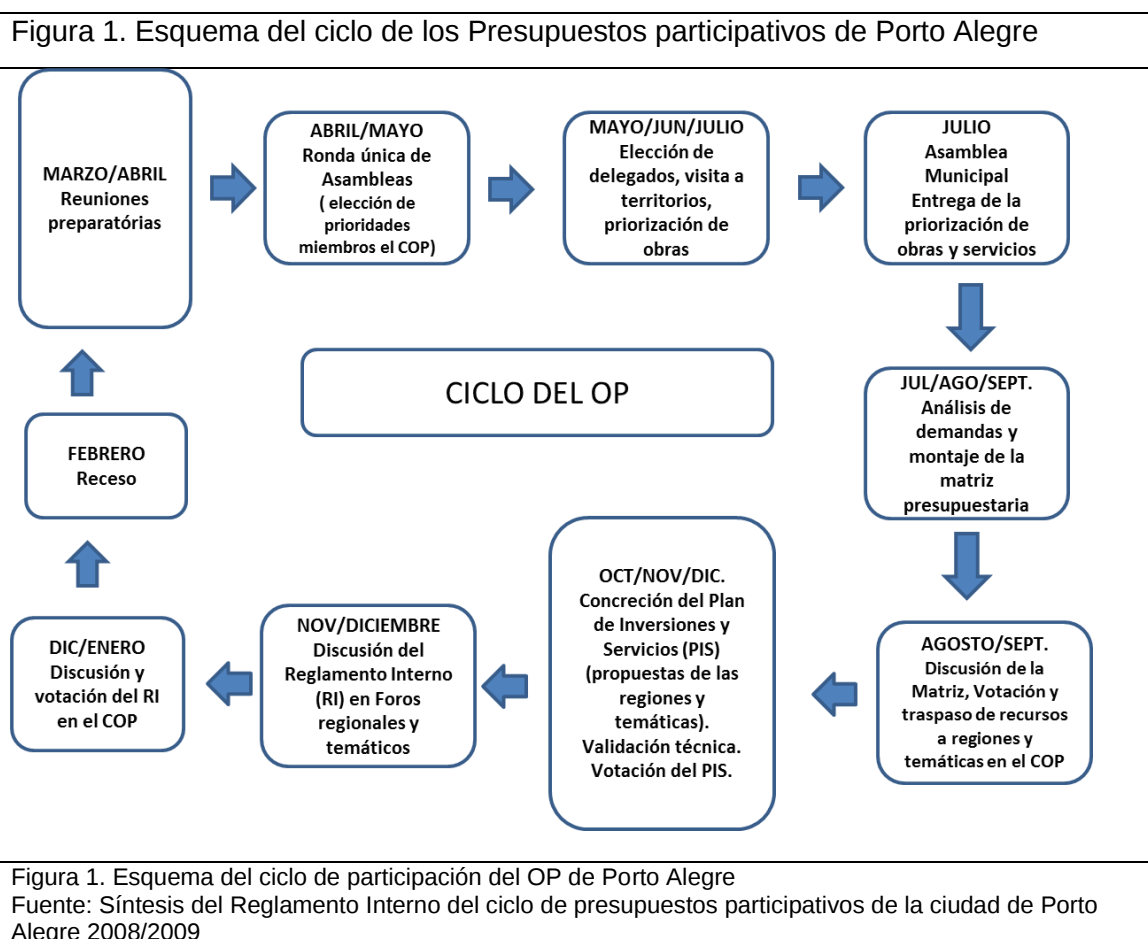
El reto metodológico de esta investigación era realizar una aproximación en profundidad a la experiencia, dándose el hecho de que ésta se había iniciado en el año 1989, por lo que el trabajo necesitó apoyarse en investigaciones etnográficas previas realizadas por otros investigadores, a muchos de los cuales se les contactó y entrevistó. Esto permitió tener una visión rica y plural de cómo se había desarrollado el proceso en sus inicios, y cuáles habían sido sus tensiones, conflictos y movimientos por parte de los diferentes actores de la ciudad.

3. Presupuestos participativos y relaciones de poder

Los presupuestos participativos, al menos en las experiencias iniciales como Porto Alegre, los podríamos definir como un conjunto de mecanismos del sistema de gobierno y gestión municipal que posibilitaban la toma de decisiones

de forma directa por parte de la ciudadanía. Por lo tanto, el centro y valor de estas experiencias, más allá de su arquitectura institucional y participativa, está en el traspaso del poder desde las instancias representativas hacia la ciudadanía.

Para hacernos una idea del funcionamiento del presupuesto participativo en el caso de Porto Alegre aportamos un esquema (figura 1) el cual se debería complementar con la información referente a los mecanismos de seguimiento y redición de cuentas del gobierno respecto a las actuaciones derivadas del proceso de participación, los cuales se dan de manera simultánea territorialmente y en ámbitos de participación temáticos. Todo ello, a su vez, implica la coexistencia entre instancias representativas e instancias participativas, dos espacios de poder que desarrollan una actividad simultánea, la Cámara de vereadores (Pleno Municipal) y los espacios de participación del OP (Foros Territoriales y temáticos).



Volviendo a las experiencias de referencia como la de Porto Alegre, la citada transferencia de poder derivada de la puesta en marcha del OP se visualizó de forma clara con la emergencia del conflicto entre grupos que entraban en disputa por él (representantes electos, representados (ciudadanía), y

representantes de la ciudadanía (asociaciones)). (Dias, 2000; Baiocchi, 2005; Ganuza, Nez y Morales, 2014). Desde este punto de vista, la aparición de conflictos por el poder apunta como un posible indicador del inicio de procesos de empoderamiento, que suponen simultáneamente la pérdida de poder por parte de otros actores, dibujando de esta manera una nueva correlación de fuerzas en la arena de la política institucional.

En el caso de las experiencias españolas y europeas no hay indicios de que estas tensiones aparezcan de manera tan clara, se dan algunas excepciones como fue el caso de Córdoba en España. De este hecho podemos deducir que el viaje del presupuesto participativo desde el nuevo al viejo continente supondría la dilución de la citada transferencia de poder.

Desde estos cambios, tenemos la necesidad de construir un marco de análisis que integre dos perspectivas que se apuntan como centrales en las relaciones de poder. Una primera perspectiva que nos aproxime al poder como un todo, es decir, que parta de la premisa que el otorgar poder a nuevos actores a través de mecanismos participativos supondrá que otros actores lo pierdan. Y una segunda perspectiva, que nos aproxime a los efectos, actitudes y cambio de capacidades que podrá tener esa nueva configuración de las relaciones de poder en los actores, es decir, una aproximación más al fortalecimiento político y a la toma de conciencia de su posición en el tablero de juego político.

Esta doble aproximación nos debería aportar luz en cuanto a sí muchas de las experiencias participativas que se nos presentan como empoderadoras, y donde la adquisición de poder por parte de la ciudadanía parece no restar poder a ningún otro actor, lo son o no realmente en cuanto a transferencia de poder y/o en cuanto a adquisición de autonomía y capacidad de elección y acción por parte de los actores supuestamente empoderados.

La primera de estas perspectivas nos la aporta una concepción clásica del poder, que la encontramos recogida en los textos de Clemente Navarro (1999, a la que podríamos denominar la perspectiva de las teorías del poder sobre. En esta, el poder es una suma cero donde, como decíamos, si unos actores suman o adquieren poder es gracias a que otros se lo restan o lo pierden.

La segunda perspectiva nos la aportan las teorías del poder para, con un importante componente de las aproximaciones realizadas por la psicología comunitaria a través de las teorías del empoderamiento (Rappaport, 1984; Zimmerman, 2000) o del fortalecimiento (Escobar, 1980; Montero, 2003, 2009), de las que se podría llegar a derivar, si son utilizadas como marco de análisis estricto, que el empoderamiento la ciudadanía acaba generando un valor de suma positiva, es decir, que un incremento de su poder para no afecta a la reducción del poder de otros.

Desde ambas perspectivas, como decíamos anteriormente, resulta de interés conocer si estos empoderamientos son generadores o no de conflicto ya que entran en disputa con los poderes establecidos; o bien por restarles poder, o bien por ser generadores de actividad y autonomía que entran en tensión o competencia con los intereses del poder establecido.

Rappaport (1984) definirá el empoderamiento como “ *un proceso por el cual las personas, organizaciones y comunidades adquieren el dominio de sus vidas, a partir del desarrollo de los recursos individuales, grupales y comunitarios que generan nuevos entornos, mejorando la calidad de vida y el bienestar*”. Pero cuando hablamos de política, de la toma de decisiones, de la distribución de recursos, del pago de impuestos ¿es posible que una comunidad se empodere sin que alguien pierda poder (o se *desempodere*)? Si empoderarse es tomar el dominio y control de nuestras vidas ¿quién las controlaba hasta el momento en que eso ocurre? Si los recursos son limitados, y ganamos bienestar accediendo a más recursos ¿quién deja de tener esos recursos?

Por otra parte, Maritza Montero (2003) también desde estas teorías, nos aportará una visión más sistémica que supera la mirada hacia los participantes de los procesos participativos, incorporando la necesidad de las decisiones sean después ejecutadas por la administración para poder hablar realmente de procesos empoderadores. Desde esta perspectiva, a su vez, la toma de conciencia sociopolítica de los sujetos participantes en estos procesos, su capacidad de ubicarse en el tablero de juego de las relaciones de poder y de actuar en consecuencia a la correlación de fuerzas y los posibles efectos de sus acciones, será un elemento necesario para el empoderamiento (Rappaport, 1984; Zimmerman, 2000). La consecución, por lo tanto, de un empoderamiento real, necesitará simultáneamente de un proceso de toma de conciencia, o concientización como denomina Freire (1969, 1970), de las personas participantes a diferentes niveles, individual, grupal y Comunitario (Zimmerman, 2000).

Sin cuestionar la utilidad y la solidez de las teorías del empoderamiento, el aplicarlas en procesos de participación ciudadana disociándolas de un contexto en el que las relaciones de poder existen de per se, entre lobbies económicos y poder público, entre clases sociales, entre poder legislativo y ejecutivo, entre colectivos que compiten por recursos escasos, entre administración y administrados, etc. puede tener unos resultados fatídicos, desde el punto de vista de la generación de espejismos en cuanto a la transformación social y de las estructuras reales de poder. Este hecho es un elemento central que nos puede ayudar a comprender como hoy, los presupuestos participativos en gran parte de los casos son concebidos como un mecanismo de participación totalmente despolitizado, que más que transformar las relaciones de poder puede estar buscando el afianzar y legitimar las relaciones de poder ya

establecidas. Remitiéndonos a las teorías de Clemente Navarro (1999), si los gobiernos a través de la participación ciudadana buscan generar alianzas entre actores sociales próximos para crecer y perpetuarse, los gobiernos aplicando presupuestos participativos pueden estar buscando el generar ese espejismo en el que la ciudadanía tenga la sensación de estar empoderándose, se sienta más capaz y sienta que su voz está siendo más escuchada, con la única finalidad de perpetuar un *estatus quo* en el que la toma de decisiones verdaderamente trascendente se mantenga en las mismas manos, fortalecida y legitimada. Desde esta perspectiva, parece sospechoso que sea posible un cambio en las relaciones de poder sin modificar los valores de esa suma cero y sin que esa modificación implique conflicto o resistencia por parte de quienes lo sustentan o puedan sentirse amenazados.

Si los presupuestos participativos brasileños, al menos en su formulación original, tenían como objetivo principal invertir las prioridades de ejecución presupuestaria, redistribuir los recursos públicos favoreciendo a los más pobres y democratizar la democracia como segundo objetivo, los OP en Europa, hasta el momento, han tenido como objetivo único democratizar la democracia, combatir la desafección política (Ganuza y Francés, 2012) y profundizar en la participación más allá de las elecciones, pero sin plantearse de manera prioritaria objetivos redistributivos o transformadores de las estructuras sociales. Esta diferencia entre experiencias es evidente, como también lo es que el mecanismo que posibilitó la redistribución de los recursos a las clases populares en la experiencia de Porto Alegre fue la transferencia de poder hacia estas para que se movilizasen y conquistasen sus demandas en el marco del presupuesto participativo, entrando en conflicto directo con el poder representativo.

Análisis

Se presenta a continuación la evolución histórica del presupuesto participativo de Porto Alegre (OP) haciendo una aproximación al contexto y a las relaciones de poder entre actores.

1er momento. Los inicios. Entre las vilas¹ y las elites urbanas (1989-1992)

En 1989 el Frente Popular - PT gana en Porto Alegre las elecciones municipales, con un proceso de articulación y diálogo entre partidos de izquierda, movimientos populares, sindicatos, profesionales liberales progresistas, cristianos de base, entre otros. Olívio Dutra se proclama alcalde con un total de 247.517 votos, el 31,81% de los votos, aunque con solo 11 (9

¹ Vila, nombre con que son designadas las favelas en el sur de Brasil por la influencia de la lengua española, las denominadas, en Uruguay y Argentina, "Villas miseria".

de los cuales son del PT) de los 33 vereadores² de la Cámara legislativa³. Se pone en marcha del presupuesto participativo en la ciudad⁴.

Se viven momentos de efervescencia democrática, en 1988 había sido aprobada la constitución brasileña, la cual garantiza los derechos de participación. El PT consigue ganar varias alcaldías en el país, teniendo una sólida presencia en el sur de Brasil.

La situación de muchas ciudades brasileñas, como es el caso de Porto Alegre, es de importante desigualdad social y trayectoria represiva en la gestión de estas desigualdades. Ejemplo de ello fue el continuo uso de la fuerza para despejar a los habitantes irregulares⁵, en una situación donde en la década de los 80 el 41,88% del suelo del municipio de Porto Alegre estaba en manos de las grandes constructoras (Oliveira e Barcillos, FEE/RS, 1989, en Fedozzi 2000:22)

El éxodo hacia las grandes ciudades era imparable. Porto Alegre entre 1951 y 1973 pasó de 394.151 habitantes a 950.142, de los cuales un 11,14 % eran favelados. En el año 1988, eran 326.043 los favelados, el 24,47% de una población de 1.334.247 habitantes ya distribuidas en 212 favelas (Fedozzi, 2000). Según el censo de 1991, el 33% de las familias en Porto Alegre ganaban menos de dos salarios mínimos y el 16% de las casas no tenían acceso a la red básica de saneamiento (Blanco, 2002).

Todas estas carencias y desigualdades motivaron y vertebraron la lucha de un movimiento social urbano a través de las “associações de moradores”, asociaciones de vecinos, en los años 70 y 80. El movimiento llevará a la creación de la UAMPA (Unión de Asociaciones de Vecinos de Moradores de Porto Alegre) hacia el año 1983.

“Las asociaciones de moradores utilizaban dos posibles vías. Una era la vía del vereador ,con una relación clientelista que buscaba la correa electoral en el territorio. La otra vía era la reivindicación y la confrontación directa, el corte de calles, las manifestaciones... Antes de la existencia de la propia UAMPA existían movimientos organizados en las vilas. La confrontación no excluía la alianza con algún vereador dentro de la Cámara y colocar nuestras

² Vereador: concejal electo por sufragio directo a través de un sistema de listas abiertas que pasa a formar parte del poder legislativo (Cámara de Vereadores)

³ Cámara legislativa o Cámara de vereadores

⁴ Cabe destacar que en el año 1985, en las primeras elecciones locales después del periodo militar, es electo como alcalde Alceu de Deus Collares del PDT, con un programa que establecía la relación de la administración local con los movimientos sociales para el gobierno de la ciudad.

⁵ Entre 1950 y 1972 fueron desalojadas y desplazadas 62.151 personas por el Departamento Municipal de Vivienda (DEMHAB). Solo entre 1971 y 1976 serían desalojadas 33.286 personas de las cuales más de 19.255 fueron llevadas a otros municipios o a zonas alejadas sin infraestructuras ni oportunidades de empleo. (Fedozzi, 2000)

*reivindicaciones y así conseguir nuestras demandas. La relación no era de clientelismo*⁶.

La expectativa de mejora de estas comunidades con la llegada del PT al gobierno era muy alta. El PT al tomar el poder de la municipalidad se encuentra con que el 98% de la hoja de pagos mensual está comprometida por los salarios de los funcionarios municipales (Fedozzi, 2000). El margen de maniobra para dar respuesta a las expectativas de las clases populares es prácticamente nulo. Promover la participación a través de la organización popular, además de una promesa, se convierte en una necesidad para priorizar la acción de gobierno. La cual se combinará con la modificación del IPTU⁷ (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) para generar recursos que posibilitasen hacer frente a esas necesidades. Se impulsa una primera experiencia de OP en colaboración con la UAMPA con el fin de establecer prioridades. Esta primera experiencia, se desarrollará en los locales de dichas asociaciones y será considerada un fracaso, quedando muy lejos las expectativas de participación (Baiocchi, 2005).

Al año siguiente, se asumirá como ayuntamiento el impulso del proceso. Las asambleas se desarrollarán en equipamientos públicos. Muchos representantes de las “*associações de moradores*” dejarán de asistir a estas ante la configuración de un sistema de deliberación de “una persona un voto”. Estas asociaciones reclamaban que, aunque se diera un proceso de asambleas abiertas, al menos los delegados del OP fueran miembros de las asociaciones. El gobierno no cederá ante esta petición.

La UAMPA se descolgará del proceso, alegando que el marco de deliberación se estaba restringiendo a las competencias municipales, hecho que limitaba el margen de acción de las asociaciones y legitimaba la inacción municipal en ámbitos que no eran de su competencia⁸. Aunque ésta no será la única resistencia participar.

*“En los inicios yo estaba en contra del presupuesto participativo, no se necesitaba participar en la asociación para poder estar en el presupuesto participativo, el presidente de la asociación no tenía ningún poder y cualquiera podía ir a decidir... Mi crítica era que me había costado mucho ser presidenta de la asociación y querían que fuera a discutir con otras personas en otros foros, personas que no habían hecho nada por estar ahí. Por eso estaba en contra del presupuesto participativo.”*⁹ (entrevista citada en Ganuza, Nez y Morales, 2014)

⁶ Entrevista a uno de los fundadores de la UAMPA

⁷ IPTU: impuesto de competencia municipal que incide sobre la propiedad inmobiliaria.

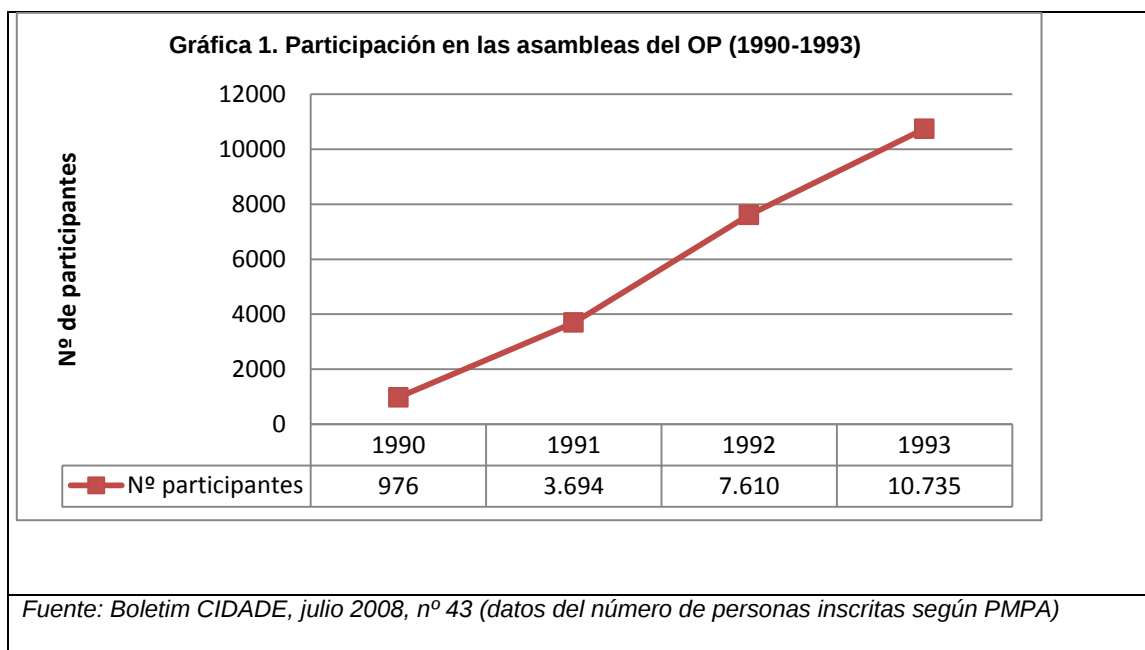
⁸ Entrevista a uno de los fundadores de la UAMPA (21/08/2008)

⁹ Entrevista a líder comunitaria de la época en que se iniciaba el OP

El diseño y despliegue de la experiencia, tal y como nos relataban los miembros de asociaciones del momento, imposibilitaba de manera alguna conseguir demandas al margen del presupuesto participativo (Baiocchi, 2005), es decir, el empoderamiento de la ciudadanía supondrá la pérdida de poder de los representantes de las asociaciones. Que las asociaciones interlocutasen con los concejales, tal y como se había hecho históricamente, había dejado de tener sentido. Éstos siempre remitían a las asociaciones a que fuesen a las asambleas del OP a realizar sus demandas, la interlocución privilegiada y el papel de intermediación que habían tenido las asociaciones había llegado a su fin. Fue cuestión de tiempo que las “asociaciones de moradores” se vieran obligadas a participar del OP para aspirar a conseguir sus demandas.

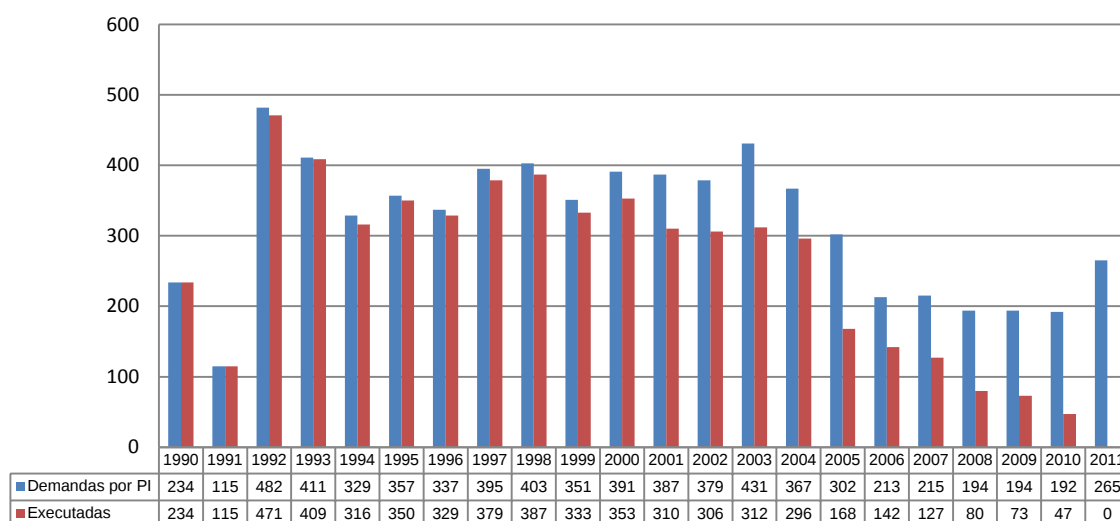
Se establecieron criterios objetivos para la priorización de las actuaciones presupuestarias en la ciudad (movilización popular, tamaño, población y nivel de carencia), cada uno con un peso específico. (Fedozzi, 2000). A su vez se preveía que el 70% de los recursos presupuestarios fuesen destinados a las microrregiones con mayor carencia, quedando el 30% restante para las demás microrregiones. (Fedozzi, 2000:108). Se establecería un sistema de elección de delegados, uno por cada diez participantes, con la idea inicial de poder realizar una asamblea de ciudad para aprobar la propuesta de presupuesto (Fedozzi, 2000)

De esta forma, progresivamente, año a año, el proceso adquirió legitimidad, y el número de participantes se fue incrementando (gráfica 1).



La legitimidad del proceso se veía reforzada por la acción municipal, las demandas que se aprobaban en el marco del OP, eran ejecutadas por el gobierno (cosa que no ocurrirá de manera tan clara a partir del año 2000, y que caerá empicado a partir del 2005).

Gráfica 2. Demandas del OP ejecutadas por año (1990-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la ONG-CIDADE en: *De Olho Na Cidade*. Ano 15. Abril 2012. POA/RS.

Al igual que las asociaciones dejaron de ser intermediaras para incidir en la política municipal, el papel del legislativo también se vio reducido considerablemente en cuanto al ejercicio de su poder. Una muestra de ello fue la escasa utilización de los mecanismos de modificación del presupuesto por parte de los *vereadores*. (ver tabla 1)

TABLA 1. Enmiendas al presupuesto municipal realizadas por los concejales										
Años	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Pres.	9	42	29	13	38	19	23	22	16	14
Aprob.	7	26	10	5	15	10	10	9	9	7
% apr.	77,8	61,9	34,5	38,5	39,5	52,6	43,5	40,9	56,2	50
Fuente: Dias (2002, p. 122)										

Otros mecanismos existentes, como los pedidos de providencia¹⁰ no serían aceptados por el ejecutivo, y los *vereadores* que tenían la intención de solicitarlos eran remitidos a la correspondiente asamblea del OP para que los presentasen allí; siendo esté un acto claro de desempoderamiento del ejecutivo

¹⁰ *Pedido de providencia*: proposición hecha por un *vereador* directamente al ejecutivo en el marco de la actividad de la Cámara, solicitando medidas de carácter político-administrativo, por ejemplo, la realización de una reparación en una calle. Ante este procedimiento el ejecutivo ha de dar respuesta en un plazo máximo de 30 a 45 días. (Dias, 2000:64)

hacia los representantes de la oposición en favor de un nuevo foro al que se otorgaba poder, las asambleas populares.

Este nuevo escenario genera un verdadero terremoto en la *Câmara de vereadores*. El gobierno es acusado por la oposición de autoritarismo, de haber generado un espacio de poder paralelo bajo su control partidista, el presupuesto participativo, con el objetivo de poder gobernar en minoría sin el control y la deliberación de la Câmara. Un vereador de la oposición lo tachará de ser un plan diabólico con el que el ejecutivo quiere disminuir la fuerza de quienes quieren controlar al gobierno, una maniobra política en la que el ejecutivo decidió desvincularse de los 33 vereadores del poder legislativo.

“É um plano diabólico. Sabe por quê? Com o OP o que o Executivo quer? O Executivo deseja diminuir a quem quer que pegue a ele. É diabólico por isso, é uma manobra política. Ele resolveu se desvencilhar dos 33 (vereadores)”.
(Pedro Américo Leal - Vereador PPB) (fragmento recogido en Dias, 2000:28)

Por otra parte, tal y como refleja el estudio de Jeffrey W. Rubin (2009), el inicio de la experiencia será visto como una amenaza por parte de los poderes económicos de la ciudad.

2º momento. Consolidación del poder popular (1993-2000)

Se ha adquirido confianza en relación al proceso y al gobierno, Tarso Genro (PT) en 1993 es elegido alcalde en segunda vuelta con 400.770 votos, el 54,85% de los votos, aunque continua en minoría en la Cámara legislativa con 11 (10 de los cuales son del PT) de los 33 *vereadores*. Cuatro años después, en 1997, Raul Pont (PT), será elegido alcalde en el primer turno con 408.998 votos, el 53,17%, 15 de los 33 *vereadores* estarán integrados en el gobierno.

En 1994 serán incorporadas las asambleas temáticas en el OP, con la voluntad de conseguir la participación de las clases medias, estudiantes y sindicatos, hecho que no tendrá los resultados previstos (ver tabla 2). Por otra parte, y a su vez, este nuevo escenario participativo abría un nuevo espacio de poder para las comunidades populares, ya que podrían presentar sus demandas a través de las correspondientes asambleas temáticas, o bien a través de las asambleas territoriales como lo habían hecho hasta el momento.

TABLA 2. Participación en las asambleas del OP por nivel de estudios iniciados (1994-2000)							
Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nº Participantes	9.638	11.821	10.148	11.908	13.687	16.813	15.331
Sin estudios		5,5%			3%		
Estudios fundamentales		49,1%			58,2%		
Estudios medios		31,2%			20,6%		
Estudios superiores		14,2%			16,1%		
Fuente: Boletim CIDADE, julio 2008, nº 43 (datos del número de personas inscritas según PMPA)							

De forma progresiva se consolidan los representantes del OP, Consejeros y delegados, como poder de control sobre la política municipal, desde estos espacios temáticos y territorializados. Ningún partido político se atreve a hacer modificaciones a la propuesta presupuestaria presentada por el Consejo del Orçamento Participativo (COP).

“ Los miembros del COP iban a hablar con los vereadores que querían hacer enmiendas, y les decían “eso que propones ataca al OP, tu no puedes presentar eso”.¹¹

“el día que se aprobaba la matriz presupuestaria éramos centenares de personas los que íbamos a controlar a los vereadores, nadie tenía valor de hacer ninguna enmienda”¹²

El PT tiene la necesidad de legitimar su acción de gobierno con el soporte del OP. Más allá de la aprobación del propio presupuesto, son trasladadas al debate del OP y votación por parte del COP grandes intervenciones en la ciudad, como fue el caso del tercer cinturón perimetral, la cual era una propuesta del gobierno y no de las asambleas territoriales o temáticas del OP. (ONG Solidaridade, 2003:136)

En 1999 el OP es incorporado en el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Ambiental CMDUA¹³, espacio de participación para la planificación urbana de la ciudad. De esta forma se incorpora la voz del OP en la estrategia de planificación urbana de Porto Alegre, aunque será una voz minoritaria dentro de la composición de este consejo, hecho que genera insatisfacción para

¹¹ Entrevista a trabajador Municipal que desarrollo funciones de CROP (Coordinador Regional del OP) en el mandato PT(22/09/2008)

¹² Entrevista a Felisberto Luisi. Ex-Conselheiro del OP.

¹³ CMDUA (Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Ambiental): Estará compuestos por 8 consejeros de las regiones del OP, 8 representantes de entidades gubernamentales (municipal, estatal y federal), 8 representantes de organizaciones no gubernamentales y 8 representantes de entidades vinculadas a temas de urbanismo.

algunos de los representantes del OP. Sin duda alguna un espacio de poder paralelo al OP, según explicaban en un entrevista los miembros del MNLM (Movimiento Nacional de Luta pela Moradia), movimiento social de lucha por la vivienda, *“el verdadero espacio donde se puede dar la batalla por la reforma urbana”*.

El gobierno en este periodo reafirma el OP como un espacio de trabajo conjunto con las comunidades, y hace esfuerzo por difundir las convocatorias del OP entre estas, por ejemplo, a través de megafonía en coche por los diferentes barrios y vilas. Se irán incorporando al inicio de las asambleas elementos que refuerzan la identidad de las comunidades, actuaciones musicales de grupos de los barrios, etc.

“El papel del gobierno era de incentivar, estimular, no animar a que tuvieran pocas reivindicaciones, al contrario, estimular para que vinieran, e intentaba implicar a la comunidad, las reuniones se iniciaban con alguna actividad cultural de la comunidad, se intentaba reflejar en el proceso el trabajo de la ciudadanía”¹⁴.

“ Se hacía una visita a toda la región, la gente veía cuáles eran las demandas de unos y de los otros, y así era como se daba cierta solidaridad y se avanzó en la el sistema de priorización por criterios (grado de carencia, personas atendidas, ...ubicación de la calle donde hay servicios públicos...)...Fue un proceso politizador”¹⁵.

El presupuesto participativo conseguirá consolidarse como un espacio de rendición de cuentas y cogestión. La participación de funcionarios municipales y representantes del gobierno en los FROP y Foros Temáticos será intensa, así como el papel del gobierno en la dinamización y coordinación del COP.

“... había sesión del COP dos días a la semana, lunes y jueves, y se organizaban reuniones extraordinarias si era necesario(...)La aprobación de la matriz era una negociación dura, en el COP había cinco o seis reuniones para aprobar la matriz, se hacían enmiendas pero manteniendo las prioridades”

El fortalecimiento del OP como espacio de cogestión tendrá graves consecuencias para los espacios de coordinación de los movimientos populares y comunitarios que pretendían mantenerse al margen de las instituciones, los “Conshelos populares o Unioes de Vilas” (Bairlie, 2006,2009). Sufren un claro proceso de desempoderamiento derivado del trasvase de participantes hacia las asambleas del OP. Mientras más poder ganan los espacios de cogestión con el gobierno, más fuerza pierden estos los espacios

¹⁴ Entrevista a Raul Pont, alcalde de Porto Alegre en el periodo 1997-2000

¹⁵ Entrevista a fundador de la UAMPA

“Porqué ibas a ir a reuniones en las Vilas cuando podías ir al OP y tener una respuesta inmediata del gobierno”.¹⁶

En cuanto al temor de las asociaciones comunitarias que sí tenían pretensiones de interlocución con el gobierno, y que inicialmente se opusieron al OP, saldrán fortalecidas con este proceso. Se convertirán en espacios de articulación de demandas y de promoción de líderes hacia este mecanismo participativo. Irán creciendo de forma progresiva, se calcula que entre 1988 y 1998 el número de asociaciones vecinales pasó de 300 a 540 (Baicocchi, 2001). Es decir, si las asociaciones inicialmente pensaron que serían las grandes perdedoras del OP, acabarían convirtiéndose en las grandes ganadoras. Las investigaciones existentes (Fedozzi, 2007) demuestran que las asociaciones de moradores serán las que tendrán mayor implicación en el OP, al igual que sus representantes serán quienes asumirán en mayor número funciones de Consejeros y Delegados.

A su vez, y de forma progresiva irán adquiriendo un papel en la implementación de las políticas sociales y educativas:

“... aquí en el barrio Cruzeiro se crearía un movimiento que reclamaba la solución a algunos problemas sociales y educativos...el gobierno tiene dos opciones; o invertir en escuelas infantiles y definir un patrón público en relación a ellas, lo que daba la posibilidad de hacer poca cosa; o bien impulsar las guarderías comunitarias, de manera extensiva, con posibilidad de atender a muchísimos más niños, aunque sin tener un patrón de calidad tan alto. En aquel momento mucha asociación de moradores pasó a gestionar las guarderías comunitarias de sus barrios”¹⁷.

En el año 1995, el OP conseguirá el reconocimiento internacional, hecho que le otorgará legitimidad, ya no solo entre los participantes del OP sino también entre la opinión pública y los partidos opositores. La ONU cualifica el OP como buena práctica y será presentada en la Segunda Conferencia Mundial sobre vivienda Humana (Habitat II) en Estambul. (Fedozzi, 2000:13). A partir de ahí, instituciones como el Banco Mundial y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) se interesan por la experiencia. En 1997 el BM invita al alcalde de Porto Alegre a explicar la experiencia, así como diferentes alcaldías de todas las partes del mundo.

Es a partir de este momento en que la experiencia de Porto Alegre tiene una importante proyección internacional que genera cierto proceso de mitificación, hacia adentro y hacia afuera de la ciudad. El presupuesto participativo de Porto Alegre se convierte en la experiencia de referencia democrática para partidos e intelectuales de izquierda de todo el mundo. El proceso de mitificación se verá

¹⁶ Entrevista a activista comunitario en los años 90.

¹⁷ Entrevista a fundador UAMPA

reforzado con la realización del Foro Social Mundial a partir del 2001, lo que conllevará la multiplicación de investigaciones académicas al respecto, así como la visita de equipos de gobierno de los cinco continentes. A partir de ese momento, empezamos a ver un cierto contraste entre las debilidades y contradicciones del proceso que se pueden señalar desde dentro y la exaltación que se hace del OP desde fuera. El mito adquiere vida propia. Su valor trasciende lo local, crea un referente a nivel mundial al que necesitamos acogernos. Su valor es independiente de su práctica, lo que hace anular la capacidad crítica y las posibilidades de imaginar un sistema mejor entre los propios participantes en la experiencia.

Tras esto, llegarán recursos del Banco Mundial a la ciudad de Porto Alegre para la construcción de grandes infraestructuras.

3er momento. Debilitamiento del OP (2001-2004)

Tarso Genro (PT) es electo en segunda vuelta con 491.775 votos, un 63,51% de los votos, y el gobierno pasa a tener 12(de los cuales 10 son del PT) de los 33 vereadores de la Cámara. En el año 2002 Genro renunciará al cargo de alcalde para presentarse a las elecciones estatales como candidato a gobernador de Rio grande do Sul, João Verle lo substituirá en funciones hasta el final de la legislatura. La forma petista de gobernar, la cual tiene como pilar central el presupuesto participativo, contribuirá a que Genro gane las elecciones estatales, y siendo gobernador pondrá en marcha el presupuesto participativo estatal.

