



Instituto Juan March

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)

Juan March Institute

Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

Participación y ciudad

Author(s):	Walliser Martínez, Andrés
Year:	2003
Type	Thesis (doctoral)
University:	Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Madrid, 2002.
City:	Madrid
Number of pages:	viii, 344 p.
Abstract:	<p>El propósito de esta tesis doctoral es estudiar la participación ciudadana en dos ciudades españolas: Madrid y Barcelona. Al hablar de participación ciudadana, se hace referencia a la capacidad que tienen los ciudadanos, bien como individuos, bien como miembros de organizaciones de tipo asociativo, de influir en el diseño, toma de decisiones y ejecución de las políticas públicas; es decir, la forma o outputs en que se produce la participación, así como sus resultados o outcomes. El contexto de investigación en el marco socio-político de referencia es la ciudad: su territorio, sus instituciones locales y regionales, y la sociedad civil que se desarrolla en torno a ella, no simplemente en ella. Al hablar de políticas públicas y de proceso político nos referimos al ámbito local, a las que tienen lugar en los municipios de Madrid y Barcelona y que afectan su configuración urbana, su organización territorial y la calidad de vida de los ciudadanos. Desde el escenario local los ámbitos de la participación ciudadana son fundamentalmente dos: la participación formal y la informal. La primera consiste fundamentalmente en los mecanismos habituales electorales y aquellos a disposición del ciudadano para opinar acerca de las políticas públicas de la ciudad sea a nivel territorial o sectorial. Las dinámicas participativas tanto formales como informales se explican a la luz de tres variables independientes. En primer lugar se trataría de interpretar hasta que punto el 'color' del ayuntamiento, es decir, el partido en el gobierno local influye determinantemente sobre las formas y los contenidos de las políticas de participación ciudadana. La segunda variable independiente es lo que se ha denominado, la estructura institucional, entendiéndose por tal la forma en que el gobierno local está organizado y de manera especial su grado de descentralización y desconcentración territorial. En tercer lugar se introduce el papel que juegan las culturas asociativa y la cultura política, está última incluyendo el estilo de hacer ciudad de los gobiernos locales. Algunos de los conceptos teóricos que se discuten son los de governance, traducido como gobernación, el capital social, el estilo de hacer ciudad o los framing processes, o marcos de referencia que vinculan identidades, valores e ideología con las dinámicas de los movimientos sociales urbanos. El estudio está centrado en el periodo 1979-99 aunque una parte importante del énfasis del mismo recae en la última década por el cambio en el panorama reivindicativo que se produce, incorporando nuevos temas y agendas y por que a diferencia de las décadas de los 70 y 80, los últimos diez años apenas han sido considerados desde la perspectiva de la participación ciudadana. Las principales preguntas de investigación se condensan en las siguientes cuestiones: ¿cómo se relaciona el 'color' del Ayuntamiento con la</p>

participación ciudadana?; ¿los distintos espectros ideológicos se relacionan con formas de hacer ciudad específicas?, ¿Hasta que punto influye la forma en que las instituciones locales están organizadas?; ¿Influye el grado de descentralización, es decir la autonomía política y administrativa de los distritos?; ¿Hasta que punto los instrumentos y mecanismos de participación son necesarios y suficientes para posibilitar la democracia local y la participación efectiva de los ciudadanos? ¿Hay tradiciones asociativas en las que los ciudadanos consiguen mejores resultados que en otras, es decir, un mayor grado de influencia en el proceso político? La evidencia demuestra que nos encontramos ante dos estilos de hacer ciudad diferentes en lo que a participación ciudadana se refiere. En relación al peso de la variable 'color' del Ayuntamiento revela que para el caso de Madrid, dicha influencia no es sustantiva. En otras palabras, no existen grandes diferencias entre los distintos partidos que se alternan en el gobierno de la ciudad en relación a la participación ciudadana. La falta de peso de esta variable se ratifica, no solo por la continuidad de las políticas de participación entre PSOE y PP, sino por la existencia de estilos completamente distintos dentro del mismo partido (PP) a nivel municipal y regional. En el caso de Barcelona, la existencia de un gobierno de coalición de izquierda no impide que algunos distritos estén gobernados por la oposición (CiU) si bien el discurso sobre la participación ciudadana no varía demasiado. La estructura de la administración local presenta rasgos distintivos en uno y otro caso que explican las diferencias en cuanto a participación ciudadana se refiere: en Madrid se desconcentra (descentralización administrativa) y el Barcelona de descentraliza, es decir, se dota a los Distritos de cierta autonomía política. El hecho de que en Barcelona exista una infraestructura participativa territorial y sectorial apoyada por el gobierno municipal ensancha la estructura de oportunidades políticas en esa ciudad y genera un modelo de gobernación relativamente permanente. En el caso de Madrid la estructura de oportunidades políticas depende de factores muy coyunturales (talantes personales, capacidad para movilizaciones, o el peso de un conflicto determinado), no tanto de unas reglas de juego establecidas formalmente. Los modelos asociativos que surgen en cada ciudad son fundamentalmente dos: un modelo basado en la resolución del conflicto vía consenso, mayoritario en Barcelona, y otro basado en la confrontación, y mayoritario en Madrid. Esta distribución esta relacionada con el tipo de redes asociativas existentes, los temas incorporados a las agendas vecinales y las relaciones entre actores. Así mismo, se puede afirmar que en Madrid y Barcelona se siguen pautas similares en lo que a participación informal se refiere, y pautas diferentes en cuanto a la participación formal. Es significativo también que no se demuestra para los casos de Madrid y Barcelona el hecho de que a mayor renta, exista mayor capital social. Aunque en Barcelona, la tradición asociativa haga que existan pautas participativas en clases medias y altas (en menor medida); en ambas ciudades se demuestra que a menor renta mayor participación y densidad asociativa. Las aportaciones más relevantes de esta tesis doctoral se pueden resumir en los siguientes puntos. La contribución a la literatura sobre governance al incluir la perspectiva de los actores de la sociedad civil. El protagonismo del concepto de hacer ciudad frente a las variables estrictamente ideológicas o de 'color' del Ayuntamiento. La dependencia entre el nivel de renta y la participación ciudadana. Finalmente, un conocimiento comparado exhaustivo sobre la realidad asociativa e institucional en Madrid y Barcelona, tanto desde una perspectiva descriptiva como analítica introduciendo nuevas tipologías y modelos asociativos aplicables a otros casos

Your use of the CEACS Repository indicates your acceptance of individual author and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any document(s) only for academic research and teaching purposes.

Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones

ANDRÉS WALLISER

PARTICIPACIÓN Y CIUDAD

MADRID
2 0 0 3

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales

Esta obra se presentó como tesis doctoral en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid el 1 de Julio de 2002. El tribunal, compuesto por Don Luis Enrique Alonso Benito (presidente), Don Tomás Rodríguez Villasante, Don Joaquín Brugué Torroella, Don Andrew John Richards y Don Luís Cortés Alcalá, le otorgó la calificación de Sobresaliente “cum laude”.

Andrés Walliser es licenciado en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Madrid. Formó parte de la octava promoción de estudiantes del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales de Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones donde obtuvo el título de Master en 1997. En el propio centro elaboró su tesis doctoral bajo la dirección de Robert Fishman. Actualmente es profesor de ciencia política y sociología en Syracuse University en Madrid y trabaja como investigador en la Universidad Complutense de Madrid para el proyecto UGIS.

ÍNDICE

<i>Agradecimientos</i>	v
CAPÍTULO I. CIUDAD Y PARTICIPACIÓN, UNA INTRODUCCIÓN	1
1. La participación en la ciudad	1
2. El diseño de la investigación: el problema y las variables	3
2.1. ¿Desde dónde y hasta dónde llega la participación?	3
2.2. <i>Las variables independientes</i>	16
2.2.1. La estructura de la administración local	16
2.2.2. El "color" del Ayuntamiento	23
2.2.3. Cultura política y el estilo de hacer ciudad.....	25
2.2.4. La estrategia empírica y las variables independientes.....	29
CAPÍTULO II. CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN	35
1. Introducción.....	35
2. Ciudadanía y participación en la ciudad.....	36
2.1. Ciudadanía y ámbito de la participación: lo pequeño es hermoso.....	36
2.2. Las Paradojas de la participación	41
3. Las herramientas de la participación formal.....	46
4. Gobernación y democracia local	60
5. Movimientos sociales urbanos en la ciudad democrática: los condicionantes de la participación	72
6. Conclusiones.....	79
CAPÍTULO III. ESPACIO URBANO Y MOVILIZACIÓN: UNA APROXIMACIÓN SOCIO-HISTÓRICA A LA CIUDAD MODERNA Y LA PARTICIPACIÓN EN MADRID Y BARCELONA	83
1. Introducción	83

2.	El surgimiento de los movimientos sociales en Madrid y Barcelona.....	87
3.	La ciudad moderna	93
4.	El germen de los movimientos sociales urbanos como resultado del modelo urbano franquista: de súbdito a ciudadano.....	101
5.	Redefinición del papel de los ciudadanos en el proceso de producción del espacio urbano.....	107
6.	Identidad y valores en el movimiento vecinal y ciudadano de Madrid y Barcelona: la búsqueda de la democracia local.....	110
7.	El cambio de Régimen (1976-1979) entre las nuevas oportunidades y la desmovilización social	117
8.	Conclusiones.....	121

CAPÍTULO IV. EL COLOR DEL AYUNTAMIENTO 123

1.	Introducción.....	123
2.	El color de los ayuntamientos. Evolución política en Madrid y Barcelona desde las primeras elecciones locales	124
3.	El color del ayuntamiento en Madrid	127
4.	El color del ayuntamiento en Barcelona	146
5.	Conclusiones.....	160

CAPÍTULO V. LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL..... 167

1.	Introducción.....	167
1.1.	Estructura organizativa y descentralización: características y evolución de las herramientas de participación	170
1.2.	Los instrumentos de participación formal en el ayuntamiento de Madrid: las normas de participación ciudadana.....	173
2.	La estructura de la administración local y la participación en el ayuntamiento de Barcelona	188
2.1.	Introducción	188
2.2.	Descentralización y participación territorial.....	189
2.2.1.	El reglamento de 1979.....	191
2.2.2.	La división territorial del 84	195

2.2.3. El reglamento del 86.....	197
2.3. La participación sectorial en Barcelona	200
2.3.1. Los consejos consultivos de bienestar social	201
2.3.2. El CMBS: funciones y objetivos	205
2.3.3. Estructura, participantes y funcionamiento del CMBS.....	209
2.3.4. Otros consejos sectoriales.....	215
3. Conclusiones.....	217
CAPÍTULO VI. LAS CULTURAS ASOCIATIVAS DE MADRID Y BARCELONA	
223	
1. Introducción: el asociacionismo en España y en sus ciudades.....	223
2. Los mapas asociativos de Madrid y Barcelona	228
3. El mapa asociativo de Barcelona y Madrid	231
3.1. Las entidades Extraterritoriales (eT):	232
3.2. Las entidades Territoriales (T):	239
3.3. Las densidades asociativas en Barcelona y Madrid	245
4. Conclusiones	252
CAPÍTULO VII. MADRID Y BARCELONA: LA PARTICIPACIÓN EN SUS DISTRITOS	
257	
1. Introducción	257
2. Participación formal e informal en Madrid y Barcelona.....	259
3. Las relaciones entre actores en Madrid y Barcelona	270
4. Los mapas participativos en Madrid y Barcelona: dónde y cómo tiene lugar la participación. Las variables independientes: renta y voto	282
4.1. Participación y renta en los distritos.....	283
4.2. Participación y voto en los distritos:.....	289
4.2.1. Evolución del voto en los distritos de Madrid y Barcelona.....	289
4.3. Participación y 'color' de los distritos.....	292
5. Conclusiones.....	295
CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES: MADRID Y BARCELONA, DOS MODELOS ALTERNATIVOS	
299	

ANEXOS.....	319
1. Anexo al Capítulo IV	319
2. Anexos Capítulo VII	324
2.1. Anexo I.....	324
2.2, Anexo II.....	327
Anexo general: relación de personas entrevistadas.....	330
BIBLIOGRAFÍA	335

AGRADECIMIENTOS

Cuando a uno le cae una tesis en sus manos tarde o temprano acaba tentado a mirar la sección de agradecimientos. Estas líneas no son solo una carta de presentación del trabajo que las sigue, sino que en buena medida es un mapa de la trayectoria intelectual y personal del autor durante un periodo de la vida que no se ha de olvidar fácilmente. No solo nombres sino estados de ánimo, situaciones, experiencias o sueños están contenidos aquí. Sin muchas de las personas que son mencionadas a continuación, estas páginas serían distintas. He absorbido con habilidad de licántropo paciencia, amor, amistad, energía, consejos, y otras mil virtudes de mis amigos y amigas y de otras personas que he encontrado en el camino, algunos compañeros de viaje ocasionales, otros permanentes. Con todo ello y algo de mi parte he encontrado la inspiración y la energía para seguir adelante con este trabajo.

Algunas personas e instituciones han sido esenciales por el apoyo financiero y logístico prestado sin el cual las cosas hubieran sido mucho más difíciles o simplemente imposibles. En primer lugar se encuentra el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March, donde no solo he disfrutado del privilegio de sus recursos financieros y materiales sino del ambiente idóneo para gestar una tesis. A su director José María Maravall, a su secretario general, Javier Goma, así como al resto del profesorado, especialmente a Andrew Richards, les estoy enormemente agradecido. Así mismo quiero reflejar mi gratitud más sincera a los compañeros y compañeras que ahí he conocido les debo una gratitud especial como al equipo de la biblioteca del CEACS, dirigido por Martha Peach y su sempiterna sonrisa, con Almudena Knecht, Jesús Cuellar, Gema Sánchez y Paz Fernández y al personal de administración del centro por estar siempre ahí: Magdalena, Jackie, Luis y Fufa, Tampoco quiero olvidar a Pilar que no solo nos limpia la moqueta sino que nos contagia con su optimismo cada tarde.

En la Fundación conocí a Robert Fishman mi director de tesis. Para él y para Julia López, su mujer, cualquier elogio es escaso.

Robert mostró desde el principio un vivo interés en mi proyecto y gracias a él y a su ilusión he podido llegar a buen puerto. Su brillantez y dominio de las ciencias sociales me han alimentado intelectualmente a la vez que en muchas ocasiones me han ayudado a conocerme mejor a mi mismo. Quizá lo único que sienta de haber acabado la tesis es no poder seguir disfrutando de las reuniones de trabajo que hemos compartido durante todo este tiempo y que para mí han sido un auténtico placer.

El trabajo de campo en Barcelona se convirtió en una experiencia fascinante y fructífera por el apoyo del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra, y a su directora de aquel tiempo Rosa Virós que me acogió como investigador visitante y luego como profesor asociado. Al hecho de tener espacio donde trabajar se le unieron los recursos financieros proporcionados por la Fundación Jaume Bofill, a cuyo director, Jordi Porta y a Joan Costa estoy especialmente agradecido por su interés en mi trabajo, así como la beca proporcionada por el Patronat Flor de Maig de la Diputado de Barcelona, que me concedió una ayuda para finalizar mi trabajo de campo en Barcelona.

Pau Mari, guió mis primeros pasos en Barcelona proporcionándome refugio y contactos, y sobre todo su siempre estimulante ingenio sociológico. Jesús de Miguel me ayudó con generosidad a encaminar mi actividad investigadora desde el principio y mi gratitud hacia él va mas allá de este trabajo. Ricard Goma y Quim Brugué me proporcionaron información y sus propias investigaciones que facilitaron enormemente mi trabajo de campo. En el Ayuntamiento de Barcelona mi ángel de la guarda ha sido sin duda Pura Piera, entonces en Torre Jussana, que me dio acceso a la valiosísima información sobre el tejido asociativo barcelonés y atendió mis consultas durante meses. Tony Puig responsable y *alma mater* de Torre Jussana, también debe ser citado aquí. Pep Martí y Andrés Naya de la FAVB me han guiado por los vericuetos de la política local y el movimiento asociativo barcelonés. De todos los entrevistados que se prestaron a contarme sus experiencias, guardo un especial recuerdo para Josep Pons, de Sants, protagonista de mi primera entrevista en Barcelona y de Pilar Mercadé, buena amiga y de quien siempre se aprende algo nuevo.

La investigación en Madrid no hubiera sido posible sin la ayuda de Javier Ordóñez y Luis Asúa en el Ayuntamiento de Madrid. Tomás Villasante, me ha apoyado en mis proyectos desde que era estudiante en la facultad y me ha proporcionado una inestimable ayuda tanto articular mi estrategia empírica en Madrid como para entender los albores del movimiento asociativo en España, que el mismo protagonizó. Ricardo San Martín me ha alentado desde los comienzos con buenos consejos y su amistad.

También debo agradecer el apoyo brindado por todos aquellos que me han prestado consejo y han leído mi trabajo con paciencia y detalle aportando sugerencias valiosísimas y sobre todo transmitiéndome su confianza: Luís Enrique Alonso, Maurice Blanc, Ingeniar Elander, David Corominas, Mike Goldsmith, y Gerry Stoker. Vincent Wright en los comienzos me estimuló sobremanera con su afilada ironía británica que seguimos extrañando. Javier Moreno y Javier Ramos, además han vertido ánimo y confianza en las dosis necesarias para que esto llegara a buen puerto.

A mi familia, a mis amigos y amigas cabe decirles que han sido los más pacientes, unos por no verme el pelo durante meses y aun quererme, otros por verme demasiado y quererme todavía. Del mundillo *fundacional* debo especial gratitud, aparte de algunos ya citados, a Emma Cervino, Amparo González, Luis Ortiz, Ferrán Martínez, Sandra León, Manuel Jiménez y a Javier Alcalde entre otros. A Xavier Escandell y a Ken Dubin les debo una amistad especial y un montón de ideas en largas horas de discusión deambulando por las calles de Barcelona, lo mismo que a Carlos y María Bruquetas en Madrid.

Si hay alguien a quien se debe que la recta final halla sido casi un paseo esa persona es Remo Fernández que ha editado la tesis y ha compensado con paciencia de amigo y sapiencia de maestro mis nervios y ansiedades. Marta Walliser y Andrés Walliser, mi padre, han leído el manuscrito con cariño y paciencia para mejorar su estilo. Pablo Prieto y María Luisa Walliser han sido mis ciberchamanes de cabecera y ha padecido con encomiable estoicismo las agonías de mi ordenador y de mi fe en las máquinas.

Con Mari Carmen Lafiénte y su familia mi gratitud es enorme por brindarme tanto apoyo y cariño durante este tiempo especialmente en los veranos de tesis en Cercedilla que vienen a mi memoria como los periodos más fructíferos.

De todas maneras ahora no estaría escribiendo estas líneas si en todos estos años no hubiera estado al lado de Marta, mi compañera, que me ha insuflado toda la energía que he podido necesitar en los momentos mas bajos. Su fuerza y optimismo condensados en su sonrisa han sido mi mejor receta para llevar a buen puerto esta empresa.

A mis padres, Elia y Andrés solo les puedo decir gracias y brindarles junto a Marta toda la felicidad que me inspira este momento al redactar estas líneas finales.

CAPITULO I.

CIUDAD Y PARTICIPACIÓN, UNA INTRODUCCIÓN.

La ciudad no es lo urbano. La ciudad es una composición espacial definida por la alta densidad poblacional y el asentamiento de un amplio conjunto de construcciones estables, de una colonia humana densa y heterogénea, conformada esencialmente por extraños entre sí. Lo urbano, en cambio, es otra cosa: un estilo de vida marcado por la proliferación de urdimbres relacionales deslocalizadas y precarias.

Manuel Delgado

1. La participación en la ciudad

El espacio urbano es crisol donde coinciden diferentes niveles de interacción política, social y económica. Muchas veces la significación real del espacio urbano queda vacía de contenido por la sobrecarga de significados formales e interacciones exógenos a la ciudad como fenómeno urbano y social concreto. Lo que pasa en la ciudad anula lo que le ocurre a la ciudad. La ciudad moderna no deja de ser heterogénica (Delgado, 1998), es decir, que su esencia es la atracción y producción de pluralidad. La ciudad se hace desde arriba y desde abajo, mediante las políticas, la participación, y la interacción cotidiana de millones de personas. De una misma ciudad, o un mismo tipo de ciudad pueden evolucionar distintas formas y generar pautas de interacción social diferentes e incluso alternativas.

La participación ciudadana guarda relación con una dimensión que va mas allá de la estricta participación electoral que sigue considerándose la expresión máxima de la democracia en una sociedad. La participación ciudadana trasciende los límites de lo

estrictamente político y sitúa a los ciudadanos en las esferas de decisión y ejecución de lo público desde lo cotidiano, es decir, desde el propio interior de las políticas públicas. Desde esta noción se puede articular el concepto de *calidad de vida urbana*, concepto global que comprende no solo una forma de organización urbana que facilita la interacción social, unos equipamientos e infraestructuras, sino también la posibilidad de que todo ello sea el resultado de un proceso de propuesta, toma de decisiones y ejecución de las mismas en el que los ciudadanos tienen capacidad de influir mediante instrumentos formales.

Madrid y Barcelona, Barcelona y Madrid, han sido y son referentes urbanos de millones de españoles y extranjeros. Unos, por que han nacido en cualquiera de las dos ciudades, otros por que las han buscado para construirse una nueva vida. Todos han ido construyendo durante generaciones ambas ciudades, sus centros históricos, sus barrios burgueses y sus desordenados arrabales de casas bajas, que más tarde se convirtieron en vivero especulativo y viviendas sociales. De unos y otros han surgido necesidades que en ocasiones se han plasmado en políticas públicas, otras, en luchas ganadas o perdidas por unos pocos o por varios miles. Las dos han crecido alimentadas por todo esto pareciéndose como dos viejas hermanas con temperamentos distintos.

Hablar de ciudades conlleva hablar de ciudadanos. De pensar en la ciudadanía como un sinónimo de inclusión y en la participación ciudadana como una rúbrica de la propia ciudadanía. Cuando a finales de los años sesenta se organizaron las primeras asociaciones de vecinos mimetizadas en los intersticios normativos de la dictadura, eran en la mayoría de los casos luchas por pertenecer a la ciudad, por estar incluidos social y políticamente en un espacio del que los habitantes de la periferia se sentían excluidos no solo físicamente: en aquellos años y durante algunos más la ciudadanía sola se lograría mediante la democracia política y a niveles de vida aceptables. De alguna manera era el tránsito de un estado de subditos, a otro de ciudadanos, con una democracia por venir. Todavía, la ciudadanía y la inclusión siguen estando unidas, y la participación social y política sigue siendo rúbrica y llave de acceso a derechos básicos frente a los que no tienen ninguno, por

derechos básicos frente a los que no tienen ninguno, por no ser ciudadanos.

En este texto se habla de coincidencias y diferencias, de caracteres y temperamentos, de la historia de dos ciudades que navegan en su península a veces tan cerca, a veces tan lejos.

2. El diseño de la investigación: el problema y las variables

2.1. ¿Desde dónde y hasta dónde llega la participación?

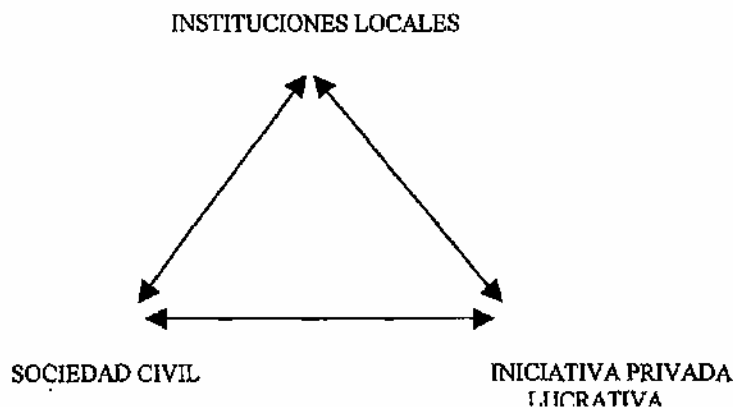
El propósito de esta investigación es estudiar la participación ciudadana en dos ciudades españolas: Madrid y Barcelona. Al hablar de *participación ciudadana*, se hacemos referencia a la capacidad que tienen los ciudadanos, bien como individuos, bien como miembros de organizaciones de tipo asociativo, de influir en el diseño, toma de decisiones y ejecución de las políticas públicas. El contexto de investigación en el marco socio-político de referencia es la ciudad: su territorio, sus instituciones locales y regionales, y la sociedad civil que se desarrolla *en torno a ella*, no simplemente *en ella*. Al hablar de políticas públicas y de proceso político nos referimos al ámbito local, a las que tienen lugar en los municipios de Madrid y Barcelona y que afectan su configuración urbana, su organización territorial y la calidad de vida de los ciudadanos. Este escenario institucional es la parte más significativa, si bien hay que tener en cuenta la presencia y acción de otros niveles institucionales como el regional, el estatal o incluso el Europeo.

El *proceso de producción del espacio urbano* es el resultado de este escenario institucional, más el efecto de la interacción de los actores urbanos, que con distintos grados de competencia contribuyen a articular la forma urbana, consolidando tanto el espacio urbano ya existente, como generando y ordenando otros nuevos.

En dicho proceso influyen tres tipos de actores: los ciudadanos, las instituciones y la iniciativa económica privada. Nuestra intención es estudiar la parte del proceso de producción del espa-

cío urbano, que contempla la relación entre instituciones locales, ciudadanos, las nuevas formas de gestión, y en ocasiones de toma de decisiones que puedan agrupar a dos o a los tres actores, que denominaremos *governance* o gobernación. Los otros lados del triángulo (ver fig. 1) lo conforman, por un lado las relaciones entre las instituciones y la iniciativa privada, y entre esta y los ciudadanos. El segundo lado influye en muchos casos en la conformación de políticas públicas y por tanto entra dentro del área de influencia del primer eje, objeto de nuestro estudio, si bien en estos casos el

Fig 1: Actores que intervienen en el proceso de producción del espacio



interlocutor principal con los ciudadanos son las instituciones, especialmente tras la consolidación de unas administraciones regionales y locales fuertes. El tercer lado, hasta hace tan solo unos años muy poco significativo en el caso español, sin embargo, está ganando en importancia en los últimos años debido a la creciente presencia del denominado *tercer sector* o *economía social*, que pese a provenir de la sociedad civil, se articula en buena medida con la iniciativa privada lucrativa. La creciente interrelación entre los tres actores tiene lugar por la consolidación de formas de ges-

tión compartidas, es decir, la *gobernación*. Las relaciones surgidas de la gobernación son en ocasiones combinaciones novedosas en las que predomina la horizontalidad entre actores, como se recoge en la literatura de las *policy networks* (Rhodes, 1997). En otras ocasiones, en cambio, estamos ante la formalización de relaciones ya existentes de facto, en las que los actores influyen activamente en la toma de decisiones de las políticas públicas.

En este estudio se pretende aportar alguna claridad sobre la forma en que una parte de la ciudadanía influye (o intenta influir) en el proceso de producción del espacio urbano. El sujeto de estudio es doble: por un lado las instituciones locales, y por otro aquellas entidades asociativas cuyo ámbito territorial de actuación sea la ciudad, en nuestro caso los municipios de Madrid y Barcelona. Ambos conjuntos de actores se relacionan e interactúan no sólo a nivel local sino también, y de una forma especialmente intensa, a nivel sublocal, es decir de barrio o distrito. Es precisamente en estos ámbitos socio-espaciales y territoriales donde la mayoría las entidades asociativas sujeto de este estudio tienen su origen y su ámbito de actuación.

Este trabajo pretende aportar explicaciones acerca de una serie de preguntas de investigación acerca de un conjunto de hipótesis. También pretende mostrar aspectos hasta ahora inéditos en los estudios que se han llevado a cabo en esta pequeña parcela de las ciencias sociales que es la participación ciudadana no electoral. No sólo es interesante confrontar dos realidades sociales, urbanas y políticas como Madrid y Barcelona que apenas han sido comparadas con anterioridad en trabajos de carácter científico, sino además adentrarse en el terreno de la participación ciudadana donde hay un patente desequilibrio en el interés de los científicos sociales a favor del caso de Barcelona. Pocos estudios se han hecho sobre Madrid, quizá alimentado por la creencia de que en Madrid "no hay participación" o simplemente eclipsado por el mito que se ha ido construyendo alrededor de la participación en Barcelona, y que la ha convertido en un referente urbano internacional de estilo de hacer ciudad. Ambos casos se han mostrado fascinantes ante mis ojos y de cada una he extraído lecturas sin las que me hubiera

sido imposible aclarar dudas sobre la otra, demostrando su complementariedad.

La participación no siempre se obtiene mediante el uso de los instrumentos de participación formales, sino que puede ser el resultado de interacciones informales. En torno a esta cuestión surgen las siguientes preguntas ¿hasta qué punto los instrumentos y mecanismos de participación son necesarios y suficientes para posibilitar la democracia local y la participación efectiva de los ciudadanos? ¿Son la participación formal y la informal igualmente eficientes? ¿Son igualmente representativas y legítimas?

¿Cómo se relaciona el 'color' del Ayuntamiento con la participación ciudadana? ¿Los distintos espectros ideológicos se relacionan con formas de hacer ciudad específicas?

¿Hay tradiciones asociativas, en las que los ciudadanos consiguen mejores resultados que otras, esto es, consiguen un mayor grado de influencia en el proceso político? ¿Cuáles son las razones para que esto ocurra? ¿Los valores y las identidades de los ciudadanos y los movimientos sociales? ¿O más bien el efecto de las políticas públicas por activa y por pasiva, es decir por acción y por omisión? Con relación a la participación ciudadana en general, ¿la cultura política "está" en la sociedad, es más bien un fenómeno provocado o influido por las instituciones, o una relación biunívoca? ¿Cómo se relaciona la ideología del Ayuntamiento con la participación ciudadana? ¿Los distintos espectros ideológicos se identifican con modelos de hacer ciudad específicos? ¿Hasta que punto influye la forma en que las instituciones locales estén organizadas? ¿Influye el grado de descentralización en la capacidad de que se articulen iniciativas participativas tanto de arriba abajo como de abajo a arriba?

En relación con Madrid y Barcelona, ¿hasta qué punto la diferencia entre una y otra en el cambio experimentado en cuanto a la cultura participativa (entendiendo que la participación es una parte de la cultura política) esta influido por: a) "lo que había antes", es decir las bases materiales de la cultura política o b) las instituciones y las políticas en un sentido más amplio de arriba hacia abajo a través del concepto de *estilo de hacer ciudad*?. Comparar estas cuestiones en ambas ciudades es un reto que se aborda mediante

una comparación doble, es decir investigando si las diferencias se manifiestan de forma global entre ambas ciudades en su conjunto o si existen también diferencias relevantes entre los distintos distritos de cada una, ¿hasta qué punto las políticas pueden influir sobre la participación? ¿Lo hacen por igual en cada ciudad o hay diferencias entre los distritos?

Investigaremos estas coordenadas sobre la base de las siguientes premisas:

- i. Desde el punto de vista de la participación; se presupone que a mayor descentralización local se da una mayor participación ciudadana, bien sea a nivel formal o a nivel informal. Es decir que cuanto mayor autonomía política y administrativa tengan las unidades sublocales, más se facilitará la participación ciudadana. Ahora bien, si asumimos que en una ciudad descentralizada se establecerán unos mecanismos de participación más efectivos, se puede pensar que la participación formal será mayor y más eficiente que la informal, mientras que en una ciudad poco descentralizada y con pocos mecanismos de participación, la participación tenderá a canalizarse a través de mecanismos informales.
- ii. El "color" del Ayuntamiento no influye de manera determinante en la participación ciudadana sino más bien prevalece la existencia de una cultura participativa y unas reglas internas de diálogo entre actores intrínsecos a su contexto específico.
- iii. El "estilo de hacer ciudad" es más determinante de cara a la participación que el color del ayuntamiento y a la existencia de mecanismos de participación formales.
- iv. Hay dos formas de entender el papel de las instituciones locales: que se sirvan de las políticas públicas como solución a problemas materiales, o bien que las políticas públicas rediseñen el proceso político y la arena social, y que por ende tengan una influencia indirecta en la capacidad de influir de los ciudadanos. Madrid sería un ejemplo del primer caso. Es decir, en términos generales, hay una par-

ticipación formal prácticamente nula y la participación informal que tiene lugar, surge como respuesta a reivindicaciones específicas. En Barcelona, la participación es un tema prioritario en la agenda política local. Las políticas desarrolladas en esa dirección junto con la voluntad política del gobierno local han ido creando espacios de decisión e interacción entre los actores basados en la participación ciudadana y el consenso. En otras palabras, que las políticas han configurado, o al menos han estado dirigidas a ello, una arena política y también una cultura simbólica de participación ciudadana como sinónimo de democracia local y de "marca" de Barcelona.

La estrategia para explicar las diferencias de participación entre Madrid y Barcelona radica en ver si la variación se encuentra entre las dos ciudades o entre sus distritos. La hipótesis de partida es que la variación se explica entre las dos ciudades. Aunque en algunos casos distritos similares en Madrid y Barcelona presentan resultados similares en cuanto a participación, la norma general es que la participación sea distinta incluso entre distritos parecidos de las dos ciudades.

La comparación se articula de la siguiente manera organizando los datos en función de dos pautas alternativas extremas:

- a. No hay apenas variación entre los distritos de cada ciudad y mucha entre una ciudad y otra en conjunto. Es decir, los fenómenos generales a nivel de ciudad son relevantes y los específicos a nivel de distrito son relativamente irrelevantes.
- b. Hay mucha variación dentro cada una de las ciudades y muy poca entre ellas. Es decir los fenómenos generales son menos relevantes y los específicos muy relevantes.

La hipótesis es que la explicación está en un término intermedio en el que se encuentra mucha variación entre las dos ciudades, (los fenómenos generales serían importantes), y sin embargo para cada caso distintos grados de variación entre los distritos. En el caso de Madrid mucha variación entre distritos indicaría que los fenómenos particulares son importantes, y en el caso de Barcelona

se apreciará alguna variación entre distritos, es decir los fenómenos particulares son relevantes pero menos que en Madrid.

El objeto de estudio es la participación ciudadana en el ámbito local. La variable dependiente se define como la forma, u *outputs* en que se produce la participación ciudadana, así como los resultados de la misma, u *outcomes*. Al hablar de la forma de la participación haremos referencia a las dinámicas participativas que se generan formal e informalmente, y además trataremos de desentrañar. Es decir, se trata de desentrañar cuales son las reglas del juego en el ámbito de la participación en cada ciudad y como se insertan en un contexto socio-político más amplio que incluye el estilo de hacer ciudad, la cultura propia y subculturas políticas en cada una de ellas.

El *outcome* o resultados de la participación hace referencia a la eficiencia participativa. Para poder establecerlos comparativamente evaluaremos tanto los mecanismos formales de participación en ambas ciudades, como algunos ejemplos de participación informal en cada una de ellas.

Las *observaciones* en torno a las que articularemos la variable dependiente serán las siguientes:

- A. Tipología asociativa
- B. Carácter asociativo
- C. Principales reivindicaciones y agendas asociativas
- D. Principales formas de influir: negociación y/o movilización.
- E. Uso de instrumentos de participación en el ámbito local y sublocal.

A. Tipología asociativa:

Se ha elaborado una tipología que recoge los distintos tipos de entidades que desarrollan sus actividades en las dos ciudades estudiadas. Basándose en dos criterios concretos: el primer criterio

¹ Entendemos observación como un fenómeno en el que se obtiene e interpreta una única medida de cualquier variable pertinente (King, G. Et al, 1994). En este caso las observaciones corresponden a fenómenos que se expresan fundamentalmente de manera cualitativa.

considera el ámbito territorial de las entidades. De esta manera se intenta corregir el enorme sesgo que provoca la capitalidad regional y estatal respectivamente en cuanto a censo de entidades, a la hora de estudiar la actividad asociativa *de* la ciudad, y no tanto *en* la ciudad. El segundo criterio empleado y el más importante es la *clasificación de las entidades según el tipo de bienes que produzcan*. Mediante esta distinción pretendemos ir más allá de una mera clasificación del tejido asociativo en diferentes tipos de asociacionismo, incorporando un criterio, mediante el cual podemos además medir el tipo de capital social que la sociedad civil de Madrid y Barcelona generan. Este concepto teórico, que será discutido más adelante, contribuye a enriquecer el análisis descriptivo de los *outcomes* que toma la participación y a explicar a través de las variables independientes algunos de los *outputs* de la misma en ambas ciudades. No sólo aportaremos una dimensión estrictamente cuantitativa -en cuanto a la magnitud del tejido asociativo y otras entidades-, sino también una cualitativa que resulta esencial para la explicación de la variable dependiente, a través de las independientes en el modelo epistemológico escogido y que más adelante detallaremos.

Como veremos, la complejidad del tejido asociativo en Barcelona, es muy superior a la de Madrid, y por ello su tipología incorpora algunas categorías específicas que sirven para recoger y señalar matices de interés que contribuirán a la elaboración de un cuadro más completo sobre su sociedad civil. Estos datos resultarán esenciales a la hora de articular el argumento explicativo.

La tipología se organizará de la siguiente forma:

A.1 Bienes públicos (Pb):

Una entidad produce *bienes públicos* cuando su objetivo principal es el beneficio de la comunidad en general o de algunos sectores de la comunidad más allá de los propios miembros o colaboradores de la entidad. Se pueden identificar cinco tipos de entidades que generan bienes públicos:

Pbl: Consumo colectivo: Aquellas entidades cuyo objetivo es lograr mejoras tanto en determinados grupos

sociales como en cuestiones de calidad de vida urbana. Dentro de este grupo se engloban entidades tales como: asociaciones de vecinos, usuarios, inmigrantes (apoyo), consumidores, medios de comunicación locales, entre otros.

Pb2: Nueva cultura política (NPC): Surge con la irrupción de nuevos valores y su incorporación de nuevos *issues* a las agendas asociativas. En muchos casos la nueva cultura política ha supuesto tanto un caldo de cultivo para la creación de nuevas entidades de diverso tipo, así como la incorporación y renovación de entidades existentes dedicadas a otras cuestiones. Las entidades que producen bienes públicos desde la nueva cultura política operan, por ejemplo, en los ámbitos de la solidaridad, el género, el medioambiente y la economía social.

Pb3: Organizaciones religiosas: Se trata de entidades de carácter religioso que ofrecen otro tipo de actividades asociativas de carácter no religioso o determinado tipo de servicios generalmente asistenciales. Entre las entidades de este tipo que generan bienes públicos se encuentran algunas parroquias (con tejido asociativo) y otras entidades con programas de asistencia de diverso tipo.

Pb4: Asistenciales: Entidades laicas dedicadas a la prestación de algún tipo de servicio asistencial a diversos colectivos: tercera edad, minusválidos, infancia y juventud, o exclusión social. Aparte de estas entidades asistenciales, también se incluyen fundaciones no religiosas y grupos de ayuda mutua, entre otros.

Pb5: Fines culturales: fundaciones, organizaciones científicas y de difusión cultural.

A.2 Bienes privados (*Pr*)

Los bienes privados son aquellos generados por entidades cuyos objetivos persiguen fundamentalmente el beneficio de sus

miembros. Esto no quiere decir que otros miembros de la comunidad resulten beneficiados indirectamente, pero, ni este es el objetivo de la entidad, ni dicho beneficio resulta significativo, en comparación al obtenido por los miembros de la misma.

Pr1: Ocio y cultura popular:

Pr2: Cultura y educación

Pr3: Deportes

Pr4: Entidades confesionales

Pr5: Entidades culturales específicas

Pr5a: Asociaciones regionales del resto del Estado.

Pr5b: Asociaciones de cultura catalana tradicional.

Pr5c: Asociaciones de nacionalismo catalán.

Pr6c: Asociaciones culturales extranjeras.

B. Carácter asociativo:

Se mide a través de dos variables: una *el estilo asociativo* y dos *la interacción con los actores institucionales*. Entendemos por *estilo asociativo* las dinámicas internas de las entidades; fundamentalmente su organización y grado de democratización interna. La interacción con los actores institucionales se manifiesta fundamentalmente en dos formas contrapuestas: *consenso* y *confrontación*, con algunos matices intermedios.

El sentido que toman estas observaciones de la variable dependiente se explica en cada caso por una combinación de las tres variables independientes que describiremos más adelante.

C. Carácter reivindicativo:

El carácter reivindicativo de un número importante de las entidades estudiadas hace que los principales temas en sus agendas sean de gran valor para nuestra investigación. Si bien la genealogía reivindicativa del movimiento ciudadano y vecinal especialmente en Madrid y Barcelona comparten un sinfín de características comunes, fruto de contextos estructurales urbanos y políticos semejantes, dichas las agendas tienden a evolucionar de distinta manera en ambas ciudades, mostrando también pautas de variación endógena en cada caso, si bien la variación es mayor *entre*

ciudades que *dentro* de cada ciudad. Esta comparación cobra mayor sentido ante el cambio en el contexto urbano que se produce a partir de principios de los 90 en buena parte de los distritos y barrios de Madrid y Barcelona. En este periodo las agendas de una parte importante de las asociaciones barcelonesas, y en menor medida las madrileñas, incorporan nuevos temas y diversifican sus actividades dando un giro hacia la economía social, la prestación de servicios e incluso toman parte en estrategias de gobernación con otros actores públicos y privados. Mientras, en contraste, otras mantienen agendas y dinámicas que muestran poca evolución durante las tres últimas décadas.

La evolución de las agendas asociativas es una parte importante de la variable dependiente, puesto que aporta una información sustantiva sobre los *outcomes* de la participación, es decir la forma que toma ésta en cada una de las urbes en general y en los distritos en particular. Por otro lado, muchos de los *outputs* de la participación, vienen dados directamente tanto por la misma participación, como por el fruto de diversas reivindicaciones, casi mayoritariamente urbanas y de consumo colectivo, y del desarrollo de roles activos en determinadas áreas de las políticas públicas.

D. Forma que toma la participación:

Al hablar de participación, estamos haciendo referencia a la capacidad de influir por parte de los actores ciudadanos. El hecho participativo, cuya esencia será discutida más adelante, se puede expresar de diferentes maneras. Fundamentalmente podemos hablar de participación *formal* e *informal*. La *participación formal* es, a grandes rasgos, la que tiene lugar a través de los instrumentos formales de participación a nivel municipal o de distrito, *participación informal*, en cambio, se articula a través de distintos tipos de interacción entre los actores, o como resultado de ciclos de protesta y movilización que concluyen en negociaciones. La interacción entre actores puede ser el resultado de la existencia de redes sociales basadas en afinidades políticas, culturales o simplemente en intereses comunes, o bien plantearse como única forma viable de influir por inexistencia o inoperancia de los mecanismos formales.

La participación se puede considerar *eficiente* si concurren tres factores: *legitimidad*, *representatividad* y *capacidad real de influir*. La representatividad y la legitimidad de la participación informal, constituyen uno de los ejes del debate sobre la esencia de la participación. ¿Hasta que punto es democrática y participativa la influencia de un grupo de ciudadanos que representan a un número relativo y generalmente reducido, a través de una entidad, y cuyos resultados afectan a una parte importante de la comunidad? Esta pregunta se podría extender a la participación ciudadana en general, si bien en el caso de la participación formal, queda parcialmente respondida.

Si los instrumentos de participación son eficientes, es decir, si están al alcance de todos los ciudadanos, constituyen un proceso transparente, y son capaces de garantizar que los ciudadanos influyan en las decisiones entonces la participación ciudadana puede ser legítima y representativa. Estamos hablando de influir en políticas de distinto alcance que les afectan en su vida cotidiana; desde la remodelación del espacio público de una zona comercial en un barrio, hasta la elaboración de un plan para luchar contra el paro juvenil y la pobreza.

En lo que a participación informal se refiere, la interacción entre los actores ciudadanos y las instituciones locales, no siempre son abiertas, o tienen lugar a la luz pública; raramente están al alcance de los actores menos significativos o del ciudadano individual. En los procesos de participación informal no siempre ocurren dos de las condiciones de la eficiencia participativa: legitimidad y representatividad, si bien en muchos casos es la única vía existente a la participación.

La cuestión de la eficiencia de la participación no sólo viene determinada por la influencia de algunos grupos o individuos que "representan" a los ciudadanos, sino también por la inexistencia de una demanda colectiva de participación. Tanto en contextos donde existen cauces de participación formal, como en otros donde esta situación no se presentan, se encuentran a menudo demandas de participación, es decir reivindicaciones, concentradas en unos pocos actores ciudadanos, que a menudo representan porcentajes

muy reducidos de la comunidad. Aun así estos grupos gozan de cierto prestigio y son reconocidos por la gente como representantes del barrio. De esta manera surge la cuestión de que si bien a priori la participación informal puede no resultar eficiente desde el punto de vista de la legitimidad y la representatividad, en no pocas ocasiones, es la única forma que puede tomar, y acaba constituyéndose en norma, en las relaciones entre ciudadanos y administración local. Esto no quiere decir que no se adapten estos usos en muchos casos por comodidad y conveniencia política de unos y otros, excluyendo del proceso a otros actores de menor influencia política.

E. Uso de los instrumentos de participación

Como ya hemos planteado, la existencia de instrumentos de participación no garantiza el hecho de que los ciudadanos puedan influir en las políticas públicas. Para que la participación sea efectiva habiendo instrumentos de participación en el ámbito local, tienen que concurrir dos condiciones.

En primer lugar *que éstos sean eficientes y no meramente simbólicos*, es decir, que cumplan las condiciones ya mencionadas en la sección anterior. Esto generalmente se traduce en la existencia de una voluntad política positiva hacia la participación ciudadana por parte del gobierno local, es decir no sólo que facilite los instrumentos para la participación, sino que también permita que sean eficientes.

En segundo lugar, *que exista una demanda de participación por parte de la ciudadanía*. Esta cuestión retoma el argumento sobre la legitimidad ya planteado ¿hasta qué punto se puede hablar de falta de legitimidad en la participación de determinados actores ciudadanos cuando sólo una minoría de los ciudadanos expresa interés efectivo por tomar parte en el proceso participativo? ¿Qué hace que la gente esté cada vez menos interesada en participar en los asuntos cotidianos de su barrio o distrito? ¿La falta de instrumentos y mecanismos adecuados?, ¿La falta de interés general en la vida política, o en particular en lo local? A la hora de analizar los outputs y outcomes de la participación en Madrid y Barcelona se debe tener en cuenta tanto la eficiencia de los instrumentos de

participación, y si estos satisfacen la demanda de los ciudadanos; como si se trata de la existencia de una demanda débil pese a la existencia de los instrumentos de participación.

2.2. *Las variables independientes*

La estrategia explicativa se articula sobre tres variables independientes: la estructura de la administración local, el color del ayuntamiento y la cultura política.

2.2.1. *La estructura de la administración local.*

Si la ciudad representa el escenario físico donde se desarrolla esta historia, la estructura de la administración local es el escenario normativo. Su importancia para explicar la variable dependiente radica en que en el seno de la administración local se establecen las reglas de juego formales de la participación y en buena medida se definen las informales. Al hablar de estructura de la administración local sé esta haciendo referencia a varios aspectos de este ámbito político y administrativo: el marco jurídico general.

El marco jurídico que regula las administraciones locales es similar para Madrid y Barcelona y proviene de la Ley de Bases Reguladora de Régimen Local (LBRRL), Ley 7/85 del 2 de Abril. Ambas ciudades se rigen por la misma normativa a la hora de organizar sus ayuntamientos de forma general, si bien hay notables diferencias en aquellos aspectos reguladores en los que los ayuntamientos tienen capacidad para establecer sus propias políticas o desarrollar aspectos de la LBRRL. De este modo, la variable independiente se define sobre lo específico de cada ciudad. Es decir, sobre las diferencias que ofrecen Madrid y Barcelona en estos espacios, casi intersticiales a veces, en los que gobiernos municipales pueden introducir rasgos específicos en las administraciones locales. Esto no quiere decir que no se vayan a tener en cuenta algunos aspectos del marco normativo general que incidan directa o indirectamente sobre el objeto de esta investigación.

En el contexto de la estructura de la administración local, la participación ciudadana se expresa en función de tres dimensiones:

- a. *El ámbito territorial en el que se desarrolla*
- b. *La capacidad formal para influir en las políticas públicas que proporcionan a los ciudadanos*
- c. *El grado de descentralización política y administrativa existente.*

a. El ámbito territorial:

Habitualmente la ciudad es considerada como una unidad política y administrativa territorial, si bien se tiende a obviar que está compuesta a su vez de otras unidades territoriales más pequeñas: los barrios y los distritos. En ocasiones estas unidades no sólo se categorizan por demarcar un territorio, sino también por disfrutar de algún grado de autonomía política y administrativa, como más adelante veremos. La participación ciudadana se puede desarrollar en dos ámbitos fundamentales:

El primero consiste en la capacidad de influir en el diseño y ejecución de las políticas a *nivel sectorial*, como por ejemplo bienestar social, vivienda, seguridad, urbanismo y obras públicas, entre otras.

El segundo lo es a nivel de sus demarcaciones territoriales básicas: la ciudad, los distritos y los barrios. La complejidad de esta dimensión en la perspectiva comparativa se percibe al comparar los distintos sistemas territoriales en que se organizan las administraciones locales en algunos países Europeos. En el caso de España no lo es tanto, pues la división es común a todos los municipios: distritos y barrios. La mayor parte de los instrumentos participativos se encuentran en el ámbito que hemos denominado sub-local, ya que es el espacio institucional más próximo al ciudadano y hacia el que se canalizan en primera instancia las reivindicaciones relacionadas con el proceso de producción del espacio urbano. No obstante los órganos colegiados centralizados, como es el Pleno del Ayuntamiento, son también ámbitos de participación sí bien

su acceso suele estar limitado o al reservado a entidades ciudadanas, más que a los ciudadanos a título individual.

Identificaremos cada tipo de participación sectorial como *participación sectorial* y *participación territorial* respectivamente.

b. Capacidad formal para influir:

En los dos ámbitos ya descritos, la participación, tanto la formalizada, como la informal, toma diferentes formas en Madrid y en Barcelona, aun teniendo un contexto normativo general similar. Se trata pues, de explicar a través de esta variable, cuáles son las diferencias entre una ciudad y otra, sus orígenes y los efectos que pueda tener sobre la participación ciudadana. La capacidad formal de influir que proporcionan los instrumentos de participación ciudadana en el ámbito local es determinante a la hora de analizar otras variables como por ejemplo la importancia de los mecanismos de participación informal o la demanda real de participación por parte de los ciudadanos. No se trata de que existan o no mecanismos de participación, sino más bien de entender cualitativamente su eficiencia, es decir, si permiten participar, cómo y a quién. El continuo de la eficiencia participativa iría desde los instrumentos puramente informativos donde se informa a los ciudadanos sobre diferentes políticas o actuaciones y que generalmente tienen lugar en el ámbito de los distritos, hasta instrumentos consultivos de políticas públicas municipales sectoriales para toda la ciudad, que podríamos llamar de control ciudadano.

c. Grado de descentralización:

La tercera dimensión, es la más significativa por su interrelación con las otras dos. Tanto el ámbito territorial como la eficiencia de los instrumentos de participación pueden verse influidos por la existencia de una administración local descentralizada en sus distritos. Antes de distinguir los distintos tipos de descentralización, es importante definir este concepto que se ha convertido en imprescindible en el diseño de organizaciones, tanto públicas como privadas.

La descentralización es un fenómeno político que implica tanto a la administración como al gobierno. La descentralización

implica la delegación de poder a niveles más bajos en una jerarquía territorial. Hay que distinguir descentralización de delegación, cuando un superior confía a un subordinado algunas de sus responsabilidades, aunque la descentralización implica delegación cuando el subordinado, bien un burócrata o un órgano electo tiene responsabilidad específica sobre un área designada en la jurisdicción del órgano referido. (Smith, 1985).

Esta definición es extensible a toda los niveles institucionales de un estado o una institución supranacional, como la Unión Europea, aunque aquí se va a aplicar exclusivamente al ámbito municipal en el que el hito descentralizador por excelencia es la transferencia de competencias a los distritos, concretamente a las Juntas Municipales de Distrito, el ámbito sublocal por excelencia. En el caso español, es decir, los niveles sublocales inferiores al distrito, los barrios, que no son unidades territoriales en si y por tanto sólo les corresponde la delegación de determinadas funciones, a través de los técnicos del distrito asignados a cada uno.

Aunque no sea éste el lugar para hacer un análisis con detenimiento de la descentralización, si lo es para mencionar algunas de sus características más importantes en general. No hay que dejar de tener en cuenta que la descentralización dentro de un ayuntamiento es el último eslabón institucional y por tanto los grados de autonomía son muy escasos. Mas que su contenido estricto, interesa su significado en la forma en que se concibe la ciudad y en el entramado de la participación ciudadana, que sólo es una parte del *todo* de la descentralización. La descentralización en general, y la local en particular implica la *delimitación de ámbitos territoriales*. Como acto político-administrativo, la descentralización conlleva la aplicación de unos valores o criterios políticos e incluso culturales a la hora de dotar de una identidad específica a una determinada área. Analizando los casos de Madrid y Barcelona veremos como los procesos de descentralización desarrollados en cada ciudad, aportan interesantes pistas para interpretar no sólo la variable dependiente, sino para entender las otras variables independientes, como son la cultura política y el color del ayuntamiento.

En el caso español, los procesos de descentralización del Estado pueden haber supuesto una ralentización o incluso paralización de las necesidades de descentralización de la administración municipal en las grandes ciudades (Leal, 1995: 201). Que Madrid halla sido y sea capital del Estado y que presente un modelo de organización territorial local muy centralizado, especialmente en lo político, no parecen dos hechos independientes. Del mismo modo ocurre con Barcelona con una tuerte tradición de autonomía local y un modelo de ciudad descentralizada políticamente.

Smith define la descentralización como un "fenómeno político" que tiene que ver con dos dimensiones: la administración y el gobierno. Además, de esta distinción surgen las dos formas que puede mostrar un proceso descentralizador: la *descentralización política* y la *descentralización administrativa o desconcentración*. La primera implica que la unidad territorial descentralizada, en nuestro caso los distritos, no sólo tienen autonomía para gestionar asuntos administrativos, con una cierta capacidad de decisión sobre ellos, (esto sería la descentralización administrativa), sino que también tienen cierto grado de autonomía política. La descentralización política supone, además de la autonomía política en determinadas competencias, la existencia de instituciones políticas específicas regidas por principios democráticos con competencias para diseñar y ejecutar políticas. Esta premisa es válida para una amplia gama de contextos descentralizados: desde un estado federal como es el alemán hasta un gobierno local como el de Barcelona donde los ciudadanos pueden votar a su concejal de distrito. Por supuesto, entre ambos ejemplos media un largo camino de competencias y jurisdicciones, que otorgan distintos grados de autonomía política y económica, desde la casi absoluta hasta los estrechos márgenes que una institución, el ayuntamiento, otorga a sus unidades sublocales, los distritos.

La descentralización administrativa o desconcentración consiste, como se ha mencionado antes, en la delegación de competencias burocráticas pero con un grado de autonomía en la toma de decisiones, esto es lo que la separa de la simple delegación. Según Smith (1985), dos son los rasgos que diferencian a la descentralización política de la administrativa. En primer lugar, la autoridad

burocrática descentralizada esta sujeta a controles e influencias organizativas. La legitimidad se basa en el nombramiento según los procedimientos burocráticos de reclutamiento, en lugar de mecanismos democráticos de elección de representante. En segundo lugar, a diferencia de la descentralización política, la desconcentración puede servir para reforzar la dirección centralizada y el control administrativo sobre las distintas unidades territoriales, aumentando sus competencias pero manteniendo siempre un nivel de autonomía por debajo de las necesidades reales.

Como rasgo final, queda añadir una tercera característica de la descentralización: la *eficiencia*. A mayor descentralización mayor eficiencia en la gestión territorial. Este argumento puede ser controvertido ya que en algunos casos, la descentralización política no conlleva una mejora en la gestión administrativa, al menos inicialmente. Que la desconcentración conlleva una mayor eficiencia administrativa no parece suscitar dudas. Sin embargo hay que profundizar, como haremos a lo largo de este trabajo, en la cuestión de si a mayor descentralización política se produce una mayor eficiencia, sobre todo entendida en los parámetros que definen esta investigación: la participación ciudadana.

Hasta aquí la primera variable independiente ha sido definida en función de tres parámetros que podríamos denominar formales: el ámbito territorial, la capacidad formal de influir de los instrumentos de participación y finalmente el grado de descentralización.

Hay otra dimensión que tiene un carácter menos formal, es decir que no se define en un marco normativo fijado con antelación y que de alguna manera engloba los parámetros anteriores desarrollándose como instrumento flexible de políticas públicas: es la gobernación o *governance*. Mas adelante abordaremos el debate teórico que suscita el término. Uno de los resultados de la gobernación, en el contexto de esta variable es el *partnership* o *partnerrariado*, a falta de un término más elegante en castellano, consiste en la construcción de una coalición, horizontal (tipo *network*) entre actores públicos y privados (empresas y sociedad civil) con el fin de desarrollar una serie de iniciativas en un ámbito territorial concreto, como por ejemplo el Plan de Desarrollo del Raval, en

Barcelona o en un área de políticas públicas concreta, como bienestar social, formación y empleo entre otras. Esta figura supone uno de los grandes retos a la participación ciudadana en las grandes ciudades. Existe un potencial participativo mayor en este tipo de acciones al tratarse de iniciativas en las que toman parte un mayor y más plural número de actores, si bien hay que ser cauteloso y analizar con detenimiento quiénes son los actores, cuál es su capacidad y a través de qué medios pueden influir en el diseño y desarrollo de estas iniciativas.

Dentro de la estructura de la administración local y a propósito de las formulas plurales de gestión e implementación de políticas públicas, hay que tener en cuenta las relaciones interinstitucionales. En el mapa administrativo español, el proceso de descentralización a favor de las Comunidades Autónomas ha coincidido con el desarrollo de unas administraciones locales en constante expansión. Muchos de los ámbitos de los que depende esta expansión están regulados por las comunidades autónomas; como es por ejemplo el urbanismo, muchas de las infraestructuras, y sobre todo el transporte o la educación. En el ámbito de la participación local, tradicionalmente han sido muy escasas las influencias de la interrelación entre gobierno regional y gobierno municipal, si bien en los últimos tres años se ha desarrollado un interesante caso de participación entre la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) y un conjunto de entidades de todo tipo con una adscripción territorial: los distritos de Villaverde y Usera. Se trata del Plan de Inversiones Villaverde-Usera, en el que durante seis años se han de invertir 18.000 millones de pesetas en infraestructuras, equipamientos, formación, educación y prevención de la exclusión social. Lo interesante de este Plan es que constituye un ejemplo de partenariado con el tercer sector dentro de un esquema de gobernación en Madrid, esquema en el que el Ayuntamiento tiene un papel más bien simbólico. Este ejemplo es relevante no sólo por que resulta ilustrativo en cuanto a la participación en un modelo en el que las entidades asociativas toman parte en el diseño y ejecución de las inversiones, algo inédito en Madrid, sino que además tienen lugar en un contexto institucional atípico de gobernación. A lo largo de este trabajo este ejemplo será utilizado para ilustrar las

variables independientes que describimos a continuación: el "color" del Ayuntamiento y la cultura política.

2.2.2. *El "color" del Ayuntamiento.*

Esta variable pretende explicar la influencia que puede tener sobre la variable dependiente el partido que está en el gobierno municipal. En otras palabras, ¿influye la ideología de un equipo municipal sobre los resultados y la forma que toma la participación en Madrid y Barcelona? Esta cuestión aplicada a la comparación de las dos ciudades aporta una información fundamental para contestar a la pregunta de investigación, y aporta evidencia sobre las profundas diferencias entre la cultura política de ambas ciudades.

La cuestión se articula sobre las premisas mencionadas anteriormente: se trata de comparar la evolución de los mecanismos de participación, su eficiencia o la relación entre actores institucionales y ciudadanos. En Barcelona se forma un gobierno de izquierdas (PSC y PSC-IU-ER) con mayoría absoluta y diversas coaliciones con peso mayoritario del PSC; y en Madrid con un gobierno de izquierdas durante 10 años y un gobierno de derechas durante los doce siguientes.

Teniendo en cuenta que el contexto asociativo y urbanístico era similar en ambos casos en 1979, se trata de comparar las dos ciudades en dos aspectos:

- i. Comparación de la evolución de la participación en los aspectos antes mencionados *entre* las dos ciudades.
- ii. Comparación de la evolución de la participación *en* los casos: Madrid entre los dos periodos con distinto "color" político y Barcelona en el continuo de los gobiernos de izquierda.

La variable ideológica como determinante a la hora de explicar la participación ciudadana parece *a priori* responder en una dirección inequívoca. Intuitivamente, en un escenario como el español, se podría pensar que a un gobierno municipal de izquierdas le correspondería de manera "natural" una mayor preocupación por

la participación ciudadana y como consecuencia un mayor desarrollo de la misma. Mientras que ante un partido de derechas o de centro derecha, en cuyos programas la participación ciudadana no ocupa un lugar prioritario, se puede esperar al contrario que en el caso anterior. En el caso de Madrid, la evidencia contraria muestra que no es tan relevante el partido que gobierne como otras variables contextuales y de cultura política, que propician un esquema determinado de una actitud del gobierno local ante la participación con resultados muy parecidos tanto para las derechas como para las izquierdas, sí bien con políticas y estrategias distintas. Como botón de muestra se puede indicar que el reglamento de participación actualmente vigente en Madrid es prácticamente igual al que el que elaboró el ayuntamiento socialista en 1982, cuando el discurso oficial era de apoyo a la participación y del cual reniegan la mayoría de las entidades asociativas por su baja eficiencia participativa.

Se trata pues de investigar hasta que punto los discursos formales de los partidos políticos se traducen en *praxis* política y mediante qué medios. En esta investigación se recogen los discursos que los partidos que han accedido a los gobiernos municipales en Madrid y Barcelona han ido generando en torno a la participación, para luego compararlos con las prácticas y con los efectos que estas han tenido sobre nuestro objeto de estudio. Es fundamental separar los principios ideológicos formales que articulan un programa electoral o incluso un programa de gobierno, de las prácticas con que estos se desarrollan -o no- en la vida política cotidiana. La articulación del discurso partidista se plasma tanto en las políticas o iniciativas formales que toma un gobierno municipal como en las informales. Por medidas formales se hace referencia tanto a los instrumentos de participación y políticas participativas (que se estudiarán con detenimiento a través de la variable independiente descrita en primer lugar), como a las medidas indirectas de apoyo a las entidades: fundamentalmente a través de subvenciones y recursos.

Las actitudes y recursos negociadores de tipo informal son en muchos casos sobre los que recae el peso de la participación. Esto puede estar condicionado por la ideología de ambas partes en dos

sentidos opuestos: si la ideología del gobierno local y la de los interlocutores asociativos coinciden y en el caso contrario, que esta no coincida. La variable del color del ayuntamiento es a menudo olvidada o subestimada en los estudios sobre la ciudad, en la que se estudian las políticas en sí y no tanto su origen y su implementación. Politólogos, sociólogos y geógrafos que estudian las políticas públicas y sus efectos, raramente mencionan como han sido afectadas en su evolución por la alternancia política de un partido u otro. Esta cuestión es especialmente sensible en el ámbito de la participación en general, no sólo en el contexto local, especialmente en aquellos países, donde esta es un *issue* en las agendas de todos los partidos (Suecia, Noruega, Dinamarca, Reino Unido entre otros), no sólo en el ámbito urbano sino en otras áreas relacionadas con los servicios públicos (educación, salud, servicios sociales, transporte) En el caso español la matización es muy importante puesto que la participación ciudadana en la toma de decisiones, en el diseño de políticas o en el control de su ejecución no está aún considerada como un tema prioritario en la agenda política, ni por parte de los partidos políticos, ni por parte de los movimientos de usuarios poco articulados y con poco respaldo político, cuando no instrumentalizados. Precisamente es en el ámbito local donde este aspecto está más desarrollado desde el lado de la sociedad civil. En otros ámbitos tímidamente se comienzan a introducir innovaciones como los consejos de zona del Insalud.

La presencia de la sociedad civil en el día a día de la vida política es una de las claves que justifican esta comparación, que como veremos, no se debe sólo al color del ayuntamiento, sino muy significativamente al papel que se ha otorgado a los ciudadanos desde arriba y también al demandado por ellos desde abajo.

2.2.3. *Cultura política y el estilo de hacer ciudad.*

Esta es quizá la variable independiente más difícil de definir y la que más cautela exige al recorrer diversos itinerarios teóricos. La explicación de la variable dependiente, la participación ciudadana, desde el enfoque de la cultura política hace necesario que esta variable se tenga en cuenta desde la doble perspectiva de la ciencia política y la sociología.

El concepto de cultura política es, por definición, tan holístico que puede resultar peligrosamente indefinido a la hora de encarrilar una investigación en la que se utilice como variable independiente. Desde la introducción del término en la ciencia política moderna, a partir del enfoque *behaviourista*, la noción de cultura política ha evolucionado hacia significados más inclusivos, después de una caer en un cierto desuso precisamente por su determinismo. El concepto, criticado desde diversos enfoques, ha encontrado en muchos de sus críticos un espacio para ser redefinido. En un primer momento la reacción desde la antropología al determinismo del concepto no suscita demasiada aceptación por su carácter excesivamente amplio, aunque ha ido evolucionando hacia posiciones interpretativas en la tradición culturalista. Por otro lado, la elección racional, el otro gran enfoque crítico al concepto, si exceptuamos el marxista, evoluciona desde postulados individualistas hasta definiciones influidas por el culturalismo o matizadas a través del nuevo institucionalismo, y alguno de sus artefactos explicativos como el *policy style* (Botella, 1997).

La presencia de la variable cultural a la hora de explicar fenómenos colectivos es relativamente reciente. La literatura sobre movimientos sociales, se ha construido durante mucho tiempo sobre explicaciones primero vinculadas a las ideologías y después a la organización y a los fines racionales (Jonhston et al.; McAdam; 1994). Estos elementos resultan insuficientes a la hora de dar cuenta de dos momentos fundamentales en la dinámica de los movimientos sociales: su surgimiento y su supervivencia en momentos de inactividad reivindicativa o falta de movilización, aspectos que atañen muy directamente al sujeto de esta investigación. Así, para entender a los movimientos sociales y la participación ciudadana que se articula a través de ellos, se debe prestar atención a aquellos factores y procesos de carácter cultural que se encuentran entre la acción y la oportunidad política (Mc Adam, 1982).

Estudiar la participación ciudadana, el capital social y otras variables asociadas en Barcelona pasa de manera inexcusable por detenerse en fenómenos, como la tradición asociativa, la cultura

obrero y la catalanista. En Madrid, sin embargo, pocos reconocerían la influencia o siquiera la existencia de un sustrato similar a la hora de intentar explicar la participación ciudadana. Los estudios sobre cultura política en el caso español se suelen enfocar hacia aquellas regiones con una identidad cultural muy fuerte como son Cataluña, Euskadi o Andalucía. Sin embargo pocos hay sobre Madrid. Probablemente por que se piensa que en Madrid "no hay cultura política" o "no hay participación", mientras que nadie dudaría en reconocer que en Barcelona cultura política y participación están fuertemente relacionadas. No podemos decir que en Barcelona exista cultura política con respecto a la participación y en Madrid no, sino que simplemente son distintas y generan resultados diferentes.

Como se ha venido exponiendo hasta aquí, en esta investigación se va a explicar la participación ciudadana a través de tres variables: la organización de las instituciones locales, el "color" del ayuntamiento, y la cultura política. El enfoque hasta aquí ha sido fundamentalmente institucional. Desde esta última variable se pretende abordar la cuestión de la influencia de la cultura sobre la participación tanto teniendo en cuenta los sustratos de los que se alimentan las entidades asociativas tanto de manera permanente, como puntualmente en momentos de movilización; así como su influencia sobre el proceso de toma de decisiones y su ejecución. Retomamos así la cuestión previamente planteada desde otro punto de vista, si la participación está más influida por las características de los movimientos que la articulan, por variables culturales o por iniciativas institucionales. Esto nos sirve de base tanto para contraponer el caso de Barcelona con una fuerte cultura participativa, una cultura asociativa consolidada y con un estilo de hacer ciudad que da protagonismo a la participación; como para explicar el caso madrileño que de alguna manera presenta aspectos opuestos: una cultura participativa desigual desde el punto de vista territorial, una cultura asociativa en declive y un estilo de hacer ciudad donde la participación no figura como una prioridad en la agenda política.

El interés está en desentrañar en que medida la participación se ve influenciada por una u otra variable, para ello, sin entrar a discutir los distintos enfoques en este capítulo, trataremos de utilizar el concepto de cultura desde una perspectiva interpretativa, en la que no sólo se comparan dos casos *entre sí* sino también *en sí*. El comparar dos ciudades en un mismo país, es decir, en un contexto de cultura política con muchos rasgos similares, como es el caso de España, no sólo permite, sino que exige, que se ahonde en el estudio de matices sociológicos diferenciadores. Por ello esta variable se va a analizar desde una doble perspectiva:

En primer lugar para diferenciar elementos de la interacción política entre actores de los estrictamente culturales, ya que unos y otros constituyen un todo que se retro alimenta. Un ejemplo sería el papel que cumplen en Barcelona determinados tejidos asociativos en su interacción participativa con el gobierno local. Son tejidos provenientes de una tradición asociativa muy anterior al régimen democrático, muy consolidada. Desde el ayuntamiento se han fomentado y apoyado estas iniciativas incluso con experiencias de cogestión como es el caso del complejo deportivo y social de Sants. La interacción de ambos factores la tradición asociativa y la voluntad política forman un conjunto que se expresa en un sistema de gobernación (*gobernante*) específico en este distrito. Se trata de desentrañar como se forman esos códigos de comunicación comunes, lenguajes si se quiere, que permiten que se establezcan interacciones fluidas. En el caso de Madrid la mecánica es, como veremos completamente diferente.

En segundo lugar estudiando la participación desde la cultura política de *abajo hacia arriba* y de *arriba hacia abajo*.

De abajo hacia arriba, significa articular la idea de cultura política a través del estudio de otros enfoques teóricos, como el del capital social o la literatura sobre los movimientos sociales. Desde la perspectiva de la participación puede estudiarse desde dos puntos de vista; en primer lugar las estructuras de movilización (*mobilizing structures*), es decir las pautas organizativas de los movimientos sociales; y en segundo lugar, los marcos de referencia (*framing proceses*), que están constituidos por "los significados y

las definiciones compartidos por la gente para que la movilización tome forma (Mc Adam, et al., 1996); en otras palabras podemos hablar de los valores y/o identidades sobre los que se articula un movimiento.

De arriba hacia abajo implica desentrañar como influye la cultura política sobre las políticas públicas e iniciativas del gobierno local. No se trata de plantear un análisis de políticas públicas en *strictu sensu* sino más bien establecer el ámbito común que existe entre estas y la cultura política a través del concepto de *estilo de hacer ciudad*. Este puede ser definido como el conjunto de iniciativas, valores y actitudes que definen la gestión de un gobierno local durante un periodo de tiempo. El estilo de hacer ciudad se plasma tanto en las políticas emprendidas como en las omitidas, en el talante político hacia la oposición y hacia los ciudadanos, y en general en la forma de gobernar a ciudad.

Al margen de factores estrictamente objetivos, los gobiernos locales de cada ciudad o pueblo presentan una serie de rasgos que los hace específicos. Multitud de factores pequeños y grandes, desde la disposición de los bancos de una plaza, hasta la forma en que se diseñan las políticas de bienestar o la rehabilitación de un barrio histórico, contribuyen a hacer que el motor de proceso dinámico permanente, sea percibido por el ciudadano de un modo o de otro. El estilo de hacer ciudad es el resultado de periodos medios o largos de gobierno en los que las políticas se consolidan y se afinan. La cuestión es si el estilo de hacer ciudad surge del carisma personal de un político, de los valores e ideología que lo alimentan o acaso es el resultado de una forma de hacer las cosas del gobierno local que tiene mucho que ver con la forma de hacer las cosas en una determinada sociedad.

2.2.4. *La estrategia empírica y las variables independientes*

A la hora de establecer el diseño más idóneo para la investigación existían dos opciones. La elección de una u otra depende de dos factores: de las variables escogidas, dependiente y explicativas; y del enfoque epistemológico que se quiera dar a la pregunta de investigación.

La primera de las estrategias consiste en estudiar *los inputs*, es decir analizar individualmente los distintos elementos que conforman un caso y compararlos con los que conforman el otro o los otros. Generalmente habrá una serie de *inputs* comunes, que justifican la comparación, aunque estos tomen en cada caso una u otra forma. El caso de esta investigación, se podría pensar en diversos *inputs*, como por ejemplo las variables independientes que estamos considerando (contexto institucional local, 'color' del ayuntamiento y cultura política y asociativa), además de otras como la tipología urbana, la estructura socioeconómica, el peso de determinadas figuras políticas, el planeamiento urbano, su ejecución y gestión, el tipo de conflicto urbano, entre otras.

A priori las tres variables independientes han sido escogidas como tres *inputs*., de hecho, al tratar de sintetizar la realidad en 'variables' para explicar un fenómeno complejo -variable dependiente- estamos reduciendo un contexto a partes simples para hacerlas operacionalizables, es decir de alguna manera, estamos tendiendo a convertir esas partes en unidades explicativas independientes entre sí. Este tipo de modelo idealmente trata de establecer qué proporción del fenómeno estudiado se explica con cada variable independiente, también llamadas explicativas o causales.

En nuestro caso, el estudiar la participación ciudadana y tratar de hacerlo desde esos tres aspectos implica como ventaja el poder centrarnos en ellos y establecer su influencia, sin las 'distorsiones'⁵ que aportarían un número excesivo de factores que expliquen o al menos influyan sobre la variable dependiente. La cuestión es, que las dos primeras variables independientes si se ajustan a los requisitos necesarios, pero la tercera -la cultura política y asociativa-, al estar ambiguamente definida, no es fácil identificarla como un *input* 'neto', estrictamente diferenciable de otras variables explicativas.

Comparando los casos obtenemos en las dos primeras variables un repertorio de coincidencia y variabilidad que hace dicha comparación muy interesante. Madrid y Barcelona son dos grandes ciudades con entidad metropolitana, aunque Barcelona tenga algo menos de la mitad de habitantes que Madrid, 2.800.000, fren-

te a 1.500.000. En ambas ciudades se desarrolla un fuerte movimiento vecinal en las postrimerías del franquismo, que no sólo tiene contenidos explícitamente políticos, sino que también redefinen el concepto de ciudad, tanto desde la relación entre ciudadano y espacio urbano, como desde la relación entre ciudadano e instituciones locales. En ambas ciudades, el contexto ciudadano en las primeras elecciones locales de 1979 es similar: un movimiento vecinal fuerte y dinámico, politizado y próximo a la izquierda y a la izquierda radical, y una mayoría socialdemócrata con apoyo comunista en los ayuntamientos. En el caso de Barcelona el gobierno de izquierda se prolonga hasta hoy, mientras que en el de Madrid, sólo durara dos legislaturas y media, siendo sustituido por un gobierno de derechas. A la vez que hay un desarrollo inicial común, se produce una variabilidad en cuanto a la ideología del gobierno local, lo que hemos llamado 'color del ayuntamiento'.

El segundo input, el contexto institucional, se desarrolla independientemente de la primera variable. En Madrid el proceso de desconcentración desarrollado desde 1979, tiene lugar a nivel exclusivamente administrativo, pese a que inicialmente la descentralización política figuraba como objetivo prioritario, al igual que en Barcelona de los primeros ayuntamientos de izquierdas. Sin embargo en la Ciudad Condal, si que se lleva a cabo una descentralización política a nivel sublocal tanto administrativa -dotando a los distritos con una gran autonomía mediante la transferencia de un buen número de competencias- como política. Esta segunda característica tiene como peculiaridad el hecho de que es una prerrogativa del alcalde permitir que los grupos políticos puedan elegir a los *Consellers* (concejales) de distrito en aquellos en los que su lista es la más votada.

La tercera variable independiente, la cultura política, sin ser menos cuantificable que las anteriores, si que presenta en este estudio una complejidad cualitativa importante por cuanto no sólo se hace referencia a determinadas actitudes colectivas, sino a fenómenos específicos de cada caso que enriquecen la comparación. Todos estas variables explicativas que hemos mencionado antes, pueden ser caracterizadas tipológicamente y analizadas separada-

mente para explicar la participación y sus resultados en las dos ciudades. No obstante, un tratamiento separado de las variables, tratándolas como inputs puede difuminar una gran parte de la capacidad explicativa de las variables en su interacción entre ellas mismas.

La segunda forma de abordar un estudio comparado a la que antes aludíamos consiste en tener en cuenta la capacidad de las distintas variables independientes e intervinientes para interrelacionarse y formar parte de un todo explicativo contextual que genera una dinámica específica en cada caso. Pese a que la complejidad aumenta con la interrelación de las variables y su explotación empírica, los resultados son mucho más enriquecedores de cara a la investigación.

Cada conjunto de variables interactúa en cada caso de una forma única, influida a su vez por variables tanto estructurales como conyunturales, que conforman el contexto. Del contexto específico en que cada caso se ubica, aparecen unas dinámicas propias que hacen que cada uno sea único en sus desarrollos - *outcomes*- pero comparable en sus resultados -*outputs*-.

¿Cómo se traduce esto en nuestro propio planteamiento? A la importancia teórica que se le han de conceder a las variables independientes 'objetivas', (las dos primeras) se incorpora la dimensión contextual que proporciona el profundizar en la cultura política (y la asociativa) de ambas sociedades urbanas. El resto de las variables que hemos establecido como intervinientes van a sí mismo a adquirir protagonismo a la luz de las anteriores y a estructurar las dinámicas específicas. Así, por ejemplo la influencia de un personaje político en la vida municipal se va a explicar no sólo en función de unas características personales (a esto se reduciría entenderlo estrictamente como un *input*), sino de explicar en parte el origen de esas características, y por qué afectan en función del contexto, de una manera u otra a la variable dependiente. Lo mismo ocurre con la cuestión de la planificación urbana y su gestión y ejecución. Todo este desarrollo, quizá expuesto de forma algo compleja se puede resumir en la idea de 'estilo', que a mi juicio es difícilmente reducible a un simple *input*, puesto que alberga una extraordinaria variedad de matices explicativos de com-

portamientos, dinámicas y formas de actuar. Por otro lado, hay que mantener rigor metodológico y evitar que variables débilmente definidas en sus límites se lleguen a convertir en 'variables-cajón de sastre', que sirven para explicarlo todo.

Si llevamos el argumento al terreno de la estrategia empírica a utilizar, nos encontramos que para desarrollar válidamente un estudio con detenimiento del contexto en el que se emplaza el caso es necesario acudir a técnicas que permitan una comprensión amplia de la realidad. Para ello, la entrevista cualitativa y la observación participante aportan datos que de otra manera no serían apreciables ciñéndonos estrictamente a variables construidas como inputs. No se trata de eliminar unas técnicas a favor de otras, sino más bien de combinarlas para obtener a través de ellas una visión horizontal -cuantitativa- y vertical -cualitativa-.

Resumiendo el argumento, al elegir la estrategia contextual los casos no son a su vez fácilmente comparables con otros casos puesto que se hace hincapié en lo específico en lugar de las generalidades. Es decir se hace énfasis en lo cualitativo, lo específico, frente a lo cuantitativo, lo generalizable y comparable a priori. Estudiando la influencia del contexto y las dinámicas específicas que se desprenden, ambos casos se convierten en "únicos", pero como contraprestación el estudio se lleva a cabo desde la profundidad empírica del 'genotipo' del caso, es decir variables históricas y culturales, junto a otras coyunturales y cualitativas (como por ejemplo las independientes), que son, en definitiva, las que articulan la definición del problema y su explicación teórica. Pese a que la complejidad aumenta con la interrelación de las variables y su explotación empírica, los resultados son mucho más enriquecedores de cara a nuestra investigación.

CAPITULO II.

CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN

Todos los animales son iguales pero algunos son mas iguales que otros.

Rebelión en la granja, G. Orwell

Houses make a town, but citizens a city.

The social contract, J.J. Rosseau

1. Introducción

Sin pretender hacer aquí un ensayo sobre la ciudadanía, si es conveniente hacer una incursión en el concepto para definirlo y relacionarlo con la participación ciudadana, y algunos de sus elementos como el tamaño de la unidad político-administrativa, el papel de lo local desde la perspectiva de los intereses generales y las formas paradójicas que la participación puede tomar.

En este capítulo se hará énfasis en los mecanismos e instrumentos que facilitan la participación, aunque a veces entre ellos se incluyen aquellos que tan solo aportan información de diferente calidad a los ciudadanos ya que la información se ha ido convirtiendo en requisito previo a la participación (Font 2001). En muchos casos las diferencias entre los mecanismos puramente informativos y la participación no es nítida, ya que algunos de estos conllevan la posibilidad de otorgar voz al ciudadano, es decir de tener un carácter transformativo.

La introducción gradual de nuevas formas de gestión pública inspiradas en criterios de mercado, supuso no solo una revolución

gerencial sino que también redefinió las relaciones entre ciudadanos e instituciones locales. Tras analizar el impacto de las nuevas formas de gestión pública tienen en la democracia local y en la participación ciudadana en particular se analizará críticamente uno de los elementos más característicos resultante de los nuevos paradigmas: la gobernación y su articulación en redes de distinto tipo relacionadas con la participación ciudadana. Cada modelo de gobernación es único por las variables y las circunstancias que lo definen cobrando especial importancia aspectos coyunturales como la estructura de las oportunidades políticas que explica un modelo de gobernación en Madrid y arroja luz sobre las relaciones entre los actores regionales y locales, o de carácter más estructural como la formación de marcos de referencia.

2. Ciudadanía y participación en la ciudad

2.1. Ciudadanía y ámbito de la participación: lo pequeño es hermoso

El término *ciudadanía* es definido en el Diccionario de la Lengua Española de la RAE como la *calidad y derecho de ciudadano* y el *conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación*. La RAE define la voz *ciudadano* con varias acepciones entre las que destacan:

el natural o vecino de una ciudad; lo perteneciente a la ciudad o a los ciudadanos; el habitante de las ciudades antiguas o de estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país. (RAE, 1992).

Esta acepción hace referencia al contenido sustantivo del concepto, que trasciende sus aspectos formales, hoy universales en las sociedades del Norte, como es la posesión de documentación que otorgue nacionalidad.

Habitualmente el binomio ciudadanía-participación se relaciona automáticamente y casi exclusivamente con la participación electoral y el derecho al voto como única posibilidad de ejercitar

derechos políticos. Esta visión de la democracia y de su componente más elemental, la ciudadanía, a menudo tiene como resultado que se le otorgue el carácter de un mero proceso político.

El debate sobre la extensión de la participación ha jalonado las teorías sobre la democracia desde sus comienzos. En este estudio se plantea que la democracia es más bien un tipo de sociedad caracterizada por tipos específicos de relaciones sociales. Así, la democracia debe ser concebida como una experiencia vital y vivida por parte de sus miembros. Las prácticas democráticas deben ubicarse en el seno de las relaciones sociales de la comunidad (Blanc y Smith, 1997), y al hablar de comunidad nos topamos con uno de las grandes cuestiones que han estado presentes en casi todas las teorías sobre la democracia, especialmente aquellas que subrayan el valor de la democracia como un instrumento de decisión colectivo y no estrictamente individual. Esta cuestión no es otra que el tamaño de la comunidad o la sociedad donde un proceso democrático tiene lugar. Desde los primeros teóricos de la democracia se ha hablado de la influencia de este factor. Los teóricos modernos como Rosseau y Montesquieu basan sus modelos en la tradición clásica de polis muy reducidas de unos pocos miles de ciudadanos. En ellas una de las claves para su buen funcionamiento es que los ciudadanos (cabezas de familia) se conozcan entre si y desarrollen una interacción comunitaria óptima. Montesquieu incluso relaciona directamente el tamaño con el modelo de estado adoptado (Dahl y Tufte, 1973). Rosseau sitúa sus propuestas teóricas en contextos reducidos donde es posible la interacción "cara a cara". J.S. Mills, en cambio, testigo de la consolidación de la población urbana como la tendencia que habría de guiar social y políticamente las sociedades occidentales venideras, reconoce que es difícil imaginar un sistema político en el que todos los ciudadanos pudieran estar implicados en discusiones cara a cara cada vez que surgiera un debate sobre una cuestión de interés público. Estos autores hablan de una democracia en la que los ciudadanos tengan acceso a la discusión de las cuestiones públicas, es decir, una cierta capacidad de influir en ellas; están hablando, en otras palabras, de democracia participativa. No obstante con la urbanización de

las sociedades europeas y el auge de los estados nación la democracia representativa surge como opción mas viable a las ya entonces anacrónicas ciudades-estado.

