



¿Hacia un nuevo modelo participativo?

Participación institucional y movilizaciones de base durante la crisis en Barcelona.

Ismael Blanco

ismael.blanco.fillola@googlemail.com

Rubén Martínez

ruben@leyseca.net

Marc Parés

marc.pares@uab.cat

Foto de portada por Ricard Cugat: Ilustra el espacio autogestionado "Can Batlló" y la lucha de los vecinos de La Bordeta en Barcelona. *El Periódico Barcelona*. 12 de junio de 2011.

<http://www.elperiodico.com/es/noticias/barcelona/bordeta-paso-mas-conquista-pacifica-can-batllo-1040054>

TRANSGOB: Transformaciones de la gobernanza urbana en el contexto de la crisis. Evolución y perspectivas de la gobernanza participativa en España y el Reino Unido.

El proyecto TRANSGOB aborda el impacto de la crisis económica en las formas de gestión urbana en España, contrastando la experiencia española con la del Reino Unido. El objetivo es analizar cómo las prácticas de gobierno participativo están evolucionando y sus perspectivas de futuro en un contexto marcado por la austeridad presupuestaria, el conflicto social y la crisis política. En términos más generales, queremos explorar las implicaciones de este tipo de dinámica de cambio de las relaciones entre los actores estatales y no estatales en el ámbito local.

Este proyecto fue financiado a través del Plan Nacional I+D del Ministerio de Economía y Competitividad, Gobierno de España.

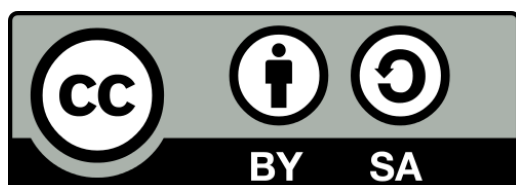


Número de proyecto: CSO2012-32817



Investigador principal: Dr Ismael Blanco, IGOP y Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universitat Autònoma de Barcelona.

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)



Introducción

Durante los años previos a la crisis de 2007-08, el tema de la participación ciudadana en el gobierno local despertó un gran interés en los círculos políticos, sociales y académicos de toda Cataluña y España. Diferentes partidos de distintos colores políticos comenzaron a hablar de la necesidad de poner en práctica fórmulas innovadoras para la participación ciudadana en la formulación de políticas locales, como una forma de complementar y enriquecer las instituciones representativas existentes. Los movimientos sociales inspirados en los foros sociales mundiales y los casos emblemáticos de democracia participativa, como los presupuestos participativos de Brasil, afirmaron que otra democracia (más participativa, menos tecnocrática) era posible (De Sousa Santos, 2006). En el ámbito académico, varios grupos de investigación especializados en el estudio de la democracia participativa, analizaron y acompañaron un gran número de experimentos participativos a nivel local, como audiencias públicas, encuestas de opinión deliberativas, los presupuestos participativos y la planificación participativa (Font, 2001). Además de los equipos universitarios, una serie de consultoras privadas se centraron en la planificación, gestión y evaluación de los procesos participativos que proliferaron durante esos años.

El caso de Barcelona, la capital de Cataluña, ejemplifica claramente todas estas tendencias. La gobernanza colaborativa y participativa ha sido uno de las banderas insignia del Ayuntamiento de Barcelona desde finales de la década de 1980, convirtiéndose en un punto de referencia para muchos otros municipios del país. A través de la modificación de las "Normas del Reglamento de Participación Ciudadana en el año 2003", el Ayuntamiento de Barcelona trató de poner en orden la plétora de mecanismos de participación pública que habían sido creados en los años anteriores por múltiples distritos y departamentos. El Ayuntamiento de Barcelona se ha presentado (y con frecuencia reconocido) en los foros internacionales como un modelo de referencia en el campo de la democracia participativa. Muchas organizaciones sociales han estado presentes de forma activa en espacios "abiertos" de la participación ciudadana (Blakeley, 2005; 2010) lo que no necesariamente implica que sean partidarios entusiastas de tales mecanismos. Otros movimientos sociales más críticos simplemente rechazaron el compromiso con éstos, o nunca fueron invitados a participar.

¿Cómo han evolucionado las relaciones entre las instituciones políticas locales y los ciudadanos en el contexto de la crisis? ¿La democracia participativa sigue siendo un tema importante en la agenda política local o ha perdido su impulso? ¿Se pueden observar más, menos, o simplemente distintas oportunidades para la participación de los ciudadanos? ¿Cómo estos cambios están relacionados con la crisis, la austeridad y el cambio de gobierno? ¿Y cuáles son las implicaciones teóricas de estos cambios?

Este informe analiza la evolución de las relaciones entre las instituciones políticas locales y los ciudadanos de Barcelona en el contexto de la crisis. Nuestro principal argumento es que la crisis ha tenido un efecto paradójico. Por un lado, las estructuras formales de participación ciudadana en la formulación de políticas locales han perdido fuerza, en la

medida en que tienden a ser percibidas como un componente importante de una 'vieja política' que necesita ser reformada en profundidad. Por otro lado, la crisis y el movimiento 15M han estimulado el desarrollo de nuevas dinámicas participativas en la ciudad, dando lugar a la aparición de nuevos actores socio-políticos, que han reforzado el debate sobre las alternativas al sistema democrático existente - incluyendo los canales de participación - La democracia participativa, en este contexto, tiende a ser vista tanto como parte del problema como de la solución.

Entre febrero de 2013 y mayo de 2015, llevamos a cabo un total de treinta entrevistas. Siete en la fase exploratoria, doce en la primera fase y once en la segunda fase. Entrevistamos a doce técnicos del gobierno local (codificados SO 1-12) de diferentes áreas tales como participación, vivienda, bienestar y servicios sociales. Dos de ellos fueron entrevistados tanto en la fase exploratoria y como en la segunda fase. Se entrevistó a cinco representantes del tercer sector (codificados TS 1-5), provenientes de las organizaciones que se ocupan de temas de pobreza y necesidades sociales. Llevamos a cabo entrevistas con cuatro miembros de organizaciones de base comunitaria, como las asociaciones de vecinos y los espacios gestionados por la comunidad (codificados OBC 1-4). También entrevistamos a seis activistas anti-crisis de los movimientos sociales que se movilizaron contra los desahucios y la exclusión social (codificados A 1-6).

Comenzamos este informe con una breve revisión de los impactos de la crisis y la austeridad en la ciudad de Barcelona. Posteriormente, se propone un marco analítico para el análisis de las trayectorias del gobierno participativo, basado en la distinción entre 'reglas' participativas, "prácticas" y "narrativas" (Lowndes & Roberts 2013: 46-76). En la tercera sección, se analizan las tradiciones de gobierno en la ciudad, haciendo énfasis en las relaciones de colaboración y compromiso entre las instituciones locales y los ciudadanos. La cuarta y la quinta parte del trabajo están dedicadas al análisis de los cambios en la participación de base y los mecanismos formales de participación y colaboración en un marco de austeridad. A continuación, analizamos estas tendencias en profundidad a través de la observación de dos sub-casos de estudio como ejemplos paradigmáticos de cambios en el gobierno de la ciudad - la gestión de la crisis de la vivienda y la apropiación de la comunidad y la gestión de los espacios urbanos abandonados. Estos dos temas ilustran la dinámica general de reapropiación social de la dimensión física de la ciudad. La respuesta social a los desalojos de viviendas y el uso social de los espacios urbanos muestra un conjunto de prácticas que desafían la comprensión hegemónica del espacio urbano como un activo que contiene un valor de cambio. La articulación política de estos nuevos conocimientos en relación con el espacio urbano ha dado lugar a nuevas formas de colaboración (no sin tensiones ni contradicciones) entre los movimientos de base y la participación institucional. Cerramos este informe con una sección final en la que se resaltan las lecciones empíricas y teóricas que podemos extraer de este estudio de caso.

