

# ¿QUIÉN DECIDE QUÉ Y CÓMO? EL CONFLICTO EN TORNO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO DE LA INICIATIVA URBANA: CUENCA-SAN ANTÓN (2007-2015)<sup>1</sup>

GARCÍA-ESCAMILLA, ENRIQUE

MALDONADO LOZANO, MANUEL JESÚS

GUTIÉRREZ ZORNOZA, MYRIAM

LASCORZ FUMARAL, AURELIO

*FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL DE CUENCA*

*UNIV. CASTILLA-LA MANCHA*

Recepción: julio 2018; aceptación: septiembre 2018

## R E S U M E N

EN ESTE ARTÍCULO SE DESCRIBEN LOS PRINCIPALES RESULTADOS DE UN ESTUDIO ETNOGRÁFICO SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA REALIZADO EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO DE LA INICIATIVA URBANA (2007-2015): CUENCA-BARRIO DE SAN ANTÓN. ESTA INICIATIVA FUE GESTIONADA POR EL AYUNTAMIENTO DE CUENCA Y FINANCIADA POR LOS FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER), DEPENDIENTES DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA.

LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN MUESTRAN CÓMO, EN EL CONTEXTO DE LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA SE CONVIERTE EN EL DETONANTE DE NUEVOS CONFLICTOS ENTRE LAS INSTITUCIONES Y LA CIUDADANÍA. EN ESTE SENTIDO, CABE DESTACAR LA MANERA EN QUE, EN LA PRÁCTICA, LAS INSTITUCIONES, EN SU CONDICIÓN DE EXPERTAS Y NO DISPUESTAS A DESEMPODERARSE, INVOCAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA TRATAR DE LEGITIMAR SUS ACCIONES. PARA ELLO DESPLIEGAN ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN BASADAS EN LÓGICAS QUE O BIEN LA NIEGAN O BIEN LA PROMUEVEN EN UN NIVEL MERAMENTE SIMBÓLICO. ÉSTAS LÓGICAS SE

<sup>1</sup> Este texto es consecuencia de las luchas protagonizadas por un grupo diverso de vecinas/os del barrio de San Antón de la ciudad de Cuenca que desafía los procesos de reestructuración neoliberal de los barrios populares e históricos. Nuestro más sincero agradecimiento a este grupo por todas estas experiencias compartidas.

CONFRONTAN CON LAS ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESPLEGADAS POR LOS ACTORES SUBALTERNOS PARA DESAFIAR Y TENSIONAR LAS PRÁCTICAS DOMINANTES.

## PALABRAS CLAVE

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, POLÍTICAS SOCIALES NEOLIBERALES, MOVIMIENTO VECINAL

### 1. CONTEXTO ETNOGRÁFICO: EL MOVIMIENTO VECINAL COMUNITARIO DEL BARRIO DE SAN ANTÓN DE CUENCA (ESPAÑA)

San Antón es uno de los barrios históricos más populares de Cuenca (España), cuyo origen medieval se remonta a la formación de los primeros arrabales de la ciudad. No obstante, la expansión de la ciudad en las últimas décadas ha situado al barrio en una zona geográfica privilegiada: muy cercana al centro administrativo de la ciudad y a un paso del hospital y el campus universitario. Al mismo tiempo, la conservación de un diseño urbanístico a escala humana, heredado de la arquitectura popular, hace de él un barrio en gran medida peatonal que propicia el encuentro cotidiano e invita a la formación de vínculos sociales basados en la vecindad (Jacobs, 1961; Van Eijk, 2012). Sin embargo, en el imaginario colectivo el barrio ha sido dotado de un carácter periférico fuertemente estigmatizador (Goffman, 1963), considerándolo un espacio urbano en proceso de degradación social, marginal e inseguro.

A través de una breve panorámica, podría destacarse que San Antón es un barrio habitado por unas 1.200 personas censadas, de las cuales una de cada tres es mayor de 65 años. En torno al 40 % de la población podría ser considerada activa, y un 60 % poseería unos niveles de renta inferiores a los cinco mil euros al año (Lascorz, García, Guijarro, Busquier y Martínez, 2010).