En este periodo se generará déficit en las arcas municipales debido a una alta inflación y al incremento del gasto público en la realización de grandes infraestructuras. El PT será acusado de ocultar información al OP. En los tres últimos años de legislatura se acumulan sin ejecutar muchas demandas aprobadas en el OP. Se genera desconfianza y comienza a caer la participación. Los participantes del OP sienten que se ha roto el principio de cogestión por parte del gobierno, se generan tensiones, conflictos y pérdida de poder de las asambleas del OP a ojos de sus participantes. Lo que había sido una alianza dentro-fuera de la institución, en la que el poder ejecutivo se veía fortalecido por las asambleas del OP, en este momento parece que comienza a restar poder y legitimidad al poder ejecutivo.

TABLA 3. Participación en las asambleas del OP (1994-2000)				
Año	2001	2002	2003	2004
Nº Participantes	18.583	13.323	11.640	13.293

Fuente: Boletim CIDADE, julio 2008, nº 43 (datos del número de personas inscritas según PMPA)

Tras quince años de OP ya se ha configurado un tablero de juego en las relaciones de poder de la ciudad totalmente diferente al de la llegada al gobierno del PT en el año 1989. Si bien inicialmente se dio un traspaso de

poder de la Cámara legislativa a las asambleas del OP, con los años este poder pasaría a concentrarse en manos concretas, en figuras que jugaban cierto papel de intermediación, los Consejeros y Delegados del OP, muchos de ellos miembros también de asociaciones comunitarias. La mitificación de la experiencia no dejará ver los riesgos que comporta esta deriva, la de la intermediación, a través de la consolidación de un nuevo sujeto político que podría llegar a estar fuera del control de las asambleas populares.

Estos actores podrán incidir de manera importante, no solo en las políticas de la ciudad, sino también influir en el resto de participantes del OP, adquiriendo de este modo, un importante potencial como correas de transmisión partidista. Pasarán por lo tanto a ser objetivo de los partidos con el fin de influir sobre el voto de los ciudadanos.

Un militante del PT y participante de OP en este periodo, nos explicaba “ *si años atrás el participar de comisiones, asistir a determinadas reuniones, o presentarse a candidato como consejero era elegido por consenso entre los delegados pensando quién lo podía hacer mejor, cuando los partidos se metieron en el OP todo eso se fastidió*”.

Este proceso de cooptación se irá incrementando con los años y los partidos harán uso de todos los medios disponibles para incorporar a sus filas a consejeros y delegados del OP¹⁸. A finales del 2004 el PT llegará al final de mandato con 966 demandas del OP no ejecutadas, seguramente este será uno de los motivos que no le permitirán continuar en la alcaldía, viendo también reducida su representación en la Cámara(de 10 a 7 vereadores, incluso habiéndose dado un incremento en el número de componentes de la misma, que pasaba de 33 a 36).

1.1.2 Periodo Fogaça (2005-2008). Entre el OP y la GSL.

José Fogaça (PPS), gana las elecciones del 2004 en la segunda vuelta, siendo apoyado por todos los partidos opositores al PT, 9 de los 12 partidos con representación, Fogaça obtiene el 53,3% de los votos.

Si hasta el momento, desde la reinstauración de la democracia, el PT había gobernado teniendo la alcaldía con minoría en la Cámara, Fogaça asegurará su estabilidad en el gobierno componiendo una amplia mayoría legislativa en funciones ejecutivas, 26 de los 36 vereadores. Fogaça con este movimiento, parece tener muy presente que la gobernabilidad que había sostenido hasta el momento el PT se apoyaba en gran medida en los soportes y mecanismos

¹⁸ En la campaña electoral 2008, relataba una Consejera como había tenido la oferta de un partido por darle soporte y acompañar su campaña a cambio dos salarios mínimos mensuales.. (En el año 2005 un 49,8 % de los participantes del OP tenía un salario menor a dos salarios mínimos (Fedozzi, 2005)

participativos del OP, soportes de los cuales él no iba a disponer, al menos inicialmente.

Con la derrota del PT, para todos sus partidos opositores se cerraba una etapa de marginación del poder legislativo en la Câmara de Vereadores. La oposición al PT, ahora en el gobierno, se siente claramente empoderada.

El 4 de enero José Fogaça se reúne con el COP y anuncia que el OP continuará, comprometiéndose a intentar retomar las demandas no ejecutadas. Lo aplaude el antiguo ejecutivo, aunque a sus aliados de gobierno no les gusta (Gularte, 2007). Las presiones por parte de sus nuevos socios para acabar con el OP son muchas, ante ellas, con el fin de contentarlos a la vez que intenta evitar la confrontación con las clases populares que consideran el OP como intocable, reafirmará su compromiso con su lema de campaña, “*Manter o que está bom, mudar o que é preciso*” (mantener lo que está bien, y cambiar lo que es necesario), y mantendrá el OP aunque anunciará algunos cambios para mejorarlo.

José Fogaça para aplicar su programa necesita reconstruir el mapa de las relaciones de poder en la ciudad, el cual no le es favorable, ya que la mayoría en la Cámara le puede resultar insuficiente para superar los obstáculos que le puede suponer entrar en confrontación directa con las comunidades defensoras del OP.

Ante este escenario, lanzará la puesta en marcha de un nuevo mecanismo participativo, la *Governança Solidaria Local(GSL)*, la cual deberá coexistir con el OP y restarle poder.

La GSL es presentada como una apuesta por la profundización en la democracia participativa, promoviendo la corresponsabilidad ciudadana y de las empresas con el fin de resolver las problemáticas sociales de su entorno(Feijó, de Franco, 2008). Es decir, plantea el paso de un modelo de participación ciudadana que formulaba demandas al gobierno y hacia el seguimiento, el OP, a un modelo centrado en la aplicación de un principio de subsidiariedad donde conjuntamente, ciudadanía, empresa responsable socialmente y administración, asumen compromisos para impulsar respuestas a los problemas detectados. De esta forma se abre el tablero de juego a nuevos actores y se rompe con el monopolio del poder ciudadano que hasta el momento tenían los participantes en el OP, los cuales venían de una cultura política de movilización y conflicto dialectico con la administración que incomodaba al nuevo gobierno. En cierta manera, en clave relaciones de poder, se está planteando un sistema que pretende anular el poder sobre las políticas, y sobre el gobierno que tenía el OP, por el poder para hacer a partir de la corresponsabilidad, sin quedar claras cuales son las responsabilidades del estado en relación a las problemáticas en las que se quiere intervenir. Así lo

podríamos resumir a partir del testimonio de uno de los responsables del gobierno en impulsar este nuevo mecanismo participativo.¹⁹

“El OP tiene un formato de asamblea, hay una disputa por el presupuesto, aparecen divergencias,...solo discutir recursos nos pareció muy limitado... por eso surgió la GSL.

...En un inicio, la idea no era limitarse a trabajar con las personas del OP, se quería incorporar servicios públicos...que el ciudadano fuese empoderado. Pensar en ser socio (parceiro), ser voluntario, de reivindicador a corresponsable social”.

La GSL, al menos en el discurso de sus promotores, reorienta las lógicas de empoderamiento ciudadano de los mecanismos participativos, anteponiendo el antes citado poder para hacer al poder sobre las políticas, a lo que le añade una selección de los ciudadanos a empoderar.

“Se contactaron a todas las guarderías, asociaciones comunitarias, iglesias, ...la preferencia no eran a las entidades...queríamos incluir a las personas individuales, para empoderar al ciudadano. Para cada 1000 personas se buscó una persona participante de la red...”

Este hecho podría responder a un doble objetivo; por una parte incorporar perfiles menos conflictivos, más dóciles o cooperativos con la administración, y por otra, restar poder a los representantes del OP al atribuírselo a estos nuevos actores.

En cuanto a la metodología de trabajo también se opta por un modelo de participación menos intensivo, el cual rehúye de manera clara del modelo de movilización permanente que planteaba el OP, y que suponía reuniones semanales o quincenales de seguimiento y control del gobierno. A menos contacto continuado con los ciudadanos, previsiblemente menos conflicto y/o más margen para reconducirlo desde espacios distintos al propiamente participativo. Por otra parte ese margen de maniobra se ve consolidado por el hecho de no existir una periodicidad reglamentada en la convocatoria de las reuniones, las cual está bajo el control de gobierno.

Por filosofía se hacen el mínimo de reuniones posibles, las decisiones se toman por teléfono, internet, en red...se definió un sueño de futuro,...Ellos definieron su futuro de aquí a 10 años... Existía la crítica de que la GSL venía a substituir el OP. La idea era que quién participa del OP también participe de la GSL y a la inversa..”

La GSL por parte de los delegados y consejeros del OP será vivida como una clara maniobra para restar poder al OP. Con la creación de este espacio se

¹⁹ Entrevista a comisionado de gobierno en el desarrollo de la GSL (05/06/2008)

rompe el canal único para que las comunidades conquisten sus demandas, el OP pasa a compartir poder (por lo tanto es desempoderado) además de ser prácticamente incompatible participar de ambos procesos. Delegados del OP muestran su descontento planteándose ¿para qué participar durante años en la lucha del OP cuando a través de la GSL puedes conseguir lo mismo en meses?

“...Hoy el OP no está bueno, la Gobernanza hace cosas por fuera... realiza obras sin pasar por el OP. Yo participaba también de la Gobernanza, pero dejé de ir porque las reuniones se convocaban el mismo día y a la misma hora que las del OP”²⁰

Este hecho refrendaría la tesis de Clemente Navarro (1999), según la cual, los gobiernos locales crean estructuras participativas para constituir alianzas con ciertos actores y grupos sociales que les permiten reforzar su posición de poder frente a sus contrincantes. En el marco de esta teoría, la GSL sería el nuevo espacio de participación que debería permitir generar alianzas con las entidades filantrópicas, el movimiento comunitario más vinculado a dinámicas caritativas y eclesiásticas (con un origen diferente al de las asociaciones de moradores), así como con las clases medias, el tercer sector y las empresas, anulando el poder y el papel de las asociaciones de moradores con trayectoria de apoyo petista. Haciendo uso de la tesis de Navarro para explicar el caso de Porto Alegre, nos encontraríamos con que el cambio de gobierno, generó en Porto Alegre una nueva estructura participativa, la GSL, para generar nuevas alianzas y anular el poder de las antiguas, pero las dependencias del camino recorrido (path dependence), la tradición y consolidación del OP, impedirían que la vieja y reconocida socialmente estructura participativa, el OP, fuese eliminada. La superposición de ambas estructuras sería la generadora de tensiones y conflictos entre el gobierno y los participantes del antiguo OP, y en algunos casos entre los antiguos participantes y los nuevos, al verse estos últimos como intrusos o competidores desleales que están dispuestos a tomar atajos para conseguir sus demandas sin pasar por los mecanismos lentos y laboriosos que plantea el OP.

Los propios representantes del gobierno reconocían que la forma de despliegue de la GSL no fue la más más beneficiosa para su consolidación.

“ El primer y segundo año, se dio un proceso paralelo de la GSL y del OP. Fue un error querer hacerlo desde fuera , eso genero mucha desconfianza”.

Por otra parte, con el tiempo, algunos participantes del OP empezarán a verlo de forma distinta, o al menos no eran conscientes de que la aplicación de la GSL suponía una reducción del poder del OP, probablemente por la insistencia del discurso oficial de presentarlos como mecanismos complementarios.

²⁰ Entrevista a delegada de la región Norte y histórica participante del OP (9/12/2008)

“El OP es un brazo de la Gobernanza, aunque es un proceso que tiene que madurar mucho. (...)La GSL sería una tripartita donde está el gobierno, la empresa y la sociedad. (...)En relación a los recursos hay diferencias, por ejemplo, para conseguir una guardería por el OP puedes tardar 4 años, si lo haces por la GSL puedes conseguirla en 1 año”²¹.

La GSL pasará a tener un importante aparato de comunicación por parte del gobierno y serán editados diversos videos y materiales con el objetivo de darla a conocer, siendo la protagonista de la *Conferencia Internacional de las Ciudades* organizada por el municipio de Porto Alegre el año 2008 como propuesta alternativa del gobierno al Foro Social Mundial. A su vez, serán pocas las personas capaces de detallar en qué consiste la GSL (más allá de los responsables y cargos de confianza del gobierno promotores de la experiencia) , y serán pocos los casos concretos en los que se hubiese materializado este tipo de colaboración público-privada y ciudadana (al menos hasta el momento en que se realizaron estas entrevistas a mediados del 2008).²²

El conjunto de críticas a la GSL recogidas entre los participantes del OP se pueden resumir en cuatro, se detallan a continuación sin que exista un orden de mayor o menor relevancia.

En primer lugar, la GSL está intentando acabar con un sistema de participación universal como es el del OP. En la GSL es el gobierno quien decide a qué ciudadanos convocar para crear de una red de cooperación que genere una visión del territorio a diez años. El número de participantes se basa en un ratio de 1 de cada 1.000, según explican, hecho que de forma encubierta acaba dejando fuera a quién le pueda resultar incómodo, o de posicionamiento político distinto, al gobierno.

En segundo lugar, la GSL tiene como objetivo reducir la participación en el OP generando espacios paralelos de deliberación y de toma de decisiones. Los miembros del OP critican que las convocatorias de reunión de la GSL se hacen los mismos días y horas en que hay previstas reuniones del OP.

En tercer lugar, existe una falta total de transparencia en los recursos que gestiona la GSL, se desconoce su presupuesto público, así como que cuales son las aportaciones filantrópicas que surgen de la supuesta colaboración público-privada.

Y por último, como cuarta crítica, se denuncia que con la GSL el clientelismo político puede verse fortalecido. Tras la cortina de humo que supone la colaboración público-privada, los criterios para la asignación de recursos

²¹ Entrevista a Consejero de la OCDUA (25/07/2008)

²² En uno de los actos públicos en que fue presentada la GSL y participaron grupos de mujeres vinculadas a actividades de artesanía y economía solidaria, una vez finalizada la presentación, me dirigí a estas para preguntarles en qué consistía su participación en GSL. Su respuesta fue no me sabían explicar, que los representantes del gobierno organizaron una cena la noche anterior y que las invitaron a participar de la jornada al día siguiente, invitación que aceptaron de buen grato.

económicos y el soporte a determinados proyectos y propuestas, ya no está bajo el control ciudadano o la transparencia que requiere cualquier decisión pública. Estas decisiones podrán estar supeditadas a intereses económicos, comerciales o empresariales de quienes hagan filantropía, o incluso a intereses clientelares²³. Una nueva forma de volver a la “troca de favores” (intercambio de favores) entre líderes comunitarios y gobierno sin el control público.

Representación y democracia participativa en el nuevo ciclo político

Si bien la Cámara de *vereadores* fue el espacio más desempoderado en el periodo PT (entre 1989 y 2004) con la llegada al gobierno de Fogaça en 2005 esta pasará a ser el espacio que ganará más poder restándoselo al presupuesto participativo.

En este nuevo periodo, la *Câmara de Vereadores* retoma la actividad previa a la puesta en marcha del OP y recupera su poder y el de sus representantes políticos mediante la reactivación de mecanismos legales en desuso, tales como la presentación de enmiendas al presupuesto y los pedidos de providencia²⁴. Esta activación de mecanismos será de tal magnitud que casi llegó a bloquear la actividad normal de la Cámara legislativa.

“Si bien al principio se leían pedidos de providencia en las sesiones, se ha llegado a optar por colgarlos en el panel de informaciones por la gran cantidad que hay”²⁵.

TABLA 4. Evolución de los requerimientos de providencia presentados en el periodo (2005-2008)				
	2005	2006	2007	2008*
Enviados	1250	1725	5.832	3.435
Aprobados	600	712	672	1.267
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Gularte (2007), y de datos proporcionados por los funcionarios de la Câmara de vereadores en 2008. (*Los datos de 2008 són hasta el mes de octubre)				

Como podemos apreciar en la tabla 6, el uso de estos mecanismos llegó a ser muy importante. Cuando se le preguntó a un funcionario de la Cámara como había ocurrido este incremento nos explica:

²³ En el 2008, de manera recurrente en diferentes Foro Territoriales algún delegados o vecinos denunciaban algunas intervenciones urbanísticas realizadas en comunidades que les daban soporte bajo la “marca” de la GSL, y sobre las que ni tan siquiera se conocía que se hubiera impulsado ningún proceso participativo al respecto

²⁴ Pedidos de providencia: peticiones de los vereadores al ejecutivo para la realización de alguna obra o reparación.

²⁵ Entrevista a funcionario de la Câmara de vereadores

“es muy sencillo. Por ejemplo. Un vereador va por una vila y encuentra un agujero en el pavimento. Se baja de su coche, le hace una foto, viene a la Câmara y hace un requerimiento para que sea reparado. Una vez lo ha presentado, pasará por la vila de nuevo para entregar a los vecinos de esa calle, uno a uno, una fotocopia del requerimiento. De esta manera los requerimientos responden a lógicas de clientelismo entre vereadores y ciudadanos. Algunos vereadores superan los centenares de requerimientos a lo largo del año”²⁶.

Las clases medias se aproximarán progresivamente a la dinámica de la Câmara de Vereadores, pidiendo intermediación de los vereadores y de las comisiones de trabajo existentes, aunque no será así para las clases más populares. Este hecho será un indicador claro de que los vereadores electos están recuperando su poder de intermediación con el gobierno, papel que habían perdido de manera sustancial en el periodo PT substituidos por las asambleas del OP, por sus delegados y los consejeros.

“tiempo atrás, la disputa entre los partidos estaba por la coordinación de la Câmara, pero hoy día está por conseguir la coordinación de las Comisiones”(…)La asistencia de las clases populares a la Câmara se dará de forma más puntual y bajo la amenaza de hechos graves, como podría ser una orden de despejo de una vila.”²⁷

Aunque se irán dando estos cambios en la Câmara, el OP continuará teniendo un papel central en el imaginario del gobierno de la ciudad para las clases más humildes. Las comunidades más pobres se dirigirán antes a Delegados o Consejeros del OP que a la Câmara directamente. Esto no supondrá que los vereadores no jueguen un papel de intermediación con el ejecutivo, todo lo contrario, ya que serán los delegados y consejeros del OP quienes contacten con los vereadores para que estos hagan las gestiones en la Câmara. Los consejeros son totalmente conscientes de su centralidad y poder, de ahí la disputa y competición para ser consejero del OP (si años atrás eran elegidos por consenso, ya desde hacía algunos años se había instaurado el sistema de presentación de candidaturas (*chapas*) que competían por los puestos)

“Un consejero tiene valor, es valorado, las personas te tratan diferente, no es la misma cosa, tienes más información, más colaboración...”²⁸

²⁶ Debemos tener en cuenta que el sistema de elección de los vereadores es a través de elección directa por listas abiertas, y es por este motivo que la relación clientelar no es con el partido, sino directamente entre ciudadanos y vereador.

²⁷ Información aportada por Luiz Afonso de Melo Peres, funcionario en la Câmara de Vereadores tanto en periodo PT como Fogaça. En 2008 trabajaba como abogado del departamento jurídico de la Câmara.

²⁸ Entrevista a Consejero de la temática OCDUA (Organización de la Ciudad, desarrollo urbano y ambiental) (25/07/2008)

Como ejemplo del poder de intermediación e influencia de los consejeros sobre miembros de la Cámara y el poder ejecutivo destacamos el relato que nos hacia una delegada del OP:

“Mi casa fue derruida de manera ilegal... lo perdí todo. No sabía dónde ir, fui a la cámara, al ayuntamiento, nadie me hacía caso, no comía, no dormía, estaba todo el día intentando hablar con alguien, tener alguna respuesta, ...un amigo me dijo que fuese al OP. Allí se lo expliqué a un delegado de mi región, y el habló con un vereador del gobierno. Se reconoció que había sido un error, se me restituyó con una unidad habitacional provisional...a partir de ese momento comencé a participar del OP”.²⁹

A partir de este ejemplo, podemos ver como los Consejeros del OP generan una triple relación de influencia en el proceso de articulación entre el OP y el sistema representativo, la cual les otorga mucho poder, de lo cual son conscientes. Por una parte una relación de control o influencia sobre las comunidades, las cuales saben que los consejeros pueden tener margen de maniobra para resolver sus problemas, como muestra el ejemplo, los cuales pueden tener traducción en lealtad hacia estas figuras o intercambio de favores. Por otra parte, un poder o capacidad de influencia hacia arriba, hacia los representantes electos de los partidos, que responderán a sus demandas ya que los verán como una correa de transmisión hacia las comunidades, y como un posible intercambio de favores que les puede resultar beneficioso en el campo electoral. Y por último, un poder o relación de interdependencia en horizontal, hacia otros consejeros y delegados, el cual buscará relaciones de cooperación o negociación para obtener intercambio de favores entre comunidades, conseguir demandas, aprobación de proyectos, etc. como se muestra en el siguiente ejemplo.

El día 2 de abril de 2008, en el Foro de la Región Centro del OP de Porto Alegre, se discutía sobre cuales debían ser las prioridades presupuestarias a votar en la asamblea de la primera ronda del 16 de abril. Al finalizar, el presidente de la ASFERAP³⁰, les pide a los vendedores de calle presentes que se queden un momento, son unas 20 personas. *En aquel momento la ASFERAP está en pleno proceso para conseguir la construcción de un mercado bajo techo (el Camelodromo):*

“...¡hay que ponerse la camiseta de ASFERAP! ¿o no tenemos orgullo?...”

²⁹ Entrevista a delegada del OP (26/06/2008).

³⁰ ASFERAP (Asociación de vendedores de calle Rua da Praia). Según su presidente, Juliano Fripp, se constituyeron como asociación en el año 2002. Ese primer año participaron del OP y consiguieron 2 delegados, en el año 2003 conseguirían 60. En el año 2004, Juliano conseguiría ser elegido miembro del COP. En 2005 no conseguirían ganar en la votación para estar en el COP “ *nuestra candidatura perdió y salí como suplente*”. En el año 2007, se articularían junto con 12 entidades de la región centro como UNIDADE DE REGIAO CENTRO y conseguirían estar presentes en el COP. En el 2008 lo conseguirían de nuevo. Para funcionar como un grupo solido tienen un sistema de sanciones internas si se llega tarde a las reuniones o no se asiste, se entiende que para que ASFERAP tenga fuerza necesita tener presencia y visibilidad continua.

Nuestra idea es colocar a nuestros compañeros en las temáticas (del OP), de las 5 temáticas ganamos 3 delegados y perdimos 2. Tenemos 15 personas. Hay que conseguir conquistas de desarrollo económico, para conseguir conquistas tenemos que ayudar a conseguirlas a otros. Si cada uno de nosotros lleva a 5 personas (a la asamblea) vamos a conseguir estar en todas las temáticas, hay que ayudar para ser ayudado. El lunes será la asamblea de desarrollo económico, vamos a ir con las camisetas para identificarnos. Necesitamos movilizarnos como el año pasado, tenemos que abrir espacio para otros que vengan detrás. El lunes comienza la movilización. El 16 de abril en el FROP (Regional Zona Centro) tenemos que tener a 200 personas de ASFERAP.”

La visibilidad y la presencia a través de delegados, tal y como muestra el ejemplo de la ASFERAP, nos hace explícito que para conseguir poder, es decir, tener muchos delegados (cada uno de los cuales se consigue con la asistencia y aval de 10 personas en la asamblea), necesitará de estrategias de movilización. Para conseguir dicha movilización se hará uso del “hinchazo”, llevar a muchas personas a las asambleas facilitándoles el transporte, para conseguir así más delegados, así como que voten las prioridades presupuestarias y las candidaturas al COP que más les interesan. (Ganuza, Nez y Morales, 2014) En los últimos años el “hinchazo” ya no solo lo promueven las vilas, sino también las entidades que tienen convenios con el ayuntamiento vinculados al OP (de forma clara entidades caritativas o prestadoras de servicios conveniados, a través de la movilización de usuarios, familias, etc.).

“...En nuestra etapa también apareció el transporte colectivo organizado para asistir a las asambleas...”el hinchazo” y nuestro mensaje era claro, no lo podías prohibir, podía darse también que algunas comunidades necesitaran de transporte para ir, pero problematizabas sobre el tema. El proceso tiene un carácter pedagógico, de compromiso, de deliberación, que tu transmitías y decías directamente en la asamblea dirigiéndote a esas personas”

En el periodo en que se realizó trabajo de campo y se asistió a las asambleas iniciales del proceso, era claro ver como referentes de comunidades y/o proyectos alzaban en las asambleas una cartulina donde indicaban a las personas afines (candidaturas), y prioridades presupuestarias que debían votar.

Una participante histórica del OP nos afirmaba: “Lo que ocurre es que últimamente, hay personas que van a la primera ronda de asambleas y no saben ni que hacen allí, ni lo que están votando”³¹.

³¹ Entrevista a la delegada Dilma (participante desde los inicios del OP), 81 años en el momento de la entrevista

Estas informaciones confirmarían los resultados de diferentes investigaciones sobre la motivación para participar en el OP (Fedozzi (2007:36), las cuales apuntan como el principal motivo la consecución de demandas. En este sentido el éxito del OP en términos de participación se debería a que los participantes lo reconocen como el espacio de poder a tomar si quieren conseguir sus demandas. Por ejemplo, entre los participantes con una participación de 8 años o más, su participación se debe: en 39,8% a conseguir demandas; en un 2,2% para conocer, informarse, votar o quejarse; en un 18,8% a valores como la democracia, la ciudadanía, la participación y el control del proceso; y en un 17,3% a valores comunitarios vinculados a la democracia y a que les gusta participar. (Fedozzi, 2007). A su vez, en el trabajo de campo de esta investigación, se constata que en muchas comunidades populares, la participación de muchos estudiantes y jóvenes no respondía solo a la conquista de demandas, sino a posibilidades de ascenso y proyección social (una joven delegada de la región sur nos explicaba cómo siendo delegada del OP había conseguido dos empleos en proyectos a través de la recomendación de dos asesores de partidos diferentes que seguían las asambleas de la región).

En este periodo, el OP de Porto Alegre, aún y habiendo perdido poder de forma clara como espacio de gobernabilidad de la ciudad, no verá afectada su participación en relación al número total de los inscritos (ver gráfico 3), fenómeno que tal vez sea atribuible a las estrategias de “hinchazo”. Por otra parte, sí se verá reducida la participación en la cotidianidad de los Foros regionales y temáticos, según información de los propios consejeros y delegados, la cual la atribuyen al descrédito de los espacios por la poca presencia del gobierno y el retraso en las obras.

TABLA 5. Participación en las asambleas del OP (2005-2008)				
Año	2005	2006	2007	2008
Nº Participantes	14.372	15.570	14.336	14.548
Fuente: Boletim CIDADE, julio 2008, nº 43 (datos del número de personas inscritas según PMPA)				

En los meses previos a la contienda electoral del 2008, todas las fuerzas políticas defenderán la continuidad del OP en sus programas electorales considerándolo patrimonio de la ciudad (CIDADE, 2008). Este hecho apunta a la necesidad de buscar soportes y evitar la confrontación con el importante número de participantes del OP, así como a la legitimidad adquirida por la experiencia en la ciudad.³².

³² Según una encuesta realizada por el IBOPE para el periódico Zero Hora, divulgada en la edición del 13/07/2008, el 85% de las personas de la ciudad saben que es OP, y un 74% lo consideran como algo positivo para la ciudad. Aunque solo ha participado un 1%. (Baierlie, 2009:92)

El posicionamiento en positivo del ejecutivo con el OP será totalmente paradójico. Por una parte reafirma su importancia, mientras por otra, ha generado un importante retraso en las obras y proyectos a ejecutar, destinándole solo un 1% del presupuesto cuando había previsto un 10%, y gastando tres veces más en publicidad que en la ejecución de las demandas del OP. (Bairlie, 2009:39). A todo esto se le añadirá que las obras importantes de la ciudad son decididas por la Câmara de Vereadores al margen del OP, como la cesión de terrenos públicos gratuitos a los Clubs de Fútbol Grêmio e Internacional para la ampliación de sus instalaciones de cara al Mundial del 2014 (la cual también votará favorablemente el PT), y que supondría el desplazamiento de un importante número de personas de la zona.

El papel del COP en la pérdida de poder del OP

En las líneas anteriores se ha ido relatando como el OP iba siendo progresivamente vaciado de poder a través de la creación de la GSL, de la reducción de la presencia de los equipos técnicos y del gobierno en los territorios, del incumplimiento en la ejecución de las previsiones presupuestarias y del fortalecimiento de la actividad de la Cámara legislativa.

¿Pero cómo es esto posible ante la existencia de un contrapoder tan fuerte como era el del Consejo del Orçamento Participativo (COP)?

A partir del trabajo de campo realizado, la respuesta la podemos encontrar en cinco elementos: la anulación del COP como espacio operativo y funcional en la toma de decisiones; la partidización de gran parte de los consejeros; la pérdida de capacidades reivindicativas y de presión por parte de los consejeros y los delegados del OP; el clientelismo y dependencia hacia la financiación municipal por parte de muchas asociaciones en las que militan los consejeros y delegados del OP; y a centralidad de los consejeros del OP en el tablero de juego político, muchos de ellos sin el control y mandato de las asambleas territoriales y temáticas.

El COP, que había sido en el periodo PT un espacio de cogestión entre gobierno y consejeros (hecho que también tenía muchas críticas al sentirse los consejeros condicionados por la agenda y los ritmos que marcaba el gobierno) pasa a ser un espacio totalmente caótico, sin apenas conducción por parte de la mesa coordinadora, en la que participa el gobierno Progresivamente se irá

convirtiéndose en un verdadero campo de batalla entre partidarios y opositores al gobierno³³.

Las sesiones en este último año del periodo analizado son muy poco operativas. Durante varios meses no existe taquigrafía para las actas de las reuniones, según el gobierno por no haber llegado a un acuerdo con la empresa contratada. La administración juega un papel nulo en la dinamización de las sesiones y en la gestión de los conflictos que puedan llegar a aparecer. Se llegan a desarrollar sesiones donde se dedican dos horas a informaciones varias y unos escasos veinte minutos para discutir sobre la matriz presupuestaria. En la sesión del 11 de marzo del 2008, se dan acusaciones entre consejeros próximos a partidos del gobierno de estar cobrando salarios del ayuntamiento o de empresas públicas por dar su soporte y hacer de correa de transmisión electoral. La inoperatividad es tal, que los consejeros acaban denunciando públicamente que la matriz presupuestaria aprobada en la Cámara de Vereadores no es la misma que se aprobó en el COP de forma previa. El caos beneficia claramente al gobierno.

Ante los conflictos o desacuerdos de los Consejeros con el gobierno, la forma de presión por parte de estos no va más allá de la toma del micrófono en las reuniones del COP. Las estrategias de reivindicación y lucha han sido totalmente olvidadas al ser substituidas por los canales formales de participación. Lo que supuso en un primer momento un empoderamiento para la cogestión acabaría convirtiéndose en un desempoderamiento total para la movilización y reivindicación ciudadana. Como ejemplo, en el año 2008, el Consejero de la Temática de Cultura, ante el impago por parte del gobierno de las actuaciones y talleres a las asociaciones culturales y artistas, propone hacer una acción de denuncia que nadie la secunda. Se da una dinámica en las reuniones del COP que podríamos denominar de “pensamiento mágico” o de “micrófono mágico”, es como si por tomar unos minutos el micrófono en el COP se fuesen a solucionar las cosas, aunque no se obtiene respuesta por parte del gobierno, y cuando se obtiene, no se hace un seguimiento de las actuaciones realizadas respecto a lo reclamado³⁴. Por otra parte, apenas existe debate público; las votaciones que se realizan parecen definirse en conversaciones de pasillo entre pequeños grupos, sin una deliberación en plenario. Es una tendencia habitual tomar la palabra, hablar, salir al pasillo sin escuchar a los demás, comentar con quienes están fuera, y luego entrar en el momento de la votación. Se ven claras dinámicas en votaciones por bloques,

³³ Según las informaciones recopiladas a partir de los propios consejeros, en el año 2008, año electoral, existían en el COP claramente tres bloques con un número aproximado de personas, el progobernismo, el contragobierno y el no definido)

³⁴ Las investigaciones de Fedozzi (2008) demuestran que existe un % alto de personas participantes en el OP, incluso durante años, que nunca hacen, ni han hecho, ejercicio de la palabra en las asambleas. En este sentido, tomar la palabra, para quién lo hace, es muestra de ejercicio de poder, y este sería el caso de los Consejeros que ocuparían los puestos superiores en la jerarquía de poder del OP,

por ejemplo, para la elección de los componentes de las Comisiones tripartitas, las cuales concentran mucho poder³⁵.

De las comisiones tripartitas dependerá la viabilidad o no de muchos proyectos, tales como guarderías comunitarias, alrededor de las cuales no solamente hay personas y familias atendidas que han dado soporte a la elección de consejeros, sino que incluso existen salarios de familiares o personas próximas a los consejeros. Las tripartitas por lo tanto otorgan un gran poder a sus miembros ya que posibilitan de forma clara el intercambio de favores, las presiones y lealtades entre consejeros.

Por otra parte, el hecho de que muchos consejeros estén vinculados a proyectos comunitarios con financiación municipal generará una clara pérdida de capacidad crítica de los miembros del COP hacia el gobierno, al menos, más allá de la teatralización que se pueda hacer a través del micrófono en las reuniones. Como ejemplo, nos podemos remitir al texto del investigador Simon Langerier (2008) en el que detalla de manera minuciosa como fue apaciguado el conflicto entre algunas asociaciones comunitarias de la zona centro de Porto Alegre y el alcalde Fogaça, todo ello, gracias a la visita (y supuesta promesa de financiación) del alcalde los días previos a la celebración de la Asamblea General de la Región Centro, la cual era abierta y el alcalde debía tener presencia.

Por último se apunta a una dinámica y voluntad de perpetuación en el cargo por parte de los Consejeros del OP, la cual se verá fortalecida por las dinámicas de intercambio de favores entre delegados y consejeros, como se explica más adelante, que generan dependencia de las comunidades hacia ellos y no generarán ningún tipo de empoderamiento de ellos hacia las comunidades, que es lo único que podría hacerles defender sus derechos mediante estrategias de movilización y lucha.

El Reglamento Interno del OP en el 2008 es modificado por el COP sin que haya sido discutido de forma previa por los Foros Regionales y temáticos. En parte por la inoperatividad en la dinámica de las reuniones antes mencionada, la cual llevo a su aprobación in extremis, y en parte por la estrategia de un sector de consejeros que tenía la voluntad de perpetuarse en el cargo y blindar las reglas de acceso al Consejo para evitar competidores. Con esta modificación será necesario haber participado cinco años en el OP y tener regularidad en la asistencia a las sesiones para poder ser consejero; a su vez, se elimina el tope de reelección de dos años consecutivos, que hasta el momento limitaba el periodo de ejercer el cargo. Este hecho reforzará la

³⁵ Las comisiones tripartitas están compuestas por un representante del gobierno, un representante del sindicato de funcionarios y un representante del COP. De ellas depende emitir informes de viabilidad de los que dependen muchos contratos con asociaciones comunitarias. Son los encargados de evaluar los espacios y características del personal que ha de desarrollar dichos proyectos.

tendencia por la que el porcentaje de nuevos consejeros se va reduciendo año a año.

Si bien inicialmente, la creación de la figura del consejero tenía como objetivo posibilitar la deliberación en una asamblea de ciudad (ya que reducía el número de asistentes) para la aprobación del presupuesto, se había acabado convirtiendo en un nuevo actor en el proceso del OP, con intereses y objetivos propios, y con dinámicas de funcionamiento muy similares a la de los representantes de los partidos políticos.

“Hoy el COP comienza a ser un intermediario junto al gobierno...está definiendo reglas para perpetuarse como representantes...para nosotros la idea nunca fue convertir al COP en otro sistema de representación”³⁶.

TABLA 6. Porcentaje de renovación de los Consejeros del OP												
Año	1991	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008
%	41	79	64	72	61	75	65	44	45	35	34	34

Fuente. Síntesis de Bairlie (2009:8)

La falta de colaboración entre consejeros y delegados, la concentración de poder, la dinámica de intercambio de favores a cambio de soportes a demandas, o las dificultades en aprender (por la complejidad del proceso y las resistencias a compartir conocimiento)³⁷ serán algunas de las debilidades del OP que habían sido silenciadas al mitificarse la experiencia.(Morales, 2008)

Un consejero del OP nos lo relataba de la siguiente manera:

“ El OP no es perfecto, tiene fallos, en la gestión anterior se pasó, se mostró como algo perfecto. Hay gente que no cree en el OP, porque no es, ni era perfecto.

Participar al principio en el OP no es fácil, hay criterios, reglas,...tardas un poco en comenzar a conocer, también tienes que dedicar mucho tiempo, tienes que ser una persona que se dedica a eso, si no tienes un horario flexible no se puede estar participando así

Es un proceso colectivo, para conseguir sacar adelante una demanda o una propuesta necesitas de mucha articulación, la persona tiene que saber buscar alianzas, formar un grupo, hacer amistades...”³⁸.