1. La Crisis y austeridad post-burbuja en Barcelona

Los impactos de la crisis económica en Barcelona han sido significativos en términos de desempleo, pobreza y desigualdades socio-espaciales. Sin embargo, gracias a un alto nivel de internacionalización y diversificación de la economía, estos impactos han sido menos notables que en el país .

La estructura productiva del Área metropolitana de Barcelona –con un sector industrial y de servicios altamente diversificado e internacionalizado – ya no garantiza que el capital pueda permanecer inmune a la crisis económica que afecta España (Barcelona Economía, 2013).

Entre 2008 y 2013, la dependencia del sector de la construcción se vio compensada por la fuerza de la industria de la exportación, el aumento del turismo y una extensión y especialización del sector terciario. Sin embargo, algunos sectores tradicionales como el comercial y financiero, que tienen un relativo peso notable, comenzaron a disminuir con la crisis (Barcelona Economía, 2013).

El desempleo en Barcelona ha crecido desde un 8,4 % en 2008 a 16,3% en 2014. Sin embargo, la tasa de desempleo es más alta en Cataluña (24,1%) e incluso más alta en el conjunto de España (26,2 %). La tasa de riesgo de pobreza (índice AROPE) fue del 17% en 2014 (26 % en Cataluña y el 29,2 % en España) y las desigualdades espaciales en Barcelona aumentaron profundamente entre 2007 y 2014 (Ajuntament de Barcelona, 2014). Uno de los índices que expresan claramente cómo ha aumentado la brecha social entre los barrios ricos y pobres es el índice de renta familiar disponible (Ajuntament de Barcelona, 2014). De acuerdo con este índice, el ingreso promedio de las familias que viven en el barrio de Pedralbes (Distrito de Les Corts) es siete veces mayor que en las zonas más vulnerables de Barcelona como la Trinitat Nova o Ciutat Meridiana (Distrito de Nou Barris). La distribución de los costos de la crisis entre los diferentes grupos sociales y áreas urbanas es significativamente desigual.

En cuanto a la situación de las finanzas públicas, la deuda del Ayuntamiento de Barcelona es moderada (688,7 € per cápita en 2013) y sus finanzas públicas están en un estado mucho mejor que en otras grandes ciudades como Madrid (con 2193.7 € de deuda per cápita en 2013). El Ayuntamiento de Barcelona cerró el año el año 2012 con un superávit de 60 millones de euros, en el 2013 con un superávit de 139,3 millones de euros y el 2014 con 22,2 millones de euros. A pesar de ello, el gobierno conservador de Convergència i Unió (CiU) (2011-2015) mostró un fuerte cumplimiento de la austeridad. Algunos de los encuestados de este estudio critican al gobierno conservador por haberse comprometido con la austeridad por razones ideológicas y por no tomar ventaja de los excedentes presupuestarios para fortalecer las políticas sociales.

2. Gobernanza participativa: reglas, discursos y prácticas

La literatura sobre la gobernanza participativa ha tendido a centrarse en una evaluación de los mecanismos formales iniciados por instituciones públicas con el fin de permitir que los ciudadanos participen en el proceso de toma de decisiones públicas. De hecho, la definición tradicional de “participación ciudadana” que surge de alguna literatura producida *en y sobre* Barcelona, ha tendido a asociar la noción de participación con los mecanismos formales diseñados por instituciones públicas (Bonet, 2012). Nuestro objetivo en este estudio de caso es analizar no sólo los mecanismos formales de participación ciudadana, sino también las narrativas (o discursos) en que se basan las prácticas de participación y las prácticas políticas en las que está inmersa.

La distinción analítica entre normas, prácticas y narrativa planteada por Lowndes y Roberts (2013: 46-76) puede ser de gran ayuda en este sentido. Estos autores distinguen tres formas diferentes a través del cual las instituciones permiten, dan forma y limitan el comportamiento social y político:

Las **reglas** se codifican y construyen formalmente; ejemplos de esto son las estructuras y los mecanismos de participación ciudadana desarrollados en el marco de legislaciones o regulaciones más o menos específicas. En nuestro estudio de caso, podemos encontrar algunos ejemplos, como el Consejo de Vivienda Social de Barcelona o procesos de participación ad-hoc que operan en diferentes distritos, tales como el proceso participativo para la elaboración del Plan de Acción Municipal y el 'Pla Buits', una plan que promueve la gestión comunitaria de los vacíos urbanos propiedad del Ayuntamiento.

Las **prácticas** son “demostradas a través de la conducta”, promulgadas a través de un “ensayo coherente”, adoptado a través de la observación y la recreación, y sancionados a través de “muestras de desaprobación” y “aislamiento social” (Lowndes & Roberts 2013: 52-53). En Barcelona, podemos encontrar una larga tradición de participación de base con un papel importante en la gobernanza participativa de la ciudad, tales como asociaciones de vecinos, organizaciones del tercer sector o movimientos sociales urbanos. Hay una práctica establecida de colaboración público-comunitaria dentro y alrededor de los mecanismos formales de participación que ha contribuido a la generación y la consolidación de un conjunto de hábitos y comportamientos.

Las **narrativas** se “expresan a través de la palabra hablada”, promulgada a través de la “explicación y persuasión” y adoptadas a través del “entendimiento compartido” (Lowndes & Roberts 2013: 52). Éstas son sancionadas a través de la incomprensión y el ridículo, a través de intentos de socavar la reputación y la credibilidad. Uno de los relatos más importantes de la gobernanza en Barcelona durante los años 80 y 90 fue la importancia del consenso intersectorial y la colaboración para la transformación urbana de la ciudad. Esta narrativa pone énfasis en la necesidad de colaboración entre todos los actores (públicos, privados y comunitarios) y la necesidad de la elaboración de varios acuerdos formales de colaboración tales como asociaciones público-privadas, consorcios intergubernamentales y herramientas de participación ciudadana.

De acuerdo con esta distinción analítica, podríamos definir la gobernanza participativa como el conjunto de reglas (normas y estructuras formales de participación ciudadana), discursos (ideas y creencias con respecto a la democracia local y la participación de base) y prácticas (actitudes, comportamientos y relaciones entre actores sociales y estatales, dentro y fuera de los ámbitos formales de participación) que permiten, dan forma y limitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (urbanos).

Lowndes y Roberts argumentan que "el cambio institucional surge de las intersecciones entre normas, prácticas y narrativas; en tanto surge la estabilidad de su alineación" (Lowndes & Roberts 2013: 73-4). Nuestra hipótesis, basada en los datos acumulados de la investigación recogidos durante el período 2011-2015, es que los desajustes entre, por un lado, las viejas estructuras formales de participación y discursos participativos tradicionales, y, por otro lado, las prácticas de los nuevos movimientos urbanos de base, han aumentado significativamente durante este período. Estos desajustes están produciendo cambios incrementales en el gobierno de la ciudad, tales como la aparición de nuevos sujetos políticos; un cambio radical en el equilibrio de las fuerzas políticas; y el comienzo de un nuevo gobierno que promueve un modelo reformado de la gobernanza (participativa) para la ciudad.

Junto a estos cambios, podemos observar en Barcelona la aparición de un nuevo discurso articulado en torno a la noción de "corresponsabilidad", que surge de una combinación de nuevas creencias de gobernanza y diferentes tipos de críticas a los mecanismos convencionales y las prácticas de participación ciudadana. La corresponsabilidad - que ha sido definida por diferentes entrevistados como una forma de consolidar un municipalismo democrático social en Barcelona- se entiende como la coproducción de políticas públicas entre los movimientos sociales, los ciudadanos y las instituciones públicas. Los activistas sociales insisten en que este enfoque también conlleva la mejora de la rendición de cuentas pública y los mecanismos de evaluación de políticas.