Dahl y Tufte (1973) analizan la cuestión de la importancia del tamaño sobre la democracia desde varios puntos de vista. De ellos el que mas relevante resulta para este estudio es sin duda el que se refiere a la relación entre tamaño y eficiencia. Los autores definen la noción de tamaño desde diversos puntos de vista y establece dos características comunes compartidas por las instituciones políticas de los dos marcos políticos definidos: la ciudad-estado y el estado-nación. La primera sería el criterio de *efectividad ciudadana*, es decir los ciudadanos actuando responsable y competentemente controlan totalmente las decisiones de la institución política. La segunda sería el criterio de la *capacidad del sistema*, es decir, la institución tiene la capacidad de responder plenamente a las preferencias colectivas de los ciudadanos. Con estos parámetros el autor establece una relación en la que cuanto mayor sea la capacidad del sistema y mayor sea la efectividad ciudadana mejor será el sistema democrático. Obviamente la condición de autonomía absoluta de la institución política y del control absoluto por parte de los ciudadanos sólo se cumple para la ciudad-estado. En el momento en que la unidad crece de tamaño el ciudadano no puede intervenir directamente y tiene que delegar en sus representantes.

Una vez instalados en la democracia representativa, el autor llega a la conclusión de que en el ámbito local existen mas facilidades para la participación que en el ámbito nacional.

...en algunos países al menos, se tiende a creer que su gobierno local tiene dimensiones más humanas, lo que lo hace más accesible, que aborda las cuestiones de una manera más entendible, y que es mas agradecido, menos costoso al tratar con él. (Dahl y Tufte, 1973: 55)

Es decir, que el autor llega a la conclusión de que el tamaño influye en la percepción que los ciudadanos tienen de las instituciones políticas: cuanto más pequeñas más cercanas. No obstante, a partir de los datos que maneja, el autor sostiene que tanto en

términos de voto como de participación no electoral, el tamaño no influye.

Se pueden hacer dos objeciones a estas conclusiones. Desde el punto de vista metodológico, el propio autor reconoce que solo trabaja con datos que no reflejan todo el detalle necesario, y que incluso hay un estudio sueco de gran relevancia que refleja lo opuesto, es decir que el tamaño (y la densidad) sí que influyen. Por otro lado, Dahl y Tufte al hablar de tamaño y de eficiencia no incluyen una variable que a mi juicio influye sobre las dos cuestiones, y sobre otra que a su vez define a estas. El grado de descentralización de una unidad político-administrativa, habla en realidad del grado de autonomía de esa unidad. Si en el caso de la ciudad estado, la autonomía respecto de otras unidades es sustantiva a la hora de definir el grado de democracia de una unidad local, es determinante, en el contexto local también lo será la capacidad de gestión y de maniobra que un ayuntamiento pueda tener a la hora de que sus ciudadanos tengan una percepción más próxima o más lejana de ellos. De hecho la evidencia empírica sobre la que se basa su estudio no recoge característica alguna de los gobiernos locales de EEUU, Reino Unido, RFA, Italia y México, tan sólo los datos¹ sobre la percepción de efectividad política en el ámbito nacional y local en los cinco países. Como veremos a lo largo de esta investigación esta variable sí que influye en el grado de eficacia de la democracia y en la forma en que los ciudadanos la perciben. El hecho de que una unidad local o sublocal tenga un grado de descentralización u otro, va a influir tanto en la autonomía de la institución respecto de niveles superiores, como en la capacidad del ciudadano para controlar las decisiones de la institución.

Si bien el tamaño de una ciudad puede no ser decisivo en lo que a participación no electoral se refiere, como Dahl y Tufte sugieren afirman, si lo es el diseño de sus unidades sublocales, puesto que de ello va a depender el grado de autonomía que esta pueda

¹ Dichos datos proceden de la obra clásica de Almond y Verba (1989), *The Civic Culture: Political culture and attitudes in five countries*. Newbury Park, California: Sage.

disfrutar y la capacidad de los ciudadanos de controlar el proceso político mediante instrumentos y mecanismos de participación.

Las instituciones pueden albergar diversos instrumentos y mecanismos de participación tanto en contextos políticos grandes (Estados, regiones, municipios) como en otros más pequeños (barrios o distritos). Para unos y otros hemos establecido en el capítulo previo las nociones de participación sectorial y participación territorial. Participación sectorial y participación territorial se desarrollan en ámbitos que podríamos denominar *generales* para la primera, y *específicos* para la segunda.

La participación sectorial hace referencia a la totalidad de un contexto determinado, una ciudad, una región o el Estado pero enfocado a un ámbito de la política pública (sanidad, servicios sociales, economía, transportes, etc.) lo que en inglés se denomina *policy area*. Lo específico de la participación territorial estriba en que tiene lugar en contextos definidos espacialmente, que por el propio carácter de la participación tienden a ser relativamente reducidos: un distrito, un barrio, un municipio de dimensiones medianas, etc.

En la dimensión territorial, la práctica de la democracia participativa exige contextos sociales donde la interacción entre actores se pueda desarrollar de manera cotidiana y con un nivel de proximidad que haga posible el "cara a cara" entre representantes y representados, en palabras de Navarro (1997), un *locus*, en el que desarrollar procesos de carácter democratizador.

En cualquiera de los dos casos, el éxito o simplemente el potencial participativo radica en que tenga lugar en un escenario manejable. En el caso de la participación sectorial entre un número de actores suficiente para que sea representativo de los distintos intereses de la sociedad, pero sin que ello suponga la eliminación del "cara a cara" ni la agilidad necesaria para el establecimiento de mecanismos de consenso. En el caso de la participación territorial la relación es análoga, debe tener lugar en un ámbito espacial que permita la representatividad y la operatividad de los mecanismos institucionales de iniciativa política.

Este ámbito es o se inscribe dentro del municipio, que es el espacio más cercano tanto territorial como administrativamente al concepto de comunidad. Ciudad, distrito o barrio, dependiendo del tamaño de la población, se constituyen en las democracias occidentales y en muchos casos en América Latina como los escenarios de la participación ciudadana. Las instituciones municipales no sólo proveen una gama cada vez más amplia de servicios a los ciudadanos sino que resultan ser el nivel de gobierno más próximo al ciudadano, con lo cual el ejercicio de la participación ciudadana se convierte en uno de los vértices sobre los que descansa la calidad de un régimen político democrático.

2.2. Las Paradojas de la participación

Una vez discutido el ámbito donde la participación tiene lugar y considerado la cuestión del tamaño del mismo, vamos a hacer algunas consideraciones críticas acerca de la noción de participación y su imbricación en el contexto de la ciudad. Frente a la visión que ofrecen los paradigmas comentados anteriormente en los que la sociedad civil se involucra en la gestión y en el gobierno, o al menos se abren nuevas ventanas de oportunidades para que esto ocurra, existen también una serie de dinámicas que pueden influir en estas relaciones. Estas dinámicas pueden hasta cierto punto contradecir determinados tópicos acerca de la sociedad civil en general y de la participación ciudadana en particular tanto desde el punto de vista ciudadano como institucional. Blanc (1999) define estos obstáculos como paradojas de la participación.

Estas serían fundamentalmente tres. En primer lugar que la demanda de participación desde *arriba*, es decir, en el ámbito de las instituciones representativas, tiende a ser mayor desde los partidos de la oposición.

La falta de participación sustantiva parece que se produce con la misma regularidad en los municipios aliados al gobierno (central) del momento, que en aquellos se identifican con la oposición. (Dión, 1984; en Blanc, 1999)

Según plantea Di3n, en el sistema pol3tico local franc3s la participaci3n es mas un activo electoral que un tema en la agenda pol3tica local. Como queda demostrado a lo largo de este estudio, el color del ayuntamiento no es relevante tampoco en cuanto al tratamiento que se le da a la participaci3n ciudadana. En el capitulo IV se explica adem3s el car3cter de activo electoral que la participaci3n ciudadana muestra en Madrid en la 3ltima legislatura socialista. El mismo problema puede ser planteado desde una 3ptica complementaria, es decir, ¿en un sistema representativo qu3 necesidad tienen los gobiernos, que tienen toda la capacidad decisoria, de ceder parte de ella a otros actores que en el mejor de los casos pueden influir en las pol3ticas p3blicas en contra del propio gobierno?. Navarro (2001) plantea que si se asume que los cargos p3blicos tienden a querer perpetuarse en el poder, pese a querer cambiar la sociedad, cualquier riesgo que pueda interponerse tender3 a ser minimizado. As3, se ceder3n espacios de poder (relativo) s3lo en aquellos casos en los que el control est3 garantizado. Una variante a esta paradoja, seg3n el mismo autor, ser3a la utilizaci3n de la participaci3n, de la cesi3n de poder en definitiva, con fines legitimadores a priori, es decir que un partido en el poder ante unas elecciones puede buscar la legitimidad y un mayor apoyo electoral introduciendo herramientas de participaci3n.

La segunda de las paradojas, guarda relaci3n con lo que se podr3a denominar *la ilusi3n de la participaci3n*, en las que a menudo se supone la existencia de una comunidad en el distrito homog3nea, solidaria y con voluntad participativa. Esta visi3n id3lica ha teñido mucha de la literatura sobre el tema en España, quiz3 excesivamente influida por la magnitud del fen3meno durante la transici3n y la unidad de acci3n que caracteriz3 aquel periodo. Ahora, en cambio, es habitual la divisi3n de intereses y la aparici3n de conflictos alrededor de cuestiones como la inmigraci3n, los equipamientos para la poblaci3n excluida socialmente, o el simple reparto de subvenciones, para fiestas por ejemplo. En el caso español, este tipo de cuestiones surge puntualmente entorno a cuestiones como las antes citadas. Movimientos generalmente ef3me-

ros, tipo NIMBY² han surgido incluso con cierta fuerza en torno a poblaciones marginales. Un buen ejemplo es el de Nicolás Bricefío, un líder populista independiente en Villaverde, en a principios de los 90, que aglutinó en diversas movilizaciones a varios miles de vecinos que protestaban contra la seguridad ciudadana y la población marginal fundamentalmente de etnia gitana asociada a ella, solicitando la expulsión y desplazamiento de la misma. El mismo tema ha surgido años después pero con un enfoque más progresista, que ha culminado en el Plan de Inversiones Villaverde-Usera, entre la Movimiento por la Dignidad del Sur y la Comunidad Autónoma de Madrid. Si en el primer caso el conflicto dentro de la comunidad surgió entre el movimiento asociativo establecido y el que surgió bajo un líder carismático, en el segundo esta tuvo lugar entre las entidades que eran favorables a la negociación con la CAM y las que, por estar vinculadas al PSOE, no veían esto con buenos ojos.

Finalmente, la tercera paradoja, en palabras del autor:

En un contexto de oposición y de conflictos de vecindario, hacer participar a los habitantes reabre de nuevo la caja de Pandora y es excepcional para lograr el consenso.(...) Por tanto la dinámica de conflicto favorece la comunicación (Blanc, 1999)

En el caso de Madrid en términos generales, y en algunos barrios de Barcelona si que se aprecia una gestión del conflicto en el que el diálogo tanto entre autoridades y ciudadanos como entre los ciudadanos entre sí adquiere el grado de confrontación en muchos casos por cuestiones personales. En Barcelona, en cambio, si que cobra sentido la idea del conflicto creativo dinamizador de consenso.

La cuestión de cómo se articula dicha participación es planteada por Blanc (2001) en términos de Habermas, distinguiendo entre la participación transformativa y la comunicativa. La primera sería la que hace que la forma de influir en las políticas públicas sea a

² Los movimientos NIMBY, surgen a raíz de protestas para evitar actividades que perjudiquen los intereses individuales o de una comunidad. Las siglas responden a *Not In My Back Yard* (No en mi patio trasero)

través de la participación directa en su diseño, toma de decisiones y ejecución.

La participación comunicativa se puede entender desde dos puntos de vista en términos de su capacidad real para influir: la deliberación y la información. En la primera los ciudadanos tienen la ocasión de deliberar y reflexionar sobre cuestiones generales o específicas, generalmente a iniciativa de la administración local, mientras que en la segunda el ciudadano sólo recibe información de distinto grado. Es decir, que es pasiva. *Per se* la participación comunicativa informativa no representa una forma directa de influir en las políticas, pero sin ella esta es imposible. Ambas formas, transformativa y comunicativa son complementarias. Es más sin la segunda no es fácil alcanzar con éxito la primera. La participación transformativa puede expresarse a través de mecanismos o instrumentos formales o informales, mientras que la comunicativa generalmente lo hace a través de mecanismos o instrumentos formales.

A continuación vamos a examinar la cuestión de la legitimidad en la participación transformativa y comunicativa para luego pasar a analizar las formas que toma la participación ciudadana formal (transformativa y comunicativa) y la informal.

De la paradoja de la legitimidad surge otra más: aunque debería haber cada vez mayor interés en la participación ciudadana, en realidad cada vez hay menos. Font (2001) sostiene la siguiente hipótesis: el triunfo de la democracia representativa es debido a la falta de alternativas más que a la convicción. La extensión de las formas de gobierno democrático representativo coinciden con una crisis del modelo sobre todo en aquellos lugares donde más tiempo lleva consolidado. Su hipótesis es que el modelo de democracia liberal representativa es obsoleto. Los incentivos para la participación ciudadana en asuntos públicos son, en teoría, mayores que antes puesto que ahora todo depende mucho más del estado que cuando se diseñó el actual sistema democrático. Esto, no obstante, hace que la complejidad aumente y exige del ciudadano un mayor esfuerzo: estar informado y tiempo para participar.

El resultado es que determinados tipos de participación que son las más activas y por lo tanto los que mayores resultados obtienen acaban desarrolladas por partes muy pequeñas de la sociedad. Muy pocos participan de manera intensa, por ejemplo formando parte de las juntas de gobierno de las aavv, aunque algunos más están dispuestos a tomar parte en movilizaciones y actividades colectivas, siendo aun así una parte minoritaria de los ciudadanos de una determinada entidad territorial (municipio, distrito o barrio)

Esta situación se hace más extrema cuanto menos estímulos asociativos existan en una sociedad. En un contexto donde el estímulo asociativo es bajo, es decir, no existe una cultura asociativa importante que se exprese en un tejido denso y activo, la participación ciudadana tendrá mucho que ver con la necesidad que exista de influir en el diseño y ejecución de políticas públicas. Siendo el coste alto (falta de tiempo, información) y no habiendo hábito asociativo, los incentivos a la participación ciudadana se reducen a la necesidad de influir en las políticas públicas que inciden sobre los aspectos más inmediatos de la vida cotidiana.

En un contexto urbano donde exista una cultura asociativa y un tejido denso y activo, es decir con una presencia en la vida cotidiana significativa, la participación ciudadana es probable que obtenga un mayor respaldo de los ciudadanos, pues aunque los costes objetivos son los mismos, la percepción subjetiva del coste de dicha participación varía, pues en la actividad cotidiana figura la dedicación a actividades asociativas y los incentivos en general son mayores.

En uno y otro caso encontramos que los núcleos asociativos están formados por grupos de personas para los que el asociacionismo y la participación llegan a conformar un estilo de vida. En la mayoría de estos casos este estilo de vida surge de contextos de necesidad donde la actividad participativa, generalmente informal a través de movilizaciones y contactos con las instituciones locales, es casi el único cauce para lograr la mejora de las condiciones de vida.

De aquí podría desprenderse que la participación ciudadana guarda relación con el grado de necesidad de la población, es decir, a mayor necesidad, mayor intensidad participativa. Como verán más adelante en los capítulos VI y VII, esto contradice la literatura que apunta que en general, desarrollo económico y participación está relacionado directamente, es decir a mayor desarrollo, mayor capital social y mayor desarrollo asociativo. La hipótesis planteada en este estudio es precisamente la contraria, al menos en el ámbito sublocal: a mayor desarrollo económico, menor grado de necesidad reivindicativa y por lo tanto menos actividad asociativa; si asumimos que la participación ciudadana tiene lugar en una sociedad donde los incentivos no suelen ser muchos y si los costes.

3. Las herramientas de la participación formal

Una vez discutido acerca del carácter de la participación, en esta sección se va a abordar las formas que toma la participación transformativa y comunicativa haciendo especial hincapié en la variedad de formas que toma la participación formal con relación a la intensidad participativa que facilita cada una.

Lo que se ha denominado participación formal es un conjunto de herramientas de todo tipo que tienen como característica común que son puestas a disposición del ciudadano por las instituciones locales con el fin de facilitar la participación no electoral en el proceso de definición, diseño y ejecución de políticas públicas.

El espectro participativo queda definido por la capacidad participativa que ofrecen los diferentes instrumentos o mecanismos. Es importante establecer una distinción entre ambas categorías. Un instrumento de participación sería aquel del que los ciudadanos pueden hacer uso si se lo proponen por estar establecido como un cauce formal o a veces informal para influir en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución de las políticas públicas. Es decir, que sólo funciona cuando hay demanda por parte de los ciudadanos. Si no se acude no funciona. Puede tener un origen tanto de arriba abajo, como viceversa. Puede ser impulsado por la administración local o a iniciativa ciudadana. Un ejemplo serían los conse-

jos territoriales en los distritos. Según el caso son establecidos de forma estándar por el ayuntamiento (Madrid) o a instancias de los ciudadanos en cada distrito (Barcelona) pero si los ciudadanos no concurren, el instrumento no funciona. La diferencia más importante con un mecanismo radica en el hecho de que en este, si los ciudadanos no concurren se escogen otros o bien existe el compromiso de tomar parte de manera regular formando diferentes tipos de redes, como se verá al final del capítulo. Un mecanismo de participación se caracterizará por funcionar de manera continuada y permanente, como sería el caso del Consejo Municipal de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona; o bien, esporádicamente pero sin depender de la voluntad de los potenciales usuarios. Un ejemplo de este sistema serían los mecanismos deliberativos e informativos. Generalmente, los mecanismos implican un mayor compromiso por parte de las autoridades con la participación, puesto su funcionamiento depende en mayor medida del interés que se ponga en que lo hagan adecuadamente. Los instrumentos, en cambio son más fácilmente manipulables, puesto que al depender su funcionamiento de la demanda, se convierten en ocasiones en herramientas de participación que legitiman al gobierno, pero que pueden ser vacuas en cuanto eficiencia por su diseño.

Los distintos mecanismos e instrumentos dan lugar a distintas intensidades participativas, es decir que generan distintos grados (potenciales) de influencia en las políticas públicas que van desde la "participación total" de las candidaturas vecinales, hasta formas mucho más sutiles e indirectas como la tele democracia, pero igualmente enriquecedoras en su ámbito, pasando por la información, que se ha convertido en uno de los elementos esenciales para que una participación ciudadana de calidad tenga lugar.

Capítulo II. Tabla I La participación ciudadana formal

Herramienta	Mecanismo / Instrumento	Carácter de la herramienta: Transformativa / Informativa / Deliberativa	Uso individual / Uso asociativo	Territorial / sectorial	En uso en España	Carácter temporal o permanente	Aplicado en Madrid y Barcelona
Candidaturas vecinales	I.	T	Asociativo	Territorial	Sí	Perm.	
Gestión plena de equipamientos y servicios	M	T	Asociativo	Territorial/ sectorial	Sí	Perm.	M
Presupuestos participativos ³	M	T	Ambos	Territorial	Sí	Perm.	
Reglamentos participativos	I.	T	Asociativo	Territorial	Sí	Temp.	B/M
IAP/planes de desarrollo local	I	T	Ambos	Territorial	Sí	Temp.	B
Planificación estratégica participada	I	T	Ambos	Territorial	Sí	Temp.	B
Planes Integrales sectoriales	I.	T	Asociativos	Sectorial	Sí	Perm.	B
Agenda Local 21	M	D/T	Ambos	Sectorial	Sí	Perm.	
Gestión de equipamientos/ servicios/ recursos	M	T	Asociativo	Sectorial/ sectorial	Sí	Perm.	B/M
Consejos sectoriales	M	D	Asociativo	Sectorial	Sí	Perm.	B
Consejos territoriales	I.	D	Asociativo	Territorial	Sí	Perm.	B/M
Círculos de estudio ⁴	M	D	Individual	Sectorial/ territorial	No		
Conferencias de consenso	M	D	Individual	Sectorial/ territorial	No		
Forums temáticos/ Visiones de comunidad	M	D	Asociativa	Sectorial/ territorial	Sí		
Encuestas deliberativas	M	D	Individual	Sectorial/ general	Sí		

³ En España este tipo de mecanismos no se ha desarrollado en plenitud si bien hay experiencias en marcha en Córdoba y diversos municipios de Cataluña. Para un mayor detalle al respecto consultar Goma y Rebollo (2001).

⁴ La mayoría de los mecanismos deliberativos (círculos de estudio, conferencias de consenso, *forums* temáticos, Visiones de la comunidad, encuestas deliberativas) son utilizados en el Reino Unido. Se pueden aplicar a cuestiones sectoriales que afecten a toda la ciudad o a aspectos más concretos de un distrito.

Capítulo II. Tabla I La participación ciudadana formal

Herramienta	Mecanismo / Instrumento	Carácter de la herramienta: Transformativa / Informativa / Deliberativa	Uso individual / Uso asociativo	Territorial / sectorial	En uso en España	Carácter temporal o permanente	Aplicado en Madrid y Barcelona
Jurados ciudadanos/ NIPs/ Consejos ciudadanos	M	D	Ambos	Sectorial/ territorial	Sí	Temp.	
Paneles ciudadanos	M	D	Individual	Sectorial/ territorial	Sí	Temp.	
Asambleas ciudadanas	I	D	Asociativa	Sectorial/ general	No		
Referendums⁵	I	D/T	Individual	Sectorial/ general	Sí	Temp.	B
Teledemocracia	I.	D	Individual	General	Sí	Temp.	
Audiencias públicas/preguntas	I	I	Ambos	Territorial	Sí	Perm.	B
Evaluación de servicios públicos	I	I	Individual	Sectorial	Sí	Perm.	B
Información de calidad	I	I	Individual	Sectorial	Si	Perm.	B/M

Fuente: Elaboración propia a partir de Goma y Font (2001) y Steward (2001)

En la tabla I se recogen distintos tipos de experiencias asociativas en el ámbito local. De los diversos criterios con que podrían haber sido ordenadas se ha seguido el que indica los distintos grados de participación según la capacidad de influir en el diseño y ejecución de políticas públicas, es decir de herramientas mas participativas a menos participará vas.

No obstante, el hecho de que una herramienta cualquiera genere mas o menos capacidad de influir directamente no debe ser interpretado como una característica que la haga "mejor" que otra. Son diversas las funciones que deben desempeñar los instrumentos y mecanismos de participación. El principal es sin duda facilitar la capacidad de influir de los ciudadanos, pero también deben ser vehículos de democratización de la sociedad, de constituir "escue-

⁵ Los referéndum no suelen ser vinculantes, en cuyo caso sería un instrumento deliberativo, mientras que en el caso de serlo sería un instrumento transformativo.

las de democracia". En este sentido, las características generales que debe tener una herramienta de participación serían las siguientes:

- a. Promover la cultura cívica entre los ciudadanos tanto a nivel individual como asociativo.
- b. Promover la articulación de intereses comunes entre los actores mediante el consenso, en lugar de la confrontación.
- c. Legitimar la democracia local como ámbito participativo más próximo al ciudadano.
- d. Garantizar el acceso de los ciudadanos a la información necesaria para poder seguir el desarrollo de las políticas públicas, y eventualmente tomar parte en algunos aspectos relacionados con ellas, a través de los mecanismos e instrumentos disponibles.

Las herramientas agrupadas en la tabla I muestran tres caracteres distintos que se derivan de los tipos de participación definidos anteriormente: transformativa y comunicativa. La segunda, a su vez, se articula en deliberativa e informativa.

Participación transformativa:

La que hemos denominado participación transformativa es aquella que permite a los ciudadanos influir de manera directa en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Este tipo iniciativas tiene una expresión muy variada en lo que ámbitos de aplicación se refiere y van desde experiencias de participación total hasta otras de menor calado pero que no dejan de expresar la capacidad de influir directamente sobre diversos aspectos de las políticas públicas. Estas experiencias tienen lugar en ámbitos muy determinados, generalmente distritos o poblaciones de tamaño pequeño o mediano, aunque en algunos casos su implantación original tuvo lugar en ámbitos urbanos grandes.

Las *candidaturas vecinales* son quizás el instrumento mas participativo pero también de los más raros por las específicas circunstancias que requiere. Por razones obvias su aplicación se reduce a ámbitos locales pequeños y con una fuerte vocación comunitaria siendo fenómenos mas bien excepcionales. Entre estos

podríamos citar los casos de diversos municipios en el Estado español como Arbucies (Girona) con 4600 habitantes y gobernado por una candidatura popular desde 1979 (Villasante, 1995), el caso de Marinaleda en Sevilla, con un sistema asambleario que funciona gestionando los recursos públicos;

En los últimos años la experiencia participativa transformativa más notable ha sido sin duda la elaboración de presupuestos participativos. Esta iniciativa desarrollada con notable éxito en la ciudad brasileña de Porto Alegre, y extendida a varias docenas de ciudades del país consiste:

...en una serie de mecanismos que permiten que la ciudadanía, bajo formas organizativas que combinan la participación directa y la delegación, así como la territorialización y sectorialización de las demandas y actuaciones, establezca las prioridades presupuestarias del gobierno local, la fiscalidad y el gasto, incluso en algunos casos, hasta la política de personal del consistorio. (Goma y Rebollo, 2001)

Los *ornamentos participativos* son en realidad un complejo y sofisticado sistema de codecisión a gran escala, que se está desarrollando en contextos donde a priori estos mecanismos encontrarían las mayores dificultades, es decir en ciudades populosas de países en vías de desarrollo donde la cultura política y la organización administrativa pudiera suponer más un obstáculo que un elemento dinamizador⁶. Porto Alegre cuenta con 1.300.000 habitantes, mientras que en Belo Horizonte, la otra gran ciudad donde esta práctica se ha introducido exitosamente, habitan más de 2.000.000.

Las tasas participativas son muy elevadas, para lo que supone un mecanismo directo de participación y se sitúan en torno a los 15.000-22.000 ciudadanos, según la ciudad, implicando directa-

⁶ Brasil cuenta con un sistema de organización local extremadamente descentralizado a nivel de distrito, con listas abiertas, etc. Este modelo, que a priori garantiza una mayor proximidad de las instituciones locales a los ciudadanos, que muchos sistemas europeos, se encuentra minado por el clientelismo, las relaciones de patronazgo, y la práctica inexistencia de partidos y candidatos con coherencia ideológica y programática, habida excepción del PT y alguna otra formación de izquierda.

mente al 1% de la población e indirectamente en torno al 8-10%. La mayor contribución de los presupuestos participativos a la democratización de los municipios donde se aplica radica en la redefinición de roles entre técnicos, políticos y ciudadanos (*ibidem*), junto con la implicación activa de una parte relevante de la población en todo el proceso tanto a nivel individual como asociativo. Este sistema está siendo introducido en España paulatinamente sin que hasta el momento haya ningún caso de aplicación.

El que se elaboren unos *mecanismos de participación* contando con los ciudadanos implica que el carácter transformativo de este instrumento va a permanecer en el tiempo y va a generar *outcomes* y *outputs* directamente relacionados con el espíritu de dicho reglamento.

La cesión de poder a la hora de determinar las reglas del juego de la participación formal supone un cierto riesgo para la administración que lo concede. No sólo está en juego la gobernabilidad de un municipio o un distrito, sino el prestigio de un equipo político y su legitimidad ante los ciudadanos. Este instrumento no se debe confundir con el hecho de que un reglamento de participación se consensúe entre fuerzas políticas, esto en sí mismo no es suficiente. El reglamento debe estar diseñado por políticos, técnicos y ciudadanos, generalmente encuadrados en asociaciones, eso sí con el consenso de las fuerzas políticas.

La *Investigación-acción-participación* (IAP) y los *planes de desarrollo local* son instrumentos que pueden abarcar un extenso número de áreas dentro del ámbito territorial en que se suelen inscribir. Desde ellos se pueden abordar objetivos concretos relativamente modestos hasta reformas integrales de barriadas enteras. Su carácter transformativo radica en la propia metodología y en la estrategia para abordar fines y objetivos, que son definidos por los propios ciudadanos a lo largo del proceso. El éxito tanto de uno como de otro está en implicar al máximo a los ciudadanos, no sólo los que habitualmente lo están sino también a los que se mantienen al margen de toda expresión participativa. La IAP o los planes de desarrollo local en sí mismos son instrumentos de diagnóstico y acción, que es donde se produce la participación en sí, pero esta

última no se produce si no existe una integración del proyecto por parte de la administración local⁷. Es decir la influencia real en las políticas públicas se desarrolla al completo cuando el proyecto una vez desarrollado un diagnóstico se pone en marcha y se realiza, por ejemplo, una intervención integral en un barrio. Estos instrumentos suelen tener una característica común que es su carácter de arriba abajo (*bottom-up*) es decir, que suelen estar promovidos por los propios ciudadanos, y mediante un proceso de negociación son asumidos por la administración local.

Los *planes de desarrollo local* junto a otros instrumentos que iremos viendo se pueden incluir dentro de una categoría que se está convirtiendo en la figura indispensable de reforma y gestión urbana: la gobernación, en la que, como veremos en la siguiente sección, una coalición de actores, públicos y privados asumen un papel protagonista en el proceso de diseño, toma de decisiones y ejecución de las políticas públicas. Generalmente estas iniciativas tienen lugar desde una demanda de abajo a arriba.

En España uno de los ejemplos de participación más interesantes que se han llevado a cabo como política de reforma urbana mediante técnicas de Investigación-Acción-Participación tuvo como escenario el degradadísimo casco antiguo de la ciudad de Vigo. En él el equipo que propuso la intervención negoció y medió con los distintos actores ciudadanos desde los conflictos entre ellos hasta las características que deberían tener algunos de los espacios públicos renovados.

En la actualidad se está desarrollando un plan de desarrollo comunitario en Trinitat Nova, en el Distrito Barcelonés de Nou Barris en el que después de dos años de trabajar con, literalmente todos los actores y colectivos involucrados en la vida del barrio, desde vecinos hasta policías, se ha acabado implicando a las administraciones municipal y regional para que desarrollen de forma

⁷ Conviene señalar que al hacer esta afirmación se está tomando como referencia el marco de esta investigación, es decir el Estado español. En otros contextos, como por ejemplo Latino América estas prácticas logran desarrollar proyectos transformadores sin el concurso de las administraciones, ya que en muchas áreas y ámbitos su presencia es inexistente a la hora de proveer de servicios básicos a la población.

participativa y comunitaria el plan de reforma integral que se cierne sobre las viviendas del barrio afectadas por la aluminosis. En un segundo plano por el grado de participación interna se podría situar el Plan de Inversiones de Villaverde-Usera en Madrid, que sin ser estrictamente un plan de desarrollo local, su carácter único hace que sea a esto a lo que más se parezca. Este plan es sin duda una de las iniciativas participativas más relevantes que han tenido lugar en España y consiste en la co-gestión de un presupuesto de 18.000 millones de pesetas entre el gobierno regional y el Movimiento por la Dignidad del Sur, que agrupa a más de sesenta entidades de dos distritos. La diferencia entre uno y otro estriba en que mientras para el primero el plan incluía en el diagnóstico a un sinnúmero de actores locales y uno de sus objetivos era el generar dinámicas participativas a medio y largo plazo, en el otro se establecieron los objetivos mediante un sistema asambleario en el que participaron los ciudadanos a través del tejido asociativo (no el resto de actores implicados). Entre los objetivos de este plan, figura el desarrollo de los distritos del sur de Madrid mediante la inversión y la co-gestión pero no se establecen mecanismos ni estrategias para generar dinámicas participativas en el futuro más allá de las que proporciona el tejido asociativo establecido.

La planificación estratégica también se puede enmarcar dentro del contexto de la gobernación. Los planes estratégicos son iniciativas de carácter territorial que aglutinan a todos los actores relevantes de ese territorio. La diferencia con los planes de desarrollo local radica en que su ámbito es más extenso, en lugar de un barrio o distrito, suele abarcar municipios o incluso áreas metropolitanas. La planificación estratégica local se articula a través de tres fases: el diagnóstico, la fijación del objetivo estratégico y finalmente las prioridades y el proceso en el que la política se desarrolla (Goma y Font, 2001). El componente participativo de estos procesos hace que se generen coaliciones entre actores muy diversos como el sector público, la empresa privada, el sector asociativo, la universidad, etc. Un ejemplo paradigmático sería el Plan Estratégico de Barcelona.

Los convenios de *Agenda Local 21* contemplan la participación ciudadana a nivel local y sublocal si bien la forma que esta debe tomar no queda nítidamente definida. Esta circunstancia hace que no exista una pauta definida ni a nivel europeo ni a nivel nacional. En general y dado lo específico del caso español se los procesos de elaboración de políticas ambientales han evolucionado hacia modelos algo más abiertos, flexibles y desconcentrados (Font y Subirats, 2001). Estos autores concluyen que de los procesos en marcha se puede concluir que se ha reforzado la participación pública, intensificándose, diversificándose y haciéndose más inclusivos para los potenciales actores participantes.

Los *planes integrales* serían una versión sectorial y especializada de los consejos consultivos territoriales. En ellos se articula un mecanismo de participación desde el que se ha de diseñar mediante consenso las líneas generales de una determinada política pública. Generalmente la dinámica del plan consiste en un proceso de trabajo dividido en varias partes en las que se fija un diagnóstico sobre la situación, se define el objeto central y las líneas estratégicas y, finalmente los propios objetivos del plan que son los que se han de desarrollar y llevar a cabo.

Un ejemplo de plan integral, es el Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona.

La *gestión plena de equipamientos y servicios* supone la presencia del sector asociativo en espacios en los que la participación implica continuidad, por un lado y el establecimiento de una relación distinta ciudadano, entidad, administración local. Desde el punto de vista de la capacidad transformativa de este mecanismo se puede afirmar que presenta una doble vertiente: por un lado supone la modernización del sector asociativo y el paso de la actividad fundamentalmente reivindicativa a otra enfocada a proveer servicios y generar recursos para el mantenimiento de la actividad asociativa, reforzando la presencia del tercer sector en la vida pública y en competencia con el capital privado. En segundo lugar, garantizando independencia con respecto a las administraciones y la legitimidad pública que ello conlleva. Uno de los ejemplos más llamativos de este mecanismo de participación es sin

duda el *Secretariat d'Entitats*, en el distrito Barcelonés de Sants-Montjuich, que gestiona el polideportivo de La España Industrial ganado en concurso público en competencia con empresas privadas (Martí y Mercé, 1996). La gestión de este equipamiento aporta en primer lugar practicas más solidarias y humanas en lo que a gestión de personal se refiere y sobre todo, el mantenimiento del Centro Cívico de las *Cotxeres de Sants* y las actividades derivadas. El *Secretariat*, es a su vez un modelo de cooperación asociativa pues agrupa desde hace mas de 20 años a la practica totalidad del tejido asociativo de los barrios de Sants, Hostafrancs y Labordeta, agrupando a 75 entidades que agrupan a varias decenas de miles de socios, de una población de mas de 150.000 personas.

Finalmente, la *cogestión de equipamientos y servicios*, un instrumento que se sitúa algunos grados por debajo de la gestión plena supone, como antes se indicaba, una de las tendencias más claras a la hora de integrar al sector asociativo en los esquemas de la nueva gestión. En general, estos mecanismos suelen estar bastante extendidos y en muchos casos suponen el acceso al proceso de las políticas públicas más directo para los sectores asociativos, como fue el caso de Madrid durante los años 87-89, antes del cambio de partido en el gobierno.

Participación comunicativa:

A continuación pasaremos a describir aquellos instrumentos y mecanismos en los que la participación no tiene lugar de una manera tan tangible como en los instrumentos y mecanismos de carácter transformativo. Estas formas de participar pueden ser tan participativas como las transformativas según el uso que se haga de ellas. Si en la sección anterior la característica principal era el carácter transformativo de la participación en el ámbito de determinadas áreas de políticas públicas, los mecanismos e instrumentos encuadrados bajo la categoría de participación comunicativa forman parte del ámbito de la participación pero son mucho más sensibles a diversas variables como el interés real por la participación por parte de los actores, tanto públicos como privados; el carácter de las relaciones entre actores, o los propios temas objeto

de deliberación e información. Es importante resaltar que estos son los instrumentos y mecanismos que con mas frecuencia se encuentra en los municipios españoles. Los de naturaleza transformativa no dejan de ser *rara avis* en muchos de ellos, con excepción quizá de la cogestión de servicios y equipamientos, que atiende a criterios mas de gestión que estrictamente políticos. El hecho de estar tan presentes puede llevar a pensar que son relativamente inocuos para el poder, si tenemos en cuenta la premisa *downsiana* de que cualquier partido en el poder hará todo lo posible para perpetuarse en él, y ello excluiría sin duda, el articular instrumentos o mecanismos que pudieran mermar dicha prioridad. Otra explicación desde una lógica más administrativa es que garantizan el intercambio de opiniones y las condiciones mínimas para que los ciudadanos estén informados pero evitando largos procesos de toma de decisiones, potenciales conflictos entre ciudadanos, técnicos y políticos, etc.; mas presentes en las herramientas transformativas. Finalmente este conjunto de herramientas entraría de lleno en lo que se ha denominado nueva gestión pública en la que el cambio de paradigma en las relaciones entre actores hace que el hecho de la información, la satisfacción con la gestión o la opinión se hayan convertido en elementos definitorios de la participación. Caso aparte, dentro de este tipo de herramientas sería la tele democracia que recoge opiniones y actitudes mas relacionadas con la esfera política que con las políticas públicas.

Sin duda los recursos participativos más frecuentes son los consejos consultivos sectoriales y los territoriales. En la Tabla I figuran respectivamente como mecanismo e instrumento. ¿Cuál es la diferencia? Fundamentalmente los consejos consultivos sectoriales (CCS) se desarrollan a nivel de ciudad y abarcan un área de política pública concreta. La dinámica varía de un caso a otro pero generalmente se trata de agrupar a diversos actores para que trabajen en torno a cuestiones relacionadas con esa área y formulen propuestas a los responsables técnicos y políticos. El abanico de actores puede incluir desde representantes de prácticamente toda la sociedad civil con interés en esa área, o hasta solamente los actores con una implicación directa en calidad de usuarios. Estos

serían los casos del *Consell Municipal de Benestar Social de Barcelona* y el *Consell Municipal de Gent Gran de Barcelona* respectivamente, que son abordados con más detalle en el capítulo V. El hecho de ser estructuras más o menos permanentes y con un ámbito que abarca toda la ciudad hace que generalmente estén sometidos a un mayor escrutinio público y por lo tanto el esfuerzo de participantes e instituciones suele ser mayor.

Los consejos consultivos territoriales (CCT) se articulan a nivel de distrito y a menudo abarcan ámbitos sectoriales dentro de la estructura político-administrativa de los mismos. Los CCT tienen carácter de instrumentos por que en la mayoría de los casos no funcionan si no hay demanda de participación, y por otro lado su mera existencia no asegura su eficacia ya que la capacidad de influencia esta determinada por los reglamentos participativos que fijan sus competencias y por la propia voluntad política de las autoridades municipales. Así, por ejemplo, en Madrid estos mecanismos existen desde 1979 pero su aceptación por parte del tejido asociativo, sus usuarios potenciales más habituales, es muy baja por la incapacidad para asegurar la capacidad de influir en las políticas de los distritos.

No obstante esa dependencia de variables exógenas hace que también pueda resultar un instrumento tremendamente eficaz en un contexto donde estas variables sean favorables.

En los últimos años nuevas experiencias se están desarrollando con relación a un acercamiento de la política a los ciudadanos a través de la tecnología: estas experiencias apenas introducidas a nivel amplio van desde la consulta directa con los representantes políticos hasta el más que discutido voto por correo electrónico, y sin duda supondrán en breve una presencia familiar en el *habitus* político del ciudadano que disponga de los recursos técnicos y culturales suficientes. La eficacia de estos instrumentos depende en gran medida del uso que se haga de ellos y del grado de compromiso de las instituciones con sus ciudadanos.

Lo que se ha denominado *participación pasiva*, que también incluye algunos recursos de la *teledemocracia*, incluye medidas tan "clásicas" para la democracia como la consulta mediante refe-

réndum. Este mecanismo puede tener lugar en ámbitos tan extremos como una gran ciudad o una calle de apenas unas decenas de metros donde se va a acometer una reforma urbana, como sería el caso del distrito barcelonés de Sant Andreu. Los órganos de información y asesoramiento al ciudadano presentes en muchos reglamentos de participación pueden resultar muy eficaces para informar y legitimar políticas o decisiones polémicas, aunque también pueden suponer un riesgo de deslegitimación y manifestación de conflicto, por eso en algunos casos como los del Ayuntamiento de Barcelona y algunos de sus distritos, su convocatoria se ve dilatada en el tiempo y resulta poco frecuente o incluso rara. Especial mención requieren las denominadas consultas populares, en las que un grupo de ciudadanos elegidos al azar son informados de manera objetiva acerca de una cuestión y durante un par de días discuten con técnicos y expertos y entre sí hasta llegar a una serie de conclusiones que serán tenidas en cuenta a la hora de diseñar o ejecutar una determinada política.

Un grado más abajo aparecería la información de calidad que en sí misma aporta poca participación pero que supone uno de los pilares de cualquier iniciativa participativa que quiera ser apoyada desde arriba: a mayor transparencia informativa mayor eficacia potencial de la participación ciudadana. La evaluación de servicios introducida en muchos ámbitos institucionales por la nueva gestión pública supone a su vez una forma pasiva de participación pero esencial para maximizar la eficiencia de los mismos, siendo varios los sistemas empleados: desde simples entrevistas de usuarios "a pie de servicio" (por ejemplo cuando un paciente sale de una consulta), hasta grupos de discusión. La consulta a los ciudadanos ha adquirido en los últimos años una presencia importante en diversas regiones como Euskadi o Cataluña, mediante los denominados consejos ciudadanos, donde se han dirigido experiencias muy fructíferas como es el caso de Sant Boi. Estos consejos combinan los elementos esenciales de los jurados del ámbito judicial y las encuestas de opinión para tomar decisiones sobre políticas públicas (Font y Medina, 2001).

Como se ha visto hasta aquí, existen diversos instrumentos y mecanismos que facilitan la participación ciudadana. Su articula-

ción a lo largo de un continuo indica que algunos generan una participación más directa que otros. Como ya se ha apuntado esto no implica que estos sean más eficientes que a priori. Su eficiencia depende de que ese instrumento o mecanismo en particular sea el idóneo para el área concreta en la que se aplica, y por supuesto que halla una voluntad política por parte de los actores de llevar a buen puerto tanto el proceso participativo en sí como sus resultados. La introducción de sistemas de participación pasiva y evaluación tuvo su origen en el Reino Unido en todo tipo de áreas, en los setenta y en Estados Unidos diez años antes. Estos inicios no implicaban necesariamente participación sino que consistían en recogidas de información "objetiva" por parte de técnicos a los usuarios. En el caso inglés, desarrollado años más tarde, la información se centra en el usuario, antes que en la política pública en sí (Jenkins y Gray, 1994). Desde finales de los 70 autores como Wildavsky (1979) se comienzan a cuestionar la supuesta objetividad y racionalidad de dichas técnicas y el menosprecio de su naturaleza política. Esta naturaleza es de dos tipos. Por un lado en sus inicios las evaluaciones y sus interpretaciones son herramientas de legitimación y eventualmente de manipulación. Posteriormente la politización de la evaluación de políticas se articula en torno al incremento del papel de los usuarios en el proceso de toma de decisiones.

La mayoría de los instrumentos o mecanismos aquí mostrados se han ido integrando en un fenómeno político-administrativo que se ha constituido como el paradigma de las relaciones entre actores y que es especialmente importante en contextos *meso* y *micro* como las regiones y los ayuntamientos: nos referimos a la gobernación.

4. Gobernación y democracia local

La palabra *governance*, traducida aquí como gobernación, apenas aparecía en la literatura sobre gobierno, políticas públicas etc. hasta mediados de la década pasada; En pocos años ha pasado a ser un concepto central para entender las estrategias de gobierno

y la multiplicación de los actores estatales y no estatales que toman parte en él. Sin ser un fenómeno completamente nuevo, sí que lo son algunas de las formas en que se traduce a todos los niveles en los que se toman diseñan y ejecutan políticas públicas. La idea de gobernación se remonta a la postguerra y llega hasta hoy con sustanciales cambios en su significado, o más bien en el uso que los actores que participan en ella le dan en la transición desde las administraciones públicas burocráticas tradicionales, los modelos corporatistas del estado de bienestar keynesiano del norte de Europa, hasta la consolidación de los nuevos paradigmas de gestión y administración pública basados en criterios de la economía privada.⁸

El origen del término debemos buscarlo unas décadas atrás, otra cosa es que su concepción moderna, que a continuación exploraremos, no encuentre en formas de interacción política anteriores algunos antecedentes importantes, como es el caso del corporatismo sobre el que se construyen los estados de bienestar keynesiano en el norte de Europa. El término "gobernación" sufre una evolución con respecto a su significado con relación a las políticas públicas. En la década de los sesenta el término da nombre a una teoría normativa sobre los aspectos procesales del gobierno (*steering*). Una década más tarde el interés se centra en los desarrollos de las políticas públicas, incluyendo los factores contextuales que influyen en ellos. Finalmente hacia finales de los setenta y principios de los ochenta gobernación hace referencia a la ejecución de las políticas públicas (Mayntz, 1998: 10).

Para lo que algunos autores han denominado la administración pública tradicional (Brugué, 1996) los instrumentos de participación añadían un contenido político a la tarea de gestionar, lo que no siempre ha sido considerado como positivo en términos de eficacia burocrática. No obstante si la participación en cualquiera de sus formas estaba presente en la agenda política los mecanismos e instrumentos de distinto tipo eran introducidos en el proceso

⁸ Para una buena revisión de la cuestión que se escapa a los contenidos de este capítulo ver: Brugué, 1996; Brugué, Amores y Goma, 1994; Subirats, 1996.

de toma de decisiones. Estos eran consejos de diversos tipos fundamentalmente, mecanismos asamblearios de consulta etc.

A raíz de la irrupción de los paradigmas de la nueva gestión pública (NGP), muchos de estos mecanismos e instrumentos se convierten en auténticos obstáculos, mientras que otros basados sobre todo en la información y que aproximan al habitante de la ciudad a una posición de cliente aportan agilidad y eficiencia al proceso de toma de decisiones y de ejecución de las políticas públicas.

Los procesos de mediante los cuales una parte de ese proceso de toma de decisiones y su ejecución pasan de manos exclusivamente públicas a otras que no lo son (con o sin ánimo de lucro) hace que, como veremos a continuación se corra el riesgo de perder transparencia y calidad democrática en el proceso (Brugué, *ibid.*-).

Gobernación y gobierno son dos conceptos que no sólo hacen referencia a la misma arena socio-política, sino que han convivido en el tiempo. En primer lugar se han de definir ambos conceptos: gobierno y gobernación; para después revisar algunas de las implicaciones de la segunda sobre la idea de democracia local. Algunos autores, Rhodes (1997)⁹, Friedrichs (2000), plantean la sustitución del *gobierno* por la *gobernación*, en el ámbito estatal y en el local respectivamente, mientras que otros plantean un contexto más heterogéneo en el que ambas formas coexisten en distinto grado (Ingemar y Elander, 2000).

Kooiman define acertadamente ambos conceptos, que extrapolaremos al contexto local, sin que resulten exclusivos el uno con respecto al otro:

⁹ En *Understanding Governance* el autor propone un modelo de sustitución del Modelo de Westminster, en este existen una serie de reglas de juego pactadas que regulan el funcionamiento de las instituciones representativas y de la interacción entre actores políticos, fundamentalmente gobierno y oposición. Rhodes plantea la existencia de un *Estado o forma de gobierno diferenciado (differentiated polity)* caracterizada por la especialización funcional e institucional de las políticas y la política (Rhodes, 1997: 7) como modelo explicativo alternativo al de Westminster.

"...por gobierno entendemos todas aquellas actividades de los actores sociales, políticos y administrativos que se pueden interpretar como esfuerzos encaminados a guiar, controlar o gestionar la sociedad o algunos de sus sectores";

mientras que por *gobernación* se hace referencia a:

"las pautas que surgen de actividades de gobierno de actores sociales, políticos y administrativos. Estas pautas forman el resultado "emergente" así como un contexto abstracto a un nivel mas elevado para los esfuerzos de gobierno cotidianos"" (Kooiman; 1993:2).

La segunda definición, por su amplitud incluye a la primera, es decir la gobernación incluye al concepto de gobierno, pero casi no va mas allá. La gobernación es algo abstracto, un resultado, en definitiva, que establece pautas más o menos duraderas en el tiempo. Es decir, es algo que se construye y que trasciende la interacción política cotidiana entre los actores urbanos.

Desde una perspectiva orientada a la gobernación como un cambio en la forma de relacionarse los actores, a sus procedimientos y a sus resultados, Rhodes define las características del concepto que se refiere:

"...a redes interorganizativas, que se autoorganizan, caracterizadas por su interdependencia, que intercambian recursos, con reglas de juego establecidas y una autonomía significativa con respecto al estado" (Rhodes, 1997: 15)

El actor enuncia las características de la gobernación como él las entiende para el caso inglés:

- 1) Interdependencia entre organizaciones: la gobernación es más amplia que el gobierno incorporando a actores no estatales. Las fronteras entre lo público, lo privado y el tercer sector o voluntariado, se vuelve difusa y opaca.
- 2) Las continuas interacciones entre los miembros de las redes, son debidas a la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos comunes.

- 3) Las interacciones están basadas en la confianza y reguladas por reglas de juego negociadas y acordadas por los participantes en las redes.
- 4) Existe, para las redes, se entiende, un grado de autonomía significativo, con respecto al Estado. Pese a ello, aunque el estado no ocupe una posición soberana, puede dirigir redes¹⁰ de manera indirecta e imperfecta (Rhodes, 1997: 53).

Las dos características más significativas de esta definición son la *cooperación* entre actores mediada por la búsqueda de objetivos comunes y confianza y la *ausencia de jerarquía*. En sentido literal las redes que dan forma al concepto de gobernación de Rhodes serían horizontales y consensuadas, es decir, reinaría sino una cierta igualdad entre los actores y las reglas de juego, basadas en una dependencia mutua que genera confianza. Cooperación y ausencia de jerarquía son los elementos defmitorios de este sistema tal como se definen desde la ciencia política. Igual que la relación entre principios de mercado aplicados a las políticas públicas y la democracia han sido problematizada, es necesario llevar un debate similar a la teorización del concepto de gobernación, hecho que hasta ahora no ha sucedido. Mas bien, al hablar de gobernación se ha hecho insistente referencia a los resultados y el rendimiento de las políticas antes que a la combinación de elementos desde los que ha surgido (Mayntz, 1998: 13).

Para hacer una crítica al concepto y ahondar en su relación con la democracia en la ciudad es preciso hablar de dos cuestiones. En

¹⁰ Las características de dichas redes han sido definidas por diversos autores. Rhodes y Marsh (1992) sostienen que el termino comunidad de políticas públicas (*policy community*) se refiere exclusivamente a políticas sectoriales y no a ámbitos macro. Al hablar de políticas sectoriales de ámbito restringido podríamos incluir no sólo las políticas sectoriales de ámbito local, sino también las territoriales de ámbito sublocal. Estos autores consideran estas redes como un continuo que iría desde las comunidades de políticas públicas (*policy communities*), las mas estables y consistentes, hasta los *issue networks*, como situaciones inestables, sujetas a continuos cambios. Entre medias se situarían los redes profesionales (*professional networks*), las redes intergubemamentales (*intergovernmental networks*) y las redes de productores o *producer networks*.

primer lugar de los mecanismos que dibujan el proceso de formación de las coaliciones o marcos de cooperación entre los actores (en función de sus objetivos o incentivos) y en segundo lugar del papel de las instituciones en el proceso.

La gobernación constituye un conjunto de objetivos compartidos entre los actores, mientras que el gobierno es un conjunto de actividades respaldadas por una autoridad formal (Rosenau, 1992). Esos objetivos están definidos por la intersección de los intereses de los actores. Actores que no son iguales en cuanto a capacidad de influir sobre el resto para imponer sus propios intereses. Los intereses de cada uno están definidos por conjuntos de valores que no tienen por que coincidir. Estos valores no solo van a moldear el resultado final -los objetivos de cada uno- sino que también van a definir en buena medida como llevarlos a cabo, estableciendo qué medios son compatibles con los fines perseguidos. Si cada actor persigue unos fines y utiliza unos medios, nos encontramos que para la consecución de esos objetivos compartidos los caminos empleados por cada uno no solo se pueden cruzar sino cortar, es decir ser incompatibles entre sí, desde un punto de vista, por ejemplo, ético. Surge en este punto la siguiente cuestión: ¿hasta qué punto todos los fines son compatibles? La idea de un conjunto de objetivos compartidos no surge de una agregación de intereses comunes, o al menos no lo hace así solamente, sino que también, y sobre todo, es producto de una negociación en la que se ponen sobre el tapete fines y medios. De la capacidad de influir de cada actor, de su poder en definitiva, va a resultar su cuota de participación en los *objetivos comunes* finales y en la forma de obtenerlos¹¹. En las definiciones previas de gobernación se tiende a hablar

¹¹ Para March y Olsen, la habilidad de cualquier actor para realizar sus deseos en un sistema de intercambio como el propuesto, depende de cuantos sean esos deseos, de con qué recursos cuenta para el intercambio y los derechos políticos que se posean. La cooperación es a priori menos costosa que la competencia. Desde un punto de vista paretiano el intercambio es rentable siempre que al menos algunos ganen siempre que otros no pierdan (March & Olsen, 1995: 13). En términos más realistas, el carácter 'voluntario' del intercambio debe ser interpretado en términos de poder. Es decir los resultados del intercambio son des-

de esa agregación de intereses sin tener en cuenta no solo el poder de los distintos actores sino el escenario institucional en el que la gobernación se desarrolla.

Cabe preguntarse cuál es el papel de las instituciones en ese escenario, que de alguna manera fijan las reglas del juego, sin olvidar por ello el peso de variables tanto exógenas, como endógenas, dada la creciente complejidad y las dinámicas de nuestras sociedades. Desde la literatura de la elección racional se establece el papel de las instituciones a la hora de acotar el ámbito del intercambio entre actores. March y Olsen, desde un tercer enfoque teórico después de revisar los de Rhodes y Kooiman, proponen dos interpretaciones de lo que ellos denominan *gobernación moderna*. La primera de ellas hace referencia a la noción clásica de intercambio racional, en que los actores construyen sus coaliciones mediante intercambio voluntario en función de los intereses propios. La segunda en cambio recoge una perspectiva institucional que se articula en torno a identidades y concepciones concretas de lo que es apropiado a la hora establecer el intercambio. El papel de las instituciones en el paradigma racionalista evoluciona desde los orígenes downsianos en los que la gobernación se construye sobre reglas institucionales, determinadas coaliciones y políticas. Para los autores antes citados, dicha influencia no es tan determinante en lo que denominan la nueva gobernación, pero si suficiente como para establecer pautas y prioridades en las agendas y diseños de políticas. En el proceso de formación de coaliciones y de políticas hay tres variables que son consideradas exógenas a la gobernación. En primer lugar la estructura de derechos y reglas en los que el proceso tiene lugar. La segunda es la distribución de preferencias entre los actores y finalmente la distribución de recursos y capacidades entre los actores (March y Olsen, 1995: 12).

De esta tercera definición de gobernación que manejamos aparecen tres elementos que contrastan con las anteriores:

iguales y por lo tanto un grupo de actores impone su voluntad sobre otro grupo en función de su posición ventajosa.

- a. El peso de las instituciones es significativo, aunque limitado, en lo relativo a fijar las reglas de juego, mientras que para Rhodes es indirecto e imperfecto.
- b. Entre los actores existe una cierta jerarquía en función de los recursos de que cada uno disponga para lograr sus objetivos. Es decir en la *gobernación moderna* existe cooperación pero no esta exenta de jerarquía, si bien esta no esta definida formalmente por las instituciones, sino que se expresa de manera informal en el proceso de constitución de las coaliciones ganadoras, que sería el equivalente a las redes interactivas de Rhodes. Estos conjuntos de actores articulan el ámbito cooperativo desde los objetivos comunes, si bien estos no son tanto una agregación de intereses, sino un mínimo común denominador. Esta afirmación no implica que en términos generales estemos ante grados de cooperación muy estrechos basados en objetivos compartidos mínimos, pero es importante fijar los límites de la idea de gobernación desde una perspectiva realista. El vinculo del que pudiera depender la amplitud de los objetivos comunes sería la confianza, si bien Rhodes la sitúa como sustrato de la interacción y producto de reglas de juego consensuadas por los actores. Desde nuestro punto de vista, en el establecimiento de las reglas del juego siempre tendrá un papel determinante el Estado o las instituciones, incluso en el caso extremo en que la regla fijada sea la autonomía de los otros actores.
- c. Finalmente y con relación a las dos cuestiones anteriores, se recoge la importancia de las identidades y concepciones políticas desde el lado institucional de la gobernación. Podríamos hablar de ideologías, o de programas si nos estuviéramos refiriendo a representantes electos cuando hablamos de instituciones, pero quizá el termino mas adecuado sea el de *estilos políticos* pues se esta haciendo referencia al conjunto de actores institucionales. Las instituciones no sólo tienen una función legitimadora con su participación en las *policy networks*, sino también controla

mecanismos clave de intervención, incluso en los casos en los que la toma de decisiones ha sido transferidas a entidades no institucionales. El papel del Estado es la ratificación legal, la intervención, ejecutiva o legislativa, en caso de no acuerdo entre participantes -para preservar el interés público- y cuando no se satisfacen las expectativas previstas (Mayntz, 1998: 13) El papel de las instituciones puede variar enormemente como veremos más adelante, y tiene implicaciones no sólo políticas y con relación a los resultados de la gobernación, esto es, de la agregación de intereses, sino también ideológicas o de proyectos políticos¹² puesto que del papel que las instituciones desempeñen, desde el gobierno o en la gobernación, depende en gran medida la forma en que la ciudad, en nuestro caso, se desarrolle no solo política y económicamente sino también social y culturalmente.

Como se avanzaba al comienzo de este capítulo, el cambio radical que el escenario social, político y económico ha experimentado en las últimas dos décadas, exige formas nuevas de gestión y actuación, dado lo extraordinariamente dinámico de los procesos que sacuden la realidad urbana y su novedad continua. Kooiman se pregunta cómo un mundo socio-político diverso, dinámico y complejo se puede gobernar de una forma diversa, dinámica y compleja. Su respuesta la toma de la primera ley de la cibernética enunciada por Ashby: solo la variedad puede lidiar con la variedad (Kooiman, 1993).

Ciertamente esta línea argumental apoya la idea de que no sólo se hace necesaria la reforma de los instrumentos de gobierno, sino la forma de organizar el proceso de las políticas públicas (toma de

¹² Como desarrollaremos mas adelante la relación entre la ideología y la orientación de las políticas públicas no es siempre unívoca. Hay variables que influyen en el proceso como los estilos políticos o la cultura política de los actores que hacen que en contextos similares, con gobiernos (nacionales, regionales o locales) del mismo partido las políticas y sus *outcomes* sean completamente distintas. Este es el caso del PSOE y el PSC en las alcaldías de Madrid y Barcelona durante los primeros doce años de democracia local (1979-91).

decisiones, ejecución). Es decir que las políticas cambian en buena medida de manos con respecto a quien tomaba las decisiones tradicionalmente. Actores no institucionales deber participar en terrenos antes reservados exclusivamente para los funcionarios, los técnicos y los políticos electos. A la idea de innovación en la gestión vinculada al cambio continuo, a la necesidad de adaptación ante situaciones novedosas, que podríamos incluso llamar incertidumbre, se le añade una nueva dimensión: en el proceso de toma de decisiones no sólo se tiene en cuenta la información sobre las necesidades de los actores, sino también y de manera más importante, las indicaciones de los efectos colaterales, las interdependencias y los problemas emergentes (Mayntz, 1993:20). Esta dimensión viene a reforzar el argumento anterior acerca de los objetivos comunes y los intereses de los actores. La idea de objetivo común se origina en la relación entre las capacidades (a través de los medios) que tienen los actores y las necesidades de estos y del conjunto de la sociedad, que idealmente deberían de coincidir.

Este planteamiento es valido para cualquier ámbito institucional al que hagamos referencia. En el caso que nos ocupa, la ciudad, es importante definir los ámbitos en los que referirse al gobierno y a la gobernación estableciendo la relación entre *lo local* y *lo urbano*. Lo local esta contenido en lo urbano. Las fuentes de la autoridad formal que afectan la vida urbana están fragmentadas y dispersas. La forma en que la autoridad es ejercida, no es tanto una prerrogativa institucional local, sino que esta condicionada (en distinto grado) por fuerzas no locales y no gubernamentales (Harding 1994: 367). Es decir que el *gobierno local* tiende a depender de *lo urbano*, de un sistema de actividades e interacciones de los distintos actores sociales, políticos y económicos que trascienden lo estrictamente local; en definitiva de la *gobernación urbana*.

El dilema entre gobierno local y gobernación, no debe ser planteado en términos exclusivos sino de contexto político e histórico. En líneas generales se puede afirmar, que *siempre* ha habido gobernación y que *aun* existe gobierno (Elander y Blanc 2000). Las proporciones de uno y otro elemento constituyen las características especiales de cada caso. El motor del cambio como se ha

referido más arriba no es otro que las nuevas tendencias en la gestión pública que alcanzan a todos los ámbitos institucionales: privatización, desregularización y la intervención de un abanico de actores diversos en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

En general, los argumentos que "fuerzan" el cambio de régimen de gobierno en las ciudades se plantean desde una perspectiva economicista y globalizadora en las que las prioridades son la integración de la ciudad en las economías regionales y el acceso a recursos, bajo el triple impacto de la disminución de los ingresos fiscales locales, la creciente competencia y la revitalización de la ciudad, entendida como medio de incrementar la competitividad frente a otras ciudades. Las estrategias con que se afrontan estas cuestiones son la generalización de una lógica económica en el gobierno de la ciudad, la externalización o *outsourcing* de las empresas municipales y el cambio en la estructura de poder político en la ciudad (Friedrichs, 2000:159). Es este último aspecto el más relevante para nuestros propósitos puesto que se trata de establecer cual es el modelo o la forma de la gobernación en cada caso, y cual es su efecto sobre la democracia local,

Por ello vamos a seguir el camino emprendido por Rhodes, que elabora su propia definición de gobernación partiendo de diferentes enfoques del concepto, para llegar a una definición propia que explique el caso español. Esta será de carácter más general al hablar del ámbito local en el Estado y algo mas precisa para definir los sistemas de gobernación en Madrid y Barcelona, como veremos más adelante. El concepto de gobernación es fundamentalmente una herramienta analítica y descriptiva, pese a que la gobernación en general y la gobernación urbana en particular es algo que se puede definir en sistemas y subsistemas socio-políticos concretos. Cada área metropolitana, cada ciudad, cada pueblo y a veces podría decir que cada distrito tiene su propia formula en su propia escala. En los capítulos subsiguientes no pretendemos abarcar tan extenso repertorio pero si trataremos de indagar en los regímenes que se han ido construyendo en los dos casos que nos ocupan.

Hemos definido gobernación y su relación con el concepto de gobierno extrapolándolo al ámbito urbano. Hemos revisado los procesos que se desarrollan entre actores y hemos establecido el peso de valores e ideas en ellos y en los resultados de las políticas, según los intereses de los actores. A continuación vamos a proponer una definición alternativa de gobernación urbana en la que se también se haga referencia al significado de las políticas desde el punto de vista de sus valores y su objetivación sobre los individuos y los grupos sociales.

Por gobernación entendemos el conjunto de actividades de gobierno y gestión resultante de la interacción de actores políticos, administrativos, sociales y económicos organizados en redes de diversa intensidad con una serie de objetivos y reglas del juego comunes que resultan en pautas de cooperación e intercambio mutuo. Dicha cooperación parte de la premisa de que los actores comparten objetivos comunes negociados por actores con intereses diferentes -y en ocasiones contrapuestos- y con capacidades diferentes a la hora de imponerlos al resto de los actores, es decir, que pueden existir grados de jerarquización entre los actores. El papel de las instituciones es relevante con relación a la negociación de las reglas del juego comunes y a su grado de presencia en las redes que se generen. En cuanto a los efectos de las políticas sobre los individuos, colectivos o ámbitos a los que afecte la gobernación, estos estarán definidos por los valores y estilos que impulsen tanto la acción de gobierno y administración por parte de las instituciones como los intereses de los distintos actores a la hora de negociar los objetivos comunes.

Los distintos modelos de gobernación urbana que se plasman en los casos españoles estarán en gran medida basados en los diferentes tipos de red que se genere de la interacción de los actores urbanos. En el caso de Madrid se puede hablar en general de la existencia de *issue networks* poco sólidas y vulnerables al conflicto. Estas también aparecerán en determinados ámbitos territoriales de Barcelona, mientras que la norma general para esa ciudad sobre todo a nivel sectorial es la existencia de comunidades de políticas públicas estables y con continuidad en el tiempo. No obstante, en

Madrid se puede encontrar un ejemplo muy notable de este tipo de red en el Plan de Inversiones Villaverde-Usera entre el tejido asociativo de esos distritos y la Comunidad Autónoma de Madrid.

5. Movimientos sociales urbanos en la ciudad democrática: los condicionantes de la participación

La participación ciudadana se canaliza, como veremos a lo largo de este estudio, en buena medida a través de los movimientos sociales urbanos (MSU), cuyos representantes más significativos son las asociaciones de vecinos y las redes asociativas que se generan a su alrededor.

Desde que en los años setenta las ciencias sociales comenzaron a ocuparse de los movimientos sociales se enfatizó sobre manera el carácter novedoso, movilizador e incluso revolucionario que muchos de estos movimientos representaban. En las relativamente tranquilas aguas de finales de los ochenta y los noventa los MSU como los que estudiamos aquí han tendido más a luchar por su supervivencia y a tomar parte de manera regular en el proceso de producción del espacio urbano, sea mediante el uso de los mecanismos de participación formales como informales. Aquellos comportamientos transformadores basados en la acción colectiva ya no son pauta sino excepción y cabe hacerse nuevas preguntas acerca de cuáles son las herramientas desde las que se propone la transformación o simplemente la influencia en la vida política. Los movimientos han cambiado también, como lo han hecho muchos de sus objetivos y razones de ser. Muchos de estos objetivos hoy en día trascienden el escenario local, incluso en nacional (Melucci, 1996). No obstante como veremos a lo largo de este estudio, la mezcla de unos y otros, es un elemento definitorio importante. Dentro del ámbito local encontramos grupos que no han evolucionado prácticamente nada en los últimos treinta años, y otros que representan experiencias innovadoras.

Tradicionalmente, a la hora de explicar los distintos aspectos que definen a los movimientos sociales en general (organización, valores, *outcomes*, formas de movilización, etc) desde la academia

se han tenido en cuenta infinidad de variables, si bien se tiende a enfatizar la importancia de los mismos tres conjuntos de factores que son: la estructura de oportunidades políticas, las estructuras organizativas de los movimientos y finalmente los procesos colectivos de interpretación, atribución y construcción social, denominados en la literatura anglosajona como *framing processes* (McAdam, et al. 1996).

La *estructura de oportunidades políticas* es quizá de las tres la que más espacio aporta para encontrar variables explicativas con el considerable riesgo de convertirse en un cajón de sastre. La influencia del contexto institucional se comenzó a estudiar en el contexto de los surgimientos de nuevos movimientos sobre todo a partir de los setenta en EEUU con el trabajo de Eisinger (1973) en el que se relacionaba la existencia de protestas de contenido racial con la manera en que los grupos tenían capacidad de acceso al poder y de manipulación del sistema político. A este primer desarrollo de la influencia del proceso político le siguieron diversos trabajos en los años siguientes que ahondaron en la relación de dependencia de los movimientos sociales de las oportunidades que surgieran de los cambios de tipo estructural e ideológico en el poder. Entre los seguidores de esta tradición destacan autores como Tilly, Tarrow o McAdam, que han aplicado este concepto a diversos contextos que van desde las revoluciones hasta las movilizaciones medioambientales de los años ochenta. Desde Europa la contribución ha girado más hacia el estudio de las oportunidades políticas desde una perspectiva comparativa de los diferentes sistemas políticos europeos.

De entre los distintos autores que han clasificado las distintas variables que componen un concepto tan potencialmente ambiguo como las oportunidades políticas, Tarrow (1994) y Kriesi et al.(1992) son los que han tomado los elementos a mi juicio, mas relevantes. Tarrow destaca la accesibilidad o la dificultad de acceder a las instituciones políticas, la estabilidad de las alianzas políticas, la presencia o ausencia de aliados entre las élites y sus divisiones. El interés de esta clasificación radica en que el autor describe contextos donde las élites juegan un papel determinante. El que un movimiento las tenga a su favor puede condicionar la apa-

rición de oportunidades políticas. Tanto el apoyo de las élites como el grado de apertura de las instituciones puede depender en el caso de los MSU de conjuntos de valores y actitudes por parte de los actores favorables a que estos jueguen un determinado papel en la arena política de la ciudad. Estamos hablando de el estilo de hacer ciudad. Este proporcionaría una estructura de oportunidades políticas a los MSU favorable que haría que tanto las instituciones como los representantes y técnicos, en nuestro caso de los ayuntamientos tuvieran una actitud positiva hacia ellos. Estos sin duda el caso de Barcelona.

En el caso de Madrid estas oportunidades políticas no existen, al menos en las tres últimas legislaturas por parte del Ayuntamiento. El que formalmente existieran antes con el gobierno del PSOE no implica que estas oportunidades fueran reales. Había un discurso más o menos favorable a la participación pero tanto las normativas como las relaciones entre actores no reflejaban una estructura excesivamente favorable. Para la explicación de ambos casos es mas útil el conjunto de dimensiones que subrayan Kriesi y asociados en los que se pone de relieve la importancia de la estructura formal, de las mecanismos de relación informales y la configuración del poder en relación a una reivindicación o movimiento reivindicativo determinado. La introducción de la variable "informal" aporta claridad explicativa a las relaciones entre actores en cualquier ámbito pero sobre todo en el urbano. Pese a que siempre se ha puesto más énfasis en el surgimiento de los movimientos, el trabajo de Kriesi y asociados es tremendamente útil para ubicar las dinámicas asociativas en contextos de estabilidad en donde existe un cierto marco de referencia normativo (instrumentos y mecanismos de participación), pero donde a su vez hay una notable interacción entre actores mediante cauces informales. En ambos casos este modelo es aplicable, y con especial relevancia al caso de Madrid donde en la mayoría de los casos sólo mediante este tipo de contactos y el recurso a la movilización ha sido posible la participación. McAdam (1996) hace hincapié en el hecho de que las alianzas con las élites políticas pueden condicionar a largo plazo la estructura de oportunidades políticas. Intuitivamente esto parece correcto pero como veremos mas adelante en esta sección y

como queda demostrado en esta investigación esto no es siempre así ya que existen condicionantes no estrictamente ideológicos que marcan las pautas de estas relaciones. El autor cita como ejemplo que la alianza de los sindicatos con el gobierno demócrata tendería a estructurar dichas relaciones en el tiempo de forma mas sólida que meras alianzas coyunturales. Intuitivamente este ejemplo es válido, pero no en el caso de Madrid. El hecho de que exista una élite política en el poder cuyo espectro ideológico coincida con el de un determinado movimiento social, no implica que sus intereses inmediatos sean los mismos, ni que compartan objetivos en cuanto a políticas, o incluso estilos de conducirlos. Baste recordar, como hemos mencionado antes, que generalmente cuando se reivindica con mayor vehemencia la presencia de elementos participativos en la vida política local es por parte de partidos en la oposición.

No obstante volviendo al argumento inicial son muy distintas las dinámicas que se producen en los momentos iniciales de un movimiento que contribuye a consolidar un ciclo, que las que tienen lugar mas adelante en el ciclo de protesta (McAdam, *ibid*), por no mencionar las que se producen cuando el movimiento ha alcanzado una cierta consolidación y presencia en la vida política a través de los mecanismos de participación formal. La cuestión de la "oligarquización" de los movimientos como principal salida de los movimientos (Piven & Cloward, 1979) ha sido discutida. No sólo se han de convertir en grupos de presión. Cuando esto ocurre es por que el cambio en el escenario de oportunidades han disminuido el potencial movilizador, y no tanto por cambios organizativos (Tarrow, 1991). No obstante en el caso de los movimientos sociales urbanos en España se da una circunstancia a medio camino. Las entidades se convierten en actores con una presencia continua en el ámbito político local pero siempre con un pie en la movilización como recurso estratégico, lo que les hace alejarse, sobre todo en Barcelona donde las alianzas con las élites son mas importantes, de su configuración como un simple grupo de presión. En el caso de Madrid es más evidente que los MSU no se han oligarquizado por cuanto su papel en la política local es formalmente escaso y sólo mediante la movilización y los mecanismos

informales puede aspirar a influir en el proceso de toma de decisiones.

En definitiva la existencia de una estructura de oportunidades políticas *favorable* condiciona positivamente el éxito de los actores asociativos. Las relaciones informales, la existencia de mecanismos e instrumentos de participación o la proximidad a las élites políticas no son suficientes en sí mismas para explicar el éxito de la participación de los movimientos. Alcanzar una explicación más completa es necesario mirar a los *framing procesos*, que vinculan identidades, valores e ideología con las dinámicas de los MSU. El eje de esta herramienta interpretativa radica en el hecho de que un movimiento social no es un *datum*, sino un proceso colectivo donde los actores negocian y renegocian continuamente todos los aspectos de su acción (Pérez Ledesma, 1994). Para los propósitos de esta investigación es especialmente interesante los elementos que conforman la identidad de los MSU en cada una de las ciudades, puesto que entendemos que estas son las que marcan las diferencias más importantes entre los MSU madrileños y los barceloninos. Para Melucci (1994) las dimensiones del proceso de construcción de la identidad son tres: las creencias, la red de relaciones sociales y la realización de inversiones emocionales. Este complejo entramado de armazones cognitivos, interacciones sociales a varios niveles (cotidiano, asociativo, político) y auto adscripciones a colectivos es probablemente la clave de "éxito" de los MSU en Barcelona. La debilidad no tanto de la identidad sino de los elementos que la cimientan y hacen sólida en el caso de Madrid explicarían la exigua presencia de actividad en muchas entidades, su esclerotización, así como la baja cultura asociativa media del ciudadano madrileño frente al barcelonés como queda reflejado en los capítulos V, VI y VII

El peso de la cultura en el sentido amplio del término ha sido utilizado para justificar la generación de oportunidades políticas. Desde la antropología los simbolistas como Turner o Geertz se han encargado de demostrar el peso de las improntas culturales en la vida cotidiana. El asociacionismo y la participación forman parte de esta experiencia cotidiana sobre todo en aquellos contex-

tos donde se sustentan en sólidas redes sociales que abarcan cronológicamente buena parte de la vida del individuo.

Otra variable que afecta al análisis de los actores desde el punto de vista de los valores sería su capacidad de reciclado y de adscripción a nuevas percepciones. La habilidad con que un movimiento que ha superado su ciclo inicial de protesta puede mantenerse vivo guarda relación con la capacidad de sus miembros de innovar y adaptar nuevas temáticas que no tienen por que guardar una relación directa con las que originaron el ciclo y si con cuestiones mas relacionadas con nuevos temas de interés asociativo que no tienen por que tener un contenido inmediatamente reivindicativo y si solidario, cultural o comunitario, en lo que algunos autores han denominado la *nueva cultura política* (Clark, 1998).

Después de hablar de dos elementos explicativos de los movimientos sociales, estructura de oportunidades y los *framing processes* vamos a relacionarlos con el papel tanto de las políticas públicas como de los esquemas de gobernación que de alguna manera las contienen. Se trata de intentar establecer hasta que punto la existencia de políticas participativas influye en que en una sociedad exista unos hábitos asociativos mas intensos y unas redes mas tupidas y activas. Que la relación entre cultura, valores e ideología e intensidad asociativa o capital social existe está fuera de toda duda, más cabe preguntarse hasta que punto influyen otros factores como el apoyo institucional. Cabe pensar que si determinados elementos que podrían ser definidos como culturales han contribuido en al desarrollo de ciclos de protesta, parece lógico pensar que los actores que tomaron parte en dichos ciclos comparten este bagaje. En el caso de España esto tendría sentido puesto que una parte importante de los cuadros de las primeras administraciones locales democráticas provenían del mundo asociativo o sindical. El reto consiste en explicar por qué en Barcelona se aplican desde un principio políticas que directa o indirectamente apoyan la participación ciudadana, mientras que en Madrid se quedan en un plano estrictamente formal. La respuesta a este interrogante es que los elementos que conforman el *framing process* asociativo catalán son comunes con los de los actores políticos y no son estrictamen-

te ideológicos o alimentados de fuentes políticas sino que se remontan a tradiciones tanto burguesas como obreras antiguas muy ancladas en el asociacionismo, la actividad comunitaria y la cooperación (Ucelay, 1996) por las que un porcentaje importante de la población sigue pasando a lo largo de toda su vida. Estos elementos que explican en parte la existencia de un rico tejido asociativo en Barcelona podrían ser a su vez parcialmente responsables de la existencia de una determinada estructura de oportunidades políticas y no otra. No se trata de ofrecer un argumento simplista y tautológico en el que todo es achacable a la cultura, sino más bien de pensar que es el hecho de que los actores que interactúan en el conflicto urbano manejan herramientas cognitivas y simbólicas similares lo que facilita la mutua comprensión, cuestión que no es habitual en otros escenarios en los que interactúan MSU e instituciones. Además existen otros factores que explican una estructura de oportunidades políticas favorables como una determinada coyuntura política, los realineamientos electorales, la estructura de la administración etc. En el corto plazo esto es más complejo de sintetizar en términos de causalidad, pero a medio o largo plazo las dinámicas son suficientemente claras.

En el caso de Madrid pese a compartir algunas características los resultados no son los mismos como veremos en los capítulos subsiguientes. Los elementos compartidos por los actores que en su momento generaron un ciclo de protesta muy intenso, no eran de la profundidad suficiente para que una vez cambiado el escenario y los actores determinados vínculos subsistieran. Las pautas de sociabilidad tan intensas y estratégicas en Barcelona no sólo desaparecen en Madrid, sino que devienen en conflicto entre los movimientos y los nuevos representantes políticos y técnicos, muchos de ellos provenientes del propio movimiento asociativo. Esto explica en parte el enfrentamiento "natural" entre socialdemócratas en el poder y comunistas controlando el movimiento vecinal y la falta de entendimiento entre unos y otros a lo largo de décadas.

6. Conclusiones

El estudio de la participación tal y como ha sido planteado en el Capítulo I requiere de la aportación de diversos enfoques teóricos sobre la propia participación, la administración local y los movimientos sociales. La participación ciudadana en democracia y especialmente en un contexto territorial definido esta influida en lo que a su eficacia se refiere por el tamaño de la comunidad, y por lo tanto de la unidad territorial en la que esta se inscribe. Aunque el tamaño ha sido siempre una cuestión debatida a la hora de definir las características de la ciudadanía y de la participación, la cuestión no queda resuelta mas allá del salto que se da desde las polis griegas a las sociedades modernas donde la democracia representativa se impone por cuestiones de eficiencia. El tamaño es importante como señala Dahl, pero desde nuestro propio punto de vista el análisis debe incluir otra variables fundamental que es la forma en que una unidad territorial esta organizada. A priori, cuanto mas pequeña sea una unidad administrativa mas se podrán desarrollar iniciativas de democracia participativa, si bien el que estos sean posibles o simplemente operativos va a depender de la manera en que esa unidad territorial esta organizada, es decir el grado de autonomía que tenga con respecto a otras unidades territoriales superiores: en otras palabras su grado de descentralización político y administrativo.

Dada la importancia que cobran barrios y distritos es importante desde un punto de vista teórico tener en cuenta las implicaciones que tiene en cada caso el diseño institucional. En Madrid y en Barcelona estos son diferentes y parece guardar cierta relación el hecho de que en la ciudad donde los distritos gozan de mayor autonomía y competencias (Barcelona) las pautas participativas sean mas activas y las relaciones entre actores más fructíferas, que en Madrid.

Del juego entre actores surgen paradojas como las mencionadas más arriba que alejan de cierto idealismo el componente participativo de una sociedad democrática, no solo desde el "lado" de los actores ciudadanos sino también a la hora de establecer nuevos sistemas de gobernación en las que no solo las instituciones toman

parte en el proceso de toma de decisiones. De los diversos instrumentos y mecanismos de participación existe una tendencia a introducir aquellos que suponen una menor cesión de poder por parte de los gobiernos locales, lo que no siempre implica que se merme la competencia de los representantes electos. En los casos que nos ocupan se pueden observar ejemplos de esta hipótesis planteada por Blanc tanto en Madrid como en Barcelona, según se refleja en los estudios de Goma y Brugué.

Uno de los aspectos más interesantes que relaciona participación, democracia y administración local es la denominada nueva gobernación. En ella, partiendo de esquemas anteriores ya existentes pero no explícitos de relaciones entre los actores, se pasa a generación de alianzas entre actores públicos y privados en las que prevalece teóricamente la horizontalidad en la negociación de objetivos y medios. Esta supuesta igualdad negociadora no es tal si se tiene en cuenta la diferente capacidad negociadora de los actores y sobre todo sus diferentes intereses, muchas veces antagónicos, de los actores. En el escenario de la participación local en muchas ocasiones como en los casos que nos ocupan una parte sustantiva de la gobernación tiene lugar entre dos actores: instituciones y tejido asociativo. Para que halla gobernación debe haber un cierto grado de consenso que permita compartir unas reglas del juego mínimas, y esto tiene lugar más fácilmente en un contexto descentralizado que en uno solamente desconcentrado, si hablamos a nivel territorial. En el ámbito sectorial esta relación debe ser incluso más estrecha por cuanto se suele tratar de políticas de mayor calado en términos de población. La relación entre gobernación y gobierno es estrecha e inclusiva de la primera hacia la segunda, por ello se puede afirmar que el peso de las instituciones es determinante en las interacciones que se producen en los esquemas de gobernación y por tanto en sus resultados.

Detrás de este planteamiento subyace un elemento que guarda una tuerca relación con la ciudadanía y la democracia que se puede resumir en la siguiente pregunta. ¿Hasta que punto las acciones del gobierno, el diseño y aplicación de políticas públicas y la parte de todo ello que le toca a la gobernación afecta a los ciudadanos?

Desde la antropología se ha evidenciado la influencia de las políticas públicas en las formas y estilos de vida de los ciudadanos. En este estudio se propone que dicha relación existe en lo que a políticas de participación se refiere, especialmente en el caso de Barcelona.

CAPITULO III.

ESPACIO URBANO Y MOVILIZACIÓN: UNA APROXIMACIÓN SOCIO-HISTÓRICA A LA CIUDAD MODERNA Y LA PARTICIPACIÓN EN MADRID Y BARCELONA

1. Introducción

Madrid y Barcelona han experimentado procesos de modernización urbana muy similares, si bien con diferentes *outcomes*. Estos procesos han estado alimentados por un lado por el crecimiento y transformación física de las ciudades y por otro por el cambio social producido en ese espacio urbano a raíz de la industrialización.