En las últimas décadas, el barrio ha sufrido los característicos procesos de abandono de las instituciones, creado para convertir estos espacios en *no-lugares* (Augé, 2009), barrios papelera donde almacenar a la población relegada, marginada, excluida y desposeída que no tiene ningún interés por el capital desde el punto de vista ni de la

producción ni del consumo (Sassen, 2003; Harvey, 2007). Esta población, una vez estigmatizada y fragmentada, acaba resultando fácilmente manipulable y controlable. Al tiempo que, como efecto del disciplinamiento social ejercido por el deterioro de sus condiciones de vida, asume sobrevivir individualmente sumida en las lógicas competitivas neoliberales y darwinistas: una *lucha de todas contra todas* (Waquant, 2010; Sáez, 2011). Por otra parte, como consecuencia de la necesidad de sobrevivir, cabe reseñar la proliferación en estos espacios de un nuevo tipo de lazo social profundamente jerárquico y violento, basado en las actividades relacionadas con la delincuencia callejera y el narcotráfico a pequeña escala.

Como consecuencia de estos procesos, San Antón se configura como un barrio geográficamente céntrico, asociado a clases sociales con menos ingresos, envejecido y envuelto en un clima de marginalidad social que han hecho de él un espacio urbano especialmente sensible para transformarse en una nueva víctima de los procesos de mercantilización urbana propios de la reestructuración neoliberal de las ciudades capitalistas (Grupo de Estudios Antropológicos La Corrala, 2016) y la gentrificación (Janoschka, Sequera y Salinas, 2013).

No obstante, en estos espacios urbanos, también tienen lugar procesos de organización social de base y autónomos orientados a la creación de otras formas de vínculo social basado en la cooperación social igualitaria, con la cual se trata de impulsar modelos de desarrollo social alternativos. Es el caso de un heterogéneo y plural conjunto de vecinas/os de San Antón que, empujado por la necesidad de recuperar el trabajo relacional, decide refundar oficialmente la asociación de vecinas/os del barrio (AV) en 2007. Desde entonces, intenta activar y

potenciar el desarrollo de estrategias colectivas para hacer frente a las diferentes problemáticas sociales que, como consecuencia de las dinámicas de marginación social desatadas por la precariedad y la pobreza, (des)estructuran y condicionan la vida de sus vecinas/os.

En este contexto, en 2007 el entonces Gobierno de la Corporación Municipal de la ciudad (PSOE) presenta a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha un Plan de Ordenación Urbana del Municipio (POUM). Este plan contemplaba la expropiación de los terrenos en los cuales se ubica actualmente el barrio y el realojo de sus vecinas/os en una zona de futura construcción junto a la nueva estación del tren de alta velocidad (TAV), zona ubicada a varios kilómetros del casco urbano y en torno a la cual debería pivotar la futura nueva expansión de la ciudad. Mientras tanto, de forma paralela, ese mismo año el Ayuntamiento solicitó acogerse a un programa de rehabilitación integral de espacios urbanos degradados promovido por la Unión Europea y financiado por los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER): Iniciativa Urbana (IU) (2007-2013).

El POUM fue rechazado, y en 2008, ya con Partido Popular (PP) en el Gobierno municipal, se anunció a través de los medios de comunicación la concesión de un proyecto de rehabilitación integral del barrio cuyas actuaciones se agrupaban en seis medidas principales (Patronato de Promoción Económica de Cuenca, 2016): accesibilidad y movilidad; infraestructuras y servicios; desarrollo del tejido económico a favor del empleo, de la actividad empresarial y en particular de las PYME y microempresas; formación, integración social e igualdad de oportunidades; información y publicidad, y gestión y asistencia técnica.

No obstante, antes de proseguir conviene aclarar que a través de la IU 2007-2013, la UE trataba de dar continuidad a las experiencias del URBAN I y URBAN II, cuyo principal objetivo era la promoción de un desarrollo urbano sostenible a través de la puesta en marcha de iniciativas innovadoras de regeneración urbana que conjugaran aspectos sociales, económicos y medioambientales. Sin embargo, en la práctica, este tipo de interven-

ciones sobre el espacio urbano han terminado promoviendo, en la mayoría de los casos, prácticas de intervención social en las cuales se conjuga el desarrollo de actividades económicas orientadas a la promoción del libre mercado con actividades orientadas a la planificación del espacio urbano (Urabayen y Schwember, 2014).