3. Tradiciones de la Gobernanza. Participación y colaboración en Barcelona

La ciudad de Barcelona ha experimentado profundas transformaciones desde las primeras elecciones democráticas en 1979. Estas transformaciones tienen que ver con la evolución de las condiciones generales en el país (la democratización, la adhesión a la UE, la expansión del estado de bienestar, etc.), pero que también están relacionadas con las políticas urbanas llevadas a cabo durante este período por los sucesivos gobiernos locales.

Desde las primeras elecciones municipales en 1979, hasta el 2011, el Ayuntamiento de Barcelona ha sido dirigido por una coalición de partidos políticos progresistas liderados por el PSC (Partido de los Socialistas de Cataluña) con diferentes alcaldes miembros de este partido (Narcís Serra, Pasquall Maragall, Joan Clos y Jordi Hereu). Durante este período, el gobierno socialista recibió el apoyo de ICV-EUiA (Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra

Unida i Alternativa), una organización política proveniente de una tradición comunista y que actualmente se describe a sí misma como una colación eco-socialista. ICV - EUiA asumió posiciones importantes en el gobierno de la ciudad, tales como los Regidores de Bienestar Social y Medio Ambiente. En algunos períodos, esta coalición de gobierno también incluyó un partido independentista de centro-izquierda llamada ERC (Esquerra Republicana de Catalunya). Esta situación política cambió en 2011, cuando CiU (Convergència i Unió), una coalición nacionalista conservadora, ganó las elecciones municipales por primera vez. El alcalde de la ciudad durante este período (2011-2015) fue Xavier Trias. Sin mayoría absoluta, CiU necesitó el apoyo de otros partidos políticos para aprobar medidas importantes, como el presupuesto municipal. El principal aliado de este gobierno fue el PP (Partido Popular) - el partido de derecha que en la actualidad dirige el gobierno de España. Este punto es importante para nuestro estudio, en la medida que nos obliga a preguntarnos si las variaciones en los modos de gobierno se explican principalmente por la "crisis" o por el cambio de gobierno.

Como hemos señalado anteriormente, durante el 2015, se ha producido otro cambio importante en la trayectoria institucional de Barcelona. Las últimas elecciones locales, celebradas en mayo de 2015, fueron ganadas por Barcelona en Comú, una coalición política liderada por una plataforma basada en los ciudadanos llamada Guanyem Barcelona (Ganemos Barcelona). Barcelona en Comú fue apoyada por otras nuevas plataformas ciudadanas y partidos políticos, tales como Procés Constituent y Podemos, y uno de los tradicionales partidos de izquierda, ICV-EUiA, que había sido miembro de la coalición de gobierno con el Partido Socialista desde hace más de dos décadas. Ada Colau, una activista social muy popular en Barcelona y co-fundadora de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), ha sido uno de los factores fundamentales de este cambio en la política representativa de la ciudad. Barcelona en Comú ganó las últimas elecciones locales con una mayoría simple. Este cambio implica un retorno a la tradición de los gobiernos progresistas de la ciudad. Aunque no analizamos este nuevo período, podemos interpretar la aparición y la victoria del Barcelona en Comú como resultado del tipo de cambios en la participación de ciudadana que se investiga en este informe.

Las políticas urbanas implementadas en el período democrático, especialmente desde mediados de la década de 1980 hasta el cambio de gobierno, han dado forma a lo que se conoce como el 'modelo Barcelona' - un modelo que, entre otros aspectos, se caracteriza por la continua colaboración entre el sector público, privado y la comunidad (Casellas, 2006; 2014; Blanco, 2009; 2013). Los acuerdos de colaboración en Barcelona incluyen diferentes formas de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, tales como consorcios públicos en áreas como la educación, el bienestar social y la vivienda; amplios acuerdos metropolitanos para la planificación estratégica intermunicipal y la prestación conjunta de servicios como la gestión de residuos y el transporte público; asociaciones público-privadas en temas como la regeneración urbana y la construcción de infraestructuras; y, sobre todo, una gran cantidad de mecanismos de participación ciudadana a nivel de la ciudad, el distrito y el barrio.

Muchos de estos mecanismos participativos se crearon bajo el paraguas de las "Reglas de descentralización y participación" de 1986. En 2003, estas reglas fueron actualizadas y modificadas como resultado de la voluntad política del gobierno para dar un nuevo impulso

a los mecanismos de participación y adaptarlos a la nueva realidad socio-política. En el contexto de estas normas, las principales modalidades de participación en Barcelona en la actualidad son los siguientes:

- Una densa red de órganos consultivos, compuesto por representantes del Ayuntamiento, expertos y las principales organizaciones sociales. Estos órganos se reúnen de forma regular. Hay un Consejo de la ciudad y una variedad de Consejos temáticos a nivel municipal, de distrito y de barrio. Ejemplos de esto son el Consejo Municipal de Bienestar Social y el Consejo de Vivienda Social (véase más adelante).
- Una serie de procesos de participación ad-hoc vinculados a diferentes tipos de políticas locales como la planificación estratégica la planificación urbana, la regeneración de barrios y el bienestar social. Tales procesos combinan diferentes tipos de métodos participativos como consultas en línea, encuestas de opinión, talleres y comités de seguimiento. Un ejemplo significativo de esto la participación para la elaboración del PAM (Plan de Acción Municipal), el cual define las líneas estratégicas de actuación del Ayuntamiento durante su período de gobierno.
- Diferentes tipos de mecanismos de participación, tales como talleres ciudadanos, jurados ciudadanos, audiencias y consultas públicas para decisiones públicas específicas y para el intercambio de información con los ciudadanos en temas concretos. Dos ejemplos de esto son las audiencias públicas sobre los presupuestos públicos y las ordenanzas fiscales, así como proyectos de remodelación urbana como la Plaza Cataluña en el Raval, la Plaza Eivissa en Horta y “Compromís per les Glòries”.
- Diferentes tipos de “acuerdos” o “asociaciones” entre el Ayuntamiento y las organizaciones sociales en áreas como la inclusión social, la sostenibilidad, el empleo y el transporte. Un ejemplo emblemático de esto es “Acuerdo Ciudadano para la Barcelona Inclusiva” (*Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva*) establecido en el 2005.
- Una serie de acciones comunitarias repartidas por toda la ciudad (“Planes de desarrollo comunitario” y otras iniciativas más específicas como Bancos de Tiempo y redes comunitarias de intercambio). Estas iniciativas se llevan a cabo por los servicios públicos y organizaciones de la comunidad a nivel de barrio, bajo el “Marco municipal para la acción comunitaria” aprobado en 2005.
- La gestión comunitaria de equipamientos públicos, como los centros cívicos, culturales y juveniles (Ateneo Popular de Nou Barris, Centro Cultural Toni Guida, Ateneo Flor de Maig, etc.), por lo general sobre la base de un acuerdo bilateral entre la administración local, organizaciones y plataformas cívicas (sin fines de lucro).

La complejidad de las estructuras participativas refleja la densidad, la diversidad y la vitalidad de las organizaciones comunitarias y movimientos sociales de la ciudad. Barcelona tiene una larga tradición de participación de base, y estas prácticas han sido evidentes en períodos tales como las luchas de mejora urbana en los últimos años del régimen de Franco (60s-70s); las movilizaciones anti-globalización de la década de los 90s; y las movilizaciones más recientes bajo el paraguas del movimiento 15M, también conocido como el

movimiento de los indignados. Más concretamente, podemos distinguir entre tres tipos principales de organizaciones sociales y comunitarias:

- Asociaciones de vecinos, que fueron fundadas y ganaron gran importancia en el contexto de Franquismo tardío (60-70s). Estas organizaciones han continuado jugando un rol muy importante en el contexto democrático, aunque ahora son significativamente menos activas que en sus orígenes. Sin embargo, como explicaremos más adelante, la escalada del movimiento 15M ha contribuido a la revitalización del movimiento vecinal en los últimos años.
- Una densa red de organizaciones del tercer sector que desarrollan su actividad sobre la base del voluntariado (a menudo con ayuda pública) en campos como el bienestar social, la vivienda, economía social, cultura y educación.
- Una gran variedad de movimientos sociales, los cuales mantienen estrechos vínculos con los movimientos antiglobalización, así como con la Federación de Asociaciones de Vecinos y vecinas de Barcelona (FAVB) y otras organizaciones comunitarias a nivel del distrito. Estos movimientos también están involucrados en movilizaciones más recientes como el 15M (movimiento de los *Indignados*) y el “nuevo activismo urbano” (Walliser, 2013) como el movimiento antidesahucios, o las comunidades que reclaman los espacios urbanos vacíos para un uso social (ver más adelante).

