

# LA BATALLA POR LA DEMOCRACIA

## Los conflictos en torno a las nuevas formas de participación

ERNESTO GANUZA  
IESA CSIC  
[eganuza@iesa.csic.es](mailto:eganuza@iesa.csic.es)

HELOISE NEZ  
UNIVERSIDAD TOURS  
[heloise.nez@univ-tours.fr](mailto:heloise.nez@univ-tours.fr)

ERNESTO MORALES  
UAB/IGOP  
[Ernesto.Morales@uab.cat](mailto:Ernesto.Morales@uab.cat)

### RESUMEN

La emergencia de nuevos dispositivos participativos en las ciudades durante los últimos años, como los presupuestos participativos, ha provocado un conflicto entre los antiguos actores de la participación local y los nuevos ciudadanos invitados a participar. Estos dispositivos plantean una lógica de acción colectiva distinta a la que ha sido habitual sustento en las ciudades, basada en la proposición más que en la reivindicación. Como consecuencia exige a los movimientos sociales urbanos transformar sus propias dinámicas con el objeto de dar cabida a un nuevo sujeto político (la ciudadanía y el participante no organizado) y actuar en un escenario atravesado ahora por dinámicas deliberativas. Este trabajo tiene como objetivo analizar ese conflicto en tres ciudades distintas que pusieron en marcha el presupuesto participativo en momentos diferentes: Porto Alegre, Córdoba y París. Las asociaciones se posicionaron en las tres ciudades en contra del nuevo dispositivo participativo y reclamaron mayor protagonismo en los espacios políticos. Mediante una investigación etnográfica veremos que las respuestas de los agentes implicados (políticos, asociaciones y ciudadanos) en las tres ciudades comparten argumentos, aunque el conflicto se solucionó de manera diferente en cada una de ellas. El artículo acaba reflexionando acerca de las consecuencias que puede tener este conflicto en la teoría política contemporánea especialmente respecto al papel de las asociaciones en los procesos de democratización y el planteamiento de una nueva forma de hacer política mediante procedimientos deliberativos.

### PALABRAS CLAVE

Asociaciones; Ciudadanía; Deliberación; Innovaciones democráticas; Presupuestos participativos.

# THE STRUGGLE FOR A VOICE

## Tensions between representative and deliberative political logics

### ABSTRACT

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

### KEYWORDS

Associations, Citizenship, Deliberation Participatory Budgeting.

---

\* Este artículo es la versión pre-print en español de un artículo finalmente publicado en la revista *IJURR* (2014) 38.6 bajo el título "The Struggle for a voice".

## INTRODUCCIÓN

“La perspectiva del ciudadano ordinario es mas inmediata, él ve el problema inmediato. Las asociaciones tenemos la visión global, pero algunas cosas se nos escapan, es por esto que somos complementarios”<sup>1</sup>. Desde hace algunos años empieza a emerger un problema en las ciudades que tiene que ver con el papel que asociaciones y ciudadanos juegan en los procesos de participación. La sentencia inicial del máximo representante de una asociación de vecinos de Córdoba evidencia un deseo por articular el papel que la ciudadanía puede desempeñar hoy en los espacios políticos, en un momento en el que los antiguos protagonistas de la participación en el municipio (las asociaciones) ven el desarrollo paulatino de procedimientos por parte de las administraciones, como los presupuestos participativos, en los que ellos dejan de ocupar su tradicional papel de “intermediarios” entre los poderes públicos y la ciudadanía.

El impulso de estos procedimientos participativos durante los últimos años ha sido recogido por innumerables estudios (Smith, 2009; Blondiaux, 2008; Sintomer et al., 2008; Papadopoulos y Warin, 2007; Bacqué, Rey y Sintomer, 2005; Fung y Wright, 2003). Su emergencia, experimentada en ciudades de todo el mundo, coincide con el desarrollo y modernización de la administración pública que se abre paulatinamente a nuevas formas de gestión. Este nuevo contexto institucional, basado en el ideario de la gobernanza y en una administración que gobierna vinculada a su entorno (Rhode, 1997; Papadopoulos, 2003), se alimenta de la necesidad de buscar nuevas formas de relación con la ciudadanía, lo que ha estimulado el desarrollo de instrumentos de participación para neutralizar dos problemas vertebrales en las sociedades contemporáneas: la desafección política de la ciudadanía y la erosión de la legitimidad de las administraciones públicas (Torcal y Montero, 2006; OECD, 2001).

La idea de ampliar los espacios de inclusión política, sin embargo, genera un conflicto entre los antiguos y los nuevos actores que evidencia un problema significativo sobre el derecho a participar e influir en los espacios políticos. ¿Quién habla por la ciudadanía? Mientras las nuevas teorías de la administración muestran que otras formas de gestión con mecanismos de participación facilitan la implicación de la ciudadanía en un proceso deliberativo (Evans, 2003), los usuarios de los canales de participación tradicionales protestan y cuestionan en algunos casos su desarrollo (Hendriks, 2002; Rui y Villechaise-Dupont, 2005). Estas fricciones muestran las dificultades que tiene la ampliación del espacio de inclusión política, incluso en un contexto en el que esa ampliación se fundamenta en principios democratizadores, como el

desarrollo de los presupuestos participativos. Por un lado, estos nuevos espacios demandan una acción más abierta y más responsable de las asociaciones, reduciendo su radicalismo (Fung and Wright, 2003). Sin embargo, por otro lado, estos nuevos procedimientos, que incluyen instrumentos deliberativos, pueden ser rechazados por los grupos corporativos en el caso de que insistan en desafiar el poder y los privilegios de estos grupos en la acción pública (Hendriks, 2002). Esta tensión forma parte del debate sobre los límites de la democracia deliberativa. Young (1996) ha criticado los esfuerzos normativos por dibujar procedimientos deliberativos abiertos a toda la ciudadanía, pues implicaría la marginalización de perfiles sociales habitualmente poco representados en la esfera pública. Bajo la idea de una democracia radical, Young (1996) o Mouffe (1993) apuestan por la extensión de los grupos corporativos, pues permitiría un juego más efectivo del pluralismo de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, los defensores de la democracia deliberativa han señalado reiteradamente los efectos positivos que tiene la participación de ciudadanos no organizados al incorporar al debate público nuevas perspectivas que lo enriquecen (Fishkin, 1995).

El presupuesto participativo (Pp) es uno de los procedimientos más novedosos e innovadores hoy día, entre otras cosas porque tiene como objetivo extender la deliberación sobre la cosa pública hacia el ciudadano no especializado (Fung and Wright, 2003; Thompson, 2008; Smith, 2009). A pesar de que hasta ahora se ha pensado que esta experiencia es favorecida en las ciudades con una densidad asociativa mayor, como plantea Avritzer (2006) para Brasil, constatamos un conflicto intenso entre los movimientos sociales urbanos y la lógica de acción pública que trae consigo el Pp. Esta relación entre asociaciones y Pp esconde una fricción con importantes consecuencias en la vida democrática de las ciudades, pues se plantea como una batalla por la representación de la voz de la ciudadanía. El objetivo de este artículo es analizar este conflicto, detallando la forma en que tres ciudades diferentes con presupuestos participativos – Porto Alegre (Brasil), Córdoba (España) y el distrito 20 de París (Francia) – tuvieron que hacer frente a las resistencias que se plantearon desde el inicio por parte de los movimientos sociales urbanos.

Hendriks (2002) y Rui y Villechaise-Dupont (2005) han mostrado este conflicto en torno a una experiencia de jurados ciudadanos en Australia y el desarrollo de nuevos procesos participativos en la ciudad de Burdeos al amparo de la nueva ley sobre democracia de proximidad en Francia. El presente estudio se enmarca dentro de las líneas de investigación abiertas por estos trabajos. No obstante, el análisis del conflicto en tres países distintos nos va a ofrecer una visión más global del problema anteriormente detectado por sus investigaciones en dos

---

<sup>1</sup> Entrevista con el presidente de una asociación de vecinos en Córdoba (25/04/2007).

experiencias concretas. A diferencia de estos estudios, no solo vamos a analizar la reacción que tuvieron los movimientos sociales urbanos y la perspectiva que defienden sus promotores. Describiremos también el conflicto desde sus inicios, de manera que podamos ver cómo se desarrolló y cómo se solucionó en cada una de las experiencias. Los presupuestos participativos tienen lugar además todos los años y durante varios meses, lo cual permite hacer un estudio más detallado en el tiempo que contribuya a clarificar un dilema clave en el horizonte político de la democratización de la gestión pública.