En este capítulo se va dar cuenta de la evolución de las ciudades y de los movimientos sociales en Madrid y Barcelona entre mediados del siglo XIX y el final de la dictadura. Pese a que existen algunas diferencias substanciales en la evolución de ambas ciudades, la precoz industrialización de Barcelona o el desarrollo del *Eixample*, por ejemplo, Madrid y Barcelona comparten así mismo procesos comunes en el desarrollo de sus respectivos espacios urbanos. En cuanto a la sociedad civil, es en parte por las diferencias de Barcelona con Madrid en cuanto a urbanización e industrialización sobre todo por lo que se explica una mayor eferescencia social en Barcelona durante este periodo. Se hará referencia a la vinculación de los movimientos sociales con el desarrollo del espacio urbano, especialmente el hecho de que en un prin-

cipio dicha relación discorra por cauces paralelos, mientras que a partir de las últimas décadas del franquismo la incipiente red de movimientos sociales de todo tipo, pero especialmente aquellos surgidos del conflicto urbano comienzan a contar en la dinámica evolutiva de la ciudad con resultados distintos. Es precisamente este papel de ciudadano como actor urbano de pleno derecho el que se comienza a fraguar en aquella época, cuyo resultado será ya en democracia el logro de espacios tanto formales como informales en los que los ciudadanos puedan influir en el proceso de toma de decisiones. El estudio de la forma y los resultados de dicha participación es el objeto de esta investigación que tiene lugar en dos escenarios urbanos con problemáticas similares. En esta sección se pretende dar cuenta del proceso a través del cual se llega a dichas condiciones para luego, en los siguientes capítulos analizar desde una perspectiva comparativa los *outputs* y los *outcomes* de la participación.

Las principales ciudades españolas comienzan a tomar su actual forma a partir de las grandes reformas urbanas de mediados del siglo pasado, cuando las ciudades aristocráticas y artesanas se convierten en burguesas e industriales. El cambio urbano acompañado por el cambio social, o provocado por este en una interrelación en la que es difícil de establecer qué fue primero, constituye un excelente punto de partida para esta historia. No tanto para aportar una explicación determinista, sobre la evolución de cada ciudad y su influencia en los resultados de la participación ciudadana en los últimos veinticinco años, sino como un contexto socio histórico en el que es muy importante hacer referencia a la manera en la que evoluciona el espacio físico donde se desarrollan política y socialmente los ciudadanos de Madrid y Barcelona. Ciudad y sociedad a menudo son espejo una de otra, y la constatación de este fenómeno supuso el punto de arranque de una nueva disciplina: el urbanismo, alumbrada según se dice en una de las protagonistas de este trabajo, Barcelona, de la mano del hombre que ya hace 150 años diseñó su característica silueta actual: Hdefons Cerda.

El innegable carácter interventor de la nueva disciplina ha te-

nido en las ciencias sociales múltiples lecturas. No es este el lugar para entrar en profundidades teóricas sobre el particular pero sí para dar cuenta del debate en que se relaciona al urbanismo, como parte del proceso de desarrollo urbano con los protagonistas de esta historia: los habitantes de la ciudad, los ciudadanos de Madrid y Barcelona articulados bien en movimientos sociales de todo tipo o movilizados caóticamente para reivindicar, conscientemente o no, su lugar en dicho proceso. Dichas lecturas van desde la explicación de la génesis de la ciudad moderna como la simple ampliación de la ciudad que necesita crecer para acomodar a una nueva clase protagonista, la burguesía; a la que se le une la voluntad de mejora de los abigarrados cascos históricos mediante la reforma interior (Teherán, 1996), hasta explicaciones desde la sociología urbana. Desde esta disciplina ha habido una evolución en la percepción del espacio urbano o como un ámbito ecológico, como una pieza más del engranaje de la lógica capitalista desde el estructuralismo (ambas con una fuerte orientación determinista); como un ámbito con cierta autonomía con respecto a esta lógica por la influencia de variables específicas de cada caso, desde el neo-marxismo y finalmente como un escenario en el que existen diversos actores, fundamentalmente instituciones y ciudadanos, además del capital. Desde esta última corriente, la *agencia* de los actores explica las dinámicas locales, específicas de cada caso en función de la historia, la cultura, las características políticas y la acción de los individuos. La explicación de la sociología urbana queda definida entre estas dos grandes cuestiones estructura o agencia, en parte respondida por la propuesta de la teoría de la estructuración de Giddens, en que se postula que ambas interactúan y se moldean continuamente de forma dinámica. Desde este enfoque que podríamos calificar de consenso, la agencia puede ser entendida "desde abajo" como plantea Castells en *La Ciudad y las Masas*, es decir desde la acción colectiva y los movimientos sociales, o "desde arriba" como plantean Logan y Molotch en sus *growth machines*.¹ Desde una perspectiva más insti-

¹ Logan and Molotch han adaptado los principios de la Teoría de la Estructuración al análisis de las coaliciones de élites urbanas que al actuar de manera

nacional y no estrictamente urbanística la literatura de la *urban governance* o gobernanación urbana aporta instrumentos explicativos basados en la interacción de los actores urbanos de todo tipo desde una perspectiva menos jerarquizada en el que hay lugar para coaliciones horizontales, como son los *policy networks*.

Una de las lecturas que se obtiene de tan complejo debate, es la de que no es posible explicar los fenómenos urbanos de manera global o con leyes generales. Cada caso obedece a unas determinadas circunstancias. Incluso dentro de un escenario urbano se pueden utilizar diferentes artefactos teóricos para explicar diferentes aspectos de una misma realidad social según cual sea el objeto de estudio específico y el nivel de detalle con el que se trabaja. En el caso de este estudio nos interesa analizar esa influencia 'desde abajo' mediante la cual los actores ciudadanos influyen o al menos intentan hacerlo en el medio urbano. Desde este posicionamiento, se entiende que la acción social y el papel de las instituciones políticas, especialmente las locales son dos elementos protagonistas, a diferencia del planteamiento que de la agencia se hace desde una perspectiva de las élites, en la que los actores en el 'juego urbano' se reducen a dos: los individuos y un bloque hegemónico compuesto por el capital, fundamentalmente inmobiliario y las instituciones políticas a su servicio. Preferimos tomar como referente teórico el primero de estos enfoques por que hace posible que la variable política e ideológica sea considerada, especialmente si se trata de un perspectiva comparada, y así estudiar la interacción entre instituciones locales y ciudadanos en dos grandes ciudades. Mediante esta opción teórica no se excluye la capacidad explicativa de otras, ya que como se plantea en el debate post estructuralista, las variables contextuales aportan características específicas a cada caso, entre ellas la histórica. Como ejemplo se puede decir

conjunta, conforman una 'maquina de crecimiento' o *growth machine* dedicada a incrementar la rentabilidad del mercado local para los inversores. La maquina la componen los políticos, los medios de comunicación en el ámbito local, universidades, museos, sindicatos, profesionales liberales, comerciantes, instituciones deportivas y las corporaciones capitalistas. Juntos tienen el potencial de incrementar las rentas agregadas y de la obtención de las rentas generadas para aquellos en posición de beneficiarse (Flanagan, 1993).

que no será lo mismo estudiar los efectos de la acción colectiva y de los movimientos sociales, de la agencia en definitiva, en el Madrid de la Restauración, o en el del año cuarenta y en el Madrid, que describe Castells (en referencia a las grandes ciudades españolas) "como el movimiento urbano más extendido y significativo en Europa desde 1945" (Castells, 1986: 266).

2. El surgimiento de los movimientos sociales en Madrid y Barcelona

No es este el lugar para profundizar en el debate teórico acerca de la ciudad con relación al desarrollo urbano y social de Madrid y Barcelona, aunque sí es relevante hacer un recorrido por su génesis como ciudades modernas desde mediados del siglo pasado hasta las postrimerías del franquismo. Lo que fue un conjunto de relaciones sociales inmutables bajo el antiguo régimen, se convierte a lo largo del SXIX en dos cosmovisiones antagónicas: la de las dos clases sociales que, entre otras cosas, pugnan por el espacio urbano. Tradicionalmente las grandes aglomeraciones urbanas no eran el escenario de segregación espacial que estamos acostumbrados a ver en nuestras ciudades actuales. Las distintas clases sociales vivían en general compartiendo barrios, accesos y recursos, lo cual no quiere decir que la sociedad estuviera perfectamente estratificada y eso repercutiera en el uso del espacio urbano. Desde mediados del SXIX la integración social vertical que se producía en las fincas de los cascos históricos de las ciudades europeas -el propietario en el principal, las clases medias jerárquicamente dispuestas en los distintos pisos y la buhardilla habitada por la familia del obrero o el artesano- empieza a verse amenazada. Las olas de rebeliones que sacuden a las ciudades españolas a semejanza de las europeas, especialmente de París, el eterno espejo de Madrid, sobre todo por su vocación capitalina, empezó a amenazar el espacio urbano de esa burguesía rampante que sustituye con fortunas y nuevos títulos nobiliarios a la decadente y arruinada aristocracia. La proletarización de la clase obrera y sobre todo su concienciación como tal que las rebeliones se trans-

formen en huelgas revolucionarias o motines del proletariado rural y que los antiguos aliados del pueblo frente al endémico mal gobierno de las camarillas reales; el ejército y la burguesía, se conviertan en enemigos de clase.

Mientras que la tendencia centrifuga en el espacio urbano de las clases altas se repite por distintos motivos y con distintos resultados en ciudades como París, Turín, Viena o Londres, a partir de la segunda mitad del siglo, en España esta pauta aun se retrasa unas décadas sobre todo en Madrid. Aunque en Londres el fenómeno de los *suburbio*, aristocráticos es algo anterior y producido por la insalubridad y las pobres condiciones urbanas de las ciudades industriales como describe Engels (1845), en París la construcción de grandes avenidas, la *hausmanización* (Benévolo, 1993), se convierte en el arma de la burguesía frente a las temibles rebeliones comunales en el aun laberíntico París post-napoleónico (Harvey, 1989; Fishman, 1995).

En Madrid y Barcelona el desarrollo de un método autóctono y novedoso, el *ensanche* propone el desplazamiento de la rampante alta burguesía y las clases medias propietarias a nuevos barrios más allá del perímetro de las viejas tapias o de las murallas, si bien con distinto grado de éxito. Paralelamente a este proceso, la población de las grandes ciudades experimenta profundos cambios. El crecimiento continuo de la población especialmente por la inmigración comienza a generar en afueras y poblaciones limítrofes los cinturones de miseria antes mencionados que junto con el desarrollo de todo tipo de iniciativas asociativas de carácter político y laboral, constituyen el germen del conflicto urbano moderno. La mecanización tardía pero inexorable de la industria española no sólo tiene un enorme impacto en la composición de la fuerza de trabajo, sino también en su percepción como colectivo y como sujeto histórico. El conflicto social florece y la acción colectiva se convierte en la herramienta reivindicativa por excelencia ante la nula representatividad de las instituciones políticas formales y la exclusión política de facto de grandes sectores de la población, precisamente los más activos desde el punto de vista asociativo y político. El corrupto sistema canovista no favorece la transparen-

cía y menos aun la participación: los gobiernos no dependen de los votos sino los votos de los gobiernos (De Riquer, 1992). En el plano asociativo la clase trabajadora y media se comienzan a organizar tanto para garantizar la supervivencia en tiempos difíciles a través de mutuas de varios tipos para desarrollarse cultural e intelectualmente y satisfacer sus necesidades de ocio y tiempo libre (Montero y Esteban de Vega, 1991); así como en organizaciones obreras alimentadas por los acontecimientos que se desarrollan en Europa fundamentalmente la consolidación del movimiento obrero en Ginebra con la celebración del I Congreso de la Asociación Internacional de Trabajadores en 1866, fundada por Karl Marx en Londres dos años antes.

La ciudad se convierte durante estas décadas en escenario de conflictos sociales de gran intensidad que desembocan en confrontaciones abiertas entre los principales actores: desde los bombardeos de Barcelona en los cuarenta, las huelgas generales hasta el fenómeno del pistolero sindical y patronal, con la culminación en la Semana Trágica en 1909. Buena parte de estos sucesos tienen lugar donde la agitación social y política es más fuerte: Barcelona. Esto es debido por un lado a una mayor industrialización que en un principio se asienta en el casco antiguo, y a una mayor tradición asociativa. Las consecuencias de ambos factores pueden tener dos lecturas: por un lado que la acción colectiva tienen su origen en la lucha de clases y esta guiada por intereses materiales comunes y condiciones de trabajo opresivas. Por otro lado una lectura menos determinista introduciría diversas variables, como el papel del estado, las oportunidades políticas que proporciona el sistema y sobre todo, y esto será una constante a lo largo del desarrollo de los movimientos sociales, la cultura política y la autopercepción de los individuos como protagonistas en la lucha socio-política que llevan a cabo (Alvarez-Junco, 1985).

El vacío creciente entre un sistema político telúrico incapaz de afrontar las demandas de la población y la creciente efervescencia de una sociedad civil con voluntad de participación política lleva a la conformación durante las tres últimas décadas del siglo de un 'espacio público'¹ ciudadano, plural y representativo que a la vuel-

ta del siglo con la crisis del 98 acaba teniendo eficacia política. Los ingredientes que hacen que este espacio se consolide son el creciente dinamismo social, la construcción de una conciencia cívica y la voluntad de información de los individuos en los asuntos políticos (De Riquer, 1992). Todo ello tiene como resultado una gradual disociación de las instituciones políticas que da lugar a una de las principales características de los movimientos sociales en la España del último tercio del siglo diecinueve y el primero del veinte: su despolitización. Esta debe ser entendida no como una ausencia de discurso político o ideológico, sino más bien como una falta de proyecto político alternativo al existente. Se protesta, se denuncia y se evidencia la falta de legitimidad pero no se contribuye con una alternativa ante el canovismo, la dictadura de Primo de Rivera, o la propia República, desde los sectores más radicales. Un buen ejemplo de esto puede ser la renuencia de Pablo Iglesias² de pactar con los partidos burgueses y entrar en el juego político parlamentario.

Como rasgo identificador de los movimientos sociales en España hasta la guerra civil Alvarez-Junco postula el marcado antipoliticismo, entendido como:

....el desprecio por el sistema parlamentario y la reforma. El objetivo de los movimientos obreros españoles, no era la reforma, ni siquiera la conquista del Estado, sino más bien derrocarlo, o al menos exponer su debilidad golpeando el corazón del sistema (Alvarez-Junco, 1985: 307).³

Al antipoliticismo hay que añadirle un cierto espíritu revolucionario que entronca con el mito del anarquismo español. Alvarez-Junco señala la paradoja que se produce cuando precisamente

² Dicho acercamiento a las instituciones no tuvo lugar hasta 1910. Históricamente, el PSOE había evitado aliarse con los republicanos por considerarlos un partido de izquierdas pero burgués. Incluso con la república los grandes partidos a la izquierda del PSOE, recelaban del régimen (PCE y CNT) (Alvarez-Junco, *op. cit.*).

³ Acerca de la despolitización del movimiento obrero ver Alvarez-Junco y Santos Julia (1990), 'Poder y revolución en la cultura política del militante obrero español', en 'Peuple, mouvement ouvrier, culture dans l'Espagne contemporaine', editado por Jacques Maurice. Paris: Presses Universitaires de Vincennes.

este antipoliticismo endémico se convierte, bajo el franquismo en una militancia activa y clandestina, en un contexto en que las ventanas de oportunidades eran mucho más estrechas que en las décadas precedentes. El autor basa su explicación de este fenómeno en la asunción de que el antipoliticismo estaba anclado en la cultura política desarrollada por la izquierda, que siguiendo ciertos patrones milenarios y alentada por el espíritu revolucionario romántico, construyó su identidad como enemigo de toda autoridad y emancipador de todas las opresiones (Alvarez-Junco, *op. cit.*).

La importancia de ese espacio público es que ante la demanda insatisfecha de participación, la actividad asociativa con las diversas formas que toma, va adquiriendo más peso y se va consolidando como actor. Paralelamente la distancia entre estos grupos y la clase política formal es mayor. No quiere esto decir que la nascente sociedad civil se estratificara socialmente de manera automática. Aunque los intereses de clase eran muy diversos y por tanto los ámbitos asociativos resultantes, también existían, como describe Borja de Riquer, 'ámbitos de sociabilidad' que se iban convirtiendo en instancias de mediación entre ciudadanos y poder, donde no primaba la jerarquía social⁴. La creación de innumerables asociaciones de tipo económico, social y cultural, muy lejanas a los pequeños partidos monárquicos implican la existencia de unos orga-

⁴ Es importante tener en cuenta que aunque en el mundo asociativo catalán y especialmente barcelonés, había ámbitos ciertamente igualitarios de reunión y debate, en los que trabajadores y clases medias e incluso acomodadas coincidían, esto no quiere decir que no existieran otros claramente marcados por la clase social. Un buen ejemplo lo constituyen los círculos asociativos de la alta burguesía que se agrupaban en torno a instituciones altamente simbólicas como el Teatre del Liceu. Por otro lado las tentativas de consolidar bloques partidistas catalanistas 'entre clases' menudearon a medida que la burguesía industrial catalana necesitaba más espacio que el que le proporcionaba el Estado central para desarrollarse y expandirse, especialmente tras la repatriación de los grandes capitales catalanes tras la pérdida de las últimas colonias. No obstante este proyecto unificador protagonizado por la Lliga Regionalista en los primeros años del siglo veinte fue cercenado por la aparición del radicalismo, fuertemente basado en el conflicto de clase (McDonought, 1989).

nismos de estructura democrática en una sociedad que no lo era⁵. El ejemplo por antonomasia de la intensidad asociativa barcelonesa del último cuarto del SXIX, son los ateneos, no sólo auténticos nudos asociativos y proveedores de servicios, sino también importantes referentes identitarios y simbólicos para sus afiliados. En ellas se hallaba en un ambiente micro, muchas de las cosas que 'fuera', es decir a través de las instituciones formales, simplemente no existían.

Este contexto socio-político es extensible tanto a Madrid como a Barcelona⁶, si bien en la segunda hay dos factores que hacen que el desarrollo de estos espacios públicos sea mucho más intenso y relevante:

- a. El peso asociativo de una cultura de clase obrera consolidada desde los años treinta en un conflicto industrial de gran intensidad.
- b. La importancia creciente del catalanismo como motor de las redes asociativas tanto de carácter cultural (corales, excursionismo, literario, publicaciones) como político.

La evolución del conflicto político, muchas veces circunscrito casi exclusivamente al ámbito urbano, hacia finales de siglo toma en Barcelona un matiz específico en el que las 'clases neutras' (De Riquer, *ibid.*) han de jugar, a diferencia de Madrid un papel protagonista en la pérdida de legitimidad del sistema canovista y la opción por el regionalismo.

⁵ Con respecto al fenómeno de la sociabilidad, ver Maurice Aguihom, *Pénitents et franc-maçons de l'ancienne Provence (essai sur la sociabilité méridionale)*, París, Fayard, 1984.

⁶ En España la transición a un sistema de producción capitalista no tuvo las dimensiones de otros países europeos en los que sí triunfó la revolución burguesa. En el caso español en cambio se produjeron complejas alianzas entre el proletariado y los sectores modernizantes de la burguesía en contra del bloque hegemónico del gran capital industrial y la vieja aristocracia terrateniente (Alvarez-Junco, 1985, *op. cit.*)

3. La ciudad moderna

En este contexto, la génesis del espacio urbano moderno en las dos ciudades se articula sobre la necesidad de rehacer las ciudades antiguas y construir la nueva ciudad burguesa.

Los dos instrumentos del urbanismo para acometer el cambio urbano desde la segunda mitad del siglo XIX son la reforma interior y el ensanche. A través de ellos se pretendía modelar la ciudad de la nueva clase patricia que arrinconaba y se apropiaba del espacio social anteriormente reservado a la aristocracia. En ese espacio urbano comenzaban a convivir desde mediados de los treinta no sólo la clase media con los otros dos grupos sociales aristocracia y proletariado emergente, sino también las primeras instalaciones industriales que se multiplicaban por los cascos antiguos, especialmente en Barcelona generando nuevos problemas de higiene y habitabilidad (Bassols, 1996). Todo ello sucedía en dos ciudades constreñidas por el obsoleto corsé de las murallas en Barcelona o de la tapia del XVm que ahogaba la expansión de Madrid.

Entre 1854 y 1860 los primeros proyectos de ensanche en cada ciudad se presentan a cargo de Cerda y de Castro respectivamente y presentan soluciones similares a problemas comunes pero con unos resultados sensiblemente distintos. En el caso de Madrid pese a lo innovador del proyecto, que parte de una iniciativa gubernamental, que preveía la expansión la ciudad en varias direcciones fuera de los límites de la tapia previa a su demolición, las primeras reacciones del ayuntamiento fueron las de evitar los gastos de una obra de tal envergadura y seguir construyendo dentro del perímetro tapiado densificando y aprovechando los numerosos solares que la desamortización había dejado en la ciudad. El dotar a Madrid de espacio para las siguientes décadas no supuso un incentivo suficiente ni para la institución local ni de los dueños del capital necesario para acometer la reforma, que preferían seguir viviendo en el decrepito casco antiguo. La situación evolucionaría en las siguientes décadas hacia la gradual supresión de las innovadoras condiciones urbanísticas que ofrecía el ensanche. Se eliminan zonas verdes, los equipamientos emblemáticos, la anchura de las calles, el control de alturas, etc. Mientras los arrabales del extra-

radio siguen densificándose en las peores condiciones bajo una demanda creciente que hace que en el propio ensanche se siga construyendo la misma vivienda de calidad ínfima para las clases obreras y algo más cuidada para las medias. Pía definió Madrid, en 1921, como una ciudad cortesana y burocrática, basada en el feudalismo agrario, situado en la meseta, (Pía, 1986), en sus crónicas de comienzos de los veinte. Este contexto que se remonta a generaciones anteriores y que va a determinar la suerte del Madrid moderno que no acababa de cuajar, es explicado por Julia en términos parecidos:

Madrid soñaba ciertamente, ser París, pero ciertamente no lo era, no sólo por que se mostrase incapaz de irradiar cultura a la periferia, sino por que el capital no había establecido allí su sede todavía, ni existían en la ciudad capitales suficientes para remodelar zonas enteras del interior o programar con rapidez y disciplina el crecimiento por el ensanche. No existía (...) un sistema de promoción inmobiliaria en acción, operadores especializados, demanda solvente, financiación (Julia, 1995).

Ni siquiera La Gloriosa primera república lo consiguió. Los planes de plazas, grandes avenidas, edificios públicos, calidad de vida urbana y esplendor burgués, en definitiva la 'europeización' de la ciudad que Fernández de los Ríos propugna desde su exilio parisino y con su intento de ir más allá del Plan Castro y acometer también una reforma interior en profundidad, pudieron facilitar -sin éxito- cambios substanciales en la perezosa inercia con la que Madrid y sus habitantes se repartían en el espacio urbano. No obstante fue esta probablemente la primera ocasión en Europa en que el termino urbanización, introducido años antes por Cerda, y su sustantivo, el urbanismo, surgen como resultado de una intencionalidad política, de una política pública. El intento logra tan sólo demoler algunos edificios religiosos y esponjar el casco antiguo a la vez que generar más solares edificables en los que seguir densificando el viejo Madrid.

En Barcelona el ensanche se convierte pese a la renuencia de las autoridades locales y el capital inmobiliario y gracias al empuje de la administración central en una 'marca de fábrica' de la

ciudad. Pese a ello el centro aun a finales de siglo tiene un atractivo para la burguesía industrial como lo atestigua el palacio que Güell encargó a Gaudí como residencia propia en pleno Raval, aun enclave de no pocas fábricas y talleres. El ensanche se convierte hacia 1870 en el espacio escogido por los indianos que regresaban de la experiencia americana, sobre todo de Cuba, y no pocos propietarios rurales que buscan la seguridad de la gran ciudad tras las guerras civiles (Pía, 1945).

En las décadas siguientes se va expandiendo e incorporando como espacio funcional mediante la construcción de grandes equipamientos (hospitales, la universidad) que tiran en muchos casos del capital privado altamente especulativo. En esos años el espacio urbano en expansión continua se convierte también es escenario del creciente conflicto social entre obreros y patronos. Dicho conflicto convierte al espacio urbano en una variable simbólica y material de indudable valor para unos y para otros. La burguesía amenazada domina dicho espacio desde la capacidad para intervenir en él y planificarlo ajustándolo a sus intereses, mientras que los trabajadores pugnan con ella por su control: es la ciudad burguesa del Eixample, contra la ciudad proletaria de sus márgenes y de la ciudad vieja. El conflicto social se hace mucho más explícito en Barcelona que en Madrid dada la expansión industrial la rápida proletarización de la fuerza laboral y de las condiciones extremas de vida y trabajo. No es que en la ciudad castellana el conflicto no exista, pero tiene lugar con menor intensidad y desde luego en él el espacio urbano no juega un papel tan decisivo como en Barcelona.

Tras varias leyes aprobadas al respecto, y siempre desvirtuando el espíritu original del proyecto de Cerda, no fue hasta treinta años después de la aprobación de los ensanches de Madrid y Barcelona que estos fueron regulados definitivamente mediante normativa legal en 1892, con las consecuentes modificaciones y su caótico desarrollo urbano. Apenas unos años después se aprueba la reforma interior más audaz de cuantas habían tenido lugar hasta el momento en Madrid, y cuyas obras se habrían de prolongar durante 56 años más (Bassols, 1996): la Gran Vía. Mientras las obras de

la Gran Vía se suceden en tres eternas fases, el modelo de gestión de los ensanches se va agotando y nuevas propuestas van a ir perfilando Madrid. La expansión que experimenta ese Madrid que se va transformando en almendra central durante las dos primeras décadas del siglo veinte se hace posible gracias a la aportación de capital extranjero. La Gran Vía viene a ser a Madrid lo que la Laietana es a Barcelona. Si bien sus consecuencias e implicaciones son distintas. En Madrid el desplazamiento de la población ante los derribos es menor y sobre todo no suscita la reacción que tiene en Barcelona. La Gran Vía no deja de ser, como la Laietana, una arteria que comunica el creciente ensanche burgués con su nuevo escenario de operaciones: un escaparate comercial y financiero. Sea por que el grado de conflicto social urbano estuviera más atenuado, sea por el dilatadísimo periodo en que la obra se desarrolla, o la inexistencia de un movimiento asociativo con capacidad de respuesta, la consecuencia de la Reforma Interior en Madrid no tiene parangón con la de Barcelona.

La Vía Laietana supone para la Barcelona gótica, obrera e industrial, abigarrada y hacinada un corte de la ciudad en dos mitades, con la expulsión de un buen número de habitantes hacia otras zonas del centro o hacia los barrios del cinturón como el Poble Sec o los municipios anexados unos años antes (Sant Martí, Sants, Coros, Sant Andreu..). Esta intervención urbana no sólo supuso la creación de un acceso al puerto que aun era un importante centro de negocios, sino que obedecía también a una ideología organicista en el ordenamiento del espacio urbano: la ciudad taylorista, en la que la racionalización del trabajo pasaba por una optimización de los tiempos, entre los que se incluía el "problema de las distancias" (Roca, 1998). Tanto la reforma interior como los planes de enlace que se comienzan a planear a gran escala y a ejecutar más tímidamente en las dos ciudades, responden de alguna manera a esta concepción de la organización del trabajo humano.

Peré López en su exhaustivo trabajo sobre la Reforma Interior y la Revolución de 1909 plantea la construcción de la Vía Laietana en idénticos términos:

Una de las premisas que llevaron a las demoliciones (..) era propiciar la aceleración de los movimientos, de mercancías y recursos humanos en la metrópoli como motor de la acumulación capitalista. (...) Además los procesos que pretenden incrementar la velocidad de los movimientos de mercancías y recursos humanos, implican unos efectos culturales de aceleración ya que cada técnica de movilización origina un régimen de temporalidad que le es propio.(...) En aquel tiempo, la apertura de la Via Laietana significaría, pues, la imposición del tiempo del capital contra el tiempo proletario, ya que se pretendían eliminar los tiempos muertos o de amovilidad como resquicios que proponían otra relación con el espacio (López, 1993).

Desde esta perspectiva, la ciudad no es más que un elemento más en el escenario productivo, y como tal hay que maximizar su empleo en tanto que espacio utilizado para el transporte, para la residencia, para la industria o para el ocio. En Barcelona la expresión de todo esto es el Plan Jaussely, encargado al ingeniero francés del mismo nombre para organizar el sistema de enlaces de transporte que interpreta la ciudad de la siguiente forma:

En este taller -refiriéndose a ¡a ciudad-, es preciso tanto más orden cuanto los engranajes son múltiples y complicados, es decir que en la gran ciudad la organización debe ser más acabada, más estudiada que en la pequeña población. Se quiere evitar las pérdidas de tiempo y los pasos inútiles para los hombres y las cosas, ya que pesan gravemente sobre la vida colectiva y sobre la vida individual (....) La ciudad por su organización, debe dar el mejor rendimiento posible, es preciso producir mejor; ese es el axioma actual cuya realización constituye el problema de la sociedad moderna. (López, op. cit.)

Es importante tener en cuenta este tipo de políticas urbanas desde una perspectiva histórica no exclusivamente ideológica. Pére López plantea en su excelente trabajo *Un verano con Mil Julios y Otras Estaciones. Barcelona: de la Reforma Interior a la Revolución de Julio de 1909*, una aproximación estructuralista a este periodo, que culmina con la Semana Trágica. Pese a que el taylorismo y su aplicación a la ciudad puede suponer una vuelta de tuerca más la estrategia de acumulación capitalista, o de apropiación

ción del espacio urbano; hay que tomar con cautela las explicaciones estrictamente deterministas, por cuanto el contexto histórico hace que la obsesión por el problema del tiempo en la ciudad preocupe no sólo a patrones, sino también a sectores de las organizaciones obreras nada sospechosos como el anarquismo (Roca, 1998), y hace que las soluciones buscadas -la racionalización orgánica de la ciudad, es decir la ciudad *tiempo intensiva*- fuera en ocasiones las mismas, si bien para unos se pretende maximizar el beneficio, y en otros el tiempo de ocio de que dispone el obrero, tan necesario no solo para reponer fuerzas sino para formarse cultural y políticamente.

La introducción del transporte público en gran escala y en especial del metro, articula e integra a los barrios obreros en la actividad de una ciudad con una industria pequeña y mediana creciente. Pese a unas tímidas políticas de promoción de vivienda pública, las conocidas como 'casas baratas', (leyes de 1911 y 1921) la creciente inmigración y la endémica crisis de la vivienda en Madrid y Barcelona hacen que las condiciones de vida sean pésimas para estos colectivos (Barreiros, 1992). A menor escala de cuanto ocurre en Barcelona, las infraestructuras se desarrollan al servicio de la ciudad productiva. La articulación de enlaces de transporte es prioritaria en sus inicios a la mejora de la calidad de vida urbana, salvo en lo que respecta a los tímidos intentos que se describen a continuación.

En Madrid, el espacio urbano también se fue especializando por zonas en función del precio del suelo, surgiendo una suerte de anillos concéntricos de dentro a afuera (Julia, 1995), la Castellana se convierte en el eje articulador de la ciudad. Los tiempos de la integración social vertical en el casco antiguo terminaron con la aparición del ascensor (Julia, 1995; Carreras, 1993). Paralelamente se comienza repensar la ciudad desde la periferia. En parte influido por los desarrollos urbanos en Alemania destinados a dotar a la población más humilde de vivienda en propiedad, pero con un mérito original innegable, Arturo Soria comienza a proponer su ciudad Jardín. La idea de una extensión urbana dominada por la calidad de vida, la accesibilidad y la centralidad en torno a un eje

viario principal, iba a ser adoptado como el paradigma de crecimiento de la ciudad. En él los diferentes estratos sociales estarían de nuevo mezclados o al menos próximos y compartiendo espacios públicos e infraestructuras, en un marco de sustentabilidad y autoabastecimiento gracias a los huertos familiares de las viviendas obreras. La translación de las nuevas tendencias urbanísticas europeas fuertemente influidas por los poderosos partidos y sindicatos de izquierda no se produce en un contexto político y social similar al centro europeo. La tendencia apoliticista y en casos anti-sistema de los movimientos sociales y partidos de izquierda hacen difícil la articulación de un pacto social que permitiera el despegue de este tipo de proyectos fuera de lo meramente testimonial.

Con la proclamación de la Segunda República, el urbanismo se empieza a considerar como una herramienta política con la que no solo solucionar una serie de problemas acuciantes en la ciudad, sino como un eficaz método de alcanzar un modelo de sociedad deseado. Esto no ha de implicar que con el sólo cambio de régimen estemos ante un cambio en los desarrollos urbanísticos y en las políticas públicas (Fernández, 1990), si bien si se puede decir que el advenimiento de la República supuso una identificación casi automática del nuevo régimen con el espacio urbano más cargado de simbología política del Estado: Madrid, y que este hecho hace que se deseará que el gran momento de Madrid, pospuesto durante siglos viniera precisamente con el nuevo régimen.

Con una tradición municipalista débil, esta empresa sólo podía realizarse con éxito con el concurso de la administración del Estado. La labor con la que se enfrenta en Madrid el partido socialista no sólo consiste en hacer ciudad desde un punto de vista estrictamente urbanístico y dignificar de manera urgente la calidad de vida de muchos madrileños, sino que suponía también reorganizar la administración municipal -en realidad esto era un reto a todos los niveles institucionales- hasta convertirla en eficiente, transparente y moderna. Como hemos mencionado antes, el urbanismo hasta entonces no había figurado prácticamente en las agendas políticas de los partidos, ni siquiera los de izquierda como el PSOE (Fernandez, 1990). No había un discurso articulado acerca

de la relación entre administración local, eficiencia administrativa, desarrollo urbano y equidad. Pese a que el hacer ciudad se reconoce desde el Ensanche de Castro como una medida imprescindible para hacer de Madrid una ciudad de primer orden y solucionar los numerosos problemas sociales.

Cuando el partido socialista llega a la alcaldía de Madrid, el alcalde Andrés Saborit reconoce en sus memorias la falta de cuadros y de experiencia para afrontar el reto municipal tanto desde el punto de vista de la reforma urbana como de la administrativa. Si a esto le añadimos las constricciones que aportaba el contexto legislativo local y el peso de la falta de políticas estratégicas como por ejemplo la del suelo, se puede decir que el Ayuntamiento madrileño tenía unas fuertes limitaciones a la hora de actuar al comienzo de la República, si bien disponía de abundantes recursos financieros provenientes de diversas fuentes. Para aumentar la capacidad de maniobra del Ayuntamiento se elaboró una Carta Municipal que no llegó a aprobarse y se ha convertido en la gran carencia de la ciudad hasta nuestros días.

En este contexto, el apoyo decisivo del gobierno central para construir de una vez por todas el Gran Madrid, se personifica en Indalecio Prieto, ministro de Obras Públicas y su compromiso con dotar de una infraestructura de enlaces ferroviarios tanto a la capital como a la segunda ciudad del Estado. El ambicioso plan no sólo dotaría de comunicación rápida a las distintas partes de ambas metrópolis, sino que también garantizaría la urbanizabilidad de las nuevas áreas de crecimiento de la ciudad y sobre todo proporcionaría trabajo a los más de 40.000 jornaleros en paro que vivían en la ciudad.

El desarrollo urbano, o al menos el planteamiento de la Barcelona del futuro se asume tanto por parte de la administración central como de las administraciones locales y autonómicas. Al plan de enlaces que se venía rumiando desde varios atrás hay que añadirle el ímpetu de un grupo de jóvenes arquitectos que fundan la GATPAC. Estos técnicos con Sert a la cabeza se ponen a repensar la ciudad con el ánimo de convertirla en la ciudad funcional que constituía la quimera arquitectónica de los años treinta. El propio Le Corbusier, invitado por Sert y fascinado por

la ciudad, participa en las propuestas que conducirían a la elaboración del plan que nunca se llevo a la práctica: el Plan Maciá. La llegada del Bienio negro en Madrid y Barcelona supone la cancelación de cualquier política municipal progresista. Aunque en Barcelona los planes de enlaces ferroviarios subsistieron, en Madrid estos fueron rápidamente puestos en cuarentena, pese a la amenaza del paro acuciante. Sí se desarrollaron en cambio las ampliaciones de viarios previstos (Castellana, hipódromo, etc.) y algunos planes de la reforma interior.

Los cinco meses del Frente Popular en paz y los tres años y medio de guerra no supusieron ninguna actuación destacada en Madrid ni en Barcelona, si bien se retomaron los planes anteriores fundamentalmente sobre el papel y pensando en la reconstrucción postbélica. El hecho más relevante fue la formación al menos en Madrid del Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento, constituido como comisión interministerial con competencia supramunicipal. Dicho comité no sólo se pretendía ocupar de la reconstrucción y de estudios de detalle, sino también de la expansión urbana de Madrid fuera de su termino municipal.

4. El germen de los movimientos sociales urbanos como resultado del modelo urbano franquista: de súbdito a ciudadano

Desde los primeros meses después de la victoria en la guerra civil el nuevo régimen se aplica a hacer del espacio urbano no sólo una herramienta simbólica de dominación, sino también a convertirlo en espacio de control social y político. Paralelamente el contexto económico en el que se encuentra inmersa España durante los primeros lustros de la dictadura hace que se impulse al máximo el proceso de industrialización en las principales ciudades, unas con una tradición ya consolidada como Barcelona o Bilbao, y Madrid, para reforzar su carácter centralista y rivalizar con esos otros centros de poder económico y además para dotarlo

del elemento fundamental para su despegue como capital de rango europeo que nunca tuvo, puesto que Madrid hasta bien entrados los veinte había seguido siendo una ciudad de burócratas, empleados, comerciantes y pequeñas industrias, que salvo excepciones como la editorial o la alimenticia, no tenía grandes empresas.

En el plano de los movimientos sociales una de las primeras medidas que se tomaron fue el desmantelamiento total de cualquier organización política o de cualquier tipo que supusiera una disidencia con los principios del Régimen. Los primeros años de poder franquista fueron testigos de la parcial aproximación del régimen al modelo fascista de movilización ideológica de masas (Fishman, 1990). En el caso de Cataluña, la represión alcanza a las densas redes asociativas sobre las que se sustentaba la sociedad civil catalana⁷ y que durante décadas había ido constituyendo un 'espacio público' de debate y oposición política. No obstante, pese al desmembramiento de la sociedad civil, las dos primeras décadas de la dictadura vieron algunos ejemplos de acción colectiva desde las redes clandestinas supervivientes de los partidos de izquierda, principalmente PCE, PSUC, en Cataluña y la guerrilla urbana de la CNT. Aparte de algunas huelgas exitosas, como la de tranvías en 1951, también se ensayo la infiltración en los intersticios que dejaba el régimen en los organismos de representación en el ámbito de empresa.⁸ Los primeros conflictos industriales que tienen lugar antes de los 50 fueron en general fenómenos aislados, violentos y sobre todo ilegales, ferozmente reprimidos (Maravall, 1978:24).

Además de la represión política que alcanza tintes más dramáticos en Barcelona, el ámbito local se ha de convertir en las si-

⁷ En los años 30 se inscribieron unas 3.600 asociaciones en la provincia de Barcelona, mientras que en los años 40 tan sólo lo hicieron 466 (Martínez i Barceló, 1994; Sola, 1993). Teniendo en cuenta que a partir de 1939 se renovaron los registros, la cifra es indicativa de la situación. Por otra parte cualquier iniciativa asociativa que tuviera alguna actividad considerada política o catalanista fue suspendida. Estas medidas afectaron hasta a las collas de sardanas. En Barcelona no se volvieron bailar públicamente hasta finales de los años 40.

⁸ Para mayor detalle de la lucha obrera emergente en aquellos años véase Robert Fishman, 1996 y Maravall 1978.

guíenles décadas en escenario de arbitrios especulativos, de desidia pública y en un escenario político irrelevante y secundario. Frente a la pujante relevancia que las administraciones locales adquirieron con la República, los ayuntamientos, especialmente los de las grandes ciudades se convierten en máquinas burocráticas ineficientes desbordadas por el crecimiento incontrolado de la ciudad y con una escasísima voluntad política y capacidad real de hacer frente a la situación desde el terreno de las iniciativas. Pese a todo, las grandes ciudades se expanden por los cuatro costados ante un vertiginoso aumento de la población. Antes de la guerra civil Tetuán, los Carabancheles o Vallecas en Madrid, y Sants, Poble Sec o Poble Nou en Barcelona, constituían barriadas de casitas bajas, muchas de autoconstrucción. Estos mismos barrios constituían puntos de referencia para las nuevas oleadas de inmigrantes que levantaban un techo en la noche y que pasaban a engrosar los cinturones de miseria tan bien descritos por Luis Martín Santos, Mendoza o Benet, y tan temidos por los planificadores franquistas de aquellas décadas, como el propio Pedro Bigador. La herencia urbanística de la República supone una importante influencia para los técnicos que se han de ocupar del urbanismo en el nuevo régimen. La continuidad se expresa no sólo en los organismos de ordenamiento urbano que se crean inmediatamente terminada la contienda, las Juntas de Reconstrucción, inspiradas en el Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento (Bigador, 1991) sino también en las líneas generales abordadas años antes.

Madrid y Barcelona se enfrentan como ciudades a problemáticas distintas si bien en ambas es común el tratamiento del espacio urbano ligado por un lado a una fuerte contenido simbólico e ideológico, y por otro a una desmedida especulación como respuesta a paliar la creciente demanda de vivienda. La ciudad racional diseñada en los treinta protagoniza las primeras propuestas de planeamiento integral en ambas ciudades, pero con connotaciones políticas muy marcadas. En el caso de Madrid, la idea de desarrollar barrios periféricos para los trabajadores con vocación autosostenible no es más que un desarrollo de las ideas de Soria o de los arquitectos alemanes de Weimar y del régimen posterior, si bien la

idea de alejarlos del centro y separarlos de este mediante extensas zonas verdes y nudos de comunicación, tiene mucho de segregación espacial planificada y de control ante eventuales conflictos. No hay que olvidar que la ciudad que se gestaba iba a estar ocupada en las siguientes décadas por muchos emigrantes que entre otras cosas habían perdido la guerra. El temor a movilizaciones, a la organización de una oposición política en un escenario de infravivienda periférica suscita en los arquitectos falangistas la necesidad de la segregación espacial. Mediante este proyecto se pretendía sustituir el 'cinturón vil' (Dieguez, 1991), y prever un cierto ordenamiento y control sobre la avalancha de trabajadores que se iban a asentar en la ciudad en las próximas décadas. Ante este fenómeno previsible se plantea la división de la ciudad según funciones:

La ciudad, como capital y como organismo urbano, experimentará la gran mejora de definir y separar los barrios que sirven directamente a la función de capitalidad, de los que se destinan al desenvolvimiento industrial haciendo aquellos de mayor dignidad y estos de máximo rendimiento. (...) De esta manera lo que hoy son brotes de gangrena social, se convertirán en arrabales organizados (...) que constituirán no el terror de los habitantes de la ciudad, sino los brazos poderosos que la podrán convertir en una urbe de prosperidad económica e industrial labrada en el trabajo humano fecundo. (P. Bigador, 1943)

La reforma interior fue otro de los 'frentes' urbanísticos que se reabren en Madrid. La mayoría de las propuestas de la República se fueron desechando por cuestiones presupuestarias y por la urgencia de la reconstrucción de la ciudad tras la guerra⁹, en la década de los cincuenta se pone en marcha la idea de la Gran Vía Di-

⁹ El primer Plan de Ordenación, Reconstrucción y Extensión de Madrid fue presentado por el Alcalde Alcocer en Marzo del 39, antes de la caída de la ciudad y en el se abundaba en la planificación de la República reduciendo considerablemente muchos de los planes establecidos en su momento por Zuazo, Jansen y Muguruza, entre ellos todas las reformas interiores excepto la de la extensión de Bailen (Ayuntamiento de Madrid, 1939).

agonal¹⁰ lo que implicaba la demolición de una parte importante del barrio de Maravillas, más conocido como Malasaña. En esta ocasión tiene lugar la primera gran articulación de una protesta colectiva en el ámbito vecinal. La movilización de vecinos en asambleas y la constitución de asociaciones de comerciantes consigue no sólo superar el férreo control social a que estaba sometida cualquier iniciativa colectiva, sino que también consigue detener el plan. Estas primeras luchas urbanas que carecen de componente político definido y se producen en barrios de clases medias (empleados, artesanos, pequeños comerciantes) no tuvieron continuidad en el tiempo.

En Barcelona la situación es parecida, si bien algo más agravada por las limitaciones orográficas del término municipal y por la falta de espacio que se haría patente en unos años ante la llegada de inmigrantes llamados por la expansión industrial que vive la ciudad. Los recién llegados se asientan en un principio en la Ciutat Vella o en las playas de la Barceloneta atraídos por la revitalización de la vieja industria y la expansión de nuevos polígonos hacia el sur y el norte. Precisamente iban a ser estos brotes de 'gangrena social', como se definía en la época, los que iban a sentar las bases de los movimientos sociales que son el objeto de este estudio.

Por el desarrollo de una ciudad acorde a los intereses del régimen pasaba buena parte de su estabilidad potencial. No sólo había que alojar y controlar a los trabajadores de las periferias miserables sino que también había que garantizarse el apoyo incondicional de los adictos al régimen mediante el bien más preciado, la vivienda de propiedad pública o en regímenes muy favorables de propiedad diferida. Por otro lado las grandes constructoras se vuelcan a proveer de vivienda a las clases medias sin afrontar la vivienda popular hasta bien entrados los años 50 cuando el Ministerio de la Vivienda, a través de la Obra Sindical del Hogar, último

¹⁰ El proyecto consistía en la apertura de una gran avenida que uniría Colón con la Plaza de España. Esto conllevó la formación de la Asociación de Propietarios, Comerciantes y Vecinos afectados por la Gran Vía Diagonal que desarrollaron movilizaciones en la Cámara de la Propiedad (Villasante, 1976).

baluarte falangista¹¹ se enfrasca en la construcción de vivienda pública casi de emergencia en forma de poblados dirigidos, poblados mínimos, UVA, etc.

En cualquiera de los dos casos escogidos la cuestión de la vivienda y de la red de transportes se convirtió en el problema más acuciante para los nuevos habitantes de la ciudad, sin que se articularan medidas apropiadas a medio plazo sino tan sólo soluciones temporales e inconexas (Domingo y Bonet, 1998). A medida que pasan los años se va haciendo patente tanto en Madrid como en Barcelona que el desarrollo urbano no estará inspirado en una ideología o en un modelo ideal de ciudad imperial, pese a que se desarrollan algunos de estos aspectos, sino más bien dicho desarrollo se construirá sobre el capital inmobiliario y la complicidad de las instituciones locales que son incapaces de hacer cumplir su propia normativa. No obstante tanto en una como en otra se construyen elementos de gran contenido simbólico para el régimen, sobre todo en Madrid, con la Fachada Imperial que une las obras de la catedral con la Moncloa, entre otros o en Barcelona con las viviendas construidas a raíz del congreso Eucarístico de 1952 (única intervención urbanística de cierta relevancia en estas décadas).

Las tendencias autárquicas de los años cuarenta, que habían de Madrid un centro industrial, y promueven la reindustrialización de Barcelona, no desaparecieron con la liberalización de los cincuenta que culmina con el Plan de Estabilización de 1959 y se producen tensiones entre los tecnócratas del régimen y los últimos sectores falangistas. Pese a que se construyeron miles de viviendas en pocos años, no se consiguió detener el flujo inmigratorio que seguía creciendo y extendiéndose por las periferias, habitualmente en suelo público destinado a equipamientos, o en manos de especuladores poco escrupulosos. Desde principios de los sesenta y a

¹¹ La confrontación entre los falangistas de la vieja guardia y los nuevos tecnócratas del Opus Dei y sus efectos en la política de vivienda es detallada por Castells (1986), Julia (1995) entre otros. En Villasante (1984) y Castells, op. cit se puede encontrar una descripción detallada de los embriones de movimiento vecinal surgidos como en el caso del movimiento obrero de las propias estructuras del Régimen en el ámbito de barrio.

raíz del tirón constructor provocado por la vivienda pública protegida, el capital inmobiliario empieza a construir tanto vivienda libre como protegida sin prácticamente restricciones de suelo. El objetivo era convertir a todo el mundo en propietario de un piso pagado en cómodos plazos. Esto no sólo se convertiría en el sueño de muchos trabajadores que venidos del campo habían sobrevivido durante años en chabolas o infraviviendas autoconstruidas al amparo de la noche, sino que también suponía una cierta estrategia desmovilizadora. El coste de la acción colectiva se incrementaba considerablemente si el trabajador arriesgaba su empleo estando endeudado durante años. No obstante en aquellos años se comenzaba a sentir una actividad clandestina creciente en los distritos industriales. La actividad política en los centros de trabajo iba creciendo a medida que las holguras del régimen eran mayores. A raíz de la aparición de las Comisiones Obreras como figura legal y elegible de arbitraje, el panorama de la representación laboral cambia y es copado lentamente por militantes de la izquierda clandestina.

5. Redefinición del papel de los ciudadanos en el proceso de producción del espacio urbano

Al despegue del movimiento obrero desde mediados de los cincuenta y su consolidación en los sesenta se le añade a comienzos de esta década el surgimiento del movimiento estudiantil¹². El desarrollo del primero supone para muchos habitantes de la periferia de Madrid y Barcelona llevar la lucha política de los talleres a los barrios. La articulación en la segunda mitad de los sesenta de los primeros movimientos vecinales en torno a los intersticios que como en el mundo de la fábrica iban existiendo, en este caso a través de las Asociaciones de Cabezas de Familia¹³, ligadas al

¹² Maravall, op. Cit.

¹³ En un principio estos embriones asociativos procedían de cuadros falangistas o de personas toleradas por el régimen y se ocupaban de pequeñas mejoras en el barrio siempre que tuvieran una relación buena con las autoridades. A estas asociaciones tanto en Madrid como en Barcelona se las llamaba 'bombilleras' por

Movimiento Nacional. Tanto el movimiento estudiantil como el vecinal se pueden considerar como nuevos movimientos sociales. El movimiento estudiantil surge a consecuencia de la masificación del acceso a la universidad y su función será promover la modernización de la sociedad, especialmente desde el punto de vista social, cultural y político (Pastor, 1990). Ambos movimientos: el estudiantil y el vecinal aspiran a la ruptura con el régimen y a la apertura hacia una democracia participativa o una república socialista. Los procesos de cambio económico comenzados a finales de los cincuenta fueron desarrollando de manera creciente una asincronicidad estructural entre dicho desarrollo y la generación de una ciudadanía política, cultural y social. Dicho desfase no es simplemente una cuestión de tiempo sino que viene ligada a la forma autoritaria que adquiere el capitalismo español en el momento de profundización de los mecanismos y acumulación capitalista en la estructura social española (Alonso, 1991).

Aunque algunos autores han restado importancia al movimiento ciudadano en general y al vecinal en particular a la hora de explicar la consolidación de una sociedad civil de las postrimerías de la dictadura y de la transición democrática en España¹⁴, lo cierto es que su relevancia desde el punto de vista político y cultural fue importante pues el resultado de las luchas urbanas no iba a ser otro que el de la concienciación de buena parte de los habitantes de la ciudad, especialmente de los más desfavorecidos, de su protagonismo como sujetos del cambio social y sobre todo de su autopercepción como ciudadanos. Cuando antes se mencionaba la idea del tránsito de *subditos* a *ciudadanos* se hacía referencia precisamente a este proceso mediante el cual el obrero en su fábrica se afilia, se manifiesta o hace una huelga, para reivindicar sus derechos y de-

que sus logros eran tan poco relevantes como la sustitución de las bombillas del alumbrado público que estaban fundidas.

¹⁴ José María Maravall, en su obra *Dictatorship and Political Dissent* recoge el papel protagonista de dos colectivos sociales: los movimientos de clase trabajadora y los estudiantes, sin referirse a la actividad asociativa ni a la acción colectiva que tuvo lugar en los barrios de las principales ciudades españolas a partir de la segunda década de los sesenta y a menudo con los mismos protagonistas en la fábrica y en el barrio.

mandar democratización, pero luego en el barrio continúa junto con vecinos y vecinas para apropiarse del espacio urbano que le pertenece y que le ha sido siempre negado. En definitiva se trata de la tensión entre la *ciudad ortodoxa* y la *ciudad heterodoxa* (Domingo y Bonet, 1998), es decir aquella que es el resultado de un proceso de planificación ordenada y sometido a la legislación correspondiente, que en muchos casos favorece a determinados grupos sociales, frente a aquella otra, la heterodoxa, que se genera al margen de normativas, con carencias casi totales en cuanto a servicios, equipamientos, generando una bajísima calidad de vida urbana endémica. Hasta mediados de los sesenta, la condición de trabajador, especialmente los de origen inmigrante había implicado una exclusión de la ciudad no sólo política sino también espacial, dicha segregación, ineludible desde el comienzo de las grandes inmigraciones de principios de siglo, se convertía ahora en el motor de una protesta política o más bien politizada, pero con unos contenidos explícitos hasta entonces no demandados a esa escala: *el derecho a la ciudad*.

La Ley de Asociaciones en 1964 coincide con el auge del movimiento obrero y estudiantil antes referidos y la incorporación de sectores progresistas de la iglesia católica, profesionales liberales etc. La articulación de tejidos asociativos y cierta acción colectiva tiene lugar en torno a dos cuestiones fundamentales: las reivindicaciones, inicialmente defensivas, de cuestiones estrictamente urbanísticas, de vivienda y transporte; y las más genéricas orientadas a la calidad de vida o en otras palabras a la protesta por la carestía de la vida. Su carácter era más bien espontáneo y adolecían de falta de coordinación. En torno a las primeras surgen las primeras asociaciones de vecinos, esto es, el llamado movimiento vecinal, y en torno a la segunda las asociaciones de amas de casa, consumidores, ecologistas o renovación pedagógica entre otras. Este tejido, más el vecinal conformaron el llamado movimiento ciudadano que en muchas ocasiones se amparaba en la clandestinidad¹⁵.

¹⁵ Acerca de la conformación del movimiento asociativo y su relación con los partidos políticos ver para el caso de Barcelona Huertas y Andreu (1996) y

Al contrario de lo que había sido uno de los rasgos definitivos de los movimientos sociales en España desde el SXIX, la despolitización, los movimientos sociales urbanos que estamos describiendo estaban fuertemente politizados. Los principales partidos de izquierda (PSOE o PSC y PCE o PSUC), la constelación de pequeñas formaciones de izquierda radical (MC, LCR, Bandera Roja) y los principales sindicatos utilizaron con las asociaciones la misma estrategia que en las fábricas: la formación de comisiones obreras de barrio, que se irán transformando en muchos casos en asociaciones de vecinos. Aunque muchos de los asociados no militaban, poco a poco el número de simpatizantes y militantes fue creciendo, hasta convertirse en la mayoría de los casos en las comarcas transmisoras de los partidos.

Como veremos más adelante la adscripción política de los líderes vecinales influirá decisivamente en la evolución del movimiento vecinal y sus relaciones con la administración local, fundamentalmente en el caso de Madrid.

La creación en 1972 de las Federaciones de Asociaciones de Vecinos de Barcelona y dos años después la Federación de AAW de Madrid (FAVB y FAVM, respectivamente) supuso un espaldarazo definitivo a la constitución del movimiento vecinal como interlocutor válido entre las autoridades locales y estatales y los ciudadanos. A partir de entonces ambas federaciones se han ido convirtiendo en actores urbanos indispensables en el proceso de desarrollo del espacio urbano si bien con estilos distintos, como veremos en el siguiente capítulo.

6. Identidad y valores en el movimiento vecinal y ciudadano de Madrid y Barcelona: la búsqueda de la democracia local

La evolución del movimiento vecinal en las dos ciudades discurre por cauces prácticamente paralelos. Pese a la existencia de

un movimiento ciudadano importante en las postrimerías del franquismo de diverso signo en Madrid y Barcelona, este último acaba integrándose en el primero. En primer lugar vamos a hablar de los valores que anidan en los pujantes tejidos asociativos de las dos ciudades para posteriormente hablar de identidad y acción colectiva.

Tanto en Madrid como en Barcelona el paisaje asociativo se articulaba en torno a una serie de valores vinculados estrechamente con el derecho a la ciudad. A medida que el tejido asociativo se consolidaba y cobraba fuerza como actor urbano, las demandas y reivindicaciones se identificaban con argumentos políticos. Esto no quiere decir que el movimiento no estuviera politizado desde el principio, sino más bien que esta politización no se expresó públicamente desde el primer momento. Así a las cuestiones urbanísticas, se les añadían las de la calidad de vida, antes mencionadas. En el caso de Cataluña había un tercer eje reivindicativo: el catalanismo. Sobre este tema descansaba una buena parte del tejido asociativo barcelonés no vecinal, que se reconstruyó gradualmente desde mediados de los sesenta. Si primero fueron las manifestaciones culturales más elementales, como la danza o determinados festejos las que se fueron recuperando, había ámbitos mucho más delicados políticamente como era la lengua catalana, su enseñanza y su difusión. El tejido asociativo de carácter cultural o folclórico, sin tener como contenido principal la reivindicación política, si que tenía una marcada relación 'con el país' y fue el vehículo desde el que se articuló buena parte de la oposición al régimen. Este estaba compuesto por *collas* (grupos) de todo tipo: *diables*, *gegants* o sardanas. A ellas se les añaden las corales, los coros de Clavé, las asociaciones excursionistas, los grupos *scouts*, etc. El papel de los sectores más progresistas y catalanistas de la iglesia católica fue decisivo a la hora de proporcionar no sólo una cobertura organizativa 'legal' o tolerada, sino también una adhesión de las clases medias e incluso altas más próximas al legado catalanista y al proyecto intelectual y político de la República.

La distribución de estas entidades no era ni es aun hoy en día homogénea en Barcelona. Se concentran en los barrios más antiguos y generalmente con una tradición obrera o de clase media. En

ellos existe una mayor raigambre del catalanismo como tradición cultural y de la tupida red asociativa que genera a su alrededor. Por supuesto en los barrios más modernos, que son en muchos casos los mismos en los que más intenso fue el movimiento vecinal, también se ha ido implantando este tipo de asociacionismo, especialmente el relacionado con el ocio y el tiempo libre y en menor medida el relacionado con la tradición cultural catalana.

Así pues, en algunas zonas de Barcelona convivían los tejidos asociativos vecinales y otros más tradicionales con los que los primeros en muchos casos compartían algunos socios. No obstante es importante señalar que mientras los segundos disfrutaban de una posición más holgada en el ámbito de organización, respaldo de socios etc., los primeros se enfrentaban con un buen número de problemas logísticos y organizativos propios de la bisoñez del movimiento y de las dificultades por la que atravesaban buena parte de sus socios.

Las asociaciones (vecinales) funcionaban como las entidades tradicionales (centros morales, casinos, ateneos...) mediante el voluntarismo. Esto suponía una serie de inconvenientes. La mayoría no disponían de local propio, en esto eran diferentes de las asociaciones tradicionales; disponían de un presupuesto míserimo, basado en las cuotas de los socios (...) eran pocas las que disponían de un buen número de socios, por esta razón las juntas eran el reducto de los más activos. (Huertas y Andreu, 1996).

A la hora de identificar los valores y las identidades que se generan en el ámbito asociativo vecinal el elemento cultural va a suponer una importante diferencia tanto entre ambas ciudades, como en el ámbito barcelonés. La cultura asociativa y política es diferente en Madrid y Barcelona. En Barcelona, dentro de unas características específicas comunes también es posible encontrar diferencias sustanciales entre el tejido asociativo 'tradicional' y una parte significativa del tejido asociativo que surge en los ba-

rrios 'de aluvión'.¹⁶ Más adelante se profundizará en este argumento.

Los valores del movimiento en ambas ciudades se construyen en un principio sobre una actitud defensiva, tratando en la mayoría de los casos de evitar 'males mayores' y de reclamar mejoras básicas en los barrios hasta hacerlos habitables. La presencia de profesionales comprometidos en el movimiento permite articular las reivindicaciones desde un plano teórico. El ideal urbano que se persigue está basado en el racionalismo progresista que preconiza la *ciudad igualitaria*, que es una reformulación de la ciudad racional que había presidido el planeamiento urbano del primer tercio del siglo. Si entonces la funcionalidad radicaba en una ciudad tiempo-intensiva sin interferencias que restaran tiempo productivo o tiempo de descanso (según se formulara desde la patronal o los sindicatos), la nueva ciudad igualitaria aspiraba a ser una ciudad en la que sus habitantes tuvieran acceso a una calidad de vida urbana homogénea, en la que se eliminaran los grandes desequilibrios territoriales. En definitiva se reivindica la redistribución territorial en términos de consumo colectivo cuyo desequilibrio es cada vez mayor en los años 'dorados' del desarrollismo.

Desde el punto de vista sociológico la unidad territorial comunitaria por definición es el barrio. El barrio que en principio se percibió como una agrupación de ciudadanos con unos intereses comunes, fue teorizado desde el marxismo como la expresión más clara de la lucha de clases en la ciudad, puesto que el barrio es el exponente físico de la estratificación social y el marco donde se reproduce la misma fuerza de trabajo de los sectores de producción (industria, terciario...) (Castells, 1974). Esta noción encaja perfectamente en el momento histórico-social en el que se desarrolla y consolida el movimiento vecinal. A las demandas de mejora

¹⁶ Los denominados barrios de aluvión son, o eran más bien aquellos que se formaban en las afueras de las ciudades con la llegada masiva de inmigrantes españoles. Estos barrios generalmente presentaban un alto índice de precariedad urbana: falta de todo tipo de infraestructuras y equipamientos y vivienda de autoconstrucción que en ocasiones fue sustituida por vivienda pública de bajísima calidad.

de calidad de vida en la ciudad se le unen reivindicaciones políticas a favor de la democratización en la que la participación ciudadana había de tener un papel protagonista. Los niveles de movilización experimentados en muchos barrios madrileños y barceloneses durante los últimos años de los sesenta y los primeros setenta convirtieron al tejido asociativo vecinal y ciudadano en auténticas *escuelas de democracia* (Walliser, 1999) a las que tenían acceso no sólo los trabajadores, muchos de ellos vinculados a la lucha política clandestina en sus lugares de trabajo, sino también a los jóvenes y a las Amas de casa que desarrollaron un importante papel en diverso tipo de acciones colectivas. Los principales substratos ideológicos del movimiento eran por un lado el marxismo con el que se alineaban la mayoría de los partidos que tenían presencia en el movimiento y por otro lado el cristianismo de base coincidente en muchos puntos con el primero. No se trató de una recuperación de la cultura política obrera de antes de la guerra en la que dominaba el discurso revolucionario y antisistema, sino más bien la generación de una nueva cultura democrática. Es destacable que la militancia política radicara en una nueva organización las Comisiones Obreras en lugar de los sindicatos históricos: la CNT y la UGT. Inicialmente la democratización esta era para muchos una mera etapa de transición hacia el socialismo y la República (Julia, 1995), pero paulatinamente el sindicalismo dejó de percibirse como una herramienta de la revolución social, para ir poco a poco dejando paso a un marco de reivindicaciones democráticas, si bien mediante la ruptura total con el régimen. En cuanto a los estadios que atraviesa la protesta ciudadana y los valores que la sustentan:

Se puede establecer una primera etapa muy ligada al movimiento obrero y de un contenido anticapitalista., aunque se trata de un movimiento reducido. Una segunda etapa de contenidos antimonopolistas y antidictatoriales concretos, donde creció en influencia popular. Una tercera etapa ligada muy estrechamente a la lucha por la democracia y contra los restos del franquismo, y donde casi desaparecen otros objetivos. Y una cuarta etapa, por ahora, sin objetivos finales claros (R Villasante, 1984).

Es importante tener en cuenta que en las etapas dos y tres que señala Villasante, de mayor intensidad política se articula una relación asimétrica entre partidos clandestinos y asociaciones, en las que los primeros se aprovechaban de la energía, sacrificio, capacidad de movilización y legitimación funcional y a cambio dotaban al movimiento de estructura organizativa básica, unificadora y comunicativa (Alonso, 1991).

El segundo gran nutriente ideológico de la protesta vecinal fue la iglesia católica de base. Esta estuvo muy vinculada a los partidos de izquierda y funcionó, sobre todo al principio del movimiento como una cobertura legal para actividades políticas y vecinales de todo tipo. El fenómeno cobra diferentes dimensiones en Madrid y en Barcelona. Tanto en Madrid como en Barcelona las ideas progresistas y los discursos de un cristianismo emancipatorio arraigaron especialmente en los barrios con peores condiciones. Los 'curas rojos' pronto se convirtieron en figuras centrales de la lucha en los barrios por capacidad organizativa y movilizadora. La relación con los partidos clandestinos no fue siempre buena. En ocasiones su discurso estaba más próximo al libertario anarquista que al comunista. En Barcelona, además de esta tendencia obrerista en los barrios más populares tiene lugar otro fenómeno que arranca de antiguo. El nacionalcatolicismo implantado en 1939 como en el resto de España, va a ir derivando ya en los años 50 sobre todo sus organizaciones juveniles hacia posiciones de cierto catalanismo progresista. Hasta la Ley de Asociaciones de 1964 el único asociacionismo permitido era el católico que se manifestaba en forma de Acción Católica, la Juventud Obrera Católica y el movimiento Scout. En este ámbito se recupera el catalanismo, más una identidad que un valor, desde una perspectiva ideológica de izquierdas. Estos movimientos de los que han de surgir un importante porcentaje de las élites políticas nacionalistas y progresistas de la Cataluña moderna (Costa, 1997)¹⁷, suponen un sustrato de

¹⁷ Joan Costa en *Dels Moviments d' Eglésia a la Militància Política* (1997), Ed. Mediterrànea, describe todo el proceso por el cual las élites intelectuales catalanas se articulan paulatinamente a través de los movimientos cristianos y el escultismo en las diferentes opciones políticas que empiezan a configurar el

apoyo logístico, político e ideológico muy fuerte para los movimientos ciudadanos barceloneses, en particular aquellos que se desarrollaban en zonas con una cultura obrera de varias generaciones como Sants, Saní Andreu, Case Antic, Gracia, etc.

Con respecto a las identidades que desarrolla el movimiento vecinal en Madrid y Barcelona es importante tener en cuenta no sólo la dimensión ideológica antes reseñada, sino también el proceso mediante el cual se reconstruyen o generan identidades desde la perspectiva territorial. Tanto en los barrios de los cascos históricos, como en los barrios obreros anteriores a la guerra civil, muchos de los cuales se convirtieron en municipios anexionados antes de los sesenta, se generan identidades en el ámbito territorial en el que el barrio y el distrito obtienen el mayor protagonismo. Villa de Vallecas, Sants, El Raval, Case Antic, Lavapiés o Sant Andreu se convierten en ámbitos urbanos plenos de sentido para sus habitantes para los que la recuperación de la memoria histórica del barrio supone un incentivo más en el proceso de apropiación del espacio urbano y de definición de su papel como ciudadanos. En otros barrios nuevos donde los habitantes provenían en su mayoría de otras provincias españolas y las condiciones urbanas eran especialmente duras la generación de redes sociales de solidaridad colectiva y la lucha por la mejora del entorno generan a su vez fuertes identidades de barrio, en muchos casos alimentadas por la segregación territorial que protagonizan con respecto a la *ciudad ortodoxa*.

Con respecto a la generación de valores y sobre todo de identidades territoriales la acción colectiva jugó un importante papel. En una época donde los referentes globales no estaban prácticamente presentes, y donde los medios de comunicación ejercían una influencia menor. La construcción de identidades locales es más fácil sobre todo si se cimentan sobre una acción colectiva continua, popular e inclusiva que transmite con nitidez a los habitantes de la ciudad, sobre todo periférica, su relación con el territorio -el barrio y la ciudad-, las relaciones de poder y las expectati-

panorama político catalán a finales de los sesenta, entre ellos Pujol, Obiols, Maragall, Jordi Borja, Narcís Serra, Ribó, etc.

vas de un cambio de régimen político. Estos procesos de consolidación de valores y de construcción de identidades se prolongan desde su comienzo a finales de los sesenta, a lo largo de toda la década de los setenta y en un buen número de barrios hasta bien entrados los ochenta como veremos en la siguiente sección.

En su obra *Barcelona en Lluita*, Josep María Huertas y Marc Andreu hacen un recorrido por los tipos de acción utilizada, para ilustrar setenta y cinco casos de conflicto urbano en Barcelona desde los últimos sesenta hasta los primeros ochenta. La abundante información gráfica¹⁸ de la época y literatura generada en su momento y hasta hoy nos hablan de la presencia tanto pasiva como activa casi constante de expresiones de protesta en los barrios más marginados de nuestras dos ciudades. Dichas expresiones de la acción colectiva iban desde los murales reivindicativos, a las pancartas y cartelería como métodos "clásicos", pasando por las actividades más ingeniosas (exposiciones, certámenes deportivos reivindicativos, inauguraciones simbólicas, etc.) hasta las más participativas (asambleas, recogida de firmas, ocupaciones de lugares públicos, manifestaciones, cortes de tráfico, etc.) (Huertas y Andreu, 1996).

7. El cambio de Régimen (1976-1979) entre las nuevas oportunidades y la desmovilización social

Cuando la ventana de oportunidades se iba abriendo tímidamente, a partir de 1973 y especialmente tras la muerte del dictador que coincidió con los efectos de la crisis del petróleo, la agitación social creció notablemente en forma de huelgas o paros sectoriales. Pese a que las holguras del régimen eran cada vez mayores la Ley de Régimen Local aprobada el 19 de Noviembre de 1975 resulta aun más conservadora que la precedente, y antepone ex-

¹⁸ La acción colectiva fue abundantemente recogida en imágenes durante esos años. En muchos de ellos se aprecia tanto la masiva participación de vecinos, como el carácter lúdico de muchas de estas protestas. Huertas y Andreu (1996) y Manresa (1997) ilustran con imágenes la historia del movimiento ciudadano en los barrios de Barcelona.

plícitamente 'la eficiencia en los servicios, al sentido democrático'¹⁹. El pretendido reformismo municipal del Ayuntamiento madrileño, con Arespacochaga al frente se expresa en los tímidos contactos que se establecen con el movimiento asociativo. A partir de la muerte del dictador se produjeron las principales movilizaciones protagonizadas por el movimiento ciudadano: en Madrid la manifestación de Moratalaz en protesta por la carestía de la vida y el fraude en el peso del pan (problema endémico en Madrid desde la posguerra) y la manifestación de 60.000 personas en la Calle Preciados de Madrid el 22 de Junio de 1976²⁰. En Barcelona, entre otras en Febrero del mismo año la manifestación organizada por la FAVB y prohibida por la autoridad supuso pese a todo un éxito de participación. Esta línea de acciones reivindicativas fueron los últimos esfuerzos dirigidos a lograr una transición completamente rupturista con el régimen, que sí consigue al menos evitar el continuismo del mismo. En aquellos años las dos ciudades ven como tímidamente se abren cauces de diálogo entre movimientos ciudadanos y administraciones locales. De la incomunicación y hostilidad manifiesta de los primeros años, se pasa a mostrar un cierto interés, y a una tímida asunción de responsabilidades. Los contactos no tienen apenas entidad política y dependen en buena medida del talante del alcalde. Así, en Barcelona lo que comienza siendo un inicio de diálogo en 1974 con Masó, se trunca con Viola, profundamente adicto al régimen, y se recupera con Socías, que toma la vara desde finales del año 76 hasta comienzos del 79. En este periodo se sientan de alguna manera las bases de una política urbana racional alejada del crecimiento desordenado y especulativo

¹⁹ En la Ley de 1975, se centralizan aun más las competencias del gobierno central sobre los municipios, y se mantiene y refuerza el sistema de tercios (sindical, familiar y corporativo) y su oscuro mecanismo de elección. La financiación de las haciendas municipales se basa en la recaudación de impuestos indirectos y de las transferencias del Estado, lo que aumenta los presupuestos de manera regresiva por que las plusvalías inmobiliarias y los impuestos directos al capital desaparecen. (Villasante, 1976).

²⁰ Dicha concentración, la primera que tenía esas características en el centro de Madrid desde hacía varias décadas se convocó a raíz de la violenta represión que suscito la organización de la Primera Semana Ciudadana, durante campestre

que había dado forma a la Barcelona de la posguerra, pese a la aprobación del controvertido Plan General Metropolitano. Se compra suelo público para equipamientos y zonas verdes, se regulan las alturas en algunas zonas y el ayuntamiento comienza a asumir competencias en urbanismo y vivienda que anteriormente eran responsabilidad del Instituto Nacional de la Vivienda. En el aspecto cultural tiene lugar el Congreso de Cultura Catalana, organizado por un buen número de entidades de todo tipo incluido el movimiento ciudadano. Este evento no sólo tendrá una especial repercusión en la reivindicación de la cultura catalana, desde la enseñanza a su uso oficial; si no que también supondrá un importante impulso para la constitución de una de las experiencias asociativas más relevantes en el Estado: el *Secretariat d'Entitats*,

La consolidación democrática que se produce en los años siguientes y el protagonismo de los partidos en la transición resta cierto protagonismo en el escenario nacional a los movimientos sociales. Las organizaciones políticas que se lo pueden permitir se transforman en *catch-all parties*, y el resto va desapareciendo paulatinamente (Pastor, 1990). Como plantea Del Águila algunos de los costes más significativos de la transición fueron asumidos por los nuevos movimientos sociales, particularmente los movimientos sociales urbanos:

(...) la táctica de moderación y contención supuso no ya la pérdida o el aplazamiento de reivindicaciones sociales y políticas relevantes, sino que se estableció un uso político muy negativo que todavía no ha desaparecido en nuestro horizonte. En efecto, la contención tuvo un sujeto: los partidos y su domesticación de iniciativas participativas no partidarias. Lejos de seguir manteniendo su papel como organizadores canalizadoras y catalizadoras de las reivindicaciones sociales y políticas de la población, se convirtieron en grupos dispuestos al pacto "por arriba" y la justificación y racionalización del mismo "hacia abajo" (Del Águila, 1988).

Tras la institucionalización de los partidos se hacía precisa la desmovilización, y los partidos se convirtieron en los encargados de apaciguar las posturas más radicales y asumir un discurso de voluntad general y de ceder en nombre del bien común, en defini-

tiva en aras del "consenso" (Alonso, *op. cit.*). Los movimientos radicalizados por la crisis y ante la perspectiva de cambio, experimentaron en carne propia la pérdida de peso específico en el escenario político, por la 'reprivatización del discurso político' (Montero y del Águila, 1984) si bien en buena medida se sometieron a un compás de espera sin que por ello el conflicto urbano dejara de ser palpable en forma de acciones colectivas como las antes indicadas. De alguna manera este proceso significa una cierta inversión al proceso identitario colectivo que se venía articulando desde finales de los sesenta en los que el ciudadano construye o reconstruye su autopercepción como actor político; como *ciudadano*. El movimiento ciudadano como tal se desarticula en el proceso en parte avivado por el movimiento vecinal, mucho más politizado, y ahora sí, convertido en correa de transmisión de los partidos de izquierda que negocian a su vez la desmovilización.

Esta estrategia se plasma a partir de 1979 con las primeras elecciones locales democráticas. En las que la izquierda, fundamentalmente el PSOE y en menor medida el PCE dan 'el gran salto adelante' y copan con mayorías absolutas, muchas veces compartidas los ayuntamientos de las principales ciudades españolas. Como señala Alonso (*op.cit.*), se pasa de una fase *proactiva*, a una etapa *reactiva*. De la lucha por los espacios propios, por reivindicar el *derecho a la ciudad*, a una fase de defensa de lo conseguido, que en muchos casos se convierte en un atrincheramiento en los pequeños núcleos de poder que se generan en torno a las asociaciones de vecinos y que acaban sirviendo a los intereses locales de élites asociativas micro-locales. De forma que el panorama final es el de unos movimientos urbanos, con enorme peso del movimiento vecinal que no consiguieron mantenerse como corriente alternativa al sistema político por las fuerzas políticas interiores que los vertebran, y que tampoco consiguieron integrarse en el nuevo régimen político a través de la vía formal de las instituciones. La democracia participativa a la que se había aspirado desde los comienzos y que habría de facilitar una mayoría de izquierdas en los ayuntamientos democráticos no se produjo, al menos en la mayoría de los grandes municipios. En este aspecto Madrid y Barcelona se comportan de dos modos completamente

distintos, como se señala en el capítulo primero y como desarrollaremos a continuación en el capítulo cuatro.

8. Conclusiones

Como sale a relucir en el presente capítulo, las diferencias en la evolución de ambas ciudades se articulan en el ámbito urbano, social y político. Desde el punto de vista urbano se puede afirmar que en Barcelona, al principio, la propia burguesía rechaza el Eixample como en Madrid pero luego este se convierte en un modelo urbano expansivo muy relacionado con el crecimiento industrial y el conflicto social. En Madrid, el desarrollo urbano no está tan relacionado con el desarrollo industrial. La burguesía es más bien comercial y las clases bajas se dedican más a los servicios (entre ellos el doméstico) que a la industria. El conflicto social es menos agudo y el tejido asociativo menos importante. Pese al arranque industrial y comercial que experimenta Barcelona décadas antes que Madrid, es relevante tener en cuenta que la expansión madrileña en la autarquía y la consolidación de Barcelona, sitúa al conflicto urbano y social al mismo nivel. El crecimiento urbanístico experimenta prácticamente las mismas fases y se sujeta a la misma legislación. La especulación amparada en la nula acción municipal no difiere sustancialmente en uno u otro lugar. Las dos ciudades presentan aun 'heridas' muy similares en su perfil urbano fruto de la vorágine urbanizadora y lucrativa de la época. Quizá Barcelona sufrió algo más durante el eterno gobierno municipal de Porcioles: que por lo caótico y autoritario derivó en una forma específica de 'hacer ciudad'¹: el *porciolismo*.

Una lectura sociológica de las diferencias entre Madrid y Barcelona nos lleva a concluir que el tejido asociativo en Barcelona es más denso que en Madrid. Se fortalece con la aparición del regionalismo que genera densas redes *cross class*. Este es un sólido eje sobre el que se ha de asentar el resurgimiento asociativo y los movimientos sociales urbanos en las postrimerías del franquismo, sobre todo a través de su imbricación con la iglesia y las clases medias y buen número de élites catalanistas. Podemos entonces

hablar de valores e identidades asociativas comunes en parte entre Madrid y Barcelona y ámbitos identitarios específicos para un determinado sector del asociacionismo barcelonés.

En el campo de lo político, pese a que en Madrid y Barcelona el conflicto urbano tiene características comunes, y se articula en torno a agendas similares (mejora calidad de vida urbana, democratización, la ciudad igualitaria, etc.) no se puede decir lo mismo del tejido asociativo, del que una parte del de Barcelona, si que es muy similar al de Madrid (el de los barrios de aluvión) mientras que otra muestra una características específicas. No obstante durante el franquismo, las pautas de acción colectiva y sus resultados generales no mostraron enormes diferencias. Es decir la participación que no existía en el ámbito formal y de manera liminal en el ámbito informal fue prácticamente igual en ambas ciudades, y se basó en estrategias muy similares.

En lo que a la penetración de formaciones políticas clandestinas en el tejido asociativo se refiere de nuevo hallamos algunas diferencias entre las dos ciudades. Si bien en el movimiento vecinal las fuerzas hegemónicas fueron los socialistas y sobre todo los comunistas con distinto grado de radicalización, en el más amplio movimiento ciudadano, se encuentra de nuevo una diferenciación en cuanto a la penetración de partidos moderados no explícitamente de izquierda como los catalanistas, aunque si compartiendo buen número de puntos comunes con los anteriores: como la democratización, el reconocimiento de la autonomía, la participación ciudadana etc.

CAPITULO IV.

EL COLOR DEL AYUNTAMIENTO

1. Introducción

Las elecciones locales de 1979 supusieron para muchos españoles la confirmación de que la historia se repite¹. Unos por que ven en el triunfo de la izquierda en la mayoría de las grandes ciudades españolas la posibilidad cada vez más cercana de que se vuelva a una situación política como la previa a la guerra civil con el "caos y el desorden" que supuso para muchos. Para otros en cambio, la posibilidad de que se establecieran instituciones políticas con mecanismos de participación directa estaba más cerca que nunca, y restituía así el sinsabor de la negociación de la transición que para muchos sectores había significado evitar una ruptura rotunda con el régimen franquista. Para la mayoría de los españoles suponía estrenar en la práctica, unas instituciones locales que iban a ser profundamente transformadas asumiendo las competencias y relevancia política que nunca tuvieron en el pasado reciente. El movimiento ciudadano y especialmente las asociaciones de vecinos que se habían ya consolidado como el interlocutor entre ciudadanos y administración en el ámbito urbano se encuentran en la encrucijada del "gran salto adelante" que supone que los parti-

¹ En las primeras elecciones locales, la fuerza que obtuvo un mayor número de votos fue UCD (31,3%) y de alcaldías (49,4%) si bien el PSOE con el 27,9% de los votos obtuvo tan sólo el 14% de los votos, es decir que el electorado rural se decantó principalmente por el partido de Adolfo Suárez y el voto urbano por la socialdemocracia.

dos de los que en muchos casos son "correa de transmisión" se institucionalicen y que muchos de los líderes vecinales se incorporen a la vida política. Este hecho, que se repite en todas aquellas ciudades donde la izquierda obtiene las alcaldías,- resulta de especial significación en aquellas en las que el movimiento vecinal ha ido cobrando protagonismo en los años anteriores.

En este capítulo se analizará el punto de partida y evolución de los ayuntamientos democráticos en Madrid y Barcelona y su desarrollo en el ámbito de la participación, partiendo de la evolución del "color" de los ayuntamientos en los últimos 20 años, y su impacto sobre la participación ciudadana. Se pasará luego a incidir en el análisis de los instrumentos de participación en uno y otro municipio, su eficacia formal y el marco de relaciones políticas en que tiene lugar. Pese a que ambas ciudades tienen una composición similar en el ayuntamiento en la primera legislatura (socialistas y comunistas) y los modelos "ideales" de ciudad son aparentemente similares, en principio, en lo que respecta a la participación ciudadana. Los resultados distintos que se aprecian poco después se conforman como dos modelos diferentes de hacer ciudad, que se plasman, tanto en objetivos distintos, como en dos estilos diferentes de desarrollar políticas públicas. A ello hay que añadirle el papel del movimiento asociativo en uno y otro lugar y por supuesto el propio estilo y objetivos de este.

2. El color de los ayuntamientos. Evolución política en Madrid y Barcelona desde las primeras elecciones locales

Una de los pilares sobre los que se sostiene esta investigación es analizar como cambia el panorama de la participación ciudadana a lo largo del periodo de análisis (1979-99) en las dos ciudades teniendo en cuenta que ambas tienen un punto de partida común, que es una mayoría absoluta de la izquierda en los primeros ayuntamientos democráticos. A partir de esa primera legislatura Madrid y Barcelona tomarán caminos diferentes con relación a la participación ciudadana. La paradoja radica en que si bien los resultados son diferentes, no lo son aparentemente los modelos de ciudad que

se propugnan al principio. Madrid y Barcelona salen juntas en el mismo viaje hacia los ayuntamientos democráticos y participativos, pero poco a poco la capital del Estado se va quedando descolgada, en cuanto a las políticas participativas que se desarrollan y su eficacia con respecto a Barcelona, en la que se puede apreciar una mayor correlación entre discurso político y desarrollo de estas políticas.

La trayectoria de ambas ciudades es muy parecida al comienzo aunque luego en Barcelona la permanencia del PSC como fuerza hegemónica y la presencia de una mayor constelación de partidos en liza va diferenciando paulatinamente ambos casos, que no obstante comienzan con una tendencia en las principales ciudades españolas de apoyo a la izquierda, que se irá consolidando a lo largo de la década.