Conclusiones y aprendizajes para futuras experiencias

³⁶ Entrevista al exalcalde de Porto Alegre Raul Pont (21/08/2008)

³⁷ Resultados del taller participativo realizado el 9 y 23 de agosto de 2008 recogido en “De Olho no orçamento. Año 12 – nº 24. Octubre de 2008.

³⁸ Entrevista a Consejero de la OCDUA (25/07/2008)

A partir del análisis de la experiencia de Porto Alegre podemos constatar que esta iniciativa participativa fue realmente transformadora desde el punto de vista del empoderamiento de las clases populares y desde el punto de vista de la redefinición del sistema de poder para la gobernabilidad de la ciudad.

Testimonios sobre el proceso de empoderamiento a nivel individual, grupal y comunitario, hay muchos, de personas humildes, fabelados, hombres y mujeres, líderes y lideresas comunitarios, muchas de ellas sin una participación asociativa o experiencia política previa, que afirmaban que el OP transformó sus vidas y les hizo creer que “otro mundo es posible”, tal y como decía el lema del Foro Social Mundial. El poder para estuvo y está presente para muchas personas que han participado de la experiencia.

Por otra parte, el poder sobre, tal y como se muestra en el análisis, cambió de bando y paso de la esfera representativa a la esfera participativa, una esfera pública no estatal (Habermas, 1981) aunque con una importante dinámica de co-gestión junto al gobierno, el OP, que restaba poder a los representantes políticos y se lo otorgaba a los ciudadanos. Este cambio de escenario tendría impactos reales en la mejora de las condiciones de vida de la gente, incluso reconocidos por sectores que no pueden ser acusados de seguidismo ideológico de la experiencia, como es el caso del Banco Mundial. Las tensiones que generó la implantación del mecanismo participativo constatarían la aparición de un nuevo tablero de juego en cuanto a las relaciones de poder para la gobernabilidad de la ciudad.

El OP de Porto Alegre se consolidaría con los años, no solamente por el empoderamiento de sus participantes y por ese trasvase de poder, sino por su capacidad de dar respuestas efectivas a los problemas de la ciudad, los cuales eran definidos y priorizados en el marco participativo (Ganuza y Francés, 2012).

Todo lo expuesto, de manera progresiva, y de forma más acentuada a partir del 2001 con el desarrollo del Foro Social Mundial en la ciudad de Porto Alegre, iría convirtiendo la experiencia en un mito, el cual perpetuaría hasta la actualidad muchas de sus virtudes, cuando algunas de estas ya hace años dejaron de existir, y silenciaría o haría invisibles sus debilidades, cuando muchas de estas ya estaban presentes en el periodo de gobierno PT a inicios de los años 2000. Es de estas falsas virtudes, y de estas silenciadas debilidades, de donde podemos extraer los principales aprendizajes pensando en futuras experiencias.

A modo de síntesis recogemos tres aprendizajes:-

1. El éxito está en un modelo claro de relaciones de poder que da respuesta a problemas.

Necesitamos definir, hacer explícito y transparente, nuestro modelo de relaciones de poder, es decir, como concebimos el encaje entre esfera representativa, la esfera participativa y el poder ejecutivo. Esta fue una de las grandes virtudes del presupuesto participativo de Porto Alegre, la cual acabó con dinámicas clientelares (eliminado las vías paralelas al proceso) y posibilidad reorganizar la administración para que funcionase de manera eficiente dando respuesta a ese modelo, cosa que consiguió tal y como demuestran muchos estudios.

Muy probablemente, la experiencia sin la combinación de los dos elementos citados no habría tenido continuidad. La participación en el caso analizado permitió distribuir el poder para luchar contra las desigualdades dándoles una respuesta efectiva. La participación desde la concepción ideológica del PT de los primeros años era medio y fin a la vez. En este sentido es importante definir cuál es la pretensión a la que intenta dar respuesta nuestro modelo. Por otra parte, no olvidar que generar dobles vías, excepciones, canales paralelos al modelo, debilitan la legitimidad del mismo y la confianza de la ciudadanía; y esto se ve de manera clara en la maniobra del gobierno Fogaça con la creación de la GSL.

Asumir que los modelos no son neutros y que tienen implícitos valores y posicionamientos ideológicos, que incluyen o excluyen a unos u otros actores, y que la gobernabilidad de las ciudades necesita de esa visión amplia y compleja, se apunta como clave. Promover un proceso abierto y sostenido por una participación amplia necesitará que así lo explicita el propio modelo. Este hecho lo podemos rescatar de la experiencia de Porto Alegre en el momento en que el PT pasa a hablar del gobierno de los trabajadores al gobierno de todos, e intenta abrir el nuevo espacio participativo de los Foros temáticos, aunque no consigue los resultados esperados.

2. Poder y conflicto en la arena política y participativa son indisociables.

Si realmente las experiencias participativas que queremos impulsar quieren ser transformadoras desde el punto de vista del poder generarán conflicto, y sostener los procesos necesitará de firmeza política para sostenerlos, además de palancas de apoyo externas si no se tienen mayorías en la esfera representativa.

El conflicto en el OP de Porto Alegre, no solo se daría entre espacios representación y espacios de participación, sino que también se daría entre los interlocutores tradicionales de los barrios con la administración, las *asociaciones de moradores*, y esos nuevos participantes anónimos a los cuales se les cuestionan todas sus capacidades y legitimidad. Sostener eso, un conflicto abierto con parte del movimiento ciudadano organizado que les había

llevado al poder, no habría sido posible sin una apuesta clara por reforzar la voz de toda la ciudadanía, y sin la paciencia y esfuerzos suficientes para esperar que la propuesta fuese secundada por esta (un recorrido de 2-3 años). Este proceso nos hace ver como estos cambios de cultura participativa necesitan de tiempo y constancia, no se pasará de 0 a 100 en una o dos ediciones, y se necesitará de firmeza y convicción para no doblegarse ante las presiones.

Si las temáticas sobre las que queremos decidir de manera participada, son intrascendentes para los poderes fácticos de la ciudad tendremos vía libre para impulsar nuevos procesos, la gente se podrá sentir muy empoderada, pero realmente no habremos cambiado nada. Necesitaremos a la vez de procesos de concientización, con información plena, para no acabar promoviendo una participación fundamentada en los tópicos y contaminada por quienes sustentan el poder.

El conflicto y las tensiones en la arena representativa solo pueden ser resueltos, o con mayorías en las cámara representativa - cosa que no ocurría en Porto Alegre- o con el soporte externo de la ciudadanía, como sí ocurrió en el caso de Porto Alegre. Para ello son necesarios mecanismos de participación masiva, pero que a la vez posibiliten el citado nivel de concienciación en la ciudadanía, donde sean explícitas las relaciones de poder (este hecho sería en Porto Alegre motor de la movilización permanente de las clases más populares en el marco participativo). No olvidemos el nivel de desigualdad que motivaba esta participación, aunque tal vez podría tener paralelismos con la situación de emergencia social que se vive en nuestros municipios. Porto Alegre, a su vez, tuvo la virtud de hacer participar y movilizar a los más afectados por la situación; y eso, en nuestros municipios, es el verdadero reto, ya que la tendencia es que los que más participan sean los que ya tienen ciertas condiciones mínimas de dignidad y estabilidad en sus vidas, incluso cierta trayectoria asociativa o formación.

3. No todo el mundo se empodera por igual, existe el riesgo de generar desigualdades y grupos de poder fuera del control popular.

Crear nuevos espacios de poder totalmente abiertos a la ciudadanía no será igualmente empoderador para todo el mundo. Aquellos con mayores capacidades, con mayor trayectoria asociativa, con más experiencia en el debate y la negociación con la administración, serán quienes acaben dominando los espacios de participación.

El poder, y su aspiración a tenerlo, puede acabar generando dinámicas muy poco colaborativas, hacer emerger los intereses de los pequeños grupos e ir eclipsando el interés general y por el bien común. Combatir eso necesitará de

determinación, de metodologías, de construir marcos amplios de reflexión y deliberación, y de aprovechar todos los espacios de relación que se dispone con la ciudadanía para generar un nuevo marco de relación donde ella sea protagonista, más allá de los propios procesos participativos. Estar vigilantes en quién y como participa de los procesos nos debería aportar mucha información para repensarlos y mejorarlos de manera colectiva. Apuntar esas debilidades y mejoras necesarias no puede ser solo tarea de los participantes o de los gobiernos que promueven los procesos, los que no participan y los que no quieren participar, pueden aportar tanta o más visión para la mejora que los que están totalmente inmersos y se sienten empoderados, perdiendo en ocasiones la perspectiva crítica como se dio en el proceso de mitificación de Porto Alegre. El hacer emerger estas debilidades y contradicciones en el corto plazo, debería aportarnos fortaleza para el medio y largo plazo. Aún y así, concebir los procesos como herramientas para la construcción de un nuevo marco democrático sobre el que no deberemos de dejar de reflexionar para mejorar (la democracia inacabada de Rosanvallón (2007:22) nos debería servir de antídoto para no caer en la trampa de la autocomplacencia y del rechazo a la crítica.

Por último, tal vez la experiencia de Porto Alegre nos ayuda, más que a tener respuestas inmediatas, a definir las preguntas clave para nuestros municipios.

¿La participación, más allá de un fin en si mismo, nos ha de ser un medio para qué?

¿Con quién estamos entrando en conflicto cuando abrimos la participación y cual es nuestra palanca y estrategia para hacerle frente?

¿Qué modelo estamos proponiendo? ¿Cómo se distribuye el poder en nuestro modelo, entre esfera participativa, representativa y ejecutivo?

¿Pretendemos empoderar a quién y cómo? ¿Cómo pensamos contribuir, desde todos los espacios que nos ponen en relación con los ciudadanos, al cambio cultural que supone que este modelo sea posible?

¿Qué reformas en la maquinaria administrativa son necesarias para que este modelo sea eficiente, es decir, de respuestas a los problemas de la gente?

Y todo esto, ¿ como lo visualizamos de manera progresiva sabiendo que nada es de hoy para mañana?

4. Referencias bibliográficas

- Bairle, S. (2006) L'ère des contrats: les ONG et l'insoutenable marchandisation de la solidarité. *Cadernos da Cidade* Nº10, V.8. Porto Alegre:CIDADE
- Bairle, S. (2009) Porto Alegre neoliberal: la decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público inclusivo en *Cuadernos de CIDADE*, nº15 volumen 12. Porto Alegre: CIDADE
- Baiocchi (2001) Participation, activism and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Politics & Society* 29.1, 43-72
- Baiocchi (2005) *Militants and Citizens*, Standford: Standford University Press.
- BANCO MUNDIAL (2008). Para um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre. Relatório Nº40144-BR.
- Blanco, I. (2002) Presupuestos participativos y democracia local: una comparativa entre experiencias brasileñas y españolas, Artículo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Oct.
- Dias, Márcia (2000). *Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese de Doutorado, 2000.
- Fedozzi, L. (2000) *O poder da aldeia. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre. Tomo editorial.
- Fedozzi, L. (2007) *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre: análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas*. Observatório da Cidade de Porto Alegre UFRGS. Porto Alegre: Tomo editorial.
- Fedozzi, L. (2008). *O Eu e os Outros. Participação e transformação da consciencia moral e cidadania*. Porto Alegre: Tomo editorial.
- Feijó, Jandira; de Franco, Augusto (coord.)(2008). *Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*. Porto Alegre: EDIPUCRS
- Freire, P. (1970) *Pedagogia del oprimido*. Montevideo: Tierra Nueva
- Freire, P. (1969) *La educación como práctica de libertad*. Madrid SXXI

- Ganuza Fernández, E., & Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Córdoba. Editorial: CIS
- Ganuza, E., Nez, H., & Morales, E. (2014). The struggle for a voice: tensions between associations and citizens in participatory budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(6), 2274-2291.
- Gularte, P. (2007). *Retomando Antigas práticas – uma análise do comportamento da câmara municipal de Porto Alegre após a posse de José Fogaça em 2005*. Porto Alegre: Tesis de maestría PUCRGs
- Habermas, Jürgen (1981) *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Grupo Santillana de ediciones
- Montero, M. (2003). El fortalecimiento en la comunidad. En M. Montero, *Teoría y práctica de la psicología comunitaria. La tensión entre comunidad y sociedad*. (pp. 59-92). Buenos Aires, Argentina: Paidós
- Montero, M. (2009) El fortalecimiento en la comunidad, sus dificultades y alcances. *Universitas psychologica*, ISSN 1657-9267, Vol. 8, Nº. 3, 2009 , 615-626
- Morales, E. (2008) *Sistematização da Oficina Participativa: Reflexões sobre o OP*. Porto Alegre : [s.n.], 9 a 23 de agosto de 2008. Porto Alegre: ONG Cidade
- Navarro, C.J. (1999): *El sesgo participativo. Innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995)*. CSIC, Córdoba.
- ONG SOLIDARIDADE (2003) *Caminhando para um mundo novo: Orçamento Participativo de Porto Alegre visto pela comunidade*. Petrópolis: Vozes
- ONG CIDADE (2008). Boletim CIDADE. Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Ano VII. Número 43, julho 2008. Porto Alegre
- ONG CIDADE (2008). De Olho no Orçamento. Ano XII, números 23 e 24, Abril e Outubro. Porto Alegre/Rio Grande do Sul.
- ONG CIDADE (2012) De Olho Na Cidade. Ano 15. Abril 2012. Porto Alegre/ Rio Grande do Sul.
- Rappaport, Julian (1984) Studies in empowerment: Introduction to the issue. *Prevention Human Services*, nº3:1-7

Rosanvallón, P. (2007): La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Ediciones Manantial

Rubin, Jeffrey W. (2009) *Turning Waste into Social Benefit: The Private Sector's Answer to Participatory Budgeting in Porto Alegre or Democracy by Invitation*. Boston University

Sintomer, I. (2002) ¿Empujar los límites de la democracia participativa? En Verle, J y Brunet, L.(org.) Construyendo un nuevo mundo. Evaluación de la experiencia de presupuesto participativo en Porto Alegre- Brasil. Porto Alegre: Guayi

Sintomer, Y. (2005) “Los Presupuestos Participativos en Europa: retos y desafíos”, a Revista del CLAD Reforma y Democracia, 31, p. 63-92

(accesible en Internet: <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reformademocracia/articulos/031-febrero-2005/0049844>)

Zimmerman, M. (2000). Empowerment theory: Psychological, organizational, and community levels of analysis. In J. R. E. Seidmann (Ed.), *Handbook of community psychology*. New York: Kluwer Academic/Plenum.

Artículos referentes a la acción comunitaria con soporte institucional.

Estudio de caso de los Planes de Desarrollo Comunitario de Barcelona.

Artículo 3

Morales, E. & Rebollo, Ó. (2014). Potencialidades y límites de la acción comunitaria como estrategia empoderadora en el contexto actual de crisis. *Revista de Treball Social*, 203: 9-22.

RESUMEN

Vivimos momentos de crisis que se dibujan como estructurales a largo plazo, en los que se pone de manifiesto la incapacidad del Estado para dar respuesta a las demandas sociales. Un cambio de época que necesita nuevas respuestas, en el que se cuestiona claramente el papel que han tenido y deberán tener las instituciones, los profesionales de la acción social y la población en la búsqueda y puesta en marcha de soluciones. La acción comunitaria y el empoderamiento de la población pueden tener un papel determinante a la hora de impulsar nuevas respuestas y/o preservar derechos existentes; de ahí el interés para identificar sus potencialidades y límites.

Este tercer artículo presenta algunos argumentos sobre las potencialidades y los límites que existen en la aplicación de la acción comunitaria con participación de las instituciones para hacer frente a la citada situación. Para ello, se parte de una aproximación conceptual a la acción comunitaria, la cual tiene una clara dimensión operativa, trabajar objetivos colectivos de forma colectiva, y se hace una diferenciación de esta según el papel que juega la Administración.

En el artículo, la acción comunitaria se presenta como un concepto compuesto por tres dimensiones esenciales: el **empoderamiento** (*empowerment*), que busca la generación de conciencia de la realidad, así como de capacidades para la acción; **la inclusión o democracia**, que plantea trabajar con los más vulnerables, sin dejar a nadie fuera, reconociendo la diversidad y promoviendo relaciones de poder democráticas; y **la transformación**, que aspira a la mejora de las condiciones materiales de vida de la comunidad.

La acción comunitaria en este documento se plantea como una forma de intervención social claramente orientada a la generación de empoderamiento sociopolítico, el cual se verá traducido en estrategias de incidencia política, resistencia o disidencia por parte de las comunidades.

Aspirar a que una comunidad sea sujeto político encuentra unos límites claros y resistencias por parte de las instituciones que la promueven, algunas derivadas del miedo al conflicto y a la confrontación, y otras fruto de las maneras de hacer de la propia Administración.

El artículo se cierra presentando las diferencias entre la acción comunitaria institucional y la realizada de forma autoorganizada por la ciudadanía, apuntando de esta forma algunos aprendizajes que se consideran claves en el caso que la Administración quiera hacer de la acción comunitaria una política verdaderamente transformadora en el contexto actual de crisis.

PALABRAS CLAVE: trabajo social comunitario, acción comunitaria, empoderamiento, crisis, autogestión.

Potencialidades y límites de la acción comunitaria como estrategia empoderadora en el contexto de crisis actual

Potentialities and boundaries of community action as an empowerment strategy in the current crisis context

Ernesto Morales Morales¹ y Oscar Rebollo Izquierdo²

Resumen

Vivimos momentos de crisis que se dibujan como estructurales a largo plazo, en los que se pone de manifiesto la incapacidad del Estado para dar respuesta a las demandas sociales. Un cambio de época que necesita nuevas respuestas, en el que se cuestiona claramente el papel que han tenido y deberán tener las instituciones, los profesionales de la acción social y la población en la búsqueda y puesta en marcha de soluciones. La acción comunitaria y el empoderamiento de la población pueden tener un papel determinante a la hora de impulsar nuevas respuestas y/o preservar derechos existentes; de ahí el interés para identificar sus potencialidades y límites.

Palabras clave: Trabajo social comunitario, acción comunitaria, empoderamiento, crisis, autogestión.

Para citar el artículo: MORALES MORALES, Ernesto y REBOLLO IZQUIERDO, Oscar. Potencialidades y límites de la acción comunitaria como estrategia empoderadora en el contexto actual de crisis. *Revista de Treball Social*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, diciembre 2014, n. 203, páginas 9-22. ISSN 0212-7210.

¹Trabajador social y sociólogo. Equipo de Acción Comunitaria e investigador del IGOP (Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la UAB). ernesto.morales@uab.cat.

²Doctor en Sociología. Equipo de Acción Comunitaria e investigador del IGOP (Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la UAB). oscar.rebollo@uab.cat.

Abstract

We live in times of crisis that seem to be structural in long-term and reveal the inability of the state to respond to social demands. It is a shift of era that needs new answers, in which is clearly questioned the role played -and needed to be played- by institutions, professionals of social action and the population, in the research and implementation of solutions. Community action and empowerment of the population can play a decisive role in driving new answers and / or preserving the existing rights; hence the interest in identifying their potential and their limits.

Key words: Community Social Work, Community Action, Empowerment, crisis, self-management.

Introducción

Vivimos momentos en los que se pone de manifiesto la incapacidad del Estado, en sus diferentes niveles, para dar respuesta a las demandas sociales que surgen en un contexto de crisis que se dibuja como estructural a largo plazo. Un cambio de época (Subirats, 2011) donde las antiguas soluciones no podrán servir para sostener o preservar los niveles de protección social o la calidad de vida que se habían dado para grandes capas de la población hasta muy recientemente. Esta situación cuestiona claramente el papel que han tenido, y sobre todo el que deberán tener, las instituciones y los profesionales de la acción social, y también el papel jugado y por jugar de la población en la articulación de nuevas respuestas a los retos del momento.

Es en este contexto en el que se debe situar el debate público sobre el papel que puede y debe tener la ciudadanía a la hora de hacer frente a estas necesidades: ¿Como sujeto activo o como sujeto receptor de los diversos resultados que les puedan ofrecer las cada vez más escuálidas políticas públi-

cas? Además, parece evidente que hablar del papel de la ciudadanía no puede entenderse solamente como una suma de las acciones individuales de las diversas personas que conforman un determinado sector de población; por eso hablamos de comunidad, para llamar la atención sobre un conjunto de acciones que tienen una importante dimensión colectiva y, de ese modo, al emerger esa dimensión colectiva de la ciudadanía activa, la reflexión adquiere un claro matiz político: ¿Por qué y para qué se ha de trabajar con la comunidad? ¿Para que dé respuesta, a través de acciones solidarias de todo tipo, a las necesidades básicas a las que ya no está haciendo frente el Estado? ¿O para generar conciencia, contrapoder y capacidad de organización que luche por sus derechos y además articule esas respuestas? Está claro que la comunidad puede desarrollar formas de ayuda mutua o de solidaridad con contenido político diverso.

Sabemos, por otra parte, que la acción comunitaria puede ser impulsada y promovida por las administraciones (así viene ocurriendo desde hace tiempo en campos diversos de la acción social, como el trabajo

social, el trabajo socioeducativo, la animación sociocultural, etc.), pero también conocemos acciones comunitarias promovidas por la ciudadanía de manera autónoma. ¿Qué límites y potencialidades tienen una y otra opción?

Como parte sustancial de este debate, donde se ponen en relación la satisfacción de necesidades, el papel de la población y la posición de los profesionales para trabajar con ésta, encontramos muchos de los dilemas que hoy están presidiendo la reflexión sobre el trabajo social comunitario, o sobre la acción comunitaria; sobre sus límites y sus potencialidades como herramienta para el empoderamiento de la población.

El presente artículo pretende contribuir a este debate. Para ello entrará en juego un doble nivel de análisis.

En el nivel más teórico-conceptual se abordará una aproximación al concepto de *acción comunitaria* y al de *empoderamiento*, ya que ambos conceptos forman parte sustancial del argumento que se pretende desarrollar, y conviene saber con cierta precisión de qué estamos hablando.

Sin que la pretensión principal de este texto sea eminentemente teórico-conceptual, nos detendremos con algo más de detalle en el desarrollo del concepto de *empoderamiento*; trabajado sobre todo a partir de las teorías del empoderamiento aportadas desde la psicología comunitaria, fundamentalmente Zimmerman, Rappaport y M. Montero; viéndose éstas complementadas por la aportación desde la ciencia política de Subirats, que nos permite clarificar o visionar hacia

dónde se orientan las acciones comunitarias desde una perspectiva del empoderamiento político.

El nivel más empírico, o de las evidencias, es fruto tanto del trabajo de investigación-acción que hemos podido desarrollar desde el equipo de Acción Comunitaria del IGOP así como de otras experiencias que se han podido acompañar años atrás en procesos de desarrollo local y educación popular en el contexto del sur de Brasil.³ En el IGOP, desde 2008, y ubicados en la Escuela de Políticas Sociales y Urbanas del IGOP, en el distrito de Nou Barris de Barcelona, hemos tenido la oportunidad de poder acompañar y colaborar con diferentes acciones, proyectos, programas y planes que quedarían dentro del marco conceptual de la acción comunitaria.

Concretamente, y partiendo de la categorización clásica, también utilizada para el análisis de otras experiencias de participación (Font *et al.*, 2000), que distingue entre acciones comunitarias institucionales, acciones comunitarias autónomas (independientes financiera y orgánicamente de las instituciones) y acciones comunitarias mixtas (independientes orgánicamente de las administraciones pero en muchas ocasiones totalmente dependientes de la financiación de las mismas), el objetivo del presente artículo es identificar algunos de los elementos que consideramos que se apuntan como limitantes o potenciadores del empoderamiento en la ciudadanía en las acciones comunitarias, dependiendo del grado de autonomía respecto a las administraciones.

³ Estas referencias se enmarcan en la estancia realizada en Porto Alegre (Brasil) entre los años 2007 y 2009, y las experiencias acompañadas en el marco del curso de agentes de desarrollo local desde la educación popular del CAMP. Edición 2008. Para saber más consultar: camp.org.br (consultada 12/01/15).

Acción comunitaria, trabajo social comunitario, empoderamiento: ¿de qué estamos hablando?

No existe una única definición ampliamente aceptada del significado de “comunidad” o de “acción comunitaria”, y sí muchas visiones e incluso contradicciones (Llena y Úcar, 2006). Se trata de conceptos resbaladizos, que frecuentemente utilizamos sin definir previamente y que no siempre remiten a la misma realidad, ni apuntan al mismo tipo de práctica social o profesional, pues son muchos los perfiles profesionales que operan en este campo (trabajadores sociales, pero también psicólogos sociales, sociólogos, educadores, animadores socioculturales, profesionales de la salud, etc.); por ello, aunque el objetivo de este texto no sea eminentemente teórico, pensamos que merece la pena acotar mínimamente los conceptos clave de nuestra argumentación.⁴

El concepto de *trabajo social comunitario* es utilizado en muchas ocasiones como equivalente al de *acción comunitaria*, aunque, como ya hemos apuntado, la acción comunitaria no solamente está impulsada por trabajadores/as sociales. Nosotros en este texto haremos uso del término *acción comunitaria* para que no pueda entenderse que nos estamos refiriendo siempre a una intervención profesional específica.

Gran parte de las aproximaciones conceptuales a las acciones comunitarias tiene como denominador común la idea de trabajar objetivos colectivos de forma colectiva (Rebollo y Carmona, 2009), y mejorar o

■ *Acción comunitaria y empoderamiento*, por tanto, son dos conceptos difícilmente dissociables desde nuestra aproximación, o más bien el segundo es ingrediente fundamental del primero, aunque no es el único.

fortalecer las capacidades de las personas y las organizaciones participantes (Montero, 2003). *Acción comunitaria y empoderamiento*, por tanto, son dos conceptos difícilmente dissociables desde nuestra aproximación, o más bien el segundo es ingrediente fundamental del primero, aunque no es el único, ya que podemos identificar dos ingredientes más.

Uno está relacionado con las voluntades de a quién y cómo se dirige la acción comunitaria, al que denominamos “inclusión o democracia”. Y otro tiene que ver con las transformaciones substantivas a las que se aspira, es decir, con los cambios concretos o mejoras de las condiciones de vida de la población que busca la acción comunitaria.

Desde nuestra perspectiva, por tanto, las acciones comunitarias son siempre acciones colectivas con objetivos colectivos, que se desplegarán con una triple intencionalidad y estrategia: (1) promover el empoderamiento de la población; (2) incluir al conjunto de la misma o, quizás mejor, no generar exclusión incorporando la diversidad de sus miembros y grupos; (3) mejorar las condiciones de vida. Tres dimensiones que están interrelacionadas, aunque se pueden dar en mayor o menor medida cada una de ellas.

⁴ Para una mayor profundización en este debate puede consultarse Úcar y Llena (2006), Barbero y Cortés, (2005); Marchioni (1999); Ross (1967); Llobet y Cortés (2006), Rueda (1988), o Lillo y Roselló (2001), entre otros.

El mecanismo o vehículo para abordar dichas dimensiones, la puesta en acción de la estrategia, se produce mediante la dinamización de los procesos relacionales entre los sujetos de dicha comunidad. Tal y como apunta Barbero, el objeto de trabajo de la acción comunitaria son las relaciones sociales.

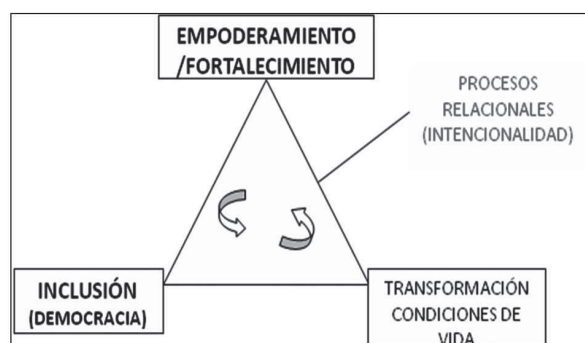


Figura 1. Elaboración propia

Entrando en el detalle de estas tres dimensiones o ingredientes

El empoderamiento, como veremos más adelante, se podrá dar a nivel individual, grupal y comunitario. La expresión máxima del empoderamiento se produce en la escala comunitaria, y solo será alcanzado si es a su vez un empoderamiento político, es decir, basado en las capacidades organizativas y de respuesta adquiridas a partir de la toma de conciencia sobre las relaciones de poder existentes.

La inclusión social hará referencia a la capacidad o intención de la acción comunitaria para incorporar la diversidad de los miembros de la comunidad en este proceso, sus diferencias en cuanto a necesidades y capacidades. Por lo tanto, desde la acción comunitaria se trabajará para que todos los miembros de la comunidad formen parte de ese proceso de transformación. No en-

tenderemos como acción comunitaria aquellos procesos que se pudieran dar, aunque fuera de manera colectiva, con el objetivo de expulsar a los individuos más débiles o simplemente diferentes de un determinado territorio o espacio simbólico o identitario de referencia. Esta reflexión es la que nos lleva a utilizar los conceptos de *inclusión social* y *democracia* como sinónimos a la hora de denominar esta dimensión al referirnos a la incorporación de la diversidad y no exclusión de sus miembros, lo que implicará mecanismos para la igualdad de oportunidades, metodologías para posibilitar la voz de todo el mundo, etc.

Por último, la mejora de las condiciones de vida es el elemento motivador y finalista de la acción comunitaria. Esta mejora puede tener que ver con hábitat y vivienda, con salud, educación, empleo y, en general, con el acceso a los recursos sobre los que se sostiene una vida digna. En su expresión máxima, implicará la consecución de cambios estructurales, es decir, transformaciones que pueden suponer conseguir nuevos recursos, reorganizar los existentes, satisfacer necesidades, pero a su vez implicando cambios en actitudes, valores y formas de hacer, etc.

La acción comunitaria y el empoderamiento

El término *empoderamiento* es un anglicismo, una traducción del inglés al castellano no totalmente precisa del término *empowerment* (Montero, 2009). De ahí que los autores latinoamericanos hagan uso, y reivindiquen, el término *fortalecimiento* (Montero, 2003). Ambos términos creemos que reflejan bien la acción de promoción y generación de poder en individuos, grupos y comunidades,

por ellos mismos. Otros términos, como *apoderar*, denotan y transmiten que este poder puede ser otorgado “desde fuera”, visión que no compartimos. En conclusión, cuando en este texto hablamos de fortalecimiento o empoderamiento es siempre para referirnos a un poder que es conquistado, no otorgado.

Rappaport, uno de los padres de las teorías del empoderamiento desde la psicología social, definirá el empoderamiento como “un proceso por el cual las personas, organizaciones y comunidades adquieren el dominio de sus vidas a partir del desarrollo de los recursos individuales, grupales y comunitarios que generan nuevos entornos, mejorando la calidad de vida y el bienestar”. (Rappaport, 1984). Maritza Montero, también psicóloga social, vinculará de forma clara conciencia y acción por parte de las personas implicadas en dicho proceso (Montero, 2009). En este sentido, el término *fortalecimiento*, (*empoderamiento*, *empowerment*) apunta hacia un tipo de procesos sociales y comunitarios muy próximos a los procesos de concientización planteados por el pedagogo Paulo Freire (1970, 1989).

Volviendo a la psicología comunitaria, el empoderamiento se podrá dar a tres niveles, según el enfoque de Zimmerman y Rappaport (2000). Un nivel individual, un nivel grupal y un nivel comunitario. Y desde este prisma, será interesante analizar qué tipo de empoderamiento se promueve o se acaba dando en las acciones comunitarias.

El empoderamiento en su escala individual supondrá la mejora de la creencia del individuo en sus propias capacidades y competencias, elemento que le motivará a querer desarrollar acciones para la mejora de su situación. El individuo, cuando vea que es capaz de hacer cosas y de hacerlas de mane-

ra exitosa, querrá continuar haciéndolas, y a su vez tomará conciencia de que él, con su acción, puede incidir de forma directa sobre su realidad. Por otra parte, el empoderamiento individual también tiene una dimensión de comprensión del entorno sociopolítico, es decir, supone adquirir capacidad para comprender cuál es tu situación y tu posición en el mapa de las relaciones de poder existentes, desarrollando así capacidad y visión crítica, inquietud o voluntad para querer hacer cosas con los demás para cambiar la situación.

En la escala grupal del empoderamiento, Zimmerman y Rappaport (Musito y Huelga, 2004) plantean una distinción interesante, estableciendo dos dimensiones. Una “hacia fuera” del grupo, que tiene que ver con la capacidad del grupo de incidir en el medio y alcanzar sus objetivos. Y otra más “hacia adentro”, que tiene que ver con la capacidad del grupo de hacer crecer a sus miembros, de promover y desarrollar su empoderamiento individual. Esta doble dimensión nos permite observar y analizar, por ejemplo, procesos y organizaciones que han conquistado cierto poder a través de sus acciones y luchas sociales, que han llegado a ser ciertamente efectivas en lo que hacen, pero que a su vez pueden llegar a ser muy poco empoderadoras de muchas de las personas que forman parte de las bases sociales. Organizaciones ciudadanas, por ejemplo, con una importante trayectoria de organización, reivindicaciones y luchas; habiendo conseguido reconocimiento y significativa capacidad de incidencia en su contexto social y político, han adquirido sin embargo unas dinámicas totalmente personalistas en su funcionamiento o, a lo sumo, circunscritas a un núcleo reducido de personas (la junta, los

históricos...). El resto de miembros, los y las participantes de base, solo asisten a la asamblea general una vez al año; donde además no se promociona, y de hecho incluso se dificulta, que se puedan generar nuevos liderazgos, nuevas líneas de trabajo en la organización, etc.

Y por último está el empoderamiento comunitario, que se ve como un estadio casi idílico a alcanzar, donde el poder fluye y circula entre los distintos miembros de la comunidad, dando lugar a individuos y colectivos capaces de tomar decisiones de manera consciente, de cooperar y trabajar conjuntamente, de influir e incidir sobre las cuestiones que les afectan; donde sus grupos e individuos crecen y se fortalecen; donde es respetada y reconocida la diversidad y posible heterogeneidad de sus miembros; donde se da regeneración de liderazgos; donde se es capaz de resolver los conflictos que puedan surgir entre estos grupos e individuos; y donde se es muy consciente de la posición de la comunidad en las relaciones de poder y de sus capacidades de incidencia.

En tanto que aspiración de la acción comunitaria, las características a proyectar en este estadio del empoderamiento de la comunidad desde el punto de vista de la “gestión interna de relaciones de poder” permite pensar en lógicas de articulación de democracia directa y participativa, donde los liderazgos y cargos pudieran ser revocados; donde existiera igualdad de oportunidades para acceder a ellos; donde se diera control de la comunidad sobre las delegaciones de poder; y donde, a la vez, existieran mecanismos ágiles de generación de propuestas de abajo hacia arriba (*Bottom up*), y de consulta y refrenda de temas considerados centrales y estratégicos por parte de toda la comunidad.

■ El empoderamiento comunitario aparece, por tanto, como un proceso sociopolítico que necesita el desarrollo de conciencia sociopolítica en sus protagonistas.

El empoderamiento comunitario aparece, por tanto, como un proceso sociopolítico que necesita el desarrollo de conciencia sociopolítica en sus protagonistas, sea cual sea el contenido sustantivo del proyecto o acción a desarrollar por las comunidades (hábitat, salud, desarrollo económico, etcétera). La acción política puede basarse en fines y estrategias diversas, pero nos parece muy sugerente la síntesis que hace Subirats (2005) en forma de tres estrategias posibles a la hora de alcanzar sus objetivos, es decir, de defender sus intereses como comunidad: la incidencia, la resistencia y la disidencia; pueden aparecer o no las tres, combinándose de distintas maneras según contextos sociales y políticos, y objetivos perseguidos.

Desde esta perspectiva, la comunidad se hace *resistente* cuando desarrolla acciones con el objetivo de no perder derechos adquiridos ni conquistas y/o posiciones sociales. Por su parte, la *incidencia* nos remite a formas de acción política que ponen el foco sobre las instituciones, intentando incluso entrar en ellas, para condicionar las políticas de modo que éstas les beneficien. Finalmente, la *disidencia* plantea estrategias para salir de un sistema que no le es favorable o del que no quiere ser partícipe al no compartir sus reglas o valores (por ejemplo, iniciativas autogestionadas al margen de las instituciones).

Elementos comunes y diferenciales de la acción comunitaria institucional, mixta y autónoma

La acción comunitaria puede estar impulsada y promovida por la Administración y los servicios públicos, por la ciudadanía de manera autónoma, o bien de forma combinada entre Administración y ciudadanía. Este hecho puede implicar diferencias sustanciales en cuanto a su despliegue (Barbara *et al.*, 2009).

Partiendo de los objetivos de este artículo, presentamos los elementos comunes y diferenciales de interés respecto al conjunto de las acciones comunitarias.