Este trabajo se apoya sobre una investigación etnográfica realizada en las tres ciudades entre 2007 y 2009. En cada una de ellas se realizó observación participante en los nuevos espacios de participación, con el objetivo de acercarnos a las interacciones que se daban entre los diferentes participantes. Igualmente se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a los agentes sociales implicados en estos procedimientos (políticos, empleados municipales, miembros de los movimientos sociales urbanos, ciudadanos no organizados o que participaban a título individual). El trabajo de campo incluyó conversaciones informales con diferentes agentes en las tres ciudades, especialmente en Córdoba donde uno de los autores asesoró el Ayuntamiento para poner en marcha el proceso de Pp a partir del 2001. El hecho de que estos procesos fueron creados mucho antes de la realización de nuestro trabajo de campo planteó la necesidad de trabajar cuestiones ya pasadas con el objetivo de poder identificar los inicios de la experiencia. En Porto Alegre, por ejemplo, eso supuso alguna dificultad pues hablamos de una experiencia que nació en el año 1989. Para poder afrontar este desafío la investigación se ha apoyado también en los trabajos realizados por otros investigadores que, sobre todo para el caso brasileño, son muy numerosos.

El trabajo comienza con una breve descripción del inicio de los Pp en las tres ciudades estudiadas. En segundo lugar, abordaremos el significado que tiene para los representantes de la administración ampliar la participación a toda la ciudadanía. En tercer lugar, analizaremos la fuente del conflicto y las razones de los movimientos sociales urbanos para cuestionar la naturaleza de estos nuevos procedimientos participativos. Seguiremos con la percepción que tienen del conflicto los nuevos participantes y la solución que se ha dado al mismo en las tres ciudades y sus posibles consecuencias normativas, que nos pueden ayudar a dibujar posibles líneas de investigación futuras sobre el conflicto.

## LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN PORTO ALEGRE, CÓRDOBA Y PARÍS

El análisis de los presupuestos participativos se ha dirigido principalmente a detallar su funcionamiento, el

impacto que han tenido sobre la gestión y el carácter deliberativo o no de sus dinámicas. Nuestro objetivo no es, por tanto, describir los Pp, ni tampoco analizar su impacto, pues hay una creciente literatura que puede consultarse para este fin (Ganuzo y Francés, 2012; Sintomer et al., 2008; Avritzer, 2006; Fung and Wright, 2003). Tampoco describiremos detalladamente las experiencias analizadas, que pueden consultarse en otros trabajos (Ganuzo y Francés, 2012; Nez, 2010; Baiocchi, 2005). El objetivo es mostrar el surgimiento de las tres experiencias para visualizar cómo el espacio de inclusión política es ampliado con relación al espacio político ya existente, analizando posteriormente el conflicto que surge entre los movimientos sociales precisamente por esa ampliación del espacio político.

### *Porto Alegre*

En Porto Alegre el Pp se inicia en 1989. Constituye sin lugar a dudas la experiencia más consolidada internacionalmente. Brasil abandonaba a principio de los años ochenta una dictadura militar. Los movimientos sociales urbanos se habían movilizado durante la dictadura con el fin de defender los derechos sociales. Al llegar la democracia, ellos son el estandarte de la lucha social y las reivindicaciones por la educación, vivienda digna, derechos sociales, etc. En los primeros años de democracia plantean también la idea de una democracia participativa que trasladan a los gobernantes. En 1985 Collares gana la alcaldía de Porto Alegre con un programa basado en la relación de la administración con los movimientos sociales urbanos. En 1988 se aprueba la constitución brasileña que garantiza los derechos de participación. Ese mismo año la alcaldía de Porto Alegre crea consejos consultivos destinados a debatir con los movimientos sociales las políticas de la ciudad. En 1989, el Partido de los Trabajadores gana las elecciones en Porto Alegre con un programa político construido junto a los movimientos sociales urbanos. La idea de la democracia participativa está presente, pero no se sabe muy bien cómo llevarla a cabo (Baiocchi, 2005: 31). No obstante, en 1990 se pone en marcha con la participación de los movimientos sociales. Estos tienen una posición privilegiada para pensar las reglas y facilitar las reuniones públicas, que tienen lugar en sus locales y son organizadas por ellas. La experiencia, sin embargo, es un pequeño fracaso (Baiocchi, 2005). La alcaldía no tiene recursos financieros suficientes y no puede responder a las propuestas elaboradas. Eso genera entre las asociaciones desconfianza hacia los gobernantes, a quienes acusan de mentir y ocultar información. Las asociaciones reclaman más poder y más participación. En ese momento el partido de los trabajadores toma una decisión trascendental para la deriva de la experiencia, cambiando el lema del propio partido. En lugar de *una ciudad para los obreros* empieza

a hablar de *una ciudad para todos* (Baiocchi, 2005: 35). Las consecuencias procedimentales son inmediatas. La experiencia empieza a ser enteramente organizada por la administración, en locales y espacios públicos. Se da un vuelco a la participación abriéndola a toda la ciudadanía y equiparando en los espacios de debate la participación de una persona asociada con una persona no asociada. Aquí se inicia lo que internacionalmente se empezará a conocer como *Orcamento Participativo*. La federación de asociaciones de vecinos de Porto Alegre (UAMPA) reacciona inmediatamente suspendiendo su participación en el proceso.

##### *Córdoba*

En Córdoba el nacimiento de los Pp tiene lugar en el año 2001. Fue una de las primeras experiencias en Europa (Sintomer et al., 2008). España salió de una dictadura a mediados de los años setenta. Los movimientos sociales urbanos, al igual que en Brasil, se habían constituido a finales de la dictadura en plataformas de defensa por los derechos sociales. Una vez llega la democracia en 1975, aquellos adquieren mucho protagonismo en la defensa de la educación, la vivienda digna, los derechos sociales, etc. Al igual que en Brasil, los movimientos sociales trasladan sus programas a los partidos políticos, sobre todo de izquierdas. La idea de la participación está presente y ya en 1979, con el primer alcalde comunista de Córdoba, se pone en marcha una experiencia para debatir los presupuestos públicos con la ciudadanía. No es un procedimiento reglado, pero muestra el impulso que la democracia adquiere en los primeros años en España. Las reivindicaciones de los movimientos sociales urbanos por una mayor participación en las decisiones políticas se traducirá en la constitución de una democracia de consejos (Font, 2001). Mediante estos, los representantes políticos pueden debatir las políticas públicas con los representantes de los movimientos sociales. Este contexto sienta las bases de las relaciones entre la administración y la sociedad civil, que aún hoy perdura (Navarro, 1999). A lo largo de los años el procedimiento se amplía a asociaciones sectoriales, se crean nuevos instrumentos de participación junto a los consejos, aunque siempre con carácter consultivo. Los movimientos sociales urbanos, liderados por las asociaciones de vecinos, como en Brasil, reivindican más participación en la toma de decisiones. En 1999 organizan en Córdoba un seminario sobre los Pp. Invitan a la alcaldía de Porto Alegre y trasladan al gobierno municipal el deseo de poner en marcha una experiencia similar, lo que se concreta en 2001. Pero, influenciado por la experiencia brasileña, el gobierno se inclina por un procedimiento guiado por el principio "una persona, un voto". No ofrece ningún papel relevante a las asociaciones en la configuración y la organización del proceso, sino que depende enteramente de la administración y llama

a la participación de toda la ciudadanía. Se deja de lado la red de consejos consultivos existentes y se plantea abiertamente un procedimiento de toma de decisiones directo. Las asociaciones de vecinos ven así como su habitual papel en la democracia de consejos se equipara a cualquier ciudadano, lo que levanta entre muchos representantes asociativos resistencias y abiertas críticas al presupuesto participativo desde sus inicios.