Estos diversos movimientos sociales y organizaciones han tendido a establecer diferentes tipos de relaciones con las instituciones políticas y la administración local. En términos generales, los movimientos sociales suelen ser muy críticos con el “Modelo Barcelona” de desarrollo urbano y han tenido relaciones conflictivas con las instituciones locales, a pesar de algunos episodios posteriores de acuerdo y colaboración, por ejemplo, con respecto a la autogestión ciudadana de algunas instalaciones públicas. Tales movimientos, sin embargo, tienden a ser muy críticos de las estructuras formales de participación, manteniéndose al margen de los órganos como los consejos consultivos en la ciudad. Las organizaciones del tercer sector, por el contrario, tienden a participar en los mecanismos formales y a mantener relaciones de cooperación con la administración pública por medio de acuerdos bilaterales y multilaterales. Las relaciones entre las asociaciones de vecinos e instituciones públicas han oscilado entre episodios de conflicto y colaboración - a veces a través de relaciones clientelares con los principales partidos políticos. En este nuevo ciclo de movilizaciones populares, estas formas tradicionales de colaboración - retadoras o en conflicto con las instituciones - están contribuyendo al surgimiento de nuevas formas de liderar el cambio en la gobernanza participativa a nivel local. Uno de los responsables de un programa de impulso de la participación pública urbana ha destacado durante la entrevista:

“En un diagnóstico muy simplificado, ya que estos procesos son más complejos, podríamos decir que las asociaciones de vecinos quieren desarrollar un control de las

tareas, la supervisión y la rendición de cuentas de lo que el gobierno local está haciendo, mientras que las nuevas entidades y grupos que trabajan en el espacio urbano (...) operan más bajo la lógica de hacer que bajo la lógica de ser informado" (SO4).

Como veremos más adelante, aunque estas formas de entender la acción social a nivel comunitario se cruzan con las asociaciones de vecinos y con las estructuras participativas institucionales, también renuevan (con diferentes estrategias, que van desde el diálogo al conflicto) la relación entre los movimientos y las instituciones.

4. Movimientos sociales y acción colectiva en Barcelona

¿En qué medida las estructuras tradicionales de participación ciudadana y la colaboración han variado a lo largo de estos últimos años? ¿Cómo han cambiado? ¿Y hasta qué punto puede su evolución se explica por la crisis o por el cambio de gobierno?

Para responder a estas preguntas, se proporciona una visión general de la evolución de la participación de las bases y de las estructuras formales de participación ciudadana en la ciudad. Después de eso, centramos nuestra atención en dos subcasos de estudio seleccionados sobre la base de su relevancia en el contexto de la crisis: la gestión del problema de los desalojos de viviendas y el desafío del uso comunitario de los espacios urbanos mal utilizados. Tales temas son tomados como ejemplos paradigmáticos de los nuevos modelos de participación ciudadana en la ciudad y de los cambios en la interacción entre el gobierno local y los actores sociales.

Tendencias en la participación de base

Todos los entrevistados de nuestro estudio coincidieron en que la crisis ha estimulado la aparición de nuevos activismos urbanos y movilizaciones que desafiaron los canales institucionales existentes para la participación:

"El movimiento vecinal se ha fortalecido, gracias a los enlaces que se han establecido con el movimiento 15M y también un cambio generacional asociado. En términos más generales, los barrios han sido resucitados como un escenario fundamental para las luchas sociales y políticas. Podemos encontrar muchos ejemplos de nuevas articulaciones socio-políticas a nivel de barrio, como Nou Barris Cabrejada (Nou Barris Cabreada), Assamblea de Solidaritat del Poblenou (Asamblea de Solidaridad del Poblenou) y Ciutat Vella Revela't!" (SO2).

Otros comentaron que "Más allá de las asociaciones de vecinos, nuevos grupos están emergiendo, grupos que son los hijos del 15M, en su mayoría compuestos por jóvenes arquitectos que participan en una especie de "activismo profesional" (SO4). "En los últimos

años, ha habido una explosión de nuevos movimientos sociales como el 15M y la PAH" (SO1).

Todos estos movimientos son un reflejo de los "nuevos activismos urbanos" (Walliser, 2013) que han surgido en toda España en los últimos años. Giran en torno a una nueva agenda urbana que incluye temas como la economía social, el manejo comunitario de los espacios mal utilizados, y la cooperación de los ciudadanos para acceder a bienes básicos como la vivienda y la alimentación. Tales nuevos activismos mantienen fuertes vínculos con los diferentes tipos de organizaciones de la sociedad civil, y muestran preferencia por las estrategias organizativas como asambleas, la descentralización, la creación de redes y el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación. Tales movimientos han sido también en las raíces de Guanyem Barcelona, proporcionando la base social de la nueva formación política que actualmente gobierna la ciudad de Barcelona.

Tendencias en las estructuras formales de participación ciudadana

Cuando CiU llegó al Ayuntamiento en el 2011, manifestó pronto su voluntad de hacer algunos cambios significativos en las estructuras formales de participación ciudadana. De acuerdo con SO1: "los órganos de participación existentes añaden valor a las respuestas a la crisis. El trabajo que se ha hecho es importante, ya que se ha traducido en una ciudad muy colaborativa. La ciudad tiene un sustrato participativo que permita hacer frente a los problemas sociales de una manera más eficaz". El mismo actor dio el ejemplo del 'Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva', lo que "permite tener a todas las organizaciones del tercer sector en un mismo foro y articular soluciones de manera conjunta". Sin embargo, también hizo hincapié en la "necesidad de cambios importantes" en la arquitectura de la participación ciudadana. Como resultado de este diagnóstico, el gobierno de CiU lanzó una propuesta para la modificación del Reglamento de Participación Ciudadana del año 2003, organizando un proceso participativo para discutir dicha modificación públicamente. El gobierno hizo hincapié en la necesidad de diferentes líneas de la reforma:

- La racionalización de las estructuras participativas existentes, que eran consideradas demasiado numerosas, con solapamientos innecesarios. SO2 comentó que el gobierno de CiU estaba tratando de llevar a cabo "auténticos recortes participativos en nombre de la racionalización", pero también reconoció que "no tienen capacidad política para dismantelar las estructuras de participación existentes. Sin embargo, tienden a marginarlas en los espacios de deliberación política, a través de diferentes estrategias, como no convocarlas de manera regular a las reuniones".
- Un mayor énfasis en la participación individual. Por ejemplo, SO4 declaró que: "las políticas urbanas en la ciudad han concedido históricamente un rol fundamental a las asociaciones de vecinos. Esto es perverso, porque no tienen suficiente representatividad social. Sin embargo, se les otorga un poder de veto. Muchas de estas organizaciones mantienen fuertes vínculos con partidos políticos. En cierto modo, tienen relaciones clientelares con antiguos partidos de gobierno".