Elementos comunes

1. La voluntad o intencionalidad de trabajar objetivos colectivos de manera colectiva (Rebollo y Carmona, 2009).
2. La existencia de un colectivo humano al cual se le reconoce la capacidad de ser sujeto y protagonista de las acciones y decisiones con voluntad de incidir en el cambio y la mejora de sus condiciones de vida.⁵
3. La conciencia de pertenencia de las personas que integran el colectivo (o la voluntad a partir de la acción de que esta conciencia se genere o se refuerce).
4. La existencia de pautas de vinculación mutua y de reciprocidad cotidiana, derivada de la convivencia en un territorio o de la vivencia de una necesidad

compartida, o de la participación en una actividad común dirigida a satisfacer necesidades comunes. Este elemento, como el resto, sobretudo en la acción comunitaria institucional, puede ser un objetivo a alcanzar y no un punto claro de partida.

5. La intencionalidad de generar y promover capacidades y organización en este colectivo humano (en la ciudadanía) para el desarrollo de acciones y la satisfacción de necesidades (Morales, 2010).
6. El territorio⁶ como espacio físico que articula agentes e incorpora pertenencia.

Elementos diferenciales

1. El origen de la acción comunitaria. Mejora social *versus* Emergencia social

Las acciones comunitarias desde la concepción más institucional, o mixta, no tienen como objetivo encontrar soluciones inmediatas. Los objetivos que se plantean suelen ser a medio y largo plazo, tales como la optimización de recursos, la incorporación de la visión ciudadana (en diseño, despliegue y evaluación de acciones), la prevención, o la cohesión y la inclusión (a partir del refuerzo de la identidad colectiva como valor positivo).

Las acciones comunitarias sin participación institucional, al menos a las que se les otorga mayor intencionalidad de transformación social, combinan la satisfacción de necesidades inmediatas con la promoción, a medio y largo plazo, de cambios estructura-

⁵ Los elementos 2, 3, 4 y 6 ya fueron recogidos en el Marco Municipal de la Acción Comunitaria (2005), editado por el Ayuntamiento de Barcelona y después profundizados en los proyectos Calaixos (2009) y Pc City (2009).

⁶ Según las aportaciones de la *Guía Operativa de Acción Comunitaria* (Rebollo y Carmona, 2009), el territorio también podrá ser entendido como el espacio de referencia que comparten los sujetos que impulsan la acción, por ejemplo una escuela, un hospital, un centro social, etc.

les que posibiliten una respuesta definitiva a la situación. En este sentido, el origen de la acción comunitaria tiene asociada una importante carga ideológica, hecho que no se da en las acciones comunitarias institucionales.⁷

2. Las estrategias para alcanzar los objetivos. Cooperar *versus* Conflictuar

Las acciones comunitarias institucionales o mixtas tienen como estrategias principales la cooperación y el trabajo conjunto con los actores del territorio, el conflicto es abordado como un obstáculo a superar.

En las acciones comunitarias autónomas, aunque se dé cooperación y trabajo conjunto, el conflicto es concebido como un medio para el cambio social. El objetivo a alcanzar necesita el cambio en las relaciones de poder, dando voz a los que no la tienen, generando conciencia colectiva en relación a la situación compartida y desarrollando acciones que generen mejoras. Para conseguirlo se pondrán al alcance todos los medios legítimos, incluyéndose la denuncia, la visualización del conflicto y la presión hacia quienes tienen poder para cambiar la situación (Alinsky, 1970).

3. El reconocimiento de liderazgos. Liderazgos otorgados *versus* Meritocracia

Normalmente en las acciones con presencia institucional el liderazgo viene determinado por las funciones que se le asignan a una figura profesional. Este hecho puede

generar fácilmente, aunque sea de manera inconsciente, una jerarquía entre los que tienen el saber técnico y el reconocimiento institucional y los que no lo tienen. Es importante remarcar que este liderazgo y funciones en muchas ocasiones no es exclusivamente técnico, sino que también puede ser de visión estratégica del proceso (y por lo tanto con una importante dimensión política).

En las acciones comunitarias mixtas, por ejemplo, se trabaja para generar ese rol y liderazgo político de los ciudadanos. En el caso de las acciones promovidas por la Administración este hecho no se da, o se da de forma mucho más moderada. En caso de que esa dimensión del liderazgo sea muy débil o no sea asumida por la ciudadanía, acaba recayendo en una figura técnica asalariada. Cabe destacar que, en las acciones comunitarias institucionales o mixtas, la inercia o el hacer cotidiano pueden permitir perpetuar su existencia sin tener liderazgo político; en las acciones comunitarias autónomas, si ocurre, o bien desaparecen o bien implosionan.

En las acciones comunitarias autónomas no existe la diferenciación de roles en base a responsabilidades profesionales, ya que las relaciones dentro del grupo se atribuyen de forma colectiva en base a capacidades individuales y meritocracia. En este tipo de iniciativas, como podría ser el caso próximo de la PAH, trabajan conjuntamente afectados (personas que participan del grupo porque necesitan resolver un problema o

⁷ Esto no niega que pueda existir un posicionamiento político-institucional que ponga el centro en la necesidad de la participación ciudadana para mejorar las respuestas institucionales y/o que reconozca fallos del sistema que han derivado más que en la injusticia social, como podría ser el caso del reconocimiento de la existencia de la segregación urbana o la exclusión social.

necesidad que les afecta directamente) y activistas (personas concienciadas con el problema o necesidad pero no afectadas personalmente). La principal característica de estas relaciones es que son igualitarias y reconocidas como igualitarias, ambos perfiles comparten reflexión y acción, y los riesgos o consecuencias que se puedan derivar de las acciones que llevan a cabo.

4. Tecnificación de las relaciones *versus* humanización de las relaciones

Según hemos podido constatar en el contacto con diferentes experiencias, mientras que en las acciones comunitarias autónomas la dimensión emocional y política se aborda desde el grupo de manera central, en el caso de las acciones comunitarias institucionales las relaciones se centran de manera importante en la planificación y ejecución de la tarea (tarea técnica), no existiendo, normalmente, espacios para la gestión colectiva de las emociones.⁸

5. Legalidad *versus* desobediencia

En las acciones comunitarias institucionales o con soporte institucional no es concebida de entrada ningún tipo de acción que esté fuera o en los límites de la legalidad.⁹

En las acciones comunitarias autónomas,

el nivel de emergencia social determinará la superación o no de los límites de la legalidad. Esto tendrá implicaciones directas en las formas de afrontar la reflexión colectiva y la búsqueda de soluciones, los procesos de concientización y problematización (Freire, 1970) serán necesarios para mantener la cohesión e impulsar una acción colectiva que implica riesgos. Cuando todos los canales se han agotado, o las relaciones de poder económico y político son tan injustas que necesitan una transformación política que no llega por los condicionantes estructurales existentes, la desobediencia es el único medio y por lo tanto queda totalmente legitimada.

6. Participación por voluntad ajena *versus* participación por voluntad propia

En las primeras, la participación viene definida por un encargo profesional o una relación laboral, es decir, está sujeto a condicionantes político-institucionales (Bonet, *et al.*, 2009). Dependerá de la institución la carga horaria de dedicación y dar continuidad a la participación en la acción comunitaria. Si el papel o imagen de la institución se ve cuestionado o amenazado por el hecho de participar o impulsar la acción comunitaria, los profesionales podrían ser retirados de la

⁸ Aquí podríamos apuntar excepciones en las acciones comunitarias que han sido impulsadas a partir de grupos de atención de los servicios sociales. Ver *Clasificación de proyectos de servicios sociales* (2010).

⁹ Esto no implica que no se pueden hacer actos de desobediencia simbólicos, por ejemplo reivindicación y ocupación de espacios públicos en desuso para la realización de actividades comunitarias, aunque sin llegar al límite que pueda implicar que sus participantes puedan entrar en conflicto con la autoridad. También es cierto que esta desobediencia y asunción de riesgos por parte de los profesionales se ha dado en tiempos pasados. Rosa Junyent, trabajadora social contratada por Cáritas en el barrio de Torre Baró en los años 1967 y 1968, nos relataba en una entrevista que las profesionales del trabajo social comunitario, en pleno período de represión franquista, participaban de las movilizaciones que impulsaba la población, vigilaban cuando se realizaban reuniones clandestinas, hacían visitas penitenciarias para trasladar mensajes a los familiares detenidos, etc. Es importante matizar que aunque este no era un encargo de la institución, era conocido y permitido por la misma. Para profundizar: Barbero y Feu (2009).

misma, en el caso de las mixtas, tal vez la financiación podría ser extinguida o la entidad gestora podría substituir a sus técnicos.

En las segundas, el afectado o activista será libre de determinar cuándo extingue su participación. Por otra parte, es importante no olvidar que la necesidad de subsistencia, por ejemplo disponer de un empleo que le posibilite unos recursos mínimos, podrá ser un limitante en cuanto a su nivel de implicación. Cabe destacar que en ocasiones la implicación de los activistas llega a ser superior a la de afectados, y esto solo es comprensible teniendo presente el alto nivel de concienciación política y renuncia personal a bienes materiales y de consumo asumidos por los activistas.

Potencialidades y límites de la acción comunitaria como estrategia empoderadora en el contexto actual de crisis

En términos generales, la incapacidad del Estado en la generación de respuestas a la actual situación social coloca a la sociedad civil ante la expectativa de ser ella la que se encargue de dar salida autónomamente a las situaciones de necesidad; así como del impulso de estrategias de resistencia para la preservación de las conquistas del Estado de Bienestar. Se podría pensar que un contexto social y político desfavorable a unas condiciones de vida dignas para la gente debería ser potenciador del empoderamiento como vehículo de la transformación de dicho contexto, pero sabemos que esto, de entrada, no es así. Cuanto más desfavorable es la situación social, más frágiles son los individuos, más fuertes suelen ser los procesos de fragmentación e individualización, y

más exclusiones de todo tipo se generan: también las exclusiones comunitarias y políticas. ¿Bajo qué condiciones, entonces, la población más desfavorecida puede llegar a protagonizar procesos comunitarios de transformación que modifiquen de algún modo sus condiciones de vida? ¿Pueden observarse diferencias significativas, en cuanto al fortalecimiento de la población, entre los procesos en los que la Administración pública tiene un papel activo y aquellos procesos más autónomos de la acción institucional? Cerraremos este texto apuntando algunas conclusiones al hilo de estas cuestiones.

Lo primero que habría que señalar es que ni promoción pública ni promoción ciudadana son categorías homogéneas, pues tanto en experiencias de un tipo como de otro hay mucha diversidad interna: ni todos los profesionales y los servicios de la Administración, ni todas las entidades y los liderazgos comunitarios, son iguales, lo que deja siempre un margen de acción abierto a ambas estructuras.

En este sentido, también venimos observando que lo fundamental no es tanto si la Administración pública es o no promotora o co-promotora de los procesos comunitarios, sino cómo desempeña ese papel: hasta qué punto profesionales de los servicios y estructuras políticas adoptan una posición de reconocimiento o no de las posiciones ciudadanas y cómo se enfrentan a las situaciones de conflicto acostumbra a ser determinante.

La orientación mayoritaria en la gestión pública en las últimas décadas viene estando marcada por una clara orientación al *management* empresarial (Nueva Gestión Pública), y, en el caso de los servicios sociales, con el foco puesto de manera absolutamente dominante en la atención de casos

individualmente. Esto ha provocado una escasa acumulación de conocimiento y experiencia en acción comunitaria por parte de profesionales y servicios. Cuando se han querido poner en marcha procesos de este tipo, muchas veces han adoptado sesgos excesivamente “tecnocráticos”. Se ha prestado mucha más atención a un supuesto rigor metodológico que hay que conocer y seguir escrupulosamente, o bien a conseguir ciertos resultados en los indicadores de evaluación de los procesos internos de trabajo, que en atender el sentido político, de empoderamiento y transformación social que dichos procesos siempre deberían tener.

Por lo demás, las miradas que se acostumbran a hacer desde servicios y profesionales no atienden tanto al proceso comunitario en su dimensión global y política como a aspectos parciales y sectoriales que tienen que ver con un determinado ámbito de competencia. Así, con toda la razón, muchas profesionales se preguntan qué sentido tiene su presencia y participación en estos procesos dado el encargo que les hace su organización.

Pero tampoco podemos olvidar, como hemos apuntado, que la Administración atesora recursos de todo tipo, incluso en épocas como las actuales: financiación, conocimiento, infraestructuras, legitimación, reconocimiento, etcétera. Lo que vemos es que la puesta en acción de todos estos recursos al servicio de procesos comunitarios empoderadores depende casi siempre de voluntades, compromisos y casi militancias profesionales, y no tanto de encargos políticos o de una visión comunitaria compartida por el conjunto de la organización. Pero es que, además, cuando esa voluntad política aparece, ocurre muchas veces que choca con

formas de hacer asentadas, con culturas organizativas, con procedimientos y hasta horarios de trabajo que no se avienen con esas finalidades.

El fortalecimiento responde a una serie de procesos que van de lo individual a lo social pasando por lo organizativo y lo grupal. Se mueve en diversas escalas y tiene que ver con múltiples aspectos (información y conocimiento, toma de conciencia, reconocimiento y autonomía, organización colectiva, etc.), pero en su dimensión más política solo puede expresarse a través de relaciones de consenso y/o conflicto entre actores sociales comunitarios. Así que de lo que estamos hablando es de actores sociales (no individuos) inmersos en relaciones de conflicto y/o cooperación. La experiencia nos muestra que no deberíamos aplaudir de antemano ni al primero ni a la segunda; y sí a las formas y las condiciones en que uno y otra se alcanzan y se desenvuelven. Por lo que nuestras conclusiones apuntan este aspecto que pensamos clave: debemos atender los procesos y las expectativas ante acuerdos y conflictos comunitarios de manera que la defensa de posiciones propias no nos conduzca a una exigencia de profundas limitaciones en las capacidades y autonomías de los otros con los que se quiere “trabajar colectivamente objetivos colectivos”.

Finalmente, como el fortalecimiento o empoderamiento tiene que ver, como ya dijimos, con un poder conquistado y no otorgado, las condiciones para que dicho fortalecimiento se produzca, en sus diversas escalas, siempre tienen que ver con procesos de facilitación (liderazgos facilitadores, metodologías para la facilitación...). Seamos profesionales, activistas, o incluso represen-

tantes políticos más institucionales, el diseño de estrategias y actuaciones no debería perder este aspecto de vista.

Más concretamente, si nos centramos en la figura del profesional de la intervención comunitaria, aparecen importantes retos e interrogantes íntimamente relacionados con esta función facilitadora. Por ejemplo, desempeñar funciones asistenciales es tentador en cuanto muchas veces nos legitima ante la sociedad y en nuestra propia organización, y nos da seguridad, pues nos posiciona por encima del “necesitado” de ayuda; pero el

asistencialismo nos aleja de la facilitación del fortalecimiento. También, la facilitación de los procesos de empoderamiento de la ciudadanía abre las puertas a la entrada del conflicto en nuestras organizaciones, y pone a prueba los márgenes político-profesionales dentro de los que supuestamente nos debemos mover; pero el profesional comunitario no es solo profesional, es también un agente político, y muchas veces deberá por fuerza transitar por las arenas movedizas que separan lo que se puede de lo que se debe hacer.

Bibliografía

- Ajuntament de Barcelona. *Marc Municipal per a l'Acció Comunitària. Bases conceptuals i Metodològiques*. Ajuntament de Barcelona, 2005.
- ALINSKY, Saul. *Rules for Radicals: A Pragmatic Primer for Realistic Radicals*. Nueva York: Random House, 1971. ISBN: 0394443411.
- BÀRBARA, B.; CRUGEIRA, A.; MINGUILLÓN, P. y PALOU, M. *Calaixos. Una proposta de classificació de les atencions col·lectives de serveis socials d'atenció bàsica*. Ajuntament de Barcelona, 2009.
- BLANCO, I. y GOMÀ, R. *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel, 2002. ISBN: 8434442523.
- BARBERO, J. M. y CORTÉS, F. *Trabajo Comunitario, organización y desarrollo Social*. Madrid: Alianza Editorial, 2005. ISBN: 9788420647265.
- BARBERO, J. M.; FEU, M. et al. *El Treball Social a Catalunya 1932-1978*. Col·lecció Materials de Treball Social. Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials, 2009. . ISBN: 9788496913240.
- BONET, S.; PÉREZ, I.; TORRES, T. y VENTURA, N. *PC City. Una proposta de criteris tècnics per a l'acció comunitària dels centres de serveis socials bàsics de Barcelona*. Ajuntament de Barcelona, 2009.
- CORTÉS, F. y LLOBET, M. “La Acción Comunitaria desde el Trabajo Social”, en ÚCAR, X. y LLENA, A. (coords.). *Miradas y diálogos en torno a la acción comunitaria*. Barcelona: Graó, 2006. ISBN: 8478274472.
- FONT, J. y GOMÀ, R. “La participación ciudadana en la política local”, en *Informe España 2000*. Madrid: Fundación Encuentro, 1999. ISBN:848901910X.
- FONT, J.; BLANCO, I.; GOMÀ, R. y JARQUE, M. *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. Concurso de Ensayos del CLAD. Caracas, 2000.
- FREIRE, P. *Pedagogía del oprimido*. Montevideo - Uruguay: Tierra Nueva, 1970. ISBN: 9879870158.
- FREIRE, P. *La educación como práctica de la libertad*. Madrid S.XXI de España editores SA, 1989. ISBN: 9788432314216.

Bibliografía

- LILLO, N. y ROSELLÓ, E. *Manual para el trabajo social comunitario*. Madrid: Nárcia, 2001. ISBN: 9788427713543.
- LLENA, A. y UCAR, X. (coords.) *Miradas y diálogos en torno a la acción comunitaria*. Barcelona: Graó, 2006. ISBN: 8478274472.
- MARCHIONI, M. *Comunidad, participación, y desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Madrid: Editorial Popular 1999. ISBN: 9789562848794.
- MONTERO, M. *Teoría y práctica de la psicología comunitaria: La tensión entre comunidad y sociedad*. Buenos Aires: Paidós, 2003. ISBN: 9789562848794.
- MONTERO, M. “El fortalecimiento en la comunidad, sus dificultades y alcances”, en *Universitas psychologica*, vol. 8, nº 3 (2009). Pág. 615-626. ISSN 1657-9267.
- MORALES, E. y REBOLLO, O. “Les accions d’atenció col·lectiva de serveis socials: Districtes de Barcelona”. Informe 2009. Bellaterra, Institut de Govern i Polítiques Públiques, 2010.
- MORALES, E. *Definició dels projectes d’accions comunitàries en el marc dels serveis socials bàsics*. Àrea d’Acció Social i Ciutadania. Ajuntament de Barcelona, 2010.
- MUSITU, G. y HUELGA, S. “Desarrollo comunitario y potenciación <<empowerment>>”, en MUSITU, G.; HERRERO, J.; CANTERA, L. y MONTENEGRO, M. *Introducción a la psicología comunitaria*. Barcelona: UCO, 2004. . ISBN : 8497881230.
- RAPPAPORT, J. “Studies in empowerment: Introduction to the issue”, en *Prevention in Human Services*, nº 3 (1984). Pág. 1-7. ISSN: 1077-5315.
- REBOLLO, O. y CARMONA, M. *Guia operativa d’acció Comunitària*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona - Acció Social i Ciutadania, 2009.
- RUEDA, J. M. “Acción e intervención social planificada: Movimientos urbanos y Desarrollo Comunitario”, en MARTÍN GONZÁLEZ *et al.* *Psicología Comunitaria*. Visor, 1988. Pág. 253-272.
- SUBIRATS, J. “Democracia, participación y transformación social”, en *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, año/vol. 4, nº 012. Santiago, Chile, 2005. ISSN: 0717-6554.
- SUBIRATS, J. *Otra sociedad, ¿otra política? De “no nos representan” a la democracia de lo común*. Barcelona: Icària, 2011. ISBN: 9788498883893.
- ZIMMERMAN, M. “Empowerment theory: Psychological, organizational, and community levels of analysis”, en J. R. E. SEIDMANN (Ed.). *Handbook of community psychology*. Nueva York: Kluwer Academic/Plenum, 2000. ISBN: 0306461609.

Artículo 4

Morales, E. (2016). Los Planes de Desarrollo Comunitario como política pública para la transformación social. Las experiencias de Barcelona (1997-2015). *Pedagogía y Trabajo Social* (artículo aceptado pendiente de publicación)

Este artículo analiza el despliegue de los Planes de Desarrollo Comunitario (PDC) como política pública en la ciudad de Barcelona en el periodo 1997-2015. Su principal objetivo es hacer una aproximación a cómo los PDC han contribuido a la transformación social del territorio desde una triple perspectiva: la configuración de las políticas, es decir, los cambios en los procesos de gobierno; la mejora de las condiciones de vida, en referencia a la satisfacción de necesidades y al acceso a nuevos recursos; y, por último, a la redefinición de las relaciones de poder, englobando también aquí los procesos de toma de conciencia y fortalecimiento político.

El texto, a su vez, indaga en los factores que han podido incidir en una evolución diferencial de las experiencias. Metodológicamente, el análisis realizado se apoya en varias fuentes: análisis documental, metodologías etnográficas e investigación cualitativa. Como principales resultados se señala como elemento facilitador para la consolidación de las experiencias el papel de la Administración local y de los equipos comunitarios, no municipales, para generar sinergias público-ciudadanas fundamentadas en la cooperación y la proximidad territorial.

En cuanto a las transformaciones, los PDC han contribuido al despliegue de acciones y proyectos con incidencia en las condiciones de vida, han permitido una mayor efectividad del trabajo de determinados servicios públicos (a partir de estas lógicas de proximidad), pero solo en casos excepcionales han sido optimizados como plataformas para el diseño de nuevas políticas y grandes transformaciones urbanas. El artículo cierra sus conclusiones abriendo el interrogante sobre los límites de la acción comunitaria con apoyo institucional para la generación de conciencia crítica y empoderamiento político en los territorios.

PALABRAS CLAVE: política pública, acción comunitaria, desarrollo comunitario, empoderamiento, transformación social, modelos de participación.

Los Planes de Desarrollo Comunitario como política pública para la transformación social. Las experiencias de Barcelona (1997-2015).

Autor: Ernesto Morales Morales

Investigador IGOP-UAB

Este trabajo ha sido realizado en el marco del programa de doctorado en Políticas públicas y transformación social del IGOP - UAB (Institut de Govern i Polítiques Públiques - Universitat Autònoma de Barcelona).

Resumen

El presente artículo analiza el despliegue de los Planes de Desarrollo Comunitario (PDC) como política pública en la ciudad de Barcelona (periodo 1997-2015). Su principal objetivo es hacer una aproximación a como los PDC han contribuido a la transformación social del territorio desde una triple perspectiva, la configuración de las políticas, la mejora de las condiciones de vida y la redefinición de las relaciones de poder. A su vez hace una aproximación a los factores que han incidido en la diferente evolución de las experiencias. Metodológicamente se apoya en varias fuentes, análisis documental, metodologías etnográficas e investigación cualitativa a través del trabajo de campo. Como principales resultados se señala como elemento facilitador el papel de la administración local y de los equipos comunitarios, no municipales, para generar sinergias público-ciudadanas fundamentadas en la cooperación y la proximidad territorial. En cuanto a las transformaciones, los PDC han contribuido al despliegue de acciones y proyectos con incidencia en las condiciones de vida, han permitido una mayor efectividad del trabajo de determinados servicios públicos (a partir de estas lógicas de proximidad), pero solo en casos excepcionales, han sido optimizados como plataformas para el diseño de nuevas políticas y grandes transformaciones urbanas. El artículo cierra sus conclusiones abriendo el interrogante sobre los límites de la acción comunitaria con soporte institucional para la generación de conciencia crítica y empoderamiento político en los territorios.

Palabras clave: Política Pública, Acción comunitaria, Desarrollo comunitario, Transformación social, Empoderamiento, Modelos de participación

Introducción

Los Planes de Desarrollo Comunitario (PDC) han sido desplegados en la ciudad de Barcelona desde finales de los años 90 hasta la actualidad (2015) con el objetivo de mejorar la calidad de vida, hacer frente a los problemáticas sociales existentes y en última instancia conseguir la transformación social de los territorios.

En principio, la estrategia a seguir por los PDC pone en juego la voluntad política institucional, los encargos a los profesionales de los servicios públicos de proximidad y la participación de la población; promoviendo el trabajo conjunto bajo los principios metodológicos de la acción comunitaria. En este sentido, se ven condicionados por el papel y posición adoptada por estos tres actores, así como por la propia metodología y las capacidades de quienes la llevan a cabo.

Después de casi 20 años en que se están desarrollando estas iniciativas en la ciudad de Barcelona, la sociedad que aspiraban transformar los PDC ha cambiado. Las problemáticas sociales no son las mismas. Llevamos más de ocho años inmersos en una profunda crisis económica después de un lustro de crecimiento económico y burbuja inmobiliaria. En estos años hemos pasado de una crisis de desafección política a un despertar de la conciencia política ciudadana a partir del 15 de mayo de 2011 y, en el caso de Barcelona, habiendo pasado por gobiernos de diferentes colores políticos.

En las páginas que siguen trataremos de analizar el sentido que han tenido y el papel que han jugado los PDC en todos estos años en relación a los objetivos que se planteaban; pero lo que más nos interesa y constituirá la pieza clave en nuestro trabajo (la pregunta central) es valorar el papel que han jugado los PDC como respuestas a las nuevas situaciones de emergencia, a las nuevas necesidades sociales y a la transformación social partiendo del papel que han jugado los diferentes actores en su despliegue.

Objetivos y pregunta de investigación

La presente investigación tiene como objetivo realizar una aproximación al despliegue de los Planes de Desarrollo Comunitario en la ciudad de Barcelona con el fin de conocer si, como política pública, han contribuido a la transformación social.

Dicha transformación social es abordada desde una triple perspectiva (Rebollo, 2012): en relación a los cambios en el proceso de gobierno de la ciudad, a la mejora de las condiciones de vida y a los cambios en las relaciones de poder.

Este texto tiene como pregunta central de investigación ¿Han contribuido los PDC a la transformación social de los territorios donde han sido impulsados?

Y como pregunta secundaria ¿Qué factores y/o formas de despliegue pueden haber sido determinantes para ello?

Método

Existe documentación institucional y cierta literatura especializada, tanto teórico-conceptual como analítica, sobre la acción comunitaria y específicamente sobre los PDC (Padró y Úcar, 2015; Barbero y Cortés, 2014; Gomà, 2008; Llena y Úcar, 2006; Marchioni, 2004; Cortés, 2003; Blanco, 2002). Sobre dicha literatura es posible sustentar una aproximación teórica sobre la acción comunitaria de forma general y el análisis de los Planes de Desarrollo Comunitario en la ciudad de Barcelona de forma específica sobre alguna de sus experiencias.

El análisis comparado del desarrollo de experiencias concretas respecto a la tendencia general en la ciudad es prácticamente inexistente. Por este motivo, la metodología planteada en la investigación buscaba por una parte realizar una aproximación micro a través de metodologías etnográficas; y una aproximación macro, a escala ciudad, a través de la realización de entrevistas y cuestionarios.

La investigación etnográfica se ha desarrollado en varios momentos. En una primera etapa entre los años 1997-2004, a través de la inmersión en las experiencias del Distrito de Nou Barris de Barcelona, teniendo también contacto en espacios de intercambio con otras experiencias de la ciudad. Y en una segunda etapa, entre los años 2008 y 2015, a partir de la oportunidad de inmersión que nos permitió a los investigadores acompañar a diferentes experiencias de investigación-acción-participativa para la sistematización de metodologías y herramientas de evaluación.

La información fue complementada con la realización de entrevistas estructuradas a los equipos comunitarios de las experiencias, realizadas en el año 2009 y sistematizadas en una ficha identificativa (Morales y Rebollo, 2010), así como la utilización de la información derivada de una autoevaluación realizada por las propias experiencias a través de un cuestionario en el año 2014 (Morales *et al.*, 2014).

La investigación etnográfica nos permitió (a través de la observación participante de espacios de participación, actividades y momentos de encuentro informal) obtener

información de los diferentes actores (miembros de entidades, usuarios, profesionales y responsables políticos) y de las relaciones de poder entre estos. El análisis de las entrevistas y cuestionarios nos permitió complementar la propia visión de las experiencias en torno a sus prácticas, acciones e impactos, cambios en las formas de gobierno y mejoras de las condiciones de vida.

Marco teórico.

Política pública, acción comunitaria y transformación social

Los Planes de Desarrollo Comunitario (PDC) son uno de los instrumentos de la política pública en que se ha venido materializando, al menos en Barcelona y Catalunya, la acción comunitaria con soporte institucional.

Hablaremos de acciones comunitarias desde una perspectiva de política pública, dejando fuera de nuestro campo de análisis a todas aquellas iniciativas y procesos que pudiendo ser considerados también comunitarios, responden a la voluntad de auto-organización de la población sin la presencia de la administración.

La acción comunitaria, aun existiendo diversas acepciones, desde el punto de vista de la política pública busca dar respuesta a una o varias necesidades en un determinado territorio o comunidad, desplegando estrategias de cooperación entre los actores presentes en el mismo (población, servicios públicos de proximidad, administraciones públicas y agentes económicos principalmente) (Marchioni, 1999; Rebollo y Carmona, 2009). Proximidad y cooperación aparecen entonces como los dos elementos definitorios de toda acción comunitaria y ello la sitúa en la frontera entre la política pública y la acción social.

Nuestra idea de la acción comunitaria resulta indisociable de la voluntad de mejora de la calidad de vida, de la voluntad de empoderamiento de la población y de la voluntad de inclusión de la diversidad de esta población en un proceso colectivo (comunitario) que aspira a la transformación social y territorial (Morales, Rebollo, 2014). Dicha transformación, por lo tanto, debería ser fruto del cambio sustancial de esas tres dimensiones: (1) calidad de vida, (2) empoderamiento e (3) inclusión. También es cierto que en muchas ocasiones la idea de “transformación social” nos remite a unos procesos sociales que apuntan hacia un “mundo alternativo” (Rebollo, 2012) o utópico (Avilés, Rovira y Barbara, 2014), difícil de materializar y no necesariamente co-construido y

compartido entre los actores participantes de este proceso. Con todo, diferentes aproximaciones teóricas (Barbero, 2008; Ander-Egg, 1981; Montero, 2003; Blanco y Gomà, 2003; Rebollo, 2012) comparten asociar la transformación social a la mejora de las condiciones de vida de la gente y a la modificación de las relaciones de poder entre grupos sociales.

La acción comunitaria, específicamente, aspira a un empoderamiento a nivel individual, grupal y comunitario (Zimmerman, 2000); este último, expresión máxima del término, será alcanzado si es a su vez un empoderamiento político (Musitu y Buelga, 2004; Escovar, 1979, 1980); es decir, basado en las capacidades organizativas y de respuesta adquiridas a partir de la toma de conciencia sobre las relaciones de poder existentes en torno a un cambio sustantivo a alcanzar (urbano, medioambiental, educativo, etc.) (Freire, 1989; Montero, 2003; Soler et Al, 2015).

Rebollo (2012) propone centrar el análisis de la transformación social urbana en tres tipos de impactos que pueden ser observables mediante el análisis empírico y que permiten, por tanto, calibrar y cualificar el alcance de los cambios sociales en la ciudad en sus distintas escalas (desde el ámbito metropolitano hasta los barrios donde se despliega la acción comunitaria). Para Rebollo, las tres dimensiones a observar serían:

- a) *Cambio en el proceso de gobierno de la ciudad*: que implica cambios en la participación de la población en un sentido amplio (que comprende una diversidad de actores ciudadanos: organizados y no organizados, asociaciones, usuarios de los servicios, etc.) en la definición de las políticas públicas, en la deliberación y elaboración de propuestas o respuestas, en la toma de decisiones, etc.
- b) *Cambio en las condiciones (materiales) de vida y el acceso a los recursos de la población*: que implica mejoras en los servicios y equipamientos, así como mejores resultados de estos (en educación, salud, trabajo, transporte, etc.)
- c) *Cambio en las relaciones/equilibrios de poder entre grupos sociales*: que implica que los grupos se organicen, expresen sus intereses, tengan capacidad de impulsar iniciativas, de reivindicar sus derechos, etc. En resumen, que se vean fortalecidos políticamente.

Dichas transformaciones son fruto de procesos complejos que implican a actores sociales, políticos y económicos diversos, entre los que se darán tensiones y conflictos, junto a

pactos y acuerdos; dinámica esta que, en definitiva, caracteriza el conjunto de los procesos de la estructura social (Miguélez et al. 1997).

Hoy se discute mucho sobre la capacidad del estado para ser agente de transformación social. La globalización limita sus capacidades frente al mercado y frente a las instituciones políticas supraestatales (Beck et Al, 1998). La complejidad de lo social apunta hacia la necesidad de nuevas formas de ejercer el poder institucional basadas en la idea de gobernanza (Goss, 2001; Blanco y Gomà, 2006); es decir, a la necesidad de que los gobiernos articulen acuerdos y busquen complicidades con los diversos agentes sociales para poder hacer frente a los retos sociales que se presentan en esta nueva época (Subirats, 2011). Así, se viene hablando mucho en estos últimos años de participación ciudadana y también de acción comunitaria (Blanco y Gomà, 2003; Font, 2000; Brugué et al, 2003; Rueda et al, 2006; Barbero y Cortés, 2014)

Pero el análisis de la acción pública que se construye desde la perspectiva de la gobernanza y también muchos análisis de la propia acción comunitaria, acostumbran a dejar de lado algunos aspectos que resultan centrales para evaluar la acción del gobierno y las políticas públicas. Dos grandes críticas que se han hecho al enfoque de la gobernanza son la idealización del consenso y la tendencia a desconsiderar las asimetrías de poder entre actores. En este sentido, el *Assymetric Polity Model* (Marsh, 2011) señala como las desigualdades sociales se proyectan sobre formas cooperativas en las que el poder está muy desigualmente distribuido. Parecería que la gobernanza libera a los gobiernos de tener ideología, quedando ésta sustituida por una suerte de voluntad general de diálogo y consenso, por una “actitud”, que permite emprender, “todos a una” y más allá de la desigualdad, el “único camino posible” (Swyngedouw, 2005; Taylor, 2007; Davies, 2011).

La ideología nos remite a interpretaciones diversas de lo social y se deberían traducir en unas u otras intencionalidades políticas (voluntad política) que impliquen formas diversas de entender, entre otros elementos, cuál debería ser el papel de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, en la definición del funcionamiento de los servicios públicos o en la provisión y control sobre determinados servicios o proyectos. Estas interpretaciones, por lo tanto, establecerán límites y aspiraciones en la relación a construir entre los servicios públicos y la ciudadanía en los procesos de transformación social.

Una determinada voluntad política implica, a su vez, una visión concreta en cuanto al modelo de sociedad que se pretende transformar, teniendo implícitos parámetros de igualdad a alcanzar (o de desigualdad a tolerar) entre grupos sociales. Desde aproximaciones diversas, la acción comunitaria puede concebirse de manera bien diferenciada: sea como un instrumento para alcanzar una sociedad más igualitaria y justa, contribuyendo a los cambios estructurales necesarios para esta transformación; sea como un instrumento para hacer frente a niveles de desigualdad que se consideran inevitables y que necesitan redes de solidaridad comunitaria que den mayor alcance a estrategias “caritativas”. En ambos casos se aspira a mejorar las condiciones de vida, aunque la trascendencia de los cambios a los que se aspira y la concepción de las personas como sujetos de derechos, son muy distintas.

Finalmente, una mirada al ejercicio del poder político institucional desde la perspectiva de la acción comunitaria necesita fijar su atención en el funcionamiento de la administración. Quienes trabajan en el día a día de los servicios públicos deben ser capaces de aceptar y llevar a cabo las nuevas formas de funcionar que exige a la administración un enfoque comunitario de la política pública. Aquí solemos encontrar diversas dificultades que vienen siendo señaladas como frenos o resistencias a la transversalidad que requiere una organización municipal que apueste por políticas de proximidad (Brugué, 2008): la fragmentación propia de la organización burocrática, las visiones parciales de los distintos servicios y profesionales, las formas que adquiera la descentralización territorial en la organización municipal, los corporativismos profesionales y las aproximaciones puramente tecnocrática a la resolución de problemas, etc.

Análisis

Presentamos a continuación un análisis del despliegue y evolución de los PDC en la ciudad de Barcelona en el periodo 1997-2015.

Partiendo del papel desarrollado por la administración local en el despliegue de los PDC podemos identificar claramente tres etapas (1997-2004, 2005-2011 y 2012-2015) las cuales tendrán impactos distintos en relación a la transformación social (*ver Tabla 1*).