##### *El distrito 20 de Paris*

En el distrito 20 de Paris, el Pp se inicia en el año 2002. Su historia es muy diferente a la de Porto Alegre o Córdoba. Francia es una democracia asentada, bien desarrollada, aunque eso no resta importancia a las dinámicas y reivindicaciones de los movimientos sociales urbanos. No obstante, Francia tiene como referencia una concentración de poder en los órganos ejecutivos muy intensa (Edwards y Hupe, 2000). Eso ha dotado siempre a los ejecutivos de un poder extraordinario, que diferentes leyes a lo largo de los años han intentado mitigar. En 1982 una ley estableció los Comité de iniciativa y de consulta del distrito (CICA) en las tres mayores urbes francesas, que reúnen a las asociaciones para debatir sobre políticas sectoriales. En 1992 se fortaleció las funciones de los órganos legislativos obligando a todos los municipios mayores de 3.500 habitantes a debatir el presupuesto municipal o habilitar despachos para la oposición. Se fomentaba también el uso de canales de información con la ciudadanía, mediante el empleo de estudios de satisfacción y la puesta en marcha de consejos consultivos. En 2002, la ley de "democracia de proximidad" obliga a los municipios mayores de 80 mil habitantes a crear consejos de barrio, en los que se debatirá acerca de los asuntos municipales. Si la composición y los modos de funcionamiento de estas entidades están a la discreción de cada pleno municipal, estos suelen ser abiertos al conjunto de la ciudadanía, lo cual se enfrenta a la lógica de los consejos consultivos existentes hasta la fecha. En el distrito 20 de Paris, un concejal comunista responsable de la gestión de las infraestructuras, influenciado por la experiencia de Porto Alegre, decide poner en marcha los presupuestos participativos en el seno de los consejos de barrio para debatir directamente el presupuesto de obras. A diferencia de las otras experiencias que hemos visto, los movimientos sociales urbanos no tienen un protagonismo claro en el impulso de los Pp, pero las consecuencias de su puesta en marcha es similar. El Pp, a diferencia de las otras ciudades, no tiene una organización peculiar, sino que tiene lugar a través del consejo de barrio en el distrito 20 de Paris. Este se divide en tres brazos: uno formado por militantes políticos que proponen los partidos políticos en función de su representación en el pleno, otro formado por representantes de las asociaciones y el último formado por ciudadanos elegidos por sorteo sobre las listas electorales

en el distrito. De este modo se equipara dentro del consejo de barrio a militantes políticos, asociaciones y ciudadanos no organizados (un tercio cada uno), lo que desafía la lógica participativa existente hasta ese momento alrededor de los consejos consultivos y provoca la resistencia de las asociaciones ante el hecho de tener que compartir la decisión sobre las infraestructuras.

Las tres experiencias descritas coinciden en dar una importancia singular a la ciudadanía no organizada. En las tres ciudades el nuevo procedimiento participativo rompe con la tradición participativa existente ampliando el espacio de inclusión política (basada en consejos consultivos y la participación de los representantes de los movimientos sociales urbanos). Es cierto que el origen y desarrollo de las experiencias es muy distinto. En París es más claro el impulso de arriba-abajo, mientras que en Porto Alegre y Córdoba encontramos una implicación notable de los movimientos sociales urbanos, al menos, en el impulso y promoción de las experiencias. Sin embargo, como hemos descrito, es importante no olvidar que los procedimientos participativos finalmente son decididos en todas las ciudades por la administración. Esto hace que, independientemente del papel jugado por los movimientos sociales urbanos, el Pp se convierta en un proceso gestionado siempre desde arriba, pero con una lógica participativa distinta a la que ya existía. Las tres experiencias afrontan así un desafío notable para articular los movimientos sociales con los nuevos espacios democráticos creados, pues la reacción de aquellos fue desde el principio de oposición. Entender esa reacción y la evolución que ha tenido ese conflicto puede contribuir a profundizar el conocimiento sobre los Pp, así como acercarnos a entender un poco más las dinámicas de los movimientos sociales urbanos en un momento en el que el horizonte político mira hacia nuevas formas de democracia. Los argumentos de los protagonistas en las tres ciudades, como veremos ahora, comparten ideas y reflexiones.

## ¿POR QUÉ DE REPENTE ES IMPORTANTE LA PARTICIPACIÓN ABIERTA DE LA CIUDADANÍA?

Uno podría preguntarse por qué encontramos el mismo conflicto en lugares y contextos tan distintos. Todavía hoy las asociaciones representan en el imaginario democrático el sujeto político por excelencia (Fung, 2003; Warren, 2001; Putnam, 2000), ¿por qué, entonces, las administraciones deciden organizar nuevos procedimientos participativos en lugar de extender o profundizar los ya existentes basados en las asociaciones? Ciertamente las asociaciones han ganado un lugar privilegiado en la vertebración política de las sociedades modernas. A ellas se atribuyen funciones

de control de la agenda política, en ellas descansaría el crecimiento del espíritu democrático (Warren, 2001). La llegada del ciudadano no organizado podría parecer un paso a contracorriente.

El individuo no organizado ha sido un sujeto tradicional para los defensores de la participación. El filósofo pragmatista John Dewey (1954) es quizá quien de forma más enérgica planteó su implicación en el sistema político. Ellos portarían un conocimiento no estratégico, un saber de uso que puede dotar de sentido común la política o, al menos, alejarla de sectarismos. Frente al saber de los expertos, Dewey (1954: 206 ss) defendería el vínculo del saber de uso de los individuos corrientes a los intereses generales. Desde el punto de vista de los representantes políticos la decisión de ampliar el espacio de inclusión política a toda la ciudadanía tiene mucho que ver con este tipo de saber y las implicaciones que tiene desde la gestión pública.

La ciudadanía y el saber de uso proporcionan para los políticos un marco más nítido en las relaciones entre la administración y la sociedad civil, pudiendo establecer con más claridad las responsabilidades de unos y otros. Para estos las asociaciones deterioran la distribución de responsabilidades e impiden un juego democrático más transparente, pues piensan que aquéllas “contaminan” los espacios políticos con unos hábitos similares a los de los partidos políticos: “Las asociaciones eran la sociedad civil... sí y no. Todo el mundo conoce bien los problemas que tienen respecto al poder, la toma de la palabra, etc. Las asociaciones son un microclima muy similar al de los partidos políticos, pero peor”<sup>2</sup>. Las asociaciones ya no son además observadas como representantes del interés general, sino de un público cautivo que poco tendría que ver con la sociedad desde un punto de vista global. En oposición al Pp se dibujan unos procedimientos participativos viciados, que ameritan renovarse si el objetivo es democratizar la política, lo que legitima en parte el impulso de las experiencias: “La participación ciudadana estaba reflejando los hábitos de la democracia meramente representativa. El ciudadano estaba mimetizando el funcionamiento de la democracia meramente representativa. Creo que hay, no regenerar, pero sí meter sangre nueva y nuevos modos de comportamiento”<sup>3</sup>.

El impulso de los Pp en las tres ciudades se realiza, así, bajo una nueva conceptualización del problema de la implicación política, relacionada con la idea de que el gobierno se debe a todo el electorado. En este contexto, pasa de acentuarse la importancia de participar en las asociaciones como medio de socialización política a

<sup>2</sup> Entrevista al concejal a la democracia local en el distrito 20 de París (02/02/2007).