Dicho esto, cabe destacar cómo, a través de la prensa y por boca del entonces presidente del Patronato de Promoción Económica y Agente de Desarrollo Local –técnico informático y hermano del entonces alcalde del PP–, el Ayuntamiento fiaba el éxito del proyecto a la participación “responsable y seria de las/os vecinas/os”. Los primeros documentos oficiales de la IU que logró obtener la AV mostraban un proyecto de intervención social diseñado en función de un diagnóstico realizado sin la participación vecinal y fuertemente estereotipado (Lascorz *et al.*, 2010). Dicho diagnóstico, a través de un discurso claramente fundamentado en la ideología managerial, ocultaba las relaciones de dominación (Alonso y Fernández, 2013) que han configurado el barrio como un espacio social especialmente vulnerable. Se justificaba la implementación de acciones subordinadas a las lógicas de la activación y la mejora del capital humano y del emprendedurismo individual (Foucault, 2007) como único medio para resolver los problemas sociales que azotan el barrio. Recalcando, no obstante, de forma reiterada y recurrente, la necesidad de situar la participación social como uno de los ejes prioritarios de la iniciativa.

En este contexto, la AV aceptó el reto de integrarse en el único órgano de participación completado en la iniciativa: la Comisión de Pilotaje (Patronato de Promoción Económica de Cuenca, 2007), constituida por los principales agentes sociales y políticos de la ciudad: partidos con representación municipal (PP, PSOE e Izquierda Unida), sindicatos más representativos (UGT y CC. OO.), organizaciones de la patronal (CEOE y CEPYME) y principales organizaciones del tercer sector (Caritas y Cruz Roja). No obstante, consciente de que un pequeño grupo humano en pleno proceso de organización, como es la AV, no estaba en condiciones de aspirar a representar a un barrio de 1.200 personas, la aso-

ciación decidió activar un proceso de movilización social en el interior del barrio. Se apoyó para ello en la edición y distribución de boletines informativos y la celebración de sucesivas asambleas a través de las cuales se facilitara cuanta información sobre la iniciativa pudiera recabar la propia asociación. La celebración de estas asambleas permitió ir desarrollando cierta conciencia colectiva sobre las condiciones de vida reales, problemas y necesidades sociales de los colectivos y grupos sociales más vulnerables y oprimidos (mayores, mujeres, jóvenes, niños y niñas, migrantes y minorías étnicas) y el afloramiento de las capacidades y potencialidades presentes en el propio barrio para impulsar iniciativas de carácter comunitario.

Como consecuencia de este proceso y ante la falta de transparencia del Ayuntamiento, la AV decidió profundizar en su estrategia de movilización social. Para ello, en cooperación con la Facultad de Trabajo Social de Cuenca y la Asociación Zambra, inició una consulta social referenciada conceptual y metodológicamente en la investigación-acción-participativa (IAP), cuyo principal objetivo fue la búsqueda de nuevas fórmulas para potenciar la gestión comunitaria de la mejora de las infraestructuras, de los equipamientos, de las condiciones de vida y de la convivencia en el barrio (Lascorz *et al.*, 2010).

La AV trasladó el informe sobre la consulta social y un programa de desarrollo social comunitario elaborado de acuerdo con los resultados recogidos en dicho informe a la Comisión de Pilotaje. Ello sirvió para comprobar hasta qué extremos este espacio constituía una estrategia de simulación de la participación ciudadana (PC). En este sentido, cabe resaltar cómo, al mismo tiempo que el trabajo de la AV contribuía a reforzar su papel frente a las organizaciones representadas en la comisión, el Gobierno municipal seguía suministrando vagas y confusas informaciones con un trato benevolente y condescendiente sobre posibles actuaciones que consideraría adecuadas realizar, pero sin tener en cuenta las demandas, exigencias e ideas de la AV.

Estas constataciones y escasos avances desencadenaron el conflicto en torno a la PC que aquí se analiza. Este conflicto estaba guiado por un

planteamiento que buscaba desvelar el conjunto de relaciones de poder y opresión, dando protagonismo a la comunidad como constructora de conocimientos basados en unos procesos de autoorganización y de autogestión transformadores de las estructuras de dominación (Graeber, 2011; Nusbaum, 2012).