**Capítulo IV, Tabla I:
ELECCIONES LOCALES EN ESPAÑA (1979-95). % VOTOS.**

	1979	1983	1987	1991	1995
PSOE	27,9	42,7	36,7	38,3	30,8
AP/PP	3,0	25,9	20,7	25,3	35,3
PCE/IU	12,7	8,0	7,8	8,4	11,7
UCD/CDS	31,3	1,8	9,7	3,9	0,3
OTROS	24,2	24,1	23,0	24,1	20,5

Fuente: Ministerio del Interior

Las primeras elecciones tuvieron dos efectos inmediatos sobre la participación ciudadana: en primer lugar la desmovilización del movimiento ciudadano y en particular del vecinal; y en segundo lugar la introducción de políticas orientadas a fomentar la participación ciudadana (fenómeno que se explicará más adelante). Durante los diez años siguientes ambas ciudades gozarán de mayoría política similar, hasta la sustitución del gobierno municipal socialista en Madrid por el CDS y posteriormente por el Partido Popular. Ambos fenómenos deben ser analizados en el marco de la comparación en dos dimensiones:

- a. El desarrollo de la política municipal con relación a la participación en Madrid considerando el cambio de color del ayuntamiento
- b. La comparación entre ambas ciudades, teniendo en cuenta que en Barcelona los cambios en el color fueron mínimos (sin dejar de tener en cuenta la presencia de IC en varios gobiernos municipales, y de ERG en el último).

La hipótesis acerca del "color" del ayuntamiento planteada en el Capítulo I en la que se establece que el partido político y en definitiva su ideología, no es determinante a la hora de que se establezcan instrumentos eficaces de participación y que éstos se utilicen de forma eficaz por parte de los ciudadanos. Lo que se pretende demostrar en la comparación entre Madrid y Barcelona es que dos ayuntamientos con mayorías absolutas del mismo partido (incluso con coaliciones iniciales similares) y con discursos programáticos similares no tienen por que desarrollar modelos de ciudad similares, especialmente en referencia a la participación. La segunda parte de la demostración viene con la comparación, en el caso de Madrid, en el periodo en que el ayuntamiento pasa del PSOE al PP, en los que aunque el discurso formal se reste aun más protagonismo a la participación ciudadana, en la práctica los instrumentos de participación permanecen prácticamente inalterados. Lo que sí se modifica son algunos de los instrumentos políticos a través de los que se sostenía la relación entre movimiento vecinal y ayuntamiento, como veremos mas adelante. Es decir, las bases establecidas por los sucesivos ayuntamientos socialistas en Madrid no estaban diseñadas para garantizar una participación ciudadana eficiente, al margen de las relaciones políticas entre las partes, mientras que en Barcelona el aparataje instrumental sobre el que se articula la participación ciudadana es más sólido y trasciende lo estrictamente político.

Los resultados de las primeras elecciones democráticas en ambas ciudades dieron la mayoría absoluta a una coalición de izquierdas formada por el PSOE y el PCE, en Madrid y el PSC y el PSUC en Barcelona (ver tabla 1 y 2) en virtud del *Acuerdo marco PSOE-PCE, en materia de política municipal*, suscrito por ambas

formaciones, y cuyo objetivo era asegurarse el mayor número de alcaldías. Este pacto les permitió el acceder a la alcaldía en los principales núcleos urbanos y en su contenido se aludía a las condiciones en que se apoyaba a los candidatos, la distribución de concejalías, la composición de las Diputaciones Provinciales y las garantías para el cumplimiento del pacto (Márquez, 1999).

A partir de esta primera legislatura se pondrá de relieve como se desarrollan las principales líneas políticas municipales en torno a la participación ciudadana.

3. El color del ayuntamiento en Madrid

La evolución electoral en Madrid esta definida por tres periodos diferenciados: la hegemonía socialista, con Enrique Tierno y Juan Barranco, el bienio centrista de CDS, con Rodríguez Sahagun, y finalmente el actual periodo de mayoría del Partido Popular, con Alvarez del Manzano en la alcaldía. En la tabla n se puede observar la evolución del número de concejales de cada partido a lo largo del periodo. La Tabla El muestra los resultados porcentuales de los mismos comicios.

Capítulo IV, Tabla II:
ELECCIONES MUNICIPALES EN MADRID: CONCEJALES

	1979	1983	1987	1991	1995
PSOE	25	30	24	21	16
AP/PP	-	23	20	30	30
PCE/IU	9	4	3	6	9
UCD/CDS	25	2	8	-	-
OTROS	-	-	-	-	-
Total	59	59	55	57	55

Los números en **negrita** indican que partido o partidos obtuvieron el gobierno municipal.

Fuente: Ayuntamiento de Madrid

**Capítulo IV, Tabla III:
RESULTADOS ELECCIONES LOCALES EN MADRID (1979-99)**

	1979	1983	1987	1991	1995
Abstención	32,27	29,22	30,5	40,57	28,87
PSOE	39,25	47,97	40	34,49	28,19
IU	14,57	6,71	7,5	9,83	15,83
PP		37,46	33,6	47,75	53,65
UCD/CDS	40,00	3,02	15,2	2,93	~
Otros	6,20	4,85	14,8	5 ²	2,32

En la primera legislatura, aunque la UCD obtuvo más votos que el PSOE (40% frente al 39,25%), el número de concejales fue el mismo, lo que convirtió al PCE en un partido bisagra en función de los Pactos de Progreso antes citados. Así pues el primer ayuntamiento madrileño democrático, con su flamante alcalde, el profesor Tierno Galván, siendo su primer teniente de alcalde Juan Barranco, se constituye con una alianza de las izquierdas, de mayoría socialista y con fuerte presencia del PCE tanto en las Delegaciones (luego Áreas) como en los Distritos.

En 1979 era la primera vez que la izquierda accede masivamente a las instituciones y ello conllevaba el reto de construir las prácticamente de la nada y sin ninguna experiencia previa³. Para ello fue necesario construir también una nueva edite política con que copar los cargos de responsabilidad política y técnica en los nuevos ayuntamientos. Esta situación no sólo se produjo en 1979, sino que se repitió en 1982 y 1983 con la abrumadora victoria del PSOE en las elecciones generales, las autonómicas andaluzas y de las Comunidades reguladas por el art. 143.

Ante la falta de cuadros la confianza política se impone a la capacidad técnica. Una parte importante de ellos se transfiere desde los movimientos sociales, especialmente del vecinal en lo que

² Entre el apartado 'otros' merece la pena destacar que en las elecciones de 1991 que el 1,60% se lo llevo la Agrupación Ruiz Mateos.

³ Al hablar de construir nos referimos a la dimensión política mas que a la estrictamente normativa, puesto que la legislación heredada del franquismo y los cuatro primeros años de la transición fueron el sustento legal sobre el que se inicio la andadura democrática local.

al ámbito local se refiere. La nueva administración local se encontró con el reto de definir el nuevo modelo de ciudad democrática que sería Madrid. Esto incluía desde la organización funcional de la institución, hasta las relaciones con los distintos actores sociales urbanos pasando por la que quizá era la asignatura pendiente más urgente: la vivienda y el urbanismo. La participación ciudadana en este periodo, vive dos experiencias muy diferentes: la relegación de la participación ciudadana a un plano secundario y su papel protagonista en el proceso de reforma urbana más significativo del último cuarto de siglo en España: el Plan de Remodelación de Barrios.

En un comienzo el discurso hacia la participación y la descentralización esta presente en la agenda política local, al menos en el plano discursivo.

En 1980, poco después de las primeras elecciones se aprueban las primeras *Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana en las Juntas de Distrito*, de carácter provisional durante un año. La idea era recoger las experiencias que se generaran durante ese año para posteriormente elaborar la normativa definitiva. En ellas descentralización y participación se muestran como dos de los pilares fundamentales de la nueva gestión municipal:

'...descentralización y participación son los principios básicos, que junto con la eficacia y transparencia en la cuestión, van a permitir el Ayuntamiento democrático impulsar una actuación progresista...' (Delegación de Acción Vecinal, 1980)⁴.

La propuesta inicial era avanzar hacia la creación de unos instrumentos de *participación ciudadana directa*. Así, se organizan los Consejos de Distrito definidos como los "*instrumentos de participación directa del ciudadano madrileño*", si bien estos tienen carácter informativo y no vinculante en teoría con carácter temporal, "*mientras avanzamos por el camino de la elección directa por parte de los vecinos del distrito de sus representantes en los Consejos*".

⁴ Folleto Participación Ciudadana, hacia un Ayuntamiento de todos. Ayuntamiento de Madrid, Delegación de Acción Vecinal, 1980.

No sólo los instrumentos de participación son estrictamente consultivos, sino que una de las grandes aspiraciones de los nuevos gobiernos locales, la elección directa de concejales en cada distrito, se ve eclipsada por un marco legislativo que impide dicha posibilidad⁵. En el caso de Madrid a este factor se le añade la falta de iniciativa política a este respecto durante estos años. Si bien en el nivel discursivo se habla de participación directa y descentralización, en la praxis política estos dos elementos se terminan por difuminar a medida que avanza la legislatura. A finales de 1980 se celebran las Jornadas de Participación Ciudadana, Inicialmente estaban pensadas para 'tomar el pulso'⁵ al movimiento vecinal madrileño y hacerse eco de sus reivindicaciones y demandas y tenerlas en cuenta en el nuevo modelo de ciudad. En ellas, el movimiento vecinal reivindica por boca de los portavoces de las distintas asociaciones la consolidación de los Consejos de Barrio como forma administrativa con representantes elegidos mediante votación. De entre los miembros de dichos Consejos se elegirían a su vez a los Vocales de las Juntas Municipales.⁶ En las jornadas, la

⁵ Las dos primeras elecciones locales, 1979 y 1983 son reguladas por la Ley 29/1978, de 17 de Julio, de Elecciones Locales, aplicándose con carácter supletorio el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de Marzo, sobre Normas Electorales. En lo que respecta a definición del sistema electoral local en el ámbito estatal, la ley recoge que cada termino municipal constituye una circunscripción única y plural. Según el tamaño de la población se establece la magnitud de la circunscripción es decir el número de mandatos locales o concejales y el sistema electoral aplicado (mayoritario o proporcional). En el caso de los municipios sobre los que versa este estudio el sistema es proporcional con listas cerradas y bloqueadas y formula D'Hont.

⁶ Los Vocales son seis: tres concejales y tres vecinos elegidos por las fuerzas políticas presentes en la Corporación según los votos obtenidos en las elecciones. En este esquema el control político del Distrito recae sobre el partido mayoritario en la ciudad, de la otra manera, es decir con unos Vocales elegidos por las asociaciones de vecinos o designados de entre sus filas, se produciría un contrapeso político en el distrito, especialmente en un contexto asociativo en el que el movimiento vecinal estaba controlado por los partidos a la izquierda del PSOE, fundamentalmente PCE, y en menor medida ORT, LCR, etc. Desde mi punto de vista, el modelado de estos instrumentos de participación estuvo influido en gran medida por los escenarios políticos resultantes de las elecciones del 79 y 83 tanto en Madrid como en Barcelona. En Madrid la fuerte rivalidad entre PSOE Y PCE, a lo que hay que añadir la cultura política basada en una estrategia de resolución

descentralización se plantea como un proceso político y administrativo que debe trascender el ámbito del Distrito y descender hasta el barrio. El barrio es la unidad que a través de los años de lucha política y reivindicativa se había ido consolidando como la unidad territorial de participación. Las identidades colectivas que se generan en torno a los movimientos no solían tener al distrito como protagonista, salvo en ámbitos donde ya existiera una identidad originaria de un municipio anexionado convertido en distrito, como es el caso de Vallecas o Fuencarral, si bien en muchos casos el crecimiento desorbitado de la ciudad hacía que nuevos barrios surgieran virtualmente "en medio de la nada", especialmente en el sur (Villaverde, Usera, etc.). Como se ha recogido en el capítulo anterior la generación de identidades locales fue el resultado de la acción colectiva, ante la nula calidad de vida de los nuevos barrios. Así, éstos se configuraron para el movimiento vecinal, en la unidad territorial básica, muchas veces con límites distintos a los oficialmente definidos dentro de los distritos. Este proceso también tuvo lugar en Barcelona, aunque como veremos más adelante su papel en la conformación de la forma urbana actual fue radicalmente distinto.

Desde el movimiento vecinal se pedía también el cambio de la normativa de Régimen Local pues era el principal obstáculo a cualquier reforma seria, si bien esto era competencia del gobierno de la UCD y no del Ayuntamiento.

del conflicto mediante el enfrentamiento, sin tradición de consenso, simplemente de alianza estratégica, dan lugar a un escenario político donde la participación es hasta cierto punto 'temida' o evitada por el Ayuntamiento, sin dejar por otro lado de asumirla como un valor central en su proyecto de ciudad. Paralelamente la desmovilización pactada previamente asumía perfectamente el peso casi simbólico de los instrumentos de participación y de la descentralización municipal. En Barcelona, el contexto era parecido: sí bien con mayor peso relativo del PSUC en la corporación. El proyecto de ciudad pasaba por la participación ciudadana y la descentralización esta vez no solo administrativa como en Madrid, sino también política. Allí las relaciones entre Ayuntamiento y el movimiento vecinal atraviesan dificultades parecidas a las de Madrid: la articulación de instrumentos de participación más sofisticados, una cultura de diálogo muy arraigada entre los actores y sobre todo la descentralización política efectiva (el concejal es del partido más votado en el Distrito) hacen que el conflicto se atenúe.

En 1982 se publican las *Normas de Participación Ciudadana*⁷, que no introducen cambios apreciables con respecto al borrador anterior. El desarrollo de las Normas, en su aspecto más participativo supone un cierto fracaso por cuanto los Consejos de Participación, el principal instrumento de participación en el ámbito de Distrito, se muestra ineficiente como medio de transmitir reivindicaciones a la institución local, al no haber una voluntad política clara para que esto ocurra.

Siendo la descentralización política y la participación dos de los ejes centrales del modelo de ciudad en Barcelona; en el caso de Madrid, salvo en los primeros años de gobierno local democrático, y los inevitables oportunismos electorales, esta medida no aparece como una prioridad por parte de los partidos políticos ni por parte del movimiento vecinal⁸. Esto no deja de ser llamativo y un dato de gran valor analítico por que da cuenta de la importancia de los cauces informales, políticos y personales a la hora de articular la participación ciudadana en Madrid. A lo largo de la investigación, la mayor parte de los políticos entrevistados tanto de izquierda como de derecha achacan a una razón práctica la inexistencia de un discurso político estructurado en torno a la demanda de descentralización política: la gobernabilidad del municipio. En un contexto en el que la confrontación política define las relaciones entre partidos con representación municipal la idea de que algunos distritos estén gobernados por la oposición implicaría casi automáticamente, para un buen número de entrevistados, una situación de desequilibrio territorial y de bloqueo político.

El enrarecimiento de las relaciones entre PCE y PSOE, en parte motivadas por la agudización del conflicto entre el movimiento

⁷ Redactadas desde la Delegación de Relaciones Sociales y Vecinales y aprobadas en el Pleno Municipal del 26 de Marzo de 1982.

⁸ En las entrevistas mantenidas con líderes vecinales de toda la ciudad la cuestión de la descentralización política no aparece como una reivindicación fundamental, solo en ocasiones al ser mencionada se incorpora al discurso de forma más bien retórica. La conclusión es que la articulación de instrumentos de participación formal eficientes en los distritos no es prioritaria para el movimiento vecinal acostumbrado a hacer oír su voz a través de los contactos informales o en su defecto mediante la movilización.

vecinal y el ayuntamiento hace que la fórmula no se repita en la siguiente legislatura al no ser necesario el apoyo comunista. En las elecciones de 1983, el PSOE llega a su techo electoral (47,97%) y gobierna en solitario ante la estrepitosa caída de los comunistas que pierden más de la mitad de los votos con respecto a los comicios anteriores. Estos son transferidos en su integridad a un Partido Socialista omnipresente, en lo que se refiere a Madrid, en los tres niveles institucionales en que se articula el nuevo régimen democrático: el gobierno de la nación, la Comunidad Autónoma de Madrid y el Ayuntamiento. Así mismo, la paulatina desmovilización de la sociedad civil, y la identificación del proyecto socialdemócrata con el de una "consolidación democrática" tranquila y alejada de la tensión social de los primeros años de la transición, aún con el fantasma del 23-F fresco, contribuye decisivamente al triunfo masivo del PSOE y a la caída del partido comunista. El electorado pasa también factura al PCE, por las crisis de los renovadores y la expulsión del partido de algunos concejales. Por otro lado, el PP irrumpe como nueva fuerza política que hereda prácticamente todo el electorado de la maltrecha UCD. La opción renovadora de "centro-centro" que propugna el CDS sólo consigue arañar un 3,02% al poderoso partido de derechas que hegemoniza la oposición. La abstención baja tres puntos hasta situarse en torno al 29%, lo que da idea de la intensidad del momento político, que sólo se ha de repetir en resultados similares en las elecciones del 95.

Por otro lado la dimensión política de las relaciones Ayuntamiento-movimiento vecinal, sobre todo a partir de este año cuando el PCE se queda fuera del gobierno municipal incrementa la tensión entre uno y otro. Es a partir de aquí cuando se comienza a consolidar el modelo de relaciones vigente durante buena parte de periodo de estudio. Este modelo está basado en una relación de conflicto, con niveles de consenso muy bajos entre actores, al menos en el escenario de los instrumentos de participación formal y con la vía política informal abierta a menudo mediada por la movilización. Todo ello, en un contexto de declive gradual del movimiento vecinal tanto por el agotamiento de sus principales reivindicaciones, mayoritariamente de consumo colectivo urbano,

como por la incapacidad de renovarse y asumir nuevos compromisos con la sociedad civil. Se trata, en palabras de Tomas Alberít de "utilizar la participación por irrupción y no por invitación" (1994).

Al fallecer Enrique Tierno en enero de 1986, Juan Barranco es nombrado Alcalde de Madrid. Un año antes se había aprobado la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (2 abril de 1985). En ella se contempla a los ayuntamientos como "instrumentos de participación popular en la vida pública" si bien esta cuestión es recogida en el texto muy superficialmente y deja a los consistorios libertad para interpretar la normativa en esta materia.

En ausencia de esta interpretación, la LRBRL no aporta un marco sólido acerca de la cuestión de la participación. Un año después el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), de 22 de Diciembre de 1986 articula una serie de normas acerca de la participación que cubren el hueco entre la LRBRL y la potencial interpretación que cada Ayuntamiento haga de ella⁹. Es decir, que estas nuevas normas, cuyo título siete es denominado *Estatuto del Vecino* sólo entran en vigor en aquellos casos en los que los ayuntamientos no han dispuesto específicamente de normas de participación propias. En ellas se reconoce un cierto papel a las asociaciones de vecinos como vehículos canalizadores de la participación ciudadana y como titulares de derechos para ejercer esta labor como es el reconocimiento como entidades de interés público municipal, lo que les hace receptoras potenciales de ayudas o subvenciones. Esta normativa dio pie a que algunos municipios impulsaran sus propias normas de participación como es el caso de Córdoba o Marinaleda, en Andalucía y de Cataluña.

Desde los movimientos vecinales de las grandes ciudades surgió una corriente crítica con la nueva Ley por considerar que soslaya las reivindicaciones históricas del movimiento vecinal; fun-

⁹ Las innovaciones que introduce el ROF son matizadas un año mas tarde mediante la Resolución de 27 de Enero de la Administración Local, en las que se establece que dicho Estatuto del Vecino "*sólo es aplicable en ausencia de reglamentación específica adoptada por la corporación en su reglamento orgánico*" (BOE de 28.01.87).

damentalmente el derecho a estar presentes de una forma u otra en el proceso de toma de decisiones en el ámbito de distrito y de municipio, tanto iniciando dichos procesos mediante iniciativas y propuestas, promoviendo referéndum ciudadanos, y en general instrumentos de participación en los que contar con un peso específico que fuera más allá de lo estrictamente consultivo y reconociendo su utilidad pública. En el caso de Madrid, la reivindicación de un marco normativo donde la participación ciudadana se contemplara de forma explícita se saldó con la falta de apoyo de las bases a las juntas directivas en las movilizaciones convocadas (Alberich, 1995).

Estos desarrollos normativos son seguidos por dos eventos relacionados con la participación ciudadana. Por un lado el *Primer Congreso del Movimiento Vecinal* (Febrero de 1986), organizado por la FAVM; y algo después las *III Jornadas sobre Descentralización*, que vinieron a ser una continuación de las celebradas anteriormente en torno a la participación ciudadana y ya citadas antes. Como menciona Alberich (*op. cit*) es importante tener en cuenta el hecho de que la palabra *participación* ya ha desaparecido tanto del título de las jornadas, como del área municipal, que de llamarse *Delegación de Acción Vecinal* pasa a ser *Área de Descentralización y Coordinación*. El discurso institucional respecto a la participación se centra en la importancia de la descentralización administrativa y en los instrumentos ya dotados. Si al comienzo de la primera legislatura la participación iba a evolucionar con el proceso de descentralización que culminaría en la descentralización política de los distritos, a estas alturas de la segunda, la descentralización se había ido ciñendo exclusivamente al ámbito administrativo y los instrumentos de participación no habían evolucionado más allá de las bases iniciales, que en su momento fueron definidas como provisionales. Así, el modelo de descentralización y participación queda consolidado a mediados de los ochenta, siendo muy similar al que existe hoy en Madrid. Paralelamente se produce un proceso de degradación de las relaciones entre la corporación y el principal interlocutor vecinal en Madrid, la FRAVM.

Con la pérdida de la mayoría absoluta y el gobierno en precario que obtiene el PSOE en Madrid en verano del 1987, se produce

un cambio sustantivo en las relaciones entre Ayuntamiento y movimiento vecinal, encuadrado mayoritariamente en la FRAVM. Se firma el 'Protocolo de colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid y la Federación Regional de Asociaciones de Madrid' en el que el Ayuntamiento se compromete a desarrollar el 'Estatuto del Vecino' del ROF y se da voz a la Federación en los Plenos del Ayuntamiento. El precario equilibrio en el gobierno municipal hace que se desarrolle esta estrategia de acercamiento al movimiento vecinal, que está políticamente muy próximo a IU, con quien por otra parte el PSOE no llegó a pactar, pues sería inútil en el caso de que la oposición lo hiciera, ya que la suma de los escaños de izquierda (24+3) no superaría a la de los escaños de centro y derecha (20 + 8). El resultado de la aproximación entre Ayuntamiento y FRAVM, y en definitiva del nuevo escenario político madrileño, fue la redacción de un nuevo reglamento de Participación en 1988. Este reglamento, que será analizado en el siguiente capítulo con más detalle, introduce pocos cambios en el panorama participativo formal con respecto a los anteriores, si bien la medida más destacable es el acceso a subvenciones de carácter permanente a las entidades registradas y reconocidas como de interés público, y al uso de locales públicos por parte de las mismas. Estas subvenciones de los gastos corrientes de las asociaciones se pueden interpretar como un cierto intento de cooptación del movimiento, generando dependencia y cierta sumisión hacia la corporación. Con los nuevos tiempos la palabra participación vuelve a aparecer en el nombre del Área Municipal que se ocupa de ella, de 'Coordinación y Descentralización' se pasa a 'Coordinación y Participación'. Pese a que pudiera parecer que desde la administración socialista se inicia un giro hacia los postulados iniciales en torno a la participación, como objetivo de la consolidación democracia local, el nuevo escenario no es sustancialmente diferente al anterior en lo que a los instrumentos formales de participación se refiere: los Consejos de Distrito siguen siendo poco eficaces y no se utilizan demasiado por parte de las asociaciones y ciudadanos. El acceso a la palabra en los plenos es un proceso tan complejo que desincentiva su uso. La descentralización política, de la que se hablaba ocho años antes, deja de existir como fundamento del

proyecto de ciudad, mientras que la participación ciudadana se retoma para dar cierto lustre a las deterioradas y ahora estratégicas relaciones con el movimiento vecinal. Se puede interpretar todo ello como un cierto intento de cooptación por parte del Ayuntamiento de un movimiento vecinal beligerante y a la deriva. De hecho, diversos entrevistados del mundo asociativo señalan que ante la predominancia del PCE en la FAVM, se impulsó desde el PSOE en distintas provincias un tejido asociativo en la órbita del partido, lo que reforzó su posición en la recién creada CAVE.

La hipótesis de la cooptación es compartida por algunos entrevistados dentro del movimiento asociativo, que coinciden en destacar que este tipo de medidas esclerotiza no sólo la participación ciudadana, sino que convierte al tejido asociativo en dependiente de las instituciones, especialmente en un momento de crisis de valores y de fines del mismo. Por otro lado, en el tejido asociativo vecinal, la falta de subvenciones a los gastos corrientes, cortadas drásticamente por el PP (no así el uso de muchos locales) se interpreta como un intento de estrangular al movimiento. Con la consecución progresiva de muchas de las reivindicaciones de consumo colectivo a finales de los ochenta muchas asociaciones de vecinos no consiguen dar el paso hacia modelos asociativos alternativos en los que se juegue un papel más activo en la sociedad civil mediante la oferta de servicios, la generación de nuevos ámbitos asociativos y una cierta sustentabilidad. La dependencia financiera de la administración local agrava más aun la situación por cuanto en muchos casos las juntas directivas anquilosadas y añosas siguen percibiéndose con el mismo papel en la vida local que años atrás. Con la implantación de estas medidas se aporta un balón de oxígeno al movimiento asociativo madrileño, se garantiza cierta forma de supervivencia temporal pero no se contribuye a su modernización y dinamización. La política de subvenciones iba orientada a reforzar el peso del Ayuntamiento en el principal canal de participación que se venía utilizando hasta entonces, los contactos informales entre dirigentes y políticos. Como ya hemos discutido, este modelo de gobernación no garantiza la participación ciudadana como tal, sino que facilita el acceso al proceso de toma de deci-

siones de los líderes del tejido asociativo vecinal a través de contactos informales al margen de los instrumentos de participación. Este recurso permite que los movimientos influyan en el proceso de toma de decisiones, una de las características de la definición de participación, pero ésta no tiene lugar de manera transparente ni garantiza el mismo acceso a todos los ciudadanos, individuales o asociados.

La tercera legislatura de izquierdas en Madrid acaba de una manera un tanto abrupta con el intento de cooptación de dos concejales del CDS por parte del PSOE. Aunque la operación fracasa, el CDS decide alinearse con el PP, tanto en el Ayuntamiento como en la Comunidad Autónoma de Madrid y se plantean sendas mociones de censura. El objetivo era expulsar al partido socialista del gobierno de ambas instituciones, pero sólo se consigue en la primera. Así, se produce un 'cambio de color' en el Ayuntamiento y Agustín Rodríguez Sahagun se convierte en Alcalde de Madrid durante los dos años siguientes, manteniendo una continuidad en lo que a participación ciudadana se refiere tanto de la política del gobierno anterior como de la propia actitud hacia la cuestión que había venido siendo muy progresista desde la oposición¹⁰.

En 1991 se convocan elecciones de nuevo en las que el partido en el gobierno (CDS) desaparece del mapa político madrileño y el Partido Popular se erige como nuevo partido hegemónico con el 47,75% de los votos y 30 concejales. El partido Socialista cae 5,5 puntos (de 40 a 34,5) y se queda en 21 concejales, mientras que IU sube 2,3 a costa del partido socialista y obtiene 6 asientos. Para la nueva corporación la cuestión de la participación ciudadana no es una prioridad. El movimiento vecinal antes que como movimiento social es percibido como un incómodo elemento de oposición

¹⁰ En el ámbito asociativo se guarda muy buen recuerdo de este edil y de su etapa como alcalde en la que se suavizó el conflicto en el movimiento vecinal y el consistorio. Es también destacable la buena sintonía personal del Rodríguez Sahagun con la causa vecinal, que lleva a que el último acto público en que participa antes de retirarse y poco antes de morir tiene lugar en Orcasitas con los líderes vecinales del barrio.

política, con aspiraciones participativas ilegítimas¹¹. En la reorganización burocrática de la corporación se vuelve a soslayar el término 'participación' al designar al Área en la que se engloban los asuntos relacionados con ella, que pasa a denominarse Área de Coordinación.

Poco después, se aprueban unas nuevas Normas de Participación Ciudadana, que pese a las críticas de la oposición, no difieren sustancialmente de las anteriores a 1987, salvo en la retirada de las subvenciones a los gastos corrientes y en la complejización en el acceso a los Consejos de Distritos por parte de los ciudadanos que deseen intervenir en ellos. Como veremos en la siguiente sección, y defendiendo nuestra hipótesis inicial, se podrá comprobar que las líneas generales de la política participativa del Ayuntamiento con el PSOE y con el PP no varían sustancialmente. La actitud del primero fue quizás más tormentosa por la estrecha competencia política entre PSOE e IU, mientras que la del segundo coincide con la caída del apoyo a la izquierda por parte de los madrileños, incluso en barrios con una tradición en este sentido como Carabanchel, Moratalaz, etc.

Con el gobierno del Partido Popular comienza un periodo de distanciamiento y conflicto en el que el modelo de participación instaurado por el PSOE, es decir instrumentos insuficientes y protagonismo de cauces informales, genera el bloqueo de las relaciones ante la desconfianza mutua de las partes. Como en legislaturas anteriores, el peso de los contactos informales recae por un lado en los representantes electos en el ámbito de distrito o de Área, y por otro, y dando cuenta de la dimensión política real de las relaciones, a nivel de partido. Esto implica que si bien con los gobiernos de izquierda había una cierta afinidad ideológica, que no lograba soslayar el conflicto, en esta nueva etapa del Ayuntamiento de Madrid esta circunstancia no existe y se produce un vacío comunicativo. Los instrumentos de participación establecidos, son sufi-

¹¹ El propio alcalde de Madrid en la entrevista realizada argumenta sobre la falta de legitimidad de los movimientos sociales urbanos para participar en el proceso de toma de decisiones, al no estar respaldados por los votos de los ciudadanos.

cientes, desde la perspectiva del Ayuntamiento y en muchos casos los contactos informales, personales desaparecen por la falta de entendimiento entre actores. En esta primera legislatura y en buena parte de la segunda la falta de sintonía personal de determinados concejales y el estilo reivindicativo del movimiento vecinal desembocan en un conflicto que sólo se termina resolviendo en instancias políticas superiores, es decir en el ámbito de partido¹². En Madrid ha habido una cierta tradición de utilizar la política municipal como pista de rodaje y despegue para más altos designios políticos. Así tanto en la primera etapa del PSOE, como en el actual periodo de gobierno de la derecha, es habitual encontrarse a concejales muy bisónos y con poca o nula experiencia de gestión en el ámbito local. En ocasiones la provisionalidad del cargo, que es ejercido temporalmente durante una legislatura, antes de evolucionar hacia otras posiciones hace que se priorice la dimensión político-personal del cargo que la propia actividad en el Distrito.

La participación ciudadana no forma parte del modelo de ciudad de Alvarez del Manzano, más allá de unos mecanismos ineficaces en el ámbito de distrito e inexistentes en otros ámbitos de la corporación, como por ejemplo las áreas o los planes estratégicos. No obstante, la erradicación del conflicto urbano que surge desde el movimiento, si constituye un objetivo político, no tanto por el reconocimiento de su legitimidad sino por el sustento político que supone para la izquierda en determinados distritos donde su voto aún es mayoritario. Así en las zonas del sur de Madrid (Villaverde, Usera, Vallecas, etc.) donde la izquierda conserva un porcentaje de voto importante, y donde las demandas de consumo colectivo son sustantivas se establecen canales de tipo político entre el mo-

¹² En este sentido merece la pena mencionar que en la entrevista mantenida con una líder vecinal del sur del municipio, próxima a IU, se reconocía la ineficacia no sólo de los instrumentos de participación formales en el distrito, sino también de los informales, como es mantener una entrevista personal con el concejal o los técnicos. En este caso, en el que no había excesiva sintonía entre la líder y el Concejal del Distrito, ante cualquier problema, incluso de consumo colectivo y aparentemente poco relevante se recurría o a Mercedes de la Merced, tercera y posteriormente segunda teniente de alcalde de Madrid y responsable de coordinación, o incluso al presidente del PP a nivel regional Pío García Escudero.

vimiento vecinal, es decir asociaciones de vecinos muy respaldadas por la FRAVM, y la dirección del PP en el ámbito regional, o con la segunda tenencia de alcaldía (antes tercera) verdadero *factótum* organizativo del consistorio.

El modelo de ciudad desde el punto de vista de la participación no varía sensiblemente con respecto al del PSOE, en términos objetivos, por cuanto los instrumentos existentes permanecen casi inalterados, aunque su exigua eficacia se merma aun más. El nuevo modelo recoge como única participación válida y legítima la emanada de las urnas, y por ende la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones no es en modo alguno estimulada, ni a menudo bien recibida. Esto no sólo aleja al movimiento vecinal de la escena del diseño e implementación de políticas públicas sino que también quedan excluidos muchos sectores de la sociedad civil madrileña que desarrollan sus actividades en áreas como los servicios sociales, la exclusión social, la educación, entre otras. En Madrid no existe ni ha existido ningún consejo sectorial de carácter permanente, ni si quiera de carácter consultivo, en el que instituciones locales y sociedad civil intercambiaran ideas en las distintas áreas de políticas públicas.

Lo que sí tiene lugar a partir de esta segunda legislatura del PP, es un esfuerzo por desarrollar algunas competencias administrativas de los distritos. Poco a poco se va descentralizando administrativamente a estas unidades sub-locales que cobran una enorme importancia en la gestión cotidiana de una ciudad de las dimensiones de Madrid. Como hemos discutido antes, la descentralización suele ser un catalizador de la participación ciudadana, pero siempre y cuando esta tenga una dimensión tanto política como administrativa, que sería el caso de Barcelona. En el caso de Madrid, la dotación de competencias a los distritos se distribuye en materias de régimen interior, de economía y hacienda, de circulación y transportes, obras e infraestructuras, educación, servicios sociales y contratación¹³. Las Juntas Municipales de Distrito se

¹³ La Ley 7/85, LRBRL establece a las Juntas Municipales de Distrito como órganos complementarios de gestión desconcentrada, por lo que carecen de competencias propias y sólo por vía de delegación podrán ejercer las atribuciones

convierten en las oficinas de gestión municipal más próximas al ciudadano, es decir, que en lugar de descentralizar, en el sentido más amplio del término se desconcentra la gestión del municipio, dentro del marco normativo que ofrece la LRBRL. Sin querer ahondar demasiado en esta cuestión pues apartaría este estudio de su verdadero objetivo, es importante señalar que en las numerosas entrevistas realizadas con funcionarios y políticos de distrito se recoge una misma impresión: la escasez endémica de medios para desarrollar eficientemente la desconcentración de las Juntas Municipales de Distrito. El resultado son unas Juntas Municipales habitualmente saturadas a las que se ha cargado de competencias sin aumentos equivalentes de recursos, y en las que los instrumentos de participación ciudadana no se ha desarrollado no sólo en la misma medida que las competencias administrativas, sino que ha sufrido un estancamiento e incluso una cierta regresión. Paradójicamente, pese al proceso de desconcentración en el ámbito de la participación ciudadana se aprecia una cierta centralización en lo que a participación informal se refiere. En muchos casos la falta de sintonía entre movimientos sociales y Presidentes de la Junta Municipal del Distrito (JMD) son muy importantes, por lo que se recurre a instancias políticas superiores. En muchos casos esto no sólo es motivado por concejales de Distrito poco amigos de la participación o de las asociaciones de vecinos, sino también por el escasísimo margen de maniobra política que estos tienen. A menudo muchas de las decisiones en las que el movimiento vecinal pretende intervenir, bien sea proponiendo, reivindicando o criticando, trascienden el ámbito puramente administrativo y están sujetas a decisiones de tipo político, dependientes del Ayuntamiento no de los Distritos.

En las elecciones de 1995 el Partido Popular obtiene la mayoría absoluta más holgada de cuantas se han producido en Madrid en el período democrático: el 53,6% de los votos. PSOE cae algu-

necesarias para poder alcanzar los objetivos de mejora de la gestión de los intereses municipales y la participación ciudadana. Algunos de los decretos de descentralización más importantes del Ayuntamiento de Madrid de este periodo son los del 17 de Junio de 1995, 30 de Diciembre de 1996 y 3 de Junio de 1999.

nos puntos (de 34,5 a 28,2%), mientras que IU crece seis puntos (de 9,9 a 15,8%). La política del Ayuntamiento no varía sustancialmente con respecto a la participación ciudadana en este periodo. Se refuerzan las competencias desconcentradas de las Juntas Municipales de Distrito en lo que se refiere a materias de Hacienda y Economía, circulación, obras, urbanismo, servicios sociales etc. En resumen, el Decreto del 3 de Julio de 1999 no implica cambios o evolución alguna en materia de participación y dota a las Juntas Municipales de competencias sobre todo de gestión descargando la actividad del Ayuntamiento y facilitando trámites a los ciudadanos. Si bien la capacidad de decisión de los Concejales Presidentes no aumenta considerablemente y menos en asuntos relacionados con la participación ciudadana o con aspectos de política social o cultural en el distrito. La trayectoria de la política municipal en materia de participación queda constatada no obstante, a lo largo de la legislatura.

En dicha legislatura el proceso más relevante que tuvo -y que aun tiene lugar- desde el punto de vista de la variable que nos ocupa, el 'color del Ayuntamiento', ha sido sin duda todo el proceso de movilizaciones en torno al *Movimiento por la Dignidad del Sur (MDS)* y sus consecuencias en términos de gobernación y políticas públicas. Paradójicamente en este proceso que es probablemente el más participativo que ha tenido lugar en Madrid desde 1979, la presencia del Ayuntamiento de Madrid es prácticamente simbólica y se reduce a la interacción entre un conjunto de asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro y la cúpula política del gobierno de la Comunidad de Madrid, en manos del PP. Aprovecharemos en esta última parte de la sección dedicada al color del ayuntamiento en Madrid para repasar brevemente el papel de la Comunidad Autónoma de Madrid en la evolución de la participación ciudadana en el municipio de Madrid.

La trayectoria de las relaciones entre estos dos actores en el periodo que nos ocupa no cobra especial relevancia sino a partir de verano de 1997 cuando comienza un ciclo de movilización colectiva que desemboca dos meses después en el compromiso por parte de la Comunidad Autónoma de desarrollar una inversión en infraestructuras, equipamiento y gasto social por valor de 18.000

millones de pesetas a desembolsar en seis años a razón de 3.000 millones anuales. El plan se denomina Plan de Inversiones Villaverde-Usera o Plan 18.000. El MDS surge como el resultado de la unión de una serie de actores asociativos de los distritos de Villaverde y Usera en el sur de Madrid que plantean dos tipos de reivindicaciones. Por un lado, el desmantelamiento de los denominados 'supermercados de la droga'⁵, poblados de realojo generalmente de población gitana, y la integración de esa población. Este último aspecto es importante pues no supone el característico tema de un movimiento coyuntural tipo NIMBY¹⁴, que busca sobre todo hacer desaparecer un problema que amenaza el prestigio de un barrio o el precio de las viviendas por la presencia de colectivos o actividades que pudieran devaluar la zona. En el caso del MDS la reivindicación inicial pasaba por la solución del problema de marginalidad que se generaba alrededor de poblados como el de Torregrosa, no mediante su desplazamiento sino mediante una política social efectiva de integración. El segundo argumento reivindicativo y quizá el que logró aunar las voluntades para constituir una plataforma reivindicativa sólida y consensuada fue la *deuda histórica* de la ciudad con el sur de Madrid. Los colectivos sociales calcularon el valor de la falta de inversión, y de la desinversión que sufrieron los dos distritos en las últimas décadas y sobre todo, con el desmantelamiento de sus grandes industrias, en una cifra próxima a los 60.000 millones de pesetas.

El resultado es interesante por diversos motivos en lo que respecta a la participación ciudadana en Madrid. En primer lugar, es la primera vez que se articula una coalición de gobernación en la que el tejido asociativo tiene un papel tan relevante sobre el diseño e implementación de una política de regeneración urbana integral de esas dimensiones. Es también relevante el hecho de que un conjunto de organizaciones de distinto tipo consensúen una acción colectiva y accedan participar en el Plan de Inversiones articuladas en una plataforma única.

En tercer lugar es significativo que todo este proceso se produzca prácticamente sin la participación del Ayuntamiento de

¹⁴ NIMBY son las siglas de *Not In My Back Yard* (no en mi patio trasero).

Madrid que mantiene en el proyecto una presencia estrictamente simbólica¹⁵. Este hecho resulta aun más llamativo por cuanto ambos niveles institucionales implicados, Ayuntamiento y CAM, pertenecen al Partido Popular. La lectura que se puede obtener de todo ello en relación con el color del Ayuntamiento reforzaría la hipótesis inicial según la cual este no influye tanto como el estilo de hacer ciudad. Podemos afirmar que pese a pertenecer al mismo partido, en el Ayuntamiento de Madrid y CAM se desarrollan estilos políticos distintos. Ello hace que instituciones regidas por un mismo partido, que además tiene una organización de tipo presidencialista, puedan generar resultados tan diametralmente opuestos en materia de participación ciudadana. Pese a existir variables contextuales que hacen que el Plan de Inversiones solo pudiera ser desarrollado por la CAM es llamativa la práctica ausencia del Ayuntamiento en las negociaciones tanto de propuesta como de ejecución. Pese a que concejales y técnicos asisten, lo hacen de manera meramente testimonial y no desde luego al nivel político que lo hace la CAM (consejeros y viceconsejeros e incluso el propio presidente en ocasiones). El hecho de ser, junto con Villa de Vallecas y Puente de Vallecas, algunos de los distritos más conflictivos desde el punto de vista de las reivindicaciones vecinales hacen que la estrategia del ayuntamiento, ya de por sí poco receptiva a la participación, se acentúe aun más.

El éxito del MDS como conjunto de entidades trabajando juntos es muy importante para esta investigación por cuanto rompe de alguna manera con la tendencia revelada por el movimiento asociativo en los últimos diez o doce años. Tendencia que por otro lado sigue viva en el otro ejemplo de negociación en torno a un plan de inversiones participativo que se está desarrollando en el momento de escribir este estudio en las dos Vallecas. Los aspectos

¹⁵ En las entrevistas realizadas a los Concejales Presidentes de los dos distritos implicados, Villaverde y Usera los discursos van desde la efusión del tema hasta la asunción implícita de cierta dirección técnica de las reivindicaciones del MDS ante la CAM. En cuanto al Alcalde de Madrid, desconocía completamente de que se le estaba preguntando al hacerlo por el Plan.

asociativos tanto de un caso como de otro serán revisados mas adelante en este capítulo.

4. El color del ayuntamiento en Barcelona

La evolución de la administración local en Barcelona parte de un contexto prácticamente similar al de Madrid, como se ha referido anteriormente: una ciudad en crisis, con una administración local ineficaz y sin apenas competencias políticas; un clima político en el ámbito local en ebullición y unos movimientos sociales muy activos en la redefinición de lo que iba a convertirse en la ciudad democrática. La presencia de un último alcalde no democrático pero de talante posibilista y hasta progresista en el periodo de transición hizo que el tránsito fuera más suave que en Madrid, con un populista Arespachoga. A diferencia de Madrid, la evolución electoral en Barcelona fue más homogénea en términos ideológicos. Barcelona ha sido la única gran ciudad española que ha mantenido una alcaldía de izquierda a lo largo de todo el periodo democrático. La constante que define el color del ayuntamiento en esta ciudad es la coalición entre el partido mayoritario, el PSC y el PSUC (luego IC). Esta circunstancia está marcada en cada legislatura por una necesidad estratégica para obtener la mayoría absoluta. Esto implica que en el periodo se produjeran tensiones entre socios de gobierno, sobre todo en relación a algunas de las políticas públicas desarrolladas por unos y por otros, por lo que en lugar de cambios en el color del ayuntamiento podríamos hablar de 'matices'. Es importante destacar que sin que haya habido un cambio en el color del ayuntamiento, en lo que a sustitución de un partido por otro se refiere, si se ha producido, como veremos mas adelante una variación significativa en las últimas elecciones de 1999, en las que no sólo se ha consolidado la figura del nuevo alcalde Joan Clos, sino que no se ha renovado la coalición de la legislatura anterior que incluía a IC-EV y al *Partit per la Independencia* (PI) escisión de ERG. No obstante este periodo bordea el límite cronológico de esta investigación por lo que no nos deten-

dremos demasiado en él salvo para comentar algunas de sus consecuencias sobre la participación ciudadana en Barcelona.

La variable 'color' del ayuntamiento cabría ser analizada a la luz de las diferencias tanto entre los socios de gobierno en la coalición PSC-PSUC, como entre esta y los socios de gobierno 'accidentales', es decir CiU, puesto que la coalición nacionalista obtiene sistemáticamente la presidencia de tres distritos : Sarrià, Les Corts y L'Eixample. En términos de participación ciudadana, la primera de las comparaciones (PSC-IC) es relevante puesto que el proyecto político de cada grupo municipal, si bien dentro del mismo proyecto de ciudad, representa dos modelos de participación que en principio se presentan como complementarios: territorial y sectorial pero, al analizarlos se muestran diferentes en cuanto a sus formas y contenidos. Esto no implica que sean proyectos excluyentes, sino que el PSC desde una posición dominante controla la organización de la participación territorial, mientras que en el caso de PSUC/IC solo cuando se hace cargo del Área de Bienestar Social esta formación, se empieza a plantear la organización de instrumentos de participación a nivel de diseño y ejecución de políticas en el marco del Plan Estratégico de Bienestar Social. En el segundo de los aspectos comparativos de esta variable, entre la coalición de gobierno y el primer partido de la oposición (CiU), podemos decir que en términos de nuestra variable dependiente, la participación ciudadana, las variaciones son pequeñas como quedará reflejado al final de esta sección.

Como queda reflejado en las tablas, la respuesta a la convocatoria de elecciones del 3 de abril de 1979 tuvo un resultado parecido al caso madrileño, en lo que a opción mayoritaria se refiere. El Partido Socialista de Cataluña (PSC) se alza con un tercio de los votos, seguido por CiU y PSUC con casi un quinto cada uno, Esquerra Republicana de Cataluña con el 5% y la Unión de Centro Democrático con el 3%. No obstante el mapa político de la oposición en Barcelona resultó mucho más fragmentado que en Madrid debido a la presencia de partidos nacionalistas de izquierda y centro-derecha. Así, el papel de CiU en las primeras legislativas como segunda fuerza política era parecido al de UCD y luego PP en Madrid. Mientras que al principio estas dos fuerzas políticas no

suponían una presencia demasiado relevante, a medida que pasa el tiempo, CiU va disminuyendo sus apoyos y el PP se mantiene en Barcelona, y en el caso de Madrid crece hasta hacerse con la alcaldía. ERG mantiene una representación mínima, pero a menudo estratégica, no sólo para las componendas aritméticas que garanticen la mayoría absoluta, sino como ocurre en varias legislaturas para garantizar la presencia de una opción nacionalista de izquierda en un gobierno no nacionalista socialdemócrata.

**Capítulo IV, Tabla IV:
CONCEJALES DE CADA GRUPO MUNICIPAL EN
LAS LEGISLATURAS DE LA DEMOCRACIA EN
BARCELONA**

	1979	1983	1987	1991	1995
PSC	16	21	21	20	16
CiU	8	13	17	16	13
PSUC/IC-V*	9	3	2	3	3
ERC/PI	2	0	0	0	2
AP/PP	-	6	3	4	7
UCD/CDS	8	-	-	-	-
TOTAL	43	43	43	43	41

Los números en **negrita** indican que partido o partidos formaron el gobierno municipal.

Fuente: Ajuntament de Barcelona

*En 1979 y 1983: PSUC; en 1987 y 1991: IC; en 1995 IC-EV

Quizá el hecho más llamativo de estos comicios es la elevada tasa de abstención: el 45,7% sólo superada en menos de un punto en las últimas elecciones locales de 1999. Esto se puede achacar a dos factores: un cierto cansancio del electorado por la densidad de comicios celebrados en muy poco tiempo, y otra por la falta de recursos de los partidos políticos después de dicho periodo para hacer campaña electoral y realmente transmitir lo importante de dichos comicios a la ciudadanía (Subirats y Valles, 1990). Pese a que la suma de los concejales obtenidos por la izquierda no nacionalista sobrepasaban la mayoría absoluta, como en el caso de Madrid, el primer gobierno local democrático en Barcelona se constituyó como un Pacto de Progreso entre las fuerzas de izquierda

(PSC, PSUC y ERG) y el nacionalismo de centro derecha de CiU, quedando en la oposición la exigua representación de la UCD. No obstante esta alianza tuvo una vida efímera puesto que a los pocos meses se rompió ante la inminente convocatoria de elecciones autonómicas, en las que CiU y PSC concurrían y competían como principales opciones políticas. La alcaldía será asumida en esta primera legislatura por dos ediles. Narcis Serra que permanece en el cargo desde 1979 hasta otoño de 1982, al ser nombrado ministro de defensa, y por Pasqual Maragall que se convertiría posteriormente en el responsable de la transformación de la ciudad durante los siguientes quince años.

**Capítulo IV, Tabla V:
RESULTADOS ELECCIONES LOCALES EN
BARCELONA % (1979-99)**

	1979	1983	1987	1991	1995
Abstención	45,7	32,6	31,3	44,2	33,8
PSC	33,9	45,0	43,3	42,8	38,3
IC-EV¹⁶	18,8	6,8	5,1	6,4	7,6
CIU	18,5	27	35,2	34,0	30,5
ERC	5,2	3,8	2,3	2,5	5,1
PP¹⁷	-	12,8	7,5	9,8	16,6
UCD	3,0	-	-	-	-
Otros¹⁸	19,8	2,6	5,1	3,3	0,7

Los números en negrita indican que partido o partidos formaron el gobierno municipal.

Fuente: Ajuntament de Barcelona

*En 1979 y 1983: PSUC; en 1987 y 1991: IC; en 1995 IC-EV

Antes de que acabara el año electoral, 1979, se da el primer paso hacia el nuevo modelo de ciudad, aprobando el reglamento de los *Consells Municipals de Districte*, con carácter transitorio. Mediante este reglamento se nombraba a los Concejales o Regido-

⁶ En 1979 y 1983 PSUC, en 1987 y 1991 Iniciativa por Catalunya, y en 1995 IC-Els Veris.

⁷ En 1979, Coalición Democrática y en 1983 y 87 Alianza Popular.

⁸ A partir de los comicios locales de 1983 los resultados del CDS fueron tan marginales en Barcelona que se incluyó a este partido en la categoría 'otros'.

res nombrados por el alcalde a propuesta del Grupo Municipal que obtuviera más votos en el Distrito (Ajuntament de Barcelona, 1987). Desde la primera legislatura, y sobre todo hacia su final se comienzan a trazar lo que será un estilo de hacer ciudad emblemático desde el punto de vista urbanístico, administrativo y político.

El aldabonazo al proceso lo da sin duda la presentación de la candidatura olímpica en 1981. Sobre este eje va a girar buena parte de lo que serán las transformaciones de la ciudad en los siguientes años. El ayuntamiento en estos primeros años define claramente sus planes de organización territorial tanto desde un punto de vista tanto político como administrativo. Los primeros pasos, son la reorganización de la división territorial de los distritos y la creación del Área de Descentralización Municipal con vocación de desconcentrar y descentralizar tanto política como administrativamente. La ruptura del pacto con CiU no implicaba un discurso radicalmente opuesto en según qué materias. La evolución del discurso político de esta formación en materia local a lo largo de las siguientes legislaturas, sobre todo en lo que a participación ciudadana se refiere, no se aparta ostensiblemente de la pauta marcada por el PSC, aunque su relación con el movimiento vecinal es, en ocasiones algo, más distante que el PSC y sus socios de izquierda. Hay que tener en cuenta que la interpretación que se hace, ya en la segunda legislatura, de la LRBRL no sólo consolida el proceso de descentralización política. Dicha interpretación siguiendo el texto legislativo, establece que los Regidores de *Districte*, equivalentes a los Concejales Presidentes de Junta Municipal de Distrito, serán nombrados por el Alcalde Presidente, pero a petición del partido más votado en cada Distrito. Es decir, que a efectos prácticos se elude el sistema de listas cerradas para todo el municipio que establece la LRBRL mediante el consenso interno de las fuerzas políticas locales, y se establece, de facto, un híbrido de ambos mecanismos: listas cerradas y abiertas en las que el ciudadano sabe que al votar, tiene la posibilidad de elegir para su distrito un representante del partido más votado. El principio rector de esta situación, el consenso, es posible en un clima de transición política en el que los objetivos comunes de la izquierda y los partidos nacionalistas eran numerosos, y en el que, además la ma-

yoría del partido en el gobierno era lo suficientemente sólida como para permitirse esta licencia política. A medida que transcurren las legislaturas esta costumbre se consolida y se genera una práctica de democracia local que legitima tanto al alcalde como a su proyecto de ciudad. En la práctica, esta medida se traduce en que en cada legislatura hay tres distritos (que en ocasiones podrían llegar a cuatro) cuyos regidores pertenecen a CiU, la segunda fuerza política. Como la situación se repite desde 1979 se da la situación de distritos con una estructura burocrática y política nombrada por un partido que oficialmente está en la oposición.

El proceso de reordenación territorial que concluirá en el año 1984 comienza en 1980 con la presentación de una propuesta vecinal de un plano consensuado de barriadas (barrios grandes) de Barcelona. Durante los siguientes años se dio publicidad a la propuesta y se sometió a la opinión pública. Expertos municipales, profesionales y del mundo asociativo discutieron y consensuaron la nueva demarcación territorial de barrios y distritos entre Diciembre de 1983 y enero de 1984. El proceso seguía el camino emprendido meses antes para alcanzar el consenso en torno a la descentralización y a las normas básicas de participación ciudadana cuando una Comisión Ciudadana fue organizada (a principios de 1983) para negociar o al menos discutir las características de lo que habría de ser el proceso de descentralización territorial y el papel otorgado a la participación ciudadana. Durante el proceso se desarrollaron algunos instrumentos de participación como la audiencia pública (hubo dos) extraordinaria. Las relaciones entre Ayuntamiento y movimiento asociativo se enderezaron pero siguen una cierta tendencia cíclica de tensión-distensión.

El segundo Ayuntamiento democrático, ya con Maragall como alcalde, vuelve a tener el resultado de la mayoría casi absoluta del PSC (21 escaños) que forma gobierno con PSUC (3) y deja en la oposición a CiU (16) y a Alianza Popular con (6). La coalición gobernante impulsó en estos años una de las reformas más significativas de todo el periodo democrático que sentó las bases de la Barcelona actual: la reforma territorial de la ciudad. Este fue un proceso marcado por la participación ciudadana y el protagonismo

del tejido asociativo. No hay que olvidar que entre las listas de la coalición ganadora se encontraban desde la legislatura anterior un buen número de personas vinculadas al movimiento vecinal y a las reivindicaciones urbanas desde las propias asociaciones de vecinos, la prensa reivindicativa o como profesionales comprometidos (Huertas y Andréu, 1996). Pese a que PSUC forma parte de la coalición de gobierno y de que este es el partido con mayor presencia en el movimiento vecinal, existe una cierta desconfianza por parte de este hacia el PSC y la política participativa que se había comenzado a poner en práctica. El momento coincide por un lado con una cierta hegemonización de las instituciones locales del ámbito de la participación como cabría esperar de un proceso de democratización política; y por otro lado de una crisis asociativa tanto de contenidos como de militancia. En estas dos primeras legislaturas como ocurre en muchas otras grandes ciudades, incluido el caso de Madrid, la visión de los nuevos equipos de gobierno municipal, es:

...institucionalista, de representación formal, que entiende el municipio como la expresión de los intereses generales y que pone en la capacidad de impulso del gobierno municipal el factor clave para transformar desde arriba la realidad local (Brugué y Subirats, 1997).

Así, en Barcelona pese a que se enfatiza el aspecto participativo de la nueva administración local, de lo cual el mejor ejemplo es la reorganización territorial de la ciudad, hay otros ámbitos en los que las iniciativas se articulan exclusivamente desde las instituciones. La necesidad de construir prácticamente de la nada una nueva administración municipal y asumir nuevas competencias con sus respectivas dotaciones, infraestructuras y servicios; hacen que la estrategia incrementalista sea el principal cimiento sobre el que consolidar y legitimar la nueva institución. En este proceso, las relaciones entre Ayuntamiento y asociaciones de vecinos, representadas por la FAVB se agrietan. Las entidades demandan mayor participación en los procesos abiertos, no sólo derecho a la información o a la consulta. El hecho de que muchas de las reformas emprendidas surjan de reivindicaciones vecinales y de que un

gran número de los nuevos gestores y políticos procedan del movimiento, que como en Madrid aflore el conflicto. Pero a diferencia de la capital la implicación de estos sectores en políticas urbanas específicas pero de gran trascendencia como la reforma de los Distritos o el diseño de las Normas de Participación, hace que existan puntos de encuentro y de trabajo común, lo cual habrá de contribuir, no ya a construir sino a mantener y consolidar con el paso del tiempo un sistema de relaciones informales basadas no tanto en el clientelismo político como en la experiencia de trabajo común (Huertas y Andréu, 1996).

Las bases de esta estrategia se fijan en el Plan Cuatrienal (1983-1987) en medio de cuyo desarrollo tiene lugar la aprobación de LRBRL. Esta nueva normativa no acaba de dejar las manos libres al Ayuntamiento por cuanto no deroga la Ley Especial de Barcelona de 1960 salvo en los casos en que la contradiga. Pese a todo, a finales de la legislatura se aprueban unas nuevas Normas Reguladoras de la Organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana, que sustituyen a las provisionales de 1979 ahondando en el proceso de descentralización política y administrativa. Estas normas que serán analizadas con detalle en el siguiente capítulo, son fruto de la negociación no sólo con las fuerzas políticas de la oposición sino también del tejido asociativo vecinal y de los propios protagonistas institucionales en los Distritos, políticos y técnicos. Estas normas nacieron a su vez con un carácter predefinidamente provisional puesto que serían sustituidas por otras una vez aprobada la ansiada Carta Municipal de Barcelona, Ley Especial que no será aprobada hasta Julio de 1997 por el *Parlament de Catalunya* y aun está pendiente de su ratificación en el Parlamento de la Nación.

En este periodo las relaciones entre tejido asociativo, representado mayoritariamente por la FAVB y el Ayuntamiento pasan por un buen momento, especialmente cuando en Junio del 85 se celebra en las Cocheras de Sants la Sexta Asamblea Estatal de Asociaciones de Vecinos en la que se lanza desde la propia alcaldía un llamamiento a la reconversión del modelo asociativo hacia la gestión (en lugar de la reivindicación) y a la prestación de servicios,

para lo que era imperativo su reconocimiento como entidades de interés público.

Este llamamiento no es casual puesto que una vez asentado el modelo de ciudad y sentadas las bases de su organización política y territorial, el ayuntamiento habrá de emprender especialmente a partir de la siguiente legislatura, una reforma administrativa basada tanto en criterios de eficiencia como de mejora de la calidad de los servicios siguiendo modelos de lo que se ha denominado *nueva gestión pública*.

Es interesante destacar como en ocasiones durante este periodo se producen tensiones entre la FAVB y el Ayuntamiento en las que una parte de la militancia del PSC, se mostraba crítica con la gestión del alcalde de sus relaciones con el movimiento vecinal. Pese a que en este periodo se producen algunas acusaciones cruzadas en las que la FAVB acusa a algunos Regidores o técnicos de presionar para que cesen las críticas a cambio de no retirar determinadas subvenciones, el movimiento asociativo goza de un apoyo económico claro por parte del Ayuntamiento en forma de cesión de locales, ayudas, subvenciones a actividades y proyectos y otras actividades. La iniciativa más importante del periodo es la puesta en marcha del Plan Estratégico Barcelona 2000, en 1986.

Al final del periodo surge un nuevo espacio de participación que hasta el final de la legislatura 1995-99 se constituirá como complemento y en ocasiones como alternativa a la política de participación que el PSC desarrolla basada en el modelo de descentralización y enfocada a los Distritos y los barrios como unidades participativas básicas. Se trata de la política participativa impulsada desde el Área de Bienestar Social. El diseño de la política de Bienestar Social, y de sus aspectos participativos estuvo durante más de diez años en manos del socio de gobierno del PSC, *Iniativa per Catalunya*. La máxima figura municipal de la formación, Eulalia Vintró desarrolló en estos años un proyecto casi personal que dotó a Barcelona de unos mecanismos de participación sectoriales orientados no sólo a abrir un cierto espacio de influencia por parte del tejido, asociativo en el diseño y ejecución de políticas de bienestar, sino a la articulación de los diversos sectores de dicho tejido entorno a Consejos Sectoriales específicos. El resultado es la di-

namización de entidades y su estímulo tanto interno como en su papel de relación con las otras, y lo que es aun más importante, la legitimación de la institución municipal y de sus políticas ante sus protagonistas y muchas veces ejecutores, las entidades, y ante los ciudadanos, lo que en una ciudad con una importante presencia de la sociedad civil y raigambre de los valores asociativos, no deja de ser un activo tanto político como social.

Este proceso iniciado en 1987-88 es reconocido por diversos autores (Amorós, 1995; Brugué y Subirats, 1997) que lo han definido como la segunda gran etapa del desarrollo del Ayuntamiento, en la que se adopta una estrategia gerencialista de reforma de gestión municipal, sin por ello dejar de detraerse recursos del modelo incrementalista, más bien se trata de un cambio en la forma de hacer las cosas. El reto de la preparación de los Juegos Olímpicos,

...obliga a repensar la manera de gobernar la ciudad, y mas en general las relaciones entre municipio y ciudad. Los juegos y su preparación son un gran banco de pruebas en temas como las modalidades de contratos, las formas de construcción, organización y gestión de infraestructuras o los mecanismos de paríenariado entre capital y los intereses públicos y privados (Brugué y Subirats, 1997).

Todos estos procesos con una importante repercusión en la configuración urbana de la ciudad, generan a su vez procesos sociales. Su gestión y solución ya no han de recaer exclusivamente en las instituciones. Según el modelo de ciudad que se esta desarrollando en esos momentos, será precisamente esas nuevas formas de gestión y la interacción de nuevos actores los que contribuirán a descargar al Ayuntamiento de una carga a la que no puede hacer ya frente. No obstante el nuevo modelo gerencialista pasa por la inclusión del tejido asociativo en la gestión, pero no tanto en la toma de decisiones en el ámbito formal. Es además una llamada a determinados sectores asociativos, generalmente los más capacitados para la prestación de servicios, mientras que los más pequeños entre los que se encuentra el vecinal se han de reconvertir o morir.

Así, mientras en los distritos se desarrollan modelos de participación formal con abundantes recursos de participación informal, pero con una orientación clara hacia la información y transparencia antes que hacia la participación activa, en el ámbito sectorial se consigue desarrollar un modelo participativo que genera consenso en el tejido asociativo y la legitimidad de las instituciones. El elemento angular y primero en organizarse fue el Consejo Municipal de Bienestar Social (CMBS), que será analizado con detalle en la siguiente sección. Básicamente consiste en un organismo con la función de un foro de debate y propuesta que se articula alrededor de diez grupos de trabajo, correspondientes a otras tantas áreas de interés de bienestar social, una Comisión Permanente y un Plenario. La idea surge de aglutinar a las principales entidades sociales de la ciudad, junto con diversos sectores activos de la sociedad civil y ponerlos a trabajar juntos.

A lo largo de la siguiente legislatura (1987-91) en la que el PSC renueva mayoría y coalición con IC (antes PSUC), el Área de Bienestar Social sigue impulsando la política de participación sectorial creando nuevos Consejos, como el de Mujeres o el de Mayores, que a raíz del arranque del CMBS son propuestos esta vez por los propios colectivos interesados después de estrategias iniciadoras como el congreso de mujeres o el de mayores. Es decir que desde Bienestar Social se logra impulsar en buena medida la revitalización de amplios sectores de la sociedad civil que estaban fragmentados y con un bajo nivel de iniciativa.

La cuarta legislatura democrática se inaugura no sólo con la revalidación de la mayoría del partido en el gobierno, y de la coalición con su socio habitual, sino con el despliegue olímpico que hará de Barcelona durante dos semanas la capital mundial del deporte. La cita olímpica no sólo implica la proyección internacional de la ciudad, sino como ya hemos mencionado, la culminación de un número importante de proyectos de reforma urbana de todo tipo y el nacimiento de un efímero, pero intensísimo fenómeno de voluntariado entre la población barcelonesa.

Previendo la sinergia de dicho movimiento con relación a su impacto sobre la consolidación de la sociedad civil en general y a

la vida asociativa barcelonesa en particular, se constituyó en 1991 el *Consell de Entitats*, en Torre Jussana, una antigua torre de recreo en Horta-Guinardó. El *Consell* surgió de la idea de dotar a las entidades de una infraestructura técnica que las asesorara, facilitara formación y en definitiva, facilitara su evolución desde el ámbito reivindicativo a otro más gerencial y de provisión de servicios. El *Consell* también conocido como Torre Jussana, fue una iniciativa del Área de Bienestar Social y pretendía continuar en su fundación con el modelo participativo del Área, iniciado con el CMBS y articular a diversos sectores asociativos que se hallaban dispersos y fragmentados. Se podría considerar más una especie de *'think tank'* del mundo asociativo, sin especial enfoque en el vecinal, que un instrumento real de participación en un proceso de toma de decisiones, lo cual ya estaba formalmente garantizado a través de los instrumentos de participación territorial y sectorial. No obstante, su interés radica, por un lado, en su carácter independiente, hasta cierto punto, de los procesos políticos en que muchas veces se ve inmerso el tejido asociativo, especialmente en los distritos descentralizados en el caso de Barcelona; y por otro en el carácter innovador de sus propuestas, sin duda debido al carisma de su impulsor Toni Puig.

Las últimas elecciones incluidas en este estudio, las que dan entrada a la legislatura 1995-99, suponen un ligero cambio de panorama con respecto a las anteriores. Ante la caída que experimenta el PSC, que de 20 escaños pasa a 16, la coalición de gobierno se amplía. IC-EV permanece en 3 escaños y una nueva formación irrumpe en el panorama político con 2 escaños. Se trata del PI (*Partit per la Independència*), que es una escisión del histórico Euzquerria Republicana de Catalunya. A la derecha del panorama político, el Partido Popular sube de 4 a 7 concejales, mientras que CiU ve rebajada de 16 a 13 su presencia en el consistorio. El nuevo reequilibrio de fuerzas supone un mayor peso del Partido Popular en la oposición y la presencia de los dos concejales del PI Ángel Colom y Pilar Rahola que toman parte en la política municipal con un partido casi inexistente, basándose en su fuerte carisma y un cierto tono populista. Antes de las elecciones de 1999 el histórico

alcalde de Barcelona desde 1982, Pascual Maragall, deja su cargo para concentrarse en la campaña a las elecciones autonómicas. Su puesto lo ocupa Joan Clos, uno de sus hombres de confianza durante todos esos años junto a Ernest Maragall y Xavier Casas. Con Clos se ha dado un giro más gerencialista a la administración municipal en general. Para sorpresa de muchos, los resultados del PSC en las últimas elecciones han sido los mejores desde 1979 y han dado al partido la mayoría absoluta lo que ha hecho que por primera vez en veinte años el gobierno no se forme con el apoyo de los ex-comunistas de IC. Este hecho ha hecho que se hallan producido algunos cambios en materia de participación. La participación sectorial ha sufrido un cierto estancamiento al haberse retirado de la política la persona, Eulalia Vintró y el equipo que desarrolló todo el sistema de participación en el ámbito de bienestar social. Esta cuestión aun está por evaluar, puesto que en el momento de redactar estas líneas aun no ha transcurrido tiempo suficiente como para afirmar que se trata de una estrategia política. El relevo de los equipos técnicos de los distintos Consejos y el cambio de estrategia en algunos de ellos como el de Voluntariado, antes mucho más activo son algunos indicadores que podrían subrayar esta hipótesis. Por otro lado, los recientes acontecimientos (febrero 2001) que han tenido lugar en Cataluña a raíz de las declaraciones de tono xenófobo por parte de determinadas personalidades, el encierro de inmigrantes etc., podrían haber inducido al Consejo de Inmigración a tomar un cierto protagonismo mediador, pero no se ha emitido comunicado alguno, lo que induce a pensar que su actual papel es más bien simbólico.

Quizá el hecho más sustantivo de esta legislatura fiera la presentación del anteproyecto y posterior aprobación por la *Generalitat de Catalunya* de la Carta Municipal. Este es un instrumento jurídico largamente anhelado por el consistorio barcelonés como refleja el propio texto:

Una Carta Municipal que refuerce su autonomía, al servicio de una gestión administrativa eficaz y próxima a los ciudadanos, de una más fuerte descentralización, de una potenciación de las competencias municipales en el marco de una colaboración institucional positiva y de una mejora de la calidad de los servi-

dos de la ciudad que se corresponde a las necesidades y ambiciones de todos los barceloneses y barcelonesas (Preámbulo del Anteproyecto de la Carta Municipal, 1997)

Las grandes ciudades españolas, especialmente Madrid y Barcelona, llevan años necesitando este tipo de instrumentos para agilizar y hacer más eficiente la gestión cotidiana, no ya solo del municipio, sino de la complejidad metropolitana que las rodea. Una de las claves del desarrollo y aprobación de la Carta radica en el consenso que ha generado entre todas las fuerzas políticas municipales. No obstante el texto debe aun ser aprobado por el Parlamento en Madrid para tener luz verde a su desarrollo.

En el caso de Madrid el proceso está aun en un estado embrionario precisamente por la razón opuesta, por la falta de consenso y una patente falta de tono político para llevar a cabo proyectos de ciudad de cierta envergadura.

La Carta Municipal resume en muchos aspectos el proyecto de ciudad desarrollado en los últimos veinte años incidiendo en áreas como la descentralización territorial administrativa y política, la eficacia en la gestión y una articulación del tejido metropolitano, especialmente en lo que se refiere a transporte, infraestructuras de comunicación y promoción económica. La evolución del texto legal ha pasado por diversas fases de elaboración.

La primera fase se comenzó a finales de los 80. La primera redacción de carta, tenía mas de 300 artículos, era más grande que la Constitución, por aquello de que estábamos con un cierto sarampión de "democratitis ". Que las leyes te lo digan todo. Es mas complicado ponerlo en las leyes por que modificarlas cuesta mucho más. La primera redacción quería meterlo todo. Las dos últimas fases tratamos de expurgar un montón de cosas. Una de las discusiones era si se ponía en la carta todo el Reglamento de Participación convirtiéndolo en ley. Esa era la primera demanda. Fue un esfuerzo el sentar las grandes bases de aquello que la ley tenía que contemplar con la garantía de que inmediatamente el mismo ayuntamiento que éramos iba a convertir en aprobado el reglamento y darle fuerza de ley municipal Hay hubo una cierta bronca y ellos insistieron en 3 o 4 cosas (la FAVB), que pusimos en el proyecto de la Ley, como la

Memoria Participativa. Á parte del impacto ambiental, el informe del movimiento asociativo, que no tiene fuerza de Ley (Entrevista a E. Vintró).

La Carta dedica un título a la participación ciudadana y los derechos del vecino de los que se desprende por un lado el compromiso con la participación ciudadana como elemento imprescindible en la articulación de la ciudad del futuro, y por otro lado la clara apuesta hacia unos instrumentos de participación "basados sobre todo en la información antes que en la presencia activa en el proceso de toma de decisiones.

5. Conclusiones

El análisis de las trayectorias políticas de los dos Ayuntamientos revela inicialmente la existencia de dos formas de articular la participación ciudadana. Con puntos de partida iniciales muy similares en cuanto a escenario político, discurso y contexto urbano, cada ciudad va desarrollando de diferente manera su oferta de instrumentos de participación. En Madrid el PSOE parte, como en Barcelona con una mayoría absoluta en coalición con el PCE. A partir de aquí en ambas ciudades se elabora un discurso en el que la participación ciudadana se muestra como uno de los principales instrumentos sobre los que se ha de construir la nueva administración local. La descentralización, proceso en que se encuentran insertos buena parte, por no decir todos, los instrumentos de participación se convierte en Madrid en desconcentración, pese a que se mantiene un cierto discurso público sobre la descentralización. En Barcelona en cambio la descentralización se constituye en una de las señas de identidad de la nueva corporación democrática. Bien es cierto que el marco normativo constriñe el desarrollo de las administraciones locales, pero las mismas circunstancias concurren para Madrid y Barcelona, y en esta se dota a los distritos de capacidad de maniobra política mediante la elección del concejal con mayoría de votos.

Desde el Ayuntamiento de Madrid se establece un modelo de participación instrumental. Durante el mandato del PSOE existe

una actitud ambigua hacia la participación. Por un lado se articulan inicialmente instrumentos formales, pero tanto por su naturaleza como por las relaciones entre actores estos resultan no tanto insuficientes como ineficaces a la hora de dotar a los ciudadanos, fundamentalmente representados por el movimiento vecinal, de instrumentos con los que influir en el diseño y ejecución de políticas públicas. La instrumentalización de la participación ciudadana se puede constatar en la fluctuante estrategia hacia la participación. Si en la primera legislatura esta estrategia parecía positiva, en parte auspiciada por la presencia del PCE en el gobierno; en el momento en que el Partido Comunista deja de pertenecer al equipo de gobierno y el PSOE obtiene una amplia mayoría absoluta cambian sensiblemente. Durante la segunda legislatura se agudiza el conflicto entre actores y se reduce a la mínima expresión los contactos informales que no estén mediados por dicho conflicto y por la omnipresente movilización como instrumento de negociación. Ni que decir tiene que cuando existe un conflicto de estas características, dos son sus protagonistas y sobre cada uno recae una parte de la responsabilidad del mismo, como veremos más adelante. En la tercera legislatura ante la precariedad de la mayoría relativa obtenida por el PSOE se produce un nuevo acercamiento al movimiento vecinal. Aparentemente, uno de los periodos más fructíferos para las relaciones entre Ayuntamiento y movimiento vecinal es el bienio centrista de Rodríguez Sahún, en el que se toma provecho de las innovaciones introducidas *in extremis* por el equipo de Barranco antes del escándalo de la moción de censura. El PP no establece una estrategia sustancialmente diferente a la de los gobiernos de izquierda en cuanto a las Normas. Se *desactiva* el Reglamento del 87 que introducía algunas innovaciones y se vuelve, a grandes rasgos, al marco normativo existente anteriormente, que por otra parte se había mostrado poco eficaz y con un uso cada vez más residual.

La explicación a esta continuidad y a la tesis de la instrumentalización es la siguiente. Al PSOE le interesa articular unos mecanismos en los que la participación informal sea el complemento necesario a la formal, que por sí misma, en un clima de conflicto potencial y de bajos niveles de consenso es ineficaz. Por otro lado,

la estrategia del PP se ve favorecida por la existencia de un marco normativo ya establecido y consolidado en el tiempo que es poco o nada eficaz sin la voluntad política de Consistorio. En otras palabras un marco normativo que favorezca la existencia de cauces de participación informales. Si con la izquierda la participación se articulaba sobre todo a través de los instrumentos o cauces informales pero con el referente de los instrumentos formales, en el periodo de la derecha, el marco normativo es el mismo pero los mecanismos informales se constriñen, especialmente a nivel de Distrito, abriéndose cauces a nivel municipal e incluso estrictamente políticos entre dirigentes vecinales con peso, generalmente vinculados a CAVE y altos cargos del PP. La participación para este grupo político es un factor de carácter secundario, que hay que mantener, pero no fomentar y menos aun desarrollar. Hay que indicar que esta es la tendencia mayoritaria lo que no es óbice para que en algunos Distritos o en el propio Ayuntamiento se encuentren cargos políticos o técnicos con una actitud favorable hacia la participación. En líneas generales tanto en un partido como en otro se observa una alta rotación de cargos en el ámbito municipal, especialmente en los Distritos. La política municipal se convierte en una pista de lanzamiento para los políticos de ambos partidos de los que no pocos han pasado a la política nacional con cargos que van desde el ministerio hasta la presidencia del Senado. Esta hipótesis se ve confirmada por el hecho de que al comienzo de cada legislatura un número importante de concejales son nuevos y con poca o ninguna experiencia municipal, y su tasa de rotación en el cargo es alta.

Resumiendo, en Madrid, la actitud hacia la participación por parte de los distintos gobiernos locales, fluctúa coyunturalmente por motivos estratégicos pero en líneas generales muestra una serie de características comunes (instrumentalización, dependencia de la participación informal, alta rotación de cargos). La normativa en materia de participación con que se inicia el periodo democrático no es sustancialmente diferente de la que existe hoy, como veremos en el siguiente capítulo, y la posición de los equipos municipales difiere algo en cuanto a la forma pero no tanto en lo que al contenido se refiere. De un discurso pro-participación que va

perdiendo contenido se pasa a un discurso donde la participación se relega a un segundo plano, pese a seguir existiendo un cierto discurso público en la que aparece como complemento a una inexistente descentralización. Pese a repuntar el interés y la iniciativa política hacia el tema por cuestiones estratégicas, el cambio de color en el ayuntamiento no afecta sustancialmente el escenario en el plano formal aunque sí algo más en el plano informal que había venido siendo la principal herramienta de negociación y en definitiva de influencia de los actores asociativos en la política municipal.

En Barcelona, en cambio las políticas participativas muestran una doble tendencia que obedece a dos estrategias diferentes, pero con unos denominadores comunes. Por un lado la estrategia de participación territorial, principal pieza del proceso de descentralización, basado en la participación de los ciudadanos a nivel individual o asociativo; y por otro lado el establecimiento de un sofisticado sistema de participación que podríamos llamar de segundo nivel, en el ámbito sectorial. Los denominadores comunes serían, pese a provenir de orígenes políticos distintos; el peso de la iniciativa política municipal a la hora de desarrollar los instrumentos, la continuidad en el tiempo del proyecto participativo y la consolidación de un modelo de ciudad sustentado en gran medida en dicho proyecto.

La variable política en el ayuntamiento de Barcelona es el resultado de veinte años de gobierno local con una coalición permanente del PSC con IC. Este factor determina la evolución de los instrumentos de participación en dos direcciones: por un lado en el ámbito territorial, inscritos en el marco del proceso de descentralización y, por otro lado en el ámbito sectorial. Pese a que ambas fuerzas políticas son de izquierda, se podría afirmar que existen *tonos* en el color del ayuntamiento que son característicos de cada una, y que entre otros ámbitos influyen moderadamente en las actitudes hacia la participación ciudadana. Podemos afirmar que pese a que las coincidencias son mayores que las diferencias y que el modelo de ciudad con que ha sido gobernada Barcelona es el resultado de la interacción de ambas fuerzas políticas, existen

diferentes enfoques hacia la participación ciudadana. El modelo que ha desarrollado el PSC enfatiza la participación en el ámbito del Distrito, con la potenciación en los últimos tiempos de la información y la transparencia en la gestión como principal vehículo de la participación. El objetivo es dotar de instrumentos de participación al ciudadano-consumidor. Es importante tener en cuenta que el peso específico que el modelo de participación otorgaba al ciudadano desde el Reglamento de Participación y las Normas Regulatoras de la Organización de los Distritos no se ha terminado de desarrollar ni siquiera hoy. El reglamento ofrece potencialidades como el referéndum en el distrito o los Consejos que apenas se han utilizado y si se ha hecho ha sido con un resultado muy desigual en cada distrito, ya que es potestativo de los Regidores de Distrito su puesta en marcha. IC, antes PSUC, por su parte ha desarrollado un amplio sistema de participación orientado a la participación de distintos representantes de la sociedad civil, que son por otra parte en buena medida responsables de la prestación de un buen número de servicios de carácter social. Uno y otro se complementan perfectamente pues uno proporciona instrumentos de participación a los ciudadanos como individuos y a las entidades que los representan en el territorio, fundamentalmente asociaciones de vecinos; mientras que los otros lo hacen a nivel estrictamente asociativo. Los efectos de ambos 'niveles' son diferentes pero guardan algunos rasgos comunes. Por un lado en los Distritos los instrumentos inicialmente proporcionan cierto grado de influencia en el día a día de la política local y en las líneas generales a medio plazo, como veremos mas adelante. En Bienestar Social, el objetivo es generar el consenso entre los actores (Ayuntamiento y sociedad civil) y además influir mediante propuestas e informes no vinculantes en el diseño y ejecución de políticas de bienestar en sentido amplio. Los rasgos comunes serían pues, la consolidación de la democracia local mediante la participación ciudadana y el aumento de legitimidad de las instituciones locales ante los ciudadanos individualmente y ante buena parte de la sociedad civil más activa y dinámica. Pese a que si que existieron diferencias en el seno del equipo de gobierno en torno a la política de participación, es importante reseñar que el estilo de hacer ciudad, encarnado en

buena medida en el alcalde Maragall hacía posible la coexistencia de las diferentes sensibilidades y su aprovechamiento sinérgico en un proyecto común. No obstante esta coexistencia armónica tuvo lugar, al menos en el ámbito de la participación en un escenario de separación entre los dos niveles de la participación en Barcelona: la territorial y la sectorial.

CAPITULO V.

LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. Introducción

Esta variable independiente va a contribuir a explicar el objeto de la investigación mediante el análisis de la estructura de la administración local, concretamente en lo relacionado con la participación ciudadana. Para ello haremos un recorrido somero por la evolución de esta en cada ciudad para posteriormente analizar con detenimiento los instrumentos de participación y su eficiencia potencial y real.

En el Cap I se mencionaban tres dimensiones en este orden i) El ámbito en que se desarrolla (territorial o sectorial); ii) Capacidad para influir en las políticas públicas; iii) El grado de descentralización política y administrativa. A efectos explicativos entendemos que es más práctico articular el desarrollo de esta sección agrupando el punto i) y iii) y desarrollando por separado el punto ii).

A continuación se analizará como en cada caso, primero Madrid y después Barcelona, se relaciona la estructura de la administración local, especialmente su grado de descentralización con los instrumentos disponibles de participación ciudadana y su contenido.

Veremos como los instrumentos de participación se desarrollan en ámbitos muy diferentes: en el ámbito territorial, ya sea en

los distritos o en la ciudad en general y en el ámbito sectorial. En el caso de Barcelona los mecanismos existen en los dos ámbitos. Por un lado la participación territorial en los distritos se articuló como uno de los pilares fundamentales del ambicioso proceso de descentralización que se llevó a cabo en la Ciudad Condal desde principios de los años ochenta. En segundo lugar a mediados de esa misma década, y coincidiendo con el establecimiento del Área de Bienestar Social como área independiente en el Ayuntamiento, se desarrolla todo un sistema de participación en las políticas de bienestar social articulado en torno a diversos Consejos Sectoriales (Mujer, Mayores, Infancia, etc.) que surgen en su mayoría de la necesidad de aglutinar a las entidades y sectores más representativos de la sociedad civil en lo que fue la primera experiencia de este tipo, el Consejo Municipal de Bienestar Social. El desarrollo de estos instrumentos coincide con la presencia de *Iniciativa per Catalunya* en la Regiduría de Bienestar Social durante cuatro legislaturas.

Conjuntamente se analizará como la descentralización territorial es un vehículo que facilita o al menos sirve de catalizador para el desarrollo de políticas participativas en Barcelona, y sobre todo es la piedra angular para desarrollar un ambicioso proyecto de ciudad durante casi dos décadas. En este periodo los Distritos en Barcelona han ido ganando peso político y han complejizado su estructura tanto en competencias como en estructura organizativa. Esto se hace palpable desde el número creciente de funcionarios que han sido adscritos a los Distritos en detrimento de la Casa Gran o Ayuntamiento central hasta la dotación de representantes políticos y administrativos, los Regidores de Distrito y los Presidentes de Distrito, a la vez que un gerente responsable por cada uno de los diez distritos barceloneses.

El Reglamento de Participación en vigor desde 1986, ha permitido un desarrollo desigual de los instrumentos de participación en los Distritos, con diferentes resultados como veremos más adelante. En Madrid, en cambio, la desconcentración no genera un espacio ni político ni administrativo en donde unos instrumentos efectivos tengan cabida, pese a que se han elaborado varios regla-

mentos desde la primera legislatura con muy pocas diferencias entre ellos pese a provenir de partidos distintos en el poder.

En segundo lugar se verá cómo unos instrumentos de participación son más eficaces que otros y en base a qué. Para ello se ha de partir de la premisa que la mera existencia de instrumentos de participación no garantiza ni su uso óptimo, ni siquiera que estén diseñados para ello. La voluntad política de los actores, sobre todo institucionales es determinante a la hora de hablar de la eficiencia de los instrumentos de participación.