<sup>3</sup> Entrevista a la antigua concejala a la participación ciudadana en Córdoba (27/04/2009).

crear instrumentos para que la ciudadanía participe directamente, sin mediaciones. Esto tiene mucho que ver con lo que Habermas (1996) había planteado sobre la evolución de la política en las sociedades modernas, impulsando a los partidos a adoptar posicionamientos globales respecto al electorado y nos da una pista para calibrar la importancia que tiene el giro deliberativo en la política. La evolución del Pp en Porto Alegre nos muestra este movimiento. Después del primer año, el gobierno municipal valora la actuación de los movimientos sociales, que no parecen ofrecer el apoyo que se vaticinaba. Los activistas reclaman al Consistorio “muchas cosas” que, desde el punto de vista de los responsables políticos, quedan fuera de las competencias municipales. Estos criticaron la manipulación de las reuniones por parte de los movimientos organizados, acusándolos de emplear una lógica de clientelismo populista. Empujados, entonces, por la imagen de una administración que tiene que gobernar para una ciudad de 1,3 millones de habitantes, se propone cambiar el modo de concebir la participación, que pasa a ser una cuestión de la administración. En este cambio, también se transforma el sujeto político. En lugar del representante del movimiento social, como los militantes, el objeto de la política pasa a ser toda la ciudadanía (Baiocchi, 2005: 31-37). Al igual que en las otras dos ciudades se piensa que es necesario arbitrar procedimientos más transparentes, alejados del “microclima” pseudopartidista que presentan las asociaciones. Para los políticos brasileños el Pp tiene algo de pedagogía, de abrir los espacios de influencia política para que todo el mundo pueda ver y pensar la cosa pública. Según el alcalde de la ciudad entre 1996 y 2000, las asociaciones siguen encerradas en una lógica clientelista de la que es muy difícil sustraerlas a pesar de los intentos de su gobierno. Comenta a este respecto como las asociaciones intentaban manipular las asambleas llevando gente para apoyar sus propuestas: “En nuestra etapa también apareció el transporte colectivo organizado para asistir a las asambleas... ‘el hinchazo’ y nuestro mensaje era claro. No lo podías prohibir, porque podía darse el caso de que también algunas comunidades necesitaran transporte para ir a las asambleas, pero problematizábamos el tema. El proceso tiene un carácter pedagógico, de compromiso, de deliberación, que tu transmitías y decías directamente en la asamblea dirigiéndote a esas personas”<sup>4</sup>. Uno de los elementos más novedosos desarrollados para dar una respuesta pragmática al problema de la deliberación pública en Porto Alegre fue la organización de un procedimiento técnico con cálculos matemáticos que permitía a toda la ciudadanía participar y controlar la acción ejecutiva (Santos, 2003). Ese fue el núcleo de la experiencia y la base de su posterior internacionalización. Ubiratan de Souza, coordinador del Pp de Porto Alegre en varias de

sus etapas, llegó a Córdoba en el año 2001 invitado por el gobierno y en su conferencia pública habló básicamente de ese procedimiento y la lógica participativa basada en el lema “una persona, un voto”.

No es extraño que la máxima de los responsables políticos, al impulsar los presupuestos participativos, trate de diferenciarse del mundo de las asociaciones bajo dos líneas de actuación, marcadas por igual en las tres ciudades estudiadas: a) se debe de llegar a toda la ciudadanía y b) los espacios de relación con ella deben ser más transparentes. Para alcanzar el primer objetivo las asociaciones son un impedimento, mientras que alcanzar el segundo punto significa crear un nuevo espacio alejado, en el imaginario de los políticos, de los espacios habituales de los movimientos sociales urbanos, “contaminados” por los mismos males que vertebran a los partidos. La diferencia entre la actuación de los políticos en Porto Alegre y en las dos ciudades europeas es que en estas últimas se plantea desde el principio un procedimiento abierto a la ciudadanía. Entre la experiencia brasileña y las europeas median 12 años, un tiempo en el que esa idea ha madurado en el mundo de la política y la experiencia brasileña ya es reconocida internacionalmente.

Un procedimiento que se base en la participación de los ciudadanos “corrientes” permite, según los políticos, “realmente” debatir sobre el interés general e iniciar una nueva forma de plantear la gestión pública basada en la deliberación. No va en contra de las asociaciones, pues todos piensan que su papel en ese nuevo contexto puede ser crucial, pero si es contrario a la idea de que aquellas representan a toda la ciudadanía. La mayoría de los políticos piensa que los hábitos adquiridos por los movimientos sociales son un impedimento para transformar la política y llevarla a un terreno deliberativo. Los ciudadanos corrientes son capaces, según los representantes políticos, de entender el acuerdo y las prioridades de la ciudad por encima de las suyas propias, precisamente lo que las asociaciones no harían. El saber de uso del que hacen gala los ciudadanos se complementa por eso perfectamente con la labor de las administraciones. Este saber tiene que ver con la vida cotidiana, algo que suele escaparse a los gobiernos (y a las asociaciones): “El representante y el trabajador municipal son siempre exteriores, no conocen lo cotidiano... Los ciudadanos te dan claves de la vivencia ciudadana. Aquellas [las asociaciones] tienen una visión más global, pero no tienen esta vivencia”<sup>5</sup>. Este saber permite a las administraciones plantear el debate político alrededor de la resolución de problemas concretos dentro de un marco deliberativo. Se acentúa, no se difumina, la división del trabajo entre representantes elegidos y ciudadanos, algo que, para los políticos, parecía estar perdiéndose con las asociaciones

<sup>4</sup> Entrevista del 21/08/2008.

<sup>5</sup> Entrevista al coordinador político del área de urbanismo del Ayuntamiento de Córdoba (26/04/2007).

y sus hábitos, pero que quieren recuperar bajo la idea de una nueva democracia, más abierta y transparente.

## ¿EN CONTRA DE LA CIUDADANÍA O DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS?

Tanto en Porto Alegre como en Córdoba, los movimientos sociales urbanos habían reivindicado la puesta en marcha de procedimientos que permitieran a la ciudadanía decidir directamente sobre los presupuestos públicos. Como en París, ellos habían sido los protagonistas de la participación institucional hasta ese momento, precisamente cuando los representantes políticos deciden abrir la participación al conjunto de la ciudadanía bajo una lógica basada en el lema “una persona, un voto”. Eso generó una oposición inmediata. Este primer impulso tiene que ver con una idea crítica de lo que significa el individuo en democracia, “en los consejos a nosotros nos escuchan como individuos, no hablamos en nombre de la asociación”<sup>6</sup>. El presidente de la federación de asociaciones de vecinos de Córdoba piensa que “un individuo puede aportar aquello que ve, pero un individuo que es incapaz de asociarse va a ser incapaz de ser solidario con los otros, es por lo que estamos de acuerdo en dar muy poca importancia a lo que una persona a título individual puede aportar en una asamblea de barrio, pues probablemente la única cosa que va a hacer es resolver su problema personal e individual”. Se entiende que los individuos solo se representan a sí mismos, las asociaciones, por el contrario, son la representación de la ciudadanía ante los poderes públicos, ellas son las que pueden en definitiva representar el interés general. El problema para las asociaciones es que el Pp descansa en un sujeto que deja, desde su imaginario, de ser colectivo, precisamente en un momento en el que todo se individualiza, impulsado, según ellos, por la mercantilización de la sociedad. Desde este punto de vista, se plantea un problema de legitimidad, pues aparte del individualismo, ellas esgrimen el papel histórico que han tenido en defensa de los derechos de los ciudadanos, lo que debería avalar su participación privilegiada en las dinámicas urbanas: “Estamos muy molestos con el Pp en los consejos de barrio. Principalmente porque son los individuos los que se expresan y no las asociaciones, entonces nuestro rol de sintetizadores de una especie de espíritu colectivo y nuestra experiencia de gestión del distrito desde hace 30 años se queda fuera”<sup>7</sup>.