TABLA 1: Papel de la administración, características de las experiencias e impactos en la transformación social de los PDC

Distrito	PDC	Inicio	Promotores	Prof. Equipo Comunitario	Ámbito actuación	Propuesta metodológica central por parte del equipo comunitario	Gobierno
Primera etapa (1997-2004)							
Ciutat Vella	PICA (Casc Antic)	1997	Entidades prestadoras de servicios	1	General	Generación de espacios de trabajo conjunto entre servicios públicos y participación de vecinos/as.	PSC/ICV/ERC
Nou Barris	Trinitat Nova	1999	Entidades	2-3			
Horta-Guinardó	Carmel Amunt						
Nou Barris	Torre Baró						
	Verdum	2003					
St. Andreu	Baró de Viver						
Nou Barris	Ciutat Meridiana i Vallbona						
	Roquetes	2004					
Segunda Etapa (2005-2011)							
Ciutat Vella	Barceloneta	2005	Entidades	2-3	Temático	Desarrollo de proyectos conjuntos. Participación de entidades y vecinos/as.	PSC / ICV-EUiA
St. Martí	Apropem-nos (Poble Nou)	2006	Entidad/es y administración		General		
		Besós – Maresme		2005			
Gràcia	La Salut						
Sants – Montjuïc	Poble Sec	2006					
Sarrià – St. Gervasi	Mans i Temps	2006					
Les Corts	Les Corts	2006					
Nou Barris	Ciutat Meridiana	2007					
Eixample	Sagrada Familia						
St. Andreu	Navas	2010	Entidades y administración				
Tercera Etapa (2011-2015)							
Sants – Montjuïc	La Marina	2013	Entidades con acompañamiento de técnicos/as municipales	1	General	Idem etapa anterior + fortalecer espacios de coordinación servicios	CIU

(Fuente: Elaboración propia)

Para una mejor comprensión de la tabla, vale la pena desarrollar una breve explicación de

algunos de las dimensiones que pretende poner en relación:

- a) **Los promotores de las experiencias** (quienes proponen al resto de actores iniciar el PDC) serán diferentes en estas etapas. En unos momentos serán las entidades quienes impulsen y soliciten el soporte municipal, y el ayuntamiento tendrá un papel de espectador y cofinanciador. En otros momentos será la administración quién propondrá a las entidades impulsar de forma conjunta la experiencia. Finalmente, también encontramos situaciones en que, aunque la propuesta surgirá de las entidades, los servicios municipales realizarán un acompañamiento especialmente importante.
- b) El **equipo de profesionales** encargado de desplegar la metodología comunitaria también se verá condicionado por el papel institucional. En la primera etapa fueron las entidades quienes priorizaron tener un equipo comunitario con una **propuesta metodológica** clara; en las etapas siguientes se estandarizará e implantará la figura de un único/a dinamizador/a comunitario, generalmente con una dedicación a tiempo parcial, y sin una formación y orientación metodológica tan sólida como en la etapa inicial.
- c) En relación al **ámbito de actuación**. Las temáticas o colectivos sobre los que intervenir desde los PDC serán generalmente diversos y, normalmente, vendrán determinados por un diagnóstico comunitario (que señala el conjunto de problemáticas o necesidades sobre las que tienen capacidad de incidencia agentes implicados). Sin embargo, en algunos casos la existencia de un colectivo especialmente vulnerable o la existencia de una problemática de compleja solución, fue motor y/o ámbito vertebrador para el impulso del PDC (la gente mayor en el caso de la Barceloneta y la nueva inmigración en el caso de Poble Nou).
- d) El despliegue de las citadas etapas también se verá condicionado por el **gobierno** del momento, el cual tendrá una visión concreta en relación a la acción comunitaria y al papel que ha de jugar el ayuntamiento en su implantación.

Se presentan a continuación los elementos analíticos de las tres etapas identificadas.

Primera Etapa. “Impulso y liderazgo ciudadano (1997-2004)”

El papel de la administración local en este periodo es básicamente de observador, de “dejar hacer”. Las experiencias que se inician, en términos generales, han recibido de la Generalitat de Catalunya una aportación económica para su impulso y el ayuntamiento se suma progresivamente a ese soporte. El discurso de la administración autonómica será que, tras años de inversión pública en infraestructuras y servicios en barrios con especiales necesidades (muchos de ellos barrios de vivienda social), las problemáticas sociales existentes no han sido paliadas. Para hacerles frente se necesita de propuestas innovadoras que impliquen a la sociedad civil y los Planes Comunitarios son un marco para posibilitarlo (Martí *et al.*, 2005).

En Barcelona la interlocución entre las experiencias y el ayuntamiento se da a través de las administraciones de distrito. Su rol respecto a los PDC no irá más allá del discurso sobre la participación ciudadana, la realización de seguimiento y la participación en los espacios de trabajo a petición de las entidades y la formalización de los convenios o contratos de barrio inspirados en el modelo francés (Cortés, 2004).

Como elemento de contexto, hay que decir que se trata de una etapa caracterizada por la desafección y el distanciamiento entre los ciudadanos y las instituciones a pesar que, durante el año 2003 se dan importantes movilizaciones ciudadanas contra la guerra de Irak y la ciudad está gobernada por el gobierno de izquierda tripartito PSC-ICV/EUiA-ERC¹ (1995-1999; 1999-2003). A partir de 2003, se inicia un nuevo ciclo político PSC-ICV/EUiA y la competencia de los PDC dependerá de un mismo regidor hasta el año 2011.

En esta etapa se despliegan 8 experiencias de PDC impulsadas a propuesta de las entidades del territorio y que, a través de las subvenciones de la Generalitat, disponen de un importante soporte técnico. En el caso del Distrito de Nou Barris, las entidades gestoras de estos PDC son mayoritariamente de perfil vecinal con la excepción de los barrios de Verdum y Baró de Viver. En el primero de estos, se crea una asociación comunitaria para llevar a cabo dicha gestión y, en el segundo, el protagonismo de las asociaciones vecinales busca, para su impulso y gestión, la colaboración de una entidad del tercer sector arraigada en el territorio. En el caso del barrio del Carmel la iniciativa surge a propuesta (y posteriormente se gestiona) de una asociación de segundo nivel integrada por entidades de la acción social con una consolidada trayectoria en el barrio.

¹ PSC: Partit dels socialistes de Catalunya; ICV/EUiA: Iniciativa per Catalunya/Esquerra Unida i Alternativa; ERC: Esquerra Republicana de Catalunya.

En el caso de Ciutat Vella se genera para la gestión del PDC una estructura de segundo nivel el Plan Integral del Casc Antic (PICA), en el que inicialmente predominan las entidades prestadoras de servicios, con poca presencia ciudadana y se contrata a personal administrativo para la gestión de los recursos, convirtiendo la experiencia en un caso diferencial respecto al resto de la ciudad.

En el conjunto de experiencias, la dinamización de las mismas (es decir, la aplicación de la metodología de la acción comunitaria) se da por parte de un equipo comunitario, con al menos dos profesionales. La participación de los servicios públicos es un pilar metodológico central para estos equipos comunitarios. De forma predominante, se busca la creación de espacios de trabajo conjunto, amplios, entre profesionales de los equipos comunitarios y de los servicios del territorio y representantes de las entidades. Se realizarán diagnósticos comunitarios con mucho rigor metodológico, no solo para la definición de temas o prioridades sobre las que intervenir, sino como una estrategia relacional para sumar al máximo de actores en este proceso de reflexión e investigación. Para el despliegue de estos diagnósticos se dispondrá de financiación por parte de las administraciones, la cual permitirá disponer de soporte externo de expertos y de universidades.

Las transformaciones en las políticas públicas: se concretan en la generación de estructuras participativas para el trabajo conjunto entre servicios públicos y entidades de los territorios. Se pretende incorporar la visión ciudadana en las acciones de los servicios (educativos, de salud, etc...), así como la participación de la población.

Las transformaciones en las condiciones de vida: aunque existe una valoración positiva por parte de los actores implicados, en términos generales son de difícil medida los impactos derivados de las nuevas actividades de dinamización sociocultural y asociativa y de la reorientación en la intervención de algunos servicios públicos. Sin embargo ha habido proyectos concretos en los que sí se pueden identificar mejoras materiales sustanciales en el acceso a recursos e infraestructuras. Un ejemplo sería el del PDC de Trinitat Nova con la remodelación de viviendas y el impulso de los servicios de cuidado a la gente mayor a partir de la creación de una cooperativa (APROP SCCL).

Las transformaciones en las relaciones de poder: no parecen especialmente significativas. En términos generales, podemos hablar de un periodo de experiencias empoderadas más que de procesos empoderadores (Musitu y Buelga, 2004). Algunos planes comunitarios

se configuran como un sujeto político fuerte de cara a la administración, que da visibilidad a representantes de entidades que tienen un importante soporte técnico y son capaces de negociar, proponer e incidir en las políticas públicas de su territorio, desde la cooperación, pero sin renunciar al conflicto. Sin embargo, estos procesos no generarán nuevos liderazgos, ni harán que se reequilibren las relaciones de poder entre los actores existentes o emergentes. Aunque surgen nuevos grupos, a partir del desarrollo de actividades, estos no serán interlocutores de cara a las entidades gestoras de los PDC o la propia administración. Un ejemplo ilustrativo de esto lo tenemos en el PDC de Trinitat Nova en el que se articulará un proceso participativo para la remodelación por aluminosis del barrio (el Ecobarrio²) en el que se implicarán 400 familias a diferentes niveles pero que, como relatan los propios miembros del equipo impulsor de la experiencia, no conseguirá el objetivo explícito de renovar la junta de la asociación de vecinos.

Segunda Etapa. “Expansión e impulso institucional (2005-2011)”

En esta etapa la administración local se muestra proactiva en relación al impulso y el soporte institucional de la acción comunitaria en la ciudad. En el *Plan de Actuación Municipal (PAM) 2004-2007* se incorpora como objetivo impulsar los PDC, que debían llegar a todos los distritos de Barcelona.

El Ayuntamiento de Barcelona publica el *Marco Municipal para la Acción Comunitaria* (2005) donde se recogen las bases conceptuales y metodológicas de la acción comunitaria y de los PDC. Los Planes de Desarrollo Comunitario son concebidos como apuesta para combatir la exclusión social desde estrategias territoriales de proximidad. Se cuenta, por lo tanto, con un ideario claro respecto a su papel como política pública; se crea el *Servicio de acción comunitaria* (equipo municipal para el seguimiento de las experiencias en la ciudad) y se firma un convenio de colaboración (2008-2010) con la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) para la formación, el acompañamiento y la generación de materiales de soporte y análisis de las experiencias. Como resultado, se editan y difunden diversos materiales, publicaciones e investigaciones.

En esta etapa de gobierno de coalición PSC-ICV/EUiA (ciclos 2003-2007, y 2007-2011), el *Servicio de acción comunitaria* tendrá como referente político el equipo de gobierno de

2 Para saber mas, consultar: (www.bcn.cat/agenda21/A21_text/Fitxes/fitxa_14.pdf)(30-08-2015)

ICV/EUiA (impulsor del *Marco Municipal de Acción Comunitaria*); mientras que, en los distritos, los referentes serán regidores del PSC con la única excepción del Distrito de Horta-Guinardó.

Un aspecto remarcable del contexto social es la continuidad en la desafección política y, a partir del 2008, de cierto freno o dificultad en la participación comunitaria derivada de la fuerte crisis económica. La etapa se verá cerrada por el fin el ciclo político en el que CIU³ pasará a gobernar la ciudad y por la explosión del movimiento de los indignados del 15M que coincidirá con las elecciones municipales de 2011.

En este periodo se desplegaron diez nuevos PDC⁴, nueve de ellos en los tres primeros años y, el décimo, en 2010, ya en pleno periodo de crisis económica. En siete de los diez PDC, las experiencias fueron impulsadas de manera conjunta entre la administración y las entidades; en el resto, el impulso corresponderá a las entidades. El tipo de entidades que lideran y/o gestionan estos PDC es diverso y las asociaciones de vecinos quedarán diluidas como un actor más en esa diversidad. La dinamización y aplicación de la metodología comunitaria es llevada a cabo por un único/a técnico/a comunitario, con la excepción de La Barceloneta y de Poblenou (Apropem-nos) que trabajan en torno a ámbitos temáticos específicos (gente mayor y diversidad cultural, respectivamente). La participación de los recursos y servicios públicos en las nuevas experiencias de esta etapa es menos relevante que en la etapa anterior. El enfoque metodológico por parte de los técnicos (dinamizadores) comunitarios en las nuevas experiencias de esta etapa pone el foco en la generación de trabajo conjunto entre entidades para la realización de actividades y proyectos en los que los servicios públicos son un participante más, en caso de que participen. Los diagnósticos comunitarios se realizan de forma más rápida, sin soporte externo, con menos recursos y menor peso de los servicios públicos en su diseño y desarrollo. En términos generales, el modelo organizativo de las experiencias se vertebra a partir de las actividades o proyectos conjuntos que lidera el equipo comunitario que también dinamiza las entidades. No se generan espacios que articulen la participación amplia de los servicios públicos del territorio como había ocurrido en la etapa anterior. La participación de la población en los espacios de trabajo se vehicula a través

³ CiU: Convergència i Unió.

⁴ Cabe destacar que el PDC Mans i Temps de Sarrià Sant Gervasi solo tendrá una vigencia 2006-2009. El PDC Ciutat Meridiana se impulsa como reedición de las experiencias de la Zona Nord de Nou Barris (Torre Baró, Vallbona, Ciutat Meridiana) tras su disolución en 2005 y la Asociación de Vecinos de Ciutat Meridiana decidirá no participar en el impulso de esta reedición.

de representantes y técnicos de las entidades; sin embargo, hacia finales de esta etapa, se percibe una incipiente participación de personas individuales.

Aunque existe el *Servicio de Acció Comunitaria*, los distritos siguen teniendo un peso importante en la relación con los PDC. A finales de esta etapa se crea la figura del *técnico de barrio*, como figura que debe facilitar o aproximar la administración local (central y de distrito) al territorio. Esta figura que depende de los distritos pasa a participar de los espacios de seguimiento de los PDC.

Las transformaciones en las políticas públicas se concretan en cierta incidencia por parte de determinados PDC consolidados en orientar las acciones de nuevos proyectos que se puedan desarrollar en los territorios. Ese fue el caso de Roquetes y de Besòs-Maresme en relación con la *Llei de Barris*⁵ o el de Roquetes respecto del *Pla Educatiu d'Entorn*⁶ impulsados por la Generalitat. Con todo, en términos generales, sigue existiendo cierta debilidad en el aprovechamiento de las dinámicas comunitarias que han generado estos PDC en el impulso de nuevas políticas territoriales.

Por otra parte, la transformación en las políticas se produce en la reorientación del trabajo de los servicios públicos allí donde se ha consolidado y sostenido la participación a partir de proyectos concretos. Debemos apuntar, sin embargo, que esto no ocurre de forma generalizada en todos los territorios y que se da una notoria diversidad de situaciones tanto en los PDC creados en la primera etapa como en los de la segunda.

Las transformaciones en las condiciones de vida son equiparables a las de la primera etapa. Las propias experiencias identifican como principal reto el desplegar iniciativas que tengan un impacto real sobre la vida de las personas, sobre todo las afectadas por el contexto de crisis que se inició en el año 2008 (Morales y Rebollo, 2010).

Las transformaciones en las relaciones de poder se concretan en la consolidación de dos

⁵ *Llei de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen atenció especial* fue una ley aprobada por el Parlamento de Cataluña el 4 de junio de 2004 y desarrollada en el Decreto 369/2004 del 7 de septiembre del mismo año. Creaba un fondo a disposición de los ayuntamientos para financiar proyectos de intervención integral que tuvieran el objetivo la mejora urbanística, social y económica de barrios que requerían una atención especial.

⁶ Los "*Plans Educatius d'Entorn*" (PEE) fueron un programa impulsado por el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, el cual tenía como objetivos, dar respuesta integrada y comunitaria a las necesidades educativas, alcanzar el éxito escolar del alumnado y conseguir la cohesión social. Como medio para conseguirlo proponía la coordinación y dinamización de la acción educativa en los diferentes ámbitos de la vida de niños/as y jóvenes promoviendo el trabajo en red y la participación de las comunidades educativas en sentido amplio.

o tres experiencias como sujeto político e interlocutor de cara a la administración. De forma generalizada, puede señalarse que, allí donde existía un liderazgo fuerte, continúan al frente las mismas personas que los iniciaron. Hacia finales de 2010, las experiencias activas, tanto de la primera como de la segunda etapa, identificaban como principales dificultades: a) el conseguir la implicación y corresponsabilidad de entidades y personas para el desarrollo de los PDC y los proyectos; b) el sentimiento de aislamiento y desborde por parte de los dinamizadores/as comunitario/as que trabajan solos/as; c) la existencia de mensajes contradictorios entre las orientaciones de distrito y de otros profesionales municipales, así como el desencaje con proyectos de ámbito territorial paralelos; d) el sistema de financiación de los proyectos (Morales y Rebollo, 2010).

Tercera Etapa. “Continuidad y contención (2011-2015)”

Desde el punto de vista del papel de la administración local, esta etapa de gobierno de CIU se caracteriza por una línea continuista y de contención. En todo el periodo se pondrá en marcha un solo Plan Comunitario, el de Marina en el año 2013, a petición de las entidades y dinamizado por una profesional.

El mensaje inicial del nuevo gobierno, al menos en su participación en las mesas de trabajo de los PDC a través de representantes de los distritos, será *“revisaremos lo que no funciona para cambiarlo y mejorarlo”*. Sin embargo, a lo largo de este periodo, no se producirán cambios significados derivados de ese mensaje.

A nivel municipal se dará continuidad al convenio de colaboración con la UAB por el periodo 2011-2015. En el año 2013 se creará el *Comisionado de Inmigración y Acción Comunitaria* y su equipo técnico pasará a realizar el seguimiento de los PDC. En este periodo no se elaboran nuevos documentos políticos y públicos que orienten los PDC. En la nueva experiencia de La Marina, iniciada a instancia de las entidades, se da un proceso de diálogo y acompañamiento en su definición por parte de técnicos de los servicios municipales de proximidad (servicios sociales y técnica de barrio) que habían participado previamente en experiencias comunitarias de la ciudad y veían mucho potencial en acompañar este proceso. Se irá dibujando, así, un modelo organizativo con importante presencia de servicios técnicos.

Como elemento del contexto sociopolítico de desarrollo de las experiencias, es

fundamental tener presente el estallido, al inicio de esta etapa, del movimiento 15M que, en un corto plazo de tiempo, tendrá un notable impacto en las dinámicas comunitarias. Parte de la desafección y la indignación se convierte en un movimiento de denuncia y lucha por la democratización real de las instituciones públicas y por la preservación de los derechos sociales (Castañeda, Morell, 2012). Adquiere fuerza la idea de participación política más allá de los mecanismos electorales y, desde la auto-organización ciudadana, emergen múltiples iniciativas con plena autonomía de las instituciones (en forma de movimientos antidesahucios, de defensa de la sanidad o la educación, de grupos de consumo responsable, etc.). Muchos de estos movimientos comienzan a dar respuesta a algunos problemas y necesidades a los que los PDC no habían conseguido hacer frente.

En un primer momento, se dan algunas tensiones entre los PDC y las iniciativas autónomas emergentes. Desde las iniciativas más autónomas cuesta comprender como puede impulsarse un proceso comunitario con la participación de las instituciones. Desde los PDC cuesta integrar maneras de hacer fundamentadas en la resolución de problemas desde las respuestas inmediatas haciendo emerger el conflicto si es necesario. Progresivamente, de manera natural e informal, se producirá un ajuste del marco de relación que irá desde la colaboración en temas concretos a la salida de algunos grupos o personas de los PDC (grupos que pasaran a funcionar autónomamente), pasando por la incorporación en ambas direcciones de personas en proyectos o acciones concretas.

Se realiza una autoevaluación por los PDC (Morales *et al.*, 2014) que, a modo de resumen, apunta dificultades tanto internas como externas: a) entre las primeras se señala la debilidad de las estructuras organizativas, falta de claridad de papeles, problemas de liquidez y financiación, fragilidad y soledad en la dinamización, falta de herramientas y metodologías, inexistencia o indefinición de un sistema de evaluación que determine los avances; b) como dificultades externas o propias del contexto y del territorio se apunta la falta de participación y/o la dificultad de implicar a los colectivos más vulnerables y la precariedad de la vida de las personas. Con todo, los datos aportados parecen señalar que, en los espacios de trabajo, más allá de la presencia de representantes de las entidades, se consolida una tendencia a la participación de personas a título individual.

En relación a la transformación en las políticas públicas, no parecen existir avances respecto a la etapa anterior e, incluso, se generan algunas situaciones paradójicas. Puede servir de ejemplo la situación vivida en el distrito de Nou Barris en el que se desarrollan

algunos de los PDC más paradigmáticos de la ciudad: el gobierno de Distrito impulsa un proceso de participación (“Imagina Nou Barris”) totalmente diferente a los principios metodológicos de la acción comunitaria. Este proceso, después de 2 años, no consigue concretar acciones o transformaciones que sean ejecutadas. La acción de unos y otros parecen discurrir por caminos que no llegan a encontrarse.

Las transformaciones en las condiciones de vida son equiparables a las de la etapa anterior. Las mejoras en la calidad de vida vienen dadas por un mejor ajuste de las respuestas de los servicios públicos desde la metodología de la acción comunitaria. Aunque se inician nuevas iniciativas que son muy bien valoradas por los PDC, prevalece la sensación de impotencia y la falta de respuestas efectivas al contexto de crisis.

Las transformaciones en las relaciones de poder son también similares a las de la etapa anterior. En términos generales, las dinámicas de sustentación del poder e interlocución de los PDC con el ayuntamiento se perpetúan sin apenas relevos. En este aspecto, la situación ilustrativa se encuentra relacionada con el caso del PDC de Trinitat Nova. Allí se arrastra una profunda crisis de liderazgo del proceso que se inicia en la segunda etapa; crisis que afecta a la entidad gestora y a la dinamización técnica. Esta situación lleva a los servicios públicos a dejar de participar en el PDC alegando, entre otros motivos, falta de transparencia y de voluntad de trabajo conjunto por parte de la dirección del PDC. Aun así, el ayuntamiento continuó realizando la misma aportación económica para su financiación, la más importante de Barcelona entre estos proyectos, sin plantear medidas para su reorientación o cambio.

Conclusiones

A partir del análisis de los PDC en Barcelona podemos extraer ciertas conclusiones:

- a) En lo que respecta a las **transformaciones en las políticas públicas**, puede decirse que, allí donde se ha consolidado la participación de los servicios públicos, se ha incorporado una visión más comunitaria que ha hecho posible incorporar como activos de la política pública el capital social existente y emergente; dando pie al impulso de nuevos proyectos e intervenciones. Desde esta perspectiva, los PDC han sido, en varios casos, plataforma de impulso para nuevos programas institucionales, aunque existen casos en que la fragmentación institucional no ha sido superada.

Los PDC como espacio de interlocución para el diseño de nuevas políticas se han visto restringidos a una casi anecdótica reorientación de intervenciones previamente diseñadas desde otros marcos institucionales.

Como elementos facilitadores de la transformación de políticas públicas se apunta la existencia de equipos comunitarios con un enfoque metodológico claro, con una estrategia de intervención tejida desde escalas de proximidad y con un especial cuidado de las relaciones entre actores.

- b) En cuanto a las **transformaciones en las condiciones de vida**, se pueden apuntar mejoras en las condiciones de vida de los participantes en proyectos y actividades, incluyendo aquí el incremento de la red social de estas personas. En esta dimensión, sin embargo, sería necesaria una evaluación de impactos que vaya más allá de las percepciones de profesionales y usuarios.

En relación a grandes transformaciones, como podrían ser el acceso a nuevos recursos o la satisfacción de necesidades básicas, se han dado en casos excepcionales. En la primera y segunda etapa, encontramos ejemplos, en casos donde los PDC tenían una propuesta técnica y metodológica fuerte, una visión de que la transformación necesitaba de políticas que iban más allá de los proyectos que desplegaran los servicios de proximidad junto a los vecinos, que necesitaban de la movilización de recursos externos, etc.

- c) Finalmente, las **transformaciones en las relaciones de poder** han sido prácticamente inexistentes. De forma general no se han renovado liderazgos e interlocuciones con la administración y no han emergido sujetos políticos nuevos a partir de los PDC (aunque, podemos constatar, que sí se han dado en algunos territorios en los que intervienen los PDC, pero desde procesos ciudadanos autoorganizados).

Los PDC han posibilitado cierto empoderamiento individual y grupal, pero no en el sentido del fortalecimiento político y la generación de conciencia crítica que indague en las causas de las problemáticas existentes. Cabe destacar, que en ningún caso, ni en la documentación revisada, ni en las entrevistas realizadas, ni en la observación participante, aparecen indicios de que esta “concienciación” sea objetivo de los PDC. Podemos apuntar dos posibles resistencias para esta transformación: la falta de

orientación metodológica para que esto ocurra y las dificultades identificadas en estos procesos de hacer coexistir cooperación y conflicto.

En cuanto al papel de la administración local en el despliegue de los PDC y en la transformación social, cabe señalar que el “desinterés” o el “desconocimiento” por parte de la administración no tienen por qué ser un freno para el impulso de los PDC y la transformación, siempre y cuando se dé un liderazgo fuerte con una orientación metodológica hacia a la cooperación con los recursos públicos. Por otra parte, tal y como podemos observar en la primera etapa, en este escenario las grandes transformaciones son posibles cuando los PDC no renuncian al conflicto pero tampoco a la construcción de una propuesta compartida.

Tal y como nos muestra la segunda etapa, la apuesta institucional cuando va acompañada de recursos es fundamental para el despliegue de los PDC. Aun así, en el caso de Barcelona donde el despliegue metodológico recae en las entidades gestoras de los PDC, es primordial reforzar la comprensión, la capacitación y el margen de autonomía de los equipos en la aplicación de la metodología comunitaria. La inexistencia de equipos en las nuevas experiencias de esta segunda etapa, es decir, la aplicación de la metodología comunitaria con un único profesional (mayoritariamente a tiempo parcial), son un límite claro para la transformación de las políticas públicas.

Más allá del proyecto político, la tercera etapa permite vislumbrar como la inercia institucional lleva a la perpetuación de los PDC aunque no den respuestas a sus objetivos. Este hecho puede venir determinado por el poder simbólico de las entidades gestoras de los PDC, que establecen relaciones institucionales diferenciadas con la administración de proximidad (el Distrito) y con la administración central del ayuntamiento de la que dependen los PDC.

La pregunta a realizarnos (y sobre la cual profundizar en investigaciones posteriores) es conocer hasta qué punto los PDC pueden contribuir a la transformación de las relaciones de poder desde el punto de vista de la concientización, de la generación o fortalecimiento de sujetos políticos y la renovación de liderazgos. Según los indicios recopilados hasta el momento, la voluntad política institucional y el planteamiento metodológico de las entidades promotoras podrían ser centrales para que esto ocurra. En la experiencia de los PDC de Barcelona, hasta el momento, no se ha dado ni lo uno ni lo otro y, por lo tanto, tampoco estas transformaciones en las relaciones de poder.

Bibliografia:

Ajuntament de Barcelona (2005). *Marc Municipal para la Acció Comunitària. Bases conceptuals i metodològiques*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Benestar Social

Barbero, J. M. (2008). *El treball social en acció*. Barcelona: Impuls a l'acció social.

Barbero, J.M y Cortès, F. (2014). *Trabajo comunitario, organización y desarrollo social*. Madrid: Alianza Editorial.

Beck, U; Moreno, B; Borrás, M. R. (1998). *¿Qué es la globalización?* (pp. 57-64). Barcelona: Paidós.

Blanco, I. (2002). Practicant la radicalitat democràtica: Reflexions a l'entorn del Pla Comunitari de Trinitat Nova - Barcelona. *El pensament i l'acció, Quaderns de la Fundació Nous Horitzons*.

Blanco, I; Gomà, R. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Nº. 26. Caracas.

Blanco, I; Gomà, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma. *Polítika: Revista de Ciencias Sociales*. *Gizarte Zientzien Aldizkaria*, (2), 11-27.

Brugué, Q; Gomà, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Brugué, Q., Font, J., & Gomà, R. (2003). Participación y democracia. Asociaciones y poder local. En MJ Funes y A. Adell, *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid, UNED.

Brugué, Q. (2008). *Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados*. IGOP-UAB, Barcelona. Disponible en (11/10/15): <http://aplicaciones.dipucordoba.es/casaciudadana/uploads/ccdocuteca/TRANSVERSALIDAD.pdf>

Carmona, M., & Rebollo, Ó. (Eds.). (2009). *Guia operativa d'acció comunitària*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Acció Social i Ciutadania.

Castañeda, E. (2012). The indignados of Spain: a precedent to occupy Wall Street. *Social Movement Studies*, 11(3-4), 309-319.

Cortès Izquierdo, F. (2003). Una aproximació als plans comunitaris: una manera d'organitzar la comunitat per promoure processos de desenvolupament social en l'àmbit local. *RTS* nº 172, 6-40.

Cortès Izquierdo, F. (2004). El desarrollo de los planes comunitarios en Cataluña. *Portularia: Revista de Trabajo Social*, (4), 349-356.

Davies, J. S. (2007). The Limits of Partnership: An Exit-Action Strategy for Local Democratic Inclusion. *Political studies*, 55(4), 779-800.

Escovar, L. A. (1979). Análisis comparado de dos modelos de cambio social en la comunidad. *Boletín AVEPSO*, II, 3, 1-5.

Escovar, L. A. (1980). Hacia un modelo psicológico-social del desarrollo. *Boletín de la AVEPSO*, 3(1), 1-6.

Font, J. (2000). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Freire, Paulo (1989). *La educación como práctica de la libertad*. Madrid: SXXI de España editores SA

Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work*. London: Macmillan.

Gomà, R. (2008). La acción comunitaria: transformación social y construcción de ciudadanía. *RES: Revista de Educación Social*, (7), 1.

LILLO, N. y ROSELLÓ, E. (2001) Manual para el trabajo social comunitario. Madrid: Nárcea.

Marchioni, M. (1999) Comunidad, Participación y Desarrollo: Teoría y metodología de la intervención comunitaria, Madrid, Edición: popular

Marchioni, M. (2004) La acción social en y con la comunidad. Zaragoza, Libros Certeza

Marsh, D. (2011). The new orthodoxy: the differentiated polity model. *Public Administration*, 89(1), 32-48.

Martí, J.; Pascual, J. y Rebollo, O. (coord.)(2005). *Participación y Desarrollo Comunitario en medio urbano: Experiencias y reflexiones*. Madrid: IEPALA Editorial/CIMAS.

Miguélez, et al (1997). *Desigualtat i canvi: l'estructura social contemporània*. Barcelona: Edicions Proa

Montero, M. (2003). El fortalecimiento en la comunidad. En M. Montero, *Teoría y práctica de la psicología comunitaria. La tensión entre comunidad y sociedad*. (pp. 59-92). Buenos Aires, Argentina: Paidós

Morales, E., & Rebollo, O. (2010). *Els Plans de Desenvolupament Comunitari (Pdc) a Barcelona. Informe 2009*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona

Morales, E. et al. (2014). *Els Plans de Desenvolupament Comunitari (pdc) a Barcelona. Informe 2014*. IGOP-UAB / Ajuntament de Barcelona (trabajo no publicado)

Morell, M. F. (2012). The free culture and 15M movements in Spain: Composition, social networks and synergies. *Social Movement Studies*, 11(3-4), 386-392.

Musitu, G. & Buelga, S. (2004). Desarrollo Comunitario y Potenciación. En G. Musitu, J. Herrero, L.Cantera y M. Montenegro (Eds.), *Introducción a la Psicología Comunitaria*, (pp. 167-195). Barcelona: UOC

Padró, Mònica; Úcar, Xavier (2015). Comunidades en movimiento: los planes de desarrollo comunitario como promotores de capital social. *Educació Social. Revista d'Intervenció Socioeducativa*, 59, p. 115-130

Rebollo, O. (2012). La transformación social urbana. La acción comunitaria en la ciudad globalizada. *Gestión y Política Pública*, volumen temático 2012, 159-186.

Rueda, L. I., Montenegro, M. y Quintanilla, C.M. (2006) Acción Comunitaria desde la Psicología Social (2006). En Úcar, X. y Llena, A. *Miradas y diálogos en torno a la acción comunitaria*. (Vol. 1), pp. 57-88. Barcelona:Grao.

Soler Masó, P., Planas Lladó, A., & Núñez, H. (2015). El reto del empoderamiento en la Animación Sociocultural: una propuesta de indicadores. *Revue Internationale Animation, territoires et pratiques socioculturelles*, núm. 8, p. 41-54.

Subirats, J. (2011) *Otra Sociedad ¿otra política? De “ No nos representan “ a la democràcia del común*. Barcelona: Icària

Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: the Janus face of

governance-beyond-the-state. *Urban studies*, 42(11), 1991-2006.

Taylor, M. (2007). Community participation in the real world: opportunities and pitfalls in new governance spaces. *Urban studies*, 44(2), 297-317.

Zimmerman, M. (2000) Empowerment theory: Psychological, organizational, and community levels of analysis, en J. R. E. SEIDMANN (Ed.). *Handbook of community psychology*. Nueva York: Kluwer Academic/Plenum.

Recapitulando

A lo largo de este trabajo hemos analizado distintas experiencias de participación ciudadana como posibles herramientas para el empoderamiento y la transformación de las relaciones de poder.

Para abordar esta cuestión hemos partido de una distinción básica entre dos tipos de poder, el *poder sobre*, y el *poder para*. A ambos tipos de poder les atribuíamos el potencial de desarrollar la lógica del *poder con*, es decir, de la generación de capacidades por el hecho de trabajar conjuntamente con otros. La lógica del *poder con* se deriva de la metodología participativa utilizada, la cual requiere del encuentro y trabajo conjunto entre participantes (hecho que no siempre se da en los llamados “procesos de participación ciudadana”) posibilitando poner en juego la reflexión compartida y la inteligencia colectiva. En este sentido, tal como dice Brose (2001), la metodología constituye en sí misma una forma de gestionar el poder.

En relación al *poder sobre*, nos hemos referido a él como el poder sobre las políticas, el poder incidir o condicionarlas. Desde nuestro análisis, el *poder sobre* es siempre una suma cero, es decir, lo que deciden o inciden unos sobre las políticas es a costa de que otros dejen de incidir o decidir de manera proporcional.

Por otra parte, la vida cotidiana de nuestras ciudades requiere decisiones políticas de manera constante, en la gestión de los recursos y servicios, en la resolución de conflictos, en la respuesta a necesidades inmediatas, etc. El no tomar decisiones es también una forma de ejercer el poder (Lukes, 1985), ya sea por omisión, por incapacidad o incluso como estrategia del propio ejercicio del poder ya que, con cada decisión y no decisión, siempre hay alguien que sale beneficiado o perjudicado.

En relación al *poder para*, nos hemos referido a él como la capacidad de hacer de forma directa, un hacer no supeditado a la toma del poder político o de las instituciones (Holloway, 2002), que se fortalece, reconoce y legitima desde su propio ejercicio y desde el efecto que se deriva de sus acciones.

En cuanto al **empoderamiento** se ha definido en este trabajo como el tránsito y el proceso del “no tener” al “tener”, siendo, de forma simultánea, un proceso y un estado (alcanzado o a ser alcanzado).

Para extraer conclusiones sobre si se han dado cambios en las relaciones de poder es

clave ver cómo y dónde se ejerce este poder y remitirnos, en nuestro caso, a las experiencias concretas.

En las páginas siguientes se realiza este análisis, remitiéndonos a los estudios de caso de esta tesis: los presupuestos participativos (OP) de Porto Alegre y los Planes de Desarrollo Comunitario (PDC) de Barcelona.

Del análisis a las conclusiones

El *poder sobre* en el presupuesto participativo de Porto Alegre: condicionantes y transformaciones.

Analizando la experiencia de Porto Alegre, hemos podido ver en los artículos cómo se dio una transferencia de poder en la toma de decisiones, desde los espacios representativos (Cámara de Vereadores) a las Asambleas del Presupuesto Participativo (Foros Regionales y temáticos) y al Consejo del Presupuesto Participativo (COP).

El OP se constituyó como una nueva estructura participativa que generaba nuevos espacios de deliberación y debate, de forma paralela a la esfera institucional representativa. Todo apuntaba a que esta nueva arquitectura institucional era la generadora y garantía del cambio en las relaciones de poder y, según el análisis de la experiencia recogido en los artículos, así fue.

No obstante, el paso del tiempo en el desarrollo de la experiencia parece demostrarnos que eso no fue suficiente y, tras un cambio del color político en el poder ejecutivo, las relaciones de poder volvieron a configurarse en base a los espacios anteriores, aunque ahora, manteniéndose vigente toda una estructura participativa que daba legitimidad a la acción de gobierno desde la esfera representativa. El dilema que planteaba Rebollo (2003) a las experiencias participativas, participar para legitimar o participar para transformar, parece que en Porto Alegre supuso una secuencia doble, primero la transformación y después la legitimación de la acción de gobierno al margen de la ciudadanía.