## 2. METODOLOGÍA: LA INVESTIGACIÓN SOCIAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La realización de este trabajo de investigación etnográfica se basa en la propuesta de Velasco y Díaz de Rada (2003) desde el paradigma sociocrítico de los investigadores. De este modo, en un primer momento, los datos obtenidos a través de la práctica de la observación participante se registraron en notas de campo (describir). Después, estas evidencias empíricas brutas fueron tamizadas a través del análisis del diario de campo (traducir, ordenar y explicar). Y, por último, se completaron con aportaciones de los diversos posicionamientos teóricos que han permitido interpretar los resultados y que brevemente se exponen a continuación.

La categoría analítica previa que ha guiado el trabajo de campo ha sido la de participación ciudadana (PC), concepto más restrictivo que el de participación social, refiriéndose a procesos en los que la comunidad interviene en asuntos públicos (Alberich y Espadas, 2011). La PC es un concepto ambiguo, polisémico y manipulable por las diferentes posiciones ideológicas. Puede considerarse como: *ser partícipe de* (recepción de un servicio/programa; cliente consumidor), *ser parte de* (relaciones sociales), *estar en un lugar, sentirse parte y tomar parte* (aportar a lo común con la intención de generar acciones sociales) y *construir la participación* (implicarse en el proceso; cooperación para transformar) (Alguacil, 2005). La primera acepción puede suponer *no-participación*, ya que como sentencia Arnstein (1971: 33) “la participación, cuando no es mera cosmética, es poder ciudadano”.

Por tanto, la participación, en relación con nuestro objeto de estudio, es entendida como las prácticas sociales determinadas por el grado de poder que se tiene sobre las políticas públicas.

Como se intuye, para participar es necesario querer y poder, a lo que se añade saber (proceso de aprendizaje). Sin profundizar en la dimensión normativa del concepto, se puede afirmar que se encuentra presente en las políticas de bienestar social, ya que prácticamente todas las leyes de segunda y tercera generación de servicios sociales autonómicas contemplan la participación como un derecho/deber de personas/profesionales incluido en los catálogos de prestaciones técnicas (Pastor, 2012). En el *tomar parte en y en poder* va implícita la acción de dos sujetos, el que quiere participar y el que favorece o no esa participación. En el caso que nos ocupa, tendríamos por un lado al Ayuntamiento, que es quien determina las reglas del juego, y a las/os vecinas/os que han sido invitados a formar parte de la IU y/o que han irrumpido en el terreno de juego por voluntad propia.

La guía de campo se ha inspirado en la adaptación de la Escalera de la Participación de Arnstein (1971) realizada por Vargas (2010) para la evaluación de procesos participativos que permite graduar la PC en función del nivel y el papel de la ciudadanía, oscilando entre la *no participación*: 1) Manipulación y 2) Terapia; la *participación simbólica*: 3) Información, 4) Consulta y 5) Conciliación/apaciguamiento, y, finalmente, *el poder de la ciudadanía*: 6) Cooperación, 7) Poder delegado y 8) Control ciudadano.

### 3. PRINCIPALES RESULTADOS

La movilización supuso el inicio de una confrontación de dos concepciones antagónicas de la PC. La participación llevada a cabo por las/os vecinas/os implicados en el proceso de la IU se aproximaría a la definida por Castells (1986) como la que reclama el uso colectivo de espacios/servicios y la que construye una identidad local y comunitaria alternativa al discurso hegemónico, postulándose como los principales protagonistas del cambio de su propia realidad (Walter, Guerra, Tascón, Bustamante y Vidal, 2014). Esta lógica reivindicativa asamblearia de autoorganización choca de frente con la visión colaboradora, corporativista, basada

en la delegación (mecanismos de representación) y con la organización rígidamente estructurada que tiene el Ayuntamiento (Colectivo IOE, 2005).

A través de la sistematización de la observación participante se ha podido establecer la sucesión de varias fases del conflicto entre las dos visiones antagónicas de la PC.

#### 1.ª FASE: EL CONFLICTO ABIERTO (2007-2009)

Las declaraciones del presidente del organismo del Ayuntamiento encargado de la gestión de la IU —el Patronato de Promoción Económica— y de la Comisión de Pilotaje, en una reunión informativa mantenida con la AV, resumieron la lógica sobre la PC que el Ayuntamiento, gobernado por el PP, mantuvo durante toda esta primera etapa: “a los políticos nos votan y nos eligen, por ello somos nosotros los que decidimos y luego, ya si eso, os informaremos de lo que vamos a hacer”.