Los problemas de legitimidad se apoyan en una preocupación por las competencias de los individuos no organizados. Un responsable asociativo en París piensa

6 Entrevista al vicepresidente de una asociación de barrio en París (15/11/2007).

7 Entrevista al vicepresidente de una asociación de barrio en París (15/11/2007).

que en un debate público hace falta que los participantes “tengan un mandato, sean instruidos, conozcan las reglas mínimas del urbanismo, los reglamentos y las leyes y que sean capaces de hablar, en definitiva, que tengan un número determinado de cualidades”<sup>8</sup>. Un procedimiento abierto a la participación de todos sería, sin embargo, una traba a la emergencia de un ciudadano experto en beneficio de un saber poco cualificado, que sería fácilmente manipulable por los poderes públicos. Aquí podemos observar que la oposición de los movimientos sociales urbanos se teje como crítica a un proyecto político que pretende cambiar el modo de relación entre la administración y la sociedad civil (en lugar de un foro con asociaciones expertas, un foro de no-expertos).

Por todo ello, la familiaridad con los partidos políticos y sus formas, lo que para los representantes políticos era una debilidad del asociacionismo, los movimientos sociales urbanos lo entienden, en cambio, como una fortaleza. Esa familiaridad encierra unas habilidades (“discursivas”, “de conocimiento”, “de debatir con profesionales”, etc.) que son necesarias para afrontar un debate con los políticos, sobre un tema complejo que seguramente afectará a la ciudad como un todo. Para las asociaciones hace falta saber buscar la información, confrontarla con otras fuentes, ser constante en la defensa de los argumentos, etc. Al contrario de lo que representa para los políticos, el saber de uso del que hacen gala los ciudadanos es precisamente su debilidad para participar. Eso les convierte en personas demasiado preocupadas por sus necesidades, lo que limitaría su capacidad 1) para entender los problemas desde un punto de vista global y 2) para ser constantes en el tiempo, pues una vez resuelto su problema, se olvidarían del resto. En Córdoba, la presión de los movimientos sociales urbanos consiguió que el gobierno replanteara el Pp cuatro años después de su puesta en marcha, transformándolo en un dispositivo asociativo. El problema era que el primer modelo se había “olvidado” que la base de la participación eran las asociaciones: “Estas tienen el papel de estructurar la sociedad, es la vertebración de la sociedad porque la sociedad está muy desestructurada por los intereses individuales. La participación ciudadana es la delegación de una parte del poder a los colectivos”<sup>9</sup>.

En Porto Alegre, según el representante de la oficina de relaciones comunitarias del Ayuntamiento a principio de los años noventa, los líderes de los movimientos sociales habían planteado en el momento en que el gobierno decidió ampliar la participación a toda la ciudadanía que, al menos, los delegados del Pp fueran miembros de las asociaciones. El gobierno no aceptó. Tras este giro, la federación de asociaciones de vecinos (UAMPA) decidió no participar<sup>10</sup>. Al igual que en las otras ciudades, hay un

8 *Ibid.*

9 Entrevista al presidente de federación de asociaciones de vecinos de Córdoba (27/04/2007).

10 Entrevista con uno de los fundadores de la UAMPA (21/08/2008).

problema vinculado a la representación oficial y legítima de la ciudadanía. Una representante activa de las estructuras participativas del Pp en 2008 corrobora este problema en sus inicios, allá por 1990. Por aquel entonces, ella se veía como una recién llegada, por tanto, alejada de las estructuras de poder asociativas y de la UAMPA, lo que nos muestra que este argumento estaba muy extendido entre todos los miembros de los movimientos sociales: “En los inicios yo estaba en contra del presupuesto participativo, no se necesitaba participar en la asociación para poder estar en el Pp, el presidente de la asociación no tenía ningún poder y cualquiera podía ir a decidir... Mi crítica era que me había costado mucho ser presidenta de la asociación y querían que fuera a discutir con otras personas en otros foros, personas que no habían hecho nada por estar ahí”<sup>11</sup>

La diferencia entre Córdoba y Porto Alegre es que en la ciudad brasileña el gobierno estructuró toda la administración de manera que fuera imposible conseguir una demanda al margen del Pp (Baiocchi, 2005). Uno de los fundadores de la UAMPA resalta ese giro y sus consecuencias en la ciudad: “La UAMPA formó parte de esa fecundación, del inicio del proceso, de la generación de condiciones para que ocurriera, pero después el proceso avanzó sin la UAMPA. Poco a poco las comunidades se fueron incorporando al proceso, ya que el mensaje de los concejales cuando les llegaba alguna demanda era decir a la gente que tenía que ir al Pp para conseguirlo. De esta forma, con la 2ª, la 3ª, la 4ª edición, el gobierno fue reforzando y haciendo crecer el proceso, las propias asociaciones de vecinos de tradición clientelista pasaron finalmente por el Pp, los concejales perdieron poder. [...] Todo el mundo fue para el Pp, se había acabado el clientelismo”. La UAMPA se vinculó al proceso un poco más adelante con un representante en el órgano de gobierno del presupuesto participativo (Santos, 2003). Este proceso tuvo un efecto singular, pues si el Pp consiguió que aumentara el número de asociaciones en la ciudad (Baiocchi, 2005), vació de fuerza a la UAMPA (Baierle, 2010).

Al contrario que en Porto Alegre, en Córdoba el gobierno nunca pensó el Pp como una forma de canalizar todas las demandas. Eso indudablemente restó fuerza al procedimiento, pues las asociaciones podían hablar de sus demandas con el propio Ayuntamiento por canales alternativos. Como decía el responsable político de urbanismo: “Las propuestas del gobierno se deciden a partir de tres fuentes: propuestas electorales, presupuesto participativo y reuniones privadas con asociaciones de vecinos. Todas son legítimas para el gobierno”<sup>12</sup>. Eso permitió que el nuevo procedimiento cohabitara con las viejas formas, lo que alentó a las asociaciones para

reivindicar su posición de dominio en el espacio de inclusión política y continuaran su presión sobre el gobierno para acabar con el Pp. El gobierno cordobés aceptó reformular el proceso participativo y adecuarlo a su lógica cuatro años después de su puesta en marcha, mientras que en Porto Alegre la actitud del gobierno consiguió que las asociaciones se adecuaran a la lógica del nuevo proceso participativo. El nuevo formato en Córdoba otorgaba a las asociaciones el poder de cambiar las reglas del procedimiento y elaborar las propuestas, limitando el papel de la ciudadanía no organizada a priorizar las propuestas elaboradas con antelación por aquéllas. La participación en las asambleas después de la reforma disminuyó drásticamente. En Córdoba la experiencia terminó en 2007 sin ruido, ni protestas.

En París la situación es más parecida a la de Porto Alegre que a la de la ciudad española. Si las asociaciones parisinas habían reconocido progresivamente el nuevo marco participativo, el debate sobre su legitimidad volvió a surgir en 2008 cuando se discutió la renovación de los consejos de barrio en el distrito 20 de París. El gobierno municipal pretendía que todos los miembros de los consejos fueran elegidos por sorteo. Las asociaciones volvieron a denunciar la falta de competencia de la ciudadanía, su falta de práctica militante y la ausencia de interés general en ellos. El gobierno realizó sólo en parte esa propuesta, al aumentar de un tercio al 51% la presencia de ciudadanos corrientes en los consejos de barrio. No obstante, al igual que en Porto Alegre, el procedimiento participativo ha debilitado a las asociaciones que están fuera, pues el gobierno municipal ha canalizado toda su gestión a través de los consejos de barrio, obligando a las asociaciones a relacionarse con la administración a través del nuevo dispositivo. Así, las actividades de algunas asociaciones, como expresa el representante de la Bellevilleuse en el distrito 20, han sido transferidas de la asociación al consejo de barrio: “La asociación es ahora un poco una cáscara vacía, hay un debilitamiento de todo eso, contiguo al hecho de que el consejo de barrio ha tomado un poco más de importancia en el barrio”<sup>13</sup>.