- La innovación tecnológica, a través del uso intensivo de las TICs en los procesos participativos. En palabras de SO1: “la participación cara a cara está en crisis. Debemos ser conscientes del cambio de época en el que estamos inmersos, y tenemos que hacer los cambios necesarios para adaptarnos a este nuevo escenario (...) la revolución digital ha acelerado la transformación de las relaciones entre los ciudadanos y la administración pública”.
- Un énfasis revitalizado en la gobernanza colaborativa: según SO1, “Hay que pasar de gobernar para el pueblo a gobernar con el pueblo”. Considera que “el gobierno anterior (el gobierno de coalición dirigido por el Partido Socialista) era más propenso a dirigir la intervención pública; el nuevo es más favorable a la colaboración” y enfatizó que “el gobierno no tiene que intervenir cuando ya hay organizaciones de la sociedad civil; en tales casos, el gobierno tiene que apoyarlos. Si no hay una sociedad civil, entonces el gobierno debe actuar. La crisis acentúa la necesidad de un cambio de mentalidad”.

Algunos actores sociales relevantes, como la Federación de Asociaciones de Vecinos y Vecinas de Barcelona, no estuvieron de acuerdo con esta propuesta. Se hicieron tres críticas principales a la modificación del Reglamento de Participación Ciudadana (La Veu del Carrer, 2014): en primer lugar, los movimientos sociales criticaron que no hubo tiempo suficiente para el debate; en segundo lugar, consideraban que la posibilidad de una transformación integral de la participación institucional se había perdido; en tercer lugar, criticaron los nuevos límites a la participación propuestos por el gobierno, tales como los umbrales impuestos a las iniciativas ciudadanas (el equivalente local a las iniciativas legislativas populares). La propuesta de modificación del Reglamento de Participación Ciudadana, finalmente se descartó por el gobierno debido a la falta de apoyo social y político.

A pesar de ello, el gobierno de CiU inició nuevos procesos de participación en campos como la planificación urbana (16 Portes de Collserola, Compromís per les Glòries, la remodelación de la avenida Pere IV) y el uso de la comunidad de espacios vacíos (véase más adelante). La aparición de nuevos discursos, envueltos por categorías conceptuales como "gobierno abierto" y "gobernanza colaborativa", no tuvo efectos tangibles sobre la arquitectura formal de la participación ciudadana, que fundamentalmente se mantuvo intacta. La inercia institucional y la reacción a las demandas sociales fue la tendencia dominante de los mecanismos formales de participación ciudadana durante el gobierno de CiU. Los cambios en la estructura formal de la participación fueron mínimos, aunque el gobierno ha creado algunas nuevas estructuras que se superponen con las ya existentes (superposición de niveles institucionales), y las estructuras de participación que existían no desaparecieron sino que fueron cada vez más marginadas (negligencia institucional). Esta situación de "lentitud institucional" contrasta dramáticamente con el dinamismo de la participación de base que hemos descrito antes.

Resumiendo, se observa que, en términos generales, las normas de participación (normas y mecanismos formales) no cambiaron significativamente durante este período; las narrativas

incluyen algunos elementos de innovación, pero sin mucho impacto en los mecanismos formales de participación; mientras que las prácticas de participación de base, han sido innovadoras y se han reforzado, sobre todo debido a la aparición de nuevos sujetos sociales y políticos.

Con el fin de comprender mejor los desajustes entre las normas de participación, las prácticas y las narrativas y los retos que plantean para el gobierno de la ciudad, en el resto de este trabajo nos centramos en el análisis comparativo de los conflictos en torno al uso comunitario de los espacios urbanos vacíos y el problema de los desahucios de la vivienda. En la última sección, vamos a incluir algunas reflexiones sobre el papel del gobierno actual en Barcelona (Barcelona en Comú), ideas que se conectarán con la trayectoria analizada hasta el momento y con el análisis de nuestros sub-casos de estudio.

5. Perspectiva comparativa sobre los desahucios y vacíos urbanos

Los desalojos de viviendas y espacios urbanos abandonados son problemas emergentes que reflejan algunas de las consecuencias más evidentes y dramáticas de la burbuja inmobiliaria en Barcelona. El problema de los desahucios está relacionado con la incapacidad de muchas familias para pagar su alquiler o hipoteca. En este problema también se pone de manifiesto la rigidez y la injusticia de un marco legal que condena a las víctimas de los desahucios a seguir pagando sus deudas por el resto de sus vidas. Los gobiernos locales no tienen el poder de cambiar este marco legal, pero se han convertido en actores importantes como mediadores entre las familias, los movimientos sociales y las entidades financieras y como proveedores de servicios sociales y soluciones de vivienda social para los afectados. Por otro lado, el desafío de los espacios vacíos se relaciona con la incapacidad de los inversores privados y públicos para impulsar nuevos proyectos de construcción o de regeneración en ciertos espacios de la ciudad, lo que abre una oportunidad para su reapropiación por parte de los ciudadanos.

Desahucios: disfuncionalidad institucional y reacción de los movimientos ciudadanos

El problema de los desalojos de vivienda está muy extendido en toda Barcelona - como en todo el país - pero ha afectado de una manera particularmente intensa los barrios populares de la periferia de la ciudad. Durante los años de la burbuja inmobiliaria, muchas familias decidieron comprar una casa, en parte como resultado de la aspiración social, y también como consecuencia de los incentivos fiscales ofrecidos por las instituciones públicas y la facilidad de obtener créditos. A pesar de sus bajos ingresos, muchas de estas familias obtuvieron créditos como resultado de una combinación de estrategias como el sub-alquiler de habitaciones y lateralización cruzada (que fijan los préstamos múltiples en una sola propiedad); soluciones a menudo sugeridas por los propios bancos. Esta situación de "financiación de los pobres" (Palomera, 2013) - y de muchas familias de clase media que también perdieron su empleo durante la crisis - acentúa la vulnerabilidad de las clases

trabajadoras, que fueron despojadas posteriormente de sus hogares si ser liberadas de sus deudas. El barrio de Ciutat Meridiana es uno de los ejemplos más dramáticos de este proceso en todo el país (Palomera, 2013; 2014; Blanco y León, en prensa).

Durante los últimos años, el Ayuntamiento de Barcelona ha abordado el problema de la vivienda (en especial las ejecuciones hipotecarias) a través de medidas¹ tales como un protocolo de ayuda y seguimiento para los casos de ejecuciones hipotecarias - acordadas con el Consejo Superior de la Fiscalía; subsidios a las familias que tienen dificultades para pagar sus deudas; un aumento en el porcentaje de fondos públicos para la vivienda de interés social, para que las rentas no superen el 30% de los ingresos de las familias; alojamiento temporal para las personas afectadas por los desahucios; asistencia jurídica a las víctimas; y la mediación entre las familias, los bancos y los movimientos sociales. En el intento de satisfacer algunas de las demandas, la PAH ha estado presionando a los gobiernos locales durante este período, el gobierno de CiU elaboró un nuevo programa de vivienda para 2014-2020, que se presentó dos meses antes de las elecciones locales² de mayo de 2015.

A pesar de tales esfuerzos, SO6 reconoció que "hacemos programas para hacer frente a los fallos del mercado. Pero este es un mercado tan liberal y salvaje, que varía de forma continua y las medidas que se aplican son sólo parches".