El que el marco normativo local regule el desarrollo de la administración local en sus mínimos no implica que no halla espacio para la innovación, especialmente en algunos campos. Las nuevas formas de gobernación, la gestión eficiente y la participación ciudadana son algunos de ellos, que por otro lado se interrelacionan y a menudo constituyen sistemas innovadores de gobierno. En el capítulo I al describir esta variable independiente se hace referencia a una escala ideal de instrumentos de participación formal cuyo contenido será detallado y analizado pormenorizadamente con el fin de establecer unos criterios de eficacia de la participación, basados en su capacidad de influir en el diseño y ejecución de las políticas públicas. A medida que se desciende en la escala hacia formas 'menos participativas' según este concepto de 'influir' los instrumentos se adentran en el paradigma de la transparencia y la igualdad como principios rectores teniendo como marco de referencia la legitimidad de las instituciones y la accesibilidad a los instrumentos a un mayor número de ciudadanos.

Los dos primeros apartados de esta sección se desarrollarán en torno a un análisis de los dos casos y unas conclusiones comparativas, mientras que en la tercera se analizarán las distintas posibilidades de participación ciudadana y se compararán Madrid y Barcelona en cuanto al potencial de sus instrumentos de participación en términos formales y reales, es decir si están diseñados para ser utilizados y hasta donde, y en segundo término, qué lugar ocupan los instrumentos de cada ciudad en la escala propuesta.

1.1. Estructura organizativa y descentralización: características y evolución de las herramientas de participación

La estructura organizativa del Ayuntamiento de Madrid ha variado moderadamente en los últimos veinte años. El modelo con que el Ayuntamiento se constituyó en 1979 fue una herencia de los ayuntamientos pre-democráticos. Dicho modelo consistía en la organización funcional o sectorial de la Corporación en Delegaciones de Servicios y la territorial en 18 distritos con un Concejal Presidente en cada uno. Estos eran meros delegados ejecutivos del Alcalde que ostentaba un poder omnímodo.

Pese a que en las Normas de Participación de los años 80 y 82 se habla de Descentralización como uno de los objetivos primordiales de los nuevos Ayuntamientos democráticos y una de las principales herramientas para dotar a los vecinos de unos instrumentos de participación ciudadana, la realidad era mas bien otra. La descentralización era en los albores de aquella primera legislatura parecía poco viable debido a la falta de personalidad jurídica de las Juntas Municipales de Distrito, las escasas competencias y los antes mencionados escasísimos recursos (Villa de Madrid, 1980). Es decir la transformación en profundidad estaba pendiente de la promulgación de una nueva Ley de Régimen Local, que no habría de llegar hasta 1985.

En este contexto, se opta por reforzar el papel de los Concejales de Distrito y a las Juntas Municipales a la vez que la organización sectorial del municipio recaía sobre las Delegaciones de Servicios a las que se asigna un Concejal Delegado del Servicio¹. El discurso descentralizador existía como argumento político y como pilar del proyecto de ciudad del PSOE, pero bien por la imposibilidad de llevarlo a cabo antes de 1985, bien por la voluntad política de no hacerlo se opta por un modelo de desconcentración que

¹ En el primer PAM (Plan de Acción Municipal) previsto para 1979-83 la estructura funcional de Madrid se articula alrededor de las siguientes Delegaciones de Servicios: Abastos y Mercados; Acción Vecinal (de la que depende la participación ciudadana); Circulación y Transportes; Cultura; Educación; Hacienda, Rentas y Patrimonio; Obras y Servicios Urbanos; Relaciones Sociales; Saneamiento y Medio Ambiente; Sanidad y Asistencia Social; Seguridad y Policía Municipal; y Gerencia Municipal de Urbanismo.

sólo se menciona expresamente en las últimas Normas de Participación promulgadas por los socialistas en 1987.

Ya con la LRBRL promulgada se produce una reforma funcional y se establecen las correspondientes Áreas que es sobre las que descansa el grueso de la política municipal. Estas áreas lógicamente evolucionan y cambian a lo largo de las distintas legislaturas, pero no de manera substancial, dado sobre todo la permanencia en el gobierno por periodos de diez años de los dos principales partidos políticos.

En 1987 se estableció la actual organización territorial en 21 Distritos. Después de revisar el organigrama del Ayuntamiento haciendo referencia al proyecto de hacer ciudad que lleva implícito y sus implicaciones para la participación ciudadana nos adentraremos a analizar los instrumentos de participación formales materializados en cuatro reglamentos de participación elaborados por los distintos Ayuntamientos de PSOE y PP.

La principal característica organizativa del Ayuntamiento de Madrid es su carácter centralizado. Pese a que en las primeras legislaturas se hablaba de iniciar un proceso de descentralización a favor de los distritos con las implicaciones políticas y administrativas que conlleva, lo cierto es que dicha descentralización se convirtió en desconcentración. Los Distritos evolucionaron hacia lo que son ahora: órganos desconcentrados de administración y gestión, sin competencia política alguna. Aunque el desarrollo del proceso tiene lugar en el marco normativo de la LRBRL de 1985, que hasta cierto punto supone un importante elemento regulador, el propio proyecto de ciudad de los dos partidos que se alternan en el gobierno durante el periodo 1979-99 no esgrime estrategia alguna para desarrollar instrumentos descentralizadores entre los intersticios de la Ley, como ocurre en Barcelona, y en un buen número de poblaciones menores. Así, el modelo institucional desarrollado no supone grandes innovaciones con respecto al establecido por la Ley. En lo que respecta a la participación ciudadana y a los instrumentos de participación desarrollados por el Ayuntamiento, como ya hemos referido se establecen en dos ámbitos, el territorial y el sectorial.

El Ayuntamiento de Madrid esta organizado en torno a cuco Tenencias de Alcaldía de las que dependen directamente las Áreas (ver anexo Capítulo V). La participación ciudadana depende de la Primera Tenencia de Alcaldía denominada Rama de Coordinación General de Servicios, Cultura y Servicios Comunitarios. La evolución de los organigramas es un asunto complejo cuyo detalle se escapa del objeto de esta investigación si bien es necesario mencionar como evoluciona la presencia de la participación ciudadana en ellos. Con el simple dato de que cada uno de los Reglamentos o Normas de Participación Ciudadana elaborados por el Ayuntamiento de Madrid esta firmado por un ámbito administrativo de distinto nombre nos podemos hacer a la idea el grado de volatilidad de los organigramas, y sobre todo el peso específico de la participación ciudadana en las agendas de los partidos. Así, el primer documento sobre el tema (*Participación Ciudadana. Hacia un Ayuntamiento de Todos, 1980*) está elaborado por la Delegación de Acción Vecinal, el siguiente (*Normas de Participación Ciudadana, 1982*), lo firma la Delegación de Relaciones Sociales y Vecinales, que en si constituía un Área. El tercer documento, que son las Normas de Participación Ciudadana de 1988, que derogan a las anteriores, están elaboradas por el Área de Coordinación y Participación. Finalmente, el PP cuando elabora unas Normas nuevas en 1992, lo hace desde la Tercera Tenencia de Alcaldía (hoy segunda), concretamente desde la Dirección de servicios de Coordinación Territorial.

Como veremos mas adelante este último texto no difiere sustancialmente de los anteriores. Ello nos conduce a afirmar que si bien durante el mandato del PSOE, la participación tenía un cierto peso político, al menos la existencia de órganos de primer nivel, como acreditan las Áreas. El peso real de la participación ciudadana formal no fue nunca demasiado importante, mostrando una cierta recuperación del protagonismo cuando los avatares electorales maltrataban al partido en el poder. En el caso del PP, sin introducir grandes modificaciones en la normativa, si que se aprecia una regresión considerable de la participación en el esquema organizativo y político de sus Ayuntamientos, es decir que deja de tener peso alguno siquiera simbólico.

1.2. Los instrumentos de participación formal en el ayuntamiento de Madrid: las normas de participación ciudadana

Como se indica más arriba, la participación en Madrid experimenta a lo largo de estos veinte años una evolución mas de forma que de fondo. Cambia el lenguaje, quizá los códigos, pero lo hace muy poco los contenidos. En esta sección se analizarán el principal mecanismo de participación, el Consejo de Distrito (luego llamados Consejos Sectoriales) y la evolución de los reglamentos de participación a lo largo del periodo democrático.

El comienzo lo marcan las Normas en 1980 en las que se esboza un proyecto de ciudad que gira en torno a la descentralización y a la participación. Estas normas eran provisionales y servirían de base para redactar una normativa futura,, donde 'recogidas las experiencias, poder modificarlas'(Ayuntamiento de Madrid, 1980). En estas Normas se sientan las bases de lo que serán los principales instrumentos hasta hoy: fundamentalmente los Consejos de Distrito, y la participación en los Plenos de Distrito y de la Corporación.

Los Consejos de Distrito han de ser los instrumentos de participación directa del ciudadano madrileño. En ellos participan las entidades cívicas, asociaciones, sindicatos, entidades culturales y los propios vecinos. Estudian en conjunto los problemas específicos de su distrito en el tema objeto de la consideración de cada Consejo (...) y llevan esos trabajos al conocimiento directo del Ayuntamiento. (Participación Ciudadana. Hacia un Ayuntamiento de todos. Delegación de Acción Vecinal, Ayuntamiento de Madrid, 1980)

El espíritu de los Consejos viene alumbrado por un claro voluntarismo político enfocado a dotar de voz a la sociedad civil en un momento de gran agitación, en el que el movimiento vecinal era especialmente fuerte y se constituía en el principal interlocutor político y social en los Distritos. No obstante, se aprecia ya desde este documento la cautela y el peso del gradual distanciamiento que tiene lugar entre la institución local y el movimiento vecinal, tanto por el recelo de unos a tener en el movimiento un obstáculo

al desarrollo político y administrativo de los nuevos ayuntamientos, como por el conflicto que comienza a surgir muy pronto en el seno de la coalición de gobierno (PSOE-PCE), que se refleja en las relaciones entre Ayuntamiento y movimiento asociativo, que cuenta con una presencia dominante de la izquierda a la izquierda del PSOE, PCE, MC, ORT, etc. Pese a todo, la idea era tantear el terreno y articular eventualmente en el futuro unos instrumentos de mayor carácter participativo. La ausencia de un marco legislativo definitivo, la propia dificultad de construir una nueva institución local democrática y sobre, todo la incertidumbre sobre el mapa político futuro hace que el discurso participativo y descentralizador se articule "con la boca pequeña", especialmente en el segundo que por la forma en que se presenta resulta evidente que más que de descentralización se habla de desconcentración, es decir, hacer unos distritos fuertes y organizados pero dependientes en toda medida de la institución central. En cuanto al discurso sobre la participación deja entrever elementos clásicos de las reivindicaciones vecinales de la transición, la participación directa, la elección de representantes vecinales, etc., pero sin abordarlos de una forma directa o definitiva.

Dada la composición de los Consejos de distrito, abierta a todos, no cabe duda de que, si bien hoy sus funciones han de ser consultivas y de elaboración de trabajos, sin capacidad directa de decisión (que corresponde a las Juntas Municipales de Distrito), el Ayuntamiento ha de oír atentamente sus conclusiones (...) ;mientras avanzamos por el camino de la elección directa por parte de los vecinos del distrito de sus representantes en los Consejos. (Ibidera)

Los Consejos, habrían de recoger las reivindicaciones del tejido asociativo que serán transferidas al Ayuntamiento. El carácter provisional de esta normativa hace que por un lado resulte poco concreta, y por otro se aventure a proponer aspectos de la participación que ya nunca volverán a ser retomados, como la elección de representantes en los Consejos.

Esta prerrogativa, que nunca se llevaría a cabo, es producto de la negociación con el movimiento vecinal que demandaba tener un

papel activo en la política sublocal y un cierto espacio de representación formal donde legitimar la voluntad participativa. Recordemos que el contexto era el de una ciudad con fuertes necesidades de todo tipo, especialmente en los barrios obreros y una administración local muy joven, alimentada con cuadros políticos y técnicos en gran medida del propio movimiento vecinal, es decir con una estrecha relación política y personal entre unos y otros, al menos en ese primer año de legislatura. Desde este punto de vista se puede pensar que la idea era generar unos instrumentos donde el movimiento vecinal tuviera un espacio formal de representación (aunque esto sólo fuera un proyecto) en los Distritos, que por otro lado no tenían un peso específico suficiente. Si el proyecto se hubiera articulado en un contexto de descentralización política real, los Consejos de Distrito se hubieran constituido en eficaces instrumentos de participación, partiendo de un contexto político sublocal de cierta estabilidad, lo que en aquellos momentos no tenía lugar. En cambio, de la manera que quedaron articulados, los Consejos de Distrito se convirtieron en órganos de reivindicación en la mayoría de los casos 'sorda*' como demuestra el bajo uso que de ellos se hace desde los primeros años ochenta y la baja estima que tienen entre el movimiento vecinal. En el Título ffl de las Normas de 1980 se establece la composición de los Consejos: el Presidente de la Junta es el Presidente nato de los consejos aunque podrá ser sustituido por los Vocales, siendo portavoces de los mismos ante la Junta de Distrito. Los vocales, seis por Junta de Distrito son a partes iguales concejales y vecinos, elegidos por las fuerzas políticas presentes en la Corporación según los votos obtenidos en las elecciones. En otras palabras, estas primeras Normas de Participación provisionales, articulan un instrumento principal de participación que inicialmente queda en manos de los partidos mayoritarios, pues estos son los que en última instancia los dirigen.

Los contenidos de los Consejos, son de carácter sectorial y su número será decidido por cada presidente de las Juntas. Sólo se

hace referencia a algunas áreas, Sanidad, Educación, Cultura etc². Sus funciones son las siguientes, según reza en el capítulo u: estudiar y cuantificar los problemas en el seno del Consejo; proponer a la Junta, a través del portavoz, las acciones que se estimen oportunas en orden a la solución o tratamiento de los problemas planteados; mantener el seguimiento de las actuaciones que se deriven de las necesidades planteadas; y finalmente, participar en las actividades que se refieran a acciones directas.

El funcionamiento de los Consejos consistía en una reunión al menos al mes en sesión plenaria. Dentro de cada Consejo se establecen grupos de trabajo sobre distintos temas competencia de ese Consejo en particular.

Complementariamente a los Consejos, hay otros instrumentos de participación en el ámbito del distrito, aunque su contenido es meramente informativo. Estos son:

- El carácter público de las sesiones ordinarias de las Juntas Municipales. En estas sesiones los vecinos y las entidades ciudadanas podían incluir temas que no hayan sido atendidos en los Consejos. Los vecinos para ejercer este derecho deberían presentar un número de firmas que aun estaba por determinar en el momento de redactar las Normas provisionales.
- La Asamblea Informativa, que cada tres meses el Presidente de la Junta convocará a celebrar en los distintos barrios del distrito para informar a los vecinos.

A partir de las primeras normas provisionales de 1980 se elaboran tres nuevos códigos que en realidad son versiones con pequeñas modificaciones con respecto al precedente. Pese a que este reglamento es el más breve en extensión, sienta las bases de los siguientes que son muy parecidos pero generalmente con algunos añadidos, como la gestión de los centros culturales o las subven-

² Estos consejos, que más tarde pasarán a llamarse Consejos Sectoriales, son considerados como mecanismos de participación a nivel territorial por que se establecen en los Distritos y afectan a ámbitos delimitados por el distrito como unidad territorial administrativa.

cienes a los gastos corrientes de los municipios, que con el cambio de partido en el poder desaparecen.

Las Normas Regulatoras de la Participación Ciudadana en las Juntas Municipales de Distrito fueron aprobadas en el Pleno Municipal de 1982. Estas Normas, firmadas por el Concejal de la Delegación de Relaciones Sociales y Vecinales, Ángel Hernández Craqui, se enmarcan, como el texto provisional de 1980 en el contexto legislativo del momento. La LRBRL aun no había sido aprobada, y la política de participación depende de la voluntad política de cada ayuntamiento, que cuenta como único referente legislativo las vagas referencias de la Constitución Española. Uno de los rasgos más relevantes del texto es que sólo hace referencia a instrumentos de participación en los Distritos y no en el ámbito de los órganos colegiados centrales, es decir el Ayuntamiento como tal. Según reconoce el texto en su introducción,

la experiencia acumulada ha dado lugar al asentamiento en las Juntas Municipales de Distrito, de los cauces participativos que dimos en llamar Consejos de Distrito. (Ibidem)

Dichos Consejos siguen siendo denominados instrumentos de participación directa, aunque estaban vagamente definidos en sus ámbitos. Aparte de los Consejos de Distrito, los vecinos, como ciudadanos individuales (previa presentación de 100 firmas) y las entidades solicitándolo por escrito pueden presentar en el Pleno del Distrito aquellas propuestas que no hayan sido consideradas en los Consejos. La voz en los Plenos sólo se obtiene previa petición por escrito para aquellas entidades que estén representadas en los Consejos de Distrito), Los vecinos a título particular podrán hacer lo mismo previa presentación de 500 firmas. Dichas restricciones justificables en aras de un funcionamiento ágil, especialmente en aquellos distritos con mayor índice de conflictividad, eran compensadas con una innovación con respecto a las Normas anteriores, la convocatoria de Asambleas Generales de carácter informativo una vez al trimestre, especialmente sobre temas de presupuesto o de urbanismo. Estas asambleas eran de carácter abierto y en ellas los vecinos podían intervenir libremente. Por otro lado, los

vocales y portavoces de las Comisiones de Trabajo en que los Consejos se dividen formarán un Consejo Asesor Consultivo que se reunirá al menos una vez al semestre para evaluar la marcha del Distrito.

Finalmente las Normas recogen el papel en el proceso participativo que tienen las entidades de carácter secundario la FAVM y otras con implantación a nivel municipal, y el carácter de Entidades de interés público de las asociaciones de vecinos. El reglamento establece que a través de la Delegación de Relaciones Sociales y Vecinales³, se establecerá con los Distritos las directrices de la participación ciudadana. Por otro lado el último artículo de la normativa establece que dicha Delegación:

...establecerá los contactos necesarios con las Federaciones e Instituciones de ámbito local en orden a intercambiar opiniones en torno al proceso de Participación Ciudadana de sus afiliados, canalizando la información a dichas Federaciones e Instituciones de los temas que afecten a la totalidad del término municipal (Ibidem)

La estrategia participativa que propone el Ayuntamiento en este primer Reglamento de Participación definitivo, está orientada a poner una serie de instrumentos de voz, que no de voto en manos de los actores sociales dispuestos a utilizarlos, fundamentalmente el movimiento vecinal y los vecinos a título individual. Dicha voz, sólo será efectiva en un contexto de fluidez de relaciones entre institución local y dichos actores. El hecho de que se produjera una situación de conflicto entre unos y otros con cierta continuidad en el tiempo podría proporcionar una cierta situación de bloqueo de los mecanismos puesto que en última instancia depende de la voluntad del Concejal Presidente que dicha voz sea escuchada y trascienda el ámbito de los Consejos, en primer lugar y del Distrito en segundo lugar. Los otros dos instrumentos diseñados para agilizar la comunicación entre ambas partes, el Distrito y los Consejos, es decir el Consejo Asesor Consultivo y las Asambleas Generales trimestrales, tienen como función por un lado mantener

³ Las Delegaciones de Relaciones Sociales y de Acción Vecinal, creadas como dos ámbitos independientes en 1979 se unifican en 1981.

"engrasado" el espacio participativo formal y en el segundo caso» propiciar un espacio de contacto directo entre representante electo y vecinos, estén estos últimos encuadrados en organizaciones o no. No obstante es el artículo 25 el que finalmente establece una vía que en las Normas puede parecer de segundo orden pero que a la larga va a mostrarse como la más eficaz, no solo entre las Federaciones, sino en el trato día a día entre las partes. Nos referimos a los 'contactos para intercambiar opiniones, que no dejan de ser la base de la participación informal en Madrid entre el Ayuntamiento y sus Distritos y el movimiento vecinal. A esta vía se verán abocados unos y otros en muchos casos ante el bloqueo de los instrumentos formales, propiciado por un conflicto que muchas veces llega a lo personal. Este bloqueo desemboca en la ineficacia de los instrumentos, bien por inasistencia de los ciudadanos o por que los Consejos son bloqueados en su labor por los propios vocales, muchas veces inexpertos en los temas que abordan los Consejos que presiden, de manera que se empobrece el resultado y las propuestas que llegan a pleno. Por otro lado las asambleas dejan de convocarse por los Distritos a lo largo de la primera legislatura ante las dimensiones de conflicto que suelen tomar.

En Marzo de 1988 se aprueba un nuevo conjunto de Normas de Participación Ciudadana, siendo ya alcalde Juan Barranco. Dichas normas son emitidas por el Área de Coordinación y Participación del Ayuntamiento, fruto de la reconversión orgánica del Ayuntamiento. Las elecciones del año anterior habían deparado al partido en el gobierno municipal una complicada situación con tan sólo veinte concejales, de un total de cincuenta y cinco. Perdida la mayoría, la alcaldía no dependía de una eventual alianza con IU (con ocho concejales), que no tuvo lugar, sino de la división de las fuerzas de centro derecha: PP con veinte escaños y CDS con ocho. En el nuevo conjunto de normas, se aprecia un cambio general tanto en la forma como en los contenidos. En la forma, lo más relevante es quizá el abandono del lenguaje de la *descentralización* por el de la *desconcentración*, haciéndose mención expresa a la participación en los Órganos Colegiados Centrales y en los Órganos Desconcentrados (los Distritos). En cuanto a contenidos es

relevante en el nuevo reglamento el desarrollo de los mecanismos de participación no sólo en los Distritos sino ante el Ayuntamiento de Madrid. A su vez se establecen los derechos de los vecinos, transeúntes y extranjeros domiciliados (Art. 4 y 5); y se especifica el papel de las denominadas *entidades vecinales*, sus federaciones y otras entidades de carácter secundario. Merece especial atención la introducción del Título U con el Estatuto de los Vecinos de Madrid en el que se recoge los derechos y deberes de los vecinos. Dentro de los primeros se incluye el Derecho a la Información, el Derecho de Petición, Derechos políticos y los Derechos a la Prestación de los Servicios Públicos Municipales, que incluye la creación de Unidades de Reclamaciones dentro de las Oficinas de Información Municipales. En general, el texto resulta mucho más amplio y detallado que sus predecesores incluso en detalles como los antes citados.

En los Distritos u órganos desconcentrados, los instrumentos de participación ante el Pleno de la Junta siguen siendo prácticamente los mismos, con leves modificaciones en algunos de los plazos. Si bien hay un cierto giro hacia la participación individual o de grupos o entidades con menor capacidad de movilización o de influencia política que las 'clásicas': entidades de vecinos principalmente. Por eso se establece que el Pleno recoja las propuestas que no hayan sido consideradas en los Consejos de Distrito, *para hacer posible una auténtica participación de las minorías* (Ayto. de Madrid, 1988). En cuanto a los instrumentos de participación que podríamos denominar *colectivos*, dentro del Distrito, por ser fundamentalmente utilizados por entidades vecinales, se introducen algunas novedades sustantivas. En lo que respecta a los Consejos de Distrito, siguen siendo *órganos de asesoramiento, estudio y propuesta, y son los canales de participación directa del vecino y sus asociaciones en la vida municipal* (Art.29). Se establece que

en cada Distrito existan los mismos Consejos⁴, lo que con anterioridad no estaba expresamente indicado.

Las innovaciones más destacables en materia de participación en los Distritos son sin duda el establecimiento de los Consejos de actividades municipales desarrolladas en los equipamientos de los Distritos y el nuevo régimen de subvenciones. En cada distrito se establece la creación de uno de estos Consejos. Estaban formados por 13 miembros bajo la presidencia del Concejal Presidente. Dichos miembros serían designados por los Grupos Municipales, representados en el Pleno de la Junta. Sus funciones eran las de hacer el seguimiento del funcionamiento del Centro Cultural, sus presupuestos, memoria anual para su aprobación por la Junta Municipal, además de promover la asistencia de ciudadanos y entidades a las actividades desarrolladas. Estos Consejos de Centros Culturales de Distrito eran coordinados por el Consejo General de Centros Culturales de Madrid, también introducido en el Reglamento que nos ocupa y que estará a su vez formado por el Alcalde como presidente, más trece miembros entre concejales y representantes de los Consejos de Distrito que reflejen proporcionalidad de los Grupos políticos, más cuatro representantes vinculados a instituciones culturales del Ayuntamiento. Sus funciones son las mismas que los Consejos al nivel de Distrito pero para toda la ciudad.

De cara a la relación entre entidades y Ayuntamiento quizá la medida más trascendental fue la de introducir un régimen de subvenciones explícito y la posibilidad por parte de las entidades de ser declaradas entidades de utilidad pública. Lo particular de esta norma no es el hecho de que se subvencionen las actividades y programas de las entidades, pues con ellos se está aportando un activo a la vida del Distrito, sino que el alcance de dicha subvención llegue a los gastos corrientes (alquileres, agua, luz, etc.). Para ello las entidades debían aportar un certificado de socios al corriente de pago, memoria de actuaciones y justificar la necesidad

⁴ Los Consejos de Distrito se articulan en las siguientes áreas: Sanidad, Consumo y Abastos; Cultura; Educación; Juventud y Deportes; Servicios Sociales; y Urbanismo y Medio Ambiente, Circulación y Transportes.

de ayuda. La concesión no era automática, debía ser valorada por el Pleno del Ayuntamiento y las Juntas Municipales, que tendrían en cuenta el objeto social y las actividades de las entidades, su funcionamiento democrático, representatividad, las ayudas que reciban o capacidad económica y el fomento de la participación vecinal, promoción de la calidad de vida, etc.

En la regulación se añade un Título final que facilita a las entidades el uso de locales y equipamientos previa autorización de la Junta Municipal. Como indicábamos antes, en paralelo al refuerzo de las medidas que facilitan la participación ciudadana en los distritos enfocadas a fortalecer o consolidar el papel de las entidades vecinales, en el ámbito de los órganos colegiados centrales, esto es el Ayuntamiento en si, se introducen una serie de medidas encaminadas a reforzar la presencia de los ciudadanos, si bien no tanto como miembros de entidades cívicas, sino como ciudadanos a título individual.

Los instrumentos que se introducen en este sentido son tres: la capacidad de intervenir en el Pleno, el Derecho de Petición y la posibilidad de elevar quejas a través de la Unidad de Reclamaciones que se abren en todas las Oficinas de Información Municipal. El primero de estos nuevos instrumentos consiste en que después del Pleno y por espacio de una hora, los ciudadanos pueden intervenir en un turno de ruegos y preguntas, previa solicitud y autorización, Las cuestiones planteadas en el Pleno serán contestadas en un plazo máximo de treinta días.

El Derecho de Petición, reconocido constitucionalmente, consiste en que un ciudadano pueda dirigir un escrito a los órganos municipales correspondientes. Si la petición incluye una propuesta de actuación municipal competencia de los órganos colegiados se remitirá al peticionario en el plazo de un mes notificación del acuerdo adoptado al efecto. A petición del propio vecino o de un tercio de miembros del órgano colegiado este podrá estar presente en la sesión que corresponda.

Como hemos visto, las Normas de 1988 suponen una evolución considerable con respecto a las anteriores tanto en la forma, con un grado de detalle mas elevado y una referencia a la descon-

centración, como en el fondo, una ampliación de los instrumentos propiamente dichos y de otras facilidades para la participación (subvenciones, acceso a equipamientos, etc.). Para el contenido de esta investigación es relevante interpretar este aparente cambio cualitativo en la política de promoción de la participación en Madrid. A priori el cambio podría estar motivado por dos circunstancias diferentes. Por un lado, se puede pensar que después de nueve años de gobierno municipal socialdemócrata, el proyecto de ciudad se ha consolidado y que la relación entre actores urbanos, es decir, Ayuntamiento y movimiento vecinal, ha *madurado* después de un periodo tempestuoso de conflictos y desencuentros, y que el resultado son unas Normas consensuadas ampliadas.

La otra hipótesis de trabajo relacionaría el cambio con el precario escenario político en el que se mueve el equipo municipal, con mayoría relativa y pendiente de que la oposición no se una para expulsarlos de la alcaldía. Esta interpretación llevaría a leer las nuevas Normas como una maniobra para restablecer el apoyo de unas bases desmotivadas y sobre todo de una estructura con enorme capacidad movilizadora como aun podía serlo el movimiento vecinal. Llevando el argumento un paso más adelante se podrá incluso pensar que se pretendía incluso generar cierta dependencia clientelar de las entidades hacia el ayuntamiento para prevenir posibles conflictos en el futuro. Es importante tener en cuenta, como veremos más adelante, que a la endémica carestía de medios de las entidades, sobre todo en un periodo de fuerte recesión de militantes y asociados, y por lo tanto de fondos, se une la presencia frecuente de la movilización como instrumento básico de resolución de conflictos. El que los vecinos dejaran de interesarse o de tomar parte, y abonar cuotas, de las AAW no significa ni mucho menos que estas no tuvieran una gran capacidad movilizadora ante un conflicto que afectara al barrio. Durante mucho tiempo, y aun hoy, la asociación de vecinos en muchos barrios de Madrid sigue siendo un referente al que acudir para "solucionar papeles" o efectuar consultas de todo tipo. Muchos de estos servicios están a disposición de los vecinos en las Juntas de Distrito pero simbólicamente las entidades vecinales aun conservan el

papel de mediador o interlocutor de confianza ante las instituciones.

Como se ha mencionado anteriormente, en 1989 una moción de censura acaba con el PSOE en el gobierno de Madrid y el CDS accede a la alcaldía en coalición con el PP. Dos años después, tras las elecciones municipales de 1991, el Partido Popular accede a la alcaldía con José María Álvarez del Manzano. Apenas un año después el edil firma un nuevo conjunto de Normas de Participación Ciudadana, elaborado por la Dirección de Servicios de Coordinación Territorial, que depende de la Tercera Tenencia de Alcaldía.

En el prólogo al texto se recoge la continuidad de las líneas generales de la política de participación ciudadana cuando se refiere al texto anterior:

La experiencia de su aplicación en estos años ha puesto de manifiesto que ese texto, en general acertado, tenía algunas insuficiencias que aconsejaban su modificación específica con el fin de superarlas, sin alterar el espíritu y finalidad general que antes se indicaba. (Ayto de Madrid, 1992)

Este reglamento aprobado en 1992 y modificado en 1997⁵ no supone un giro demasiado radical con lo que respecta a normativas anteriores a la de 1987. El Alcalde afirma en el prólogo que no se producen cambios sustantivos más allá de la racionalización de algunos procesos burocráticos entorno a la inscripción y declaración de utilidad pública.

En lo que a la participación de los ciudadanos como individuos se refiere no se producen modificaciones importantes entre un reglamento y otro aunque sí en otros aspectos.

La participación de las entidades ciudadanas en la gestión municipal en los Órganos Colegiados Centrales si se ve modificada por un lado en el plazo para solicitar la palabra en los plenos (de cinco a dos días) y sobre todo en la participación en el Pleno por parte de las entidades.

⁵ Las normas fueron aprobadas por el acuerdo plenario de 27 de Mayo de 1992 con modificación aprobada por acuerdo Plenario de 28 de febrero de 1997.

En el nuevo reglamento se recorta sustancialmente la descripción de los interesados en la tramitación administrativa (Art. 20. 2) y si se sigue el texto al pie de la letra no queda claro cual sería la condición necesaria para ser interesado puesto que el citado punto, que es el único que define el carácter de interesado se expresa del siguiente modo:

A estos efectos no tendrán consideración de interesados quienes hubieran intervenido en el procedimiento en los trámites de audiencia, información pública o reclamaciones, o hubieran podido hacerlo. (Art 20.2, ibidemf)

La Participación ciudadana en los Órganos Desconcentrados no se ve modificada tampoco sustancialmente salvo en la ponderación de los votos de cada entidad en las votaciones para aprobar las peticiones en los Consejos de Distrito, también denominados Consejos Sectoriales. Esto lo hace de manera que se pondera menos a mayor número de socios, al contrario de lo que sucedía anteriormente.

Los dos aspectos más relevantes del nuevo reglamento con respecto al anterior son sin duda la supresión de las dos innovaciones introducidas en 1988 por el último consistorio del PSOE y que a su vez modificaban sustancialmente los reglamentos anteriores especialmente en lo que a reforzar la presencia de las entidades ciudadanas se refiere: el régimen de subvenciones (Titulo VI) y los Consejos de Actividades Municipales desarrolladas en los equipamientos de los Distritos (Titulo IV, Cap ID). El nuevo reglamento suprime las subvenciones a los gastos corrientes de las entidades. Los trámites se complejizan ligeramente en lo que a exposición detallada de presupuesto se refiere y al control de gasto efectuado. Si la subvención no se ajusta al fin para el que fue soli-

⁶ En el artículo 21.2 de las Normas anteriores se explicita que los interesados en la tramitación administrativa serán a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos, b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte, c) Aquellos cuyos intereses legítimos, personales y directos puedan resultar afectados y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

citado se deberá reintegrar. Estas subvenciones serán a programas de actividades desarrollados por las entidades y sólo podrán subvencionarse a un 50% del presupuesto total.

En lo que a los Consejos de Centros Culturales (Título IV, Cap TU, Sección I) se refiere, su eliminación no sólo cancela una medida con la que se pretendía revitalizar los equipamientos que se construyeron a lo largo de los 80 para propiciar el reequilibrio territorial de los Distritos más desfavorecidos, sino que se priva a las entidades ciudadanas de la posibilidad de estar presentes en la vida del barrio de una forma activa. A la vez se elimina la posibilidad de conflicto en un Consejo entre las entidades y los responsables de políticos de los diferentes equipamientos, dependientes del jefe de la Unidad de Cultura y Participación de cada Distrito.

Así, las Normas de 1992 y las casi imperceptibles reformas que dan lugar a las de 1997, constituyen un 'paso atrás'¹ en lo que a la evolución de los instrumentos se refiere. Junto con la modificación reglamentaria también experimenta un cambio sustancial la posición de la participación ciudadana en el organigrama que pasa de depender de un Área propia a ser un ámbito de segundo orden dentro de la Segunda Tenencia de Alcaldía.

El Estatuto de los Vecinos de Madrid se mantiene, si bien se eliminan algunos de sus elementos más significativos como la existencia de la Unidad de Reclamaciones en las Oficinas de Información Municipal.

A modo de conclusión cabe destacar en el desarrollo de los instrumentos de participación la evolución de los mismos en tres periodos principales: 1979-87; 1987-91; y 1992-99. En estos tres periodos se redactan cuatro conjuntos de Normas de Participación de los cuales uno es provisional. El punto de partida y el de llegada son muy similares en cuanto a los instrumentos, presentándose en el período 87-91 un importante desarrollo en lo que a instrumentos se refiere.

En el primer periodo el ayuntamiento se abre tímidamente a la participación ciudadana como bagaje inalienable de un ambicioso proyecto reformador de la administración local en Madrid: la descentralización administrativa y política. En este proceso que se

auguraba largo y complejo la participación ciudadana iba a ser uno de los pilares fundamentales. Esbozada en un Reglamento provisional en 1980, la versión definitiva un año después no iba a ser mucho más atrevida y lo que es más importante no habría de cambiar hasta 1987, cuando el proceso de descentralización se había consolidado ya como una desconcentración con un profundo desarrollo administrativo y un nulo desarrollo político. El reglamento de ese año sí que proporciona una presencia de las entidades ciudadanas en la vida del distrito, contribuyendo a su supervivencia y concediendo espacios en la gestión de determinados equipamientos culturales. También se incorporan valiosos instrumentos que garantizan que la voz de los ciudadanos, como individuos pero sobre todo desde las entidades, en los órganos colegiados centrales, es decir en el Ayuntamiento en Pleno. La coyuntura en la que se produjo esta situación ya ha sido antes descrita. Queda por añadir a lo antes dicho que si bien las Normas fueron efímeras en el tiempo para el PSOE, fueron impulsadas y su uso promovido durante la siguiente media legislatura, con Rodríguez Sahún (CDS) en la alcaldía.

Finalmente con la mayoría absoluta del PP, las normas apenas se modifican, en el siguiente reglamento, excepto por las innovaciones introducidas en el reglamento previo que son eliminadas o 'maquilladas', como ocurre con la posibilidad de intervenir en los Plenos del Ayuntamiento. El Estatuto del Vecino es levemente modificado pero permanece en su espíritu como el crisol de derechos y deberes de los vecinos, que viene a ser lo mismo que decir ciudadano de la ciudad, empadronado en la ciudad.

En Madrid, en definitiva las herramientas de participación se plasman casi exclusivamente en unos instrumentos, los consejos sectoriales, que resultan a todas luces ineficientes por la baja operatividad que fueron mostrando a lo largo de los años. El resultado del uso de estos instrumentos que no han variado a lo largo de las legislaturas de diferente signo político, es sin duda el hacer pasar la participación ciudadana formal por los contactos informales que se establecen entre actores, siendo a menudo estos los más eficientes, y en algunos casos los únicos. Al final se establece un escenario en el que el conflicto entre los actores se dirime o bien median-

te la confrontación o mediante su evitación mediante relaciones clientelares que tienden a co-optar al movimiento vecinal, alejando la posibilidad de un consenso basado en el equilibrio de los actores.

2. La estructura de la administración local y la participación en el ayuntamiento de Barcelona

2.1. Introducción

La estructura de la administración local en Barcelona resulta más compleja que la de Madrid, al menos en lo que a participación se refiere. En primer lugar por que el proceso de descentralización real a que se sometió a la ciudad a lo largo de los años 80 ha conducido a que los instrumentos y mecanismos de participación en cada Distrito se desarrollaran de diferente manera cada uno, debido a las razones que veremos mas adelante. En segundo lugar, el Ayuntamiento de Barcelona desarrolla a partir de 1988 desde el Área de Bienestar Social una intensa política orientada a fomentar y consolidar ía participación y el consenso en eí proceso de diseño y ejecución de políticas públicas relacionadas con el Área, dando como resultado el Consell Municipal de Benestar Social (CMBS) y otros consejos sectoriales (Mayores, Refugiados y Extranjeros, Mujer, Gitanos, etc.). En otras palabras: el mapa participativo en Barcelona se articula en torno al ámbito territorial en los Distritos y el propio Ayuntamiento y en torno al ámbito sectorial, en el Área de Bienestar Social. Las principales características que presenta este sistema son: a) la permanencia de la misma coalición de gobierno con el mismo partido mayoritario durante todo el periodo de estudio; b) el distinto grado de desarrollo de los instrumentos de participación con relación a los distritos; c) el desarrollo de instrumentos de participación para determinados ámbitos de las políticas públicas y d) la presencia de la participación ciudadana como un elemento clave de la agenda de descentralización.

2.2. Descentralización y participación territorial

El proceso de descentralización en Barcelona atraviesa por una serie de periodos que se desarrollan entre 1979 y 1991. En estos periodos en los que el proceso va avanzando en sus objetivos estratégicos, tienen lugar una serie de hitos organizativos que inciden directamente en la participación ciudadana, más concretamente en la articulación de un sistema de participación basado en la autonomía política y administrativa de los Distritos. En este ámbito al que hemos denominado participación territorial hay dos hechos principales en que se manifiesta esta relación: la reorganización de los Distritos en 1984 y las Normas de Participación de 1986. Si en la primera se refuerza la presencia de la ciudadanía y del tejido asociativo, fundamentalmente de la FAVB, en las segundas se sientan las bases de la participación en cada Distrito, estableciendo una serie de instrumentos que pueden ser desarrollados según las necesidades y hacer un breve repaso cronológico del proceso de descentralización en Barcelona poniendo las demandas de cada uno. A continuación, y como se ha hecho con el caso de Madrid se va a especial atención en analizar los hechos más significativos de cara a la participación ciudadana.

Algunos autores han establecido una periodificación del proceso de descentralización en Barcelona entre los años 1979 y 1991, fecha en que se consolida y se da por concluido en sus elementos más significativos según fue diseñado en los primeros años de la democracia local. Goma y Brugué, 1995 y Amorós, 1994, dividen el periodo en cuatro fases de consolidación de la descentralización.

En la primera, entre 1979 y 1985, se asientan lo que habrán de ser los pilares básicos de la nueva administración local. La principal característica, es que el periodo está presidido por el consenso entre los diferentes actores que intervienen en el proceso, fundamentalmente sociedad civil y partidos políticos (Amorós, 1994). Aparte de las Normas Reguladoras de la Organización de los Distritos que reorganizan a los pocos meses de las elecciones los Distritos de la ciudad, el principal hito del periodo se produce cuando en 1984 se reorganizan dichos Distritos a través de un proceso participativo en el que ciudadanos y entidades son

consultados y tienen un papel relevante en la configuración de los nueve Distritos resultantes. A parte del consenso, otra de las características importantes fue el alto grado de legitimación que el proceso obtuvo y por lo tanto el aun joven Ayuntamiento de Barcelona.

La segunda fase transcurrió entre 1985 y 1987 y en ella el proceso estuvo presidido por la aprobación de las Normas Reguladoras de Organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana aprobadas en Diciembre de 1986. Esto junto a la transferencia de hasta 20 competencias a los Distritos facilitó el que estos tuvieran capacidad decisorias sobre un conjunto de áreas como seguridad, bomberos, ejecución de las normativas urbanísticas, servicios sociales, ocio y cultura, formación, etc). Esto estuvo de las dotaciones de recursos humanos y financieros pertinentes con lo cual los Distritos se afirmaron como unidades no sólo de gestión sino también de carácter político (Goma y Brugué, 1995).

Finalmente, en el periodo entre 1988 y 1991, se consolida la descentralización de los Distritos mediante la reorganización organizativa de la corporación en cuatro grandes áreas: Organización y Economía, Bienestar Social, Urbanismo y Servicios Municipales; y Vía Pública. Uno de los grandes objetivos de este periodo es el incremento de la calidad de la gestión, una vez consolidada la dimensión organizativa. Este objetivo se ha de implementar a través de la modernización organizativa de los Distritos (reorganización, informatización, etc) y la mejora de las relaciones entre ciudadanos y Distritos (transferencia de determinadas competencias, acceso a la información y desarrollo gradual del reglamento de participación ciudadana (*ibidem.*).

La participación ciudadana con relación al proceso de descentralización se expresó como ya hemos mencionado a través de tres grandes hitos que explicaremos con detalle a continuación: las Normas Reguladoras de las Organización de los Distritos de 1979, la reorganización territorial de 1984 y las Normas Reguladoras de la Organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana, de 1986. Estos hitos normativos se insertan a partir de la segunda legislatura democrática (1983) en los denominados Planes de Ac-

tuación Metropolitanos (PAM) que de manera cuatrienal buscan articular las actuaciones municipales para el periodo.

2.2.1. *El reglamento de 1979*

Como en el caso de Madrid al poco de celebrarse las primeras elecciones municipales se aprueba el Reglamento de los Consejos Municipales de Distrito⁷. Estos, con carácter provisional como en el caso de las Normas de Participación Ciudadana de Madrid del mismo año, constituyen el eje sobre el que se habrá de comenzar a diseñar y desarrollar el proceso de descentralización de Barcelona.

Entre 1979 y 1987 no se introduce ninguna regulación que complemente al Reglamento Provisional de los Consejos Municipales de Distrito (CMD). Las Normas de 1987 se mueven entre el marco que le proporcionan la Ley de 1960 y la LRBRL de 1985, al no haberse aprobado la Carta Municipal aun.

Los CMD pasa a ocupar un lugar protagonista en la construcción de la nueva administración local. Paradójicamente los CMD, a diferencia de las JMD en Madrid, no articulan instrumentos de participación tan definidos como los Consejos de Distrito madrileños, aunque se establece que :

Los Consejos Municipales de Distrito, sin perjuicio de mantener el principio de unidad municipal, son instrumentos para la descentralización de la gestión de la ciudad, facilitando la participación de los ciudadanos en el gobierno y la administración (Reglamento de los Consejos Municipales de Distrito, 1979)

Los CMD cuentan con cuatro órganos fiíndamentales: el Presidente, la Comisión Permanente, el Pleno del Consejo y las Comisiones de Trabajo. La característica principal de esta forma de organización sub-local es la capacidad de que la fuerza política más votada pueda elegir a los representantes del Distrito, que des-

⁷ Los *Consells Municipals de Districte* sustituyen en Barcelona a las Juntas Municipales de Distrito y se convierten en su equivalente, creadas por la Ley Especial de Barcelona de 1962 y no se deben confundir con los Consejos de Distrito o Sectoriales que en Madrid se adscriben a las Juntas Municipales de Distrito y que son los principales órganos de participación en el ámbito sublocal.

pues serán nombrados por el alcalde. Así el Concejal Presidente del Distrito puede pertenecer a una formación que no sea la mayoritaria en el consistorio. Este sistema que se cuela entre los intersticios de la Ley Electoral, es único en España y en buena parte de las administraciones locales europeas. Su origen proviene del proyecto de articular las nacientes estructuras locales con la Entidad Metropolitana de Barcelona, surgida a finales de los años 60. La idea era dotar a Barcelona y a su área metropolitana de un sistema parecido al del Greater London Council, es decir transformando los distritos de la ciudad, aun entonces doce, y los de las poblaciones vecinas en pequeñas unidades locales independientes bajo una gran entidad metropolitana. Este proyecto fue desmantelado por la Generalitat de Catalunya poco tiempo después de ganar las primeras elecciones autonómicas.

Los medios puestos a disposición de los ciudadanos en estas primeras Normas, se concentran en el derecho a la información, y determinados derechos de consulta y petición que se articulan de la siguiente manera:

- Los vecinos tienen derecho a convocar una reunión extraordinaria del Pleno, siempre que sea solicitado por un 1% de los vecinos del Distrito inscritos y con derecho a voto (Art. 15). En los Plenos, tanto ordinarios como extraordinarios, cuyas sesiones eran públicas no figura el derecho a voz de los ciudadanos ni sus representantes asociativos. Sólo en las Comisiones y Subcomisiones de Trabajo podrán participar los ciudadanos a título individual o en representación de entidades del Distrito, solicitándolo en el Pleno del Consejo (Art. 18.4).
- Dentro de las competencias consultivas del Consejo Municipal de Distrito, se encuentra la de examinar las peticiones e iniciativas individuales y colectivas de los vecinos (Art. 22. B).
- Reuniones informativas y de consulta para una mayor información y participación de la población y de las entidades. Estas reuniones podrán ser convocadas por el Pleno del

Consejo a petición de los órganos municipales de gobierno o del 1% de los electores del Distrito o de una o más entidades que entre sus socios reúnan más del 1% de la población del Distrito (Art. 25). A continuación el mismo artículo se muestra contradictorio, puesto que en él se afirma que el Pleno también podrá convocar estas reuniones bajo petición de las entidades del Distrito o de una Comisión de Trabajo. Es decir que por un lado se ciñe la posibilidad de convocar una reunión explicativa unas condiciones objetivas determinadas (número de firmas, % de votantes) y por otro se limita la condición a que sea solicitada por "las entidades del Distrito", sin especificar número o importancia. Queda así abierta una puerta a un cierto grado de informalidad a la hora de negociar la convocatoria de estas reuniones informativas.

- Derecho de Propuesta (Art. 26): todos los vecinos y entidades tienen derecho a elevar sus propuestas al CMD. Si estas están apoyadas por un mínimo de un 1% de los votantes del lugar y las entidades representativas de la zona, entre ellas las AAW, el Pleno habrá de pronunciarse sobre lo propuesto. Si esta no fuera contestada o rechazada, entonces se elevará al Regidor de Descentralización y participación que resolverá sobre la cuestión. El primer firmante de la propuesta podrá explicarla en el Pleno del Consejo.

Antes de cada Pleno tendrá lugar una sesión de debate e información pública sobre la orden del día y ahí podrán intervenir todos los asistentes a título individual o en representación de entidades. Después de este debate se celebrará el pleno y después habrá un turno de información y sugerencias en el que podrán participar todos los asistentes (Art. 27).

Estos instrumentos de participación recogen el espíritu del proyecto de descentralización del Ayuntamiento en el que se pretende dotar a la ciudadanía de una serie de instrumentos de control de la gestión. Se trata de dotar a la maquinaria de los Distritos, que

crecía en complejidad y en importancia para la política local de unos "escaparates" informativos o consultivos mediante los que se pudiera seguir y escrutar mas que influir directamente sobre el desarrollo de las iniciativas a nivel sublocal, como sería el caso de Madrid,

- Consulta (Art. 28): A petición de dos tercios del pleno del Consejo y el informe favorable de la Comisión de Descentralización o del 2% de los vecinos con derecho a voto del Distrito se someterán a consulta de los vecinos aquellas cuestiones de competencia del Consejo que por su trascendencia reclamen esta medida.

Este derecho, que dota de una cierta capacidad de control a los ciudadanos, no ha sido apenas utilizado y su uso se ha visto muy restringido por la actitud de las propias autoridades municipales.

En general, en esta primera fase de la descentralización se aprecia un énfasis en facilitar la presencia de los ciudadanos y del movimiento vecinal, siempre que esté respaldado por una muestra mínimamente representativa de la población del Distrito. El plantear instrumentos teóricamente "abiertos" donde los ciudadanos pueden demandar información responde al clima de consenso y de necesidad de estabilidad que demandaba el momento, especialmente entre los actores urbanos de los Distritos. Al contrario que el primer Reglamento de Participación de Madrid, emitido en las mismas fechas, encontramos que hasta cierto punto la voz y la capacidad de fiscalización, sea vía acceso a información, depende de la actividad de la sociedad civil, mientras que en el caso de Madrid, los instrumentos a disposición de los ciudadanos para participar, los Consejos Sectoriales, si bien a priori tienen un mayor peso en la elaboración de propuestas y seguimiento de las iniciativas municipales, su capacidad real de influencia se reduce a pasar el filtro del presidente del Consejo que decide si se pasan a Pleno o no. Así el modelo madrileño es mucho más voluntarista, aunque su eficacia va a depender del "tono" político del momento y de las relaciones entre el tejido asociativo y el ayuntamiento, que en definitiva es el que va a tener en su mano abrir o cerrar la capacidad de influir de las entidades. En Barcelona, en cambio, pese a

las pautas de conflicto endémicas, que también existen en Madrid, se aprecian, no obstante una mayor apertura a la participación. Los instrumentos quedan a disposición de los ciudadanos en mayor medida que en Madrid, con los matices que aporta el hecho de que en cada Distrito gobernará el partido más votado en el mismo. Se puede afirmar que con este diseño y el contenido competencial creciente de la descentralización, cada Distrito ira elaborando en virtud de diferentes variables su propio modelo de participación, casi a la carta, especialmente a partir de las Normas de 1986, como veremos más adelante. En esta afirmación esta implícita la capacidad de maniobra de cada Regidor para establecer aquel marco participativo que aminore el conflicto con las entidades, si lo hubiera, o que aprovechare el consenso participativo entre ellas y el Distrito.

2.2.2. *La división territorial del 84*

El PAM de 1983-87 ha sido probablemente el que más expectativas y cambios supuso para el aun joven consistorio Barcelonés. La Ley de Bases del Régimen Local, la de Financiamiento de las Corporaciones locales, la Municipal del *Parlament de Catalunya* o la frustrada Corporación Metropolitana. En este marco de intenso cambio legislativo, los objetivos internos del equipo de gobierno se centraron en la consolidación política y administrativa del modelo de ciudad establecido en la anterior legislatura. Además de la mejora de equipamientos, viarios y servicios unos ya iniciados y otro por comenzar, con la mirada ya puesta en la cita del 92, en el PAM se puso un énfasis especial en intensificar la nueva 'forma' administrativa que la ciudad había de tomar mediante el proceso de descentralización iniciado en la legislatura anterior. De cara al objeto de esta investigación, en este periodo se produjo uno de los hechos más significativos tanto para el proceso de descentralización como para la participación ciudadana en Barcelona: la reordenación territorial de sus Distritos.

El resultado de este PAM en términos de descentralización y de modelo de ciudad quedó resumido de la siguiente manera:

A efectos de desarrollar estos objetivos iniciales, la descentralización contaba con una herramientas imprescindibles:

- Una nueva división territorial de la ciudad en distritos grandes;
- Unas competencias de decisión política en los Distritos;
- Una capacidad efectiva de actuación en cada uno de los territorios;
- Una organización sobre la base de un Consejo de Distrito representativo;
- Una voluntad de desarrollar la participación, la comunicación y la cooperación de los ciudadanos.

Plan de Actuación Municipal 1983-87, Ayuntamiento de Barcelona, 1983,p 18.

En el proceso para lograr que estas herramientas fueran operativas jugo un papel determinante la mencionada redistribución territorial. La necesidad de reordenar los Distritos de Barcelona atendiendo a criterios de racionalidad administrativa, socio-cultural e histórica era una vieja aspiración del movimiento vecinal. La FAVB realizó un exhaustivo estudio en que fue seguido de otro ya encargado por el Ayuntamiento en 1980. En 1983 se convoca la Ponencia de la División Territorial de Barcelona, presidida por Jordi Borja, verdadero *alma water* de la descentralización de la ciudad e impulsor de sus primeros reglamentos participativos. Dicha Ponencia contaba por un lado con la presencia de los tres grupos con representación en el Ayuntamiento: PSC-PSUC, CIU y PP; y por otro con la Comisión Ciudadana creada al efecto, integrada por representantes del Ayuntamiento, de la administración no municipal, entidades ciudadanas y expertos independientes. Los grupos políticos mantenían propuestas diferentes respecto a como debía de configurarse la ciudad, siendo el resultado un acuerdo entre unas y otros. CiU y PP defendían la existencia de once distritos y PSC-PSUC de nueve distritos con una población de alrededor de 200.000 habitantes.

El peso participativo de esta operación radicó sobre todo en conferir a esos nuevos distritos una estructura de barrios que se ajustara a la voluntad de sus habitantes. Así las distintas propues-

tas se sometieron a una intensa campaña de información pública y de consulta. Se realizaron dos consultas populares para fijar los límites de los Distritos de Sants y de Les Corts y para establecer los de algunos barrios.

La reorganización de los Distritos aparte de tener un importante papel en la articulación de un consenso político y social en la ciudad constituyó un paso definitivo en el proceso de descentralización que se fue completando desde entonces con las subsiguientes Normativas Reguladoras de los Procesos de Transferencia de Funciones a los Consejos Municipales de Distrito cuyo grueso tuvo lugar entre 1984 y 1991.

2.2.3. *El reglamento del 86*

Entre 1984 y 1986 se introducen cambios sustantivos en la estructura descentralizada del Ayuntamiento. Por un lado se reorganizan los Distritos, a lo que ya se ha hecho referencia y por otro se consolidan las Normas Reguladoras de Organización de los Distritos y la Participación Ciudadana. En lo que a este tema respecta, se mantiene la estructura básica organizativa del Distrito pero se introducen algunas innovaciones que, como veremos a continuación a su vez van a estar seguidas de la introducción de modelos de participación, *á la carie*, en los que cada Distrito se viene a establecer su propio conjunto de instrumentos o mecanismos de participación. En este capítulo analizaremos su funcionamiento, mientras que en los próximos interpretaremos la complejidad del mapa resultante. La introducción de mecanismos de participación añadidos a los que figuran en el reglamento se produce en el ámbito de la propia autonomía de cada Distrito, ya que el modelo establecido en el 86 aparentemente se queda corto a la hora de satisfacer las demandas de participación de los ciudadanos.

Las Normas suponen una transformación en los órganos de gobierno del Distrito. Si la estructura inicial era Presidente, Comisión Permanente (tres miembros) y el Pleno del Consejo de Distrito, en la nueva fórmula se establece que los órganos de gobierno estarán formados por el Presidente, el Vicepresidente, el Consejo y una Comisión de Gobierno (hasta un máximo de un tercio de los

representantes del Consejo). El resultado de esta reforma es dotar de mayor agilidad y pluralidad a los Consejos y reafirmar su papel en el proceso político sublocal, mediante la inclusión de más miembros, lo que conlleva la apertura del mismo a otras formaciones políticas distintas de la mayoritaria en el Distrito. Desde una lectura crítica se puede interpretar esta transformación como una maniobra del gobierno para ampliar la limitar la capacidad de maniobra política de los Distritos cuyos regidores no pertenezcan al partido mayoritario en la *Casa Gran* o Ayuntamiento central. En la reforma organizativa que sigue al modelo implantado en 1986, que tuvo lugar en la legislatura 1995-99, se introduce la figura del regidor ponente, que junto al regidor presidente ocupa la máxima responsabilidad en los órganos de gobierno, y que a diferencia del segundo es nombrado directamente por el alcalde. Esta posición normalmente la ocupa algún regidor de Área, y oficialmente su objeto es que todo los miembros del gobierno municipal tengan un contacto directo con la realidad de los Distritos.

En el nivel de los órganos consultivos y de participación las modificaciones introducidas por las normas de 1986 son también relevantes, como lo es el desarrollo de los instrumentos de participación a la medida de las necesidades de cada Distrito. Las innovaciones introducidas en los instrumentos de participación son: los *Consells* Consultivos, las Comisiones, la audiencia pública, la información pública y el derecho de petición; si bien cabe matizar sobre la absoluta novedad de algunos de estos instrumentos.

Los Consejos Consultivos de Entidades de Distritos, son junto con las Comisiones de Trabajo, los instrumentos más significativos de la participación territorial en Barcelona. Deberá existir al menos un Consejo por cada Distrito, pero puede haber mas, por ejemplo en función de la constitución territorial del Distrito en particular que pudiera a su vez tener una división natural en varios barrios, como por ejemplo el Distrito de Sants-Montjuich, que además de estos dos barrios comprende Hostafrancs y Labordeta que tienen una identidad territorial propia. Este *Consell* puede funcionar en Plenario o en Comisiones cuyas funciones serán las que les encomiende dicho Plenario que podrán pertenecer a las

diferentes áreas de actividad municipal (urbanismo, bienestar social, cultura, salud, etc.)⁸

La audiencia pública es en realidad una síntesis de dos instrumentos anteriores las reuniones de información y consulta; y el derecho de propuesta, establecidos en las Normas de 1979. La audiencia puede ser convocada por el propio Distrito o Ayuntamiento de oficio para informar sobre presupuestos, ordenanzas fiscales. También pueden ser solicitadas por los ciudadanos o entidades, para lo cual hay que presentar 500 firmas o acreditar que se tienen 500 socios al corriente de pago, tratándose de un Distrito, de 10.000 si se trata del Ayuntamiento. En este caso la audiencia pública sirve para que los ciudadanos puedan hacer propuestas acerca de determinados acuerdos o solicitar información sobre actuaciones político administrativas (Art. 18, Título U). En el primero de los casos se tendrá que presentar una memoria acerca del contenido de la petición.

La información pública no se puede considerar como un instrumento estrictamente participativo sino mas bien como una herramienta generadora de transparencia democrática y va acompañada del derecho a alegar acerca del objeto de la información. La información pública puede ser general e individual, y surge tanto del Ayuntamiento como de los Distritos.

La tercera innovación introducida en las Normas del 86 con respecto a las del 79 es el derecho de petición en el que los ciudadanos solicitan la realización de un debate público o la resolución de alguna materia que sea competencia de los Distritos.

Finalmente es importante señalar la modificación que sufrió con estas normas uno de los instrumentos de participación más emblemáticos para la democracia local desde el Reglamento del 79: el referéndum o consulta. Si en aquel texto el referéndum podía ser convocado por el Ayuntamiento, el *Consell* o el 2% de los votantes de un Distrito, en la normativa que nos ocupa sólo lo pueden hacer los dos primeros y no más de tres veces al año. Es

⁸ Art. 15, Cap. IV, Título I de las Normas Reguladoras de la Organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana.

importante tener en cuenta que antes de la reforma el referéndum fue solo utilizado en una ocasión, para reorganizar los Distritos, y posteriormente no se ha vuelto a hacer uso de él.

Para concluir esta sección cabe mencionar la existencia de instrumentos menores de participación que se distribuyen en desigual grado por los Distritos. Pese a que Comisiones y Consejos son los más emblemáticos, en algunos Distritos surgen coordinadoras, mesas, forum y ponencias. Estos instrumentos surgen de los Reglamentos Orgánicos⁹ de cada Distrito y tienen un desarrollo y uso desigual en la geografía barcelonesa teniendo en general una importancia muy relativa.

2.3. La participación sectorial en Barcelona

Este ámbito de la participación al que ya nos hemos referido antes, constituye para el caso de Barcelona un modelo prácticamente único en Europa que consiste en la introducción de mecanismos de participación permanentes en los que representantes de los más diversos ámbitos de la sociedad civil, integrados en una serie de órganos dentro de cada Consejo elaboran y discuten propuestas que serán evaluadas y tenidas en cuenta por diversas áreas del Ayuntamiento a la hora de diseñar y ejecutar las políticas e iniciativas sectoriales.

El Área de Bienestar Social del Ayuntamiento es la que tiene mayor presencia en lo que a participación sectorial se refiere.

En esta sección se van a analizar los consejos de bienestar social, como denominaremos genéricamente al Consejo Municipal de Bienestar Social (CMBS) y a los otros varios que fueron creándose a su alrededor: el Consejo Asesor de Mayores, el Consejo de las Mujeres de Barcelona, el Consejo de Salud Laboral, el Consejo Municipal de Deportes, el Consejo Municipal de Asociaciones de Voluntariado (también conocido como Consejo de Entidades), el Consejo Económico y Social; y los de más reciente creación, el

⁹ Los Distritos, Juntas Municipales de Distrito en lenguaje técnico, tiene reconocido su carácter complementario de las entidades locales territoriales en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (R.D. 2568/86 del 28 de Noviembre).

Consejo de Inmigrantes y el Consejo de Gitanos. Dada la semejanza entre el CMBS y el resto, y el protagonismo del primero, nos detendremos en el análisis de este, mientras que sobre los otros se hará tan sólo un somero recorrido. Aparte del CMBS y los consejos de bienestar social el Ayuntamiento de Barcelona dispone de otros instrumentos de participación sectorial que se podrían dividir en los consejos sectoriales de participación restringida (el Consejo de Centro de Normalización Lingüística, la Mesa Cívica de la Energía y el Consejo Económico y Social de Barcelona) y lo que podríamos llamar los *consejos específicos* en los que se abordan cuestiones muy puntuales. Estos serían los siguientes: Consejo Escolar Municipal de Barcelona, la Comisión Cívica de la Bicicleta, el Consejo de Prevención Política y Policía Comunitaria, el Consejo de Circulación Disciplina y Seguridad Viaria.

Paralelamente existen otros dos ámbitos de participación sectorial que por sus características especiales merecen ser tenidos en cuenta a parte. Se trata de los dos planes estratégicos desarrollados a lo largo de los años 90: el Plan Estratégico Barcelona 2000 y el Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales.

2.3.1. *Los consejos consultivos de bienestar social*

El carácter innovador de estos Consejos radica no sólo en su estructura y funciones sino en el hecho de que en el momento de su puesta en marcha a partir de 1988 aun no existían en España organismos públicos específicamente enfocados a las políticas de bienestar social. Sólo un año más tarde se creó en el Ayuntamiento Barcelona el *Ambit* (Área) de *Benestar Social* y posteriormente la *Consellería de Benestar Social de la Generalitat* y el Ministerio de Asuntos Sociales (Sarasa y Guiu, 2001). Como reza el propio reglamento de! organismo, el CMBS:

...se crea con la voluntad del Ayuntamiento de contribuir, en el Ámbito de Bienestar Social, al cumplimiento del mandato del artículo 9.2 de la Constitución Española, que atribuye a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los cuales se integra sean reales y efectivos, de eliminar los obstáculos que impidieren o dificultaren la plenitud y de facilitar la

participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. (Art. 1.2)

La puesta en marcha del CMBS, corresponde al cumplimiento de uno de los objetivos fijados en el Plan de Acción Municipal (PAM) de aquel cuatrienio (1987-91) a instancias del PSUC, y más concretamente de la Regidora de Bienestar Social, Eulalia Vintró. A su vez la creación de esta Regiduría fue el resultado de la negociación entre ambas fuerzas políticas en el gobierno de Barcelona y de la estratégica posición ocupada por IC en aquellas legislaturas. El CMBS y los consejos subsiguientes surgen en primer lugar del propio marco normativo sobre ordenación territorial y participación consensuados y aprobados, como ya hemos mencionado, con el apoyo de todas las fuerzas políticas y, que aunque inicialmente aspiraba a tener un ámbito donde se incluyeran también los aspectos sociales del desarrollo de la ciudad, fue más bien orientado más hacia objetivos de carácter económico. El plan estratégico sectorial de bienestar social a su vez suponía un importante instrumento de políticas públicas tanto para IC como para el Ayuntamiento en la competencia política y técnica que existía en el ámbito de bienestar social con respecto a la *Generalitat de Catalunya*. Así, dentro del proyecto de ciudad diseñado por Pascual Maragall, tiene cabida el desarrollo de toda un área de políticas públicas, ya importante de por sí, con el refuerzo de un sistema de participación ciudadana que se expande a medida que se consolida. El año 1988 es también relevante para la participación por que además de constituirse el CMBS se suscribe el Plan Municipal de Cooperación y Voluntariado. El citado plan recoge las estrategias del Ayuntamiento en materia de participación y desarrolla algunos aspectos de las Normas del 1985 y apunta el papel que las entidades asociativas de todo tipo iban a empezar a tener en el modelo de ciudad que se planteaba entonces para los siguientes años. Este modelo aun vigente, suponía la superación de muchas pautas asociativas del tardofranquismo y la transición. El nuevo modelo pretendía dar un peso relevante a las entidades en la nueva área de políticas públicas, Bienestar Social. Es decir que se pasa del modelo reivindicativo con un énfasis en las cuestiones de consumo

colectivo y la mejora de la calidad de vida urbana a un modelo prestatario donde las entidades se convierten en proveedoras de servicios y articulan una parte importante de la oferta de servicios de bienestar (asistencia, integración, prevención, educación, gestión de equipamientos, etc.). Esta política afecta especialmente a lo que hemos denominado ámbito sectorial de la participación, es decir a entidades relacionadas con la prestación de determinados servicios y de implantación generalmente extensa en el territorio municipal. No obstante también repercute sobre entidades de estricto ámbito territorial, fundamentalmente asociaciones de vecinos y pequeñas entidades prestatarias de servicios.

Los principales ejes sobre los que se desarrolla esta innovación estratégica son cuatro (Ajuntament de Barcelona, 1995):

- a. El apoyo al asociacionismo, mediante el apoyo económico a las entidades, vía subvenciones, convenios, difusión y promoción del voluntariado etc.
- b. La cooperación en la prestación de servicios de interés general o cívico. Esto significa establecer fórmulas de cooperación con las entidades, buscando el beneficio y la especialización territorial, a la vez que se pretende eliminar la competencia entre administraciones y entidades optimizando la oferta y calidad de servicios¹⁰
- c. La participación y consulta en el diseño de las políticas municipales mediante la creación de consejos consultivos como los arriba citados. Este es el elemento de participación mas sustantivo. Si bien no se contempla la influencia directa la apuesta por la generación de consensos y *áepo-*

¹⁰ La coordinación entre entidades y administración local en la prestación de determinados servicios surge en parte de la necesidad de reformular el papel del sector asociativo en la Barcelona pre-olímpica. El hecho de que se abran las puertas a determinadas formulas de prestación de servicios y gestión de equipamientos guarda relación con Ja sólida tradición asociativa de algunos distritos de Barcelona en que incluso desde antes de la guerra civil se habían puesto en marcha experiencias de cooperativismo, sociedades de asistencia mutua etc. Fruto de la profesionalización de algunas entidades, son iniciativas tan emblemáticas como el Secretariat d'Entitats en Sants, el Centro Social el Bidó en Nou Barris o la Fundació Prisca en Case Antic.

licy networks entre actores municipales y ciudadanos hace que el grado potencial de participación sea incluso más elevado que en otros mecanismos similares pero en el ámbito territorial.

- d. La participación en la toma de decisiones de manera directa se desarrolla en ámbitos muy específicos por parte de actores sociales y económicos que adquieren una corresponsabilidad y una participación directa en ciertas esferas de acción municipal. Algunos ejemplos de esto son el Project Jove de Barcelona, el *Pia Estrategia Barcelona 2000* o la experiencia del *Instituí Municipal de Disminuits*.

Como de esta sección cabe destacar que en los últimos tres años de la década de los ochenta el modelo participativo de la ciudad se orientó hacia nuevas líneas estratégicas basadas en los modelos de gestión pública que integran a la sociedad civil en la provisión de determinados servicios y la gestión de equipamientos. Este giro tiene lugar en un contexto de desarrollo asociativo desigual. Por un lado surgen o se consolidan entidades que trabajan en el ámbito del bienestar social, en el ámbito de la ciudad, del Distrito o incluso del barrio. Por otro lado, un número importante de entidades de fuerte arraigo territorial, como las asociaciones de vecinos, languidecen ante el gradual cambio de escenario político-urbano y unas pautas de funcionamiento internas anquilosadas. Como veremos en el siguiente capítulo, la actualización de la estrategia participativa por parte del Ayuntamiento va a tener un impacto desigual en según que tipo de asociación.

La participación en el ámbito sectorial se desarrolla notablemente a partir de este período fundamentalmente a través del CMBS y otros consejos sectoriales que surgen de él. El modelo participativo sectorial, salvo algunas excepciones enfatiza la constitución *Aepolicy networks* basadas en el consenso y en la minimización de diferencias entre los participantes, protagonistas en su mayoría de la sociedad civil barcelonesa. En este modelo se cuenta con que la participación sea especializada, es decir provenga desde los representantes de entidades de primer o segundo orden y no desde los ciudadanos a escala individual.

2.3.2. *El CMBS: Junciones y objetivos*

La creación de Consejos Sectoriales o de Área está recogida en el artículo 12 de las Normas Regulatoras de la Participación Ciudadana de 1987. En dicho artículo se confiere a los Consejos la competencia de ser consultados por los órganos municipales a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones y ejecución de las políticas del sector. A diferencia de otras disposiciones de las Normas que no han sido aun desarrolladas o lo han sido sólo parcialmente (en algunos Distritos, por ejemplo), los Consejos Sectoriales de Bienestar Social se consolidaron en un plazo de unos dos años como uno de los mecanismos de participación más eficaces. El artículo 13 establece que los Concejales de Área fomentarán la creación de Consejos Sectoriales en sus ámbitos de actuación. Una de las críticas que se formulan mas a menudo a cerca de la normativa sobre participación en Barcelona es que si bien las Normas de 1987 son avanzadas e innovadoras en muchos aspectos no están aun hoy plenamente desarrolladas, un buen ejemplo de ello es que solamente se han desarrollado consejos sectoriales en el Área de Bienestar Social. El reglamento del CMBS en su Artículo 3r establece unas funciones parecidas a las de los Consejos Sectoriales:

- a) Estudiar y emitir informes sobre temas de interés para el Bienestar Social.
- b) Potenciar la coordinación entre las instituciones que actúen en el campo del bienestar social.
- c) Concertar actuaciones con las entidades que trabajen en el campo del bienestar social en Barcelona.
- c) Analizar críticamente la situación de la ciudad en el marco del bienestar así como las actuaciones que se lleven a cabo.
- d) Promover la información, el debate y la difusión sobre la calidad de vida en la ciudad.
- e) Promover iniciativas de estudio y análisis de las situaciones estudiadas.

Estas funciones son algo mas ligeras que las previstas en el artículo 12 de las Normas en el que se establecen las siguientes competencias para los Consejos Sectoriales:

- a) Ser consultados antes de que los órganos municipales debatan y aprueben asuntos de especial incidencia en el sector de que se trate.
- b) Proponer conjuntamente soluciones a problemas concretos del sector.
- c) Colaborar en los estudios y la elaboración de programas y proyectos.
- d) Hacer el seguimiento de la gestión municipal en el tema de que se trate.
- e) Ser el órgano de consulta en los procesos de elaboración de ordenanzas, no solamente durante los periodos de información pública expresa, sino también durante los mismos trabajos de elaboración.
- f) Proponer los procedimientos adecuados para la participación ciudadana en los servicios y empresas municipales.

Entre ambos reglamentos se aprecia algunas diferencias de forma y de fondo. Las Normas de Participación recogen unas competencias de los consejos en las que estos tienen un papel relevante y activo, siempre consultivo eso si, a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones, diseño y ejecución de las políticas del CMBS, en cambio se articulan unas funciones, mas que competencias, que le dan un papel menos relevante que el que estaba inicialmente consignado. Frente a la competencia de ser consultados, de proponer conjuntamente, colaborar en, ser el órgano de consulta, etc., se establece que el CMBS debe potenciar la coordinación, analizar críticamente y promover. Es decir que el CMBS nace de alguna manera con las alas recortadas con respecto a la normativa que podría haberle dotando potencialmente de un espectro de competencias mas amplio. Esta circunstancia se podría achacar a las diferencias políticas existentes entre los representantes de ambos partidos en la coalición de gobierno, y en términos más generales a una interpretación cautelosa de las Normas de Participación, que pese a ser consensuadas y aprobadas por todos

los grupos, su desarrollo no ha sido tan amplio como podría esperarse. En el caso de los Consejos Sectoriales, se podrían aventurar estas dos hipótesis ya que el único que se ha desarrollado ha sido el del Área controlada por el partido minoritario de la coalición de gobierno, IC (antes PSUC).

El nacimiento del CMBS tiene lugar en el contexto de las Normas de Participación, que no son desarrolladas en todo su potencial; de una oposición y competencia política entre Ayuntamiento y *Generalitat* en materia de bienestar social e incluso con la rivalidad personal de las personas que encabezaban uno y otro departamento (Sarasa et al. 2000). Los objetivos fijados por el Área de Bienestar Social para el CMBS, al margen de las funciones descritas en su reglamento sintonizan con el proyecto de ciudad y con el propio espíritu de las Normas de Participación en las que se pretende potenciar a la sociedad civil en general y al tejido asociativo en particular como protagonistas en el gobierno de la ciudad:

Durante los primeros ocho años de vida de este Consejo se ha hecho mucha faena. Administración pública, instituciones y entidades sociales hemos encontrado en el CMBS un mecanismo útil para pensar colectivamente una ciudad mas justa e integradora, y para pasar a la acción conjunta. El Consejo ha sido una expresión más de esta voluntad de la ciudad de transformarse, de sumar energías, de ser ambiciosos. A través del Consejo, la ciudad ha hecho realidad su deseo de mejorar la calidad de vida par todos, de garantizar el derecho a la ciudadanía a todos los colectivos sociales y de hacer frente a los retos sociales que la sociedad plantea. (Maragall, P. 1995)

Dichos objetivos menos ambiciosos que las funciones recogidas en las Normas de Participación ciudadana y que el propio Reglamento del CMBS, son empero, mas realistas desde un punto de vista operativo y aspiran a consolidar en el medio y largo plazo al CMBS y lo que este significa en el contexto Barcelonés. Los objetivos fijados por el Área de Bienestar social para el CMBS en palabras de su Regidora, Eulalia Vintró eran los siguientes:

Como dijimos en 1988 uno de los objetivos del Consejo era contribuir a una cultura del bienestar, muy deficitaria en nuestro país. En las propuestas, las recomendaciones y las acciones impulsadas por el Consejo encontramos una base común y sólida cimentada en los valores de la solidaridad, igualdad de oportunidades, la reducción de las desigualdades, la integración y la tolerancia. Palores todos ellos que forman el núcleo de una cultura de bienestar.

Un segundo objetivo del Consejo era la validación de las líneas de trabajo del propio Ayuntamiento de Barcelona. De nuevo aquí, los dictámenes y las recomendaciones son la mejor prueba de cómo a trabajado el Consejo. Desde el Ayuntamiento hemos recibido sugerencias, apoyo y también críticas a nuestra actuación, que han sido incorporadas en mayor o menor medida a la acción municipal. Desde este punto de vista se puede afirmar que el Consejo ha sido uno de los elementos presentes a la hora de planificar y programar servicios y actuaciones públicas.

El tercer gran objetivo ha sido potenciar la coordinación entre las instituciones que trabajan en el campo del bienestar social (...) Muchos servicios y equipamientos, algunas campañas de información y promoción han sido frutos concretos de esta concertación. También la coordinación y la comunicación entre sectores diversos de la vida asociativa de la ciudad se ha enriquecido como lo demuestra la aparición de nuevos consejos y órganos de participación estimuladas desde las propias entidades. De nuevo parece que la concertación entre las administraciones públicas, en las cuales ha habido tímidos avances, progresa de forma mas lenta que la concertación entre la administración local y las entidades. (Vintró, 1995)

Los objetivos del CMBS, que resumen el espíritu con el que fue creado pretenden en otras palabras articular a la sociedad civil relacionada con el bienestar social, hacer del Área y del propio ayuntamiento una institución cuya labor este legitimada y respaldada por dichos actores y finalmente coordinar las políticas propias con las de la *Generalitat*, lo que dicho de otro modo se podría expresar como 'plantarle cara' al gobierno regional.

2.3.3. *Estructura, participantes y funcionamiento del CMBS*

El CMBS desarrolla sus actividades a tres niveles distintos: el Consejo Plenario, la Comisión Permanente y los Grupos de Trabajo (ver esquema). El Plenario es el principal órgano del CMBS y en él se presentan las propuestas de los grupos de trabajo. Estas son discutidas, analizadas y se procede a su aprobación o rechazo. El Plenario se reúne una vez al año y en el también se entregan sendos informes de los Grupos de Trabajo y de la Comisión Permanente. Así mismo el Ayuntamiento elabora un informe para el CMBS acerca del grado de realización de las propuestas aprobadas por el Consejo el año anterior. Este informe que se analiza también en el Plenario, es un auténtico termómetro de la eficacia de este mecanismo de participación como veremos más adelante. Los participantes en el Plenario son una representación mas que significativa de las 'fuerzas vivas' del bienestar social en Barcelona. No sólo concurren los representantes de cada grupo de trabajo sino también representantes de la sociedad civil en sentido amplio: instituciones políticas, religiosas, del mundo del trabajo, expertos independientes etc., hasta sumar entre 60 y 70 personas¹¹.

La Comisión Permanente es el órgano encargado de coordinar a los diez Grupos de Trabajo. En la Permanente se discuten desde temas monográficos a la evolución de las políticas de bienestar en el Ayuntamiento (presupuestos, líneas estratégicas, etc.), pasando por la evolución de los grupos de trabajo. A ella asisten, cada dos semanas, representantes de los Grupos de Trabajo como observadores mas algunos miembros del Plenario, algunos con carácter rotatorio, sumando un total máximo de 20 personas.

Finalmente los diez Grupos de Trabajo constituyen el principal motor del CMBS. De ellos surgen los análisis y las propuestas y sugerencias para las políticas de bienestar del ayuntamiento. Los

¹¹ Al Consejo Plenario concurre expertos independientes (de la universidad, de la empresa privada etc.), representantes de los otros Consejos Sectoriales Municipales, de sindicatos y patronales, de los colegios profesionales, de las principales entidades del ámbito del bienestar social, de las obras sociales de las Cajas de Ahorro, de la iglesia, de la judicatura, de la fiscalía, de los partidos con representación en el consistorio y de los organismos de promoción del empleo.

Grupos de Trabajo están dedicados a los siguientes temas: mayores, mujer, voluntariado, infancia y familia, drogodependencias, vivienda social, refugiados y extranjeros, pobreza, prevención, y proyecto joven. Los Grupos de Trabajo no tienen un carácter necesariamente permanente, es la Comisión Permanente la que decide si es conveniente establecer un grupo nuevo que uno existente deje de hacerlo. Es importante reseñar como peculiaridad del CMBS que no todos los contenidos de los grupos abarcan áreas en las que el Ayuntamiento tiene competencia exclusiva, ni siquiera competencia alguna, como es el caso de la mayoría de los grupos, en los que el Ayuntamiento comparte competencia con la *Generalitat* y en menor medida con la administración central. El caso del Grupo de Trabajo de Vivienda Social, paradigmático en este sentido, ya que la competencia sobre esta materia es mayoritariamente responsabilidad de la *Generalitat*. Esto no obsta para que en dicho Grupo se discuta sobre la cuestión y se analice la situación de la ciudad en ese sentido.

Los Grupos de Trabajo operan con un amplio margen de autonomía en el CMBS, no sólo establecen su calendario y ritmo de trabajo sino que cada año deciden las líneas sobre las que se va centrar la atención. A parte de los miembros del Consejo que toman parte en cada grupo, y que son representantes de entidades o expertos de variada procedencia, cada grupo puede invitar a asistir a los expertos que considere oportuno. El liderazgo del grupo recae sobre una persona especialmente conocedora del sector que abarca el grupo, que se constituye en coordinadora. Durante todo el año el grupo se reúne con la periodicidad que ellos mismos establezcan y trabajan para ofrecer al Plenario una serie de propuestas, recomendaciones y conclusiones donde serán debatidas y en su caso aprobadas. Esta aprobación, como en el resto de las decisiones que se toman en el CMBS, tiene lugar mediante consenso. En los grupos la dinámica es la misma, los documentos que surgen de los periodos de trabajo están consensuados por los miembros. Esto en sí mismo constituye uno de los principales activos de este órgano. El hecho de que cada decisión deba pasar por el acuerdo común de los miembros de los grupos hace que el mero hecho de la consolidación del CMBS suponga el cumplí-

miento de una parte sustancial de los objetivos previstos: fundamentalmente la difusión de una cultura del bienestar social entre la sociedad civil barcelonesa y la coordinación y articulación de los distintos representantes de dicha sociedad civil, que dicho sea de paso conforman un espectro en el que si bien muchos de los fines son compartidos -el bienestar social en sus distintas facetas- también ocurre que medios e intereses son o al menos han sido encontrados en muchos de los casos. En definitiva muchas de las instituciones que concurren en el CMBS compiten por la distribución y gestión de recursos escasos, y con criterios de actuación en muchos casos diferentes.

Como recogen las Normas Regulatoras y el Reglamento Interno del *Consell*,

...los acuerdos, tanto en el Plenario como en la Comisión Permanente, se adoptarán por la mayoría de los asistentes, y por su propio carácter consultivo se podrán aportar votos particulares.

Capítulo 15, Título E.

En los Grupos de Trabajo, la toma de decisiones es por consenso, y de esta manera es como se decide que propuestas se han de presentar a la Permanente y al Plenario.

En 1998 se celebró el décimo aniversario del CMBS y para ello, el Área de Bienestar Social hizo públicos los resultados de un estudio sobre el órgano, durante las Jornadas Técnicas organizadas al efecto. La información contenida en esta sección sobre el CMBS proviene del estudio de evaluación encargado por la Regiduría de Bienestar Social con motivo del décimo aniversario del Consejo (1988-98). El estudio fue elaborado por Sebastià Sarasa, Jordi Guiu, Ana Rico y Andrés Walliser, y fue encargado al Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Pompeu Fabra. Los objetivos del estudio eran cuatro. En primer lugar el análisis de las propuestas del CMBS a la corporación analizando las prioridades de dichas propuestas y el grado de aceptación por parte de las autoridades. En segundo lugar se valoró el grado de aceptación del propio CMBS por parte de los propios participantes en él. También se perseguía identificar los puntos fuertes y los puntos

débiles en el funcionamiento del Consejo; y finalmente la forma de mejorarlo.

Para llevar a cabo el estudio se hizo un examen exhaustivo de las actas de los distintos órganos y grupos de trabajo que forman el Consejo. También se analizaron las publicaciones del Consejo y las realizaciones que la Corporación había llevado a cabo a propuesta del Consejo. Este aspecto se midió según dos indicadores distintos, por un lado el grado de realización de la propuesta según el contenido de esta, y en segundo el grado de especificidad o desarrollo de las propuestas en si en el momento de ser formuladas. Con el material obtenido en esta primera fase se elaboró un guión semiestructurado con el que se entrevistó a unas veinte personas que formaban parte del Consejo en el momento del estudio entre técnicos, expertos y representantes de diversas entidades de la sociedad civil (organizaciones sin ánimo de lucro, sindicatos, partidos políticos, patronal, etc.). A partir de esta segunda fase se realizó un cuestionario que se envió a mas de trescientas personas que pertenecían o habían pertenecido al CMBS¹².