La oposición de los movimientos sociales esconde una crítica mordaz al nuevo diseño político que viene con los presupuestos participativos. Para la UAMPA, la experiencia significaba llevar la participación a una lógica distinta, centrada en resolver las cuestiones concretas de la vida en la ciudad, “lo que impedía atacar los problemas de fondo: cómo se financia la ciudad, qué modelo de estado se quería”. La UAMPA decide quedarse fuera “porque el Pp era una confusión, un espacio de cogestión con el gobierno donde no se podía reivindicar. Por eso se decide ser crítico desde fuera... porque parecía una contradicción estar discutiendo como repartir un recurso escaso del municipio, luchar por una parcela del presupuesto, en

11 Entrevista realizada el 10/08/2008

12 Entrevista del 26/04/2007.

13 Entrevista del 20/11/2007.



lugar de debatir sobre la financiación de las ciudades”<sup>14</sup>. En un tono parecido, la federación de asociaciones de vecinos en Córdoba critica la imposibilidad de debatir las necesidades de la ciudad en los Pp, pues en ellos hay que atenerse a las competencias municipales. Sin embargo, la vida en la ciudad, para esta federación, tiene múltiples dimensiones, no solo las que corresponden al Ayuntamiento. Se defiende el nuevo modelo de Pp en Córdoba porque parte de la globalidad: “Hablamos de las aéreas que preocupan al barrio, no de las competencias del Ayuntamiento”<sup>15</sup>. En París existe la misma percepción sobre los nuevos dispositivos participativos, que parecen hechos intencionalmente para no debatir los problemas graves: “Los consejos de barrio nos parecen insuficientes cuando se trata de operaciones importantes que interesan no solamente al barrio, sino a la totalidad del distrito y a todo París”<sup>16</sup>.

Frente a la lógica propositiva del Pp, las asociaciones reclaman una dimensión reivindicativa en la que los movimientos cumplen un papel de vigilancia y reclamo de las necesidades ciudadanas. Los responsables asociativos cuestionan los objetivos implícitos de los políticos al poner en marcha el Pp, pues piensan que debilitan el contrapoder de las asociaciones sin reconocer la especificidad de su saber colectivo: “[Los nuevos mecanismos] han deslegitimado la asociación, al presuponer que ya no se necesita tener una asociación porque hay personas que se implican en cada barrio, porque los políticos prefieren hablar directamente a los habitantes más que a intermediarios que tienen siempre la tendencia a sustraerles una parte de su poder. Entonces, yo veo en esto una operación de democratización del debate público, pero también de desestabilización de las asociaciones tradicionales”<sup>17</sup>. No se acepta un espacio de cogestión, pues como decía el representante de la UAMPA en Porto Alegre, eso limita su poder reivindicativo en defensa de la colectividad.

## CIUDADANOS CONTRA ASOCIACIONES O LA DELIBERACIÓN CONTRA LA REPRESENTACIÓN

El presupuesto participativo plantea una encrucijada política en un momento en el que se buscan nuevos mecanismos que devuelvan vitalidad al espacio público. La perspectiva de las asociaciones entiende que el Pp es un mecanismo que despolitiza. Al llevar la participación al debate sobre propuestas concretas, eso podría permitir a los representantes gobernar con menos control. El representante de la federación de asociaciones de vecinos

de Córdoba piensa, como la UAMPA en Porto Alegre, que el Pp genera un espacio de co-gestión que puede vaciar de contenido la labor de los movimientos sociales. Llevar la ciudadanía a tener que decidir propuestas en un horizonte de recursos limitados puede, por ejemplo, “enfrentar a los barrios entre sí”<sup>18</sup>, cuando lo que habría que hacer es desafiar la falta de recursos. Con el Pp se traspasaría a los vecinos una responsabilidad que deberían asumir los representantes políticos. Para éstos, en cambio, el Pp significa repolitizar el espacio público. Están dispuestos a delegar parte de su soberanía electoral para conseguirlo, aunque eso significa plantear un juego político distinto, que sacrifica los viejos hábitos de hacer política e invita a los participantes a proponer, lo que, según ellos, muestra de forma desnuda la capacidad de maniobra de las administraciones que gobiernan. Asistimos al enfrentamiento de dos posturas que ven la política desde planteamientos muy distintos.

¿Pero qué piensan los nuevos participantes? En principio ellos rechazan la postura de las asociaciones. El nuevo espacio político es, para ellos, una oportunidad precisamente para hacer política. Frente al saber experto reivindicado por las asociaciones, ellos las acusan de ser incapaces de abrirse más allá de sus intereses, lo que impediría realmente hacer política. La política para los nuevos participantes tiene que ver más con la deliberación que con la protesta y la representación. Se trata de debatir y alcanzar las mejores decisiones posibles. Precisamente partir de un marco delimitado (las competencias municipales, los recursos escasos) es lo que permitiría corresponsabilizarse y, en definitiva, hacer política. En una discusión sobre la remodelación de un hospital en un consejo de barrio del distrito 20 de París, el presidente (a pesar de hacer parte del brazo asociativo) destaca que su oposición a las asociaciones tiene que ver con su perfil poco deliberativo: “Yo creo que el interés general de los habitantes debe ser tenido en cuenta y es una buena oportunidad que el hospital se modernice. Estoy obligado a estar en contra de la asociación que está en contra del hospital. ¿Qué es lo que yo hago? Hago la suma de intereses individuales, que son contradictorios, intento buscar el interés colectivo que no satisface a nadie al 100%, pero a todo el mundo parcialmente. El consejo de barrio es finalmente eso, intentar reunir y ofrecer al representante político una visión más global que la de su propio interés personal”<sup>19</sup>.

Fuera de estos dispositivos, los nuevos participantes solo ven trabas a la participación. Sin embargo, mediante los Pp piensan que pueden hacerlo y son conscientes que se obliga a las asociaciones a escuchar, a abrirse a otros posicionamientos, lo que enriquece para ellos la vida democrática local: “Una asociación frente a otra

14 Entrevista con uno de los fundadores de la UAMPA (21/08/2008).

15 Entrevista al presidente de la federación de asociaciones de vecinos de Córdoba (27/04/2007).

16 Entrevista al vicepresidente de una asociación de barrio en París (15/11/2007).

17 *Ibid.*

18 Entrevista al presidente de la federación de asociaciones de vecinos de Córdoba (27/04/2007).

19 Entrevista del 10/09/2008.

asociación acaban enfrentándose, si las pones a las dos juntas con la gente, tienen que ser generosas, solidarias [...]. Al final las cosas se explican, porque esta asociación quiere tal cosa, porque esta otra asociación quiere lo otro, porque este ciudadano no organizado quiere esto otro. No solo se hacían propuestas, sino que se explicaban. Y yo creo que eso es muy enriquecedor<sup>20</sup>. Los nuevos participantes describen el Pp como un proceso deliberativo donde se concentra el valor político de la experiencia: “Un componente muy positivo es el aprendizaje cuando participas, porque es brutal, acabas aprendiendo que tienes que ser solidario con el resto del barrio, tienes que ser técnico, porque para decidirte, tienes que aprender por qué esta calle está así, por qué esta calle no, tienes que ser político porque tienes que repartir un dinero, tienes que ser gestor, tienes que ser fiscal, repartir las cuentas, entonces aprendes una cantidad de roles<sup>21</sup>”.

En Córdoba, la oposición de las asociaciones al Pp movilizó en 2004 a los participantes de la experiencia a defenderla. Crearon una plataforma ciudadana en defensa de los presupuestos participativos. Sus miembros no eran solo ciudadanos no organizados, también había representantes de movimientos sociales, lo que nos da una idea de que no todas las asociaciones estaban en contra de la experiencia o, al menos, no todos sus miembros. Se movilizaron para defender la participación universal y la dimensión deliberativa asociada a ella: “Hubo una ruptura entre políticos, asociaciones y la gente que estábamos participando en las asambleas. Nosotros creíamos que el modelo que se estaba haciendo tenía muchos defectos, pero una virtud era: una persona es un voto. La federación de las asociaciones de vecinos quería tutelar el proceso, lo que consiguieron en 2005., pero no tiene que ser así, [...] tú tienes que bajar a pie de calle, tienes que implicarte en las asambleas, escuchar. A mí no me vale si eres elegido en una junta directiva donde van 6 ciudadanos o 20, eso no es representativo<sup>22</sup>”.