El problema de la vivienda se ha convertido en un tema central en la agenda de los nuevos movimientos sociales- no sólo la PAH, sino también otras organizaciones sociales que apoyan el derecho a la vivienda como la plataforma 500x20 y varias asociaciones de vecinos como la Asociación de Vecinos de Ciutat Meridiana. El papel de estos movimientos ha sido importante complementado por las organizaciones del tercer sector, como Cáritas, que ha establecido su propio servicio de mediación. Tales movimientos y organizaciones juegan un papel crucial en este conflicto. Por un lado, ejercen una fuerte presión sobre las instituciones políticas (locales y supralocales) y entidades financieras: la PAH, por ejemplo, "no sólo ha ayudado a aumentar la conciencia sobre el problema de la vivienda, sino que también ha llegado a hacer un montón de actividad a nivel político" (OE5). "La PAH ha acumulado una gran fuerza de tal manera que ahora tiene la capacidad para dar forma a muchas cosas. Han ejercido una gran presión social y los medios de comunicación, y han presionado en especial las instituciones financieras "(SO6). Por otra parte, los movimientos como la PAH, Cáritas y la Asociación de Vecinos de Ciutat Meridiana realizan un conjunto de actividades que compensan parcialmente las deficiencias de las políticas públicas. Por

¹ http://www.ara.cat/barcelona/Mes-economics-recursos-dhabitatge-desnonaments_0_1179482289.html

² El gobierno local actual, está creando una serie de nuevas medidas, mediadores institucionales y está incrementando el presupuesto para el tema de la vivienda (invirtiendo 236 millones de euros para rehabilitar pisos y edificios hasta el 2019).

ejemplo, estas organizaciones ayudan a las familias afectadas por los desahucios con asistencia legal para ayudarles a negociar soluciones con los bancos:

“Hemos cambiado las formas de negociación y presión de cara a los casos de desalojos. En un primer momento se llevó a cabo una negociación individual, un trabajo caso por caso, pero con la creciente demanda, esto se convirtió en incontrolable. Luego vimos que era más eficaz hacer la negociación colectiva con los bancos organizando grupos a través de un coordinador. Esto es útil tanto organizativamente como políticamente, con el fin de aumentar la conciencia del problema, para colocar el derecho a la vivienda como un tema principal (en lugar de la propiedad individual) y también para responder a todas las demandas” (A2).

Movimientos como la PAH también han asesorado a las familias sobre la manera de ocupar casas vacías - propiedad de los bancos - y han promovido la ocupación colectiva de bloques enteros de viviendas.

El Consejo de Vivienda Social de Barcelona (Consell de l’Habitatge Social de Barcelona CHSB) es el principal espacio institucional de participación pública en el ámbito de la vivienda. Creado en 2009, este es un órgano consultivo y de participación del Consorcio de la Vivienda de Barcelona (que está formado a su vez por el Ayuntamiento de Barcelona y la Generalitat de Cataluña), incluyendo aproximadamente 70 entidades. Estas entidades incluyen asociaciones profesionales, empresas públicas y privadas, cooperativas de viviendas y agencias de vivienda social, grupos políticos, universidades, Consejos sociales y representantes de los departamentos de vivienda de la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento.

El CHSB está estructurado en diferentes niveles de organización. El espacio más formal es el Pleno, que se reúne una vez al año. El objetivo principal del Plenario es llevar a cabo una reunión general anual del CHSB. Por otro lado, existe un Comité Permanente, formado por diferentes entidades como asociaciones de vecinos, los sindicatos y las organizaciones sociales sin fines de lucro. Este comité permanente es el órgano que coordina la actividad del CHSB y se reúne regularmente.

El Comité Permanente ha puesto en marcha diferentes grupos de trabajo, tales como el grupo de la exclusión social, el grupo de rehabilitación de viviendas, el grupo de trabajo para la nueva construcción y el mantenimiento de tipologías de vivienda o el grupo de trabajo sobre las medidas para promover la vivienda de alquiler. Estos grupos también están formados por entidades privadas, entidades sin ánimo de lucro y entidades públicas. De acuerdo con SO6, "el nivel de participación de estos grupos depende de la implicación y el compromiso de sus miembros".

En contraste con esta opinión, A2 considera que la calidad de estos procesos de participación no está tan relacionada con el compromiso o la intensidad de la participación mucho, sino con un problema de fondo: el objetivo y las metodologías de estos espacios.

"Nosotros, como movimiento social, tenemos contacto con la Comisión de Desahucios o con la comisión de emergencia, ya que a veces informamos de casos de personas que vienen a nosotros, porque entendemos que las medidas rápidas tienen que ser tomadas por el gobierno local. A continuación, hacemos un seguimiento de estas medidas. Tenemos personas dedicadas específicamente a eso. Mantenemos relaciones muy pragmáticas con las instituciones públicas. Nuestro objetivo es aportar soluciones a los problemas específicos que tienen las personas".

Es este tipo de solución que falta en los espacios de participación como el CSHB.

La Comisión de Desahucios fue creada después de una reunión entre la PAH y Xavier Trias, el alcalde de Barcelona, que también tuvo entrevistas con otras entidades de vivienda social. Uno de los principales problemas con esta estructura participativa, de acuerdo con A2, es que incluye muchos actores diferentes:

"Al principio, nos hizo ser parte de esta comisión, pero a medida que empezamos a ir a algunas de las sesiones nos dimos cuenta de que todas las voces (instituciones financieras, promotores, etc.) se pusieron en el mismo nivel. Por lo tanto, en este comité, las opiniones de todos son igualmente válidas (no importa si es la PAH o un promotor) y luego nada se solucionó. La comisión de desahucios o el CHSB son espacios formales para escuchar a todos, pero con poca capacidad de respuesta. Lo que se necesita es voluntad política. Si se quiere resolver el problema de los desalojos no es necesario el diseño de una comisión, lo que realmente se necesita es resolver estos problemas para aceptar la dación en pago" [algo diferente en el carácter de la deuda original].

A3, otro activista que ha estado involucrado en este tipo de espacios participativos, añade que las metodologías utilizadas "están lejos de ser operativas". Por otra parte, A3 afirmó que, "estas etapas requieren una cantidad de tiempo y dedicación, una cantidad de recursos humanos que las estructuras informales como la PAH no pueden permitirse".

En línea con estos argumentos críticos, CBO1 y A1 (ambos en el Distrito de Nou Barris) consideran que estos mecanismos formales de participación ciudadana "no tienen ninguna legitimidad social ni capacidad ejecutiva". Sin embargo, se aprovechan de los mecanismos formales como los Consells de Barri (Consejos de Barrio) o audiencias públicas, para protestar contra las autoridades locales. Siempre que cualquier autoridad local como SO3 asiste a dichos espacios "las hacemos un 'escrache' [un acto de protesta], porque no están poniendo en práctica las soluciones que deberían. Son demasiado lejanos a los vecinos de Nou Barris " (A1).

Este sub-caso de estudio demuestra el fuerte desajuste entre las prácticas emergentes de participación de base - orientadas a la solución práctica de los problemas específicos y el reconocimiento de una nueva generación de derechos con implicaciones políticas claras y específicas - y los mecanismos formales de consulta ciudadana, que son vistos como demasiado formales y burocráticos y orientados hacia debates generales, sin la capacidad de proporcionar soluciones concretas a problemas específicos.

Vacios urbanos ¿Una oportunidad para la acción comunitaria?

La devaluación económica del espacio urbano y el abandono de proyectos de construcción públicos y privados ha facilitado la proliferación de espacios urbanos vacíos y en desuso. Los movimientos que reclaman el espacio público o la auto-gestión de las instalaciones obsoletas en Barcelona no son un resultado directo de la crisis. Más bien, estos movimientos tienen una larga trayectoria histórica y han acumulado conocimientos y experiencia durante muchos años. Sin embargo, es evidente que la crisis y el 15M representan un punto de inflexión para estos movimientos. El 15M descentraliza un gran número de asambleas de vecinos que promovieron la apropiación comunitaria de espacios urbanos abandonados, dando lugar a nuevas prácticas de gestión comunitaria como los *Horts Indignats* (Huertos Indignados) en Poblenou y *Recreant Cruilles* (Recreando Cruces) en el distrito del Eixample.