A partir de esta deriva de la experiencia, las implicaciones y consecuencias en la ejecución de las políticas son claras: inoperatividad en los espacios de participación derivados de la activación de poder por inacción (Lukes, 1985), y reactivación de los mecanismos de incidencia política a través de la intermediación de los representantes de los partidos. Mientras, hacia afuera y hacia adentro del proceso participativo, parece haberse alcanzado la democracia perfecta, existe un desajuste claro entre las propuestas de los mecanismos participativos y la acción que ejecuta el gobierno (se da un retraso importante en las obras priorizadas en el OP, se asignan recursos a asociaciones y entidades fuera del control del mecanismo participativo, se realizan obras no propuestas en el OP, etc.).

¿Cómo explicar entonces la continuidad y adhesión al mecanismo participativo por parte de más de treinta mil personas que, al menos una vez al año, asistían a la primera ronda de asambleas del OP? La respuesta a esta pregunta es muy específica del caso de Porto Alegre, y tiene que ver con el mito creado y con la generación de un entrelazado complejo de relaciones de poder (Foucault, 2002) en el cual los “intermediarios de la participación” se sienten reconocidos y ejercen relaciones de dominación (Weber, 1964: 172) desde la experticia y la recompensa (French y Raven, 1959).

El OP de Porto Alegre, tras los éxitos y virtudes de los primeros años, se convierte, de cara a los analistas internacionales, en una referencia mundial y en una autoreferencia para sus propios participantes, y esto hace que la capacidad crítica respecto a la experiencia pase a ser nula. El mito adquiere vida propia y los éxitos pasados siguen presentes en el imaginario colectivo aunque hace años que dejaron de darse.

El nuevo entramado de relaciones de poder como factor explicativo, lo encontramos en que la continuidad de participación responde a los intereses generados por determinados participantes entorno a ella, consejeros y delegados. El OP había generado, tras años de proceso, cierto sistema de recompensas, no necesariamente materiales, relacionales y de satisfacción personal, etc. que hace que consejeros y delegados sean sus más fieles defensores aun estando frustrados por las pocas propuestas que consiguen que se lleven a cabo. Es decir, continúan participando no porque estén satisfechos con los resultados que obtienen de cara a sus comunidades, sino porque el participar les da sentido a sus vidas y les es difícil imaginarse dejando de hacerlo.

De la evolución de la experiencia de Porto Alegre, de entrada, podemos extraer una conclusión clara: la transformación de las relaciones de poder no sólo viene determinada por la arquitectura institucional, sino que necesita voluntad política para funcionar de manera efectiva. Todo ello, como hemos visto en los artículos, también está estrechamente relacionado con la concepción de la democracia y de la participación de quién ejerce el poder.

La mencionada voluntad política se ve traducida necesariamente en la gestión cotidiana de la propia Administración que, o bien fortalecerá esos espacios de participación y les otorgará margen de acción para resolver problemas desde la cogestión, o bien distraerá a la ciudadanía con debates eternos, al no existir ninguna

voluntad de contribuir a la solución de problemas con la incorporación de la voz ciudadana.

En el sentido expuesto, la gestión del conflicto será un elemento central de la concepción de la democracia y de la participación y, por lo tanto, en las relaciones entre ciudadanía y la institución pública, tal y como se recoge en el artículo que analiza la evolución de los 20 años de OP (Morales, 2016).

Si investigamos quién y cómo materializó esa voluntad política de transformación de las relaciones de poder en esos dos periodos diferenciados en Porto Alegre — periodo PT y periodo Fogaça— vemos lo siguiente:

PT y Fogaça aceptan y parten de las mismas reglas del juego, llegar al poder a través de su elección democrática a través de las urnas, aunque, una vez en el poder, muestran una concepción significativamente diferente de la participación ciudadana.

El PT, por ejemplo, en su carta de principios, ya reconoce como objetivo los mecanismos de democracia directa: “Apoderarse del poder político e implantar el gobierno de los trabajadores, basado en los órganos de representación creados por las propias masas trabajadoras con vistas a una primordial democracia directa” (citado en César, 2002).

Por otra parte, también es cierto que en Porto Alegre, a partir del año 1990, tras un intento fallido de iniciar el presupuesto participativo únicamente con la alianza del movimiento social comunitario (las *associações de moradores*), el PT transformará su discurso y empezará a hablar de “el gobierno de todos” y creará el formato de asambleas abiertas dirigidas y dinamizadas bajo el liderazgo municipal. Si hasta el momento el centro del discurso estaba en el gobierno de los trabajadores, la voluntad de construcción de una hegemonía necesaria para la gobernabilidad, en una Cámara de representantes en la que estaba en clara minoría, hizo que este discurso se abriera y modulara para incorporar a sectores más amplios de la población.

El OP para el PT, en base a su propio discurso político, es la herramienta para materializar su modelo de democracia, como reflejan los textos del primer Congreso del PT en 1991: “socialismo es sinónimo de radicalización democrática, democracia es para nosotros medio y fin, se rechaza cualquier tipo de dictadura, incluida la del proletariado, que no puede ser otra cosa que la dictadura del partido único sobre la sociedad, inclusive sobre los propios trabajadores” (citado en César, 2002:288). [...]

El socialismo por el cual el PT lucha prevé, por lo tanto, un estado de derecho en el cual prevalezcan las libertades civiles y políticas (de opinión, manifestación, de prensa, sindical, partidaria...) donde los mecanismos de democracia representativa, liberados de la coacción del capitalismo, deben de ser conjugados con formas de participación directa del ciudadano en la toma de las decisiones económicas, políticas y sociales. La democracia socialista a la que aspiramos establece la legitimación mayoritaria del poder político, el respeto a las minorías y la posibilidad de alternancia en el poder” (citado en César, 2002: 289).

En relación a la concepción y la gestión de los conflictos, el PT de la época no sólo muestra la importancia de esa supuesta divergencia o diferencia en las posibles respuestas políticas a los problemas, sino que hace explícita la necesidad de gestionarla democráticamente: “luchamos por un orden social cualitativamente superior, basado en la cooperación y la solidaridad, en el cual los conflictos sean vividos democráticamente” (citado en César, 2001: 289).

José Fogaça, por su parte, desde su candidatura y entrada a la alcaldía en 2005, asume los mecanismos participativos como una necesidad táctica, más que como un principio político. En este sentido, la continuidad del OP sólo se entiende desde la *path dependence* (o dependencia del camino hecho) y desde la teoría de la elección racional, y no como resultado de una concepción democrática basada en la democracia directa y los mecanismos participativos. En relación al primer factor, la literatura ha señalado como, a menudo, los mecanismos participativos perviven en el tiempo como resultado de ciertas inercias políticas e institucionales (Blanco, 2005), de manera que la tendencia es que en los municipios donde existe tradición participativa esta se mantenga, siendo un camino difícil de deshacer. En relación con el segundo factor, la teoría de la acción racional prevé que los actores políticos actúen siempre con el objetivo de maximizar la satisfacción de sus preferencias, y es así como puede ser interpretado el comportamiento político de los actores, en este sentido Fogaça no acaba con el OP porque, en un balance de costes y beneficios, hacerlo le suponía perder apoyos. Citando a Clemente Navarro (1999), el hecho de que los partidos impulsen procesos participativos responde a su voluntad de fortalecer su posición en el poder. Es decir, no se pueden disociar los intereses de los gobernantes de la apuesta que hacen de la participación. En este sentido, la continuidad del OP en el periodo Fogaça puede interpretarse como resultado de un conjunto de elementos: las expectativas de rédito electoral, el interés de crear alianzas con el tejido social del municipio y con determinadas organizaciones, o el miedo al conflicto con los sectores populares defensores del OP. El mismo Navarro

(1999) argumenta que la creación de espacios participativos ayuda a la institución a controlar los conflictos con las entidades.

Por otra parte, la teoría de la elección racional nos puede ayudar a comprender el hecho de que el propio PT impulsase los presupuestos participativos. El objetivo del PT era incidir en las desigualdades de la ciudad y, ante un escenario de bloqueo en la Cámara, controlada por partidos políticos de la oposición, eso sólo era posible haciendo que quienes padecían estas desigualdades pudieran definir las actuaciones del presupuesto municipal, es decir, hacer una transferencia del poder a los más vulnerables, restándoselo al sistema de representación política, en el cual quién apostaba por dichas transformaciones estaba en clara minoría (los representantes del PT en el poder ejecutivo).

Fogaça, a su llegada al poder, mantuvo formalmente el OP y prometió preservarlo como una conquista de la ciudad reconocida internacionalmente, aunque propuso cambios para contentar a sus aliados de gobierno, los cuales ejercían sobre él un claro poder de influencia.

Las críticas que realiza el gobierno de Fogaça al OP son principalmente dos: la incitación al conflicto (Langelier, 2011), y el hecho de promover la crítica permanente a la acción de gobierno. Cabe destacar que estas críticas no se hacen explícitas en los propios espacios de participación del OP, pero sí en otros foros donde el gobierno de Fogaça defiende otro modelo de participación ciudadana, el de la Governança Solidária Local.

Para el gobierno de Fogaça el OP, por un lado, genera conflicto entre comunidades, ya que el acceso a los recursos implica competencia y disputa; y por el otro, crea una crítica permanente a la acción de gobierno que dificulta enormemente la gestión municipal y la pone en riesgo.

La materialización de los valores de participación por parte de Fogaça, así como su concepción del conflicto, se plasman en el programa Governança Solidária Local (GSL) (Feijó y de Franco, 2008), el cual se plantea como una herramienta para la eliminación de las desigualdades a través de nuevas metodologías de trabajo en red y de la corresponsabilidad ciudadana y empresarial.

“La Gobernanza Solidaria Local, tal como fue puesta en práctica en la ciudad de Porto Alegre a partir del año 2005, tiene como idea inicial justamente la reducción de la desigualdad, haciendo, para eso, emerger el protagonismo de

las comunidades en su búsqueda de emancipación, calidad de vida y sustentabilidad de desarrollo.

Hay un nuevo campo en que la democracia se vuelve efectiva, de un nuevo modo. Surge una nueva concepción de esfera pública democrática como medio por el cual la sociedad intenta procesar y resolver sus problemas.

Comprender la gobernanza exige comprensión de un nuevo clima político. Exige una nueva actitud y una nueva cultura, que supone que las comunidades de iniciativa y de ciudadanos-gestores saben y pueden más que la burocracia y los estamentos del aparato del Estado”. (Feijó y de Franco, 2008: 11)

Fogaça, con su propuesta, pretende introducir la idea del ciudadano gestor, idea que esconde una concepción a medio camino entre el modelo liberal y el neoliberal en relación al empoderamiento de la ciudadanía. Esa propuesta está en sintonía con las interpretaciones más conservadoras del texto de Berger y Neuhaus (1977) *To Empower People. From State to Civil Society*, las cuales otorgan un mayor protagonismo a la sociedad civil con el fin de diluir las responsabilidades del Estado. En esta concepción, el ciudadano es alguien que no fiscaliza, sino que junto con otros agentes sociales, incluidas las empresas, es capaz de asumir compromisos individuales. Dicha concepción entrará en contraposición con la del ciudadano sujeto de derechos y controlador del poder público que plantea el OP del PT, que responde a un modelo más radical de empoderamiento.

El posicionamiento, o la concepción, respecto a quién y cómo han de solucionar las problemáticas sociales es diferente para PT y Fogaça. Fogaça plantea ir más allá del binomio estado-ciudadano con la GSL (Fogaça, 2008) e introduce la idea de la empresa socialmente responsable y la filantropía bajo una lógica *win-win*. La empresa gana al financiar proyectos ya que se desgrava impuestos, y la sociedad gana al ser la beneficiaria de dichos proyectos. El PT, aunque desde una visión socialista, escapa de las concepciones más estatistas y otorga un papel a la sociedad civil en la gestión de los recursos públicos: “Entendemos que es esencial el fortalecer el control de la sociedad civil sobre el Estado también en el terreno económico, impulsando la socialización y democratización del Estado y el desarrollo de las esferas públicas en el ámbito de la propia sociedad civil” (texto del primer congreso del PT, citado en César, 2002).

El PT, por lo tanto, entiende que la sociedad civil puede gestionar e impulsar iniciativas con recursos públicos (incluso impulsaron algunas leyes referentes a las desgravaciones por filantropía bajo gobiernos del PT). Lo que no plantea es que la decisión de dónde o qué iniciativas serán impulsadas queden al margen de la estructura participativa del OP, es decir, de un nuevo órgano de soberanía popular

más allá de la esfera representativa. Fogaça, sin embargo, con el impulso de la Governança Solidária Local, traslada esa decisión a un espacio que no está bajo control ni cogestión ciudadana sino que tiene voz y participación empresarial, lo que genera dudas al no quedar claro quién define dónde se impulsarán las iniciativas, ¿será decisión de las empresas?, ¿del gobierno? o ¿la ciudadanía tendrá algo que decir? La propuesta de Fogaça no tiene una respuesta clara a estas preguntas.

Como decíamos anteriormente, para un ejercicio efectivo del *poder sobre* las políticas, la citada voluntad política se ve traducida no sólo en arquitectura participativa sino en un despliegue institucional concreto en el que los trabajadores públicos se ponen al servicio de este proceso. En este sentido, al hablar de voluntad política no nos referimos solamente a ideas y discurso político, sino también a la traducción de estas en una reconfiguración de la trama institucional y de las relaciones con los trabajadores municipales para que dichas ideas y discurso se puedan llevar a la práctica, posibilitando así un papel y protagonismo concreto de la ciudadanía en el diseño, seguimiento y control de las políticas públicas.

La arquitectura institucional, así como el papel jugado por los representantes políticos y los trabajadores de la Administración local, también son un elemento que plantea claras diferencias a lo largo de la evolución de los presupuestos participativos de Porto Alegre, tal y como podemos ver en la siguiente tabla.

Tabla 2. Comparativa de los elementos clave en el despliegue del OP de Porto Alegre por periodos históricos		
	Periodo PT. 1989-2004	Periodo Fogaça. 2005-2008
Arquitectura y proceso	Improvisación inicial y progresiva tecnificación para mejorar el proceso. Introducción de criterios de carencia y necesidad, etc. Vinculación de todas las secretarías al OP mediante el GAPLAN (<i>Gabinete de Planejamento</i>). Papel central de los coordinadores del OP con las <i>secretarias</i> (concejalías) municipales.	Vuelta a la centralidad de los <i>Vereadores</i> y la <i>Câmara Municipal</i> de Porto Alegre como actores únicos para la definición de políticas públicas No aplicación de los criterios de carencia. Poca rendición de cuentas y comunicación con las asambleas del OP. Se substituye el nombre de GAPLAN por el de GPO (<i>Gabinete de Planejamento Orçamentario</i>). Creación de la Governança Solidária Local y reducción del protagonismo del OP.
Papel de representantes políticos, cargos de confianza y sus	Las asambleas temáticas y regionales son consideradas un espacio de cogestión, donde representantes políticos, cargos de confianza y técnicos, tienen presencia continua para rendir cuentas, contrastar	Representantes políticos, cargos de confianza y técnicos tienen escasa presencia o ninguna presencia en los foros, aunque son reclamados. Existen técnicos que sí trabajan de cerca junto a

técnicos en los espacios participativos del OP	propuestas, etc. Los técnicos del gobierno desarrollan también un papel propositivo y dinamizador en las sesiones de trabajo para que sean operativas, junto a consejeros y representantes del OP, este papel es clave en el COP.	representantes y consejeros para la dinamización de los encuentros, aunque su acción no se ve respaldada por los responsables políticos, que nunca aparecen. En el COP el papel de la Administración es nulo para la dinamización, organización de las sesiones y agenda, etc.
La comunicación entre Administración y ciudadanos en el marco del proceso	Debate y discusiones tensas entre participantes del OP y representantes del gobierno en el marco de los espacios de participación. Voluntad de gestionar de forma positiva estas tensiones para conseguir la operatividad de los espacios y avanzar en el proceso de toma de decisiones.	Poca comunicación, o comunicación casi inexistente, entre representantes del gobierno y del OP. En el caso del COP, se toman palabras para recriminar incumplimientos del gobierno sin que los representantes políticos estén presentes, ya que estos no asisten a las reuniones. Estas recriminaciones nunca tienen respuesta ni retorno, tampoco a través de los técnicos que participan en la mesa de coordinación del COP y que sí asisten a las reuniones.
Las acciones destinadas a movilizar, sensibilizar e informar y facilitar la participación de la ciudadanía	Utilización de megafonía anunciando las asambleas del OP en las Vilas (favelas). Presencia de elementos anunciando el proceso del OP en la vía pública. Identificación de las obras del OP con un distintivo específico. Publicación de un cuaderno con las reglas y elaboración de material divulgativo.	Realización de un <i>spot</i> televisivo en el 2008 donde aparecían líderes comunitarios que participan del OP. Identificación de las obras del OP con el distintivo de la GSL en los casos que se ponía identificación (ciclo 2008). Publicación de las reglas y elaboración de material divulgativo
La coordinación y traslado de información con la Cámara de Vereadores	Coordinación del COP con GAPLAN y técnicos municipales para la presentación de la propuesta de matriz presupuestaria elaborada en el marco del OP con la finalidad de ser aprobada por la <i>Câmara de Vereadores</i>.	Descoordinación o intencionalidad de obviar en parte la deliberación del COP al no presentarse en la <i>Câmara de Vereadores</i> la misma matriz presupuestaria aprobada por el COP.
La incorporación de las propuestas en el Plan Anual de Inversiones La ejecución de las propuestas recogida en el Plan Anual de inversiones Fuente: <i>De Olho no orçamento</i>, n. 23, abril 2008.	Las demandas incorporadas en el presupuesto y su posterior ejecución, números absolutos y porcentaje: 2001: 296 de las 367 realizadas (81%) 2002: 278 de las 378 realizadas (74%) 2003: 278 de las 431 realizadas (65%) 2004: 261 de las 370 realizadas (71%)	Las demandas incorporadas en el presupuesto y su posterior ejecución, decrecen respecto a años anteriores, números absolutos y porcentaje: 2005: 115 de las 302 realizadas (38%). 2006: 105 de las 214 realizadas (49%) 2007: 21 de las 219 realizadas (10%). Se justifica por la crisis fiscal heredada por el gobierno anterior, aunque se invierten 15 millones en propaganda y otros sectores no priorizados por el OP.
La formación destinada a los	Formaciones para delegados del OP de los foros regionales y temáticos básicamente mediante un convenio con la ONG CIDADE, en formato descentralizado y personalizado. En este marco se trabajan contenidos sobre	Formación en una sesión en 2008 en el marco de un gran congreso organizado en las instalaciones de la Pontificia Universidade Católica de Rio Grande do Sul (PUC-RS). Como metodología se realiza un taller participativo con el sistema alemán ZOP. Los resultados de la jornada no fueron devueltos a

participantes	el proceso del OP, el presupuesto municipal y la ley presupuestaria, entre otros.	los participantes.
Fuente: Observación participante y entrevistas.	(Raúl Pont en la entrevista realizada comenta que la formación debería haber sido aún más).	
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del trabajo de campo realizado, análisis documental y de los datos aportados por los funcionarios de la Câmara de Vereadores en diciembre de 2008.		

En conclusión, de momento parcial, según el análisis realizado a partir de los artículos y de la información presentada, **sí es posible transformar la relaciones de el poder sobre a través de los mecanismos de participación ciudadana.**

Remitiéndonos ahora al estudio de caso del OP de Porto Alegre podemos identificar algunos **condicionantes**. Uno de ellos es **el despliegue institucional de la experiencia participativa**, que tuvo una clara evolución en Porto Alegre. En los primeros años, en el periodo PT, el OP se colocaba en el centro de la gestión local y de la toma de decisiones y jugaba una función clave en la gestión de los recursos y en la actividad cotidiana de responsables políticos y técnicos. En los años posteriores, durante el gobierno Fogaça, se mantuvieron los espacios de participación del OP, pero se los vació de poder. La estrategia para ese vaciado de poder se coordinó de manera que los responsables políticos y técnicos dejaron de articularse de forma cotidiana con el proceso, el papel de los representantes políticos (vereadores) se reactivó en la *Câmara Municipal* y se puso en marcha la GSL como alternativa al OP.

El análisis del *poder sobre* desde una mirada sistémica, en la que las esferas participativa y representativa son vistas como una unidad (Pindado y Rebollo, 2015), nos permite identificar dónde se da verdaderamente la toma de decisiones, es decir, si los mecanismos participativos responden a estrategias de transformación o de legitimización (Rebollo, 2003). Según este análisis en la etapa del PT el OP ganó poder y la *Câmara Municipal* (esfera representativa) lo perdió, mientras que en el periodo Fogaça se dio el proceso inverso.

El análisis presentado en los artículos aporta informaciones relevantes para estas conclusiones. Para que la transferencia del poder de la esfera representativa a la esfera participativa sea real, es necesario anular ciertos mecanismos de los representantes políticos para el ejercicio del poder (en este caso, requerimientos y enmiendas al presupuesto). Por otro lado, es necesario hacer funcionar el entramado

participativo y transmitir a todos los actores políticos (sean o no de partidos) que el espacio legítimo de toma de decisiones es la esfera participativa (las asambleas del OP). Todo ello implica tensiones y conflictos en la pugna por preservar o conseguir posiciones de poder (Dias, 2000).

El *poder sobre* en los Planes de Desarrollo Comunitario de Barcelona, condicionantes y transformaciones

Analicemos ahora la experiencia de los Planes Comunitarios como herramienta para la transformación de las relaciones del *poder sobre*.

Aun existiendo algunas excepciones, como las citadas en uno de los artículo que recoge esta tesis (Morales, 2016a), los Planes de Desarrollo Comunitario (PDC) como política pública se lanzan como una propuesta institucional con el objetivo de generar redes de *partenariado* para dar respuesta a los problemas de los barrios (Generalitat de Catalunya, 2008). Inicialmente, la propuesta es concebida como una estrategia de corresponsabilidad de la sociedad civil organizada, respondiendo más a una lógica de subsidiariedad y transferencia de recursos que a una estrategia de trabajo conjunto entre ciudadanía y servicios públicos. Esto irá evolucionando con los años.

La terminología inicial de la propuesta institucional del gobierno autonómico de la Generalitat de Catalunya era la de los Planes de Dinamización Comunitaria (Comas y Morales, 2004), nombre que de entrada no denotaba una voluntad de ir más allá de la promoción de actividades. Su propuesta metodológica en cuanto a despliegue territorial estaba poco desarrollada, y planteaba como únicos pasos la constitución de una mesa de entidades y la firma de un convenio de colaboración entre entidades y Administración financiadora. Fue el propio despliegue de la experiencia, el cual no generó pocas tensiones y conflictos por la disputa de los recursos en algunos territorios, el que fue introduciendo algunos criterios metodológicos más pautados, como, por ejemplo, el diagnóstico comunitario, la figura del dinamizador comunitario y la incorporación de la orientación metodológica externa.

La política institucional de los PDC no buscaba la reconfiguración de las relaciones del *poder sobre*, sino la activación del *poder para*. Por otra parte, y a su vez, la financiación y propuesta de la iniciativa desde diferentes niveles de la Administración añadía complejidad a las relaciones de poder en el territorio. Por una parte, se daba apoyo desde el nivel autonómico, aunque de una manera totalmente desvinculada de los propios servicios y competencias de la Administración autonómica; y por otra, se contribuía con financiación local, sin incorporar la voluntad de trabajo conjunto con los servicios de competencia municipal (Castilleja *et al.*, 2005). El modelo de gestión, a través de una entidad que centralizaba la

recepción de recursos económicos para después distribuirlos, también dio mucha autonomía en relación a la metodología a aplicar en cada territorio. Esta autonomía en la forma de dinamizar el proceso hizo que la implicación de los servicios públicos del territorio (los cuales son una primera puerta para abrir reflexiones que pueden incidir sobre las políticas locales) fuese muy diversa. Una mayor o menor implicación de estos servicios se vio influenciada, entre otros factores, por la estrategia seguida para la realización del diagnóstico comunitario, para la definición y priorización de necesidades, y para el diseño de acciones a ejecutar.

Aun y así, cabe destacar que también se dieron procesos que incidieron sobre las políticas (*poder sobre*) desde sus inicios, como las experiencias de Trinitat Nova en 1997 para la definición del proceso de remodelación urbana del barrio (Blanco y Rebollo, 2002); y en Torre Baró en el año 2000, que articularía la definición de manera participada del PERI (Plan Especial de Reforma Interior) (Carmona *et al*, 2005). En estos casos, la orientación de estas experiencias hacia la incidencia en las políticas urbanas no tuvo que ver con la voluntad institucional de incorporar la participación ciudadana en la configuración de las mismas, sino más bien con un liderazgo vecinal que incorporaba ese objetivo. Estas experiencias, bajo el amparo de un sujeto político reconocido por la Administración (como era la asociación de vecinos) iniciaban un proceso desde la autonomía pero con recursos económicos públicos. Según me han relatado algunos técnicos comunitarios de la época, “la Administración dejaba hacer, más por desconocimiento que por convicción”. El importante margen de acción existente *posibilitaba* generar propuestas y alianzas con actores externos al territorio, que desbordaba los marcos de negociación a los que hasta aquel momento estaban acostumbradas las Administraciones. Una característica inicial de estos procesos Una característica inicial de estos procesos fue que incorporaron la voluntad de cooperar con los servicios públicos desde el reconocimiento y la autonomía, sin exigirles lo que tenían que hacer, sino abriendo marcos de debate para identificar problemáticas y abordarlas conjuntamente (Rebollo, 2005: 9-13). Así, en poco tiempo, los servicios básicos universales de estos territorios (educación, sanidad y servicios sociales) se convirtieron en aliados de los procesos comunitarios.

Hablando del conjunto de experiencias, la consolidación de estas formas de hacer y las alianzas tejidas con los servicios públicos a lo largo de los años, es lo que ha permitido a los PDC tener cierta incidencia en las nuevas políticas que se han aplicado en los territorios. Este fue el caso de las actuaciones de la línea social de la Ley de Barrios¹⁴, que fueron readaptadas a partir de estos espacios de trabajo, ya que

inicialmente no se diseñaron teniendo en cuenta las estructuras comunitarias preexistentes al despliegue de la Ley.

Como se explica en las páginas anteriores, el OP de Porto Alegre fue impulsado como **vía única para canalizar las demandas de la ciudadanía**, es decir, dejaron de existir espacios de interlocución en paralelo con la Administración. En cambio, en el caso de los Planes Comunitarios no ha sido así. Los PDC, al no ser concebidos como espacios de participación para incidir sobre las políticas locales, coexistían (y coexisten) con otros espacios de negociación entre entidades vecinales y Administración, así como con procesos y espacios participativos impulsados por dicha Administración local.

Inicialmente, desde el punto de vista institucional, los Planes Comunitarios eran más un instrumento de dinamización y generación de actividades o pequeños proyectos sociales que una herramienta para la mejora de la eficiencia de los servicios públicos o el diseño de políticas. Progresivamente, a partir de los buenos resultados en varios territorios, esta concepción fue cambiando, y empezaron a ser vistos como un instrumento efectivo para la cohesión territorial y la lucha contra la exclusión; y, de manera formal, a partir del 2005, fueron reconocidos políticamente y potenciados como estrategia con este fin, voluntad que quedó recogida en el documento institucional “Marco Municipal para la Acción Comunitaria” (Ajuntament de Barcelona, 2005).

Por otra parte, cabe recordar que la puesta en marcha de **un PDC implica un acuerdo institucional** entre las Administraciones (ayuntamientos y Generalitat) y una entidad (asociación) o grupo de entidades del territorio que reconocen a una de ellas como la entidad gestora. Dicho acuerdo **se fundamenta en la corresponsabilidad** y en la voluntad de cooperación, la cual **deja fuera elementos de conflicto** o fuerte disenso que puedan existir entre actores del territorio y la Administración o Administraciones.

En este sentido, analizando el conjunto de experiencias desarrolladas en Barcelona, se apunta la conclusión de que **ninguna Administración firma un acuerdo que le alimente el conflicto** o pueda fortalecer movilización en su contra. Esta podría ser la explicación al hecho de que ningún Plan Comunitario, a excepción de los citados inicialmente (Trinitat Nova y Torre Baró), aborde problemas que generen confrontación directa con la Administración. Podemos poner varios ejemplos a esta omisión del conflicto en los PDC: el PDC del barrio de la Sagrada Familia (distrito

del Eixample), donde el debate en torno al paso del tren de alta velocidad por debajo del barrio quedaba fuera de los ámbitos de trabajo; o bien el PDC del barrio de la Salut, en el Distrito de Gracia, donde el problema del uso del espacio público y el acceso al parque Güell por parte de los vecinos también quedaba al margen de las líneas de trabajo (en los dos casos, siendo ambas situaciones temáticas de importante relevancia para los vecinos).

En relación al despliegue institucional, aunque formalmente a partir del año 2005, existe la voluntad política de implicación de los servicios públicos en las estrategias comunitarias (Ajuntament de Barcelona, 2005), pero en la práctica, tal y como se explica en uno de los artículos (Morales, 2016a), no se lleva a cabo una reorganización del tramado institucional para que esto se materialice; esta reorganización institucional se apunta como clave en experiencias de desarrollo comunitario analizadas en los Estados Unidos (Gutiérrez, GlenMaye, DeLois, 1995).

Actualmente, en Barcelona, podemos afirmar que la implicación de estos servicios públicos en los procesos comunitarios continúa respondiendo a la voluntariedad e iniciativa de los profesionales de los mismos, los cuales participan por convicción personal sin un encargo institucional al respecto. Podemos decir que, allí donde se ha consolidado el trabajo conjunto entre vecinos y servicios públicos, ha sido gracias a la convicción por parte de los actores de que así se aportaban respuestas más efectivas a los problemas del territorio, y no gracias a una actitud proactiva por parte de la Administración, a la cual se le tiene que reconocer que, a pesar de no haber generado un marco favorable, sí que ha permitido la participación de estas acciones comunitarias a sus profesionales.

Avanzando en la conclusión, podemos decir que **la incidencia de los Planes Comunitarios sobre las políticas públicas (*poder sobre*)** se ha materializado en **dos tipos de situaciones** bastante excepcionales en el caso de Barcelona:

- a) cuando se han dado **niveles de empoderamiento ciudadano que han desbordado desde la propuesta los marcos de negociación institucional**, partiendo de un reconocimiento previo de la institución respecto a los actores vecinales que han promovido el proceso.
- b) cuando el propio desarrollo de los mismos procesos comunitarios, a través de su forma de hacer y metodología, han generado confianza y **alianza entre los procesos y los profesionales de los servicios públicos**, que se han traducido en **propuestas efectivas** que han llegado al conocimiento de las respectivas instancias políticas.

Como conclusión parcial, y en resumen, podemos decir que los márgenes de incidencia sobre las políticas públicas (*poder sobre*) a partir de los Planes Comunitarios han existido de forma tímida en términos generales, aunque de forma contundente en casos excepcionales como el de Trinitat Nova. Estos éxitos de la incidencia ciudadana a través de las experiencias comunitarias de los PDC no han sido otorgados desde la institución, sino que se han conquistado desde el éxito de las prácticas sociales y desde las alianzas generadas entre ciudadanía, actores externos al territorio y servicios públicos para la construcción de propuestas efectivas. En ningún momento se ha generado una reorganización municipal para encajar el modelo de intervención comunitaria en el sistema de servicios sociales, educación o de equipamientos de proximidad, los cuales generan constantes oportunidades de relación (y potencial participación) con la ciudadanía. En este proceso, los equipos técnicos dinamizadores de las experiencias comunitarias, su visión, capacidades y habilidades a la hora de aplicar las metodologías comunitarias, ha jugado un papel fundamental y, en muchos casos, tanto vecinos como profesionales de los servicios públicos, han ido a remolque de ellos (Rebollo, 2005).

El *poder para* en el OP de Porto Alegre y en los PDC de Barcelona, condicionantes y transformaciones.

En relación al *poder para*, ha sido definido como la capacidad de hacer, de desarrollar acciones en el marco de la ejecución de las políticas, desde la autonomía ciudadana o desde la cooperación con los servicios públicos. En este caso vemos que existe una correlación inversa en cuanto a su presencia en las dos experiencias analizadas, el OP de Porto Alegre y los PDC de Barcelona.

Mientras que en los presupuestos participativos el *poder para* quedaba al margen del proceso de deliberación colectiva, ya que el objetivo era que la Administración actuara bajo el mandato de la ciudadanía, en el caso de los Planes de Desarrollo Comunitario este *poder para* es el que daba sentido al proceso, es decir, los PDC eran promovidos para que las asociaciones y la ciudadanía acabaran desarrollando acciones.

Si nos remitimos a los **presupuestos participativos de Porto Alegre**, debemos decir de entrada que el *poder para* en el marco de los mecanismos participativos del OP no es una dimensión que la experiencia participativa contemple.

Por otra parte, es importante reconocer que, a partir del trabajo etnográfico realizado en Porto Alegre, sí identifiqué microdinámicas en las comunidades que pueden ser consideradas de *poder para* y que estaban directamente relacionadas con el OP.

Estas dinámicas se daban en torno a la ejecución de las propuestas del Foro temático de Cultura y del Foro temático de Educação, Esporte e Lazer. Para la ejecución de las propuestas priorizadas en estos foros, entraban en juego operadores a nivel de barrio, entidades o asociaciones, las cuales podrían aspirar a ejecutar actividades, talleres, etc., que se había acordado realizar en el proceso del OP. En este sentido, aunque el OP no tenía una estrategia o un mecanismo participativo dirigido a generar operadores de este tipo, sí es cierto que el marco establecido propiciaba su aparición, vinculado a asocianes comunitarias de diverso tipo.

Tampoco es cierto, tal y como explica el segundo artículo (Morales, 2016b), que las comunidades de Porto Alegre sólo participen en el OP en lógicas *de ejercer el poder para definir las políticas*, ya que *en determinados temas tienen todo el interés en ejecutarlas*. Tal y como explica Bairle (2006, 2009), la incorporación de leyes filantrópicas y modelos de gestión comunitaria, acabó generando, por parte de las

asociaciones comunitarias, proyectos que las hacían dependientes de las Administraciones, como las *crêches comunitárias* (guarderías). **El interés en definir la política también vendría determinado entonces por el interés en ejecutarla** desde las estructuras comunitarias. En el citado segundo artículo se nos presenta como se dio este proceso de transformación en las asociaciones de barrio, de reivindicativas a tercer sector, y como esto influyó en el interés de los consejeros del OP en perpetuarse en sus cargos.

Como decíamos, el OP no fue diseñado como un mecanismo participativo del *poder para*, pero la estrategia definida por Fogaça para restar poder al OP fue defender que la creación de una estructura o mecanismo participativo en esa dirección era necesario, la Governança Solidária Local (GSL). La puesta en marcha de la GSL por parte del gobierno de Fogaça tiene como objetivo generar un *poder para* bajo el paraguas institucional, el cual promueva la cooperación entre población y sector privado, y reste poder a los mecanismos de control del OP. Este proceso de sustitución no tuvo en su momento los resultados esperados y Fogaça, ante la imposibilidad de salir bien parado del conflicto generado, optó por construir el *frame* de la complementariedad de los dos mecanismos participativos (OP y GSL) (Morales 2016b).

En este punto se abre un debate actual interesante, ¿qué nivel de compatibilidad existe entre los procesos de coproducción (Subirats, 2015), los cuales nos remiten al *poder para*, y los procesos de participación ciudadana fundamentados en la fiscalización de la institución, que nos remiten al *poder sobre*? En el caso de Porto Alegre la incompatibilidad estaba clara por parte del gobierno, y la creación de la GSL respondía a una evidente intencionalidad de neutralizar el OP. En este sentido, por lo tanto, la GSL es fruto de un cálculo de las relaciones de poder existentes (Navarro, 1989) y no de una voluntad de profundización en la democracia participativa. Esto quedará demostrado en la práctica, a partir de la información aportada por el cuarto artículo de esta tesis (Morales, 2016b). A partir de la lectura de este artículo podemos ver cómo de forma progresiva se anula la efectividad de los mecanismos propositivos y de control del OP, y se generan atajos participativos a través de la GSL.

Remitiéndonos ahora a **la experiencia de los Planes de Desarrollo Comunitario en Barcelona** vemos como ese *poder para* se ha traducido en centenares de proyectos y acciones, *sólo en el 2009 se desarrollaron 107 acciones* dirigidas a diferentes temáticas, colectivos y necesidades (ver Tabla 3), las cuales habían sido

priorizadas con mayor o menor rigor en el marco de la deliberación propiciada por cada Plan Comunitario. La característica de este tipo de experiencias es que quién debate y prioriza es quién después asume responsabilidades en la ejecución de las acciones. Este es un proceso totalmente diferente a los Presupuestos Participativos, donde quién debate y propone exige a la Administración la ejecución, además de hacer el seguimiento y control sobre la misma.

El *poder para* en los PDC se articula, en términos generales, a partir del trabajo conjunto entre servicios públicos y asociaciones del territorio, tal y como vemos en la tabla 3.