En Porto Alegre el resultado del conflicto nos muestra que el Pp lejos de resultar negativo para los intereses de las asociaciones, fue un revulsivo para su trabajo y su presencia en la ciudad. Durante los años noventa el número de asociaciones en la ciudad aumentó considerablemente, lo que significa que la ciudadanía se sumó a ellas o creó otras nuevas. Lejos de vaciar de contenido las asociaciones, el Pp incrementó la vida asociativa, a pesar que hasta el año 2000 las asociaciones no tenían ningún papel relevante en el procedimiento (Baierle, 2010). No está claro que el Pp realmente expulse las asociaciones del nuevo espacio público, cuando la mayoría de los participantes además pertenece a ellas (Fedozzi, 2005;

<sup>20</sup> Entrevista a un participante a título individual en los Pp de Córdoba (23/04/2009).

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Entrevista a un participante a título individual en los Pp de Córdoba, iniciador de la plataforma en defensa de los presupuestos participativos (18/05/2009).

Ganuzza y Francés, 2012). En Porto Alegre el conflicto dejó de ser un impedimento para avanzar, seguramente porque el gobierno institucionalizó el Pp y ninguna asociación podía realmente hacer vida pública sino en él (Baiocchi, 2005). Una vez éstas aceptaron jugar el papel que tenían dentro del nuevo dispositivo su presencia y densidad se incrementó, avalado por los nuevos participantes: ““El OP es un proceso colectivo, necesitas de mucha articulación. Tienes que saber como moverte, vas a tener que formar un grupo, necesitas de amistades. A veces se tiene una imagen muy idealizada del OP y no es así, necesitas articulación<sup>23</sup>, algo que las asociaciones pueden ofrecer al conjunto de la ciudadanía.”

## CONCLUSIONES

El dilema que las asociaciones han planteado con la llegada del Pp evidencia la confrontación de dos modelos de hacer política distintos: la deliberación y la representación. Tal y como demostró la ciudad de Porto Alegre, ambos modelos pueden ser compatibles, pero el conflicto nos sugiere que la compatibilidad está llena de desafíos, que abren un debate amplio sobre algunos problemas transversales en la teoría política y en el momento que vivimos, que demanda nuevas formas de participación política: 1) cuál es el papel de las asociaciones en la deriva que experimentan las sociedades contemporáneas; 2) cuál es el alcance que tienen los nuevos dispositivos políticos nacidos al amparo del espíritu de la nueva gobernanza y 3) hasta qué punto asistimos con estas nuevas formas de gestionar lo público a un proceso de despolitización del debate público como sugieren las asociaciones. Vamos a concluir con una breve reflexión sobre estos tres problemas a partir del estudio realizado con el fin de ofrecer algunas respuestas abiertas a preguntas que se van a seguir planteando y requerirán más investigaciones.

1) La vida asociativa y el papel que las asociaciones tienen en la democracia moderna ha sido crucial en los debates sobre el horizonte político de las sociedades contemporáneas. La hipótesis dominante descansa en que las asociaciones generan confianza y tolerancia entre sus miembros, lo que tiene siempre un efecto sistémico positivo para mejorar y consolidar las democracias y los valores sobre los que éstas se asientan (Putnam, 2000). El conflicto planteado por las asociaciones con la llegada del Pp a sus ciudades evidencia que la hipótesis requiere, al menos, más reflexión. Importantes estudios cuestionan ya la certeza sin restricción de esta hipótesis (Eliasoph, 1998; Mutz, 2006). Avritzer (2006) tiene razón en pensar la importancia de las asociaciones dentro de los Pp, sin

<sup>23</sup> Entrevista a un participante a título individual en Porto Alegre (24/09/2008)

embargo, nuestro estudio pone en tela de juicio la dirección de la causalidad que muchos estudios sobre capital social atribuyen al asociacionismo y su capacidad para generar valores democráticos. Podríamos preguntarnos si son las asociaciones las que producen esos valores o a la inversa. Van der Meer and Van Ingen (2009) en un estudio sobre las asociaciones en Europa concluyen que es a la inversa, es decir, las asociaciones son grandes bancos de confianza social y tolerancia, pero porque son grandes atractores de ciudadanos que ya tienen tolerancia y confianza. En Porto Alegre hemos visto como el Pp fue capaz de incrementar la densidad asociativa en la ciudad, pero no fueron las asociaciones las que crearon el dispositivo, ni tan siquiera lo promovieron en sus inicios. En la ciudad brasileña fue la actitud de los gobernantes, cerrando cualquier otro canal de comunicación entre la administración y la ciudadanía, la que obligó a las asociaciones a cambiar sus propios registros. Desde ahí, su papel fue creciente y seguramente contribuyeron al éxito de la experiencia. En este sentido, no pensamos que el Pp dependa directamente de las asociaciones, sino que en un escenario deliberativo, como el Pp, se puede incrementar la densidad asociativa en las ciudades. Eso significaría que un espacio político abierto a una lógica deliberativa podría favorecer el desempeño de las asociaciones en la vida pública como sugiere Hendriks (2006). Exige dejar de monopolizar la voz de la ciudadanía, pero permite a las asociaciones ganar espacio y presencia en un entorno donde su saber y sus habilidades pueden ayudar a controlar mejor la acción de los gobiernos y apoyar la deliberación de los ciudadanos. La sentencia con la que abrimos este trabajo no deja de mostrar el esfuerzo de muchas asociaciones por entablar relaciones con el nuevo dispositivo y la llegada de nuevos participantes al espacio público.

2) El debate en torno a los instrumentos de participación impulsados bajo la nueva gobernanza ha levantado innumerables críticas. Si bien se entiende que aquéllos buscan un incremento de la calidad de la democracia, ampliando el espacio de inclusión política y mejorando la transparencia de la gestión, no se ha dejado de señalar las ambigüedades de estos instrumentos respecto a la institucionalización de dinámicas poco representativas y alejadas de la rendición de cuentas (Swyngedouw, 2005: 2003). Esto habría permitido la generación de confusos arreglos institucionales, lo cual habría resultado en una indefinición en la distribución de las responsabilidades entre los agentes implicados (Swyngedouw, 2005: 1999). Ateniéndonos a los presupuestos participativos y su desarrollo, estas críticas pueden ser matizadas, porque no todos los dispositivos participativos que nacen al amparo del espíritu de la nueva gobernanza suponen una externalización de la gestión pública y una disminución de la rendición de cuentas. Los Pp son organizados por

la propia administración para decidir la distribución de una parte del presupuesto público, lo que convierte la labor de los ejecutivos en algo más visible y público, por tanto, más controlable por parte de la ciudadanía. Las responsabilidades entre los agentes implicados están además claramente distribuidas, lo que precisamente será una de las fuentes del conflicto con las asociaciones. La contribución del Pp al debate de la nueva gobernanza es la de ofrecer un dispositivo basado en la apertura de la administración para hacer tareas que solían tener lugar en espacios privados, donde la influencia y el lobby de específicas organizaciones encontraban un canal de actuación idóneo. En su lugar se amplía el espacio político a personas no organizadas dentro de los canales institucionales de participación y se introducen dinámicas deliberativas para resolver problemas de gestión pública (Fung and Wright, 2003). Esto ha creado un escenario político diferente al que ha sido habitual sustento de las dinámicas políticas en las ciudades para los movimientos sociales urbanos y se distingue del escenario habitual que ha servido al desarrollo de las nuevas formas de gobernabilidad (Jessop, 2002), no solo porque estos instrumentos no se apoyan sobre los movimientos sociales urbanos al desarrollar el marco de relaciones políticas, sino porque también rompen la inercia de ofrecer a las organizaciones más poder de gestión.