El caso de Can Batlló es un ejemplo paradigmático tanto de la trayectoria histórica de la lucha de la comunidad para tener equipamientos de barrio y la influencia de la crisis y el 15M (Observatorio Metropolitano de Barcelona, 2013). Can Batlló - en el barrio de la Bordeta, en el distrito de Sants-Montjuïc - es un gran parque industrial que, después de haber recibido a más de 200 empresas con 2.000 empleados en la década de 1970, tuvo que cerrar durante la crisis industrial de principios de la década de 1980. A pesar de varios planes de remodelación urbana para convertirlo en una zona residencial, Can Batlló permaneció abandonado durante más de tres décadas. En junio de 2011, coincidiendo con el inicio del mandato del nuevo gobierno (CiU), la Plataforma 'Can Batlló es para el barrio', promovido por el Centro Social de Sants, puso en marcha el "tic, tac, Campaña Can Batlló" una amenaza en forma de regresiva - para presionar al Ayuntamiento para facilitar el uso de la comunitario del espacio. Cuatro días antes de la fecha límite, el Ayuntamiento cedió el Bloque 11, una superficie de 1.500 m², para ser utilizado como un espacio social y cultural para el barrio.

Este caso muestra cómo la desobediencia civil puede obligar a los gobiernos a responder a las demandas sociales, pero también ilustra cómo tales acciones disruptivas pueden estimular el aprendizaje institucional y la adaptación. En este último sentido, el caso de Can Batlló es una de las principales fuentes de inspiración de los Pla Buits (Plan de vacíos urbanos) un proyecto puesto en marcha por el Departamento de Participación del Área de Hábitat Urbano del Ayuntamiento.

El Pla Buits representa una reacción institucional a la aparición de nuevos movimientos urbanos y grupos sociales que reclaman un uso social para las zonas urbanas abandonadas. El programa comenzó con una oferta pública dirigida a entidades sin ánimo de lucro públicas y privadas para desarrollar una propuesta de uso social por un año (ampliable hasta tres años), en uno de los 20 lotes municipales urbanos ubicados en diez distritos de la

ciudad. Finalmente, después del veredicto de la licitación pública, 14 lotes urbanos han sido cedidos por la administración local para la gestión ciudadana. En abril de 2015, se puso en marcha la segunda edición de este programa, con 11 nuevos espacios puestos a su disposición para el desarrollo de actividades temporales de interés público.

De acuerdo con SO4, el Pla Buits es impulsado por la necesidad de involucrar a nuevos actores "sociales" en el diseño y la implementación de "mecanismos de corresponsabilidad como una forma de resolver las demandas sociales". El principal objetivo participativo de Hábitat Urbano ha sido "pluralizar a los agentes implicados; ir más allá de la lógica de la negociación con las asociaciones de vecinos: nuestro esfuerzo principal es tratar de incluir nuevos agentes" en el proceso de políticas. Esto marca un punto de inflexión en este tipo de acción urbana, donde las asociaciones de vecinos han sido históricamente las interlocutoras privilegiadas de la planificación urbana y los proyectos urbanos. Las asambleas de barrio del 15M- que funcionan bajo la lógica de los procesos participativos abiertos y asambleas abiertas - "indican que hay otras maneras de trabajar" (SO5).

En realidad, muchos de los proyectos presentados en el Pla Buits son dirigidos por grupos de jóvenes arquitectos y entidades nacidas a raíz del 15M que han articulado sus iniciativas con asociaciones de vecinos tradicionales. Un claro ejemplo de esta mezcla es la iniciativa *Porta'm a l'hort* (Llévame al huerto) – un huerto urbano gestionado por ciudadanos en el barrio de Porta (Nou Barris). Esta iniciativa es impulsada por un grupo de jóvenes arquitectos que utilizan la estructura legal de la asociación de vecinos de Porta para el concurso público.

Por otra parte, este programa participativo exige actitudes pragmáticas a los movimientos y organizaciones sociales. Para SO4:

"En un diagnóstico muy simplificado - ya que estos procesos son más complejos - podríamos decir que las asociaciones de vecinos quieren desarrollar una tarea de control, supervisión y rendición de cuentas de lo que el gobierno local está haciendo, mientras que las nuevas entidades y grupos que trabajan en el espacio urbano funcionan más bajo la lógica de hacer que bajo la lógica de ser informado".

La administración pública local percibe un cambio significativo en la manera en que estos nuevos actores sociales se relacionan con la institución pública. De acuerdo con SO4:

"Con este programa nos damos cuenta de que las personas más jóvenes pueden tener enfoques más radicales que las asociaciones de vecinos, pero adoptan enfoques más constructivos; tienen argumentos más claros y, a priori, no hay tanta desconfianza con el gobierno local. Ellos son más propensos al diálogo y, a pesar de que tienen algún prejuicio contra el gobierno local, no es tan fuerte como en las asociaciones de vecinos".

Para contrastar con esta visión institucional, CBO2 considera que el Pla Buits:

"Es una oportunidad política que la administración pública ha sido capaz de detectar. Muchos de estos espacios encarnan una demanda social e histórica, pero el gobierno local ha reaccionado a estas demandas sólo durante la crisis. En nuestro caso se nos ha dado el 10% del total de la parcela urbana, pero puede ser un caballo de Troya

para presionar a las autoridades locales, de manera que esas instalaciones educativas y culturales que prometieron que iban a construir en este espacio sean finalmente construidas”.

CBO2 sostiene que el espacio comunitario y la iniciativa en *Germanetes*³ demuestra cómo estos cambios facilitan las tareas del Ayuntamiento, tanto de gobernar mejor la ciudad - la gestión de los posibles conflictos sociales - como para trasladar la responsabilidad a los ciudadanos. Sin embargo, CBO2 también muestra la confianza en el gobierno local: "Estoy convencido de que los que han tomado la iniciativa de este programa creen completamente en ello. Y han sido muy valientes tirando de él hacia adelante".

Sin embargo, algunos de estos movimientos se quejan de los requisitos técnicos (y de financiación) que este programa les impone. Algunos grupos han tenido que pedir y pagar por un permiso de construcción o de licencia de uso de estos espacios urbanos y - como CBO2 nos dijo "Hábitat Urbano no ha tomado las disposiciones legales para ayudar con este tipo de problemas. También tenemos que ir a muchas reuniones y hacer informes de proyectos. Lo hacemos a través del trabajo voluntario y en realidad es muy caro. Nosotros no somos los secretarios del Ayuntamiento".

Este caso ilustra cómo los nuevos discursos sobre la corresponsabilidad generan nuevos tipos de mecanismos y prácticas de participación, en las cuales no sólo se espera que los ciudadanos den opinión, sino que también haya co-responsabilidad en la provisión de soluciones. Estas nuevas lógicas de participación pueden ser vistos como una mejora con respecto a los mecanismos tradicionales de participación ciudadana, generando relaciones más horizontales entre el gobierno local y los ciudadanos, ampliando la noción de participación ciudadana y favoreciendo la apropiación comunitaria de los bienes comunes. Sin embargo, estas nuevas lógicas también conllevan el riesgo de una sobre-responsabilización de los grupos sociales, la privatización de las responsabilidades públicas y la desactivación de la movilización autónoma y crítica de las organizaciones sociales y comunitarias.

³ Ver https://recreantcruilles.files.wordpress.com/2014/05/prueba-3-rc-english_sqek.pdf para más detalles.

6. Conclusiones

El caso de Barcelona es un buen ejemplo del auge de la participación que tuvo lugar en Cataluña y España - y en otras partes del mundo - en el comienzo del nuevo milenio. Sin embargo, la tradición participativa de Barcelona se remonta a finales de 1980, cuando fueron establecidos algunos de los actuales mecanismos de participación ciudadana. Mecanismos de participación ciudadana que, de hecho, forman parte de un modelo más amplio de gobernanza colaborativa, en el cual el gobierno local mantiene un papel principal, pero coopera con diferentes tipos de actores (públicos, privados y comunitarios) para alcanzar objetivos colectivos tales como la regeneración urbana, desarrollo económico y el progreso social y ambiental. La gobernanza colaborativa ha cristalizado en la ciudad como una tradición, que abarca diferentes mandatos, resistiendo los efectos del cambio de gobierno en 2011.