Tabla 3. Despliegue de los PDC en la ciudad de Barcelona (año 2009)			
PDC	Proyectos desarrollados	Entidades participantes	Servicios participantes
Barceloneta	5	14	11
Casc Antic	6	7	33
Sagrada Família	10	17	
Poble Sec	10	31	20
Sarrià – St. Gervasi	4	8	28
La Salut	8	8	14
Carmel Amunt	8	8	20
Ciutat Meridiana	9	5	6
Roquetes	8	20	25
Trinitat Nova	10	5	6
Verdum	8	18	17
Baró de Viver	4	9	5
Besòs-Maresme	9	8	12
Poble Nou	8	7	5
9 districtes	107	140	202

Fuente: Elaboración propia a partir del informe sobre los PDC 2009. IGOP-Ajuntament de Barcelona.

A partir de la priorización y debate, los PDC orientan sus acciones a temáticas o ámbitos concretos dependiendo básicamente de dos variables. Por una parte, la identificación de problemáticas en el diagnóstico territorial realizado, que tal y como decíamos anteriormente tiene mayor o menor rigor (según la metodología utilizada, el tiempo, el equipo que lo ha llevado a cabo, etc.). Y por otra parte, según las capacidades o activos de que dispone el territorio, la comunidad, para hacer frente a las problemáticas existentes. De esto se deriva, por ejemplo, que, aunque en el año 2010 existía una importante problemática de pobreza, desempleo y acceso a la vivienda derivada de la crisis, estos no eran ámbitos de actuación de los PDC, y de hecho se tardó algunos años en orientar sus acciones a estos objetivos, a pesar de que los efectos de la crisis se evidenciaban ya en el año 2008 (Rebollo y Morales, 2010).

En el caso de Barcelona, un elemento movilizador y detonante que reorientó las iniciativas hacia problemáticas más estructurales derivadas de la crisis (a las que la Administración no estaba dando respuesta, tales como la pérdida de la vivienda) fue el nuevo contexto generado a partir del 15 de mayo de 2011 (Morales y Rebollo, 2014).

En aquel periodo se empezó a generar el *frame* de que, a partir de definir objetivos concretos y pequeñas batallas cotidianas, la transformación social era posible, el “***Si se puede***” de la PAH. Este *frame* empieza a impregnar a capas amplias de la sociedad más allá de los colectivos activistas, y la indignación empieza a convertirse en denuncia pública y acción a partir de la cooperación entre mucha gente.

En Barcelona, como en muchas otras ciudades españolas, con la emergencia del movimiento 15M, después de semanas de que las plazas estuvieran tomadas por los “indignados”, comenzaron a aparecer un gran número de iniciativas autogestionadas por los ciudadanos. Estas tenían el objetivo de encarar los problemas sociales y la situación de injusticia social que estaban sufriendo las clases más populares. En los barrios, los movimientos antideshaucios, los grupos de apoyo mutuo para la recogida de alimentos, la ocupación de solares para la puesta en marcha de huertos comunitarios, las ocupaciones de viviendas, etc., se fueron multiplicando. Estos movimientos, a diferencia de movimientos anteriores que fundamentaban su fuerza en la configuración de grupos de afinidad de perfil activista, ponían el centro de atención en la comunidad, e interpelaban y buscaban aproximarse a toda la población, movilizándose y asumiendo riesgos junto a ella para abordar las problemáticas que la afectaban. En este proceso se da un giro en la forma de actuar de los movimientos, se asume, de forma clara y sin complejos, la necesidad de cooperar con gente no politizada, o que incluso tiene discrepancias ideológicas claras, para hacer frente a metas concretas y luchar contra enemigos comunes (bancos y banqueros, políticos corruptos que promueven procesos de privatización, etc). Se da un resurgir de lo comunitario, y estos nuevos movimientos encuentran procesos organizativos en marcha, como los PDC, muchos de los cuales desconocían. Sorprendentemente para ellos, tal y como me relataron algunos activistas en el momento de realizar el tercer artículo: “estos procesos colaboran con la Administración” o se financian a través de ella, pero tenían claro que no eran la Administración. Existían dudas de si los PDC eran un poder sometido a la voluntad de los poderes públicos, o bien si eran iniciativas con cierta autonomía de la ciudadanía y con poder transformador.

En cuestión de meses, se dio un proceso de autorreflexión en muchos de los PDC que convivían en territorios donde estos nuevos movimientos eran más activos. La convivencia con esos procesos autónomos abrió la puerta a la problematización respecto a los impactos de las acciones de los Planes Comunitarios, así como al reconocimiento de posibles vías de conflicto en la búsqueda de soluciones. En consecuencia, las prioridades de los Planes Comunitarios se fueron reorientando hacia estos problemas, adquiriendo mayor significación temáticas como la acción solidaria o la salud mental debido a los efectos devastadores de la crisis en los barrios más vulnerables, según constatan los datos del estudio realizado por el IGOP en el año 2014 (Morales, Cruz y Quintana, 2014).

A partir del citado proceso de apertura de los PDC, se comienzan a aplicar metodologías participativas abiertas a la población en general, tales como las asambleas abiertas, o en algunos casos llamadas “grupos comunitarios”. Estos espacios, a partir del intercambio, posibilitarán dinámicas de concientización (Freire,

Tabla 4. Ámbitos temáticos trabajados por los PDC de Barcelona en el año 2010. Priorización de mayor a menor importancia (mayor importancia 1, menor 3, sin puntuación=ámbito no trabajado)

PDC	Asociacionismo □	Convivencia □	Cultura/tiempo libre □	Educación/formación □	Urbanismo/vivienda □	Inmigración/intercult	Inserción sociolaboral		Promoción Económica			
Barceloneta		1								2	3	
Casc Antic			1				1			1	1	
Sagrada Família	2	1	1	2	1	1	3	3	1	1	1	
Poble Sec												
Mans i Temps	3	3	3				2			1	1	
La Salut			3							2		1
Carmel Amunt	1	3	1	2	1	1		2		1	1	
Ciutat Meridiana	1	1	1			1						
Roquetes	1	1	1	1		3	2			2		
Trinitat Nova	1	1	1	1	1	1		1		1	1	
Verdum	2	2	3	1	3	1	2	3	2	2	2	
Baró de Viver	1	1	2	2			1	1				
Besòs-Maresme	1	1	2	2		1		1		2	1	
Apropem-nos		1		2		3						
Número total de PDC que trabajan el ámbito	9	11	11	8	4	8	6	6	2	10	8	1

Fuente: Elaboración propia a partir del informe sobre los PDC 2009. IGOP-Ajuntament de Barcelona.

1970) y reconocimiento mutuo entre los dos tipos de iniciativas, autónomas y PDC. Se generan dinámicas de apoyo, reconocimiento y trasvase de personas, que fortalecen las dinámicas comunitarias en términos generales.

Actualmente, a partir de los citados estudios y del contacto directo a través del IGOP con casi la totalidad de experiencias comunitarias de la ciudad que tienen apoyo institucional, podemos constatar que el mapa de los barrios donde se dan estas dinámicas de colaboración entre proyectos comunitarios con apoyo institucional y autónomos se ha ido ampliando. En barrios como Poble Sec, Roquetes o Porta , entre otros, conviven las dos realidades, sin que supongan una renuncia a dinámicas colaborativas en pro de la comunidad, ni una renuncia al conflicto para reivindicar los derechos frente a la Administración.

En conclusión, el *poder para* se da en los procesos que se vertebran y organizan de entrada en base a la acción, como es el caso de los Planes Comunitarios, situación que no se da en mecanismos participativos dirigidos exclusivamente a diseñar o controlar la política pública (como los presupuestos participativos).

En las experiencias comunitarias de los PDC analizadas en Barcelona, objeto de estudio de esta tesis, el *poder para* era la propia finalidad de las experiencias, aunque podemos decir que se ha consolidado allí donde han coincidido un mayor número de los siguientes factores:

- aplicación de las metodologías de trabajo orientadas a la cooperación y a la construcción conjunta, en la que los equipos comunitarios han jugado un papel clave;
- existencia de dinámicas cooperativas previas en el territorio (algunas de ellas formalizadas en estructuras como plataformas de entidades);
- incorporación de espacios de reflexión abiertos al barrio, los cuales han contribuido a los procesos de concienciación;
- influencia ejercida por los movimientos autónomos post 15M para ajustarse a las necesidades reales de la población y dar respuestas efectivas.

Estos resultados serán coincidentes con los trabajos realizados por Lorrain Gutiérrez, donde apunta que los elementos fortalecedores para generar capacidad de hacer (*poder para*) y empoderamiento son: la generación de dinámicas colaborativas, la promoción de los liderazgos y la formación de los profesionales del trabajo comunitario (Gutiérrez, GlenMaye, DeLois, 1995: 249).

Según el análisis realizado a partir de la elaboración de los artículos, estas conclusiones apuntan a que la existencia de procesos autónomos al margen de las instituciones (con capacidad de presionar, conflictuar y denunciar desde el hacer), generan reflexiones en los procesos con apoyo institucional que derivan en un mejor

ajuste de las iniciativas y de los proyectos a las necesidades reales de la población.
Es decir, el *poder para* mejora los objetivos de acción.

El empoderamiento en los Presupuestos Participativos de Porto Alegre, condicionantes y transformaciones

Hacer un estudio coherente del proceso de empoderamiento de Porto Alegre necesita de un análisis amplio de la experiencia, profundizando en los cambios en las relaciones de poder entre el conjunto de actores de la esfera participativa y de la esfera representativa que, tal y como se ha explicado con anterioridad, configuran un sistema indisociable, de suma cero, desde el punto de vista del ejercicio del poder.

En este sistema, los representantes políticos son quienes sustentan el *poder sobre* en la definición de las políticas, los cargos electos de la Câmara legislativa, mientras que el poder de ejecución queda en las manos de la figura del alcalde y de los miembros del equipo de gobierno.

Visto de esta manera, la puesta en marcha del OP en Porto Alegre genera el empoderamiento del alcalde y de su equipo de gobierno, el cual encuentra la legitimidad y el respaldo de las clases populares en el desarrollo de las acciones que han sido propuestas por las asambleas del OP. Para ello, se neutraliza el poder de la Câmara legislativa anulándose los mecanismos con los que los representantes de los partidos políticos podían incidir sobre el presupuesto (Días, 2000).

¿Significa esto que los representantes de la Câmara fueron desempoderados? Desde la aproximación de la psicología comunitaria (Zimmerman, 2000), podríamos decir que inicialmente no, ya que mantuvieron su capacidad de hacer emerger el conflicto para luchar por sus posiciones. También es cierto que, con el tiempo, tras batallar por reforzar su figura y ver que no obtienen resultados, acabaran resignándose (lo que supondría un proceso de debilitamiento del **locus de control interno** y de fortalecimiento del **locus de control externo**), es decir emerge cierta desesperanza aprendida (Seligman, 1975).

La figura del alcalde y del equipo de gobierno se ve fortalecida, empoderada, al pasar a ser una pieza clave y de referencia para las clases populares participantes en el OP, que actúa como su aliada, reforzándolos al defender su posición de poder en el nuevo marco participativo.

Los técnicos municipales participantes del proceso, mayoritariamente de libre designación por el gobierno, se ven reforzados como figuras de intermediación entre el poder ejecutivo y la población, sin estar exentos de la gestión de expectativas y del conflicto, que es inherente al nuevo marco participativo.

En relación a la ciudadanía, para hacer un análisis en profundidad del proceso de empoderamiento, no se puede considerar una categoría única.

Tal y como nos explica Fedozzi (2007) en varias de sus investigaciones, el perfil de los participantes responde a un determinado corte social, diferente según sus niveles de implicación y su perfil.

Si bien es cierto que las clases populares son las que más participan en el OP; también lo es que entre quienes asumen cargos de intermediación en el proceso, delegados y consejeros, se da una sobrerrepresentación de personas más cualificadas, con mayor disponibilidad, además de una mayor presencia de hombres (Fedozzi, 2007). A su vez, se constata que existen niveles amplios de participación de baja intensidad, como podría ser el caso de los muchos participantes que asisten a las asambleas y que nunca toman la palabra, conducta que perpetúan durante años (Fedozzi, 2008). Todo esto es interesante analizarlo desde el punto de vista de las metodologías de trabajo que se siguen en la dinamización de las asambleas y las reuniones, que someten a los participantes a una importante exposición pública y dificultan la participación del gran conjunto de personas que se sienten con menos capacidades.

Según el análisis realizado del OP, la experiencia posibilita el empoderamiento y el acceso a la influencia en las políticas, aunque se da más en unos sectores de la población que en otros. Dentro del conjunto de participantes, quienes tienen mayor formación o una trayectoria asociativa previa son quienes tienen más capacidades para comprender el proceso. Esto estaría en concordancia con las teorías de la gobernanza, las cuales apuntan a una autoselección de los participantes derivada de la desigualdad de capacidades y de capital social (Putnam, 1995). El proceso de empoderamiento, sobre todo para estos perfiles con mayor nivel formativo, capacidad de oratoria, disponibilidad de tiempo y de capital social, entendido este como la capacidad de movilizar las relaciones (Bourdieu, 1985), deriva en el acceso a cargos con mayores cuotas de poder, tales como delegados, consejeros o miembros de las comisiones tripartitas citadas en el último de los artículos (Morales, 2016b). Curiosamente, en este perfil de participantes se da una sobrerrepresentación de los

hombres de mediana edad respecto al conjunto de participantes, es decir, a pesar del importante número de mujeres que participan hay muy pocas que ejerzan cargos como consejera o miembro de las comisiones tripartitas (Fedozzi, 2007).

Según las entrevistas realizadas, así como diferentes autores que lo corroboran, la experiencia del OP, inicialmente, empoderó a colectivos y a personas sin ninguna experiencia asociativa o política (Fedozzi, 1999, 2000; Solidaridade, 2003; Gret y Sintomer, 2003) entre ellos también a mujeres que querían implicarse en la mejora de sus comunidades. Este elemento generó importantes tensiones con las asociaciones comunitarias tradicionales (nuestro equivalente a las asociaciones de vecinos) al ver reducida su cuota de poder en la interlocución con la Administración (Ganuza, Nez, Morales, 2014).

En aquellos primeros momentos, según relatan los participantes, no existía disputa por ocupar papeles de intermediación como delegados o consejeros, sino que esas designaciones se realizaban por consenso, pensando exclusivamente en las capacidades y disponibilidad de las personas. Esta manera de gestionar las relaciones supuso un empoderamiento organizativo y comunitario (Zimmerman, 2000), donde los propios territorios tenían más capacidad de renovar y generar liderazgos más compartidos (Musitu y Buelga, 2004).

El proceso de empoderamiento en estas figuras de intermediación, tal y como se explica en el segundo de los artículos sobre el OP (Morales, 2016b), hizo que los consejeros fueran incrementando y concentrando poder. Con el tiempo, fueron ellos los que dificultaron el acceso de nuevas personas al COP, es decir, al cargo de consejero, mediante modificaciones en el Reglamento interno del OP, el llamado autoreglamento. Es este sentido, el autoreglamento, que hasta entonces se consideraba una fortaleza del OP, se convirtió en una debilidad, ya que pasó a ser controlado por una élite participativa fuera del control de la soberanía popular (Morales, 2016b).

Con el paso de los años, la concentración de poder de estos participantes jugó un papel clave para el sistema representativo. El sistema de partidos, así como el sistema de elección en listas abiertas para el consistorio municipal, necesitaba figuras próximas a las comunidades populares para ganar las elecciones. Partidos y candidatos a *vereador* plantearon estrategias claras de cooptación para incorporar a estas figuras en las campañas electorales, incluso haciendo ofertas económicas muy

por encima de sus posibilidades de remuneración en el mercado de trabajo (Morales, 2016).

A partir del año 2004, parece que este proceso se refuerza de forma importante con la entrada del nuevo gobierno. En este momento se reordenan las relaciones de poder. El nuevo ejecutivo, el cual está integrado por una coalición amplia de partidos de centro y derecha (Ganuza *et al*, 2014), necesita reforzarse en los espacios del OP, así como neutralizar las críticas de los sectores más populares. Su estrategia es reforzar figuras concretas, delegados y consejeros, e integrarlos entre sus simpatizantes mediante la antiguamente conocida *troca de favores* (Bairlie, 2009; Langerier, 2008; Morales, 2016b).

En todo este proceso, a su vez, se ven reforzadas las figuras de los *vereadores*, que al conseguir sus alianzas con estos líderes del OP, pueden allanar el terreno cuando el ejecutivo pase por momentos difíciles. Es decir, los *vereadores* también adquieren más poder como figuras de intermediación entre las comunidades y el poder ejecutivo.

En base a lo analizado podemos deducir que el poder tiene que ver de forma clara con la capacidad de gestión y movilización de las relaciones (Bordieu, 1985) y que, aun existiendo un mismo tablero de juego participativo, dicha gestión de las relaciones por parte del gobierno es determinante para empoderar, o neutralizar, a unos u otros actores en el OP.

También podemos decir que, debido a esa misma configuración del tablero de juego, se generaron efectos perversos como la desmovilización y el debilitamiento de los movimientos comunitarios que interpelaban a las clases populares desde la autonomía. Estos sectores, como el *movimiento de las Vilas en Brasil* tal y como se relata en los artículos, pierden capacidad de convocatoria con la llegada del OP. Así, algunos de los integrantes de este movimiento, se plantean preguntas como: ¿para qué organizarnos autónomamente si nos podemos reunir con el gobierno para que nos aporte soluciones? Con los años, esto tendrá unos efectos nefastos en la capacidad de generación de conflicto de la ciudadanía, ya que toda la trayectoria de movilización y acción acumulada fue desaprendida y olvidada. Como consecuencia, recordando el ciclo del OP que acompañé a lo largo del año 2008, los participantes del OP ante el retraso en el pago a los talleristas que habían realizado actividades culturales, fueron incapaces de generar medidas de presión más allá de quejarse en el plenario del COP (ante lo que no obtuvieron respuesta).

¿Que el gobierno refuerce las figuras de intermediación quiere decir que está dispuesto a perder poder?

Todo lo contrario, aquí el gobierno a partir del año 2004 actúa también bajo el principio de elección racional (Navarro, 1999) que le permite controlar el sistema de relaciones de poder. Sobre estas figuras, consejeros y delegados, tal y como relata Bairlie (2006, 2009), puede ejercer un mayor poder de dominación ya que muchos trabajan o son responsables de servicios comunitarios, tales como *creches comunitárias* (guarderías) que se financian con recursos otorgados por el gobierno.

Según todo lo explicado hasta ahora ¿es posible hacer que las clases más humildes y con menos formación se empoderen en procesos de participación ciudadana como el OP?

Este tipo de empoderamiento se dio en los primeros años de la experiencia. Remontándonos a esos años y centrándonos en la *observación participante* (reflejada parcialmente en el segundo artículo) podemos apuntar que el elemento clave del empoderamiento de estos colectivos fue la construcción del proceso desde la proximidad, insertándolo en las dinámicas de las comunidades.

El OP desarrollaba en su ciclo grandes asambleas combinadas con una dinámica de encuentros regulares en las microrregiones (unidades más pequeñas que las asambleas territoriales). En estos espacios encontramos elementos que hacían del OP un lugar de referencia para las comunidades. La rutinización de los encuentros (siempre eran el mismo día, a la misma hora y en el mismo lugar) posibilitaba coincidir con gente conocida sin haberse citado previamente). Estos encuentros acabaron asumiendo también una función de red de apoyo mutuo y solidaridad, lugares en los que se podía recibir o dar ayuda, más allá del papel jugado por la institución (tal y como se explica en el segundo de los artículos). En este sentido, se confirma la tesis de Abers (2001), para quien el diseño institucional de los presupuestos participativos, con sus incentivos selectivos a favor de la participación popular, es un factor clave en la movilización de los sectores socialmente más desaventajados. Sin embargo, desde nuestro análisis, más allá del diseño institucional, apuntamos que el empoderamiento se produce no sólo por las virtudes del mecanismo participativo en sí, sino también porque se genera un ecosistema, un ambiente, que de entrada arroja a la gente y le genera confianza. De esta forma, los participantes de las capas sociales más vulnerables podían verse fortalecidos individualmente, después grupalmente y finalmente comunitariamente.

Es decir, habían acabado alcanzando un empoderamiento político (Zimmerman, 2000; Rappaport, 1984; Montero, 2009).

Tal y como se relata en el segundo de los artículos, esta dinámica todavía se daba en el año 2008 en la asamblea de la región centro, donde los encuentros eran semanales y se daban situaciones tales como que quién se había quedado desempleado, y tenía dificultades de subsistencia, era capaz de compartirlo a viva voz para activar redes de apoyo comunitario. Estos elementos nos hacen pensar que **cuando se disocia política, emotividad y relaciones humanas, fácilmente se desvinculan las capas de población más necesitadas**, lo que hace que se vean reforzadas las figuras de intermediación, las beneficiadas de los procesos de autoselección participativa. El método y la forma de gestionar estos espacios participativos, el cual ha de generar las citadas condiciones para **conectar con las dinámicas comunitarias** también lo apuntamos como imprescindible.

Pensando ahora de nuevo en el proceso de cambio que sufrió el OP con la alternancia en el gobierno: ¿cómo se podría evitar que los mecanismos participativos se vacíen de contenido y a su vez se conviertan en elementos legitimadores de decisiones políticas no tomadas participativamente –como aparentemente sucedió en el caso de Porto Alegre– (Langerier, 2011)?

Al inicio de esta tesis, se explicaba que la dimensión representativa y participativa de la democracia necesita de la regulación de derechos y libertades, sin las cuales estas dimensiones no están garantizadas (Pindado, 2008). Tal vez en el tema de la reglamentación se puedan encontrar algunas respuestas, aunque también parece necesaria la objetivación y la simplificación de los procesos (garantizando su transparencia y fiscalización por parte de la ciudadanía).

Remontándonos de nuevo al caso concreto de Porto Alegre. Durante muchos años, el gobierno del PT fue partidario de la no reglamentación del proceso, siendo el único garante de la ejecución de los resultados el compromiso del poder ejecutivo en hacerlo. La no reglamentación del OP fue una estrategia para evitar la posible parálisis del proceso en caso de que fuese interpuesto un procedimiento de inconstitucionalidad o de ilegalidad ante la justicia. Con los años, tal vez aquello que fue una garantía para su continuidad se convirtió en el elemento que posibilitaba que los resultados no fuesen asumidos. En este sentido, una misma arquitectura participativa puede establecer procesos de distribución del poder y de empoderamiento muy diversos. La dificultad es cómo demostrar objetivamente si

son asumidos o no los resultados obtenidos a través del mecanismo participativo. La institucionalización de mecanismos de democracia directa formal, como única forma de viabilizar y ejecutar determinadas decisiones políticas, se apunta en esta tesis como uno de los posibles mecanismos de blindaje para la soberanía popular, más allá de los espacios de debate que establezca el mecanismo participativo.

Como conclusión, podemos decir que el OP, fue realmente transformador para las relaciones de poder y empoderador de la ciudadanía cuando tradujo el discurso político en una nueva arquitectura institucional y en una nueva forma de relacionarse con la ciudadanía fundamentada en la accesibilidad, la proximidad y en la capacidad de respuesta, pero, y esto es muy importante, siempre dentro de un marco de relación claro y transparente establecido por el mecanismo participativo. Este nuevo sistema de relaciones de poder fue concebido como una suma cero, donde la ciudadanía ganó poder y los representantes políticos lo perdieron, anulándose los mecanismos de negociación bilateral al margen del OP. Todo ello necesitó firmeza política para sostener el conflicto generado con los actores que se veían amenazados al perder poder.

Como amenazas de este proceso de empoderamiento podemos apuntar:

- **La autoselección de los participantes más capacitados.** En este sentido la experiencia nos muestra que el empoderamiento no se da entre todas las capas de la ciudadanía de forma homogénea, ya que las capacidades de partida son muy distintas. Por lo tanto, la no planificación de las metodologías utilizadas en la gestión de los espacios participativos puede hacer que se vuelvan inoperativos o que se vean sometidos a la voluntad casi exclusiva de los colectivos más capaces.
- **La autorreglamentación bajo el control de los participantes autoseleccionados** en el proceso. Contradiendo las opiniones de varios autores que hasta el momento habían visto el autoreglamento como una fortaleza, en el presente análisis se apunta como una gran debilidad el hecho de que la decisión final de su modificación se tome en un espacio de “intermediación” como es el COP (Consejo del Orçamento Participativo). Una posible solución a esta amenaza sería supeditar las modificaciones a mecanismos de democracia directa, de esta forma quedarían bajo el control popular, aunque la agilidad del mecanismo de mejora se vería claramente perjudicada.
- **La institucionalización de los movimientos populares** y su pérdida de capacidad de movilización. Tal y como se relata en los artículos este hecho fue determinante en el momento en que el propio OP comenzó a vaciarse de

contenido, al dejar de tener capacidad de denuncia y de reivindicación, fuera de las que posibilitaba el propio mecanismo participativo.

El empoderamiento en los Planes de Desarrollo Comunitario de Barcelona, condicionantes y transformaciones

Analizando ahora **los procesos de empoderamiento en los Planes de Desarrollo Comunitario**, vemos que el empoderamiento generado se ha dado básicamente en la dimensión del *poder para* hacer, en el impulso de acciones y proyectos y, de manera más débil o excepcional, en la dimensión de incidencia sobre las políticas. De hecho la arquitectura participativa de estos procesos no estaba pensada para incidir en las políticas, ni tenía voluntad para ello, aunque el trabajo conjunto entre vecinos y técnicos en algunos momentos ha supuesto hacer propuestas o reorientar políticas dirigidas al territorio, excepcionalmente como decíamos antes. (Morales, 2016a).

Antes de entrar en el análisis de los procesos de empoderamiento en el *poder para*, vemos de interés recoger uno de los ejemplos excepcionales que han empoderado a una parte de la comunidad en esta intencionalidad de incidir sobre las políticas. Este es el caso reciente del Plan Comunitario de Roquetes.

El pasado 28 de noviembre de 2015 se desarrollaron las jornadas de futuro del barrio de Roquetes, organizadas por el Plan Comunitario. En estas jornadas se abrió una reflexión a partir de las problemáticas identificadas en las comisiones de trabajo del PDC, así como de las recogidas a través de mecanismos de participación a pie de calle, autoorganizados por los vecinos. El objetivo que se planteaba en la jornada era la construcción de una visión de futuro a 10 años, es decir, proyectar los cambios de mejora necesarios en el barrio para ese periodo de tiempo, y elaborar propuestas de desarrollo de políticas para trasladarlas a la Administración local (sin que nada de esto fuese una demanda por parte de la Administración).

En la jornada participaron 52 personas¹⁵. Se planteó como la clausura de los debates iniciados por las comisiones de trabajo del PDC y como un momento de devolución de las propuestas recogidas a pie de calle. A lo largo del encuentro, se sistematizaron propuestas para trasladar al PAM (Plan de Actuación Municipal 2016-2020) y al

¹⁵ Del conjunto de participantes, 26 eran vecinos/as, miembros de entidades no asalariados, y 26 eran profesionales de servicios públicos del barrio o técnicos asalariados de entidades o de la Administración, todos ellos involucrados en el proceso del Plan Comunitario en mayor o menor medida.

PAD (Plan de Actuación de Distrito 2016-2020), procesos participativos que iniciaría en breve la Administración local bajo un nuevo gobierno. Lo interesante de esta recopilación y priorización de propuestas es que fue proactiva por parte del Plan Comunitario, anticipándose a la demanda de la Administración incluso al proceso participativo que posteriormente esta impulsaría.

El desarrollo de esta jornada nos abre nuevas preguntas en torno a los procesos de empoderamiento y fortalecimiento político a partir de los Planes Comunitarios. ¿Por qué esta voluntad de trasladar propuestas a la esfera de la política institucional está presente en tan pocos territorios? ¿Por qué emerge en tan pocas ocasiones? ¿Qué se está haciendo de diferente en los distintos PDC para que esto sea así (cuando la estructura participativa es casi idéntica)? ¿Qué es lo que se está haciendo en los lugares en los que sí pasa, como Roquetas? ¿Qué es lo que sí ocurre en estos territorios que no se da en otros?

Analizando esta y otras experiencias comunitarias, a partir del trabajo de campo realizado y parcialmente plasmado en los artículos, se han podido identificar **10 elementos que contribuyen al empoderamiento** (tanto en su dimensión del poder para como en su dimensión del *poder sobre*).

Primero, existe un **liderazgo vecinal facilitador** (Rebollo, 2011) que se ejerce **desde el hacer y no desde la representación**. Este liderazgo es fuerte y contribuye a que otras personas se empoderen a través de promover y facilitar su participación en espacios de trabajo, en los que se les permite y motiva a asumir responsabilidades.

Segundo, existe cierta **estrategia y metodología de dinamización de los espacios**, desarrollada por los técnicos comunitarios, que permite que ese liderazgo juegue ese rol de facilitador.

Tercero, existe una **alta capacidad para trabajar la dimensión relacional**. Los técnicos comunitarios contratados por el Plan no sólo trabajan en espacios de coordinación técnica, sino que también trabajan las relaciones con sectores amplios de la población del barrio en espacios informales. De ello, se derivan dinámicas de trabajo conjunto entre vecinos y profesionales de servicios públicos que posibilitan incorporar la voz de los vecinos en el diseño e implementación de las acciones.

Cuarto, los vecinos que participan en este proceso **no ejercen una función representativa**, sino que **se relacionan desde su capacidad y voluntad de acción**. Quien participa en los espacios está para hacer, o para pensar qué podemos hacer juntos, y no para decir a los demás lo que tienen que hacer. Esto forma parte de una cultura organizativa que, en algunos casos, parece remontarse a los orígenes del Plan Comunitario. Hay que destacar que algunos artículos ponen de manifiesto, y yo mismo he tenido conocimiento al respecto desde mi experiencia profesional, que las experiencias de la zona norte de Barcelona impulsadas a inicios de los 2000 estaban a cargo del mismo equipo que comenzó la experiencia de Roquetes, y ya apuntaban esta fortaleza metodológica (Carmona, Céspedes y Vegué, 2005).

Quinto, la organización de las **acciones se vincula a la vida cotidiana del barrio** (fiestas populares, actividades en el espacio público, etc.). Estos elementos refuerzan el sentimiento de pertenencia a la comunidad (Barbero y Cortés, 2005; Llena y Úcar, 2006) y posibilitan fortalecer la dimensión relacional del proceso; la cual en este caso, es aprovechada para abrir debates y recoger propuestas.

Sexto, el planteamiento metodológico de estos PDC **se orienta al impulso de proyectos y no a la gestión de servicios** (Morales, 2016a). Tal y como se muestra en uno de los artículos (Morales, 2016a) se pueden apuntar diversos proyectos en la ciudad que han buscado intencionadamente revertir la lógica de considerar a los participantes de la comunidad como “usuarios-consumidores” de actividades. Este sería el caso del proyecto “EquilibradaMent” del PDC del Poble Sec. Esta iniciativa promueve la organización de actividades dirigidas a la mejora de la salud emocional y mental de sus participantes, la mayoría de los cuales llegan al proyecto por indicación del centro de salud. La dimensión empoderadora del proyecto radica en que las actividades son gratuitas, pero sus beneficiarios tienen que hacer algún tipo de retorno a la comunidad, es decir, se les trata como sujetos con capacidades a aportar a la comunidad y se les fortalece para que lo puedan hacer.

Séptimo, existen **espacios organizativos abiertos y permeables a las preocupaciones de los vecinos** y a la reflexión sobre el contexto y las políticas. Este sería el caso, por ejemplo, del *Grupo Comunitario* del PDC Roquetes y, aunque con menor recorrido, de la Asamblea de barrio del Carmel. El citado *Grupo Comunitario*, por ejemplo, se desarrolla como una asamblea mensual abierta a todos los vecinos y vecinas con el objetivo de compartir los avances de los diferentes proyectos y abrir debates planteados por los asistentes.

Octavo, existe cierta autonomía por parte de los técnicos comunitarios para adaptar y aplicar la metodología comunitaria. Este margen viene dado tanto por la entidad gestora como por el marco institucional creado para el despliegue de los PDC.

Noveno, la entidad gestora ha asumido que **los técnicos comunitarios trabajan** con el conjunto de entidades y servicios, su trabajo se orienta a través **del proceso comunitario** (Rebollo, 2003) y no de los intereses particulares de la entidad gestora.

Décimo, los técnicos comunitarios se sienten parte de la comunidad a la vez que la comunidad los reconoce como parte de ella, es decir, son percibidos como aliados por el conjunto de actores del territorio y no como agentes externos.

- Existe autonomía de los procesos en cuanto a su planificación y ejecución, esta autonomía evita posibles parálisis respecto a presiones o dificultades en las que a veces pueden estar inmersos los proyectos que dependen del ciclo de gestión municipal. Entre estos obstáculos o alteraciones del ritmo de trabajo podemos identificar los procesos electorales o los procesos de adaptación de los nuevos consistorios municipales cuando se da un cambio político en el poder ejecutivo.
- Se ha dado un fortalecimiento e implicación de profesionales, técnicos y vecinos a partir de una vivencia significativa en el proceso, a partir de participar en proyectos o hitos que han sido considerados como importantes desde el trabajo colectivo en el barrio (este elemento tiene como posible efecto negativo la dificultad en la renovación de liderazgos).

A partir del análisis de las experiencias de los PDC y de mi trayectoria personal, acompañando las evaluaciones internas de algunos de estos procesos, puedo identificar dos secuencias de hechos, o mecanismos, que han llevado al empoderamiento de los participantes:

*Mecanismo 1. A **partir de** entrar en contacto y **participar en alguna actividad comunitaria.***

En este caso, la persona de forma individual participa de alguna actividad del PDC, ya sea formal o informal, desarrollada en el espacio público.

Esta participación genera un vínculo con las personas organizadoras, técnicos comunitarios o vecinos, y de forma progresiva es invitada y animada a participar en los espacios organizativos de la actividad. Sólo en algunos casos se acaba dando esta secuencia de participante a organizador. Cuando se ha dado, no ha sido de forma

inmediata, ha supuesto un proceso de generación de confianza, reconocimiento, etc. en el que la existencia de *liderazgos facilitadores* en el desarrollo de la actividad ha sido clave (Rebollo, 2011).

En esta secuencia, el propio desarrollo de la actividad es el que facilita el empoderamiento grupal y la participación en espacios de reflexión más amplios contribuye a una visión sociopolítica mayor y facilita un empoderamiento comunitario en el que se asumen algunas responsabilidades.

Aquí es importante destacar que **el proceso detallado también se ha dado a partir de proyectos implementados por los servicios públicos**. Cuando esto ha ocurrido ha sido en el marco de proyectos grupales que han adquirido autonomía, a los cuales se les ha acompañado con este fin y a los que se han incorporado, de forma progresiva, reflexiones y debates más amplios.

Como ejemplos de esta secuencia podemos apuntar, el citado “EquilibradaMent”, el proyecto “más con menos” de Roquetes, o la Comisión de convivencia del Besòs-Maresme.

Esta secuencia de empoderamiento pone el centro en la actividad, en *el poder para*. Y es importante remarcar que proyectos o actividades comunitarias que son diseñadas participativamente, pero que después son desplegadas con lógica de atención individual, sin una estrategia relacional definida de cara a sus participantes, no han generado ningún empoderamiento (más allá del que se pueda derivar del fortalecimiento psicológico individual de sus participantes).

Mecanismo 2. La persona entra en contacto con las dinámicas comunitarias siendo miembro de una asociación o entidad.

Este mecanismo se activa desde los espacios formales de trabajo, normalmente comisiones, existentes en el PDC. Es a partir del trabajo conjunto, del sentirse reconocida, del encontrar sentido a su participación a través de los resultados obtenidos que, de manera progresiva, se empodera e incrementa el nivel de compromiso. Esta secuencia también se ha dado en profesionales de servicios públicos que, al vivir en primera persona la efectividad del trabajo con la población, acaban sintiéndose parte de esa comunidad y, progresivamente, incorporan una visión e implicación que supera las exigencias del servicio en que trabajan (centro de salud, escuela, servicios sociales...). Como consecuencia, se convierte en un

profesional pseudoactivista del proceso comunitario, que suele tener un vínculo emocional fuerte con el proceso y realiza más horas de las que se le reconocen laboralmente (participando en actividades y reuniones fuera de su horario de trabajo).

En ambos casos, tanto en el perfil ciudadano como en el perfil profesional, la sostenibilidad de la implicación tiene que ver con un elemento central que refuerza el empoderamiento, el conseguir resultados. Cuando estos éxitos no se dan, es posible caer en lo que algunos profesionales me han definido como *la “retórica del proceso”*, donde se cuida mucho la relación, se comparte e intercambia información, pero no se concretan acciones que tengan impacto, lo que acaba generando frustración y desvinculación con el proceso comunitario.