Es de interés para esta investigación mencionar y analizar algunas de las conclusiones de dicho informe para dar cuenta de la relevancia del CMBS tanto en Barcelona como ciudad, como en el ámbito de la comparación en el que se desarrolla este texto. La evaluación del Consejo se realizó sobre los miembros actuales o pasados del propio órgano, a los que se les pasó un cuestionario y a los coordinadores y miembros de la Permanente a los que se entrevistó. Al ser un órgano de carácter secundario, es decir, que no incide directamente sobre la población susceptible de ser beneficiada de las políticas de bienestar, el incorporar a dichos usuarios a la evaluación carecía de sentido. Las personas entrevistadas y un buen porcentaje de los encuestados se avinieron a colaborar de buen grado, mostrando en general un alto nivel de satisfacción con el CMBS y su labor aunque también un tono crítico basado en

¹² Los resultados fueron publicados en Sarasa, S. et al (1998) *Presentado de i'avaluado deis 10 anys del CMBS en Jornades Tècniques de Celebrado del JOé Aniversari del Cansen Municipal de Benestar Social*^ Barcelona, Ajuntament de Barcelona.

las limitaciones del órgano, su representatividad y el grado de influencia real sobre las políticas. En el informe se recoge especialmente la opinión de coordinadores y miembros de la permanente a cerca de las funciones y objetivos del CMBS. En relación con las funciones formales del CMBS, éstas no son demasiado conocidas por los miembros a un nivel específico aunque si a un nivel general y no se considera necesario modificarlas sustancialmente. De la evaluación de las funciones surgen dos tipos de reflexiones. Por un lado los participantes en el CMBS valoran muy positivamente el hecho de participar en un foro de estas características, especialmente por su valor como instrumento de coordinación y articulación entre entidades de todo tipo. Antes del CMBS el panorama entre las entidades luego incluidas era de gran fragmentación e incluso conflicto. El recelo no sólo se expresaba entre entidades sino también entre estas y las administraciones públicas. El hecho de juntar a representantes de entidades, con representantes políticos y técnicos del Ayuntamiento y expertos es valorado como uno de los grandes logros de este organismo. Para muchos de los entrevistados esto no sólo es un vehículo para generar consenso, junto con una paciente gestión inicial del CMBS, sino también para aprender, lo que es muy valorado por estos, e incluso considerado como una de las cosas más positivas en el ámbito individual para muchos participantes.

En segundo lugar, y de un modo más crítico se reconoce que en muchos casos la transmisión de los trabajos del CMBS hacia las entidades participantes no siempre se produce con la intensidad deseada y no llega a afectar a la programación de sus actividades. Esta cuestión es achacada al carácter estrictamente consultivo del Consell. Si este tuviera un papel más directo en el diseño y la gestión de las políticas de bienestar, seguramente sería mas valorado por algunas entidades. No obstante la opinión general es muy positiva. En cuanto a la función concreta que el Consell debe tener en relación a las políticas de bienestar, hay dos posturas diferentes, la de los que creen que la función del Consell ha de ser la elaboración detallada de programas de actuación municipal y de los que creen que esta está más próxima a identificar las necesidades y

contribuir a generar lo que en algunas entrevistas se denomina 'cultura del bienestar' (Sarasa *et al.*, 1998)

Cuando se crea el Consell en 1988, el concepto de Bienestar Social, apenas estaba en boca de la sociedad civil y menos aun de la opinión pública en general. En opinión de los miembros del CMBS, la 'precocidad* del Ayuntamiento al establecer una Regiduría o Área de esta denominación, a instancias del PSUC, y el posterior establecimiento del CMBS, hizo que el modelo de bienestar social que se intentaba establecer en aquella época se enriqueciera con el debate generado por la experiencia del *Consell*. Aquel debate inicial giraba en torno a un modelo de bienestar universalista u otro asistencialista orientado en proveer de asistencia a los colectivos mas necesitados. El desarrollo de *Consell* ha dado lugar a una estrategia mixta. En la que aunque las líneas generales están más próximas al segundo modelo, el localista, desde el CMBS se aborda, discuten y propone en un ámbito mas general, sin dejar en ningún momento de prestar atención a lo concreto. Esto de hecho ha supuesto a su vez un debate interno, sobre si el papel del *Consell* era el de fijar unas líneas generales o apostar por propuestas con ánimo de materializarse en políticas dirigidas a las necesidades más urgentes. En cierto modo en los inicios el debate se traducía en la eterna discusión entre lo público y lo privado. Todo ello en un contexto de recorte del gasto social y de cierta crisis de los estados de bienestar mas reputados. Pese al recelo de algunos, se considera que uno de los éxitos del *Consell* ha sido el articular un consenso relativo acerca de la conveniencia de trazar una opción mixta entre lo público y lo privado, sin caer en posiciones de tipo asistencialista o voluntarista, y basando el concepto de bienestar en los derechos de los ciudadanos y vinculándolo a la responsabilidad pública.

La coordinación en el seno del CMBS tiene dos aspectos: entre administraciones públicas y entre las propias entidades. El primer aspecto presenta una doble dimensión. La posibilidad de que el CMBS sea un foro cívico que facilite el que la voz de las entidades alcance ámbito donde por si sola no sería apenas perceptible. No obstante, y esta es la segunda dimensión, y a pesar de

que el gobierno regional fue invitado a tomar parte en el CMBS, el conflicto entre este y el Ayuntamiento y más específicamente el Área de Bienestar, como ya se ha mencionado antes.

En segundo lugar, la coordinación entre las propias entidades es uno de los resultados más llamativos del *Consett*.

No obstante hay voces que delimitan la coordinación efectiva a las entidades más grandes con mayor capacidad de maniobra ante el reparto de recursos que supone la colaboración con el sector público. Así el tamaño influiría a la hora de rentabilizar mas o menos la pertenencia al *Consell*. En este caso las entidades mas perjudicadas serían las pequeñas que en general sólo tienen acceso a los grupos de trabajo y no tanto a la coordinación de los mismos ni a los órganos superiores. Esta afirmación no implica en absoluto que el hecho de pertenecer al *Consell* suponga el acceso a recursos o a determinadas cuotas de poder. Esto es precisamente uno de los principales principios legitimadores de este organismo, la ausencia de influencia o de poder a repartir en el *Consett*, dado su carácter consultivo y su relativo alejamiento de las esferas de decisión municipal situadas mas allá del Área de Bienestar Social. En realidad, el juego de intereses en el interior del *Consett* es muy bajo, pero en cambio, hay quien piensa que las entidades más importantes utilizan canales informales para comunicarse entre si y para influir en las decisiones municipales.

2.3.4. *Otros consejos sectoriales*

El modelo de participación diseñado desde el *Área de Bienestar Social* incluyó aparte del buque insignia, el CMBS, otros cuatro Consejos, de los cuales uno aun está desarrollándose. Estos son: el *Consell Assesor de la Gent Gran de Barcelona*, *Consell de les Dones* y el *Consett de Inmigració*, a los que hay que añadir el de Gitanos, aun en fase de organización.

Estos *Consells*, tienen un menor peso específico que el CMBS, por el simple motivo de que las que podrían ser funciones más importantes desde el punto de vista consultivo, las propuestas del tejido asociativo relacionado con el colectivo, se realizan en aquel. Por el contrario estos órganos tienen la ventaja de que están for-

mados por representantes de los propios colectivos no exclusivamente por entidades que prestan sus servicios a dichos colectivos. Las funciones de estos consejos son:

- Estimular la participación y el asociacionismo.
- Recoger información de primera mano sobre las políticas públicas del Ayuntamiento que afecten a cada colectivo y debatirlas. Los resultados serán devueltos al ayuntamiento como recomendaciones con carácter no vinculante, puesto que los consejos deben ser consultados cuando se debatan en el Ayuntamiento cuestiones relevantes a cada colectivo.
- El ser órganos de consulta en los procesos de elaboración de ordenanzas que afecten a dichos colectivos, no sólo durante el periodo de información pública, sino también durante su elaboración.
- Atender a los miembros de dichos colectivos en situación de riesgo.
- El estudio y debate de cuestiones de actualidad relacionadas con el colectivo en cuestión.

La estructura es parecida a la del CMBS, constando de un presidente y secretario, un plenario y una comisión permanente. A diferencia de este hay una cierta imbricación de los consejos de mujeres y tercera edad en la estructura de participación territorial, puesto que dos de los representantes de las comisiones de mujer y de gente mayor de cada distrito podrán estar presentes tanto en el Plenario como en la Comisión Permanente (en este caso sólo dos representantes de todos los distritos).

Es la Comisión Permanente con cuatro miembros la que toma las decisiones finales de las propuestas formuladas por el Plenario.

El principal reto existente ahora para estos Consejos es la consolidación de los dos últimos, el de inmigrantes y el de gitanos, colectivos extremadamente sensibles a la exclusión social y de muy difícil articulación. Los otros dos Consejos, han perdido capacidad de maniobra al ir el CMBS adquiriendo envergadura y abordar las áreas de estos colectivos.

La principal función que han cumplido, y que cumplen los Consejos sectoriales es la articulación del tejido asociativo para

eliminar rivalidades, cohesionar a las entidades y sus representantes y hacerles partícipes del proceso de las políticas públicas.

El equilibrio entre participación, eficiencia y legitimidad de las instituciones se presenta aquí como la clave explicativa del modelo de participación sectorial impuesto en Barcelona por el gobierno local. En los Consejos Sectoriales se postula un modelo mediante el cual se garantiza una representatividad amplia (prácticamente cualquier entidad puede formar parte del Plenario), a la vez que se integra a los colectivos o a sus representantes en el proceso de políticas públicas con carácter no vinculante. Ahí reside una de las claves del modelo. La participación no tiene lugar por ley, puesto que los informes son formalmente recomendaciones, pero si esta no se produce, es decir que si los actores ciudadanos no fueran escuchados y sus propuestas integradas, el mecanismo adolecería de alicientes suficientes para que los actores tomaren parte.

3. Conclusiones

Para el caso de Madrid, en este capítulo se ha seguido un orden estrictamente cronológico de la evolución de los instrumentos de participación por varias razones. En primer lugar, el proceso de evolución no es lineal o incremental, presenta variaciones y cambios sustantivos que no coinciden necesariamente con el relevo de partidos en la alcaldía. No obstante a la hora de desarrollar y explicar la variable independiente 'color del ayuntamiento' es importante distinguir entre los gobiernos municipales de PSOE/PCE, PSOE y PP y las diferentes políticas mantenidas hacia la participación. En segundo lugar, la evolución de los mecanismos de participación TVO muestra una excesiva complejidad, puesto que varían de manera uniforme en el ámbito territorial, es decir, son iguales para todos los distritos y para toda la ciudad sólo hay estas.

En el caso de BCN en cambio hemos optado por no basar la explicación del caso en un esquema estrictamente cronológico, sino basado en las diferentes categorías o tipos de instrumentos y mecanismos de participación. Estos son fundamentalmente los de

tipo territorial y los de tipo sectorial. Como se ha descrito ya, los primeros no son uniformes, como en el caso de Madrid para todos los Distritos, sino que varían en cada uno, en virtud de diversas variables de tipo político y sociológico que veremos en el Capítulo VH. La complejidad y amplitud de los mecanismos de participación sectoriales, especialmente del CMBS, merecen por su complejidad e interés para el argumento de este estudio ser considerados separadamente de los anteriores.

Otros factores que refuerzan el diseño explicativo de esta sección son: el carácter exponencial de las políticas con respecto a la participación, es decir su crecimiento y desarrollo constante desde los primeros años del periodo de estudio; y en segundo lugar la continuidad política en el gobierno municipal de la misma coalición. Estos dos factores hacen que la distinción entre participación territorial y participación sectorial sea la más eficaz a la hora de ilustrar la segunda de las variables independientes: la estructura de la administración local.

En la comparación de ambos casos encontramos que en Madrid el primer reglamento de participación se desarrolla muy temprano y que los instrumentos que genera son políticamente controlables y sometidos, en términos de eficiencia, a la voluntad del partido mayoritario. No se desarrollan espacios consultivos sectoriales y los consejos consultivos territoriales no son autónomos. En Madrid la reglamentación participativa tiende a incluir fundamentalmente al tejido asociativo vecinal por su peso político y su fuerte implantación en buen número de distritos en el momento de ser redactados.

El modelo es válido para las siguientes legislaturas y la continuidad que le otorga el PP supone su aceptación. Aunque el lugar que ocupa la participación ciudadana en la agenda de este partido es de menor importancia que en la de su antecesor, la adopción del modelo sugiere su inocuidad en cuanto a amenaza para la política municipal. El modelo sólo permite participar mediante contactos informales relevantes. Dicho modelo sin la voluntad política, ni la necesidad de incluir la participación en la agenda, se convierte en herramienta aun menos incómoda que en el anterior periodo.

En la Ciudad Condal, en cambio el desarrollo del reglamento se hace esperar hasta 1987, mientras se desarrolla el proyecto de ciudad en aspectos estratégicos, administrativos y políticos entre los que la descentralización y la reorganización de los distritos ocupan lugares prioritarios. El modelo de Barcelona se desarrolla en un contexto de mayor madurez local que en Madrid y abre sus puertas a la participación territorial muy orientada a la paulatina modernización del sector asociativo desde los paradigmas estrictamente reivindicativos con los que nació hacia ámbitos próximos a la provisión de servicios personales. La participación sectorial impulsada desde *Iniciativa per Catalunya* pasa por la consolidación de un sistema de consejos consultivos cuyos objetivos, en sintonía con la estrategia renovadora de la sociedad civil antes mencionada, eran la generación de un sector asociativo compacto y unido, el generar una cultura de bienestar en la sociedad civil y acercar el proceso de las políticas públicas a las entidades, maximizando la experiencia y la información que ellas pudieran aportar en forma de propuestas. No obstante el propio formato del modelo hace que se le pueda achacar una cierta sub-representación de las entidades más pequeñas.

Ambos sistemas de participación dentro del modelo barcelonés proporcionan instrumentos y mecanismos de participación eficientes pero dentro de un cierto ámbito de control por parte del gobierno local. Este ámbito se expresa en lo territorial en la distribución de unos mecanismos e instrumentos u otros en los distritos según sea el tipo de tejido asociativo y las reivindicaciones mayoritarias del lugar. En el caso del CMBS, su proceso de desarrollo se ha desarrollado desde una dirección política férrea que ha podido restar espontaneidad a los contenidos de las propuestas. No obstante dicha dirección es la única que ha hecho posible la continuidad y consolidación del proyecto partiendo de un sector dividido y competitivo entre sí.

Los escenarios políticos donde se desarrollan los modelos madrileño y barcelonés son así mismo muy diferentes. En Madrid existe una cultura política de confrontación, que en muchos aspee-

tos se extiende al resto de la política nacional¹³. Esto hace que determinados procesos como la descentralización política sean mirados con reticencia desde la clase política por la inestabilidad que podría producir el hecho de que una serie de distritos fueran gobernados por la oposición. Esto según reconocen abiertamente políticos y técnicos redundaría en la política municipal en forma de desequilibrios redistributivos entre los distritos y fuertes tensiones políticas. El escenario político madrileño ha venido mostrando un permanente estado evolutivo, si bien con tendencias más o menos generalizables como son la expansión gradual del PP a costa del PSOE.

En Barcelona el escenario político es de menor confrontación y está basado, como se muestra en el capítulo VE para los dos casos en una fuerte estabilidad en el tiempo en el que los equilibrios políticos han variado relativamente poco, lo que facilita que el proceso de descentralización sea operativo en términos políticos incluyendo el asignar el gobierno de los distritos al partido más votado en ellos.

En cada una de las dos ciudades la participación ciudadana tiene un peso diferente tanto en términos de agenda política de los

¹³ El qué influencia a qué, si la política nacional a la local o viceversa no parece albergar muchas dudas. Las relaciones entre gobierno y oposición en el ayuntamiento de Madrid, han sido y son tensas, crispadas y a menudo salpicadas de enfrentamientos de escaso contenido político. Sin ánimo de ahondar en una cuestión que se sale del tema central de esta investigación, se puede añadir que la cultura política nacional queda reflejada en el momento de revisar estas conclusiones (Noviembre de 2001) en los ataques de que es objeto el líder del primer partido de la oposición, José Luis Rodríguez Zapatero, acusando su estilo político de blando y demasiado conciliador.

ayuntamientos como desde la propia sociedad en ello influye determinadamente los modelos de ciudad que se impulsan desde el ayuntamiento y la cultura política que existe en cada una.

CAPITULO VI.

LAS CULTURAS ASOCIATIVAS DE MADRID Y BARCELONA

El sistema político administrativo y la sociedad civil viven de espaldas. La política es para los políticos y el ciudadano medio se reserva juicio personal sobre los poderes públicos declinando su responsabilidad propia, imposible de llevar a la práctica sin unas redes sociales tupidas y eficaces.

La modernidad ha extendido la idea de que el individuo es soberano y plenamente autónomo. En consecuencia, los poderes públicos son expulsados de la vida privada. Se les permite únicamente la vigilancia de las libertades y la garantía de una vida digna a los ciudadanos. Pero una sociedad no llega a organizarse sin ciertas intervenciones del poder político.

José María Martín Patino, 1999.

1. Introducción: el asociacionismo en España y en sus ciudades

Una de las grandes preguntas que pende sobre los estudios de la sociedad española desde la sociología y la ciencia política es la cuestión de la existencia o no de sociedad civil en España, cuestión abierta en su momento por el trabajo de Pérez Díaz. Con el tiempo la cuestión se ha ido reformulando en parte hacia un concepto que desde mediados de los noventa causa furor en la ciencia política, aunque su definición viene de antes: la noción de capital social, lanzada al estréllate por Putnam. Ahora la cuestión es si

existe capital social en España, que afinándola e incorporando algunas de las críticas que se han hecho al concepto, se convertiría en *¿dónde existe capital social en España?* y *¿de qué tipo es?* Merece la pena destacar el hecho de que el asociacionismo ha permanecido, hasta el 'redescubrimiento' del capital social, relativamente apartado de la ciencia política *main stream*. Basta con comparar los estudios anteriores al año 95 y las publicaciones donde fueron acogidos, con los posteriores y la literatura que han generado.

No obstante, aun el estudio del fenómeno asociativo en España sigue implicando para el investigador la constatación de la ínfima relevancia que el fenómeno tiene para las instituciones de las que dependen administrativamente. Un repaso por la escasa literatura que existe sobre el tema muestra la pobreza de las fuentes y su abandono durante décadas¹ y el riesgo casi inevitable de incurrir en fañas de precisión si se quiere dar cuenta de la evolución o naturaleza del sector asociativo en España. Como botón de muestra cabe mencionar el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior, que a mediados de los 90 recogía unas ciento cincuenta mil entidades dadas de alta. El número de bajas por año es ínfimo por la sencilla razón de que muchas entidades no comunican su disolución y figuran como existentes. Algunas entidades inscritas a finales de los 60 como asociaciones de vecinos aun existen formalmente cuando los barrios que les dieron el nombre hace décadas que desaparecieron en los procesos de remodelación de la periferia sur de Madrid.

De cara al objeto de este estudio, la comparación de Madrid y Barcelona, es sustantivo también un dato que se recoge en buena parte de la literatura arriba citada. El único registro fiable manejado es el de la Generalitat de Catalunya. En el contexto de esta investigación, en el que se ha prestado atención a contextos asociativos locales y microlocales, es decir municipios y distritos la historia se repite. La información sobre entidades en Madrid capital es difusa, está desfasada y descentralizada, mientras que el

¹ Ver D. Casado, 1992 y 1989; Alberich, T.; (1990, 1994) P. Azua, 1992; Mota, F., (1999); Subirats, J. y Mota, F (2000), Montero y Torcal (2000).

registro del Ayuntamiento de Barcelona está actualizado, clasificado y disponible en una base de datos relativamente accesible a la investigación. Son sin duda dos formas de valorar un fenómeno y que de alguna manera van a dar una pauta, quizá más simbólica que científica a la hora de entender los resultados de este estudio comparativo.

A continuación se va hacer una breve introducción a los mapas asociativos de Madrid y Barcelona dando también cuenta del estado de la cuestión asociativa en España. Como hemos mencionado arriba la calidad de las fuentes no permite grandes alegrías a los estudiosos del tema y esto se refleja en las conclusiones que de su estudio se puedan desprender. De entre la literatura más reciente sobre la cuestión se desprende una conclusión común: España se halla entre los países con menor densidad asociativa de Europa (Castro, 1992; Azua, 1992)² y tasa de asociacionismo voluntario (Mota, 1999)³.

¿A que se debe esta debilidad asociativa, que no se ha visto compensada con la transformación de España en un país política y socialmente normalizado con respecto al entorno de la Unión Europea?

La explicación está en los otros dos elementos que definen el capital social, la confianza social y la cooperación (Putnam, 1993). Estos indicadores resultan así mismo, de los más bajos de Europa (Mota 1999; Montero y Torcal, 2000). Fabioía Mota aporta una explicación al fenómeno en los siguientes términos: pese a que la modernización del país ha llevado a la aceptación de valores como la tolerancia o el pluralismo político, estos no han impulsado a su

² Azua calcula en 1992 una densidad de 261,9 habitantes por asociación, calculando una población de 38.900.000 para un total de 150.000 entidades, cifra extraída del Registro de Asociaciones que recoge altas desde 1964 y algunas bajas, y que ha sido corregida por el autor para dar cabida a algunos tipos de entidades no recogidas dicho Registro: deportivas, empresariales sindicales y políticas. Pese a la posible sobredimensión de dicha densidad, esta sigue siendo baja en relación a otros países europeos como Francia, Holanda o Suecia.

³En 1981, España presentaba unas tasas de asociacionismo voluntario de un 31% junto a Francia e Italia, mientras que países como Alemania y el Reino Unido se situaban en el entorno de los 50% y Holanda en el 62%.

vez al ciudadano a confiar en su potencial capacidad de intervención en la esfera pública. Los españoles no sólo manifiestan un escaso interés por la política, sino que además revelan tasas de afiliación a las grandes organizaciones de masas como los sindicatos o partidos muy bajos. Otro aspecto que recoge la autora y que es sustantivo para la generación de un tejido asociativo robusto y democrático es la baja valoración que las normas de convivencia cívica plantean para el individuo cuando su acción tiene consecuencias para terceros (Mota, 1999), lo que redundaría en que el ciudadano se identificará más con el Estado como proveedor de servicios pero también como proveedor de un sentimiento de pertenencia a una 'comunidad' mediante la cobertura de necesidades antes satisfechas por la comunidad tradicional encarnada en la familia, aun vigente en la sociedad española, y en las personas con las que interactuaba cotidianamente: los vecinos.

Esta apreciación parecería contradecir los resultados acerca de las tasas de pertenencia a asociaciones para 1996 en la que se muestra como las asociaciones de vecinos son las entidades a las que la gente pertenece más (30%)⁴ por encima de culturales (15%) y AMPs (13%), no obstante si comparamos este resultado con la información cualitativa obtenida en el curso de esta investigación podemos pensar que esta pertenencia pudiera estar teñida de un cierto carácter simbólico, puesto que una de las principales características organizativas de estas entidades suele ser el desfase de hasta un 50- 75% entre el número de asociados y las cuotas que son efectivamente abonadas. En diversas entrevistas se recoge la importancia simbólica que tiene para el habitante de determinados tipos de barrios el pertenecer a la asociación aunque haga años que no se abonan sus cuotas o si lo hacen su relación con ella es puramente funcional (utilizar los servicios de la entidad como aboga-

⁴ Los datos empleados por Mota proceden de la Fundación Encuentro a partir del CIS, estudio 2.206 y reflejan la siguiente distribución de participación en asociaciones: asociaciones benéficas, 11%; asociaciones culturales, 15%; asociaciones deportivas o recreativas, 12%; asociaciones de vecinos, 30%; asociaciones de mujeres, 4%; derechos humanos, 7%; ecologistas y pacifistas, 4%; asociaciones de consumidores, 6%; colegios profesionales, 6%; y Asociaciones de Madres y Padres, 13%; otras, 7%. (Mota, 1999).

dos, asesoría, actividades lúdicas de pago, etc.). Aun hoy, en algunos barrios de las periferias de Madrid y Barcelona, a las asociaciones de vecinos se les sigue otorgando un cierto papel intermedio o gestor entre los ciudadanos y la administración local, herencia de los tiempos en que la administración local era quizá la más lejana al ciudadano.

La relación entre territorio y participación, que es uno de los ejes sobre los que se asienta esta investigación, confirma la importancia que tiene el ámbito local. De la explotación que hace Mota (*IbidJ*) del Registro Nacional de Asociaciones se desprende que la mayoría de las entidades inscritas en el periodo que va de 1966 a 1996 son de ámbito local. Entre 1970 y 1980 esta cifra se sitúa en el 65%, mientras que a partir de entonces la cifra decae considerablemente hasta un 37% en el último año recogido.

En cuanto a las variables socio-económicas que influyen en la generación de tejido asociativo diversos autores⁵ han relacionado la importancia del desarrollo socioeconómico recogido a través de distintos indicadores (educación, niveles de renta, tasas de paro, etc.). Esta relación queda demostrada por Subirats y Mota, (2000), para el capital social en el caso español en el ámbito regional:

De los resultados, que confirman las teorías, se desprende que las comunidades más prósperas y que cuentan con un mayor potencial económico son en general las mismas donde es mayor la proporción de población con estudios superiores y secundarios. La educación estrechamente asociada al desarrollo socioeconómico, es considerada una de las influencias más poderosas sobre el comportamiento político. De nuevo encontramos una distribución autonómica en función del desarrollo socioeconómico que muestra significativas diferencias entre las CCAA, diferencias que, por otra parte, parecen corresponder a las relativas al nivel del capital social. (Subirats y Mota, 2000).

El hecho de que se demuestre en el ámbito estatal y regional, no implica que en el tercer nivel institucional, el local, se cumplan necesariamente las expectativas. Podría haber algunas razones para pensar que se podrían obtener resultados diferentes analizan-

¹ Ver Montero y Torca!, 2000.

do las dos ciudades a nivel de distritos. Una cosa es comparar regiones o incluso grandes municipios agregados y otra es analizar las partes de esos municipios y observar quién, cómo y dónde se participa. Si del estudio del tejido asociativo español se desprende que 4 de cada 10 entidades son de ámbito local, y que un 30% de los ciudadanos vinculados a algún tipo de entidad lo están a una asociación de vecinos, podemos pensar que existirá un mayor capital social y una mayor participación ciudadana en aquellos distritos donde el movimiento vecinal es más fuerte que coincide con los distritos con índices de desarrollo socioeconómicos más bajos. Con estos datos se puede formular la hipótesis siguiente: a un nivel desagregado, en Madrid y Barcelona no se cumple la premisa de que a mayor desarrollo económico, mayor capital social y mayor participación ciudadana, entendida como participación política no convencional. Si en términos de densidad asociativa neta se cumpliera, cabría explorar que tipo de asociacionismo se genera en cada distrito y a) qué tipo de capital social genera y b) qué tipo de participación genera este capital social. Los datos disponibles no permiten concluir esta exploración a nivel de Distrito, pero si establecer un terreno abonado para la hipótesis anterior. La comparación entre los distritos y la verificación de esta hipótesis desde una estrategia cuantitativa tendrá lugar en el capítulo vn.

En segundo lugar se analizarán los mapas asociativos para relacionar los anteriores resultados con la realidad asociativa de Madrid y Barcelona.

2. Los mapas asociativos de Madrid y Barcelona

Medir las redes asociativas y el capital social ha constituido siempre un reto en las ciencias sociales. Existen diversos indicadores que se pueden usar para evaluar el verdadero peso de las redes: el grado de actividad, su objeto, el número de socios, etc. Cada uno muestra limitaciones y ventajas. Contar el número de entidades es insuficiente como indicador único, por lo que otros indicadores deben ser establecidos para analizar las implicaciones de los

diferentes grados y tipos de participación ciudadana (Maloney *et al.*, 1998). En nuestros casos, las redes sociales en Barcelona y Madrid van a ser medidas mediante una tipología que clasifique su actividad principal y mediante la densidad de las redes asociativas que generan en los Distritos.

En el caso de España la pertenencia a las entidades no se puede considerar un indicador fiable. Puede darse el caso de que halla grandes cantidades de gente tomando parte en las actividades de la asociación, sin ser miembros, y al contrario sobre todo, hay entidades en las que existen cientos o incluso miles de socios dados de alta mientras que la actividad cotidiana es llevada a cabo por unos pocos. Por otro lado, la información disponible sobre afiliación no suelen ser demasiado fiables por no estar actualizadas ni ser llevadas con el rigor necesario.

El mapa asociativo de Barcelona y Madrid ha sido trazado en función de la tipología mencionada anteriormente que distingue fundamentalmente entre el tipo de actividad de la entidad. Mas exactamente el tipo de bien que produce siguiendo la tipología utilizada por Boix y Posner (1996) entre otros, en su crítica del trabajo de Robert Putnam (1992). La información cuantitativa del mapa asociativo se basa fundamentalmente en el tipo de bienes que produce cada entidad. Boix y Posner critican a Putnam por no desarrollar en profundidad el análisis cualitativo sobre las redes sociales que describe en Italia. Desde el punto de vista de los autores, es imprescindible tener en cuenta que no todo tipo de redes sociales promueven la participación política desde el punto de vista de la cooperación y de los otros valores que dan forma a las comunidades cívicas. Los autores matizan esta aproximación al concepto de capital social mediante tres cuestiones que hacen referencia a la calidad del capital social, centrándose en aspectos concretos del funcionamiento del tejido asociativo. En primer lugar, el tipo de interacción que tiene lugar en la asociación: es decir interacción vertical o interacción horizontal. En segundo lugar, el propósito de la asociación, en otras palabras cuales son los resultados (*outcomes*) de la acción social y como se emplea el capital social. Las entidades asociativas pueden producir bienes

privados y bienes públicos. En la primera de las categorías el principal objeto es el disfrute de los propios participantes, y la coordinación es la pauta que define el funcionamiento de las entidades. Los bienes públicos se basan en la cooperación de los miembros y su principal objeto es el obtener un beneficio para la comunidad en general, es decir tanto para los participantes como para los no participantes. Finalmente, el grado de segregación de las redes sociales puede variar. La segregación puede ser étnica, o religiosa o ideológica.

Como comentamos arriba, para trazar el mapa asociativo de Barcelona y Madrid, se han establecido dos formas principales de capital social: el que produce bienes públicos (Pb) y el que produce bienes privados (Pr). Cada una de estas categorías ha sido dividida a su vez en varios tipos de sub-categorías dependiendo del tipo de entidad que produce el bien en cuestión⁶. La cuestión territorial ha sido abordada desde una doble perspectiva. En primer lugar se ha hecho una distinción entre aquellas asociaciones cuya

⁶ Bienes públicos: Hay cinco tipos principales de asociaciones que proveen bienes público:

Pb1: Consumo colectivo: asociaciones de vecinos, usuarios, inmigrantes (apoyo), consumidores, medios de comunicación locales, etc. Pb2: Nueva cultura política: solidaridad, género, medioambiente y economía social.

Pb3: Organizaciones religiosas: parroquias con tejido asociativo, asistencia, grupos de ayuda mutua. Pb4: Asistenciales no religiosas: tercera edad, fundaciones, asistencia, grupos de ayuda mutua.

PbS: Fines culturales: fundaciones, organizaciones científicas y de difusión cultural. Bienes privados

Pr1: Ocio y cultura popular

Pr2: Cultura y educación

Pr3: Deportes

Pr4: Entidades confesionales

Pr5: Entidades culturales específicas

Pr5a: Asociaciones regionales de fuera de Cataluña.

Pr5b: Asociaciones de cultura catalana tradicional. Pr5c:

Asociaciones de nacionalismo catalán. Pr6c:

Asociaciones culturales extranjeras.

actividad esta relacionada principalmente con la ciudad y sus distritos (T), las entidades *territoriales*, y con aquella cuya actividad esta relacionada con una unidad territorial mayor (eT), *extraterritoriales*, como por ejemplo la región autónoma o España. En segundo lugar, se toman los distritos de Barcelona como unidad territorial comparativa con una población de 1.508.805⁷ y Madrid, 2.862.866. En esta ocasión se ha optado por hacer una comparación *entre* distritos en términos de capital social y tejido asociativo, y no tanto hacer una radiografía detallada del capital social en cada distrito.

3. El mapa asociativo de Barcelona y Madrid

El capital social de Barcelona muestra a primera vista un alto número de asociaciones de todo tipo (2.527) para una ciudad de un millón y medio de habitantes. Esta cifra incluye tanto a aquellas asociaciones que operan solamente en Barcelona (en el ámbito de ciudad, distrito y barrio) y aquellas otras que desarrollan su actividad en un ámbito territorial más amplio. Aunque Barcelona es la segunda ciudad española⁸ y la capital de una comunidad autónoma con un importante capital social y sólidas tradiciones asociativas, el peso real de este factor no resulta tan significativo en términos reales como podría esperarse. De todas las entidades censadas en Barcelona solo el 16,7%⁹ (eT) tienen una actividad en el ámbito nacional o regional, y no local.

El panorama asociativo madrileño muestra unas características distintas al Barcelonés tanto por el número de entidades que apa-

⁷ Barcelona en xifres (1997). Departament de Estadística. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

⁸ Cuando hablamos de Barcelona como segunda ciudad española nos estamos refiriendo a su área metropolitana que incluye municipios como L'Hospitalet, Badalona, Sant Adrià etc. y que en la práctica están ligadas territorial y fundamentalmente a Barcelona, aunque este estudio este centrado en el municipio de Barcelona.

⁹ Por cuestiones de espacio, no se incluye la tabla general que contiene información sobre las entidades de ámbito extraterritorial y territorial.

recen como por las dimensiones de la ciudad, y de su número de Distritos. En Madrid existen 2.159 entidades actuando en los más diversos ámbitos. Dadas algunas diferencias específicas entre los tejidos de las dos ciudades, en el caso de la capital se ha optado por simplificar la tipología de las entidades culturales y se ha circunscrito en lo que a las que ofrecen bienes privados a Ocio y Cultura Popular, Entidades Regionales y Culturales Extranjeras. (VerTVI.IyTVI.II).

En Madrid, la primera distinción de interés es la que representa la enorme diferencia entre entidades cuyo ámbito es territorial (T), frente a las que hemos denominado extraterritoriales (eT). La mayoría de las entidades se encuadran en la primera categoría (76%), es decir, aproximadamente hay un cuarto (24%) de extraterritoriales, frente a un sexto en Barcelona. Pese a que por razones obvias el peso en Madrid de las entidades cuyo ámbito trasciende lo local es mayor que en Barcelona, este no es tan grande como podría caber esperar de la capital del Estado.

3.1. Las entidades Extraterritoriales (eT):

Entre aquellas entidades cuyas actividades no se centran exclusivamente en el ámbito local o sublocal, encontramos que en términos absolutos Madrid presenta un número superior (518) frente a Barcelona (424). En términos relativos si tenemos en cuenta la población de cada ciudad y el hecho de que Madrid es la capital del Estado, y por lo tanto tiene un mayor poder de atracción 'natural', esta tendencia se invierte. No obstante si diferenciamos por el tipo de bien que producen las entidades encontramos que en Madrid hay más entidades extra territoriales que producen bienes de carácter público (434 frente a 252), sin embargo esta tendencia se invierte bruscamente en lo que se refiere a la producción de bienes de carácter privado (2 para Madrid y 134 para Barcelona). La diferencia estriba, entre otros aspectos en que en Barcelona sitúan su sede muchas entidades de carácter regional, es decir que cubren el resto de las provincias catalanas especialmente de cultura y educación. Mientras que en Madrid no se da este fe-

nómeno aunque la categoría otras muestra una cifra elevada (82%) lo que compensaría parcialmente la anterior diferencia.

En Barcelona el grupo más importante de entidades dentro de esta categoría se dedica a grandes temas generales como la *Nueva Cultura Política* (NPC), (39,7%), Pb2, *Difusión Científica y Cultural* (32,9%), Pb5, y a otras actividades grupales como *Servicios Asistenciales por entidades laicas* (15,9%), Pb4; y *Cultura y Educación* (35,1%), Pr 2, ya dentro del ámbito de las entidades que producen bienes privados. Tres de los cuatro son productores de bienes públicos, lo que implica que su actividad es potencialmente beneficiosa para toda la sociedad. La importancia del mutualismo anteriormente reseñada da cuenta del alto número de entidades de este tipo que era aun mayor, antes de ser absorbidas por la Generalitat a finales de los años ochenta. Un tejido asociativo con intereses generalistas, implica un capital social fuerte en solidaridad y reciprocidad y una comunidad abierta a la filantropía. Como apoyo a este dato cabe destacar que entre 1983 y 1995 se crearon 629 fundaciones en Cataluña¹⁰. La mayoría de las entidades de NCP guardan relación con el género, la economía social, medioambiente y soJidaridad con el tercer mundo.

En el ámbito que hemos denominado extraterritorial, las asociaciones productoras de bienes privados no tienen tanta importancia, puesto que su actividad suele estar vinculada a medianas y pequeñas interacciones grupales excepto para las cuestiones culturales y educativas.

La pauta de Barcelona se repite en Madrid. Las entidades eT centran sus actividades en aquellas que generan bienes públicos, fundamentalmente de tipo cultural y científico (57,1%), Pb 5, y en menor medida en NCP y asistenciales desde instituciones no religiosas (Pb 2 y Pb 4): 15,2% y 14,3% respectivamente. Así, y de manera proporcional, el esquema de las entidades no territoriales se reproduce en las dos ciudades, en cuanto a los tipos de actividades mas frecuentes. Para el caso de Madrid, el peso de la capitalidad es determinante en lo que a asociaciones de difusión cultural y científica.

¹⁰ Sarasa, S. op. cit.

Las entidades extraterritoriales que generan bienes privados (eTTr), presentan en ambos municipios una escasa presencia, siendo en el caso de Madrid prácticamente nula. Una explicación podría ser precisamente el hecho de que son entidades de cierta envergadura que operan en todo el estado e incluso otros países y por lo tanto no figuran en los registros del Ayuntamiento por no ser entidades de utilidad pública municipal. De cualquier manera en Barcelona, que si recoge en sus bases de datos este tipo de información nos encontramos con que el número de extraterritoriales que producen bienes privados (eTpr) es sustancialmente más bajo que los que producen bienes públicos (eTpb). Finalmente es importante reseñar la tercera categoría que se ha establecido a la hora de clasificar a las entidades que sería la de Otras (eTo). En ellas se han incluido una serie de entidades que por sus características no son identificables entre aquellas que producen bienes públicos y privados, o bien que tienen un carácter corporativo y profesional que las aleja de los intereses de este estudio. En este grupo tendrían cabida fundamentalmente los colegios y asociaciones profesionales. En esta categoría la diferencia entre Madrid y Barcelona es notoria, puesto que la primera cuenta con 82 frente a los 21 de Barcelona, demostrando así la importancia que tiene para estos colectivos, generalmente de carácter estatal la proximidad con los grandes centros de poder y de decisión política y económica.

Tabla VI. I:
Clasificación de entidades según el capital social que generan por distritos.

Madrid: Entidades Territoriales	Centro	Arganzuela	Retiro	Salamanca	Chamartín	Tetuán	Chamberí	Fuencarral- El Pardo	Moncloa- Aravaca	Latina	Carra- banchel											
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%											
Tpb1	15	5	20	6	19	6	4	1	8	3	10	3	12	4	11	4	19	6	34	11	31	10
Tpb2	42	23	13	7	8	4	20	11	4	2	8	4	19	10	2	1	9	5	8	4	7	4
Tpb3	33	37	1	1	9	10	3	3	7	8	1	1	8	9	2	2	5	6	6	7	5	6
Tpb4	73	19	12	3	22	6	32	9	15	4	19	5	33	9	16	4	22	6	9	2	18	5
Tpb5	30	40	1	1	4	5	16	21	5	7	2	3	7	9	1	1	7	9		0	0	
Públicas	193	19	47	5	62	6	75	7	39	4	40	4	79	8	32	3	62	6	57	5	61	6
Tpr1	23	8	8	3	15	5	10	3	8	3	7	2	11	4	17	6	10	3	43	14	25	8
Tpr2	7	5	3	2		0	4	3		0	3	2	2	2	19	15	1	1	6	5	14	11
Tpr3	14	14		0	2	2	8	8		0	6	6	7	7	2	2	5	5	1	1	4	4
Tpr4	7	18	1	3	2	5	3	8	3	8	1	3	1	3	4	10		0	3	8	1	3
Tpr5	5	38		0	1	8		0	0	0	0	0	0	1	8	2	15		0	3	23	
Tpr6	7	35		0	0	1	5	2	10	1	5	1	5	2	10		0	2	10	1	5	
Privadas	63	10	12	2	20	3	26	4	13	2	18	3	22	4	45	7	18	3	55	9	48	8
Tot otras	18	35	1	2	4	8	13	25	3	6		0	0	0	4	8		0	1	2		
Total	274	17	60	4	86	5	114	7	45	3	58	4	101	6	77	5	84	5	112	7	111	7
Extra territoriales																						
Etpb1	3	8	1	3	5	13	13	34	8	21	3	8	3	8	0	2	5		0			0
Etpb2	18	27		0	3	5	6	9	6	9	7	11	16	24	2	3	3	5		0		0
Etpb3	1	5		0	1	5	2	10	6	30		0	5	25	1	5		0	1	5		0
Etpb4	5	8		0	1	2	13	21	7	11	2	3	19	31	1	2	3	5	1	2	1	2
Etpb5	51	21	4	2	11	4	61	25	22	9	11	4	45	18	10	4	14	6	1	0	1	0
Públicas	78	18	5	1	21	5	95	22	49	11	23	5	88	20	14	3	22	5	3	1	2	0
Etpr1																						
Etpr2																						
Etpr3																						
Etpr4																						
Etpr5																						
Etpr6		0	0		0	1	50	0	0	0	0	0	0	0	1	50		0	0			0
Privadas	0	0	0	0	0	0	1	50	0	0	0	0	0	0	0	0	1	50	0	0	0	0
EtOtras	24	6		6		33	4										8					
TOTAL eT	102	11	27	129	53	23	88	14	31	3	2											
Total de entidades del distrito	376	17	71	3	113	5	243	11	98	5	81	4	189	9	91	4	115	5	115	5	113	5

Tabla VI. II:
Clasificación de entidades según el capital social que generan por distritos.
(continuación)

	Users	Fuente de Vallecas	Moratalaz	Ciudad Lineal	Hortaleza	Villaverde	Villa de Vallecas	Vicálvaro	Sao Blas	Barajas	TOTALES											
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	Abs.	%										
30	10	21	7	5	2	13	4	19	6	16	5	5	2	5	2	11	4	6	2	314	30	Tpb1
9	5	13	7	2	1	4	2	4	2	4	2	1	2	0	3	2	1	1	1	183	18	Tpb2
	0	3	3	2	2	0	1	1	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	89	9	Tpb3
25	7	16	4	13	3	19	5	11	3	8	2	3	1	3	1	5	1	2	1	376	36	Tpb4
1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	75	7	Tpb5
65	6	53	5	22	2	36	3	35	3	28	3	14	1	8	1	20	2	9	1	1.037	100	total tpb
36	12	0	9	3	20	7	8	3	15	5	16	5	4	1	12	4	4	1	1	301	50	Tpr1
6	5	27	21	0	17	13	12	9	1	1	0	1	1	6	5	2	2	2	2	131	22	Tpr2
14	14	7	7	0	0	5	5	0	3	3	0	21	27	1	1	1	1	1	1	100	17	Tpr3
2	5	0	1	3	6	15	3	8	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	39	6	Tpr4
	0	0	0	0	0	0	0	0	1	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	2	Tpr5
	0	0	0	1	5	1	5	0	0	0	0	1	5	0	0	0	0	0	0	20	3	Tpr6
58	10	34	6	10	2	44	7	29	5	17	3	20	3	5	1	40	7	7	1	604	100	Total tpr
3	6	2	4	0	1	2	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	51	100	To
126	8	89	5	32	2	81	5	64	4	45	3	35	2	13	1	60	4	16	1	1.641	100	Total T
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	38	9	Etpb1
1	2	0	0	1	2	1	2	1	2	0	0	1	2	0	0	1	2	0	0	66	15	Etpb2
	0	0	0	0	2	10	0	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	5	Etpb3
2	3	1	2	1	2	2	3	1	2	0	0	0	2	3	0	0	2	3	0	62	14	Etpb4
	0	1	0	1	0	7	3	5	2	0	0	0	2	1	1	0	2	1	1	248	57	Etpb5
3	1	2	0	2	0	10	2	9	2	1	0	1	0	0	0	5	1	1	0	434	100	Et Públicas
																				0	0	Etpb1
																				0	0	Etpb2
																				0	0	Etpb3
																				0	0	Etpb4
																				0	0	Etpb5
																				0	0	Etpb6
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	100	Et privadas
																					82	Et privadas
3	2	2	10	9	1	1	0	5	1	0	5	1	0	518								Total Et
129	6	91	4	34	2	91	4	73	3	46	2	36	2	13	1	65	3	17	1	2.159	100	Total absoluto

Tabla VI.III:
Clasificación de entidades según el capital social que generan por distritos.

DISTRITOS		1.	2.	3.	4.	5.	6.						
		Chinat Vella	Eixample	Sans.	Corts	Serris	Gracia	%	%				
Consumo colectivo	Tpb1	53	16	31	10	51	16	11	3	23	7	34	11
Nueva Cultura Política	Tpb2	70	22	98	31	27	9	8	3	7	2	24	8
Org. Religiosas	Tpb3	14	25	17	31	6	11	0	0	0	0	6	11
Asistenciales no relig \ 3edad \ Ass. med.	Tpb4	22	14	38	23	18	11	6	4	19	12	19	12
Fundaciones culturales	Tpb5	14	18	20	26	4	5	4	5	22	29	7	9
	Total Tpb	173	19	204	22	106	11	29	3	71	8	90	10
Ocio	Tpr1	23	10	33	15	30	14	4	2	24	11	16	7
Cultura \ educ	Tpr2	95	22	82	19	41	9	25	6	33	8	41	9
Deportes	Tpr3	6	9	1	1	12	17	4	6	5	7	7	10
Parroquias \ ents. relig.	Tpr4	4	6	13	21	11	17	1	2	4	6	5	8
Regionales	Tpr5a	15	29	15	29	5	10	1	2	1	2	2	4
Cultura catalana	Tpr5b	34	18	24	13	19	10	5	3	8	4	30	16
Catalanistas	Tpr5c	2	22	1	11	2	22	0	0	0	0	0	0
Culturales extranjeras	Tpr5d	9	15	24	40	6	10	1	2	2	3	2	3
	Total Tpr	188	17	193	18	126	11	41	4	78	7	103	9
Asoc. Profesionales, clubes	To	14	20	27	39	8	11	0	0	4	6	6	9
	Total T	375	18	424	20	240	11	70	3	153	7	199	9
Consumo colectivo	eTpb1	6	26	9	39	1	4	0	0	1	4	2	9
Nueva Cultura Política	eTpb1	36	36	38	38	4	4	1	1	4	4	8	8
Org. Religiosas	eTpb3	1	17	3	50	0	0	0	0	0	0	2	33
Asistenciales no relig \ 3edad \ Ass med	eTpb4	2	5	13	33	3	8	0	0	9	23	5	13
Fundaciones culturales	eTpb5	16	19	28	34	0	0	6	7	24	29	1	1
	eTotal Tpb	61	24	91	36	8	3	7	3	38	15	18	7
Ocio	eTpr1	3	19	2	13	4	25	2	13	1	6	3	19
Cultura \ educ	eTpr2	6	13	14	30	3	6	6	13	10	21	4	9
Deportes	eTpr3	1	5	7	35	2	10	3	15	3	15	1	5
Parroquias / ents. relig.	eTpr4	2	40	0	0	0	0	1	20	0	0	0	0
Regionales	eTpr5a	2	40	3	60	0	0	0	0	0	0	0	0
Cultura catalana	eTpr5b	8	42	6	32	3	16	1	5	0	0	0	0
Catalanistas	eTpr5c	3	60	2	40	0	0	0	0	0	0	0	0
Culturales extranjeras	eTpr5d	4	27	8	53	0	0	0	0	2	13	1	7
	eTotal Tpr	29	22	42	31	12	9	13	10	18	13	9	7
Asoc. Profesionales, clubes	eTo	6	16	19	50	3	8	2	5	4	11	1	3
	Total eT	96	23	152	36	23	5	22	5	60	14	28	7
	Total absoluto	471	19	576	23	263	10	92	4	213	8	227	9

Tabla VI. IV:
Clasificación de entidades... (continuación)

	7. Horta	8. Nou Barris	9. S. Andreu	10. Sant Martí	Total				
	%	%	%	%	%				
6	2	46	14	18	6	49	15	322	35
10	3	19	6	14	4	39	12	316	34
6	11	2	4	3	5	1	2	55	6
9	6	1	1	17	10	13	8	162	17
3	4	1	1	1	1	1	1	77	8
34	4	69	7	53	6	103	11	932	100
11	5	71	10	35	11	34	15	222	20
17	4	20	5	32	7	49	11	435	40
7	10	7	10	8	12	12	17	69	6
4	6	8	13	6	10	7	11	63	6
1	2	1	2	2	4	9	17	52	5
18	10	11	6	13	7	27	14	189	17
0	0	0	0	2	22	2	22	9	1
3	5	5	8	6	10	2	3	60	5
62	6	74	7	94	9	142	13	1101	100
0	0	1	1	1	1	9	13	70	100
96	5	144	7	148	7	254	12	2103	100
0	0	1	4	0	0	3	13	23	9
0	0	2	2	1	1	6	6	100	40
0	0	0	0	0	0	0	0	6	2
3	8	0	0	2	5	3	8	40	16
3	4	0	0	1	1	4	5	83	33
6	2	3	1	4	2	16	6	252	100
0	0	0	0	0	0	1	6	16	12
1	2	1	2	1	2	1	2	47	35
2	10	1	5	0	0	0	0	20	15
2	40	0	0	0	0	0	0	5	4
0	0	0	0	0	0	0	0	5	4
0	0	1	5	0	0	0	0	19	14
0	0	0	0	0	0	0	0	5	4
0	0	0	0	0	0	0	0	15	11
5	4	3	2	1	1	2	1	134	100
0	0	0	0	0	0	3	8	38	
11	3	6	1	5	1	21	5	424	
107	4	150	6	153	6	275	11	2527	100

3.2. Las entidades Territoriales (T):

Como ya se ha señalado antes, para el propósito de esta investigación es más significativo el estudio de entidades cuyo ámbito son estrictamente los municipios, los distritos y los barrios de Barcelona y Madrid (T) como aparecen reflejados en las tablas T VLIaTVI.IV.

En Barcelona hay un mayor número de entidades que produce bienes de tipo privado (Tpr) que de tipo público (Tpb): 44,4% y 52,3% respectivamente (otros To, 3,3%). Estas cifras dan cuenta del contexto anteriormente descrito de un alto grado de integración de las redes sociales locales, centradas alrededor de la interacción en grupos relativamente pequeños, con fuertes vínculos culturales y de coordinación que generan un capital social orientado a la provisión de bienes privados para la comunidad. Comenzando por el análisis de las entidades que producen bienes de tipo público, encontramos que los tres principales tipos de redes sociales que muestran una presencia más alta son: *Cultura y Educación*, (Pr2) 40%; *Ocio y Cultura Popular*, (Pr1) 20%; y *Cultura Catalana*, (Pr5b) 17%.

En Barcelona hay un fuerte tejido asociativo de entidades relacionadas con la cultura, principalmente la música y el teatro, así como la educación. Pese a haber sido excluidas las Asociaciones de Madres y Padres, existe una importante presencia de entidades de carácter pedagógicos o vinculados a la enseñanza. El carácter territorial de un buen número de ellas refuerza la idea de que es en ámbitos micro y mesolocales en los que se desarrolla una buena parte del capital social en la ciudad.

Ocio y Cultura Popular son importantes a la hora de detectar el grado de densidad y calidad del capital social de los distritos, por que contienen algunos de los elementos clave mencionados anteriormente para constituir una identidad colectiva: creencias, identidad común e inversión emocional. Bajo la categoría de ocio se han agrupado algunas de las formas más características del asociacionismo en Cataluña. Un ejemplo son los *espíais*. Estos son una especie de clubes donde los niños y las niñas en edad escolar pasan algunas horas a la semana después del colegio, realizando

actividades didácticas y de entretenimiento y que principalmente están llevadas por jóvenes voluntarios. Estas actividades son el primer eslabón de una cadena asociativa que socializa al individuo en un medio de confianza y reciprocidad. Otras redes dentro del ámbito del ocio son los grupos excursionistas y los de *boy-scouts* mencionados anteriormente. Este tipo de asociacionismo cultural específicamente catalán está compuesto fundamentalmente por los *ateneos* y los distintos tipos de *collas*. Una *colla* es un grupo de gente que desarrollan una actividad artística o lúdica de manera regular. Las hay de diversos tipos: de *diables*, *gigants* o *castellers*, entre otras. Especialmente en las dos primeras los componentes son gente joven. Los *castellers*, son probablemente la mejor metáfora de la cooperación y la confianza en la sociedad catalana. El objetivo es construir una torre humana. Las *collas*, que van desde unas decenas hasta unos cientos de miembros, hombres y mujeres, construyen una gran torre humana en las que sólo se elevan unos pocos miembros del grupo, pero soportados por una sólida base formada por brazos y hombros del resto, de todas las edades.

Bajo el epígrafe *Cultura Catalana (Pr5b)* se han agrupado aquellas entidades cuyas actividades se pueden considerar estrictamente culturales como las corales, los grupos de sardanas, coros de Clavé etc. Representan un rasgo asociativo único de la sociedad catalana, que como el grupo anterior, contribuye a consolidar los vínculos comunitarios e identitarios de muchos barrios de la ciudad.

En Madrid, en cambio, ocurre un fenómeno contrario. Las entidades Pr son mucho menos numerosas que las Pb, 604 frente a 1037. Del total de entidades territoriales que producen bienes privados, TPr, de la ciudad, 604, casi la mitad (Tprl=49,8) se ocupan de actividades de Ocio y Cultura Popular, seguidas de las de Cultura y Educación y Deportes. En términos absolutos Barcelona casi dobla el número de entidades de este tipo en Madrid. Este dato nos va a dar la clave de las grandes tendencias asociativas que tienen lugar en una y otra ciudad. En Barcelona la existencia de Tpr altas indica, como ya hemos mencionado, la existencia de redes sociales altamente integradas especialmente en el ámbito de

barrio. Estas redes además representan por su estructura y el contenido de las actividades una pauta importante de identidad comunitaria. En Madrid este tipo de asociacionismo no tiene un equivalente con el mismo carácter simbólico. Por ejemplo hay un sin fin de grupos *scouís* en ambas ciudades, pero mientras que en Madrid no tienen más relevancia que cualquier otra asociación juvenil; en Barcelona, son una institución social muy arraigada que incluso jugó un cierto papel político en la articulación de la oposición al régimen y han supuesto para muchos líderes políticos catalanes un origen asociativo común.

Por otro lado, mientras que las asociaciones culturales y educativas son importantes en el registro de cada ciudad, en Barcelona constituyen un sector numerosísimo con 435, mientras que en Madrid apenas superan los 130. Este dato da cuenta de una nueva diferencia entre ambas ciudades; el peso de los movimientos de renovación pedagógica que resucita después de la dictadura recuperando la herencia de una tradición progresista vinculada al catalanismo. En Madrid, donde el movimiento fue muy importante en el primer tercio de siglo no se percibe una presencia tan elevada de este tipo de entidades y se constata su desaparición durante la dictadura.

Las asociaciones regionales (Pr5a en Barcelona y Pr5 en Madrid) y son relevantes para entender las redes sociales generadas por las personas que tuvieron que emigrar desde otras regiones españolas, principalmente entre 1950 y 1970. Las casas regionales son asociaciones o federaciones cuyas actividades están centradas alrededor de diferentes regiones o provincias de España, promoviendo actividades sociales y culturales y festivas. Las casas se han convertido en importantes actores sociales y, hasta cierto punto de vista políticos, puesto que su influencia electoral es considerada estratégica por los gobiernos municipales del área metropolitana (mayoritariamente socialdemócratas) como por el autonómico (mayoritariamente derecha nacionalista moderada). Las más importantes representan a las regiones de origen de la mayoría de la población que se trasladó a Barcelona: Extremadura y Andalucía. Las Casas y entidades afines andaluzas de Barcelona y su área

metropolitana congregan cada año a más de un millón de personas en la Feria de Abril, en lo que probablemente es la mayor concentración periódica en todo el Estado, al parecer incluso por encima de la convocatoria original de Sevilla. La distribución de estas entidades no sigue un esquema estrictamente territorial por lo que parecería lógico que se ubicaran en los barrios donde la gente venida de otras regiones habita. En cambio se concentran mayoritariamente en el centro de la ciudad, donde había acceso a alquileres más bajos. La diferencia entre Barcelona y Madrid (5% y 2,1%) es llamativa por cuanto las de la Ciudad Condal agrupan a las de un municipio relativamente pequeño, con grandes barrios obreros que constituyen municipios diferenciados (Badalona, Hospitalet, Sant Boi, etc.), mientras que Madrid recoge a una población ostensiblemente más grande en el que los barrios obreros equivalentes están incluidos. Las diferentes tasas confirman la idea de un mayor peso de estas entidades en Barcelona, donde la identidad local es más fuerte y por lo tanto la necesidad de reforzar las identidades foráneas es más fuerte. El caso de Madrid sería diferente puesto que no existen unas señas identitarias muy marcadas de manera que las de los recién llegados se difuminan antes que en Barcelona, donde estas permanecen incluso en las generaciones posteriores a las emigradas.

Finalmente, es destacable también notar la existencia de asociaciones culturales extranjeras en Barcelona y Madrid (5% y 3,3%)¹. En su mayoría están vinculadas a las comunidades de trabajadores de origen extranjero de países del Sur (Asia, África, Latinoamérica). Estas se concentran en ambos casos en buena medida en los cascos antiguos donde muchas de estas comunidades se han ido asentando debido a los alquileres bajos, a la facilidad

¹ Las asociaciones de solidaridad con colectivos de inmigrantes y refugiados son consideradas como productoras de bienes públicos, de consumo colectivo y nueva cultura política, y no son incluidos en esta categoría, que se refiere a aquel tejido asociativo generado por los propios extranjeros y que tiende a proveer de servicios a sus miembros junto con actividades culturales diversas. El relativamente bajo número que figura en los registros se debe, sobre todo en el caso de Madrid a su falta de relación con las autoridades locales y a una cierta fragmentación entre el tejido.

para integrarse en las redes de compatriotas, etc. La mayoría de estas entidades se constituyen como ejes articuladores de la vida de cada comunidad tanto como desde un punto religioso como relacional y en muchos casos económico y comercial. Pese a estar abriéndose en los últimos tiempos, tradicionalmente han tenido un carácter más bien endogámico en términos generales y solo a partir de finales de los 90 han empezado integrarse paulatinamente en la vida asociativa de la ciudad, incluso tomando parte puntualmente en algunos ámbitos participativos en el ámbito de barrio.

En lo que respecta a la distribución de entidades que producen bienes públicos (Tpb) se mantiene una cierta tendencia igualitaria. Pese a que Madrid cuenta con más de estas instituciones (1037), la diferencia con Barcelona (932) es insignificante, si tenemos en cuenta las diferencias de población entre ambas ciudades.

En Barcelona, las entidades de consumo colectivo (transportes, equipamientos, etc.), 35 %; son las más importantes a la hora de producir bienes de consumo colectivo y las de nueva cultura política (NCP), 34%, siendo las asociaciones de vecinos las más importantes de entre las primeras. En muchos casos ambos tipos comparte locales y asociados. Estos dos colectivos son en Madrid los más importantes (30,2% y 17,6%) después de las entidades asistenciales (36,2%), si bien en términos relativos se ven superados por Barcelona, lo que nos indica de nuevo el mayor peso que tiene el asociacionismo en esta ciudad, incluso en los sectores tradicionalmente más fuertes en Madrid, como son las asociaciones de vecinos. No solo hay más en Barcelona, sino que se distribuyen entre la mitad de población.

Tanto en Barcelona como en Madrid muchas de las entidades de NPC se han formado alrededor de núcleos asociativos ya consolidados, impulsados por miembros jóvenes que ya no se sienten tan identificados con las cuestiones de consumo colectivo tradicionales o por que simplemente las reivindicaciones tradicionales del barrio han desaparecido. Por otro lado la simbiosis entre ambos tipos de entidades ha devuelto contenido y protagonismo a las entidades más antiguas como 'asociaciones paraguas' en las que a partir de un núcleo original, generalmente reivindicativo van apa-

reciando otros de distinto tipo, desde NCP hasta culturales, de extranjeros, etc. Esto es el caso para algunas de las antiguas entidades reivindicativas de la periferia de ambos municipios, con una fuerte tradición de izquierdas donde la aparición de estos nuevos núcleos es frecuente. Como veremos en la comparación entre distritos, la existencia de entidades de NPC vinculadas a las aaw clásicas aporta información sobre el estilo asociativo de la entidad y en muchos casos es extrapolable a los resultados de dicha entidad en términos de participación ciudadana. En Barcelona, la vinculación entre ambos tipos es tal según se desprende de la información cualitativa disponible, que podría justificar el elevado aumento de pertenencia a entidades vecinales que registra ía Encuesta de la Región Metropolitana de Barcelona² entre 1985 (3,3%) y 1995 (8,6%) aJ identificarse una entidad con la otra.

Es llamativo para ambos municipios el papel que representan las entidades asistenciales laicas entre las que se encuentran aquellas de asistencia a enfermos, a ancianos y los grupos de ayuda mutua. Los GAM son asociaciones de afectados por enfermedades (SIDA, cáncer., alcoholismo, padres de pacientes con espina bífida) o circunstancias sociales diversas (malos tratos, parientes en prisión) que se coordinan para cooperar en *la* mejora de sus condiciones de vida con respecto a su problema específico. En Barcelona las entidades laicas representan el 17,4% del total del entidades que ofrecen bienes de tipo público, mientras que en Madrid suponen 36,2%. En esta ciudad la mayoría de estas entidades se sitúan en los distritos centrales y ocasionalmente en algunos de la periferia como Usera.

² Hemos obviado los datos respecto a los tipos de entidades o asociaciones a que se pertenece, correspondientes a 1990 por estar distorsionados debido a un fallo de diseño que hace que entre 1985 y 1990 la tasa de gente que declara pertenecer a asociaciones de vecinos pasa en Barcelona ciudad de un 3,3% a un 9,3%. En la edición de 1995 esta tasa desciende a 8,6% una vez subsanado el defecto, lo que sigue siendo bastante elevado. Una posible explicación, desde nuestro punto de vista, sería la formación de núcleos asociativos plurales en torno a las asociaciones de vecinos tradicionales. Encuesta de la Región Metropolitana de Barcelona años 1990 y 1995. Barcelona: Mancomunitat de Municipis de PÀrea Metropolitana de Barcelona.

El resto juegan un papel importante en la provisión de determinados servicios de bienestar social y se han ido integrando a lo largo de la última década a los mecanismos de participación no territoriales del Ayuntamiento de Barcelona³ en el proceso descrito anteriormente.

Finalmente cabe reseñar el hecho de que un 8,3%, es decir 77, de las entidades que ofrecen bienes públicos para Barcelona ciudad sean fundaciones dedicadas a la difusión científica y cultural. Este hecho se explica por la presencia de una burguesía industrial y comercial con una importante tradición filantrópica e intelectual, muy arraigada a la ciudad. En Madrid (7,2%) a cifra es proporcionalmente mas baja (Tpb5=75), si bien hay un altísimo número de entidades dedicadas a la difusión cultural cuyo ámbito no es estrictamente local (eTpb5= 248), frente a las 83 de Barcelona. De nuevo estamos por un lado ante una cierta difuminación de las fronteras entre ciudad y capital, lo que redundaría, a diferencia de Barcelona en un menor apego de la burguesía industrial y financiera madrileña hacia la ciudad o la región como tal, sino más bien como lugar central en el Estado.

3.3. Las densidades asociativas en Barcelona y Madrid

En las tablas TVI.V a TVI.X, se han establecido intervalos de densidad para Madrid y para Barcelona. En el caso de la capital los intervalos son mayores puesto que las densidades hab/asociación son mayores, o los que es lo mismo hay menos asociaciones por habitante que en Barcelona.

La primera impresión que se obtiene de Barcelona es que hay una cierta polarización respecto al número de habitantes por asociación (I) especialmente entre 1 (Ciutat Vella) y 7 (Horta-Guinardó). Desde un punto de vista general (T + eT), la media es relativamente baja (I=597,1), es decir que todo parece indicar que la densidad asociativa en Barcelona es alta.

³ El Consell Municipal de Benestar Social, los Consells de Dona, Gent Gran, Joves, Inmigració, que dependen del Àmbit de Benestar Social del Ayuntamiento de Barcelona.

T VI. V Densidad Asociativa Barcelona

	Total hab/asoc	1	2	3	4	5
T= 2.103 (t + et)	597,1	178,0	431,9	636,5	889,8	608,3
t (sin eT) = 1627	717,5	223,5	586,7	697,5	1169,5	846,9
Tpb = 932	1618,9	484,6	1219,5	1579,2	2822,9	1825,0
Tpr = 1.101	1370,4	445,9	1289,0	1328,5	1996,7	1661,2

T VI. V Densidad Asociativa Barcelona (final)

	Total hab/asoc	6	7	8	9	10	Total
T= 2.103 (t + et)	597,1	509,9	1587,2	1139,0	886,1	746,8	597,1
t (sin eT) = 1627	717,5	581,7	1769,1	1186,5	916,1	808,5	717,5
Tpb = 932	1618,9	1286,1	4995,1	2476,1	2558,1	1993,8	1618,9
Tpr = 1.101	1370,4	1123,8	2739,2	2308,8	1442,3	1446,2	1370,4

T VI. VI Intervalos de Densidad Asociativa en Barcelona

Intervalos	<500	500-1000	1000-2000	>2000
Asoc/hab T	1, 2	3, 4, 5, 6, 9, 10	7, 8	
Asoc/hab t (sin eT)	1	2, 3, 5, 6, 9, 10	4, 7, 8	
asoc/hab Tpb	1		2, 3, 5, 6, 10	4, 7, 8, 9
Asoc/hab Tpr	1		2, 3, 4, 5, 6, 9, 10	7, 8

La concentración de las I más bajas en los distritos centrales: I(Ciutat Vella), 2 Eixample) y 6 (Gracia) se explica, aparte de por su riqueza asociativa, también por la atracción que estas zonas ejercen para determinado tipo de entidades como ONGs, fundaciones y en general aquellas cuyo ámbito de actividad no se circunscribe solamente al ámbito local (T), sino también en el ámbito

regional y nacional (Et). En el caso del distrito 5 (Sarriá-Sant Gervasi) los bajos índices de I se deben a la demanda por parte de entidades con recursos, como fundaciones, que demandan sedes representativas. Los distritos 7 (Horta-Guinardó) y 8 (Nou Barris) muestran las I más altas. Los distritos 9 (S.Andreu) y 10 (S. Martí) están formados principalmente por barrios tradicionalmente obreros y comparten redes asociativas densas, como también ocurre en 3 (Sants-Montjuich) y 6 (Gracia), El distrito 7 (Horta-Guinardó) es el que más baja densidad asociativa muestra, triplicando la media.

Si consideramos sólo las entidades de ámbito local (es decir sin eT), la diferencia es pequeña. Sigue habiendo una concentración en el segmento de los 500-1000 habitantes por asociación de la mayoría de los distritos.

Cuando diferenciamos según el tipo de bien que ofrecen las entidades (tabla VI. V) encontramos que la distribución de redes asociativas varía territorialmente. Lógicamente las densidades se rebajan para Tpb y Tpr de manera generalizada, pero lo que es más interesante, la distribución territorial se modifica de manera importante. Para las entidades que producen bienes públicos, I se sitúa en 1618,9. La tendencia de esta forma de capital social es a concentrarse en 1 (Ciutat Vella), 2 (Eixample) y 6 (Gracia), los tres distritos que formaban Barcelona originalmente (ver tablas VI.V y VI.V). Especialmente llamativo es el caso de Ciutat Vella, cuyas densidades son las más altas con mucho (aproximadamente un tercio en torno a la media del conjunto), la alta concentración de un tejido asociativo que ofrece bienes públicos de carácter asistencial laico y religioso se justifica por los bajos índices de calidad de vida de la mayoría de los barrios del distrito.⁴ En general se observa una tendencia a que la densidad asociativa decrezca en aquellos barrios con mayor densidad de población⁵ que coinciden con los que albergan una mayor población no oriunda de Catalu-

⁴ Barcelona en Xifres (1997).Ajuntament de Barcelona. Barcelona: Departament d'estadística.

⁵ La excepción más notoria a esta cuestión se debe a que en el 2, Eixample, por su extensión y accesibilidad se ubican gran número de las entidades que ofrecen bienes públicos en el ámbito de la ciudad como conjunto, no tanto a nivel de distritos.

ña⁶. Esto no significa que este tipo de población se asocie menos, pero sí de otra manera. Como hemos indicado anteriormente, se puede hablar de un estilo asociativo más reivindicativo, en parte por un capital social distinto, en parte por unas condiciones urbanas específicas. La actividad del movimiento vecinal en distritos como el 8 (Gracia), de los más ricos en vida asociativa, el 9 (S.Andreu) y el 7 (Horía-Guinardó), especialmente en los barrios 'de aluvión', fue intensísima en los setenta y ochenta y dada la gran densidad de población las asociaciones de vecinos a menudo agrupaban a varios miles de asociados o simpatizantes, puesto que las demandas en cuestiones de consumo colectivo eran muy movilizadoras. Para una parte de estas entidades en la actualidad se ha reducido mucho su actividad a cuestiones muy puntuales. Estas cuestiones, no obstante pueden revitalizar el papel de las entidades vecinales como prestadoras de servicios de consumo colectivo ante cuestiones puntuales, como es la actual campaña del recibo del agua en varios distritos de la ciudad⁷. Caso aparte es el 4 (Les Corts) donde los bajos índices obedecen a un tejido asociativo muy escaso y casi de carácter marginal aunque con una actividad relevante.

En lo que a bienes privados se refiere la densidad es más alta (1-1370,4) debido a la presencia un importante número de entidades deportivas y de ocio, y la incidencia del capital social que se genera en torno a las entidades de cultura catalana que se refleja en las áreas donde hay núcleos importantes de clase trabajadora de origen catalán: 3 (Sant-Montjuich), 9 (S.Andreu) y 10 (S.Martí). En estos distritos se concentran densidades entre 1000 y 1500 habitantes por asociación.

⁶ La distribución de la población de origen no catalán, exceptuando extranjeros, se distribuye en los seis distritos donde es más significativa de la siguiente manera: 8) 40,6%; 7) 34,696; 9) 32,7%; 10) 31,6%; 1) 30,4% ; 3) 28,296, . Ajuntament *op.cit.*

Los vecinos y las entidades denuncian el cobro indebido de una serie de conceptos del recibo del agua, y un buen número de asociaciones de vecinos, tramitan el pago solo de la parte que consideran legítima.

T VI. VII Densidad Asociativa en Madrid

	Total Asoc/hab	1. Centro	2. Arganzuela	3. Retiro	4. Salamanca	5. Chamartín	6. Tetuán	7. Chamberí
TOT. Habitantes Madrid	2.866.850	122.615	114.700	120.445	142.001	135.301	135.367	144.889
TOTAL (eT+T) = 2159	1327,8	326,1	1615,5	1065,8	584,3	1381,3	1671,2	767
T (sin eT) = 1641	1747,0	448	1.912	1.401	1.246	3.007	2.334	1.435
Tpb = 1037	2764,5	635	2.440	1.943	1.893	3.007	3.384	1.435
Tpr = 604	4746,4	1.946	9.558	6.022	5.462	10.408	7.520	6.586

T VI. VIII Densidad Asociativa en Madrid (continúa)

	Total Asoc/hab	8. Fuencarral-El Pardo	9. Moncloa	10. Latina	11. Carabanchel	12. Usera	13. Puente de Vallecas	14. Moratalaz
TOT. Habitantes Madrid	2.866.850	199.253	102.022	255.741	217.868	113.706	224.882	105.456
TOTAL (eT+T) = 2159	1327,8	2.190	887	2.224	1.928	881	2.471	3.102
T (sin eT) = 1641	1747,0	2.588	1.215	2.283	1.963	902	2.527	3.296
Tpb = 1037	2764,5	6.227	1.646	4.487	3.572	1.749	4.243	3.296
Tpr = 604	4746,4	4.427	5.668	4.650	4.539	1.960	6.614	10.546

T VI. IX Densidad Asociativa en Madrid (final)

	Total Asoc/hab	15. Ciudad Li- neal	16. Hortaleza	17. Villaverde	18. Villa de Va- llecas	19. Vicálvaro	20. San Blas	21. Barajas
TOT. Habitantes Madrid	2.866.850	213.705	140.517	123.476	60.383	41.336	119.395	33.792
TOTAL (eT+T) = 2159	1327,8	2.348	1.925	2.684	1.677	3.180	1.837	1.988
T (sin eT) = 1641	1747,0	2.638	2.196	2.744	1.725	3.180	1.990	2.112
Tpb = 1037	2764,5	5.936	4.015	4.410	4.313	5.167	5.970	3.755
Tpr = 604	4746,4	4.857	4.845	7.263	3.019	8.267	2.985	4.827

T VI. X. Intervalos de Densidad Asociativa en Madrid

	<500	500- 1000	1000- 1500	1500- 2000	2000- 2500	2500- 3000	3000- 3500	3500- 4000	>4000
Asoc / hab. T	1	4, 7, 9, 12	3, 5	2, 6, 16, 18, 20, 21	8, 10, 11, 13, 15	17	14, 19		
Asoc / hab. t (sin eT)	1	12	3, 4, 7, 9	2, 11, 18, 20	6, 10, 16, 17, 21	8, 13, 15, 17	5, 14, 19		
Asoc / hab. Tpb		1	7	3, 4, 9, 12	2		5, 6, 14	11, 21	8, 10, 13, 15, 17, 18, 19, 20
Asoc / hab. Tpr				1, 12		20	18		2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17, 19, 21

Como salta a la vista al comparar los resultados anteriores con los de las tablas Wa y IVb y VI, las densidades asociativas y sus intervalos en Madrid son completamente distintas a las de Barcelona. En general las densidades son más altas en Barcelona, es decir los intervalos de hab/asoc más pequeños se hallan más representados por los distritos.

El índice sobre el total indica que en Madrid hay una mayor dispersión, es decir que hay proporcionalmente mucha más variación de densidades, si bien predominan intervalos más altos (1500-2000; 2000-2500). Como ocurre en Barcelona con el casco antiguo y el Eixample; el Distrito de Centro, presenta la densidad más alta. Los distritos de la denominada almendra central: 3 (Retiro), 7 (Chamberí), 9 (Móncloa), 4 (Salamanca), que acogen en su mayoría a clases medias y acomodadas y están en zonas representativas y bien comunicadas, presentan densidades altas en parte por la presencia de la mayoría de las entidades territoriales. Por otro lado la mayoría de los distritos más populares que se asientan en la denominada corona sur, y que va en realidad del Nordeste al Oeste de la ciudad, concentrándose en los distritos del sur, presentan unas densidades muy bajas que dan medida de la dispersión del tejido asociativo en Distritos como 17 (Villaverde) o 19 (Vicalvaro).

Las entidades territoriales (T), es decir aquellas cuyos objetivos y actividades se centran en el ámbito local de Madrid presentan aun mayor dispersión y densidades aun más bajas (índices de Hab/asociación muy altos). Esta pauta no se plantea de manera tan clara como Barcelona sino que implica tanto a distritos de clases medias-altas 5 (Chamartín) como de origen trabajador 19 (Vicalvaro) o media- media baja 14 (Moratalaz). La lectura comparativa puede ser la siguiente, mientras en Barcelona hay una presencia asociativa territorial relativamente homogénea debido a la existencia de tradiciones asociativas de distinto tipo (educación, ocio, cultura popular) muy vinculadas a los barrios, en Madrid estas no existen y la presencia de entidades en los distritos depende de factores como la ubicación del distrito y su centralidad 9 (Móncloa-Aravaca), 5 (Chamberí), o incluso el hecho de haber sido

zonas periféricas donde gran número de entidades asistenciales se concentraron antes de los años del desarrollo urbanístico de la ciudad 12 (Usera). Esto no quiere decir que no exista en Madrid una tradición asociativa de carácter vecinal, pero que no se extiende por igual por todos los distritos ni genera en los más populosos una densidad tan alta como en Barcelona.

En lo que se refiere a las entidades que generan Tpb en Madrid estas presentan un desplazamiento hacia los intervalos mas altos de la tabla (>4000) incluyendo algunos distritos periféricos, es decir aquellos que presentan rentas medias bajas, como 17 (Villaverde), 18 (Villa de Vallecas), 13 (Puente de Vallecas) o 19 (Vicalvaro). Este dato es sustantivo por cuanto Villaverde que aparece como uno de los que menor densidad asociativa tiene en todo el municipio resulta ser uno de los distritos que en el momento de redactar estas líneas presenta una mayor actividad asociativa, como veremos en el siguiente capítulo. La lectura que se extrae de este hecho es que en la periferia de Madrid pese a haber una actividad asociativa importante esta se concentra en pocas entidades muy activas, es decir que esto nos da pistas acerca del modelo de tejido asociativo de la capital que veremos en detalle en el capítulo **VII**.

La distribución del tejido asociativo que proporciona bienes de los denominados privados sigue una tendencia aun mas acentuada que la categoría anterior, concentrándose el 81% de los distritos en el intervalo de menor densidad (>4000 hab/asoc). Los distritos que presentan una mayor densidad, Centro (500-1000) y Chamberí (1000-1500) lo hacen fundamentalmente por la centralidad de su ubicación, especialmente el segundo.

4. Conclusiones

A modo de conclusión se puede establecer que los mapas asociativos de Barcelona y Madrid, cuyo detalle por distritos forma parte del Capítulo VE, presentan rasgos muy diferenciados.

En este capítulo, después de dar cuenta de las limitaciones que presentan las fuentes para un estudio sobre el asociacionismo en el

ámbito nacional y algunas apreciaciones acerca del súbito interés en las asociaciones ha despertado, se ha analizado un mapa asociativo que muestra tanto las distribuciones de las distintas clases de entidades según el tipo de bien que producen, como las densidades de estas en relación al número de habitantes por distrito.

Las cifras que presenta el análisis del tejido asociativo muestra dos ciudades con cifras absolutas relativamente similares pero con valores relativos muy diferentes. Barcelona presenta un mayor número de entidades en total, si bien en Madrid aparecen más entidades dedicadas a proveer servicios públicos. En el resto de las categorías en términos absolutos Barcelona presenta tasas más altas.

Analizando los tipos de bienes que se producen en cada ciudad se puede deducir las siguientes conclusiones. Madrid como capital del Estado, muestra un peso relativo de las entidades extra territoriales superior al de Barcelona (518 y 424 respectivamente). El indicador más llamativo en la comparación es el hecho de que las fundaciones de difusión científica y cultural en Madrid casi doblan en número a las de Barcelona (252 frente a 134), Esta tendencia se invierte, no obstante en lo que se refiere a entidades que producen bienes de tipo privado, donde en Madrid sólo se encuentran 2 frente a las 134 de Barcelona. Esto sin duda se debe a que exceptuando federaciones deportivas y otras entidades para el caso de Madrid (82%), el tejido en Barcelona recoge numerosas entidades de carácter regional. Así en lo que al ámbito extraterritorial se refiere, la presencia de entidades que producen bienes de carácter público son más numerosas en Madrid sin duda por el peso que supone la capitalidad y por la mayor concentración de capital que históricamente ha existido en esta ciudad, como botón de muestra el enorme peso de las fundaciones, frente a la presencia más discreta de asistenciales y nueva cultura política más presentes en Barcelona y que dan información sobre los intereses que el capital social refleja en ambas ciudades. Es sustantivo el alto número de entidades dedicadas a cuestiones de Nueva Cultura Política que existen en Barcelona y que a menudo canalizan una buena parte de la demanda asociativa que existe entre la sociedad a nivel extraterrito-

nal. Este dato es indicativo de la presencia de este tipo de entidades en Cataluña, al radicarse un importante número de ellas, la mayoría de carácter regional.

Entre aquellas entidades cuyo ámbito de actuación es estrictamente local o sublocal, es decir que tiene lugar en la ciudad y los distritos, la distribución de capital social es distinta. Barcelona muestra cifras absolutas y relativas mayores que Madrid (2.101 frente a 1.692). Como ya hemos apuntado antes esto guarda relación directa con la tradición asociativa catalana y los mecanismos de socialización asociativa que tienen lugar en muchas zonas de Barcelona desde prácticamente la infancia. Las entidades que generan bienes privados entre las territoriales casi doblan en Barcelona a las de Madrid sin duda por la existencia de un variado tejido en torno a entidades de carácter específico que sólo se encuentran en Cataluña. En lo que a entidades que producen bienes públicos se refiere, es destacable el peso de las entidades enfocadas al consumo colectivo y a la nueva cultura política verdadero motor de la participación ciudadana y elemento fundamental a la hora de interpretar el capital social existente en una ciudad. Tanto en Madrid como en Barcelona las entidades enfocadas a cuestiones de consumo colectivo, mayoritariamente AAW, representan un segmento mayoritario (30,2% y 34,5%) seguidas de las de NCP (17,6% y 34%). Esta diferencia es relevante para explicar las diferencias entre los tejidos asociativos de ambas ciudades especialmente en el ámbito vecinal. Como veremos en el siguiente capítulo, se puede hablar de diferentes estilos asociativos presentes en Madrid y Barcelona en distinta medida. Uno de los indicadores sería precisamente la capacidad que tienen las 'viejas' AAW para incorporar nuevas entidades con nuevas reivindicaciones a su entorno, una vez superadas las reivindicaciones históricas de consumo colectivo. Este hecho es hasta cierto punto verificable en este mapa asociativo. Mientras en Madrid los porcentajes más altos de este tipo de entidades se concentran en los distritos centrales (Centro, 23%; Salamanca; 11% y Chamberí, 10%), con presencia mínima en los distritos de la corona sur (ver tabla VI, E); en Sarna, se aprecia una presencia más equitativa entre los distritos tanto periféricos como centrales. No obstante Ciutat Vella y Eixample concentran a

cantidades superiores, por su centralidad (22% y 31%). En términos numéricos las cifras son más elocuentes, 183 entidades de este tipo en Madrid, frente a 316 en Barcelona.

Estos datos refuerzan en cierta medida la idea de que en Barcelona hay una distribución más igualitaria de las tipologías asociativas que en Madrid donde estas se distribuyen de una manera mucho más polarizada.

Como se ha reflejado antes, a priori el número de asociaciones en Barcelona es mayor en términos absolutos que en Madrid. En términos relativos también, la densidad asociativa en Barcelona bastante alta (178 hab/asoc), es decir, hay un número relativamente bajo de habitantes por asociación y la tendencia de las entidades radicadas en esa ciudad es ofrecer ambos tipos de bienes, públicos y privados, con una leve inclinación hacia los primeros. En Madrid, en cambio, la densidad es mucho más baja (1.327 hab/asoc). Esto hace pensar que tanto la participación ciudadana desde el ámbito asociativo como la mera tendencia a asociarse podría ser en Madrid más débil. La primera hipótesis no tiene por que ser cierta en principio, puesto que se puede canalizar una participación ciudadana intensa desde un número reducido de entidades, como podrían ser las AAW. La segunda en cambio parece cierta a priori, y nos da un buen ámbito de comparación con Barcelona en varios sentidos. En primer lugar la existencia masiva de entidades de TPr, en prácticamente todos los distritos barceloneses nos habla de la existencia potencial, de intensas redes sociales a nivel individual y de unidad doméstica. Este aspecto concreto considerado por diversos autores como uno de los elementos constitutivos del capital social, no está recogido en esta investigación. No obstante la presencia en Barcelona de un tejido muy denso que se constituye en varios niveles que trascienden el marco estrictamente reivindicativo o asistencial hace suponer la existencia de estos lazos sociales interpersonales, máxime cuando varias prácticas asociativas catalanas fomentan la interacción entre los miembros de la comunidad desde el comienzo de su proceso de socialización. Al analizar detenidamente el tejido asociativo circunscrito estrictamente al ámbito local (T) y sublocal, encontramos que pese

a que sigue siendo muy importante, se invierte la tendencia inicial. Es un capital social que genera más bienes privados que públicos, debido entre otros factores a que al discriminar a las entidades extraterritoriales ganan peso las actividades culturales y tradicionales, especialmente las que giran en torno a la cultura catalana.