En consecuencia, la continuidad (en lugar de retroceso, mejora o innovación) es la tendencia dominante de la gobernanza colaborativa (y participativa) en la ciudad de Barcelona en los últimos años. Como se había previsto por el marco teórico del proyecto TRANSGOB, las estructuras de colaboración desplegadas durante muchos años (dos décadas en el caso de Barcelona) pueden llegar a ser prácticas profundamente institucionalizadas, difíciles de modificar o transformar, incluso en el actual período de crisis y de reducción del gasto público. La colaboración se ha convertido en un "paradigma de la política", es decir, un marco cognitivo que define cursos legítimos de la acción de los políticos y los gobernantes (Hall, 1993; citado en Fuller, 2010: 279). Por otra parte, el hecho de que el actual gobierno no ha desmantelado las estructuras de participación existentes - heredadas de los anteriores gobiernos de centro-izquierda - podría estar relacionado con el hecho de que los costos esperados de la eliminación de ellos "podrían simplemente ser mayores que los beneficios" (Davies; Blanco, 2014).

El nuevo gobierno conservador de Barcelona, sin duda puso en marcha una modificación de los actuales 'Normas de Participación Ciudadana' en el año 2003. Dicha modificación fue interpretada por algunos actores como una oportunidad perdida para una transformación completa y radical de las estructuras de participación en la ciudad, algo que algunos habrían esperado que ocurriera dada la intensidad de las transformaciones sociales y políticas bajo la crisis. El discurso del gobierno sobre la participación ciudadana puso énfasis en las nociones (supuestamente) innovadoras tales como "gobierno abierto", "innovación social", "colaboración" y "e-democracia", aunque tales discursos no han tenido un impacto significativo en las estructuras de compromiso ciudadano.

En contraste con esta situación de parálisis institucional, la crisis ha enmarcado el surgimiento de nuevos movimientos sociales en la ciudad, como las asambleas del 15M, la PAH y los nuevos grupos sociales que reivindican el uso comunitario y la autogestión de las zonas urbanas mal utilizadas. Tales movimientos adoptan nuevos estilos de movilización - más horizontales, más descentralizados, más inter-conectados a través de redes sociales e Internet. También son reflejo de un "giro pragmático" en la acción colectiva, lo que significa que tienden a centrarse en los problemas específicos (como los desalojos de viviendas y espacios urbanos mal utilizados) tratando de crear respuestas concretas a través de la

acción directa, complementando o compensando las deficiencias del Estado y del mercado. En cierto modo, podrían ser considerados como ejemplos de lo que Davies (2014) ha llamado "creadores de todos los días", aunque muestran una capacidad desigual para desafiar el status quo: movimientos como la PAH, por ejemplo, desafía la propiedad privada y confrontan a los actores centrales en el sistema capitalista, así como a los bancos; mientras que los grupos que reclaman la autogestión de espacios urbanos mal utilizados contribuyen a soluciones temporales a las deficiencias del mercado y el Estado, a pesar de ser críticos del modelo de ciudad neoliberal.

El caso de Barcelona ilustra un creciente desajuste entre los mecanismos formales y las reglas de la democracia participativa, y las prácticas emergentes y discursos sobre la participación ciudadana. Tal desajuste provoca una deslegitimación creciente de los canales existentes (formales) de la participación ciudadana en el gobierno local. Sin embargo, los nuevos movimientos sociales exigen una nueva participación, una política local más democrática, más transparente, con más oportunidades de participación directa, como las iniciativas legislativas populares, la gestión comunitaria de los bienes públicos y referendums. El debate sobre la democracia participativa está lejos de haber terminado. Más bien adopta nuevos términos, y expresa las ambiciones formuladas por nuevos actores sociopolíticos.

El nuevo gobierno de Barcelona en Comú hereda las dinámicas participativas de la ciudad. Expresa la aparición de conceptos novedosos como la innovación social, la co-producción y los bienes comunes urbanos que hacen hincapié en la necesidad de desarrollar más relaciones horizontales entre las instituciones locales y los ciudadanos. También es un reflejo de la evolución de las prácticas de movilización de base, reclamando una nueva forma de hacer política en la ciudad. El nuevo gobierno tiene como objetivo dar continuidad a la tradición participativa y colaborativa de la ciudad, a pesar de que está trabajando en un modelo renovado de gobernanza participativa basada en el fortalecimiento de las estructuras existentes de participación ciudadana, como los consejos de vecinos, la mejora de los mecanismos de democracia directa como las iniciativas ciudadanas y referendums, la gestión comunitaria de los espacios e instalaciones públicas y la promoción de la participación de los grupos sociales menos representados, tales como los inmigrantes, los jóvenes y las personas sin hogar ¿En qué medida este tipo de intenciones políticas se traduzcan en cambios tangibles en las estructuras formales de participación en la ciudad? Lo veremos en el futuro.

Referencias

Ansell, C., and A. Gash. (2007) 'Collaborative Governance in Theory and Practice', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543–71.

Ajuntament de Barcelona (2013) *Evolució de l'economia de Barcelona 2013*, Departament d'Estudis i Programació. <http://barcelonaeconomia.bcn.cat/sites/default/files/02-Evoluci%C3%B3%20de%20l%27economia%20de%20Barcelona%202013.pdf>

Ajuntament de Barcelona (2014) *Distribució territorial de la renda familiar disponible per càpita a Barcelona*, Departament d'Estudis i Programació. http://barcelonaeconomia.bcn.cat/sites/default/files/RFD_2014_informe.pdf

Bellet, C. (2014) 'La activación de solares urbanos. De práctica alternativa a objeto de programas municipales', Biblio 3W. *Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIX (1058).

Blanco, I. (2009) 'Does a Barcelona Model really exist? Periods, territories and actors in the process of urban transformation', *Local Government Studies*, 35(3): 355-369.

Casellas, A. (2006) 'Las limitaciones del 'Modelo Barcelona'. Una lectura desde Urban Regime Analysis', *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 48: 61-81.

Davies, J.; Blanco, I. (2014) *Collaborative Urban Governance Under Austerity: A Comparative Study of Trends and Prospects in Spain and the UK*. Paper presented at the 44th Annual Meeting of the Urban Affairs Association, San Antonio (USA).

Delgado, M. (2005), *Elogi del vianant. Del 'Model Barcelona' a la Barcelona real*. Barcelona: Edicions de 1984.

De Sousa Santos, B. (ed.) (2007) *Democratizing democracy. Beyond the liberal democratic canon*, London: Verso Books: First Edition.

La Veu del Carrer (2014), 'Barcelona es rebel·la', *Carrer* (132): 12.

Lowndes, V., & Roberts, M. (2013) *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Mason, Paul. (2012) *Why It's Kicking Off Everywhere: The New Global Revolutions*, London: Verso Books: First Edition [Paperback].

McNeill, D. (1999) *Urban Change and the European Left. Tales from the New Barcelona*, New York: Routledge.

Merrifield, Andy. (2011) 'Crowd Politics, Or, 'Here Comes Everybuddy'', *New Left Review* (71):103 – 114.

Metropolitan Observatory of Barcelona (2013), Castro, M; Martí-Costa, M; M Gual, J; Martínez, R. *Can Batlló: Construir comunidades en las ruinas de la crisis. Barcelona: 2013.* Paper presented in Jornadas Contra la depredación de los bienes comunes, Madrid (Spain).

Parés, M.; March, H.; Saurí, D. (2013) 'Atlantic gardens in Mediterranean Climates: Understanding the Production of Suburban Natures in Barcelona', *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (1): 328-347.