CONCLUSIONES FINALES

¿Las experiencias de participación ciudadana contribuyen a la transformación de las relaciones de poder y al empoderamiento ciudadano?

En caso afirmativo, ¿a qué niveles?, ¿con qué límites?, ¿cuáles son sus factores explicativos?

¿Se podrían apuntar condiciones o cambios en el planteamiento de las experiencias que lo posibilitasen o potenciasen? En caso afirmativo, ¿cuáles?

Pienso que la forma más honesta de cerrar este ejercicio y, sin duda, la más coherente con mi propia trayectoria académica, política y comunitaria, debe consistir en sistematizar en clave político-metodológica algunos de los aprendizajes adquiridos durante su realización, los cuales me han traído hasta aquí.

Todo ejercicio de generación de conocimiento debe estar siempre dispuesto a explicar su *para qué*. En mi caso, tanto los casos analizados, como los marcos teóricos y conceptuales utilizados, como, sobre todo, las propias preguntas de investigación, cobran sentido en la medida en que son capaces de aportar un conocimiento útil para la práctica, útil para la política y útil para las políticas.

Retomo ahora las preguntas de investigación que me planteé al principio, al iniciar mis investigaciones, cuando me preguntaba: *¿las experiencias de participación ciudadana contribuyen a la transformación de las relaciones de poder y al empoderamiento ciudadano?*

La respuesta a estas preguntas es afirmativa, aunque **con claros límites y condicionantes, tal y como he presentado en el análisis de las páginas anteriores.**

Ahora me hago la pregunta mucho más orientada a la práctica: *¿qué debería suceder para que así sea?*

Presento pues, acto seguido, en estas ya páginas finales, y de forma esquemática, una breve relación de los que considero los aprendizajes más relevantes desde ese punto de vista político-metodológico, desde el punto de vista del *para qué*; que en mi caso tiene que ver con construir procesos políticos e institucionales que puedan ser portadores de una promesa: la de unas sociedades más justas, a través de una ciudadanía más consciente, crítica y comprometida.

1. “NI TODO NI NADA, NI NUNCA NI SIEMPRE”. EVITEMOS LOS DISCURSOS CONFUSOS

Dice el refrán que “el hábito no hace al monje” y lo que dice esta tesis, permitiéndome el paralelismo, es algo así como que la participación ciudadana, por el hecho de serlo, ni tiene por qué ser empoderadora ni tiene por qué ser transformadora de las relaciones de poder.

Cualquier institución, cualquier poder político que aspire a la transformación y al empoderamiento, si realmente lo persigue, tiene que llenar de contenidos concretos estos conceptos, de lo contrario, como hemos aprendido, vendrán quienes no tienen ningún interés en que esto ocurra y se apropiarán de estos términos.

Llenar de contenidos estos conceptos supone ubicar los cambios esperados en un proceso de transformación cultural, en un proceso educativo en el que debemos ser capaces de concretar cuál es el punto de partida en cuanto al poder que tienen y ejercen los actores, y cuál es el punto al que aspiramos llegar o construir.

2. REEQUILIBRAR LA BALANZA DEL PODER ENTRE ESFERA REPRESENTATIVA Y ESFERA PARTICIPATIVA

Transformar las relaciones de poder supone reequilibrar la balanza entre la esfera representativa (los representantes electos) y la esfera participativa (la ciudadanía); dar poder a unos supone restar poder a otros, hacer que unos decidan ahora supone que otros dejen de hacerlo. Y nuestros aprendizajes nos dicen que reordenar los valores de ese poder de “suma cero”, donde si unos ganan los otros pierden en la misma proporción, no estará exento de la generación de conflicto por parte de aquellos que sienten que están perdiendo poder.

Construir esos nuevos marcos participativos supone, por lo tanto, a la vez, sostener y gestionar los conflictos que se derivan de ello. En este sentido, también podemos decir que, si no se generan conflictos, o bien los temas serán poco relevantes, o bien dichos cambios en las relaciones de poder serán poco transformadores.

3. EL PODER NO SE DESTRUYE, SE TRANSFORMA

Nada es instantáneo y nada es eterno, al menos, cuando hablamos de las relaciones de poder. Estas relaciones se ven condicionadas por el contexto, el momento histórico, las capacidades de los actores, los liderazgos, etc.

El poder es y debe ser analizado de forma compleja, ya que se reorienta y reorganiza según los acontecimientos, generando movimientos reactivos, contrapoderes, alianzas, poderes paralelos, fortalecimiento de unos sujetos, debilitamiento de otros. Es decir, el poder entrama una relación compleja de actores que reubican sus posiciones y estrategias en base a los movimientos generados en los nuevos marcos participativos. Todas estas posiciones se modifican con el paso del tiempo y esto es clave tenerlo muy presente: nada permanece igual a lo largo de los años. Los aprendizajes adquiridos nos dicen que cualquier Administración impulsora de cambios en los marcos participativos debe tener una actitud autocrítica, reflexiva y vigilante, ya que no siempre los cambios generan los resultados esperados. Es fácil crear nuevos expertos de la participación, nuevas figuras que concentran poder, cuando nuestro objetivo inicial era redistribuir ese poder de forma amplia. De ahí la importancia de explicitar las transformaciones a las que se aspiran y evaluarlas públicamente. Sin esa actitud autocrítica y reflexiva nos será muy difícil reorientar estos procesos en caso de que se den efectos no esperados.

4. NO TODOS TENEMOS EL MISMO PUNTO DE PARTIDA, NO TODOS NOS EMPODERAMOS DE IGUAL FORMA

La ciudadanía no es un sujeto igualitario y homogéneo, todo lo contrario, es desigual y diverso, y plantear estrategias para el empoderamiento ciudadano implica contemplar esas diferencias que, de entrada, se dan en el punto de partida, en las capacidades y las habilidades.

Formación, cultura política, patriarcado, desigualdades económicas, mayores o menores preocupaciones por tener los mínimos de subsistencia cubiertos, etc., son condicionantes para querer, poder y saber participar.

La estrategia ante esas desigualdades, que también son territoriales, debe ser concreta, y capaz de aplicar metodologías que reequilibren también las relaciones de poder entre esa ciudadanía diversa. Sin esta estrategia, fortaleceremos a los que ya son fuertes y debilitaremos y desanimaremos a los que no lo son, por muy buena voluntad y esfuerzo que dediquen.

Desde la institución es ya un primer paso hacer consciente a la ciudadanía de estas desigualdades, para favorecer el empoderamiento de los más vulnerables en los procesos de participación, y aplicar y explicar los mecanismos y estrategias con los que se pretenden corregirlas en el marco participativo.

5. EMPODERAMIENTO, ENTRE LOS RIESGOS DE LA AUTOSELECCIÓN Y LOS PELIGROS DE LA AUTOREGLAMENTACIÓN

Si no todos nos empoderamos por igual, y no todos tenemos los mismos intereses: ¿qué me garantiza que los más empoderados velan por el bien común?

Tan importantes son los mecanismos de control hacia las instituciones como los mecanismos de control hacia quienes gestionan recursos de las instituciones, o quienes toman de forma delegada decisiones que se ejecutan con los recursos de la institución.

La autorreglamentación de los procesos de participación implica el riesgo de generación de mecanismos de elitización o, incluso, de institucionalización de la restricción de acceso de determinados colectivos.

La supuesta “autogestión” de recursos 100% públicos en las primeras experiencias comunitarias, también me confirma el riesgo de defensa de intereses corporativistas no orientados hacia el bien común, es decir, a priorizar sostenernos como asociaciones más que a apostar por fortalecernos como comunidades.

En ambos casos es necesario el establecimiento de mecanismos públicos de control y de gestión democrática. Que sean públicos no quiere decir que sean ejecutados por la institución, aunque la institución tiene que garantizar que ese control ciudadano es posible de forma fácil y transparente. La gestión democrática implica la posibilidad de cambio en quién gestiona, no determinado por la institución, sino a partir de dichos mecanismos de control ciudadano.

6. EXISTE VIDA MAS ALLÁ DE LAS INSTITUCIONES, Y LA GARANTÍA DE LA TRANSFORMACIÓN ES QUE CONTINÚE EXISTIENDO

Son muchos los gobiernos que al frente de las instituciones han decidido acabar con todo aquello que les incomoda, incluso con aquello que está tan próximo a sus posiciones que hasta a veces se confunde con ellas.

Los aprendizajes de las experiencias de estos años nos dicen que es imprescindible una visión crítica fuera de la institución, incómoda en ocasiones y necesariamente viva en acciones, pero al margen del tablero de juego institucional.

En caso de que el poder vuelva a estar en manos de aquellos que solo velan por los intereses de los más fuertes, la pervivencia de la autoorganización ciudadana no institucional es una de las pocas garantías de reacción ante una casi inevitable regresión en los derechos sociales y políticos.

La historia nos dice que la toma del poder por quienes aspiran a transformar nuestras sociedades y convertirlas en más justas y equitativas, puede generar claras transformaciones y mayor redistribución. Pero, por otra parte, la historia reciente de

las experiencias analizadas, también nos dice que la perpetuación en el poder a largo plazo también genera desempoderamiento en aquellos que estaban constantemente autoorganizándose para hacer prevalecer sus derechos.

Que el *fuera* de la institucional esté vivo es garantía de que se podrá luchar por la sostenibilidad de las transformaciones promovidas desde dentro.

7. EMPODERAR A LOS MÁS VULNERABLES IMPLICA PASAR A FORMAR PARTE DE SUS COMUNIDADES

Los aprendizajes de las experiencias analizadas y de estos años de trabajo comunitario me dicen que aunque la “comunidad” es algo, en la mayor parte de las ocasiones, a construir, los mecanismos de participación, si quieren tener éxito, no pueden disociarse de ese algo que estamos construyendo.

“Comunidad” son relaciones, espacios de referencia, ilusiones, empatía, intercambio, miedos, conflictos, territorio, proximidad, apoyo mutuo..., y, desde la lógica de la intervención comunitaria, un espacio a organizar desde donde dar respuestas a los problemas.

La “comunidad” es, por lo tanto, un objetivo, pero a su vez es un medio, y así fue entendida en las experiencias de participación ciudadana que consiguieron el empoderamiento de las clases populares.

La participación ciudadana, si quiere ser empoderadora para esas clases populares, con menos recursos o con menos capital social, necesita, además de los mecanismos decisorios del proceso participativo, tener una estrategia relacional de proximidad para facilitar al máximo esta participación y contribuir a construir ese sujeto al que llamamos “comunidad”. El mecanismo participativo tiene que ser encajado en la cotidianidad a partir de la creación de espacios relacionales de referencia, donde la gente sabe que si va, encontrará a alguien, donde sabe que se sentirá escuchada y acogida, donde sabe que, ya sea por el mecanismo participativo o por la solidaridad vecinal, podrá encontrar respuestas o soluciones a sus problemas, al igual que podrá ayudar a que otros encuentren sus respuestas y soluciones.

En este sentido, desde estas conclusiones, se apunta el reto de los procesos de participación fundamentados en herramientas de la comunicación como internet, para conseguir esa construcción comunitaria; y mecanismos de apoyo mutuo, complementarios al mecanismo participativo tal y como se explica en estas líneas, que emergen desde la proximidad y la cotidianidad y que acaban siendo también fortalecedores de estos procesos. Y que, por lo que hemos visto, han contribuido al éxito de las experiencias.

8. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA, DOS FACTORES INTERDEPENDIENTES PARA EL EMPODERAMIENTO CIUDADANO

El empoderamiento político, tal y como se concibe y presenta en este trabajo, se da a través de la toma de conciencia socio-política. Es decir, como sujetos vemos que nuestra vida esta condicionada por las decisiones que tomamos y por las acciones que llevamos a cabo, pero a la vez está atravesada por unas relaciones de poder que condicionan nuestro punto de partida, la adquisición de capacidades o el acceso a determinados recursos. Cuando tomamos conciencia de esta realidad y vemos que hay personas que, al igual que nosotros, son perdedoras, pero que si nos organizados podremos cambiar las cosas, es cuando decimos que se está comenzando a dar el empoderamiento político.

Querer incidir sobre las políticas públicas necesita de ese proceso relacional previo, antes de hablar de políticas necesitare hablar de problemas y organizarme para desarrollar acciones.

Conseguir entonces el empoderamiento necesita, desde las premisas expuestas una estrategia doble y diferenciada, la de la participación política y la de la participación comunitaria.

9. EL EMPODERAMIENTO SE CONSTRUYE DESDE LA TOMA DE CONCIENCIA

La toma de conciencia no se da a nivel individual, sino que responde a la interacción e intercambio entre los sujetos, los cuales consiguen ubicarse en las relaciones de igualdad y desigualdad del entorno que les rodea.

La generación de conciencia depende, por lo tanto, de las relaciones, es decir, de personas concretas que promueven o facilitan esas relaciones, y de las metodologías que se ponen en juego para que sea posible o se propicie un análisis crítico de la realidad.

Los procesos comunitarios y de participación ciudadana son procesos políticos y deberían contribuir a esa toma de conciencia. No se trata solo de proponer, sino de generar espacios que posibiliten la reflexión de quién gana y quién pierde por la toma de determinadas decisiones. Se trata de generar reflexión sobre si las respuestas que impulsamos a nivel comunitario atacarán los síntomas, o si incidirán sobre las causas, es decir, si dejarán intactos o no los elementos estructurales que las generan. Nuestro modelo de sociedad y economía son causa de los problemas y las desigualdades que vivimos en nuestros barrios y nuestras ciudades, y eso parece estar presente en muy pocas ocasiones.

La participación ciudadana y la acción comunitaria deben reivindicar su dimensión política, POLÍTICA en mayúsculas, muy diferente al partidismo político, y los

actores que la promueven, sean estos la Administración o los operadores comunitarios, deben incorporar en sus objetivos la generación de esa conciencia política para que realmente se pueda llegar a una acción transformadora.

Ser trabajador comunitario y no tener esa voluntad de generación de toma de conciencia, alineándonos en una supuesta neutralidad profesional y metodológica, limita de partida las potencialidades transformadoras de nuestro trabajo. De esta forma, podremos incidir sobre los síntomas pero nunca contribuir a la erradicación de las causas.

10. HACIA UN ECOSISTEMA FACILITADOR DEL EMPODERAMIENTO CIUDADANO

De entrada, siendo coherentes con lo expuesto, la Administración no empodera a nadie, la ciudadanía se empodera sola, aunque la Administración si puede generar contextos y relaciones favorecedoras de ese empoderamiento.

La primera duda que nos surge ante esa premisa es si los mecanismos participativos por sí solos son generadores de esos contextos favorecedores del empoderamiento. Si nos remitimos a lo expuesto en estas conclusiones, donde decíamos que la ciudadanía no es un sujeto homogéneo, debemos decir que no.

Sobre todo para llegar a las clases más populares y para facilitar su empoderamiento necesitaremos de la citada estrategia de participación política y de una estrategia para la participación comunitaria, pero necesitaremos de algo más, un **ecosistema facilitador del empoderamiento ciudadano**.

Ese ecosistema facilitador del empoderamiento ciudadano es más que un nuevo entramado institucional, que también es necesario, es la generación de una nueva cultura institucional, donde los ciudadanos, hasta ahora tratados como *usuarios, beneficiarios o consumidores*, pasan a ser sujetos que puede y deben tener voz y capacidad crítica para contribuir a la mejora de los servicios públicos y al bien común, desde la gestión cotidiana y desde la definición de las políticas.

Para las clases más vulnerables, y para la población en general, los equipamientos de proximidad y todos los servicios públicos de acceso universal (salud, educación, servicios sociales) son una pieza clave de este ecosistema que ha de llevar a cabo ese cambio cultural, esa transformación de las relaciones con la ciudadanía para facilitar y promover su empoderamiento.

En el ecosistema facilitador del empoderamiento, equipamientos de gestión comunitaria o cívica, que no se gestionan de forma directa por la Administración, también deben jugar un papel clave.

Los cambios en la cultura institucional, como nos demuestran la experiencia y los estudios de caso, no son posibles sin la complicidad y la ilusión de todos aquellos

que trabajan en la institución. El mismo cambio cultural, la misma estrategia relacional, capaz de generar ilusión y capacidad crítica para el bien común, que intentamos promover en los barrios y las comunidades, también debe ser promovida dentro de la institución. Y este cambio, al igual que decíamos al inicio de estas conclusiones sobre la participación ciudadana, no se puede fundamentar solamente en discursos impecables, sino en formas de hacer más humanas, desde la cotidianidad.

Hace unos años les decía algo así a los trabajadores y trabajadoras comunitarias que tenía el encargo de formar: “no solo se trata de saber explicar que esto es un proceso del *queremos que la gente sea protagonista*, se trata también de saludar cada día a la gente por su nombre, de generar la confianza que les permita compartir qué temen y qué les ilusiona, de darles seguridad para que aporten su punto de vista y de facilitarles el espacio que les permita proponer y ofrecer soluciones”.

Sin esta relación de confianza estos cambios y transformaciones no son posibles, ni dentro ni fuera de la institución.

Como conclusión final, es necesario apuntar que la participación ciudadana, para ser transformadora, tiene mucho que incorporar de las dinámicas comunitarias.

Referencias bibliográficas

- Abers, R. (2000). *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brasil*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.
- : (2001). From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Mexico, Central, and South America: Social movements*, 3, 265.
- Ajuntament de Barcelona (2005). *Marco Municipal para la Acción Comunitaria. Bases conceptuales y metodológicas*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Benestar Social.
- Alberich, T., et al (2016). *Metodologías participativas. Sociopraxis para la creatividad social*. Red Cimas. Madrid: Dextra Editorial.
- Allegretti, G., García-Leiva, P. & Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: Diputación de Málaga, Proyecto PARLOCAL.
- Altman, D. (2010). Democràcia directa, democràcia representativa i apoderament ciutadà. *Col·lecció de participació ciutadana*, 7. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Alinsky, S. (1965). The war on the poverty: political pornography. *Journal of social Issues*, col. 21, n.º 1, 41-47.
- : (2012). *Tratado para radicales. Manual para revolucionarios pragmáticos*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216-224.
- Avritzer, L. (2003). O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. En Avritzer, L. & Navarro (comps.), *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez.
- : (2006). New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30.3, 623-637.

- Bacqué, M-H & Biewener, C. (2016). *El empoderamiento. Una acción progresiva que ha revolucionado la política y la sociedad*. Gedisa: Barcelona.
- Bairle S. (1992). *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Dissertação de Maestrado em Ciência política, Campinas.
- : (2003). La experiencia brasileña en Presupuesto Participativo, en *Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red Urb-al, n° 9*, Porto Alegre.
- : (2006). L'ère des contrats: les ONG et l'insoutenable marchandisation de la solidarité. *Cadernos da Cidade, n 10*, V. 8. Porto Alegre: CIDADE.
- : (2009). Porto Alegre neoliberal: la decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público inclusivo, en *Cadernos da CIDADE, n 15*, V. 12. Porto Alegre: CIDADE.
- Baiocchi (1999). Participation, activism and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. Working Paper University of Wisconsin-Madison. Recuperado de <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Baiocchi.PDF> (17/09/2016).
- : (2005). *Militants and Citizens*. Stanford: Stanford University Press.
- BANCO MUNDIAL (2008). Para um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre. *Relatório N 40144-BR*.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Barbero, J.M & Cortés, F. (2005). *Trabajo Comunitario, organización y desarrollo Social*. Madrid. Alianza Editorial.
- Berelson, B, Lazarsfeld, P. & McPhee, W (1954). *Voting*. Chicago: University of Chicago Press.
- Berger, P. & Neuhaus, R. (1977). *To Empower People. From State to Civil Society*. American Enterprise Institute: Washington.
- Blanco, I. (2002). Presupuestos participativos y democracia local: una comparativa entre experiencias brasileñas y españolas, artículo presentado en el VII Congreso

Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa.

—: (2003): Pressupostos Participatius: què en podem aprendre de les experiències brasileres, en *Nous Horitzons*, 42, 3-14.

Blanco, I. *et al* (2005). Els polítics i la participació, en Font, J. (Coord.), *La política i la participació: polítics, partits i eleccions*. Col·lecció Polítiques, n. 49. Barcelona: Editorial Mediterrània.

Blanco, I. & Ballester, M. (2010). *Experiències de pressupostos participatius a la província de Barcelona*. Barcelona: DIBA. Recuperado de http://www.diba.cat/participacio/fitxers/informes_estudis/pressupostos_participatius.pdf

Bobbio, N. (1986). El futuro de la democracia. México DF: Fondo de Cultura Económica.

—: (1998). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Bourdieu, P. (1985). The forms of Capital, en Richardson, J.G. (Ed.) *Hand-book of Theory and Research for the Sociology of Education*. Connecticut: Greenwood Press.

Brose, M. (2001). *Metodologia Participativa. Uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo Editorial.

Brugué, Q., Donaldson, M. & Salvador, M. (2003). *Democratitzar la democràcia. Reptes i mecanismes de participació en l'àmbit local*. Barcelona: Fundació Catalunya segle XXI.

Castilleja L., Comas, I. & Morales, E. (2005). Planes Comunitarios. La experiència de la FAVIBC, en Martí, J., Pascual, J. & Rebollo, O. (Coords.), *Participación y Desarrollo Comunitario en medio urbano: experiencias y reflexiones. Construyendo ciudadanía*, 7. Madrid: Cimas-IEPALA.

Carmona, M., Céspedes, A. & Vegué, E. (2005). Construyendo desarrollo comunitario desde los Servicios públicos, en Joel, M., Pascual, J. & Rebollo, O. (Coords.), *Participación y Desarrollo Comunitario en medio urbano: experiencias y reflexiones. Construyendo ciudadanía*, 7. Madrid: Cimas-IEPALA.

- César, B. T. (2002). *PT: a contemporaneidade possível – base social e prometo político (1980-1991)*. Porto Alegre: UFRGS.
- Comas, I. & Morales, E. (2004). Del proyecto al proceso: La experiencia de la FAVIBC, en Marco Marchioni (2004), *La acción social en y con la comunidad*. Zaragoza: Libros certeza.
- Coleman, J. (2000). Social Capital in the creation of Human Capital, en *Knowledge and Social Capital*. Butterworth: Heinemann.
- Constitución Española (1978). Recuperado de http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf
- Dias, M. (2000). Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre. Rio de Janeiro: IUPERJ. Tesis de doctorado.
- Dutra, O. & Benevides, M. (2001). *Orçamento participativo e socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- CIDADE (2000). *Quem é público do Orçamento Participativo 2000*. Porto Alegre: CIDADE.
- : (2006). De Olho no Orçamento. Ano X, número 19, Abril. POA.
- : (2008). Boletim CIDADE. Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Ano VII. Número 43, julho 2008. Porto Alegre.
- : (2008). De Olho no Orçamento. Ano XII, números 23 e 24. POA.
- Emejulu, A. & Scanlon, E. (2016). Community Development and Politics for Social Welfare: Rethinking Redistribution And Recognition Struggles in the United States. *Community Development Journal*. 51(1): 42-59.
- Fedozzi, L. (1999). *Orçamento participativo : reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- : (2000). *O poder da aldeia. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre. Tomo editorial.

- Fedozzi, L. (2007). *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre: análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas*. Porto Alegre: Tomo editorial. Observatório da Cidade de Porto Alegre UFRGS.
- : (2008). *O Eu e os Outros. Participação e transformação da consciencia moral e cidadania*. Porto Alegre: Tomo editorial.
- : (2009). Observando el PP de Porto Alegre, perfil social y asociativo, evolución, formación de una cultura política democráticas y posibles innovaciones. Informe preliminar. Porto Alegre: UFRGS–POA.
- Feijó, J. & de Franco, A. (Coord.) (2008). *Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- Ferguson, J. (1994). *The Anti-politics Machine*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Fernández, T. & López, A. (2008). *Trabajo Social Comunitario: afrontando juntos los desafíos del siglo XXI*. Madrid: Alianza Editorial.
- Fischer, F. (1993). Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases, *Policy Sciences*, 26: 165-187.
- Fishkin, J. (1995). *Democracia y deliberación*. Barcelona: Ariel
- Fogaça, J. (2008). O protagonismo de uma cidade. En Feijó, Jandira; de Franco, Augusto (coord.)(2008). *Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*. Porto Alegre: EDIPUCRS
- Font, N. (1998). *Democràcia i participació ciutadana: algunes experiències innovadores*. Barcelona: Editorial Mediterrània.
- Font, J. (Coord.). (2005). *La política i la participació: polítics, partits i eleccions*. Barcelona: Editorial Mediterrània.
- Font, J., Alarcón, P. & Madrid, E. (2015). *Participación ciudadana y desigualdad. Diagnóstico y líneas de acción*. Intermón-OXFAM.
- Foucault, M. (1969). *L'archéologie du savoir*. Paris: Gallimard.
- : (1980) *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.

- : (2002). *Historia de la sexualidad 1. La voluntad del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- : (2004). *Securité, territoire, population*. Paris: Editions du Seuil
- Freire, P. (1989). *La educación como práctica de la libertad*. Madrid: Siglo XXI.
- : (1970). *Pedagogía del oprimido*. Montevideo: Tierra Nueva.
- French, J.R.P. & Raven, B. (1959). The Bases of Social Power, en Cartwright, D. (Ed.), *Studies in Social Power*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Fung, A. & Wright, E.O. (2003). *Deepening Democracy*. London/New York: Verso.
- Gret, M. & Sintomer, Y. (2003). *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*. Barcelona: Debate.
- Ganuza, E. & Álvarez, C. (Ed.). (2003) *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria.
- Ganuza, E. (2005). Democracia y nuevos horizontes: emergencia y límites de los Presupuestos Participativos en España, en *Acciones e Investigaciones Sociales*, 20, 5-39.
- Ganuza, E. & Gómez, B. (2008). Control democrático y presupuestos participativos en España, en *Estudios de Progreso* 38/2008. Recuperado de <http://www.falternativas.org/estudios-deprogreso/documentos/documentos-de-trabajo/control-democratico-y-presupuestos-participativos-en-espana>
- Ganuza, E. (2009). Los presupuestos participativos en España. Conferencia no publicada presentada en las Jornadas de participación en el marco de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos, celebrada en el mes de abril en Córdoba (España).
- Ganuza Fernández, E. & Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Córdoba: Editorial CIS.
- Ganuza, E., Nez H. & Morales, E. (2014). The Struggle for a Voice: Tensions between Associations and Citizens in Participatory Budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(6): 2274-2291.

- García Espín, P. (2016). *La participación ciudadana y sus límites. Una aproximación a través de grupos de discusión, casos comparados y etnografía. Tesis de doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona.*
- García-Leiva, P & Falck A. (2011a). Aprendizajes de ida y vuelta en las experiencias de presupuestos participativos. El caso de la provincia de Málaga. *VOCES*, nº 5.
- García-Leiva, P., Domínguez, J. M. & Hombrados, M. I (2011b). *Impactos de los Presupuestos Participativos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el fortalecimiento comunitario y el bienestar psicológico*. Málaga: Diputación de Málaga
- Gargarella, R. (1995). *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Mino y Dávila.
- Generalitat de Catalunya (2008). *Planes de Desarrollo Comunitario. Documento Marco*. Barcelona: Departament de Governació i Administracions Públiques.
- Genro, T. & de Souza, U. (1997). *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo
- Gularte, P. (2007). Retomando Antigas práticas – uma análise do comportamento da câmara municipal de Porto Alegre após a posse de José Fogaça em 2005. Porto Alegre: Tesis de maestría. PUCRGS.
- Gutiérrez, L. (1990). Working wiht Women of color: an Empowerment Perspective. *Social Word*, V. 35, n. 2 199,149-153.
- Gutiérrez, L., GlenMaye, L. & DeLois, K. (1995). The organizational context of empowerment practice. Implications for Social Work Administration. *Social Work*, 40(2): 249-258.
- Habermas, J. (1981). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Santillana.
- Hammersley, M. & Atkinson, P. (2003). *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Hartman, A. (1993). The professional is political. *Social Work*, 38, 365-366, 504.

- Helling, L., Serrano, R. & Warren, D. (2005). *Linking community empowerment, decentralized governance and public service provision through a local development framework*. Community Driven Development/Social Protection. The World Bank.
- Hernández Quiñones, A. (2006). Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas. *Co herencia*, 37-75.
- Holloway, J. (2002). *Cambiar el mundo sin tomar el poder*. Venezuela: Valencia Vedell Hermanos.
- Huntington, P. (1975). The United States, en Crozier, Huntington, P. Watanuki, S. (Eds.), *The Crisis of Democracy*. New York: NYUP.
- Kweit, M. G. & Kweit, R. (1987). Citizen Participation: Enduring Issues for the Next Century, *National Civic Review*, vol 76, n. 3
- Laclau, E. (1996). On the death and rebirth of ideology, *Journal of Political Ideologies*, vol. 3, n. 1, 201-220.
- Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante: Lenguaje y debate político*. Madrid: editorial complutense
- Langelier, S. (2008). *Soberania política e construção do bem comun*. Porto Alegre: CIDADE.
- Langelier, S. (2011). El presupuesto participativo de Porto Alegre: entre la esperanza y la recuperación. *Le Monde diplomatique en español*, (192), 30-31.
- Llena, A. & Úcar, X. (Coords.) (2006) *Miradas y diálogos en torno a la acción comunitaria*. Barcelona: Graó.
- Lüchmann, L. H. H. (2014). 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas/25 Years of Participatory Budgeting: Some Analytical Considerations. *Política & Sociedade*, 13(28), 167.
- Lukes, Steven (1985). *El poder. Un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI
- Macpherson, C. B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford New York: Oxford University Press.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza.

- Marchioni, M. (1999). *Comunidad, participación, y desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Madrid: Popular.
- Martí, J. (2000). La investigación- Acción participativa. Estructura y fases” en Villasante, Montañés, M. & Martí, J. (Coords.) *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía/1*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Martí, J., Pascual, J. & Rebollo, O. (Coords.) (2005). *Participación y Desarrollo Comunitario en medio urbano: Experiencias y reflexiones. Construyendo ciudadanía 7*. Madrid: IEPALA CIMAS.
- Montañés, M. (2009). *Metodología y técnica participativa. Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa*. Barcelona: UOC.
- Monterde, Arnau (2015). Emergencia, evolución y efectos del movimiento-red 15M (2011-2015). Una aproximación tecnopolítica. Tesis doctoral. UOC.
- Morales, E. & Rebollo, O. (2014a). Potencialidades y límites de la acción comunitaria como estrategia empoderadora en el contexto actual de crisis. *Revista de Treball Social*, n. 203, 9-22
- Morales, E., Cruz & H. Quinta, B. (2014b) *Plans de Desenvolupament Comunitari. Informe 2014*. Barcelona: IGOP-IMSS (no publicado).
- Morales, E. (2016a) . Los Planes de Desarrollo Comunitario como política pública para la transformación social. Las experiencias de Barcelona (1997-2015). Pendiente de publicación.
- Morales, E. (2016b). Porto Alegre, 20 años de presupuesto participativo. Un análisis crítico sobre el empoderamiento (no publicado)
- Moxley, D. P., Álvarez, A. R., Gutiérrez, L. M., & Johnson, A. K. (2003). Action Research, Case Study and Community Practice. *Journal of Community Practice*, 11(4), 1-10.
- Musitu, G. & Buelga, S. (2004). Desarrollo Comunitario y Potenciación. En G. Musitu, J. Herrero, L. Cantera y M. Montenegro (Eds.), *Introducción a la Psicología Comunitaria*, 167-195. Barcelona: UOC.
- Navarro Yáñez, C. (1999). *El sesgo participativo: innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995)*. Madrid: Editorial CSIC-CSIC Press.

- Nylen, W. (2002). Testing the Empowerment Thesis: the Participatory Budget in Belo Horizonte & Betim, Brazil. *Comparative Politics*, Vol. 34, n. 2, 127-145.
- : (2003). *Participatory Democracy vs Elitist Democracy: Lessons form Brazil*. New York: Palgrave Macmillan.
- OMS/WHO (1998). *Promoción de la salud. Glosario*. Ginebra: OMS.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peniel E. & Joseph (2009). The Black Power Movement: a State of the Field. *The Journal of American History*, 96 (3): 751-776.
- Pineda, C. (2004). Los Presupuestos Participativos en España: un balance provisional, en *Revista de Estudios Locales*, 74, 64-76. Recuperado en <http://www.presupuestosparticipativos.net/propios1.pdf>
- Pindado, F. (2008). *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Pont, R. (2001). Democracia participativa e o poder local. A experiência de Porto Alegre. Conferência apresentada no 1º Fórum Social Mundial. *Orçamento Participativo: Uma conquista da Cidadania*, Porto Alegre, Gabinete do Deputado Estadual, 2003.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of democracy*, 6(1), 65-78.
- : (2000). *Bowling alone: The challenge and revival of American community*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Rappaport, J. (1981). In praise of paradox: A social policy of empowerment over prevention. *American journal of community psychology*, 9(1), 1-25.
- : (1984) Studies in empowerment: introduction to the issue. *Prevention in Human Services*, n. 3, 1-7.
- Rebollo, Ó. (2003). Bases político-metodológicas para la participación. En *Ecología y Ciudad*. Madrid: El viejo topo.

- Rebollo, Ó. (2005) Introducción: Joel, M., Pascual, J. & Rebollo, O. (2005). *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y reflexiones*. Madrid: IEPALA Editorial
- Rebollo, Ó. & Morales, E. (2010). Plans de Desenvolupament Comunitari a la ciutat de Barcelona. Informe 2009. Barcelona: IGOP- Ajuntament de Barcelona. Acció social i ciutadania.
- Rebollo, Ó. (2011). *La opinión del hijo del vecino*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.
- : (2012). La transformación social urbana. La acción comunitaria en la ciudad globalizada. *Gestión y Política Pública. Volumen Temático 2012*, 159-186.
- Rocha Resende, P. E. (2012) Cartografías de la participación, entre los límites del liberalismo y de la democràcia. Tesis Doctoral. Barcelona: Universiad Autonoma de Barcelona.
- : (2014). Innovaciones Participativas y tradiciones representativas: tensiones y complementariedades en el municipio de São Paulo. Tesina de Maestrado. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Rubin, Jeffrey W. (2009). *Turning Waste into Social Benefit: The Private Sector's Answer to Participatory Budgeting in Porto Alegre or Democracy by Invitation*. Boston: Boston University.
- Rueda, J. M. (1977). Matizaciones al concepto y la práctica autogestiva. *Revista de Treball Social*, n. 65, 33-37.
- Santos, B. de Sousa. (2002). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- : (2003). *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo*. Madrid: El viejo topo.
- Seligman, M. E. P. (1975). *Helplessness: On Depression, Development, and Death*. San Francisco: Freeman. .
- Schechter, S. (1982). *Women and male violence: The visions and struggles of the battered women's moviment* . Boston: South End.

- Schulz, A., Israel, M., Zimmerman, M. & Checkoway, B. (1994). Empowerment as a Multi-level Construct: Perceived Control at the Individual, Organizational and Community Levels. *Health Education Research*, 10(3): 309-327.
- Silva, M. K. (2001). *Construção de “Participação Popular”. Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS*. Porto Alegre: UFRGS.
- : (2002). Cidadania e exclusão: os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal em Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS.
- Sintomer, I. (2002) ¿Empujar los límites de la democracia participativa? En Verle, J y Brunet, L. (Org.) *Construyendo un nuevo mundo. Evaluación de la experiencia de presupuesto participativo en Porto Alegre-Brasil*. Porto Alegre: Guayí.
- Sintomer, Y. (2005). Los Presupuestos Participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31, 63-92.
- Solomon, B. B. (1976). *Black Empowerment: Social Work in Oppressed Communities*. Nueva York: Columbia University Press.
- Sirianni, C., & Friedland, L. (2001). *Civic innovation in America: Community empowerment, public policy, and the movement for civic renewal*. University of California Press.
- Souza, U. de. (1998). Reflexiones sobre la experiencia del Presupuesto Participativo. *Pobreza Urbana y desarrollo : presupuesto municipal participativo*, año 8, nº 7, abril:17-25.
- Subirats, J. (2005). Democracia, participación y transformación social. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, año/vol. 4, n. 12.
- : (2015). Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Subirats, J. & García Bernardos, A. (Eds.). *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Barcelona: Icaria.
- Touraine, A. (2005). Un nuevo paradigma. *Para comprender el mundo de hoy*. Barcelona: ES.
- Verle, J. & Brunet, L. (Coord). (2002). *Construyendo un nuevo mundo*. Porto Alegre: Guayí.

- Villasante, T. R. (2006). Lo comunitario y sus saltos creativos. *Cuadernos de trabajo social*, nº 19, 225-254.
- Wainwright, H. (2006). *No olho do furacão*. São Paulo: Xama.
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. London: SAGE.
- Zimmerman, M. (2000). Empowerment Theory: Psychological, Organizational, and Community Levels of Analysis, en Rappaport, R. & Seidmann, E. (Ed.), *Handbook of Community Psychology*. Nueva York: Kluwer Academic/Plenum.