En Madrid, la tendencia asociativa mayoritaria es a ofrecer bienes públicos, que también representan una porción importante en Barcelona. La falta de un tejido asociativo que genere bienes privados puede explicar en buena medida las altas densidades medias que registran los distritos de Madrid, a excepción de Centro. El tejido de Madrid es más escaso en términos reales, y por supuesto en términos relativos lo que queda reflejado en las densidades medias de ambas ciudades. En Barcelona existe un tejido asociativo más rico y homogéneo que en Madrid, lo que como veremos va a contribuir a explicar algunas de las diferencias que existen sobre la variable dependiente en la comparación de ambas ciudades.

CAPITULO VII

MADRID Y BARCELONA: LA PARTICIPACIÓN EN SUS DISTRITOS

1. Introducción

Que Madrid y Barcelona ofrecen aspectos diferentes en lo que a participación se refiere ha sido demostrado hasta aquí mediante la comparación de las ciudades como unidades: diferentes instrumentos, una cultura política y asociativa diferente, y con mapas asociativos distintos. A partir de aquí se va a intentar constatar el carácter de estas diferencias. ¿Son diferencias entre las dos ciudades? ¿Son Madrid y Barcelona ciudades radicalmente diferentes en su conjunto? ¿O existen pautas comunes en la comparación de sus partes, de sus Distritos? ¿Cómo obedecen estas partes a las diferencias generales? Estas preguntas van a tratar de ser respondidas en este capítulo mediante comparación de la totalidad de los 31 distritos que configuran a nuestras dos ciudades protagonistas. La comparación de dichas unidades territoriales de análisis, los Distritos, hace necesaria la reorganización de las variables. Para ello se va a desagregar la dependiente que hemos venido utilizando hasta ahora en cuatro variables: utilización de los mecanismos de participación formal (VD1), utilización de los mecanismos de participación informal (VD2), recurso a la movilización (VD3) y finalmente las relaciones entre los actores (VD4).

Este último capítulo consta de tres partes. En la primera se analizará la participación en los distritos de Madrid y Barcelona a

través del tipo de instrumento empleado. En segundo lugar, se relacionará la interrelación de estas variables con la VD4 que analiza la relación de las entidades con las autoridades locales en cada Distrito. Desde su estudio se pretende llegar a explicar las diferencias y semejanzas entre los Distritos de las dos ciudades, teniendo en cuenta los resultados de las comparaciones previas de ciudad a ciudad que se han desarrollado en los capítulos IV, V y VI. Finalmente se establecerá la relación la participación y su ubicación en el mapa socioeconómico de las ciudades ubicando las pautas de participación con relación a los índices de renta de los distritos.

La información recogida en Madrid y Barcelona se sitúa en el marco cronológico de los años 90. Pese a que el ámbito del estudio se extiende entre 1979 y 1999, se ha considerado de mayor interés dar cuenta de la evolución reciente de la participación ciudadana en lo que a los aspectos asociativos y de relaciones institucionales se refiere, puesto que los años 70 y 80 han sido ya abordados con profusión en la literatura. Ambas ciudades han experimentado en la última década profundos cambios urbanos y sociales, con lo que el mapa asociativo de estos años con respecto a las dos décadas anteriores se ha visto modificado, generalmente, con una tendencia a la desmovilización y en general al languidecimiento de los tejidos asociativos. Hoy, los elementos que configuran las situaciones de crisis en las ciudades no están tan relacionados con los problemas de antaño como el consumo colectivo (transporte, equipamientos, infraestructuras), la droga, la inseguridad, etc. Cubiertos unos estándares de calidad de vida y rebajadas en casos las expectativas, sobre todo las de participación, la crisis urbana se articula hoy alrededor de cuestiones como la precariedad del mercado laboral, el difícil acceso a la vivienda para los jóvenes, la exclusión social de los colectivos de riesgo (inmigrantes, mujeres, parados de larga duración) o la violencia doméstica. Hasta cierto punto estos temas no suenan tan diferentes de los que se leían en las cabeceras de las manifestaciones vecinales de los setenta y ochenta, si bien en aquellos años era una reforma de la ciudad en profundidad lo que se pedía a gritos y hoy, viviendo en barrios generalmente equipados, con escuelas, campos de deportes, zonas verdes, calles asfaltadas y

transporte público, se han convertido en temas que trascienden el ámbito del barrio, como unidad reivindicativa básica. En algunos lugares la participación ha perdido todo aliciente al mejorar las condiciones de vida, en otros persiste con los mismos mecanismos y dinámicas de hace veinte años por que los mismos problemas siguen estando ahí. En otros se han adaptado las dinámicas participativas a los nuevos retos de la sociedad y se articulan propuestas no sólo de barrio sino de ciudad o incluso de área metropolitana. Finalmente también hay casos en los que la participación ciudadana no es sinónimo de reivindicación, y por ende de conflicto, sino de información y presencia en el desarrollo cotidiano de la vida política y social de la ciudad.

En el ámbito institucional se ha pasado del desarrollo de la administración local y su emancipación de esferas institucionales superiores al desarrollar políticas urbanas, a la necesidad de articular las políticas coordinadas con dichas esferas. Barcelona se ha sabido a adaptar a esta tendencia y ha establecido canales de participación sectorial a nivel de ciudad; Madrid no. No obstante en ambas ciudades, los Distritos se han consolidado como unidades territoriales y administrativas básicas, al menos formalmente y siguen siendo el escenario fundamental de la interacción entre ciudadanos y administración local en lo que a participación se refiere. Las nuevas cuestiones que antes mencionábamos no implican que en muchos lugares las 'viejas' cuestiones no sigan siendo importantes.

2. Participación formal e informal en Madrid y Barcelona

En los Cuadros I y II se explican las expresiones que toman las variables dependientes para cada distrito de Barcelona y Madrid. Si comparamos las variables a simple vista, observamos pautas específicas para cada ciudad. En lo que respecta a las VD 1, VD2 y VD3 y sus tres dimensiones nos encontramos que en Barcelona, pese a existir un uso mayoritario alto de los mecanismos formales de participación (60% de los distritos), también predomina un uso alto de los mecanismos informales en el (70%) y en el recurso a la

movilización (70%). Todo ello en un contexto donde la oferta de mecanismos de participación es relativamente amplia tanto en los distritos como en el ámbito sectorial como hemos visto en capítulos anteriores. En Madrid la distribución es diferente. Con unos instrumentos de participación similares en todos los distritos, nos encontramos que el recurso a la participación formal es alta o media alta en el 38% de los distritos, mientras que la utilización alta de instrumentos de participación formal tiene lugar en el 71% de los distritos y a la movilización en el 43%.

Capítulo VII: Cuadro I. Grado de utilización de los instrumentos de participación

Grado de utilización (%)	VD1: Participación formal		VD2: Participación informal		VD3: Recurso a la movilización	
	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja
	MADRID	38	62	71	28	43
BARCELONA	60	40	70	30	70	30

Fuente: elaboración propia

Esta primera lectura revela que en Barcelona la actividad participativa es mayoritaria en la ciudad y que pese a la existencia de instrumentos y de su uso de manera formal se recurre a mecanismos informales para articular las reivindicaciones del movimiento vecinal. Esto conduce al planteamiento de dos hipótesis: a) que dichos instrumentos son a todas luces ineficaces e ineficientes; y b) que pese a ser eficaces y eficientes, el recurso a la participación informal aumenta las posibilidades y la intensidad de la participación ciudadana en el hacer ciudad cotidiano. Ambas hipótesis no son en absoluto excluyentes puesto que estamos generalizando nuestras proposiciones para un pequeño universo de tipos asociativos y de contextos urbanos con sus problemáticas específicas. Así, se podría plantear que en determinados distritos o incluso en algunas partes de ellos (barrios) las relaciones entre los actores generan un *outcome* participativo determinado en el que tanto los instrumentos como la forma de gestionarlos no resultan eficientes para la participación. No hay que olvidar que en Barcelona, la gama de

instrumentos de participación disponible en cada Distrito no tiene por que ser la misma, dependiendo ello mucho de diversos factores que van desde el talante del concejal, hasta el grado de conflicto estructural que se da entre actores¹. Por otro lado el que los instrumentos 'funcionen' bien en ciertos distritos puede deberse a que el nivel de conflicto es menor, o a variables de cultura política que van a influir directamente en el potencial para alcanzar consensos eludiendo la confrontación². Como decía, ambos casos se pueden dar en un mismo distrito. Un ejemplo del primero sería Sant Martí o Sant Andreu, donde apenas se asiste a los mecanismos formales pero "se tira de teléfono" en un momento dado. El caso contrario sería Sants-Montjuich, donde pese a que se asiste y se participa formalmente, el recurso informal e incluso la movilización es frecuente, sin que por ello se alcance la confrontación abierta. Un ejemplo de esta tendencia en el ámbito de ciudad sería el hecho de que el presidente de la FAVB tenga siempre comunicación directa con el alcalde o con alguno de sus concejales si existiera una cuestión de suma urgencia. Así, ante el desalojo de una edificio municipal okupado por la guardia urbana y la detención de okupas, el representante de la FAVB se puso en contacto inmediato, de madrugada, con el concejal responsable del área de seguridad para interesarse por los detenidos³. Es decir, que existen unos canales de comunicación abiertos permanentemente que permiten a los repre-

¹ 'La participación resulta desigual. Hay unos mecanismos participativos que permiten opinar, hacerse con información (...). La capacidad de influir depende mucho de los talentos personales...'¹ (Andreu Naya)

'... en cada distrito, cada maestrillo tiene su librillo, hay concejales muy participativos y otros del mismo partido que nada. Después de estos años hace falta una reflexión conjunta para ver como van todos los distritos y que normas básicas deben tener cada uno y que todos tengan una participación igual, que ahora no pasa...'² (Jordi Romero),

² 'En el fondo continua funcionando que por las buenas o por las malas acabas reuniéndote con el concejal y planteando, mira hay estos problemas. Por ejemplo cada dos meses dos y medio hay una reunión que viene el concejal a reunirse con la Junta de la AA VV, el contacto existe. Hay temas en un distrito como el nuestro en el que lo mejor es la discreción. Y eso lo sabemos los dos, nosotros y el concejal.'³ (Jordi Romero).

³ Este hecho tuvo lugar en junio de 1997 y fue comentada al día siguiente por dirigentes vecinales durante unas fiestas populares en Vía Julia.

sentantes asociativos estar informados en todo momento y hasta cierto punto expresar posturas y en definitiva influir o intentar hacerlo directamente con los representantes políticos. Así queda reflejado, que ni el uso de los mecanismos formales refleja falta de conflicto, ni que el uso de los informales implica consenso permanente o un eventual clientelismo, entre entidades e instituciones.

En Madrid, en cambio, se observa que la mayoría de los distritos de la ciudad no muestran una actividad participativa muy alta, y que la que existe se centra fundamentalmente en los mecanismos informales. Esto constata la baja eficiencia y confianza que generan -y han generado tradicionalmente- los mecanismos de participación formales y la endémica canalización del conflicto hacia terrenos extra institucionales donde lo político juega un peso muy relevante; pues se trata de un partido de derechas en el poder frente a un movimiento asociativo controlado mayoritariamente por IU y en menor medida (según el distrito) por el PSOE. En Barcelona el peso de lo político no es tan importante, ya que sin estar completamente ausente⁴, las diferencias entre un gobierno del PSC y un movimiento controlado por la izquierda en general (PSC e IC, antes PSUC) no son tan grandes.

Una de las diferencias más notables entre Madrid y Barcelona es sin duda la forma en la forma en la que lo político penetra en las políticas. En la capital la política tiene una fuerte presencia sobre los aspectos técnicos de las iniciativas públicas, mientras que en Barcelona el ámbito de lo político, o dicho en otras palabras la capacidad de los políticos de influir en el desarrollo de las políticas

⁴ Esta investigación se detiene en las elecciones locales de 1999, en las que los resultados electorales cambiaron el panorama político del Ayuntamiento de Barcelona, con la consiguiente pérdida de peso específico de Iniciativa per Catalunya. Aparentemente a partir de este cambio se han producido algunos cambios en el sistema de participación sectorial que instituyó la regidora de Bienestar Social, Eulalia Vintró, especialmente en los consejos sectoriales (CMBS y otros) y en la Agencia para los Servicios con las Asociaciones Torre Jussana, que de tener ser más o menos autónoma pasa a depender de la Regiduría de Participación, con sustantivos cambios en sus líneas de actuación.

públicas es mucho menor⁵. Este doble enfoque nos da una valiosísima información sobre diversos aspectos que pueden influir en los resultados de las políticas públicas entre ellos su desarrollo en el tiempo. Si en un sistema político (sea local, sea regional o nacional) lo político tiene una fuerte presencia en el desarrollo de las políticas, podremos esperar que los plazos en que se desarrollen esas políticas tengan que ver con las legislaturas, y que ante el cambio político sea más o menos normal que cambien las directrices e incluso en desarrollo de las políticas, con su consiguiente efecto negativo sobre aquellas que, como en el caso de las urbanas, necesitan de plazos medios o largos para mostrar sus efectos.

Volviendo al caso de Madrid, se puede añadir a tenor de esta primera interpretación del Cuadro u, que la única, o al menos la manera aparentemente más eficaz de influir en el hacer ciudad, es mediante los contactos informales, sea con técnicos, con políticos del Distrito, o si las relaciones lo permiten y el tema lo demanda con el Área o con el propio partido en el gobierno municipal. En este escenario no existe un catalizador como el CMBS para el caso de Barcelona, que mitigue el conflicto, sea en el ámbito sectorial, y que establezca sinergias entre actores de todo tipo, siendo en definitiva un generador neto de consenso y legitimidad del gobierno local. En la capital, la movilización es poco utilizada en términos generales, siendo un recurso muy habitual sólo en algunos distritos, mientras que en Barcelona esta mucho más extendida y no tendría las connotaciones de confrontación que adquiere en Madrid, donde en muchos barrios de la denominada corona sur-este ha venido siendo utilizada desde hace décadas como principal motor reivindicativo. No obstante en algunos distritos se da una alta participación

³ El ejemplo más claro de estas dos culturas institucionales radica en algo tan sencillo como la accesibilidad de los técnicos a la hora de hablar de su trabajo. En el Ayuntamiento de Madrid pocos técnicos se muestran dispuestos a hablar de participación, y si lo hacen es con rodeos, y se podría decir que hasta cierto temor. En la CAM hay directrices explícitas de que cada técnico que vaya a hacer declaraciones (entrevistas, conferencias, etc.) sobre su trabajo en determinados proyectos debe contar con el visto bueno del Director General o incluso del Consejero, permiso que en lo que se refiere a mi experiencia con esta y otras investigaciones es denegado sistemáticamente.

formal, lo que no tiene por que coincidir necesariamente con una ventana de oportunidades favorable en aquel escenario.

Haciendo una lectura horizontal del Cuadro I, se puede apreciar que en Barcelona los distritos donde el uso de los mecanismos formales es bajo, presentan distintos resultados en cuanto al uso de los instrumentos informales y la movilización. Encontramos que en general estos son altos para casi todos los distritos, a excepción de Sarría, y parcialmente Les Corts, donde coincide que la actividad participativa general es baja o media-baja. En el resto de los distritos se producen dos pautas que resultan muy significativas con relación al tipo de tejido asociativo que se encuentra en cada uno y que veremos mas adelante. En primer lugar observamos que en dos de los distritos el uso de los instrumentos formales es bajo, y el de los informales y la movilización es alta (Sant Andreu y Sant Martí), En Eixample y Gracia siendo el recurso a los instrumentos informales alto, la movilización no es muy utilizada, si bien en los cuatro se puede decir que la actividad participativa es alta o media-alta. En segundo lugar, los cuatro distritos en los que el uso de los mecanismos formales es alto, también lo son el uso de los informales y la movilización. Estos (Ciutat Vella, Sants-Monrjuich, Horta-Guinardó y Nou Barris) resultan ser los que en términos generales muestran una actividad participativa mas alta. En otras palabras, los distritos en los que hay mas participación muestran en líneas generales un alto uso de los mecanismos informales y la movilización y dependiendo del distrito un uso alto o bajo de los formales. Esto nos indica que la relación del tejido asociativo, fundamentalmente el vecinal, con el Distrito, como institución política, va a verse influida tanto por las relaciones entre políticos y técnicos, por un lado, como por el tipo de reivindicación que tiene lugar en el distrito, y por el tipo de tejido asociativo que exista en cada uno. El hecho de que en cada distrito predominen unas características u otras no se debe en principio a que estas se manifiesten de manera uniforme. En algunos distritos conviven tipologías asociativas diversas, y hasta radicalmente diferentes, que generan resultados participativos similares. Es decir que los distritos entre si muestran cierto grado de homogeneidad en términos de participación, si bien

hay excepciones, mientras que dentro de los distritos la heterogeneidad es mayor salvo en algunos casos.

En el caso de Madrid (Cuadro u), la distinción entre los distritos en los que se hace un uso bajo de los elementos de participación formales es de dos tipos: por un lado aquellos en los que su uso es bajo como lo es el uso de mecanismos informales y movilización, es decir aquellos que no presentan apenas actividad participativa (Retiro, Salamanca, Chamarán, Moncloa-Aravaca, Fuencarral-El Pardo), y por otro, aquellos distritos donde la actividad participativa general es alta, pero el uso de los mecanismos es bajo dada su baja eficiencia (Carabanchel, Usera, Puente de Vallecas, Moratalaz, Ciudad Lineal, Vicalvaro y San Blas). En estos distritos bien por cuestiones políticas o por el conflicto abierto con la institución sublocal, los Consejos de Distrito no son atendidos apenas. En general se opta por recurrir a los mecanismos informales, estos sí, en la mayoría de las ocasiones enmarcados en el contexto político, o simplemente por razones prácticas: es más eficiente para una entidad negociar con un técnico de Distrito o incluso el propio concejal o su manó derecha, el jefe de la Unidad de Cultura y Participación, que llevar una cuestión al Consejo de Distrito, donde están coordinados por militantes del partido en el gobierno en la mayoría de los casos sin preparación técnica adecuada. Paralelamente, en la mayoría de dichos Distritos nos encontramos con que el recurso a la movilización es alto, si bien no tanto como cabría esperar con relación a las mismas pautas en Barcelona. En los distritos donde el recurso a la participación formal es alta, encontramos que ocurre sistemáticamente lo mismo con los mecanismos informales, aunque de nuevo el recurso a la movilización no es alto para todos estos casos. En Madrid podemos hablar de una mayor heterogeneidad entre distritos, si bien estos se dividen entre los que presenten actividad participativa y los que no. Dentro de cada distrito de los primeros mencionados, la homogeneidad es mayor puesto que prácticamente todos siguen pautas similares.

En Barcelona y en Madrid se siguen pautas similares en lo que a participación informal se refiere, y pautas diferentes en cuanto a la participación formal. En Madrid su uso es bajo, y solo se produ-

ce de forma mas significativa en algunos distritos con un alto nivel de participación, si bien de modo complementario a los instrumentos informales. Los instrumentos informales pueden ser utilizados como recurso complementario a los formales o como sustitutivo. Barcelona estaría en el primer caso mayoritariamente aunque con distintos grados de conflicto y consenso en las relaciones entre actores, mientras que Madrid se encuadraría masivamente en el segundo caso, con una tendencia al conflicto muy elevada, como veremos en la siguiente sección. En lo referente a movilizaciones mientras en Barcelona es habitual que se recurra a ellas en la mayoría de los distritos, en Madrid este recurso es utilizado sobre todo por los distritos .de la corona sur, que son en los que predomina un tejido asociativo productor de bienes de carácter público, concretamente de consumo colectivo, y según los casos de NCP.

Capítulo VII, Cuadro II. Variables Dependientes cualitativas: Barcelona

	VD1: Instrumento de partic. formal	VD2: Instrumento de partic. informal	VD3: Recurso a la movi. ^{da}	Comentario general sobre partic. ciudadana	VD4: Relación entre Distritos/JMD y tejido asociativo
1. Ciutat Vella	Alto	Alto	Alto	Actividad alta	Buena. Según concejal pero en general hay línea directa.
2. Eixample	Alto	Alto	Bajo	Actividad media-alta	Buena. CIU-PSC
3. Santa- Monjaich	Alto	Alto	Alto	Actividad alta	Buena. PSUC
4. Les Corts	Bajo	Bajo	Alto	Actividad media-baja	Regular. Ignorados por concejal de CIU.
5. Sarrí-S. Gervasi	Bajo	Bajo	Bajo	Actividad media-baja	Regular. Escasas entidades pero activas. PSC-CIU
6. Gràcia	Bajo	Alto	Bajo	Actividad media-alto	Regular. El conflicto entre partidos por la Regiduría ha afectado a las relaciones con las entidades.
7. Horta- Guinardó	Alto	Alto	Alto	Actividad Alta	Buenas relaciones con técnicos y concejales. Algunos técnicos son indep. vinculados al mov. vecinal.
8. Nou Barris	Alto	Alto	Alto	Actividad Alta	Mala. Enemistad personal entre el regidor (Santiburejo) y los dirigentes vecinales y FAVB desde hace años.
9. Sant Andreu	Alto	Alto	Alto	Actividad Media-alta	Buena. Se han hecho algunas experiencias de micro participación muy innovadoras. Tejido muy heterogéneo entidades muy activas y otras esclerotizadas. Hay mas mecanismos de participación para todos los ciudadanos que en otros distritos pero se tiende a recurrir a los mec informales.
10. Sant Març	Bajo	Alto	Alto	Actividad Media-alta	Desde el Distrito se asegura que es buena, pero desde el tejido se asegura que los mec informales son poco eficientes, y que si los informales fallan, se moviliza con cierta frecuencia. La zona más activa desde el punto de vista reivindicativo es el barrio de San Martín, en los otros de mayoría no catalana hay muy poca actividad y el tejido esta muy fragmentado.

Cap VII. Cuadro III: Variables Dependientes cualitativas. Madrid

VD 1: Utilización de instrumentos de participación formales e informales.					VD2: Relación entre Distritos/JMD y tejido asociativo	
	Instrum. de particip. formal	Instrum. de particip. informal	Recurso a la movil. ⁴ⁿ	Comentario general sobre partic. ciudadana		
1. Centro	Alto	Alto	Alto	Actividad alta pero desigualmente repartida	Relación que ha variado con el tiempo. PSOE bien, con PP muy tirante y conflictiva (se les ha negado la palabra en los plenos). Suavizado ahora por protagonismo de Lavapiés y directrices superiores. LV solo cuenta cuando aparece en TV. IU hegemoniza tejido	
2. Arganzuela	Medio-alto	Medio-alto	Bajo	Baja actividad	Relaciones buenas. Los técnicos de la JMD esta interesado en reeditar el sector asociativo que estaba prácticamente muerto.	
3. Retiro	Bajo	Bajo	Bajo	Muy baja actividad	Perfil bajo.	
4. Salamanca	Bajo	Bajo	Bajo	Muy baja actividad	Perfil bajo.	
5. Chamartín	Bajo	Bajo	Bajo	Baja actividad	Perfil bajo.	
6. Tetuán	Medio-alto	Medio-alto	Bajo	Actividad media-baja y desigual	El tejido asociativo es débil y el ciudadano (integración de inmigrantes, educación, etc) no tiene capacidad de presión suficiente.	
7. Chamberí	Alto	Alto	Bajo	Actividad media baja	Una entidad muy activa, FSOE; resto letárgicas y vinculadas al PP.	
8. Fuencarral-El Pardo	Bajo	Bajo	Medio-bajo	Baja actividad	Contactos políticos con JMD sustituyen consejos. La mayoría de las reivindicaciones no son su competencia.	
9. Moncloa-Aravaca	Bajo	Bajo	Bajo	Baja actividad	Perfil bajo.	
10. Latina	Alto	Alto	Alto	Actividad alta	Relaciones tensas con la JMD. Núcleo asociativo PSOE, mayor confrontación.	
11. Carabanchel	Bajo	Medio-alto	Alto	Actividad media alta	Relaciones con JMD no especialmente tensas.	
12. Usera	Bajo	Alto	Alto	Actividad alta	Muy malas relaciones con JMD durante años. Concejal intransigente. Sin embargo con CAM ante plan de inversiones cohesión asociativa (junto con Villaverde) y consenso. IU	

Cap VII. Cuadro III: Variables Dependientes cualitativas. Madrid

VD 1: Utilización de instrumentos de participación formales e informales.					YD2: Relación entre Distritos/JMD y tejido asociativo
Instrum. de particip. formal	Instrum. de particip. informal	Recurso a la movili. ^{ón}	Comentario general sobre partic. ciudadana		
13. Puente de Vallecas	Bajo	Alto	Alto	Actividad alta	Relaciones tensas con la JMD. Poca sensibilidad hacia el tejido asociativo. Contactos políticos basados en la amenaza de movilizaci3n. A nivel JMD no hay EOP. A nivel CAM si, pero sigue habiendo conflicto entre el tejido asociativo entre IU y PSOE
14. Moratalaz	Medio-Bajo	Alto	Medio-bajo	Actividad media-alta	Los contactos políticos y t3cnicos con JMD han ido sustituyendo a los consejos. IU
15. Ciudad Lineal**	Bajo	Medio-alto	Medio-bajo	Actividad media-baja	Los contactos pol3ticos no son muy relevantes. No hay grandes temas en discusi3n. La actividad esta muy concentrada en muy pocas entidades.
16. Hortaleza	Alto	Alto	Baja	Actividad alta	Con PSOE fue fluido aunque con altibajos, luego se produce conflicto aunque seg3n el concejal ha habido 3pocas de cierto entendimiento.
17. Villaverde	Alto	Alto	Alto	Actividad alta	Contactos pol3ticos a alto nivel entre aavv y CAM, Ayunt. y PP. Muchas veces se salta a la JMD. Concejala dura hacia AAVV. Relaciones tradicionalmente conflictivas. IU
18. Villa de Vallecas	Alto	Alto	Alto	Actividad media-alta	Concejal (joven y nuevo, origen CDS) muy accesible con conciencia social.
19. Vicálvaro	Bajo (no se asiste)	Alta	Media-alta	Actividad media-alta	Los problemas a menudo trascienden la competencia de la JMD. Relaciones tensas siempre. IU
20. San Blas	Bajo	Alto	Media-alta	Actividad media-alta	Durante a3os p3simas relaciones con el concejal (ex falangista).
21. Barajas	Bajo	Medio-bajo	Media-baja	Actividad media-baja	Reivindicaciones a golpe de movilizaci3n. JMD se inhiere en conflictos fuera de su competencia.

3. Las relaciones entre actores en Madrid y Barcelona

En un escenario de participación ciudadana local uno de los aspectos más relevantes es la manera en que sus protagonistas se relacionan. Dicha relación es definida, al menos formalmente, por las reglas del juego inscritas en los reglamentos de participación. Estas normas fijan un marco de referencia que otorga a los ciudadanos unos instrumentos (o mecanismos) con los que influir en la práctica cotidiana del hacer ciudad. No obstante, por eficientes que resulten dichos mecanismos, siempre tienen sus 'ángulos muertos' que hacen indispensable el uso de modos informales de comunicación. Estos modos informales, que se consolidan con el tiempo constituyendo instrumentos y mecanismos con sus propias reglas de juego pueden aportar al juego democrático local un sinfín de matices que van desde el consenso entre actores, complementando a los instrumentos y mecanismos, hasta ser la única forma posible de comunicación real cuando estos son insuficientes o simplemente no funcionan. La presencia de instrumentos de participación informal es anterior, en el caso de España, a la democracia. Cuando en los años 60 comenzaron a cuajar los movimientos sociales en el ámbito obrero, estudiantil y vecinal, el vacío o la esclerotización de los mínimos cauces de negociación existentes, hizo que, especialmente en los movimientos vecinales y obreros, los cauces informales fueran los únicos operativos. Aun hoy, en el mundo de la participación vecinal, sin contactos informales entre los actores no existiría espacio alguno para participar⁶. Al margen de los instrumentos formales, y a sotavento de estos, en cualquier ámbito con una mínima vida participativa se establecen redes de influencia entre acto-

⁶ *'Con el distrito legalmente la única voz que tiene la aaw es en los plenos. Fatal. Por que no tienen obligación de contestarte, ni que quede pendiente para la próxima. La única manera es tener una buena relación con la parte política, administrativa y técnica del distrito. El distrito es CiU de siempre. Las relaciones son mas personales. Hemos de reivindicar y hemos de crear.*

Cuando pedimos algo tiene que saber que no hacemos guerras políticas, en el momento que entras por la puerta de la aaw no se hace política. Si no, no queremos a esta persona. Todos somos progresistas y catalanistas, no se excluye nada: sólo los hábitos, ni de militar, ni con la cara tapada, ni una monja. Una aaw tiene que representar a toda la gente del barrio' (Jordi Planella).

íes. El peso político de estas relaciones ha sido y es innegable, si bien como en muchas otras áreas de políticas públicas, la posesión de capacidad técnica e información detallada se ha convertido en un elemento crucial para una participación eficaz (Atkinson y Coleman, 1992). Con los cambios en el escenario de la participación local antes descritos, este enfoque cobra vigencia. Ya no sólo es necesario mantener un cierto peso político o reivindicarTM, sino que hay que disponer de herramientas para proponer y negociar en el terreno técnico. No sirve reivindicar para obtener, sino que en la participación local de los 90 en adelante hay que tener capacidad de proponer para poder crear. La idea de dos 'bandos' antagónicos, que es una imagen no infrecuente que se tiene del 'otro*' entre actores locales marca fronteras entre interacciones generadoras de consenso ante el conflicto y aquellas definidas por una cultura de la confrontación.

En este orden de cosas, al hablar de participación informal nos adentramos en un espectro teórico que ha sido objeto de debate durante la década pasada⁷. Con el fin de abarcar con claridad este espectro participativo en el que principalmente toman parte como actores, los ciudadanos y las entidades cívicas» por un lado y las instituciones locales (y regionales) por otro, estos pueden ser definidos como una comunidad de políticas públicas (*policy community*) entendida como aquella en que todos los actores o actores potenciales comparten un interés en un área de política pública o un mismo enfoque con respecto a dicha política, y que eventualmente logran influir en la política (Wilks y Wright, 1987)⁸. La relativa ambigüedad de esta definición nos permite incluir en ella

⁷ Atkinson y Coleman (1992) recogen el debate en torno a los conceptos de *policy community* y *policy network*, criticando el enfoque horizontal que predominaba en la imaginación pluralista del proceso político (*policy process*). La cuestión gira según estos autores en torno a la dimensión de los conceptos de comunidad de políticas públicas y red de políticas públicas, traducción más bien pobre de los conceptos arriba reseñados en inglés y se resume en la siguiente cuestión: quién participa y quién ostenta el poder.

⁸ En nuestro caso, el tipo de relaciones que tiene lugar en la comunidad tiene lugar entre actores asociativos en su mayor parte y las instituciones, como sugiere Rhodes (1986), no tanto entre actores individuales, como plantean otros autores (Hecl, 1978; Kiiesi *et al.* 1982).

al conjunto de los actores ciudadanos que pueden influir o participar potencialmente. El compartir un interés no se debe interpretar con que este sea el mismo, siendo, más bien opuesto en muchos casos, así como su capacidad de imponer dicho interés propio sobre el resto de los actores (ver capítulo E).

Lo que se muestra en los Cuadros n y DI es el grado de relación que se ha mantenido en los 90 entre las autoridades sublocales y el tejido asociativo en los distritos de Madrid y Barcelona. Esto ha de dar cuenta de los niveles de cohesión, donde los haya, entre actores a la hora de forjarse *una.policy community*.

Establecer cuales son las relaciones entre ambos actores requiere de cierto grado de agregación. La información se ha recogido a través de entrevistas a líderes asociativos y a técnicos y políticos del Distrito, así como mediante la observación participante en Consejos de Distrito y otros mecanismos de participación en un número significativo de distritos. Resumiendo los datos cuantitativos del Cuadro n para Barcelona, podemos decir que las relaciones en general son buenas excepto en cuatro Distritos. El significado de 'bueno' implica que pese a que pueda haber un conflicto presente, sea latente o coyuntural, este se tiende a resolver mediante el consenso, y no tanto la confrontación. Todo ello no excluye que, como se ha descrito en la sección anterior, la movilización sea un recurso utilizado con cierta regularidad. En general, entre los actores ciudadanos se recoge un discurso bastante positivo hacia el Distrito y su figura principal, el Regidor. En ambas ciudades el Regidor como el Concejal del Distrito van a ser en buena medida responsables de las relaciones con las entidades. Esto no quiere decir que las entidades tengan siempre una misma actitud en esta interacción, ni por supuesto que el político de Distrito no siga en muchas ocasiones directrices del partido o de la corporación. No obstante el talante personal de los políticos influye en algunos casos en el estado de dichas relaciones. En ambas ciudades hay ejemplos paradigmáticos de concejales que han pasado por varios Distritos o Áreas con un historial nefasto de relaciones con los ciudadanos en general y con el tejido asociativo en particular, y que suelen coincidir con zonas donde el conflicto es más acusado por las propias condiciones urbanísticas y socioeconómicas de la población. El que políticos

'duros' sean asignados a barrios 'duros' desde el punto de vista de la reivindicación puede explicarse a medias por cuestiones de estrategia política de partido y componendas entre facciones del partido, y a la conveniencia para el partido en el poder de mantener 'pacificados' los distritos más problemáticos, que coinciden con las periferias de ambas ciudades.

En Barcelona, el predominio histórico de la izquierda ha facilitado estas operaciones de equilibrio de poder tanto en aras de mantener una coalición robusta entre PSC e IC, como dentro del PSC a la hora de mantener satisfechas a las distintas facciones o familias, del partido, fundamentalmente articuladas en torno a sectores próximos a la burguesía catalana progresista y a los tradición obrerista de origen mayoritariamente no catalán. En Madrid, en cambio la existencia de facciones en el seno del Partido Popular no es tan diáfana. Esto se explica por la estructura fuertemente jerarquizada de la organización y por la fuerte relación que hay entre la estructura del partido en el ámbito nacional, en el ámbito de Madrid y de Municipio.

Volviendo al caso de Barcelona, se puede decir que hay algunos distritos en los que la relación se puede calificar de irregular. Son aquellos distritos con bajas tasas de participación, lo que no significa que no haya, sino que esta es escasísima con relación a la población, y obtiene muy poco apoyo por parte del Distrito, coincidiendo que en ambos gobierna CiU. Son los casos de Corts y Sarria, especialmente en el primero, con la desaparición acelerada del casco histórico y el proceso de gentrificación en marcha. El hecho de que la participación sea baja y las relaciones irregulares no se debe exclusivamente al color del partido, sino también al bajo interés de la mayoría de la población por el tema. En realidad, el discurso sobre la participación de CiU no difiere excesivamente del PSC. De hecho en las elecciones municipales de 1999 la propaganda del candidato de CiU contenía una estética y unos mensajes muy parecidos a los que ha venido ofreciendo el PSC durante los últimos años.

Gracia, Distrito mítico en lo asociativo en la transición también acusa un fuerte cambio social y una pauta hacia la gentrificación

por un lado y hacia el asentamiento de movimientos antisistema⁹, que han coincidido con el debilitamiento 'clásico*' de los movimientos vecinales de la post transición, si bien ha experimentado un cierto resurgir del tejido asociativo tradicional.

El caso por definición de relaciones viciadas entre actores en Barcelona es Nou Barris. Una de las zonas más activas y heterogéneas en lo asociativo, que ha mantenido durante dos legislaturas consecutivas una relación de confrontación con el regidor, recientemente fallecido. En Sant Andreu ocurrió lo mismo antes con el mismo concejal, hombre fuerte entre los capitanes del partido, del sector obrerista. También coincide el hecho de que en Nou Barris, como en otros distritos de la periferia convivan tipologías asociativas muy distintas como se referirá más adelante.

El resto de los distritos, donde las relaciones son buenas, son aquellos en los que hay una mayor actividad asociativa cuyo origen se remonta bien a la tradición asociativa catalana y/o a las luchas por la calidad de vida urbana en los barrios obreros en los albores de la transición. En otras palabras las relaciones son buenas en los barrios donde existen tejidos más activos y reivindicativos. En ello influyen por la parte institucional diversos factores como la presencia en la agenda política de la participación como tema preferencial (lo que no quiere decir que no este sujeta a cierto control político) que constituye uno de los pilares del modo de hacer ciudad en Barcelona, la introducción en las listas y como técnicos a ciudadanos independientes, no militantes del PSC vinculados al tejido asociativo y la existencia de una gama de instrumentos de participación formal que democratiza la vida local dotándola de medios de información y cierto control por parte de los ciudadanos.

⁹ Barcelona es una de las ciudades españolas donde más tolerancia se ha profesado desde finales de los ochenta al movimiento okupa. Esto no quiere decir que no existan desalojos periódicos que suelen devenir en disturbios serios como el caso del cine San Carlos en la Vía Laietana. En Gracia hay casas okupadas desde hace más de diez años, y aunque desde 1999 se ha intensificado los desalojos, se ha ido convirtiendo en un símbolo de los movimientos de izquierda radical, como en menor medida lo son Sants o Sant Andreu.

En el caso de Madrid encontramos una radiografía completamente diferente. Las relaciones han estado tradicionalmente muy vinculadas no solo a la política del gobierno municipal en materia de participación sino al talante del concejal de turno. El color del ayuntamiento no parece ser un elemento de ruptura con relación a este particular. Incluso desde los primeros años de democracia local en los barrios más reivindicativos se fraguó un conflicto entre actores que se ha ido convirtiendo en endémico. Ya en los 90, en general, las relaciones entre tejido asociativo y Juntas Municipales de Distrito era mala, si bien en un número significativo de Distritos esta relación no es ni buena ni mala, simplemente es de muy baja intensidad por el desinterés generalizado de la población y las instituciones. Es el caso de Distritos como Retiro o Salamanca. En líneas generales la estrategia del Ayuntamiento de Madrid que es quién ejerce el control político sobre las Juntas Municipales, ha otorgado tradicionalmente muy poco peso a la participación ciudadana, en primer lugar por motivos ideológicos: no se cree en la participación ciudadana; y en segundo lugar, por motivos políticos, lo que representa la idea de participación ciudadana en Madrid (y en Barcelona) son las AAW, y estas en su mayoría están vinculadas a la federación regional (FRAVM) y a la confederación nacional, CAVE, muy próximas a IU y a PSOE respectivamente. Obviamente en Madrid la participación ciudadana, incluso el asociacionismo ha pertenecido en sus orígenes y en buena medida sigue perteneciendo a una tradición de izquierdas. Un simple cotejo del mapa electoral y del cuadro nos da idea de esta cuestión. A lo largo de la recogida de datos e información para esta investigación que tuvo lugar en Madrid en distintos periodos entre 1996 y 2001, pude constatar los recelos que levantaba la invocación de la palabra 'participación*' entre algunos técnicos y políticos del Ayuntamiento y los Distritos, así como la bajísima calidad de los datos disponibles sobre asociacionismo y las visicitudes kafkianas para obtenerlos. Desde una posición de observación participante, estas aparentes anécdotas son muy significativas en lo que a discursos y actitudes hacia la participación se refiere. En la inmensa mayoría de concejales y jefes de las unidades de cultura y participación el discurso hacia la participación era de recelo o desinterés cuando no de

abierta hostilidad. Sólo en un caso (Villa de Vallecas) aparecía una actitud positiva y muy constructiva hacía el tema. Cabe decir que en este Distrito se ha desarrollado un reordenamiento del casco histórico consensuado con los vecinos y que las relaciones entre actores son buenas, debidas en buena medida al concejal y a su equipo técnico. Los discursos más hostiles a la participación surgen obviamente en los distritos con mayor tradición asociativa o al menos en aquellos en los que esta ha sobrevivido hasta estos años (Puente de Vallecas, Usera, Villaverde, Latina, etc.). En algunos casos se ha constatado que los políticos de distritos con muy poca experiencia se muestran enormemente cautos a la hora de posicionarse con respecto al tema y se escudan en una serie de lugares comunes que no les comprometen demasiado (Usera, Carabanchel, Tetuán). Sin duda el 'efecto trampolín', mediante el cual la política municipal en Madrid sirve de rampa de lanzamiento para las jóvenes promesas, tiene sus consecuencias en las relaciones entre actores, puesto que los equipos políticos de algunos distritos no tienen ni la experiencia ni el interés que podría requerir esta cuestión, además de que su paso por el ayuntamiento es coyuntura!, y en ocasiones fugaz.

No obstante, y como ya se ha apuntado, el color del ayuntamiento no explica las relaciones predominantes entre las entidades ciudadanas y los Distritos en Madrid. Ya con el partido socialista estas fueron tirantes casi desde un principio y el papel que se le otorgó al movimiento asociativo desde la primera legislatura (ver Capítulo IV) y especialmente desde la segunda no era exactamente el esperado. En el periodo socialista, las relaciones en general no fueron muy boyantes. Hay casos de grandes tensiones que culminaron en movilizaciones y confrontaciones agudas entre ambos actores, así como en menor medida, casos de relaciones de cooperación y entendimiento. Volviendo a la década de los noventa se puede añadir que hay una distintas actitudes en lo que a relaciones se refiere. Por un lado en algunos distritos el desgaste ha sido tal durante todos estos años que se decidió en su momento no acudir a los Consejos de Distrito, como en San Blas, por ejemplo. En otros lugares, ocurrió todo lo contrario, se pensó que, pese a no ser exce-

sivamente útiles, había que utilizar las reglas del juego formales e informales (Hortaleza). Hay un distrito (Fuencarral-El Pardo) que fue en su momento uno de los símbolos de los movimientos sociales urbanos de los setenta y ochenta (Castells, 1986) a raíz del tema de la Vaguada, una de las luchas urbanas más significativas de la transición en Madrid. Este distrito hoy, con una alta heterogeneidad socio-económica y urbana, además de una enorme extensión, ha visto reducida su actividad participativa por diversas crisis internas y la fragmentación de sus principales núcleos asociativos.

Los distritos de la corona sur son los que tradicionalmente han acumulado mayor grado de conflicto entre actores. Diversas razones concurren en esta cuestión. Por un lado son barrios de los denominados de 'aluvión' y por tanto con problemáticas sociales y urbanas muy agudas que han generado movimientos asociativos activos y reivindicativos. Es en estos distritos donde tradicionalmente se ha acumulado mayor voto de izquierdas, por lo que la confrontación ha adquirido tradicionalmente una dimensión política que no beneficia excesivamente a su resolución.

La cultura asociativa dominante en estas zonas ha crecido en torno a cuestiones de consumo colectivo, que las mas de las veces exigían movilizaciones, ante la ineficacia de los mecanismos formales. En un número sustantivo de casos este tejido, vecinal en su mayor parte, no ha evolucionado hacia nuevos objetivos y actividades una vez cubiertas desde principios de los noventa buena parte de sus reivindicaciones. La falta de renovación de las juntas directivas, que envejecen año tras año, de ideas innovadoras para mantener o recuperar el papel protagonista que tuvieron son algunos de los problemas que sumen a estas asociaciones. Otras en cambio en los mismos distritos del sur si que han sabido 'aguantar el tirón' y convertirse en proveedoras de servicios comunitarios y diversificar sus objetivos y aspiraciones una vez paliadas las necesidades de consumo colectivo. En estos escenarios tan heterogéneos el ayuntamiento a través de sus Juntas Municipales de Distrito no ofrece un abanico demasiado amplio de posibilidades en las relaciones entre actores y no promueve en ocasiones el desarrollo

de un tejido asociativo alternativo al estrictamente vecinal que provea servicios a la comunidad¹⁰.

El ejemplo quizá más llamativo de resurgimiento asociativo y desde luego el que ha marcado un antes y un después de la participación en Madrid es sin duda el Plan de Inversiones Villaverde-Usera, ya citado. En él un conjunto de entidades de todo tipo iniciaron, mediante movilizaciones populares (cualquier dialogo con el Ayuntamiento estaba condenado al fracaso) pusieron en marcha el Movimiento por la Dignidad del Sur, cuyo resultado ha sido el establecimiento de una iniciativa de gobernación urbana entre el Movimiento articulado en comisiones sectoriales y el gobierno regional de la CAM a un nivel estrictamente político. El interés que tiene este caso, en la que el protagonista institucional es el Ayuntamiento de Madrid, es su ausencia tanto del proceso de negociación como en el de ejecución actualmente en pleno desarrollo (mas allá de un plano meramente simbólico). Este Plan de Inversiones se lleva desde la cúpula política de la CAM (presidente, consejeros y viceconsejeros), y supone un agudísimo contraste con la actitud del gobierno municipal ante las iniciativas ciudadanas en general, y esta en particular. Este factor refuerza la idea de que el modelo de ciudad del gobierno municipal de Álvarez del Manzano en Madrid no incluye a la participación ciudadana en su agenda, ni aun cuando se produce un acuerdo y se desarrolla un plan con la CAM, gobernada por el mismo Partido Popular. Ni que decir tiene que el estilo de hacer política de una y otra institución difiere en gran medida en áreas como la que nos ocupa.

¹⁰ Un ejemplo estaría en la actitud de una Jefa de la Unidad de Cultura y Participación de un distrito del sur de Madrid que razonaba por qué se le negaba a una determinada asociación deportiva vinculada al movimiento vecinal una subvención para un monitor de una escuela de fútbol. Pese a que esta actividad era importante en un entorno de riesgo para jóvenes y adolescentes, la funcionaría aducía que si una entidad como la demandante es 'sin ánimo de lucro*' no es compatible con que alguien se 'lucre' con la actividad de la asociación. Así, se cortaba por lo sano una actividad que hubiera supuesto un beneficio para el barrio y un refuerzo de la presencia asociativa entre la gente mas joven que es el colectivo mas ajeno a ella.

En el municipio de Madrid las relaciones entre las Juntas Municipales y el tejido asociativo es para un número significativo de distritos de confrontación mientras que para otras es de perfil bajo, es decir, prácticamente nulas. Sólo en uno se puede calificar de buena, sin que esto sea fruto de una tendencia. Coincidiendo con la distribución de las otras VD, coincide que en los distritos donde las relaciones son más delicadas es en los que se muestra una mayor actividad participativa tanto formal como informal.

Comparando ambas ciudades cabe decir que tanto la cultura participativa como el modelo de ciudad influyen decisivamente a la hora de explicar las relaciones entre actores. Esta cuestión tiene implicaciones teóricas importantes cuando se trata de definir dichas relaciones en términos de gobernación y participación. En el caso de Barcelona la consolidación de *policy networks* es un fenómeno recurrente, sin estar exento el conflicto y hasta la confrontación, partiendo de *policy communities* muy estables y con vínculos que trascienden lo político. En Madrid la existencia de *policy networks* en el ámbito de la participación ciudadana en el municipio es poco probable, siendo las *policy communities* sobre las que se sustentarían muy frágiles, por la relación de confrontación entre actores institucionales y ciudadanos o la falta de interés de unos y otros, según el distrito. A ello contribuye el estilo asociativo de una parte del tejido y el modelo de ciudad de la corporación conservadora. Esta idea se refuerza con la creación de un esquema de gobernación entre el tejido asociativo de dos distritos y la cúpula política de la CAM. Este ha sido sin duda, el más importante y participativo que ha tenido lugar en la ciudad, si exceptuamos el Plan de Barrios en Remodelación.

Pese a existir casos de estilos asociativos similares en las dos ciudades, en Madrid predomina un modelo de entidad vecinal antiguo basado en las reivindicaciones de consumo colectivo y con una cultura de confrontación definiendo sus relaciones con el Ayuntamiento, mientras que en Barcelona, estando este modelo también presente, existe una cultura asociativa de origen catalán que cataliza la existencia de un modelo de asociacionismo vecinal más abierto al cambio y al consenso en la resolución de conflictos con el

Ayuntamiento, que por otro lado ofrece unas condiciones para la participación infinitamente más amplias que el de Madrid, No quiere esto decir que en Barcelona haya una división de los tipos de entidades según en un distrito haya mas o menos población de origen catalán. Lo que sí es observable es que en los distritos donde existe mas población originaria del resto del Estado, que además coincide con que son los barrios más deficitarios, si que se da con mucha mas frecuencia un modelo asociativo esclerotizado y con una cierta cultura de la confrontación hacia las instituciones locales. En ellos confluye como en muchas entidades de Madrid, no sólo esta característica sino también unas relaciones internas muy verticales, conjuntas que se perpetúan durante años en el cargo, un funcionamiento a veces poco democrático y una ausencia de jóvenes en las entidades. En algunos casos, eso sí, la perpetuación de cargos se debe al simple hecho de que no hay mas candidatos disponibles. A su vez estas entidades pueden estar segregadas entre sí por conflictos internos a menudo relacionado con el reparto de recursos públicos o la organización de festejos (Sant Andreu)¹¹ o incluso por motivos políticos (Puente de Vallecas)¹².

Paralelamente a esta tipología que denominaremos confrontativa, existe otra mayoritaria en Barcelona y no tanto en Madrid, que podríamos llamar consensuadora, integradora, donde las entidades han sabido encontrar el paso de un papel reivindicativo en un contexto de grandes déficit a otro, que sin dejar de serlo tiene un carácter mas creativo ofreciendo diversos servicios a los ciudadanos

¹¹ En Sant Andreu, donde existen algunos núcleos asociativos muy activos, una parte del tejido vecinal menos dinámica, esta dividida entre si por la ubicación de la Fiesta Mayor, autentico hito simbólico para los barrios y principal actividad de las entidades en conflicto. El Distrito tiene que actuar como mediador en un conflicto que ha llegado a un punto muerto.

¹² Puente de Vallecas en Madrid, es uno de los distritos con mas solera asociativa de toda la ciudad. El que fuera un tejido denso y activo desde los años 30 se fragmentó a raíz del referéndum sobre la OTAN. Una parte de las asociaciones próximas al PSOE se enfrentó a la otra próxima al PCE. La coordinadora existente se disolvió y sólo hoy se han vuelto a articular los dos 'bandos' ante la perspectiva de que la CAM inicie en el distrito un plan de inversiones como el que esta desarrollando en Villaverde-Usera. Al escribir este capítulo dicho plan estaba todavía en fase de negociación.

como entidad sin ánimo de lucro o integrando a su vez a diferentes iniciativas asociativas convirtiéndose en entidades paraguas (Sants-Montjuich o Centro). Ambos tipos pueden llegar a coexistir en un mismo distrito (Villa de Vallecas, Villaverde, Nou Barris, Horta-Guinardó).

En el Cuadro IV se muestran las características de estas entidades como 'tipos ideales'. Sus características no definen estrictamente a la totalidad de los tejidos vecinales de Madrid y Barcelona, sino que más bien dan una idea de los dos modelos más extremos entre los que se encuentran variaciones en ambas ciudades. Se

Cuadro IV: TIPOLOGÍAS ASOCIATIVAS

A: TIPO CONFRONTATIVO		B: TIPO CONSENSUADOR	
Relación con instituciones	Organización	Relaciones con instituciones	Organización
Mobilización principal y casi único recurso	Relaciones internas verticales	Mobilización es una herramienta más.	Juntas Directivas dinámicas
Demandas de consumo colectivo	Envejecimiento de Juntas Directivas que se perpetúan. Actividades y servicios reducidos. Baja actividad salvo reivindicaciones esporádicas	Reivindicación de consumos colectivos y NCP	Generador de tejido asociativo: se convierten en Asoc. Paraguas. Actividades y servicios variados. Innovación.
Conflicto abordado vía confrontación	Poco innovadoras	Conflicto abordado vía negociación (sin dejar de lado la movilización)	

puede afirmar que en Barcelona predomina el tipo B sobre el A, este último aparece con mas frecuencia en los barrios periféricos de la ciudad tanto por cultura asociativa como por la situación urbana. El B aparece mayoritariamente en los distritos centrales y mas antiguos, así como en los que antes mencionábamos de la periferia,

hallándose una cierta tendencia a sustituir un tipo por el otro en esas zonas¹³.

4. Los mapas participativos en Madrid y Barcelona: dónde y cómo tiene lugar la participación. Las variables independientes: renta y voto

Los Cuadros I y u recogen un comentario general sobre la participación en Barcelona y Madrid. Como se recoge en la anterior sección las diferencias entre una y otra en lo que a usos de instrumentos de participación se refiere es notable. Con relación a la actividad participativa general las diferencias también son importantes. Si en Barcelona encontramos una actividad alta o media-alta en el 70% de los distritos, en Madrid esta proporción baja hasta el 52%. Ya se han explicado algunas diferencias entre ambos casos en secciones anteriores. En la presente, se van a comparar las VD con la renta en cada distrito de las dos ciudades. La hipótesis de partida es que la renta resulta determinante a la hora de explicar la participación ciudadana. Pese a que diversos autores mantienen que a mayor renta y nivel socioeconómico mayor afiliación a entidades de voluntariado y sin ánimo de lucro,¹⁴ para los casos de Madrid y Barcelona resulta opuesta. Es decir se encuentra mas participación ciudadana en los estratos más bajos de renta. Lo interesante de la comparación resulta que esta hipótesis se cumple para

^B Uno de los casos mas interesantes de regeneración del tejido asociativo se esta desarrollando en Trinitat Nova, en el distrito de Nou Bams. Alumínosis, una población empobrecida y envejecida, la droga o la segregación espacial son algunas de las cuestiones que han hecho de este barrio uno de los mas marginales de Barcelona. En él una asociación de vecinos próxima al tipo A decide desarrollar un programa de desarrollo comunitario incorporando gente joven y profesionales (remunerados) para elaborarlo. El resultado después de varios años de trabajo es óptimo: se ha conseguido generar dinámicas participativas para diseñar el barrio no solo entre los vecinos sino también entre los técnicos y profesionales de todo tipo que trabajan allí; se ha consensuado la actuación conjunta del Ayuntamiento y de la *Generalitat* y se ha obtenido la dinamización social de un barrio que se consideraba 'muerto'.

^H Ver capítulo VI.

Madrid, pero no literalmente para Barcelona. En Madrid la participación ciudadana es inexistente en los distritos de rentas altas. En Barcelona aparece de manera minoritaria en los de rentas altas y se presenta con casi igual intensidad en distritos con rentas medias y medias altas que en los distritos con rentas bajas y medias bajas en Madrid. Sin embargo en la capital la participación en los distritos de clase media alta y alta es más escasa, y se concentra en los de rentas más bajas.

4.1. Participación y renta en los distritos

Madrid y Barcelona son en muchos sentidos ciudades semejantes. Una de las diferencias más importantes es su tamaño. Mientras Madrid acoge a 2.866.850 habitantes, Barcelona tiene 1.508.805. La gran diferencia en cuanto a tamaño y población entre ambas metrópolis se explica precisamente en su diferente carácter metropolitano. Como ha sido explicado en el capítulo TE, la capital experimentó un crecimiento muy importante entre los años 50 y 60 debido a la anexión de varios municipios de la periferia que en realidad formaban ya parte de la trama urbana de la ciudad. Los antiguos pueblos de los alrededores se convirtieron en distritos de las afueras de la capital. Este es el caso de Villa de Vallecas, Carabanchel, Fuencarral, Hortaleza o Canillas entre otros. Barcelona en cambio no experimentó esta expansión aunque las condiciones de contigüidad eran semejantes. Así, la ciudad condal mantiene las dimensiones territoriales que tenía cuando se realizó la primera y única expansión a principios de siglo con la incorporación de Sant Andreu, Sant Martí, Gracia o Les Corts. En el caso de Madrid una parte sustantiva de esas incorporaciones fueron en su momento núcleos de vivienda humilde fruto de las sucesivas oleadas de inmigrantes durante la posguerra.

En el Cuadro V, se muestra una distribución de la renta en los 31 distritos de Madrid y Barcelona, en 10 intervalos que se han clasificado a su vez en cinco intervalos de clase, según la renta¹⁵.

¹⁵ Para mayor detalle acerca de la realización de esta clasificación ver el anexo del Capítulo VI!

Según el cuadro, en Madrid los distritos se sitúan mayoritariamente en el segmento de clase media-media (33%), seguido del de media-alta (28%) y alta (25%). En Barcelona la mitad de la población se sitúa en el segmento de clase media-media y el resto de distritos se distribuyen a partes iguales (20%) a lo largo de los demás intervalos, a excepción del primero (clase baja) al que no pertenece el promedio de ningún distrito. Es importante tener en cuenta, como indica la Tabla IV del anexo de este capítulo, que la distribución por distritos aquí mostrada obedece a la media de las medias de cada barrio, con lo cual algunos distritos muy heterogéneos muestran medias de barrio muy polarizadas que sesgan algo los resultados (Tetuán, Fuencarral-El Pardo). Lo mismo ocurre con áreas donde aparte de este fenómeno habitan porciones sustantivas de extranjeros no empadronados (especialmente en 1996, que es el año del padrón del que han sido tomados estos datos) es el caso en Madrid de los distritos Centro y Tetuán. En Ciutat Vella ocurre lo mismo con la población extranjera, pero concurren dos circunstancias: las rentas de la población autóctona y el hecho de que muchos extranjeros se hubieran legalizado y empadronado cuando se recogió esta información¹⁶ hacen que este distrito se sitúe por sí sólo en los intervalos más bajos.

La comparación de la variable renta (Cuadro V) con la distribución de la participación según su intensidad nos muestra los resultados sugeridos anteriormente. En ella se planteaba que tanto en Madrid como en Barcelona la participación ciudadana se articulaba en los distritos que tienen las rentas más baja, y que en Barcelona, a diferencia de Madrid hay una mayor participación ciudadana en los distritos de clases medias.

¹⁶ En Barcelona el empadronamiento de inmigrantes sin papeles se comenzó a hacer a mediados de los 90 a instancias del CMBS, y en su momento fue uno de los primeros municipios que tomaron esta medida. En Madrid, en cambio la posibilidad de empadronamiento sólo se materializó a finales de la década, cuando un buen número de municipios ya habían tomado esta medida.

Cuadro V: Distribución de las clases sociales en Madrid y Barcelona según intervalos de renta, con % sobre el total de habitantes y sobre el número de distritos

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	BAJA		MEDIA-BAJA		MEDIA-MEDIA		MEDIA-ALTA		ALTA	
			Puente de Vallecas Villaverde Vicalvaro		Latina Carabanchel Usera Moratalaz Hortaleza Villa de Vallecas San Blas		Centro Arganzuela Tetuán Fuencarral-El Pardo Ciudad Lineal Barajas MADRID		Retiro Salamanca Chamartín Chamberí Moncloa-Aravaca	
% de distritos			14%		33%		28%		25%	
% de población										
			Ciutat Vella		Sants-Montjuich Horta-Guinardó Sant Andreu Sant Martí Nou Barris		Eixample Gràcia BARCELONA		Corts Sarrià-Sant Gervasi	
% de distritos			10%		50%		20%		20%	
% de población										

Fuente: elaboración propia

Entre las dos ciudades hay diez distritos que presentan una participación alta (Cuadro VI), de ellos seis se ubican en Madrid, conformando el 28,5% de los distritos del municipio, mientras que en Barcelona hay cuatro distritos que presentan esta característica conformando el 40%. En nueve distritos en total hay una participación media alta: cinco en Madrid (el 24% del total) y cuatro en Barcelona (el 40% del total).

Cuadro V: Distribución de Distritos según intensidad participativa en Madrid y Barcelona
 (% de población que habita en cada distrito)

MADRID	PARTICIPACIÓN			PARTICIPACIÓN ALTA
	BAJA	MEDIA-	ALTA	
	Arganzuela (4%) (MA)	Tetúan (5%) (MA)	Carabanchel (8%) (MM)	Centro (4%) (MA)
	Retiro (4%) (A)	Chamberí (5%) (A)	Moratalaz (4%) (MM)	Latina (9%) (MM)
	Salamanca (5%) (A)	Ciudad-Lineal (7%) (MA)	Villa de Vallecas (2%) (MM)	Puente de Vallecas (8%) (MB)
	Chamartín (5%) (A)	Barajas (1%) (MA)	Vicalvaro (1%) (MB)	Hortaleza (5%) (MM)
	Moncloa-Aravaca (4%) (A)		San Blas (4%) (MM)	Villaverde (4%) (MB)
	Fuencarral-El Pardo (7%) (MA)			Usera (4%) (MM)
% Población en cada segmento	29%	18%	19%	34%
% de distritos	28,50%	19%	24%	28,50%
BARCELONA				
	Les Corts (5%) (A)	Eixample (8%) (MA)	Ciutat Vella (6%) (MB)	
	Sarriá-S. Gervasi (9%) (A)	Sant-Andreu (9%) (MM)	Sants-Montjuich (11%) (MM)	
		Sant Martí (14%) (MM)	Nou Barris (11%) (MM)	
		Gràcia (16%) (MA)	Horta-Guinardó (11%) (MM)	
% Población en cada segmento	14%	47%	47%	39%
% de distritos	20%	40%	40%	40%

Indicadores de renta: A= Alta, MA= Media Alta, MM= Media-Media, MB= Media Baja, B= Baja.
 Fuente: elaboración propia.

En resumen en lo que a participación alta y media alta se refiere, podemos decir esta tiene lugar en el 52,5% de los distritos de Madrid, mientras que para el caso de Barcelona la tasa se sitúa en el 80%. Otro aspecto de interés que muestra el Cuadro VI es la relación que existe entre las dos ciudades en lo que a participación baja y media-baja se refiere, donde las diferencias también son significativas. Mientras que en Barcelona sólo dos distritos entran en esta categoría, y en ambos hay pautas de participación media-baja, pero en ningún caso baja sumando un total de un 20% de los distritos, en Madrid, hay cuatro distritos en los que se da una participación media-baja y seis en los que esta es baja (el 19% y el 28,5% del total de distritos), que en algunos casos incluso llega a ser nula.

En resumidas cuentas, en términos porcentuales la participación ciudadana se produce de forma más intensa en Barcelona que en Madrid si atendemos a la distribución entre los distritos que son la unidad de medida territorial básica de esta investigación. Mientras que con relación al opuesto, es decir la baja participación, es Madrid la que reúne un mayor porcentaje de distritos 28,5, mientras que en Barcelona incluso en los distritos menos participativos (el 20%) hay alguna actividad.

El análisis del Cuadro IV revela aun más información en este sentido con relación a los porcentajes de población que residen en los distritos donde se produce una participación más fuerte. Así, mientras en Madrid en los distritos en los que se da una participación alta o media alta habita un 19% y un 34% respectivamente de la población, en Barcelona la cifra asciende hasta un 86%. Si soto tomamos los distritos en los que la participación es alta, encontramos que la diferencia es muy pequeña (34% para Madrid y 39% para Barcelona), mientras que los distritos en los que esta es media-alta, en Barcelona suponen un 47% de población frente a un 19% en Madrid. Pese a que Madrid es más grande en términos de población y dobla a Barcelona en número de distritos, las diferencias cobran mas consistencia si se tiene en cuenta que Madrid en su expansión periférica incorporó al municipio a barrios obreros con enormes déficit de todo tipo, es decir una población con un enorme

potencial reivindicativo primero y participativo después. Se podría aventurar que si este proceso de anexión no hubiera tenido lugar Madrid ahora sería lo que se denomina la 'almendra central' (Arganzuela, Retiro, Salamanca, Chamberí, Chamartín, Tenían, Moncloa y Centro) y en los cuadros reflejaría unos indicadores de participación aun más bajos.

El Cuadro V muestra la relación entre participación y renta, y confirma lo señalado anteriormente. Los distritos en los que se aprecia mayores niveles de participación, son aquellos que tienen rentas medias mas bajas tanto en Madrid como en Barcelona. No obstante hay algunas excepciones que ya han sido explicadas, como el caso del distrito Centro en Madrid. Dada la heterogeneidad de los distritos de las dos ciudades a la que ya se ha hecho referencia, algunos distritos de clase media-media entran en esta categoría. En Madrid, entre los distritos que muestran unos niveles de participación altos y medios-altos, encontramos sólo aquellos con niveles medio-bajos y medio-medios, que a su vez muestran una distribución territorial muy nítida, con la excepción consabida del distrito Centro, alrededor de la almendra central, es decir en la denominada corona sur que en realidad se articula en los distritos periféricos que van desde el este (Hortaleza) hasta el oeste (Latina). La diferencia entre los distritos que hemos denominado de clase alta y media alta es significativa por cuanto ninguno parece mostrar pautas de participación altas o medias altas. Los tres de clase media-alta que muestran una participación media baja (Tetuán, Ciudad-Lineal y Barajas) son distritos que presentan un alto grado de heterogeneidad. En dos de ellos conviven en distinta proporción barrios con rentas medias muy bajas con otros de rentas muy altas. Los tres se encuentran en la zona norte de Madrid donde los precios del suelo han crecido sin medida, dejando 'islas' con distinto grado de extensión rodeadas de residencial de lujo o de terciario (oficinas) algunos ejemplos son los dos tercios de distrito que discurren al oeste de Bravo Murillo, en Tetuán, y finalmente el Nudo de Manoteras o la Elipa en Ciudad Lineal. En Barajas, siendo también un barrio polarizado muestra así mismo importantes diferencias entre el casco antiguo y la primera expansión de este y las urbanizaciones de lujo que han ido creciendo. El resto de los

distritos, que conforman casi un tercio de la población de la capital (29%) presentan una actividad participativa baja, en muchos casos prácticamente nula.

La relación entre renta y participación en el municipio de Barcelona ofrece resultados distintos. En principio se repite la tendencia de barrios con renta media-baja y media-media ostentando los niveles de participación más altos. La diferencia más notable con Madrid, es que la participación media alta se produce tanto en distritos de clase media-media (Sant Andreu y Sant Martí) como en distritos de clase media-alta (Eixample y Gracia). Es decir hay una tendencia social más heterogénea en el espectro participativo. La capacidad participativa de la sociedad barcelonesa da como resultado que en todos los distritos haya algo de participación. Los dos distritos con las rentas más altas (Les Corts y Sarriá-Sant Gervasi) muestran a diferencia de sus equivalentes en Madrid una participación media-baja. El lugar que ocupan en el Cuadro VI seis distritos madrileños en los que la participación es baja en el mejor de los casos, no es equiparable en Barcelona.

4.2. Participación y voto en los distritos:

En el Capítulo E se ha hecho hincapié en la evolución de la variable política, es decir, el 'color' del Ayuntamiento en nuestros dos municipios. En esta sección se pretende *analizar esa* misma variable como variable independiente pero comparando esta vez los distritos de las ciudades, no sólo las ciudades entre sí. Una vez descrito el mapa detallado procederemos a compararla en dos dimensiones. En primer lugar con el mapa participativo de ambas ciudades y posteriormente con el cuadro resultante de la sección anterior, donde se relaciona renta y participación.

4.2.1. *Evolución del voto en los distritos de Madrid y Barcelona*

Como se ha mostrado antes la evolución de la política local en Madrid y Barcelona muestra dos perfiles distintos. El rasgo que define el caso catalán sería el de continuidad, mientras que en Ma-

dríd se perciben unas fuertes dinámicas de cambio. Ambas tendencias se perciben con gran claridad en el análisis detallado de los distritos. El análisis de ambos casos se desarrollará tratando de establecer una relación entre participación ciudadana y voto, incidiendo en la evolución del voto en los distritos para establecer su variación y compararla con el peso asociativo. Si bien no disponemos de una cronología semejante sobre la evolución de los tejidos asociativos, la idea es verificar si en los barrios de mayor actividad ha evolucionado el voto y en que dirección lo ha hecho, así como comprobar si en los barrios que ha habido mucho cambio, ha variado la actividad.

Los veintidós distritos de Madrid han experimentado desde 1979 una compleja evolución electoral que se traduce en el paso por la alcaldía de tres partidos distintos y una coalición (ver Anexo u). En el panorama electoral madrileño compiten fundamentalmente cuatro partidos: el PP, el PSOE, IU y CDS (hasta 1991). Como ya se ha detallado en el capítulo IV, los gobiernos se sucedieron de la siguiente manera: PSOE-PCE, 1979-83; PSOE, 1983-1989; 1989-91, CDS; 1991-2001, PP.

Si observamos el mapa electoral de Madrid, la primera impresión es que hay una distribución bastante simétrica del voto entre los distritos hasta al menos 1991. Las dos primeras legislaturas, en las que aun Madrid se dividía en dieciocho distritos presentan unos resultados muy similares: el PSOE se impone en los distritos del sur y los más populares del norte (Tetuán y Fuencarral) con mayorías entre el 40 y el 50%, mientras que el UCD¹⁷ impone mayorías más sustanciosas aun en los distritos del 'viejo Madrid', es decir los que componen la denominada almendra central, a excepción de Arganzuela y los ya mencionados. PCE logra solo en tres distritos (Centro, Tetuán y Fuencarral) romper la barrera del 10%. A partir del año 87 las cosas van cambiando, el Partido Popular no sólo consolida su feudo en la almendra ganando en los distritos de izquierda a partir de 1991 (Tetuán, Fuencarral y Arganzuela) sino

¹⁷ UCD concurre en 1979 como única fuerza de centro, aglutinando una buena parte del voto de derechas. En 1983 ya concurre AP como partido de derecha que desplaza a UCD y recibe la transferencia masiva de sus votos.

que comienza a consolidar posiciones en algunos distritos del sur, feudos tradicionales de la izquierda, Hortaleza o Moratalaz. Incluso en los distritos donde el PP es minoritario prácticamente dobla su presencia entre 1987 y 1999 lo que coincide con una caída del PSOE entre 1987 y 1995 y una cierta recuperación en 1991 y 1995 de RJ para al final ceder votos al PSOE en 1999.

En los distritos centrales el PP experimenta un fulgurante ascenso que le sitúa en cotas que sobre pasan el 65% y el 70% en Salamanca, Chamartín, Retiro o Moncloa, experimentando, eso sí, leves descensos en torno a tres o cuatro puntos en las elecciones de 1999. Véase Anexo.

En Barcelona el voto también experimenta variaciones significativas, que no afectan, no obstante, a la continuidad del partido mayoritario, el PSC, salvo en la composición de sus socios en la legislatura 1995-99. El partido que mayor crecimiento consigue es el PP, seguido de CiU, mientras PSC lo hace de forma moderada e IC decrece en el periodo en algo más de un 50%. Por distritos los partidos que más varían son PP y CiU al alza e IC a la baja, mientras que PSC se mantiene prácticamente en los mismos niveles en 1999 que en 1979 en cada distrito. A excepción de la primera legislatura en la que el PSC obtiene mayoría en los diez distritos, en el resto de las legislaturas se consolida un posicionamiento por distritos en los que la segunda fuerza política, CiU se afianza. PP lo hace de manera más gradual y siempre por detrás,

IC-Els Verts experimentan un fuerte retroceso entre la primera y la segunda legislatura que les lleva a ser superados por el PP en la práctica totalidad del municipio. Durante las dos últimas legislaturas se recupera levemente, la nota más sugerente a propósito de estos resultados es que la presencia de esta fuerza es bastante homogénea en todos los distritos cuyas diferencias oscilan alrededor de los dos puntos, excepto Sarriá-Sant Gervasi y Les Corts. El caso de ERC es similar al anterior pero con porcentajes menores. Las diferencias más significativas entre ambos casos son dos: en los distritos mencionados la presencia de la fuerza nacionalista no es significativamente más baja que en los otros; y en segundo lugar en Gracia se registra una presencia más fuerte que en el resto durante todo el periodo.

Ha sido imposible desglosar la presencia de la UCD y luego del CDS, sin duda significativa en algunos distritos durante las dos primeras legislaturas, así como el peso del PI, ya que las estadísticas del Ayuntamiento de Barcelona los incluyen en la categoría 'otros'. Véase Anexo.

4.3. Participación y 'color' de los distritos.

En esta sección se van a comparar los resultados electorales con las pautas de participación descritas en secciones anteriores para establecer si existe relación alguna entre la intensidad de la participación y la evolución del voto. En principio la comparación entre ambas ciudades en su desarrollo electoral en sus distritos parte de una diferencia substancial. En Madrid, como en el resto del Estado, los Distritos están gobernados por el partido cuya lista resulta mas votada en todo el municipio, mientras que en Barcelona, los regidores de los Distritos son nombrados por el partido mas votado en ese distrito.

Si observamos el Cuadro VI en el que se muestra la intensidad participativa de los distritos de Madrid encontramos hay cierta correspondencia entre la baja participación y aquellos distritos en los que el Partido Popular muestra una mayor presencia electoral. De los cinco distritos que figuran en esa categoría sólo en dos hubo una mayoría del PSOE. En Arganzuela durante la legislatura 1983-87, y en Fuencarral por un periodo mucho más largo (1979-87). El resto de los distritos han tenido siempre mayorías de derecha.

De los distritos que presentan una participación media-baja, se aprecia una situación más heterogénea aun. Tetuán y Ciudad Lineal han experimentado el mismo periodo de mayoría socialista (1979-87), mientras que en Barajas, ya como distrito independiente a partir de la legislatura de 1987, se mantuvo hasta el 91. Finalmente Chamberí es el único distrito que nunca ha tenido una mayoría que no fuera del Partido Popular.

Seis distritos en Madrid han mantenido una mayoría socialista en las seis legislaturas del periodo de estudio (1979-99). De ellos tres (San Blas, Vicalvaro y Villa de Vallecas) presentan una intensidad media-alta. Los otros, Carabanchel y Moratalaz experimenta-

ron un cambio de mayoría en el 91 y 87 respectivamente. Los distritos que mostraron una intensidad participativa alta presentan unos resultados electorales heterogéneos que en alguno de ellos se corresponde con la propia heterogeneidad del distrito en términos de población. Este sería el caso de Centro, que desde 1987 tiene mayoría del Partido Popular pero muestra en algunos de sus barrios una elevada actividad asociativa tanto tradicional (AAVV), como de NCP y de colectivos de extranjeros. Hortaleza y Latina cambian su mayoría en 1987. El resto, Puente de Vallecas, Villaverde y Tisera, no han variado sus mayorías socialistas desde 1979.

Es significativo asimismo la presencia en Madrid de la tercera fuerza política IU, que crece notablemente entre 1991 y 1995 para descender en todos los distritos en tasas que van del 40% al 60% en las últimas elecciones. La presencia mas fuerte se produce en aquellos distritos donde el PSOE es hegemónico y en algunos otros donde lo ha sido, y que aun conservan una identidad obrera como Carabanchel, Latina, o Fuencarral.

En términos generales podemos afirmar que en Madrid se produce una correlación entre voto de izquierda e intensidad participativa, como cabría esperar. La participación ciudadana en Madrid, no es un fenómeno de masas, sino de grupos no muy numerosos, vinculados con distinto grado de compromiso al tejido asociativo, especialmente al vecinal. Es decir, algunos participan mucho, mientras que la mayoría no lo hace. En aquellos barrios con una fuerte tradición de izquierdas que coinciden con ser barrios de tradición obrera y aun con déficit urbanos significativos, cuando hay movilizaciones la respuesta es mayor. En los distritos donde el voto es de derecha incluso desde hace varias legislaturas se pueden producir tres fenómenos: que exista un tejido asociativo pequeño pero activo (Chamberí o Carabanchel); que exista dicho tejido, pero que su actividad sea muy baja, incluso habiendo sido muy relevante en los 80 (Fuencarral), y finalmente, que no exista tejido asociativo alguno (Salamanca).

Todos los distritos que muestran una participación media-alta lo han hecho así a lo largo de los últimos 30 años. En la mayoría la izquierda es mayoritaria en las elecciones locales y en el resto lo ha sido durante tres o cuatro legislaturas a excepción del distrito Gen-

tro, en el que concurren circunstancias específicas. En los distritos con participación ciudadana media-baja y baja, se produce un fenómeno no del todo opuesto: cinco distritos han tenido mayoría de derechas siempre, pero entre el resto ha habido no sólo mayorías de izquierda y una cierta cultura obrera sino que alguno se encuentra entre los distritos con mayor intensidad movilizadora en los primeros años de la democracia. Como ejemplo, el ya citado caso de Fuencarral que con la reivindicación sobre la Vaguada marco un hito en la vida asociativa de Madrid.¹⁸

Como antes se apuntaba el caso de Barcelona es menos heterogéneo, en parte por sus dimensiones, en parte por su homogeneidad política. Como ya se ha mencionado el discurso sobre la participación de los partidos que han gobernado los distritos de Barcelona no es extremadamente diferente, si bien en algunos barrios si que se producen diferencias sustanciales en la forma que tiene el Distrito de abordar la cuestión de la participación (como ocurriría en Les Corts). En general CiU mantiene en Eixample y en Sarriá-Sant Gervasi actitudes muy positivas con el tejido asociativo, ya que especialmente en el primero, constituye una parte sustancial de su electorado. Gracia es el distrito más conflictivo pues las mayorías están muy igualadas y a menudo ha surgido la polémica, con lo cual la relación entre ambas variables queda distorsionada. Con estas excepciones, la relación entre participación y voto en los distritos se expresa en Barcelona de una manera extremadamente uniforme en el resto de los distritos. A excepción de Les Corts y Sarriá-Sant Gervasi, donde esta es media-baja, en el resto registra densidades media-alta y alta, lo cual tampoco produce ninguna sorpresa.

Si en el caso de Madrid, la participación se manifiesta mas intensamente en los distritos de mayoría socialista y con mayor presencia de IU, en Barcelona esta relación se muestra más débil ya que pese a que dos distritos con mayoría CiU son los que muestran una participación menos intensa, Eixample que es el distrito más grande muestra una actividad media-alta y una mayoría de la coali-

¹⁸ Para mayor detalle sobre este caso ver Castells (1986)

ción nacionalista. Gracia con un importante voto de la misma orientación también muestra el mismo grado de actividad, habiendo sido además uno de los referentes de la participación en la transición. Los demás distritos con sólidas mayorías del PSC muestran una intensidad alta o media-alta habiendo entre ellos todo tipo de tejido urbano y social.

En cuanto al voto, si se puede concluir de que al menos en Madrid si que hay una relación positiva con la participación: a mayor presencia de la izquierda mayor intensidad participativa, guardando esta relación también con la variable clase. Hay mas participación en los distritos (o en sus barrios) con rentas más bajas. En Barcelona la relación no es tan fuerte ya que la polarización no es tan fuerte entre discursos y la cultura participativa mantiene una fuerte presencia entre los sectores bajos y medios de la sociedad, incluyendo incluso medios-altos.

5. Conclusiones

La participación ciudadana muestra tendencias claramente diferenciadas en Madrid y en Barcelona. En la capital es un fenómeno minoritario en cuanto al número de distritos en los que esta es significativa. No obstante mas de la mitad de la población vive en ellos (53%). Por otro lado la participación en Madrid es un fenómeno de distritos de clase social media-media y media baja, y se presenta sobre todo en los distritos más periféricos entre el este y el oeste. En Barcelona en la inmensa mayoría de los distritos la gente participa con distinto grado de intensidad, albergando estos a la mayor parte de la población (86%). Paralelamente la distribución social del fenómeno abarca la mayoría de los intervalos de renta, donde la participación es moderada.

¿Qué hace que dos ciudades con una serie de características estructurales parecidas puedan expresar resultados tan distintos en asuntos de participación ciudadana?

Son varias las causas que parecen explicar estos resultados. Desde el punto de vista de los ciudadanos hay que preguntarse cuáles son las diferencias entre las tradiciones asociativas mayorí-

tanías de las dos ciudades. En primer lugar en Barcelona hay una fuerte tradición asociativa vinculada en gran medida a la cultura catalana que genera densas redes sociales a nivel individual y colectivo. Estas redes trascienden el tejido estrictamente vecinal y refuerzan los lazos societales en los barrios prácticamente desde que el individuo comienza a socializarse. Este tejido está más presente en aquellos barrios que tienen una mayor presencia de población catalana autóctona, y se ha mostrado más capacitado, tanto por su naturaleza como por la resolución de muchos conflictos sobre consumo colectivo a evolucionar hacia nuevos modelos asociativos más atractivos para la sociedad. En Madrid la densidad de tejido asociativo cultural tradicional es muy baja, predominando más bien el modelo que hemos denominado de confrontación. Es decir la sociedad madrileña tiende a participar y asociarse en mayor medida que la barcelonesa sólo cuando existen cuestiones de consumo colectivo importantes que resolver, y esto sucede casi siempre en la periferia o en los barrios más degradados del casco histórico. Esta idea queda refutada al comparar ambos tejidos con las respectivas rentas medias de los distritos y de las ciudades.

El segundo gran factor explicativo es sin duda el modelo de ciudad que se ha desarrollado en cada municipio. En Barcelona la participación ciudadana ha estado presente desde la primera corporación democrática con el mismo protagonismo hasta hoy. Esto se ha reflejado no sólo en la articulación de instrumentos de participación en el proceso de descentralización de los distritos, sino en el apoyo económico y sobre todo técnico brindado al tejido asociativo desde agencias municipales especialmente diseñadas para ello. Así pese a que existe una utilización media de dichos instrumentos formales, la relación informal con el Distrito es muy buena. Otro dato a tener en cuenta es el papel fundamental jugado por el otro gran área de participación, la sectorial, con el CMBS a la cabeza. Los consejos sectoriales a nivel de ciudad han generado importantes niveles de confianza y han constituido policy communities entre prácticamente todos los sectores implicados en diferentes áreas de políticas públicas.

¹⁹ Ver capítulo 1.

En Madrid, con diferentes ayuntamientos, representando tres opciones políticas se ha desarrollado un proyecto de ciudad mucho más basado en la política de partidos con una clara tendencia centralista. Quizá debido al peso de la capitalidad y a las fuertes limitaciones que impone el actual modelo legislativo municipal, *la descentralización se ha convertido en una desconcentración administrativa*. La continuidad del modelo de ciudad en lo que a participación se refiere marca la tónica general. En Madrid, la participación ciudadana sigue siendo un recurso de protesta más que de dinamización social o comunitaria. La confrontación con el Ayuntamiento sigue siendo un símbolo de identidad en los barrios que han tenido y/o tienen carencias sobre todo en consumo colectivo aunque se empiezan a introducir nuevos *issues* y la reivindicación abarca cuestiones como el paro, la formación, etc., que trasciende el ámbito estrictamente local.

Así, podemos llegar a la conclusión de que el color del ayuntamiento no es tan relevante como podría parecer y si lo es el sustrato cultural y social sobre el que arraigaron los movimientos sociales urbanos desde finales de los 70 hasta hoy, así como el apoyo institucional recibido en este periodo.

CAPITULO VIII.

CONCLUSIONES: MADRID Y BARCELONA, DOS MODELOS ALTERNATIVOS

Hemos recorrido Madrid y Barcelona por diversos caminos que se entrelazan constantemente: la participación ciudadana, los tejidos asociativos, el gobierno local, el modo de hacer ciudad, la gobernación. Ahora es el momento de recapitular y de plantear respuestas a los interrogantes y de verificar las hipótesis formulados en el capítulo I.

En primer lugar vamos a hacer un breve resumen general del argumento de esta investigación y de su desarrollo para luego abordar las preguntas e hipótesis.

En el Capítulo I planteábamos que el objeto de esta investigación era la participación ciudadana en el ámbito local, definiéndose la variable dependiente como la forma *outputs* en que se produce la participación, así como sus resultados o *outcomes*. Hemos intentado explicar las dinámicas participativas tanto formales como informales a la luz de tres variables independientes: el 'color' del ayuntamiento, la estructura institucional, y finalmente las culturas políticas y asociativas de cada una de las ciudades. La estrategia comparativa es la siguiente: primero se han comparado las dos ciudades a la luz de las tres variables independientes citadas (en los capítulos IV, V y VI), mientras que en el último se ha comparado las ciudades entre sí, es decir entre las unidades que las componen, sus distritos. Para ello se ha dividido la variable dependiente a su vez en otras cuatro sub-variables dependientes: VDI, la utilización de la participación formal; VDn, la utilización de la participación informal; VDHI, el recurso a la movilización; y fi-

nalmente, las relaciones entre los actores. Finalmente se hace una comparación de la VD con la variable renta para ratificar la hipótesis que se presenta al principio del capítulo VI acerca de la distribución de la participación con relación a esta variable en Madrid y Barcelona.