3) Por último, si la administración introduce una nueva forma de relacionarse con la ciudadanía a partir de una lógica deliberativa no está todo resuelto, emergen problemas distintos que no podemos ignorar, como recuerdan las asociaciones: ¿hasta qué punto los nuevos espacios políticos creados despolitizan la acción de los gobiernos? Los estudios realizados sobre este problema desde la perspectiva de la governmentality (Swyngedouw, 2005; Ferguson, 1994) han planteado muchas dudas a este respecto al señalar que dispositivos como el analizado no dejan de instaurar tareas y hábitos que impiden realmente hablar de política, precisamente el objeto de las críticas de los movimientos sociales urbanos. Las posturas enfrentadas de políticos/ciudadanos y movimientos sociales nos plantean, así, dos extremos que individualmente no dejan de ser cabales. Ciertamente se puede entender que el Pp, como señalan las asociaciones, delimita el campo de juego político de tal forma que impide considerar los elementos estructurales de la administración. Para las asociaciones eso es una especie de corsé político, que impide realmente hablar de las cosas que importan a la ciudadanía. Ahora bien, la ciudadanía quiere hablar de esas cosas y no parece tener problemas en asumir los límites. En cierta manera, esos límites son defendidos en cuanto posibilitan que haya un debate concreto, que puede posteriormente traducirse en una propuesta concreta. Frente a la reivindicación, la

deliberación para los nuevos participantes hace posible la política. ¿Quiere esto decir que asistimos a un cambio en el modo de pensar la articulación de la política? Para los movimientos sociales no es así, pues entienden que estas nuevas formas no dejan de ser sofisticados experimentos para evitar el conflicto y, por tanto, las entienden como nuevas formas de dominación política. La reacción de los movimientos de todas maneras no es tampoco clara. Muchos de los argumentos de su oposición podrían ser entendidos como una reacción ante el desplazamiento de sus privilegios anteriores. Sus argumentos en contra de las capacidades de la ciudadanía corriente para participar políticamente evidencian una postura elitista, muy similar a los argumentos que durante distintas épocas en los últimos doscientos años han desafiado la participación en el sistema político de las mujeres, las personas iletradas o las no propietarias. El problema para los movimientos sociales es que el nuevo modelo de participación las traslada a un plano de rendición de cuentas, es decir, tienen que mostrar que efectivamente articulan ciudadanos, ideas y capacidades que ayudan a esclarecer debates. En Porto Alegre, el asociacionismo no solo no se vino abajo, sino que creció con el Pp en parte porque las asociaciones fueron finalmente capaces de capitalizar este proceso (Silva, 2007). Como planteó Hendriks (2006) los nuevos dispositivos participativos, basados en mecanismos deliberativos, proporcionan a las asociaciones un nuevo lugar, que si bien las exige un papel distinto, les otorga un lugar muy visible dentro de las ciudades.

Ahora bien, no hay que pasar por alto la cuestión puesta en liza por los movimientos sociales acerca de los presupuestos participativos. Su recelo a participar en un procedimiento que impide pensar más allá de los límites establecidos, acentúa que las administraciones pueden utilizar el Pp para plantear la gestión pública de una forma apacible, que legitime la acción ejecutiva reduciendo la conflictividad social. La posibilidad de escudarse siempre en los recursos limitados, puede esconder el margen de maniobra que los representantes tienen como gobernantes de la administración. En definitiva, no podemos olvidar que el gobierno no es una cuestión técnica, sino el ejercicio del poder (Ferguson, 1994), por lo que no habría nunca que menospreciar la actitud de los gobernantes y hasta qué punto se puede debatir ese ejercicio en un escenario deliberativo, porque el dispositivo podría efectivamente despolitizar el ejercicio del gobierno. Esto sugiere que el estudio de estos nuevos mecanismos de participación no puede olvidarse de esta dimensión política, que supone pensar las consecuencias y el impacto de la lógica deliberativa desde el punto de vista del ejercicio del gobierno y no solo desde el punto de vista de los que deliberan.

## BIBLIOGRAPHY

- Avritzer, L. (2006) New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research* 30.3, 623-37.
- Bacqué, M.-H., Rey, H. and Sintomer, Y. (eds.) (2005) *Gestion de proximité et démocratie participative*. La Découverte, Paris.
- Baierle, S. (2010) Porto Alegre: Popular Sovereignty or Dependent Citizens? In Pearce, J. (ed.) (2010) *Participation and Democracy in the Twenty-First Century City*. Palgrave Macmillan, New York.
- Baiocchi, G. (2005) *Militants and Citizens*. Stanford University Press, Palo Alto.
- Blondiaux, L. (2008) *Le nouvel esprit de la démocratie*. Seuil, Paris.
- Jessop, B. (2002) Liberalism, neoliberalism and urban governance: a state-theoretical perspective. *Antipode* 34.2, 452-72.
- Dewey, J. (1954) *The Public and its Problems*. Ohio University Press, Athens.
- Edwards, A. and Hupe, P. (2000) France: a strong state towards a stronger local democracy? In Daemen, H. and Schaap, L. (2000) *Citizen and city*. Eburon, Delft.
- Eliasoph, N. (1998) *Avoiding Politics*. CUP, Cambridge.
- Evans, P. (2003) Hybridity as an Administrative Strategy: Combining Bureaucratic Capacity with Market Signals and Deliberative Democracy. *Revista CLAD* 25, 1-15.
- Fedozzi, L. (2005) *Perfil Social e Associativo dos Participantes do OP de Porto Alegre*. UFRGS Editoria, Porto Alegre.
- Ferguson, J. (1994) *The anti-politics machine*. University of Minnesota, Minneapolis.
- Fishkin, J. (1995) *The Voice of the People*. Yale University Press, New Haven.
- Font, J (ed.) (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona.
- Fung, A. (2003) Associations and Democracy: Between theories, hopes and realities. *Annual Review of Sociology* 29, 515-39.
- Fung, A. and Wright, E.O. (2003) *Deepening Democracy*. Verso, London/New York.
- Ganuzza, E y Francés, F (2012), El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate. CIS: Madrid.
- Habermas, J. (1996) *Between Facts and Norms*. MIT Press, Cambridge.
- Hendriks, C. (2006) Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy. *Political studies* 54, 486-508.

- Hendriks, C. (2002) Institutions of Deliberative Democratic Processes and Interest Groups: Roles, Tensions and Incentives. *Australian Journal of Public Administration* 61.1, 64-75.
- Mouffe, C. (1993) *The return of the political*. Verso, London.
- Mutz, D. (2006) *Hearing the other side*. CUP, New York.
- Navarro, C. (1999) *El sesgo participativo*. CSIC/IESA, Córdoba.
- OECD (2001) *Citizens as partners*. OECD, Paris.
- Papadopoulos, Y. (2003), Cooperative forms of governance: problems of democratic accountability in complex environment. *European Journal of Political Research* 42.4, 473-501.
- Papadopoulos, Y. and Warin, P. (2007) Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective. *European Journal of Political Research* 46, 445-72.
- Putnam, R. (2000) *Bowling alone*. Simon and Schuster, New York.
- Rhode, R. (1997) *Understanding governance*. Open University Press, London.
- Rui, S. and Villechaise, A. (2005) Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée. *Espaces et Sociétés*, 123, 21-36.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003) Democracia y participación, el ejemplo del Presupuesto Participativo, Viejo Topo, Madrid.
- Sintomer, Y, Herzberg, C and Röcke, A (2008) *Démocratie participative et modernisation des services publics*. La Découverte, Paris.
- Swyngedouw, Erik (2005) Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies* 42.11, 1991-2006.
- Silva, MK (2007) *Relatório Final. Mapa do associativismo em Porto Alegre*. UFRGS, Porto Alegre.
- Smith, G. (2009), *Democratic Innovations*. CUP, Cambridge.
- Thompson, D. (2008) Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. *Annual Review of Political Science* 11, 497-520.
- Torcal, M. and Montero, J.M. (eds.) (2006) *Political disaffection in contemporary democracies*. Routledge, London.
- Van der Meer, T.W.G. and Van Ingen, E.J. (2009) Schools of democracy? Disentangling the relationship between civic participation and political action in 17 European countries. *European Journal of Political Research* 48, 281-308.
- Warren, M.E. (2001) *Democracy and association*. Princeton University Press, Princeton.
- Young, I. (1996) Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy. In Benhabib S. *Democracy and Difference*. Princeton University Press, Princeton.
-