De la primera de las tres mencionadas, la influencia que sobre la dependiente pueda tener el que un partido u otro este en el gobierno local, es decir, si la ideología influye sobre la forma y resultados de la participación, podemos afirmar que esto no es así. Pese a que diversos autores sugieren que esta relación es positiva, la evidencia que se obtiene de la comparación de los dos casos es mas bien negativa. En Madrid no varia sustancialmente el escenario de la participación ciudadana con la alternancia de dos partidos ideológicamente opuestos, mientras que Barcelona la continuidad es presidida por el gobierno de un mismo partido.

La influencia del 'color' puede articularse en dos sentidos: por un lado asumiendo que un partido progresista tendrá mas inclinación hacia la promoción de la participación que uno conservador. Esta observación se ceñiría especialmente al caso de España, donde basta con observar la distribución territorial de las principales agendas participativas.

En segundo lugar, Zald (1996) plantea la cuestión de manera mas general. Es decir, la estructura de oportunidades políticas para los MSU se vería modificada favorablemente para aquellos que se hallaran próximos a las élites políticas en el poder, sin distinguir entre opciones ideológicas. En los casos de Madrid y Barcelona esto sería difícil de comprobar en la arena de la política local por cuanto de manera mayoritaria casi todos los MSU se adscriben a posiciones políticas de izquierda.

La forma en que se desarrollan las políticas de participación en las dos ciudades revelan dos formas de hacer ciudad distintas. En el caso de Madrid el diseño de la política participativa es instrumental desde un principio y obedece a la necesidad de articular una forma de participación formal que solo sea efectiva si lo es acompañada de contactos informales, lo que la hace vulnerable al conflicto, en un contexto en el que dicho conflicto se resuelve más

vía confrontación que vía consenso. La propia evolución de la política participativa del PSOE en Madrid evidencia que sólo en caso de necesidad electoral, como la pérdida de la mayoría absoluta en 1987, hace que la participación vuelva a ser un tema de relevancia en su agenda, sin reformas sustantivas de los contenidos de la política.

En el caso del PP, la estrategia es continuista y al no ser un tema demandado por su electorado queda en un segundo plano. La negociación informal sirve al margen de los instrumentos para minimizar en la medida de lo posible el conflicto urbano. Pese a que es un tema de reconocida importancia para una minoría de cargos municipales electos y un número de técnicos, la propia naturaleza de la política local en Madrid, hace que se produzca una alta rotación de cargos, sobre todo concejales, lo que para un sistema de participación basado en las relaciones informales es poco operativo. No se puede hablar de patrones de gobernación participativos en el caso de Madrid, si bien la falta de peso de la variable 'color' del ayuntamiento, queda rubricada por el hecho de que sea el gobierno regional de la CAM, también del Partido Popular el que desarrolle en Villaverde un importante pacto con el tejido asociativo del sur de Madrid mediante el cual se cogestionará durante un periodo de seis años una importante cantidad de recursos. Este esquema de gobernación es sin duda el más importante desde el punto de vista de la participación ciudadana que ha tenido lugar en Madrid desde la transición, si exceptuamos el Plan de Remodelación de Viviendas.

En el caso de Barcelona, la continuidad de una misma coalición durante todo el periodo de estudio determina la evolución de las políticas de participación. Las líneas maestras serían la articulación de un aparato participativo presente en la mayor parte de los aspectos de la vida política local y un énfasis en estas políticas como legitimadoras de las instituciones locales. Es importante destacar así mismo los matices en torno a la cuestión que ofrecen los dos principales partidos en el gobierno (hasta la entrada en la coalición de ERG). El PSC se centra más en la participación en el ámbito territorial, dentro del gran proyecto descentralizador que se lleva a cabo en Barcelona, mientras que IC plantea un modelo

complementario en el ámbito sectorial, cuyo principal resultado es el *Consell Municipal de Benestar Social*. El resultado de esta variable para Barcelona se traduce en un modelo de gobernación en lo que a políticas de bienestar se refiere, consensuado entre el ayuntamiento y la práctica totalidad de los actores asociativos de la ciudad. Esquemas que se repiten de manera desigual a nivel de distrito. Pese a que en el Ayuntamiento de Barcelona también se produce una cierta rotación de cargos electos, de una legislatura a otra, especialmente a nivel de distrito, los instrumentos de participación formal funcionan relativamente bien por si solos. Por otro lado, si en Madrid las políticas de participación varían relativamente poco en los gobiernos de PP y PSOE, en Barcelona la mayoría de la misma coalición hace que en este punto la comparación se deba reenfocar hacia uno de los aspectos más específicos de la democracia local en Barcelona; el poder en los distritos según cual sea el partido más votado en cada uno. El discurso acerca de la participación en los distritos regidos por CiU es, en general, de aceptación y en muchos aspectos no difiere sustancialmente del PSC¹. En resumen, estamos ante dos modelos de hacer ciudad que se plasman en políticas distintas de participación tanto en la forma como en el resultado, en las que la orientación política del partido en el gobierno no resulta determinante.

Como se ha apuntado ya, la estructura institucional en términos de participación, es decir los instrumentos y mecanismos de participación disponibles para el ciudadano presentan interesantes diferencias en ambos casos. Otro factor que define la variable es el grado de descentralización política y administrativa. Tanto en Madrid como en Barcelona existen mecanismos formales e informales, si bien su estructura y funcionamiento es completamente diferente. En Barcelona, además los mecanismos formales son tanto territoriales como sectoriales.

¹ De los tres distritos gobernados por CiU tradicionalmente, Eixample, Sarrriá-Sant Gervasi y Les Corts, sólo en este último las relaciones entre tejido asociativo y Distrito no son fluidas. También coincide el hecho de que es en este distrito donde la actividad del tejido asociativo es más débil.

En el primero de los casos, Madrid, los instrumentos de participación no han permitido nunca, por su propia estructura una participación ciudadana de cierta entidad si no se cuenta con la 'colaboración'¹ del gobierno local. El principal instrumento de participación en Madrid es el Consejo de Distrito, y desde hace años languidece sin ser utilizado más que en unos pocos distritos, y aun en menos con cierta eficacia. Esta cuestión depende como señalábamos mas arriba del enorme peso que tienen la participación informal en el contexto municipal madrileño, y para que esta funcione es necesario que haya una mínima arena de diálogo entre actores. Dependiendo de diversos factores coyunturales esta arena se ensancha o disminuye. En la estructura de oportunidades con que se enfrentan los movimientos sociales (sobre todo en Madrid) influyen factores tan subjetivos como los talentos personales de los actores (concejales, presidentes de asociaciones de vecinos), la capacidad de movilización y su impacto en un momento dado, o el tema objeto de un conflicto determinado. La rigidez de los instrumentos y su falta de evolución responde no sólo a una falta de impulso político de las mismas, sino a un modelo de ciudad en el que sólo cabe la descentralización administrativa o desconcentración. La descentralización política figuró tan sólo un par de años de la primera legislatura en la agenda política y enseguida pasó al olvido².

En Barcelona los instrumentos y mecanismos de participación han seguido dinámicas diferentes. A lo largo del periodo de estudio la vida municipal de Barcelona estuvo presidida por el proceso de descentralización de los distritos, que tiene como principal característica política el hecho de que en cada distrito gobierna la lista del partido mas votado, independientemente del resultado a nivel de ciudad. En términos de participación, el resultado de la descentralización es que cada distrito tiene un conjunto de mecanismos e instrumentos de participación comunes, emanado de los

² Recientemente el principal partido en la oposición parece estar a favor de una cierta descentralización política en los distritos de Madrid, si bien esta cuestión no ha aparecido de forma sustantiva en las entrevistas realizadas a miembros del partido.

reglamentos de participación del Ayuntamiento, y luego tiene a nivel individual diferentes experiencias que enriquecen el mapa participativo del conjunto de la ciudad.

A nivel de ciudad, no sólo se ha desarrollado el CMBS y los demás consejos sectoriales de Bienestar Social, sino que también existen agencias municipales que apoyan directa e indirectamente al tejido asociativo especialmente en cuestiones logísticas y de organización, siendo las más importantes durante la década de los noventa Torre Jussana.

El hecho de que exista una infraestructura participativa apoyada por el gobierno municipal ensancha su estructura de oportunidades políticas en Barcelona. Esto no quiere decir que no exista conflicto urbano, sino que las vías formales, e incluso las informales están permanentemente abiertas para los actores ciudadanos. Esta estructura oscila a su vez entre dos líneas complementarias: uno que aboga por la participación de los actores ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas de una manera más directa; y el otro por la información y la transparencia en la gestión, estableciéndose el concepto de ciudadano-cliente, que es producto de la introducción de las herramientas de la nueva gestión pública.

En términos de gobernación se puede decir que en Barcelona existe una configuración relativamente permanente no solo a nivel de ciudad, sino en cada distrito, entre administración local y sublocal y actores ciudadanos. En Madrid, en cambio esto no tiene lugar si no es de manera esporádica y previa movilización o amenaza de ella.

La cultura asociativa y la cultura política de los actores han sido incluidas juntas como la tercera variable independiente. Con ello se ha pretendido destacar los aspectos comunes de ambas que aportan una explicación a las formas y los resultados de la participación ciudadana en Madrid y Barcelona. Esto queda recogido en los capítulos VI y VH. En el primero se traza un panorama del asociacionismo en España contrastando la literatura sobre la cuestión y cuestionando algunos de sus resultados. Distintos autores coinciden en señalar que hay una relación directa entre desarrollo asociativo y renta. Esto queda demostrado para contextos "macro"

y "meso" como el estado e incluso la región, pero no para contextos "micro" como la ciudad y sus distritos. Precisamente el protagonismo de lo local en relación a la participación ciudadana muestra aquí su trascendencia en ambas ciudades. Tanto la expresión asociativa como la participación ciudadana tienen una mayor expresión en aquellos distritos donde las rentas son más bajas. Esto se cumple de manera neta en Madrid, y en Barcelona incluye también a las clases medias, aunque en ambos casos se excluyen a los grupos de renta mayor.

Se puede afirmar que los mapas asociativos de Madrid y Barcelona en términos de 'capital social' presentan importantes diferencias, empezando por la densidad de Barcelona de habitantes por asociación que es 7,5 veces menor, es decir que hay muchos menos habitantes por asociación o lo que es lo mismo, muchas más asociaciones por habitante. El mayor número de entidades que se dedican a proveer de bienes de tipo privado a sus asociados nos habla de la existencia de una fuerte red asociativa que se extiende por la sociedad catalana desde los comienzos de la socialización del individuo. En Madrid se aprecia una situación inversa y se encuentran más entidades que producen bienes de consumo público que privado, lo cual no significa que haya menos, proporcionalmente en relación a Barcelona, sino que estas son más numerosas en relación a las que producen bienes privados, por la simple razón de que dentro del tejido asociativo madrileño, las entidades reivindicativas han sido siempre las más relevantes.

En el capítulo VH se aborda la comparación entre los distritos de Madrid y Barcelona, es decir no entre las ciudades en su conjunto, sino entre sus partes diferenciadas para establecer si las diferencias observadas en las variables independientes corresponden a un fenómeno en cada ciudad en general, o en cada una de sus partes. La comparación se hace en primer lugar según el grado de utilización de las tres primeras VD citadas, y de ella se desprende que en Barcelona hay una mayor actividad participativa, en los tres aspectos participación formal, informal y movilización.

De aquí se desprende, no tanto que los recursos participativos sean ineficientes en general, sino que hay modos distintos de influir en cada distrito, donde la descentralización y la idiosincrasia

de los actores definen el esquema participativo.. El uso de instrumentos y mecanismos formales refleja una falta de conflicto o al menos un conflicto que se puede enmarcar dentro de las reglas del juego. El uso de mecanismos informales además de los formales denota dos cosas: por un lado un clima de consenso entre actores, y por otro, la constatación de la extensión de las redes sociales y personales de los actores a nivel individual y colectivo.

El contraste con Madrid es importante. La actividad participativa es baja y centrada en mecanismos informales que evidencian una ineficacia de los mecanismos formales y la traslación del conflicto a niveles políticos que trascienden a veces lo estrictamente local. Así la estructura de oportunidades políticas en Barcelona se ve favorecida por un sistema participativo a nivel territorial y sectorial que muestra una clara apuesta del ayuntamiento por la participación, lo que le legitima como institución y su proyecto de ciudad. En Madrid en cambio dicha estructura se amplía generalmente solo través de la movilización o de la exacerbación del conflicto, mientras que habitualmente permanece cerrada o con pocas probabilidades de prosperar. Un buen ejemplo de esto es el hecho de que prácticamente ninguno de los actores reivindiquen la descentralización política de los distritos y el gobierno del partido más votado en cada uno. La respuesta generalizada a esta cuestión es que se llevaría a los distritos al desgobierno y a una relación asimétrica con el ayuntamiento entre los que pertenecieran al partido en el gobierno municipal y los que pertenecieran a la oposición.

El peso de la cultura asociativa es significativo a la hora de explicar esta diferencia. En Madrid la floreciente cultura asociativa que se desarrolló entre finales de los 60 y los 70 languidece hacia mediados de los ochenta con la consecución de muchas de sus reivindicaciones históricas y el cambio de valores e ideas en la sociedad debido a la inexistencia de un proceso de construcción de la identidad suficientemente dinámico como para que fuera capaz de adaptarse a los cambios de la sociedad y de la propia ciudad que de alguna forma habían contribuido a construir. El caso Barcelonés recoge, en cambio, la existencia de un fuerte peso de la identidad en el tejido asociativo que trasciende lo meramente organi-

zativo y político para adentrarse en las raíces de la sociedad catalana.

Los elementos que contribuyen a forjar dicha identidad no se encuentran en la sociedad barcelonesa distribuidos por igual. Esta dimensión queda reflejada en el capítulo VE en la comparación entre distritos de las dos ciudades, puesto que hay rasgos que se repiten en una y otra. En Barcelona hay una mayoría de distritos que comparten una cultura participativa y política que se articula sobre una relación entre los actores basada en el consenso, sin que por ello no deje de existir conflicto, pero este es resuelto mediante mecanismo formales e informales y eventualmente el recurso a la movilización. Son estos los distritos donde en general las relaciones entre actores se pueden calificar de buenas y en los que se registra una actividad asociativa arraigada en la tradición asociativa catalana y/o a las luchas por la calidad de vida urbana. En ellos existen tejidos más activos y reivindicativos y que en muchos casos o bien han sustituido las reivindicaciones de consumo colectivo por nuevos temas. Esto se debe a que los primeros ya no son necesarios o al hecho de que las entidades han "madurado" y han sabido compatibilizar ambos. Este tipo de dinámica es más rara en Madrid, aunque existe de manera restringida. El otro tipo asociativo que aparece mayoritariamente en Madrid y minoritariamente en Barcelona, se articula sobre una tradición de confrontación a la hora de gestionar el conflicto urbano. Las relaciones entre actores son peores debido en parte a no compartir rasgos de identidad comunes, y a la existencia de reivindicaciones de consumo urbano que definen la actividad y la razón de ser de la entidad. Son a menudo entidades que no se han adoptado a los cambios por que su agenda y estructura ha permanecido inalterable durante décadas. En el caso de Madrid, donde esta tipología es mayoritaria concurren así mismo dos factores esenciales, la falta de las oportunidades políticas que podría facilitar un sistema de instrumentos y mecanismos participativos, y por otro lado, una cierta utilización de la política municipal madrileña como trampolín para la política nacional que se viene repitiendo desde el comienzo de la etapa democrática, que hace que haya mucha rotación y poco interés por la participación en un contexto donde esta

no forma parte prioritaria de la agenda política. En Madrid la confrontación entre los actores incluso a nivel de partidos políticos lleva a que entre el movimiento vecinal no haya una tradición reivindicativa hacia la descentralización política y a que los propios partidos la desestimen por que ven en ella una fuente de desestabilización política.

Finalmente, es necesario añadir para reforzar estos argumentos el hecho de que en Madrid la participación ciudadana y el desarrollo de redes asociativas activas tiene lugar en los lugares donde "aun hace falta", es decir donde existen reivindicaciones importantes de consumo colectivo. Ello se traduce territorialmente en aquellos lugares donde las rentas son mas bajas, fundamentalmente la denominada "corona sur". En los distritos madrileños de rentas medias y medias altas la participación es muy escasa o incluso nula (Cuadro V, Capítulo VH). En Madrid la participación media-alta y alta, sólo está presente entre un 53% de la población de la ciudad. En Barcelona en cambio el fenómeno participativo se extiende tanto a los distritos de las rentas mas bajas como a los de rentas medias, agrupando la participación alta y media-alta a un 86% de la población, lo que mantiene la contra hipótesis de la relación riqueza-participación, pero a la vez da cuenta de la existencia de una cultura asociativa cuyo objeto va mas allá de la necesidad de las cuestiones de consumo colectivo y que aporta el elemento de cohesión identitario del que adolece Madrid.

Situando esta relación en el plano estrictamente comparativo cabe añadir que la participación en Madrid y en Barcelona responde a estilos de hacer ciudad distintos desde el punto de vista de sus ayuntamientos. Si comparamos las ciudades desde sus distritos encontramos que en ambas existe una demanda de participación ciudadana en los distritos donde aun existen reivindicaciones importantes de consumo colectivo. Mientras que en Madrid la práctica totalidad de la participación se concentra en ellos, en Barcelona la práctica participativa esta extendida de manera significativa por la mayoría de los distritos incluso por los que muestran rentas mas altas.

En la segunda parte de este capítulo se va a abordar algunas cuestiones en relación a la participación y las dinámicas políticas en el contexto urbano. Para que haya participación real tienen que existir unos instrumentos eficientes que permitan un alto grado de participación formal, si bien los mecanismos informales facilitan la existencia de unos cauces de dialogo fluidos. Generalmente las estructuras de oportunidades políticas se modifican en el marco de las relaciones informales de los actores, que además pueden condicionar la eficiencia de los mecanismos formales. Todo ello es válido para un contexto en el que la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones por parte de los ciudadanos tiene un contenido político, es decir se encuadra fundamentalmente en las relaciones entre ciudadanos y representantes electos o cargos de confianza. El contexto local español se rige según estos principios: el diseño y ejecución de políticas públicas tiene un marcado carácter político incluso en contextos muy pequeños, lo que hace que los técnicos e incluso las propias políticas estén subordinados a las decisiones políticas. La polarización ideológica de los principales partidos en prácticamente todas las áreas de las políticas públicas y la cultura política en España conlleva que el escenario de la participación sea un escenario político a diferencia de otros países como Holanda, Suecia o Dinamarca, donde el terreno de las políticas públicas, especialmente las urbanas, tienen un carácter más técnico que político. En otras palabras, en nuestro país, al igual que otros con una tradición administrativa similar como Francia o Italia, lo político penetra con mucha mas profundidad en las políticas. La explicación está, como he apuntado ya, en que los niveles de consenso en torno a las agendas políticas son en el Sur de Europa mínimos frente a los países con una cultura de bienestar asentada. No se trata de contradecir la hipótesis de que el color del ayuntamiento no influya tanto en la participación ciudadana, sino más bien afirmar que el alcance de lo político en las ciudades es mayor en España. Llegados a este punto, es posible matizar y analizar nuestros propios casos. Tanto en Madrid como en Barcelona la politización de las políticas tanto de participación como las urbanas en general es un hecho, si bien la propia estructura de los modelos de ciudad en cada uno hace que en el caso de Madrid esta

cuestión se acentuó por el peso que tiene la participación informal en todo el proceso. En Barcelona, el proceso participativo se halla presidido así mismo por el ámbito político pero al existir mecanismos formales más estables y eficientes y sobre todo un clima de consenso entre actores a la hora de resolver los conflictos hace que el papel de los técnicos en cuestiones de participación sea más importante que en Madrid.

La cuestión del grado de penetración de lo político en las políticas lleva a plantearse un interrogante: ¿qué es más recomendable para la democracia local? ¿Una dirección estrictamente técnica donde la participación a menudo tiene un carácter meramente informativo o en el mejor de los casos es una relación entre técnicos y los clientes o usuarios? ¿O más bien un ámbito de participación en el que los ciudadanos interactúen con los políticos electos? La cuestión se dirime en torno a la mayor eficiencia técnica del primer modelo y la mayor *accountability* que se puede desprender del segundo; eso sí, si hablamos de tipos ideales en cada caso. El peso de lo político en las políticas urbanas, especialmente a aquellas que tienen un enfoque social o económico hace a menudo que sus plazos de desarrollo coincidan o sean sensibles a los periodos legislativos, mientras que en el otro caso las políticas pueden abarcar plazos más dilatados. En términos de participación los ritmos electorales no siempre garantizan el desarrollo óptimo de las políticas, ni que las relaciones entre actores estén encaminadas a optimizar el modo de hacer ciudad.

La cuestión de la *accountability* aparece al discutir la cuestión de la eficiencia en relación a los mecanismos e instrumentos formales e informales. Generalmente los mecanismos e instrumentos formales deberían facilitar la participación, son una "devolución de poder" utilizando la terminología anglosajona. Generalmente esta devolución es limitada y a menudo controlada como hemos visto anteriormente de manera que el control de los mecanismos o instrumentos queda en mayor o menor medida del lado de la institución. La existencia de mecanismos informales proporciona un lubricante a los formales de manera que facilitan que el proceso participativo tenga lugar. Naturalmente este juego de engranajes se ha de plantear como un todo proporcionado y hasta cierto punto

armónico. Un sistema con excesiva dependencia de los contactos informales en un sistema altamente politizado puede neutralizar la participación ciudadana o simplemente alejarla de la democracia local. Contrariamente, un sistema en el que los mecanismos e instrumentos formales constituyan la única vía generaría unos resultados pobres y probablemente alejados también de la participación ciudadana como ha sido definida aquí. Esta última posibilidad es incluso remota en un sistema como el español donde la variable política está muy presente a la hora de definir la relación entre actores.

El segundo punto sobre el que merece la pena incidir guarda una relación próxima con el primero y hace referencia al papel que tienen las políticas públicas sobre la participación. La participación, ¿debe considerarse algo consustancial a una sociedad, o más bien su promoción es una cuestión que debe figurar en las agendas de los gobiernos locales? ¿las políticas participativas promueven la participación o sólo son sus vehículos? El binomio participación cultura cívica está inexorablemente unido. Sin cultura cívica no hay participación ciudadana. Esta cultura cívica puede surgir de necesidades inmediatas como las demandas de consumo colectivo o la democratización o puede ser el resultado de dinámicas sociales más complejas y duraderas en el tiempo. El papel de las políticas participativas puede estar, por consiguiente, destinado a promover la participación donde su demanda es relativamente débil o inexistente o más bien a satisfacer la demanda allí donde sea sustantiva. La tercera posibilidad es la de limitar la participación donde hay demanda mediante unos mecanismos e instrumentos restrictivos. En nuestra opinión la participación ciudadana podrá consolidarse a medio y largo plazo sólo si existe una cultura cívica y un capital social capaz de sustentarla, si no, los instrumentos y mecanismos de participación se vacían a menudo de contenido y pierden incluso su papel legitimador de la democracia local. Para que la participación tenga ese sustrato cívico, del que alimentarse, su fortalecimiento debe ser una prioridad de las administraciones locales. Valores como la confianza y la cooperación, según los indicios que hemos recogido, son los auténticos motores de la

participación ciudadana y sin ellos fuertemente arraigados en la sociedad la participación ciudadana no constituirá un valor añadido para la democracia a nivel local.

Con relación a la cultura política y al estilo de hacer ciudad se trata de establecer hasta que punto influye cada una en la participación ciudadana. La cultura asociativa es una parte de la cultura política de una sociedad. Su peso es importante a la hora de explicar la participación, como lo es la manera en que una ciudad es gobernada, en su sentido más amplio, lo que hemos denominado estilo de hacer ciudad. ¿Cuál de los dos elementos es más significativo? ¿Son complementarios, o acaso puede haber participación ciudadana sin alguno de los dos?

La interrelación entre ambos elementos sugiere que hay que tener en cuenta no sólo la agencia del uno sobre el otro sino también el ámbito temporal en la que dicha agencia tiene lugar. La existencia de una demanda efectiva de participación ciudadana y su repercusión sobre la democracia local debe ser analizada en el tiempo. Se pueden producir tanto episodios coyunturales de participación cuyos objetivos y alcances son limitados, como dinámicas a medio y largo plazo. No se trata de averiguar cuales son más efectivas. En ambos casos se pueden producir dinámicas de eficiencia democrática y participativa. Se trata mas bien de entender como cada uno aporta calidad a la democracia local y explicar como influye cada elemento en la explicación en la diferencia entre Madrid y Barcelona.

El que en una ciudad exista un estilo de hacer ciudad que desarrolle políticas públicas de apoyo y desarrollo a la participación ciudadana (mas allá de la existencia de mecanismos e instrumentos) hace que la participación ciudadana sea posible. Puesto de otra manera, ¿hay participación a medio o largo plazo sin políticas que fomenten la participación ciudadana? Hablando de un contexto como el español, podemos decir que sólo si existen necesidades materiales que cubrir o las reivindicaciones lo son acerca de aspectos esenciales de la vida, va a existir participación sin que exista un contexto institucional favorable. Las reivindicaciones de consumo colectivo o de libertad política son capaces de movilizar

y generar participación, pero a menudo, y el caso español es buen ejemplo de ello, encontramos que una vez conseguidos los objetivos total o parcialmente a la desmovilización le sigue una fuerte apatía hacia la participación.

La cuestión se puede formular también desde el punto de vista de si es posible la participación a largo plazo si en una sociedad no existe una cultura participativa sustantiva. Precisamente, la cultura participativa es un fenómeno que se revela a largo plazo. El hecho de que en un momento dado exista una fuerte movilización ciudadana en torno a una cuestión puntual, no tiene por qué reflejar el carácter participativo de esa población en el tiempo. Se ha tendido a incurrir en el error de definir pautas participativas a corto y medio plazo con culturas participativas o asociativas, cuando las primeras solo se han podido sostener en un contexto de reivindicación. Para ilustrar esta cuestión se pueden tomar dos proyectos desarrollo urbano promovidos de abajo a arriba en Madrid y Barcelona, en contextos urbanos muy similares y con problemáticas bastante similares. En Madrid, el Plan de Inversiones Villaverde-Usera, ya mencionado contiene todos los ingredientes de la participación ciudadana. De hecho constituye probablemente la experiencia participativa de mayor calado desarrollada en la ciudad, quizá con la excepción del plan de remodelación de barrios. En este plan, los ciudadanos de estos dos distritos madrileños, a través de un tejido asociativo muy cohesionado proponen y gestionan a lo largo de seis años unos 18.000 millones de pesetas destinados a mejorar las condiciones de vida en los barrios mediante inversiones en equipamientos, infraestructuras, pero sobre todo en formación y prevención de la exclusión. En este Plan, en cuyo origen están importantes movilizaciones y una articulación del tejido asociativo basado en el consenso (poco habitual en Madrid), se recurre a la participación ciudadana como un medio para obtener un fin que es la integración de los barrios de Villaverde y Usera en la ciudad, en igualdad de condiciones y oportunidades. La participación es sin duda la forma más democrática de hacerlo y para los representantes de los tejidos asociativos la única viable, pero esta no constituye un fin en sí misma.

En Barcelona, el caso de Trinitat Nova, plantea un aspecto distinto. El proyecto, promovido por un tejido asociativo que durante algún tiempo atravesó una baja actividad y una cierta crisis pretende desarrollar un plan de desarrollo local de carácter participativo cuyo fin, además de rehabilitar íntegramente el barrio, es el de establecer dinámicas participativas a largo plazo involucrando a la población en la toma de decisiones una vez que las reivindicaciones de consumo colectivo se hayan visto satisfechas. Es decir, que la participación no es sólo un medio, sino que constituye un fin en sí misma. En ambos casos la participación es un elemento esencial en las agendas asociativas como medio para obtener unos resultados, pero mientras que en Madrid es sólo eso, un medio, en el caso de Barcelona, en un barrio muy similar, la participación es también el fin para alcanzar un desarrollo social y urbano.

Este ejemplo nos lleva al siguiente punto del análisis; ¿hasta que punto ahí se da la participación a largo plazo en contextos donde existen políticas de promoción de la participación? Nos encontramos ante dos posibles respuestas. Por un lado, que exista cultura participativa, en cuyo caso la participación es sostenible y puede evolucionar hasta convertirse en una dinámica a largo plazo adquiriendo un papel de motor de cambio social o al menos un catalizador de dicho cambio. Si por el contrario no existe una cultura participativa previa, las políticas participativas pueden tener dos efectos. En primer lugar, el que se moldee una agenda favorable a los intereses institucionales, neutralizando o cauterizando los aspectos más peligrosos para el poder. O bien, que esas políticas se enfoquen al desarrollo y consolidación de dinámicas verdaderamente participativas.

Ambas posiciones representan los extremos de un continuo que se podría definir como el "interés por la participación de una administración local". Obviamente esta escala sólo contempla aquellos casos donde existan políticas de promoción de la participación, pudiendo estas existir en el ámbito de la ciudad, de sus distritos o de sus barrios. Ejemplo de ambas sería el desarrollo de políticas participativas enfocadas a estimular la participación del ciudadano en el ámbito individual en detrimento de la participación de tejidos asociativos consolidados, por un lado; y el efecto

contrario, es decir que se permita solo la participación de colectivos constituidos legalmente marginando a los que no lo están aduciendo que son ciudadanos a título individual. El primer modelo está generalizándose en algunas ciudades europeas y esta llamado a restar influencia y peso específico a entidades muy arraigadas y con una importante capacidad de maniobra como asociaciones de vecinos o colectivos de minorías étnicas entre otros. En el segundo caso, se persigue promocionar a entidades y colectivos constituidos legalmente y generalmente perceptores de subvenciones y ayudas, frente a aquellas que adolecen de reconocimiento público y que pueden suponer una cierta desestabilización de los mecanismos participativos, como sería el caso de asambleas vecinales, mas o menos espontáneas, de *okupas* o de otros movimientos alternativos.

En el caso de las políticas enfocadas a desarrollar dinámicas participativas las instituciones deben asumir su coste que va mas allá del mero beneficio legitimador que estas propician. Así mismo, tanto si existe una cultura participativa entre la sociedad civil como si no, cualquier política de promoción de la participación ciudadana debe estar siempre articulada con otras medidas que fomenten la solidaridad, la confianza y la cooperación. Una sociedad civil cohesionada, con un capital social sólido es la mejor garantía para que la ciudad se convierta en escenario de participación y práctica democrática. Desde el lado de las instituciones, es fundamental así mismo que la participación sea un fin en si misma, y no un medio para legitimar políticas públicas de diverso signo, especialmente en un contexto donde lo político penetra profundamente en el ámbito de las políticas.

En otras palabras, para que exista participación a largo plazo tiene que existir una política participativa que dote a la sociedad de instrumentos formales e informales y además una sociedad civil articulada en un tejido asociativo sólido que sea capaz de generar por si sólo y/o apoyándose en los instrumentos y mecanismos, dinámicas participativas en la ciudad, mas allá de reivindicar el derecho a una calidad de vida digna.

En relación a estos casos de estudio, la cuestión se puede plantear desde la perspectiva de los comportamientos de las entidades, que en una y otra ciudad reúnen características similares. En Madrid la mayoría de las entidades se ajustan al modelo que en el capítulo VII hemos definido como confrontativas, mientras que sólo lo hacen una parte minoritaria de las Barcelonesas. En Barcelona una parte sustantiva de este tejido ha ido evolucionado hacia formas de participación más integradas desde el punto de vista de los temas que dominan sus agendas, de la democracia interna de las organizaciones y de la concepción de la participación como un fin y no estrictamente como un medio. En Barcelona las políticas participativas y el modo de hacer ciudad influyen en la evolución de dichas entidades aunque también hay que tener en cuenta el efecto de la cultura participativa de los otros actores ciudadanos. El resultado es que en términos estratégicos los *issues* 'clásicos' de consumo colectivo son más alcanzables articulando las demandas desde abajo, desde el desarrollo local participativo que desde la confrontación tradicional que había integrado tradicionalmente su repertorio. Esta tendencia no se manifiesta en todas las entidades de tipo confrontacional en Barcelona, pero sí en un número suficiente.

Por el contrario, en Madrid hay pocas entidades de tipo consensuador, y las que han evolucionado desde el otro modelo lo han hecho mayoritariamente de forma parcial (articulación entre ellas, nuevos *issues*) y con la participación como un medio para obtener objetivos más bien materiales no tanto de calidad de la democracia local o de la revisión del modelo de ciudad, es decir no como un fin.

En el caso de nuestras ciudades, cabe decir que en Barcelona la cultura cívica se sustenta sobre un capital social importante y cuenta así mismo con un importante apoyo desde las instituciones. El proyecto de ciudad de Barcelona descansa en gran medida sobre la noción de una sociedad participativa, solidaria y cohesionada. En Madrid, en cambio, la tarea está por hacer. La voluntad política por una sociedad participativa no existe ni siquiera los sustratos de un capital social del que la mayoría de las clases so-

cíales participen. Así podemos decir que en Madrid se participa por necesidad y en Barcelona por devoción.

AIVEXOS

1. Anexo al Capítulo IV

CRONOLOGÍA DE HECHOS RELACIONADOS CON EL ÁMBITO LOCAL Y EL ASOCIATIVO EN MADRID Y BARCELONA

Fecha	Acortamientos Históricos	Legislación local de ámbito nacional	Ámbito local en Barcelona	Ámbito local en Madrid ¹
1949			División de la ciudad en 12 distritos.	
1953			Plan Comarcal ²	
1957			José María Forciades alcalde (1957-1972)	
1960			Ley Especial del Municipio de Barcelona (organización Juntas de Distrito)	
1963		Ley Especial para el Municipio de Madrid, 11 de Julio		
1964		Ley de Asociaciones de 24 de Diciembre		
1965		Decreto 20 de Marzo que desarrolla la Ley anterior.		

¹ Buena parte de la información sobre este periodo esta obtenida del trabajo no publicado de Tomás Alberti, *Desde la crisis a la creación de redes sociales*.

² El Plan Comarcal fue el primer intento de planificar, no solo el municipio de Barcelona sino toda su área de influencia o primera corona. Su aplicación había de conllevar el primer intento de 'modernización' del área metropolitana. El modelo de crecimiento en el que se basa la expansión del conglomerado urbano es un racionalismo optimizador de usos productivos pero alejado de las connotaciones de bienestar social al que se asocia el movimiento en los años 30. El resultado urbanístico no es otro que la promoción urbanística en forma de polígono de viviendas, iniciada por el Patronato Municipal de la Vivienda y la Obra Sindical del Hogar y cedido mas tarde a la iniciativa privada, con los mismos resultados para la forma urbana y la calidad de vida que en Madrid.

**CRONOLOGÍA DE HECHOS
RELACIONADOS CON EL ÁMBITO LOCAL Y EL ASOCIATIVO
EN MADRID Y BARCELONA**

Fecha	Acontecimientos Históricos	Legislación local de ámbito nacional	Ámbito local en Barcelona	Ámbito local en Madrid ¹
1972			-Fundación de la Federación de Asociaciones de vecinos de Barcelona (FAVB)	
1974			-Pla General Metropolitani ³	-Fundación de la Federación de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FAVM).
1973			Enric Masó, alcalde (1973-75)	
1974			- Formación de la Corporación Municipal Metropolitana ⁴ .	
1975	Muerte de Franco	Ley del Suelo	José Viola, alcalde (1975-76)	
1976			-Congres de Cultura Catalana. -Josep Maria Sotias, alcalde (1976-79)	
1977	-Referendum reforma política			

³ El Pla General Metropolita es el documento resultante de la revisión del Plan Comarcal de 1953, que se ofreció a la información pública, y cuyo objetivo era ser más amplio pero no fue así por diversos intereses políticos y locales (Domingo y Bonet, 1998).

⁴ La Corporación Municipal Metropolitana agrupaba a 26 distritos del área de Barcelona y se constituyó como ente supramunicipal para gestionar el urbanismo y otros servicios. Fue anulada por el gobierno de la Generalitat en (FECHA), en un intento de frenar la influencia creciente de los ayuntamientos de izquierda mayoritarios en la corona metropolitana. Este caso guarda cierto paralelismo con el conflicto entre laboristas y conservadores en Londres cuando el Greater London Council fue desmontado por el gobierno Thatcher, unos años antes que en Barcelona.

**CRONOLOGÍA DE HECHOS
RELACIONADOS CON EL ÁMBITO LOCAL Y EL ASOCIATIVO
EN MADRID Y BARCELONA**

Fecha	Acontecimientos Históricos	Legislación local de ámbito nacional	Ámbito local en Barcelona	Ámbito local en Madrid ¹
1979	-Primeras elecciones locales democráticas. -Primeras elecciones generales: Adolfo Suárez presidente (UCD)		-Manifiesto FAVB -Primer Ayuntamiento democrático. Mayoría PSC. Gobierno de coalición: Pacte de Progres (PSC, PSUC, CIU y ERC). Narcís Serra alcalde. -Modificación Provisional organización de los Distritos. -Creación del Área de Descentralización Municipal	
1980	-Elecciones autonómicas en CCAA históricas		-Mayoría CIU: Jordi Pujol President de la Generalitat (1980-2000).	-Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana en las Juntas de Distrito (I) -Jornadas de Participación Ciudadana
1981	-Intentona golpista - Calvo Sotelo presidente de gobierno (UCD)		-Presentación candidatura olímpica	Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana en las JJMM de Distrito (II)
1982	Elecciones generales.: Primera mayoría PSOE		Narcís Serra, ministro de defensa; Pascual Maragall, alcalde	Jornadas de Urbanismo y Participación Ciudadana (Recogen propuestas de los PAI).
1983	-Elecciones municipales. -Elecciones autonómicas resto de CCAA.		-Pla General Programa de Actuación Municipal -Potència de la Divisió Territorial de Barcelona -Mayoría absoluta PSOE en el Ayuntamiento.	-Mayoría absoluta PSOE en el Ayuntamiento
1984	-Elecciones autonómicas CCAA históricas. Mayoría CIU en Cataluña.		-Normativa Reguladora dels Processos de Transferència de Funcions als Consells de Districte. -División en 10 distritos con la participación ciudadana.	

**CRONOLOGÍA DE HECHOS
RELACIONADOS CON EL ÁMBITO LOCAL Y EL ASOCIATIVO
EN MADRID Y BARCELONA**

Fecha	Acontecimientos Históricos	Legislación local de ámbito nacional	Ámbito local en Barcelona	Ámbito local en Madrid ¹
1985		Ley Reguladora de Bases de Régimen Local ⁵	Normes Reguladores de l'Administració Executiva dels Districtes	
1986	-Referendum OTAN -Elecciones generales: PSOE mayoría absoluta.	Reglamento de Org. Funcionamiento y Reg. Jurídico de las Entidades Locales (ROF) ⁶	-Normes Reguladores de l'Organització dels Districtes i de la Participació Ciutadana. -Nominación de Barcelona como sede olímpica en 1992	-Muere Enrique Tierno. Juan Barranco nombrado alcalde. -Primer Congreso del Movimiento Vecinal -Jornadas sobre Perspectivas de la Descentralización del Ayto. de Madrid
1987	-Elecciones municipales			-Agudización conflicto entre FRAVM y Ayuntamiento en los Plenos

⁵ Esta Ley deja puerta abierta a cada Ayuntamiento en materia de participación ciudadana aunque reconoce a los mismos como instrumentos de la participación popular en la vida pública en su art. 1, derecho que a su vez es recogido por la Constitución en su art. 9.

⁶ Dedicar un apartado a la participación en el Estatuto del Vecino donde se recogen algunos derechos para las asociaciones vecinales, si bien un año más tarde la Dirección General de Administración Local especifica que dicho Título VII es aplicable "sólo en ausencia de reglamentación específica adoptada por la corporación...", es decir que se otorga prioridad a la discreción que en materia de participación otorga la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local. Por otro lado Alberit (1995) señala que dicha especificación se debió a las presiones conservadoras dentro y fuera del PSOE que suscitó el ROF.

⁷ Juan Barranco fue respaldado por el PSOE y por dos concejales carriUistas (sector más ortodoxo frente a los renovadores de Gerardo Iglesias) que se habían escindido del PCE, y que posteriormente ingresaron en las filas socialdemócratas. La escisión del grupo municipal comunista, ocasiona que dos de sus concejales continúen en el gobierno municipal y otros dos queden en la oposición. La crisis del PCE tiene un importante efecto en el movimiento vecinal ya que este estaba controlado en gran medida por militantes de dicho partido (Alberit, 1995).

**CRONOLOGÍA DE HECHOS
RELACIONADOS CON EL ÁMBITO LOCAL Y EL ASOCIATIVO
EN MADRID Y BARCELONA**

Fecha	Acontecimientos Históricos	Legislación local de ámbito nacional	Ámbito local en Barcelona	Ámbito local en Madrid ²
1988	-Elecciones autonómicas, en CCAA históricas		-Falta Organizativa General per als Districtes. -Mayoría CIU.	-La izquierda pierde la mayoría absoluta. Juan Barranco elegido alcalde, al no haber acuerdo CDS-AP. -Protocolo de colaboración entre el Ayto. de Madrid y la FRAVM. -Normas Regulatoras de la Participación Ciudadana en las JJMM de Distrito (II)
1989	-Elecciones europeas -Elecciones generales: mayoría absoluta PSOE			-El PSOE pierde el Ayuntamiento por el acuerdo PP-CDS. Agustín Rodríguez-Sabag es nuevo alcalde.
1990				
1991	-Elecciones locales -Elecciones autonómicas			-PP mayoría absoluta. José María Álvarez del Manzano alcalde de Madrid.
1992	-Elecciones autonómicas en CCAA históricas		-Mayoría CIU -Juegos olímpicos Barcelona 92.	
1993	-Elecciones generales: PSOE gobierna con CIU y PNV			
1994			Aprobación de la Carta Ciudadana por parte del Ayuntamiento de Barcelona	
1995	Elecciones autonómicas CCAA históricas		Mayoría CIU	
1996	Elecciones generales: PP gobierna con CIU y PNV			

² PSOE+IU suman 27 y AP+CDS suman 28.

2. Anexos **Capítulo VII**

2.1. Anexo I

A la hora de establecer una clasificación de los distritos de Madrid y Barcelona con relación a su renta per capita hemos utilizado la información publicada por el Instituto de Estadística del Ayuntamiento de Madrid que a su vez se basa en los datos facilitados por el Anuario Comercial de España 2000 elaborado por el Servicio de Estudios de La Caixa, que ofrece información sobre la renta familiar disponible per capita referida al año 1998. El resultado es una serie de intervalos que se muestran a continuación, de los que resultan un total de 10 'niveles' en los que clasificar a la población por renta.

Tabla I anexo capítulo VII

Renta familiar disponible en Ptas. por habitante 1996			
Nivel		Nivel	
1	Hasta 900.000	6	1.450.000-1.650.000
2	900.000-1.000.000	7	1.650.000-1.800.000
3	1.000.000-1.125.000	8	1.800.000-1.950.000
4	1.125.000-1.150.000	9	1.950.000-2.100.000
5	1.250.000- 1.450.000	10	Mas de 2.100.000

Fuente: Anuario Comercial de España 2000-Ayuntamiento de Madrid

El resultado de esta clasificación para Madrid, desglosado por distritos es el siguiente clasificado de menor a mayor renta:

Tabla II anexo capítulo VII i:
Renta per cápita y niveles de renta en Madrid

Distritos	Renta 1996 en miles de Ptas.	Nivel de renta	Distritos	Renta 1996 en miles de Ptas.	Nivel de renta
MADRID	1.650	7			
Vicalvaro	1.169	4	Barajas	1.675	7
Puente de Vallecas	1.188	4	Centro	1.676	7
Villaverde	1.251	5	Ciudad Lineal	1.699	7
Usera	1.257	5	Arganzuela	1.742	7
Villa de Vallecas	1.303	5	Tetuán	1.758	7
San Blas	1.308	5	Fuencarral-El Pardo	1.770	7
Carabanchel	1.394	5	Moncloa-Aravaca	2.051	9
Latina	1.478	6	Retiro	2.146	10
Hortaleza	1.569	6	Salamanca	2.169	10
Moratalaz	1.580	6	Chamberí	2.191	10
			Chamartín	2.278	10

Fuente: Anuario Comercial de España 2000-Ayuntamiento de Madrid

Estos niveles van a ser utilizados para clasificar también a los distritos de Barcelona. En esta ciudad el departamento de estadística ha elaborado el *índice de Capacidad Económica Familiar en Barcelona* (ICEF), cuya composición no es desglosada en la web del Ajuntament de Barcelona. Dicho índice para 1996 establece los siguientes valores para los distritos de Barcelona.

Tabla III anexo capítulo VII i:
Índice de capacidad económica familiar (ICEF)

Distritos	ICEF 1996	Orden de menor a mayor	Distritos	ICEF 1996	Orden de menor a mayor
BARCELONA	100				
Ciutat Vella	65,4	10	Gràcia	99,4	4
Eixample	111,0	3	Horta-Guinardó	94,6	5
Sants-Montjuich	89,2	8	Nou Barris	83,5	9
Les Corts	133,1	2	Sant Andreu	92,0	6
Sarrià-Sant Gervasi	149,3	1	Sant Martí	91,7	7

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona-elaboración propia

Por razones prácticas es más útil aplicar el mismo criterio a ambas ciudades a la hora de establecer una tipología de distritos basada en la renta per capita para las dos ciudades como queda mostrado en la Tabla IV.

**Tabla IV anexo capítulo VII i:
Renta per cápita y nivel de renta en Barcelona**

Distritos	Renta 1996 en		Distritos	Renta 1996 en	
	miles de Ptas.	Nivel de renta		miles de Ptas.	Nivel de renta
Barcelona	1.818	8			
Nou Barris	1.267	5	Sant Martí	1.677	7
Ciutat Vella	1.295	5	Gràcia	1.855	8
Sant Andreu	1.551	6	Eixample	2.132	10
Horta-Guinardo	1.576	6	Corts	2.340	10
Sants-Montjuich	1.604	6	Sarrià-Sant Gervasi	2.507	10

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona-elaboración propia.

2.2. Anexo u

Madrid: Resultados electorales por distritos (1987-1995)

	PSOE			PP			IU			CDS			OTROS		
	1987	1991	1995	1987	1991	1995	1987	1991	1995	1987	1991	1995	1987	1991	1995
Madrid															
Total	40,91	34,7	28,2	34,13	47,7	53,6	6,18	9,8	15,8	15,14	3		3,63	4,6	2,3
1. Centro	36,45	30,5	25,6	40,68	52,3	55,3	5,78	9,9	16,2	13,73	2,5		3,37	43,9	2,9
2. Arganzuela	37,93	30,4	24	37,65	52,1	57,6	5,91	9,7	15,5	15,11	3		3,41	40,1	2,8
3. Retiro	25,06	19	17	50,54	66,3	70	4,29	7,1	11	16,47	2,5		3,64	49,2	2,1
4. Salamanca	21,54	16,4	14,5	57,43	71,1	74,5	3,29	5,7	9	14,93	2,5		2,71	35	1,7
5. Chamartín	21,99	16,2	14,2	54,83	71,2	74,3	3,94	6,4	9,7	16,54	2,5		2,71	36,1	1,7
6. Tetuán	38,83	32	25,5	37,18	51,9	58,8	5,36	8,5	13,6	14,98	2,9		3,65	40	2
7. Chamberí	22,18	17,4	15,2	56,3	69,5	72,6	4,07	6,7	10,2	14,74	2,5		2,7	35	1,9
8. Fuencarral-El Pardo	38,95	31,5	24,5	33,15	50,4	57,7	5,48	9,3	15,1	18,83	3,5		3,59	39,6	2,6
9. Moncloa-Aravaca	28,46	22,6	19	47,13	62,1	66,2	4,78	8	12,6	15,7	2,8		3,92	36	2,2
10. Latina	41,12	34,8	27,7	29,8	44,7	51,7	7,15	11,2	18	18,2	3,7		3,73	39,8	2,6
11. Carabanchel	47,09	40,6	32,1	26,64	40,1	47,5	6,88	10,9	18	15,61	3,3		3,77	42,3	2,4
12. Usera	56,92	51,9	42,4	18,62	27,8	35,6	8,44	13,2	20	11,48	2,6		4,54	43,3	2
13. Puente de Vallecas	65,17	61,8	50,3	13,07	19,2	27,5	8,43	11,9	19,8	8,96	2		4,37	41,8	2,4
14. Moratalaz	43,9	35,7	28,6	28,36	44,7	50,8	6,41	11	18,1	17,36	3,2		3,98	40	2,4
15. Ciudad Lineal	39,14	32,9	25,6	34,17	49,25	56,8	6,14	10	15,3	16,9	3,1		3,65	40,2	2,2
16. Hortaleza	45,84	37,8	29,7	26,63	42,6	50,6	6,39	10,7	17,3	17,15	3,5		3,99	41,2	2,3
17. Villaverde	58,29	53	42,7	15,69	24,9	32,8	9,62	14,25	22,2	12,56	3,2		3,84	41,4	2,2
18. Villa de Vallecas	61,25	55,9	43,1	15,29	25,5	34,9	8,17	12,3	20	11,3	2		4	43,2	1,9
19. Vicedvaro	60,18	53,8	42	15,01	24,1	31,5	7,75	11,7	21,4	13,31	3,3		3,75	43,9	5,1
20. San Blas	57,78	51,2	39,7	17,78	28,4	38,3	7,81	12,5	19,6	12,38	2,7		4,25	43,5	2,3
21. Barajas	42,15	32,9	24,8	28,84	47,5	54,8	6,41	11,5	17,8	19,54	3,1		3,06	39,1	2,6

Fuente: Ayuntamiento de Madrid

Resultados Elecciones Municipales en los Distritos de Madrid (1979-1983)

Madrid	PSOE		AP/FP/PP/L		UCD/CDS		PCE/IU		OTROS	
	1979	1983	1979	1983	1979	1983	1979	1983	1979	1983
Total	39,2	48	37,4	40	3	14,6	6,7	6,2	4,8	
1. Centro	33,3	41,7	45,5	49,4	2,8	10,9	5,1	6,3	4,7	
2. Arganzuela	37,8	44,5	41,8	45	3,1	12	5,7	5,1	4,8	
3. Retiro	29,7	32	55,1	55,6	3,3	8,3	3,6	6,4	6	
4. Salamanca	24,4	27,5	60,8	62,8	2,9	6,5	2,7	6,2	6	
5. Chamartín	26,9	28,9	58,1	8	3,3	8	3,3	6	6,5	
6. Tetuán	39,3	45,2	40,6	11,7	5,7	11,7	5,7	6,5	5,3	
7. Chamberí	25,3	29,2	58,6	60,6	3	7	3,1	7	6	
8. Fuencarral-El Pardo	43,3	48,5	36,3	37,5	3,6	12,7	5,9	7,1	6	
9. Moncloa-Aravaca	32,1	35,9	50,4	51,5	3,4	9,6	4,5	7	5,9	
10. Latina	43,2	51,6	32,8	35,7	4	5,5	4,6	5,5	4,6	
11. Carabanchel	44,7	54,6	30,4	33,26	3,1	5,7	4,6	5,7	4,6	
12. Villaverde	46,8	62,3	21,8	25,2	2,2	6	3,4	6	3,4	
13. Mediodía	49	69,6	13,1	16,5	1,6	5,8	2,7	5,9	2,7	
14. Vallecas	50,3	66,8	16,5	20,6	2	7,8	3,2	7,8	3,2	
15. Moratalaz	46,3	55,1	29	31,1	3,1	5,7	4,7	5,7	4,7	
16. Ciudad Lineal	40,6	48,2	37,3	39,9	3,4	5,7	4,8	5,7	4,8	
17. San Blas	48,3	63,2	20,5	23,2	2,2	6,5	3,5	6,5	3,5	
18. Hortaleza	44,3	55	29,5	32,1	3,3	5,7	4,9	5,7	4,9	

Fuente: Ayuntamiento de Madrid

* Los distritos de Madrid fueron reorganizados en 1984: de los 18 existentes se pasaron a los 21 actuales.

Resultados Elecciones Municipales en los Distritos de Barcelona (1979-1995)

	FSC					CiU					PP				
	1979	1983	1987	1991	1995	1979	1983	1987	1991	1995	1979	1983	1987	1991	1995
Total	33,9	45	43,3	42,8	38,3	18,5	27	33,2	34	30,5	3	12,8	7,5	9,8	16,6
Ciutat Vella	34,6	51	47,6	49,2	46,3	16,3	22,1	30,7	29,3	25,2	2,2	10,1	6,9	8	14,1
Eixample	27,5	31,6	31,1	31	29,9	25,9	38,5	47	45	38,9	4,8	16,1	8,9	11,2	17,4
Sants-Montjuich	37,3	51,6	48,4	46,2	40,9	15,8	21	30,5	31,4	28,7	1,5	9,8	5,7	7,5	14,2
Les Corts	30,4	32,6	31,6	30,8	28,5	22,9	37,2	46,2	43,3	37,4	4,6	17,9	10,2	14,2	22
Sarrià-Sant Gervasi	40,4	18,7	19,2	19,5	21	29,3	49,1	59,5	53,6	44,5	8,2	22,3	12	16,7	24,3
Gràcia	31,3	37,5	34,5	33,8	31,9	26,3	34,9	44,2	43,3	38,2	3	11,7	6,6	8,1	13,7
Horta-Guinardó	38,2	52,4	51,5	51,1	42,9	14,3	20,2	26,7	26,1	25,6	1,7	10,6	6,5	8,3	15,7
Nou Barris	41,6	64,6	62	62	52,1	7,5	10	16,2	16,1	17	1,1	9,5	6,1	7,9	15,8
Sant Andreu	38,5	54,4	51,9	50,4	45	14,7	19,5	27,2	27,1	25	1,6	9,8	6	7,8	14,5
Sant Martí	40,4	56	54	55,2	45,9	12,1	17,4	24,4	23,4	23,4	1,5	10	6,5	8,1	15,2

Resultados Elecciones Municipales en los Distritos de Barcelona (1979-1995) (continuación)

	IC-Els Vents					ERC					Otros				
	1979	1983	1987	1991	1995	1979	1983	1987	1991	1995	1979	1983	1987	1991	1995
Total	18,8	6,8	5,1	6,4	7,6	5,2	3,8	2,3	2,5	5,1	19,8	2,6	5,1	3,3	0,7
Ciutat Vella	20,2	6,6	4,9	5,7	7	6,6	4,2	2,3	2,8	5	19,1	2,6	5,3	3,8	1
Eixample	11,3	5,6	4,5	5,8	6,4	5,4	4,4	2,8	2,9	5,7	24,5	2	4,3	2,7	0,6
Sants-Montjuich	22,5	7,8	5,6	7,2	8,7	6,6	4,7	2,6	3	5,8	15,6	2,7	5,7	3,6	0,8
Les Corts	13,4	5,2	4	5,1	5,4	4,8	3,4	2,1	2,5	4,9	23,4	2,1	4,5	2,8	0,6
Sarrià-Sant Gervasi	7,2	4	3	3,9	4	3,5	2,8	1,9	2,3	4	31,9	1,6	3,2	2,3	0,6
Gràcia	14	6,4	5,6	6,7	7,5	6,5	5,3	3,3	3,8	6,9	18,3	2,1	4,4	3,1	0,7
Horta-Guinardó	24,3	7,7	6	7,1	8,9	4,5	3,4	2	2,3	4,9	16,3	3,3	5,7	4,1	0,8
Nou Barris	29,4	8,2	6	7,7	9,9	3,4	2	1,3	1,4	3,4	16,3	3,4	6,7	4	0,9
Sant Andreu	22,6	8,1	5,8	7,5	8,7	4,9	3,5	2,3	2,5	5,1	16,9	2,8	5,4	3,5	0,7
Sant Martí	23,5	7,9	5,6	6,7	8,5	5,6	3,8	2,2	2,3	5,2	16,1	3	5,7	3,4	0,8

Anexo general: relación de personas entrevistadas

MADRID:

Alguacil, Julio; Movimiento por la Dignidad del Sur
Alvarez del Manzano, José María; Alcalde de Madrid
Ardura, Estrella; Jefe de la Unidad de Participación y Cultura del
Distrito de Puente de Vallecas. Arias, Félix; Ex Director General de
Urbanismo, Asúa, Luís (Concejal de Chamartín y Tenían) Atilano,
M^a Antonia; Jefe de la Oficina del Distrito de San Blas Barranco,
Juan; Grupo Municipal Socialista, Ayuntamiento de Madrid
Barrero, Aurea María; Servicios Sociales del Distrito de Latina
Blanco, Luís; Jefe de la Unidad de Participación y Cultura del Dis-
trito de Retiro Bru, Paloma; Centro Cívico Mariano
Muñoz/AAW Comisa de
Orcasitas (Usera) Caballero, Rubén; Jefe de la Unidad de
Participación y Cultura del
Distrito de Hortaleza.
Cabanillas, Pepe; AAW Ciudad Fin de Semana (San Blas) Calle,
Eusebio; AAW El Lucero (Latina) Caño, Francisco; AAW
Villarosa/ Coordinadora de AAW del
Distrito de Hortaleza Casas, Pedro; AAW Carabanchel Alto
Casesmeiro, Carmen; Directora de Servicios Sociales del Distrito
Centro.
Castro Prisciliano; Presidente FRAVM Cobo, Antonio; Jefe de
Oficina del Distrito de Latina Crespo, Constantino; AAW Nueva
Elipa (Ciudad Lineal) Cruz, Diego; AAW El Organillo (Chamberí)
y CAVE Duran, Eva; Concejal de Puente de Vallecas y de
Arganzuela De la Mata, María del Prado; AAW San Cristóbal/
Vicepresidente
FRAVM
De León; Andrés; Jefe de Oficina del Distrito de Villaverde De la
Riva, José María; Grupo Municipal PSOE, Ex teniente de alcalde
Enrique; AAW San Nicolas-Dehesa de la Villa. Espinosa,
Javier; FEDEKAS/IU Fernández, José Luis; AAW Las
Águilas (Latina) Fernández Bonet, Jesús; Concejal del
Distrito del San Blas

Hernández-Aja, Agustín; Urbanista, Instituto Juan de Herrera, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid
Garrido, Ángel; Concejal del Distrito de Villa de Vallecas
García, Enrique; AAW San Felipe-Dehesa de la Villa (Moncloa-Aravaca)
García, José; de la Unidad de Participación y Cultura del Distrito de Carabanchel
García, Pedro; AAW El Despertar (Vicalvaro)
Gardón, Ana; Jefe de la Unidad de Participación y Cultura del Distrito Centro
González; Alvaro; Jefe de Unidad de Participación y Cultura del Distrito de Usera
González, Antonio; AAW La Unión de Fuencarral
Granizo, Vitorino; Grupo Municipal PSOE, exlider vecinal y exalcalde
Gutiérrez, Eduardo; AAW La Corrala (Centro)
Hernández Calvo, Milagros; Centro Social Puente de Vallecas/AAW Alto del Arenal (Puente de Vallecas)
Izquierdo, Carlos; Concejal del Distrito de Carabanchel y Usera
José Antonio; AAW Los Pinos (Retiro)
Jackson, José; AAW La Ventilla-Almenara (Tenían)
López Aianguren, Luis María
López Rey, Félix; AAW Meseta de Orcasitas (Useía)
Lozano, Luis; Jefe de Oficina del Distrito de Ciudad Lineal
Manzano, Andrés; CAVE
Manubens, Marcela; Mediadora social del Centro Social Casino de la Reina, Distrito Centro.
Naredo, María; Asociación La Kalle/Coordinadora de Barrios
Navarro, José Luís; Jefa de la Unidad de Participación y Cultura del Distrito de Ciudad Lineal
Ordóñez, Javier; Jefe del Servicio Central de Contratación, Secretaría General del Ayuntamiento de Madrid.
Margarita; AAW la Unión de la UVA de Vallecas
Palomero, Félix; AAW Madrid Sur (Puente de Vallecas)
Pastor, Ruth; Jefa de la Unidad de Participación y Cultura del Distrito de Barajas
Pérez, Julián; AAW Berruguete-Rastrillo (Tetúan)
Pérez, Paco; FEDEKAS

Pezuela, Ignacio; Jefe de la Unidad de Participación del Distrito de Moratalaz Ramos, Ángel; Jefe de la Unidad de Participación y Cultura del Distrito de Vicalvaro
Roca, Francisco; AAW La Unidad de Villaverde Este Ruiz, Cristina; Jefa de la Unidad de Participación y Cultura del Distrito de Latina
Rogelio; AAW Atoche (Latina) Renes, Víctor; Centro Social San Fermín (Usera) Sánchez, Nicolás; AAW Pradera Tercio Terol (Carabanchel) Sanz, Gema; Jefa de la Unidad de Participación y Cultura del Distrito de Arganzuela Solano, Montse, Jefe de la Unidad de Participación y Cultura del Distrito de Fuencarral-El Pardo Tamayo, María Teresa; Dirección de Servicios de Coordinación Territorial, 2º Tenencia de Alcaldía, Ayuntamiento de Madrid.
Verdaguer; Carlos; Escuela Popular La Prospe (Chamartín)
Villasante Tomás; Experto en participación ciudadana Wagman, Daniel; Tercer Sector (ONG de Economía Alternativa)

BARCELONA:

Abella, Martí; Promoció de Ciutat Vella
Alcober, Pere; Regidor Ponent de Participació Cívica
Andreu, Manel; AAW Sant Martí
Anglet, Adela; AAW Les Corts
Batlle, Albert; Regidor del Districte de Horta-Guinardó
Cabrera, Antoni; Centro Cultural Besos, Sant Martí
Camacho, Rafael. AAW Meridiana (Nou Barris)
Casaus, Marta; BTV
Costa, Joan; Fundado Jaume Bofíll
Espinosa, Angels; Secretaria técnico jurídica del Distrito de Gracia.
Flaquer, Montse; Direcció Servéis Acció Comunitaria; Ajuntament de Barcelona
Fuster, Joan; Ex-Regidor de Ciutat Vella García, Manuel; AAW Canyelles (Nou Barris) Gasoll, Jordi
Gatell, Jaume; Patronat Flor de Maig, Diputado de Barcelona
Gómez, Francisco Javier; AAW Bon Pastor (Sant Andreu)
González, Francisco; AAW El Carmel (Horta-Guinardo)

Jiménez, Armand; Conseller Tècnic del Districte de Sarrià-Sant Gervasi.

Jiméno, Víctor; Conseller Tècnic del Districte de Sant Andreu
Llorenç, Eva; Cap del Departament de Comunicació i Qualitat del Districte de Sant Andreu

Martí, Pep; FRAVB

Martínez, Mercedes; Conseller Tècnic del Districte de Les Corts.

Martínez, Pep; Patronal Flor de Maig, Diputado de Barcelona
Masía, Maite; Coordinadora del Institut Català del Voluntariat; Departament de Benestar; Generalitat de Catalunya. Merino, Àngel; Patronat Flor de Maig, Diputado de Barcelona Moreno, Custodia; Comissió de Participació Ciutadana del Districte de Horta-Guinardó

Narváez, Francisco; Regidor Districte de Sant Martí Noya, Andreu, Presidente FAVB Neílo, Oriol; Institut d'Estudis Metropolitans Nieto, Rafael; AAW Torre Baró (Nou Barris) Nogué, Àngel; Cap de Serveis Personals del Districte de Eixample Ortiz, Josep; Coordinadora de Nou Barris Osan, Francesc; Adjunt a la Ponència de Participació Cívica, Ajuntament de Barcelona Fiera, Pura; Torre Jussana; Agència de Serveis amb les Associa-

cions, Ajuntament de Barcelona Planella, Jordi; AAW Sant Antoni (Eixample) Pons, Joan; Centre Social de Sants (Sants-Montjuich) Preminger, Gerard; Director de la Direcció de Relacions Ciutadanes

i Participació Puigj Toni; Torre Jussana, Agència de Serveis amb les Associa-

cions, Ajuntament de Barcelona Pujalte, Sergi; Conseller del Districte de Sant Andreu Ramoneda, Josep; Centre de Cultura Contemporània de Barcelona Ramos, Camilo; Conseller Tècnic, Districte de Sant Andreu Ramos, Jordi; AAW Case Antic (Ciutat Vella) Rebollo, Diosdado; AAW Trinitat Nova (Nou Barris) Roca, Joan; Institut Barrí Besos, Sant Martí Suñol, Xavier; Conseller Tècnic del Districte de Nou Barris Tejero, Elizabeth; Experta en participació ciutadana Torteña, Jaurie; AAW Sarria Turró, Carme; Consell Municipal de Benestar Social, Ajuntament de Barcelona

Vidiella, Rosa; Técnico del Districte de Sants-Montjuich/Centro Social de Sants

Viñas, Antoni; AAW Sagrada Família (Eixample)

Viñas, Emili Vintro, Eulalia; Regidora de Benestar

BIBLIOGRAFÍA

- Ajuntament de Barcelona. 1979a. *Reglament deis Consells Municipals de Barcelona*.
- Ajuntament de Barcelona. 1979b. *Reglament deis Consells Municipals de Districte*. Barcelona; Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona. 1983. *Plan de Actuación Municipal*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona. 1995. *El Consell Municipal de Benestar Social 1988-1995, Vuit Anys de Cultura del Benestar*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona. 1999. *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad. Una Experiencia de Modernización Municipal*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Alabart i Vilá, A. n.d. Moviment Okupa. *Ambiis*, 6-7.
- Alberich Nistal, T. 1994. Aspectos Cuantitativos del Asociacionismo en España. *Documentación Social*(94).
- Alberich Nistal, T. 1995. "Desde la Crisis a la Creación de Redes Sociales", Tesis.
- Alonso, L. E. 1998. Los Nuevos Movimientos Sociales en el Umbral del Año 2000, *Documentación Social* III(abril-junio): 155-77.
- Alonso, L. E. 1999. *Trabajo y Ciudadanía. Estudios sobre la Crisis de la Sociedad Salarial*. Madrid: Trotta-1^o de Mayo.
- Almond, G.; Verba, S. (1989). *The civic culture: political culture and attitudes in five countries*. Newbury, California: Sage.
- Álvarez-Junco, J. 1994. Movimientos Sociales en España: del Modelo Franquista a la Modernidad Postfranquista. En *Identidades, Ideologías y Vida Cotidiana en los Nuevos Movimientos Sociales*, eds. H. Johnston, E. Laraña, and J. Gusfield. Madrid: GIS.
- Àmbit de Descentralizado i Relacions Ciutadanes. 1995. *Organització Territorial I Participació Ciutadana a Barcelona, 1979-95*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Amorós, M. 1995. Decentralisation and New Governance: A Comparison Between Barcelona and Birmingham. Working

- Papers. Instituto de Ciéncies PoKtiques i Socials, Barcelona.
- Atkenson, M., y W. D. Coleman. April 1992. Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 5(2): 154-80.
- Ayuntamiento de Madrid, D. d. E. n.d. *Elecciones en Madrid*.
- Ayuntamiento de Madrid. Área de Coordinación y Participación. 1988. *Normas de Participación Ciudadana*.
- Ayuntamiento de Madrid, n.d. *El Urbanismo Heredado: El Convenio Urbanístico como Instrumento de Gestión*. Ayuntamiento de Madrid. Gerencia Municipal de Urbanismo.
- Ayuntamiento de Madrid, n.d. *Pleno Ayuntamiento 27/1/00*.
- Ayuntamiento de Madrid, n.d. *Relación de Documentos Relativos al Registro de Asociaciones Inscritas en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales (Varios Documentos)*.
- Tenencia de Alcaldía, Dirección de Servicios de Coordinación Territorial. 1992. *Normas de Participación Ciudadana*.
- Ayuntamiento de Madrid: Delegación de Acción Vecinal. 1980. *Participación Ciudadana: Hacia un Ayuntamiento de Todos*.
- Ayuntamiento de Madrid: Primera Tenencia de Alcaldía. 1982. *Normas de Participación Ciudadana*.
- Ayuntamiento de Madrid: Primera Tenencia de Alcaldía. 1992. *Normas de Participación Ciudadana*.
- Ayuntamiento de Madrid: Primera Tenencia de Alcaldía. Noviembre 1994. Delimitación de Zonas Socialmente Homogéneas en el Municipio de Madrid.
- Barreiros, P. 1992. Influencia de las Colonias Alemanas en España. En *Las Cuatro Colonias Berlinesas en la República de Weimar, Berlín: Estado Actual del Planeamiento Urbano*, Madrid: Ministerio de Cultura.
- Bassols Coma, M. 1996. Los Inicios del Derecho Urbanístico en el Periodo del Liberalismo Moderado y en el Sexenio Revolucionario (1846-1876); El Ensanche de la Ciudad como Modelo Urbanístico y Sistema Jurídico. *Ciudad y Territorio* XXVm(107-108): 19-50.
- Blanc, M. 1998. Social Integration and Exclusion en France: Some . Introductory Remarks From a Social Transaction Perspective.

- Housing Studies* 13(6): 781-92.
- Blanc, M., and D. Smith. 1997. Grassroots Democracy and Participation: A New Analytical and Practical Approach. *Environment and Planning D: Society and Space* 15: 281-303.
- BOE. n.d. *Ley 28 de Diciembre de 1988, Num. 39/1988 (Jefatura Del Estado). Haciendas Locales*. BOE 30/12/1988 (NUM. 313).
- Boix, C., y D. Posner. 1996. Making Social Capital Work. A Review of Robert Putnam's Making. Center for International Affairs. Harvard University, Harvard.
- Botella, J. 1992. La Galaxia Local en el Sistema Político Español. *Revista de Estudios Políticos* 76(Abril-Junio): 146-60.
- Botella, J. 1997. En Torno al Concepto de Cultura Política: Dificultades y Recursos. En *Cultura Política*, eds. P. Del Castillo e I. Crespo. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Brugué, Q. 1996. La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 5(Enero-agosto): 45-55.
- Brugué, Q., and J. Subirats. 1997. El Govern de la Ciutat i el Desbordament de els Lògiques Territorials i Institucionals, 1975-1995. En *El Municipi de Barcelona i els Combats pel Govern de la Ciutat*, ed. J. Roca i Albert, 257-74. Barcelona: Proa/Ajuntament de Barcelona.
- Brugué, Q., R. Goma, and M. Amorós. 1994. Clientes de un Servicio Cultural. Una Experiencia de Evaluación con 'focus groups'. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 1(Sept-dic): 33-43.
- Castells, M. 1974. *La Cuestión Urbana*. Madrid: Siglo XXI.
- Castells, M. 1977. *Ciudad, Democracia y Socialismo*. Madrid: Siglo XXI.
- Castells, M. 1981. *Crisis Urbanay Cambio Social*.
- Castells, M. 1986. *La Ciudad y Las Masas. Sociología de los Movimientos Sociales Urbanos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Costa i Riera, J. 1997. *Deis Moviments D'Esglesia a La Militància Política*. Barcelona: Editorial Mediterrànea,
- Del Águila, R. 1988. El Problema del Diseño Político de la Transición en España. *Documentación Social* 73 (Octubre-

- Noviembre): 39.
- Del Águila, R., y R. Montoro. 1984. *El Discurso Político de la Transición Española*, Madrid: SXXI/CIS.
- Delgado, M. 1999. *El Animal Público*. Barcelona: Anagrama.
- Domingo i Clota, D., y M. R. Bonet i Casas. 1998. *Barcelona I Els Moviments Siciáis Urbans*. Barcelona: Editorial Mediterránea/Fundació Jaume Bofill.
- Eisenger, P. K. 1973. The Conditions of Protest Behaviour en American Cities. *The American Political Science Review* 67.
- Elander, I. 1993. "Between Localism and Centralism -on the Re-Emergence of Local Self Governmení en Post-Socialist Europe.". Paper to the Conference on Democratization and Decentralization en Eastern Europe, Krakow, 1995.
- Elander, I., y M. Blanc. 2001. Partnerships and Democracy: A Happy Couple en Urban Govemance?, en *Governance in European Cities. Social Fragmentation, Social Exclusión and Urban Governance*, eds. H. T. Andersen, and R. van Kempen, 93-124. London: Ashgate.
- Engels, F. 1996. The Great Town (1845), en *The City Reader*, ed. T. T. S. LeGates, F. London: Routledge.
- Fernández Polanco, A. 1990. Urbanismo en Madrid Durante la Segunda República. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Fishman, R. 1990. *Organización Obrera y Retorno a la Democracia en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Fishman, R. 1996b. Bourgeois Utopias: Visions of Suburbia. En *Urban Theory*, eds. S. Fainsteen, and S. Campbell, 23-60. London: Blackwell.
- Flanagan, W. G. 1993. *Contemporary Urban Sociology*. Cambridge University Press.
- Font, N., y J. Subirats. 2001. La Participación Pública en los procesos de Agenda 21 Local. En *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, ed. J. Font, 186-200. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Friedrichs, J. 1993. A Theory of Urban Decline: Economy, Demography and Political Élites. *Urban Studies* 30(6): 907-17.
- Friedrichs, J. 2000. Urban Revitalisation Transforms Urban Gov-

- ernments: The Cases of Dortmund and Duisburg, Germany; en *Governing European Cities. Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*, eds. H. T. Andersen, and R. van Kempen, 149-65. London: Ashgate.
- Harding, A. 1994. Urban Regimes and Growth Machines: Towards a Cross-National Research Agenda. *Urban Affairs Quarterly* 29(3): 356-82.
- Harvey, D. 1989. *The Urban Experience*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Huertas, J. M., y M. Andreu. 1996. *Barcelona en Lluita. El Movimiento Urbá (1965-1996)*. Barcelona: FAVB.
- Jenkins, B., y A. Gray. 1994. Evaluación y el usuario: La Experiencia En El Reino Unido. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 1(Sept-dic): 47-57.
- Jenkins, B., y A. Gray. Sept-Dic 1994. Evaluación y el Usuario: La Experiencia del Reino Unido. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(iy. 47-57.
- Johnston, H. 1994. New Social Movements and Oíd Regional Nationalism; en *New Social Movements: From Ideology to Identity*, eds. E. Larafia, H. Johnston, and J. R. Gusfield, 267-86. Philadelphia: Temple University Press.
- Johnston, H.; E. Laraña, y J. Gusfield. 1994. Identidades, Ideologías y Vida Cotidiana en Los Nuevos Movimientos Sociales. En *Los Nuevos Movimientos Sociales. De la Ideología a la Identidad*, ed. E. G. J. Laraña. Madrid: CIS.
- Julia, S. 1995. Madrid, Capital Del Estado (1833-1993). En *Madrid. Historia de una Capital*, eds. S. Julia, D. Ringrose, y C. Segura, 159-300. Madrid: Alianza Editorial.
- King, G., R. O. Keohane, and S, Verba. 1994. *Designing Social Enquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kooiman, J. 1993. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, ed. J. Kooiman. London: Sage.
- Kriesi, H. 1995. The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization. En *The Politics of Social Protest. Comparative Perspective on State and Social Movements*, ed. J. C. Jenkins, J. & Klandermans, B.,

- 167-98. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kriesi, H., Ruud Koopmans, Jan Willem Duyvendak, and Marco G. Giugni. 1992. New Social Movements and Political Opportunities in Western Europe. *European Journal of Political Research*(22): 219-44.
- Leal, J.; Cortés Alcalá, L. 1994. *Dimensión de la ciudad*. Madrid: CIS-SigloXXI.
- López Sánchez, P. 1993. *Un Verano con MU Julios y Otras Estaciones. Barcelona de la Reforma Interior a la Revolución de Julio de 1909*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Maloney, W., G. Smith, and G. Stoker. September 1998, "Civic Engagement, Social Capital and Cities." *American Political Science Association*.
- Maloney, W., G. Smith, and G. Stoker. n.d. "Social Capital and Associational Engagement: Birmingham and Glasgow Compared." ECPR.
- Maloney, W., Smith, and G. Stoker. 1998. Civic Engagement, Social Capital and Cities. Paper presented at APSA, Boston.
- Manresa, K. 1998. *Nou Barris, 25 Anys. Document Gràfic*. Barcelona: Coordinadora de Nou Barris.
- March, J. G., and J. P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- March, J. G., and Olsen Johan P. 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review* 78: 735-49.
- Márquez Cruz, G. 1999. Veinte Años de Democracia Local en España: Elecciones, Producción de Gobierno, Moción de Censura y Élite Política (1979-1999). *Revista de Estudios Políticos* 106(Octubre-Diciembre): 289-334.
- Mayntz, R. 1993. Government Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm; en *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, ed. J. Kooiman, 9-20. London: Sage.
- Mayntz, R. 1998. New Challenges to Governance Theory. Jean Monnet Chair Papers. European University Institute. The Robert Schuman Centre, San Domenico, FI.
- Mayntz, R. 1993. Networks, Issues, and Games: Multiorganiza-

- tional Interactions en the Restructuring of a National Research System. En *Games en Hierarquies and Networks. Analytical and Empirical Ápproaches to the Study ofGovernance Institutions.*, ed. F. W. Sharpf. Frankfiúrt am Main/ Boulder Colorado: Campus VerlagAVestview Press.
- McAdam, D. 1982. Political Process and the development of black insurgency, 1930-70. Chicago: Chicago University Press.
- McAdam, D. 1994. Culture and Social Movement; en *New Social Movemenis: From Ideologies to Identities*, eds. E. Laraña, H. Johnston, and J. Gusfield, 36-57. Philadelphia: Temple University Press.
- McAdam, D., J. D. McCarthy, and M. N. Zald. 1996. *Introduction: Opportunities, Mobüizing Structures, and Framing Processes. Toward a Synthetic, Compararative Perspective on Social Movements*, eds. D. McAdam, J. D. McCarthy, and M. N. Zald.
- McDonough, G. W. n.d. *Las Buenas Familias de Barcelona. Historia del Poder Social en la Era Industrial*. 1989 ed. New Jersey: 1986. Barcelona: Omega.
- Melucci, A. 1994. Asumir un Compromiso: Identidad y Movilización en los Movimientos Sociales. *Zona Abierta*(69).
- Melucci, A. 1996. *The Playing Self. Person and Meaning en the Planetary Society*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Montero, F., y M. Esteban de Vega. 1991. Aproximación Tipológica al Mutualismo Popular y Obrero en España: el Mutualismo Asistencial; en *La Historia Social en España. Actualidad y Perspectivas*, ed. S. Castillo, 457-70. Madrid: Siglo XXI.
- Montero, J. R., y M. Torcal. Abril 2000. La Formación y Consecuencias del Capital Social en España. *Revista Española de Ciencia Política* 1(2): 79-122.
- Mota, F. 1999. La Realidad Asociativa en España; en *¿Existe Sociedad Civil en España? Responsabilidades Colectivas y Valores Públicos.*, ed. J. Subirats. Madrid: Fundación Encuentro.
- Mota, F., y J. Subirats. Abril 2000. El Quinto Elemento: El Capital Social de las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Ciencia Política* 1(2): 123-58.

- Navarro Yañez, C. J. 1997. El Nuevo Localismo Democrático: Análisis Descriptivo de Algunas Tendencias. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 9(Mayo-Agosto): 95-103.
- Navarro Yañez, C. J. P. 1994. "Participación Ciudadana en los Municipios. Algunas Propuestas sobre Enfoques Teóricos y Metodológicos. Aplicación al Caso del Municipio de Córdoba." CSICMESA. Documento de Trabajo 94-15.
- Pérez Ledesma, M. 1994. Cuando Lleguen los Días del Cólera. *Zona Abierta*(69).
- Pickard, S. September 1998. Citizenship and Consumerism en Health Care: A Critique of Citizen's Junes. *Social Policy & Administration* 32(3): 226-44.
- Piven, F. F. 1979. *Poor People 's Movements: Why They Succeeded, How They Fail*. New York: Vintage.
- Pía, J. 1945. *Un Señor de Barcelona*. Barcelona: Destino.
- Putnam, R. D. 1992. *Making Democracy Work. Civic Traditions en Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Real Academia Española. 1992. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Real Academia Española.
- Rhodes, R. A. W. 1990. Policy Networks. A British Perspective. *Journal of Theoretical Politics*(2 (3)): 293-317.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W., and D. Marsh, n.d. Policy Networks en British Politics. A Critique of Existing Approaches.
- Roca, F. 1998. La Ciutat Tayloritzada i la Seva Crítica. En *Vida Obrera en la Barcelona de Entregúenos*, ed. J. L. Oyón, 203-16. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona,
- Rosenau, J. N. n.d. Governance, Order and Change in World Politics. En *Governance Without Government*, eds. J. N. Rosenau, and E. Czempiel. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sarasa, S. G., J; Rico, A.; Walliser, A. 1998. *Avaluación deis 10 Ánys del CMBS*, ed. Ajuntament de Barcelona. Jomadas Técnicas de Celebració de IOé Aniversari del Consell Municipal de

- Benestar Social. Ajuntament de Barcelona. Sarasa, S. n.d. La Sociedad Civil en la Europa del Sur; en, 157-86. Sarasa, S., y J. Guiu. 2001. El Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona. En *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, 111-22. Ariel Ciencia Política. Smith, B. 1985. *The territorial dimension of the State*. London, Boston: G. Alien & Unwen. Stoker, G. 1993. *The Politics of Local Government*. 1989. London: Macmillan. Stoker, G. 1996a. Redefining Local Democracy; en *Local Democracy and Local Government*, eds. L. Pratchett, and D. Wilson, 188-209. London: MacMillan. Stoker, G., and R. Batley. 1993. *Local Government en Europe: Trends and Developments*. London: Macmillan. Subirats, J. 1996. Democracia: Participación y Eficiencia. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 5-6 (Enero-agosto): 35-44. Subirats, J. 1999. Introducción; en *¿Existe Sociedad Civil en España? Responsabilidades Colectivas y Valores Públicos*, ed. J. Subirats, 19-38. Madrid: Fundación Encuentro. Subirats, J. Gener 1998. Els Consells Ciutadans. Nous Mecanismes Participatius i Democracia: Promeses i Amenaces. *Ambits*: 20-43. Subirats, J., and J. M. Valles. January-March 1990. Diez Años de Democracia Local. La Situación del Gobierno Local Catalán. *Revista de Estudios Políticos* (67) 41-92. Tarrow, S. 1994. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Mass Politics in the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press. Tarrow, S. June 1995. "Politics and Movements: Political Opportunity Structure and Cycles of Protest". Presentación en el CEACS, IJM. Teherán, F. 1996. Evolución del Planeamiento Urbanístico (1846-1996). *Ciudad y Territorio XXV* (107-108): 167-84. Terán, F. 1985. Sobre la Crisis Actual de los Fundamentos Teóricos del Planteamiento; en *Teoría e Intervención en la Ciudad*, ed. G. Campos Venutti, Terán, F., Borja, J., Quero. Villasante, T. R. 1976. *Los Vecinos en la Calle, por una Alternati-*

- va Democrática a la Ciudad de los Monopolios*. Madrid: Ediciones de la Torre.
- Villasante, T. R. 1984. *Comunidades Locales: Análisis, Movimientos Sociales y Alternativas*. Madrid: IEAL.
- Villasante, T.R. 1995. *Democracias Participativas: de la Participación Ciudadana a las Alternativas de Sociedad*. Madrid: HOAC.
- Walliser, A. 2000. "Building Embeddedness? Decentralisation and Urban Governance in Barcelona.". *Associational Engagement and Democracy in Cities*, ECPR Joint Sessions.
- Walliser, A. 2001. *Decentralisation and Urban Governance in Barcelona*; en *Governance in European Cities: Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*; (eds.) Ronald Van Kempen, and Hans Thor Andersen, 297-320. Aldershot, UK: Ashgate.
- Walliser, A. Septiembre 1998/Abril 1999. *Descentralización y Participación en la Barcelona Post-Olímpica*. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (13-14): 107-23.
- Wildavski, A. 1979. *The Arts and Crafts of Policy Analysis*. London: MacMillan.
- Zald, M. N. 1996. *Culture, Ideology, and Strategic Framing*, eds. D. McAdam, J. D. McCarthy, and M. N. Zald.