Ante la falta de información y transparencia, la AV se movilizó durante los primeros meses de la IU para que los responsables políticos y técnicos/as tuvieran que salir de sus espacios de confort, obligándoles a realizar actos informativos abiertos a la participación de cualquier vecina/o interesada/o y exponerse a sus preguntas y opiniones. Al mismo tiempo, la parte más activa de la AV dedicó gran parte de sus esfuerzos a denunciar e intentar desautorizar las megalómanas propuestas del Ayuntamiento, elaborando todo tipo de alegaciones e informes. La reacción municipal fue la de cuestionar públicamente la labor de la AV, mostrando actitudes paternalistas y displicentes.

La movilización social en el barrio y la realización de una consulta social en colaboración con la Facultad de Trabajo Social de Cuenca sirvieron para la publicación de un informe, distribuido y debatido en asamblea, que dio lugar a un Programa de Participación Social. La AV trasladó esas propuestas a la Comisión de Pilotaje. Sin embargo, los representantes de esa comisión, en el verano de 2009, anunciaron, por su cuenta y sin información previa, una serie de medidas alejadas de las propuestas vecinales: la adquisición de los medios

necesarios para poner en marcha una televisión local con los fondos de la IU, la externalización de la gestión del proyecto en una Fundación de la Universidad Politécnica de Madrid por valor de tres millones de euros, la intención de adjudicar de un plumazo todos los fondos destinados a la formación laboral y la lucha contra la exclusión a entidades privadas (organizaciones de la patronal y no gubernamentales) externas y ajenas a la vida y problemáticas del barrio.

Como reacción, la AV decidió elevar el tono de la confrontación con el Gobierno municipal a través del despliegue de una estrategia de acción directa, incorporando elementos procedentes del trabajo social radical (Alinsky, 2012). En esta estrategia se combinaron diferentes instrumentos: la difusión de los resultados de la consulta social y de su Programa de Formación y Desarrollo Social Comunitario (PFDESC), a través de una rueda de prensa que fue ampliamente cubierta por los medios de comunicación; el envío de dossieres a los principales agentes sociales de la ciudad, y la realización de una concentración vecinal bajo el lema “Vengan a ver lo que no quieren escuchar”, que movilizó a unas cuatrocientas personas en uno de los lugares más emblemáticos del barrio.

Ante la escalada del conflicto, la respuesta del Gobierno municipal no se hizo esperar: intentó fracturar el movimiento vecinal con declaraciones públicas en las que tachaba la conducta beligerante de la AV; cuestionó la actitud profundamente irracional de esta asociación, que podía traer como consecuencia la retirada de los fondos por parte del Ministerio de Economía y Hacienda y/o de la Unión Europea, y, finalmente, impulsó a través del silencio administrativo su negativa a negociar con la asociación, dejando además de convocar la Comisión de Pilotaje.

No obstante, el resultado de la movilización vecinal constituyó un éxito en cuanto a que el Ayuntamiento tuvo que declinar la posibilidad de externalizar la gestión de la iniciativa a la citada fundación. Simultáneamente, comenzó la transformación del imaginario social del resto de la ciudad, donde San Antón empezó a visualizarse como un

barrio con vecinas/os activas/os y reivindicativas/os, que sabían hacerse escuchar.

## 2.<sup>a</sup> FASE: EL PARÓN (2010-2014)

A mediados de 2010, con las negociaciones sobre el PFDESC paralizadas y sin convocatoria a la vista de la Comisión de Pilotaje, el Ayuntamiento anunció a través de los medios de comunicación la paralización de la IU por falta de capacidad financiera producto del sobreendeudamiento. Ello no sin antes liquidar de un plumazo la partida presupuestaria de 156.975 € disponibles para la difusión de la IU mediante unas jornadas que duraron dos días, organizadas por la empresa Amaranto Eurogrup (Díez, 2012).

Tras el anuncio de la paralización, la AV colgó en uno de los muros más visibles del barrio una pancarta en la cual durante varios años pudo leerse: “La Iniciativa Urbana: un compromiso con San Antón”. Se exigía con ello que la IU fuera retomada por el Ayuntamiento.

Después de las elecciones de 2011, el nuevo Gobierno de la corporación (PSOE) trasladó a la AV su voluntad de retomar el desarrollo de la IU, en cuanto las posibilidades financieras y legales lo permitieran, pero solicitaba a la AV que retirara la pancarta que reivindicaba la reanudación de la iniciativa, a lo que la AV se negó. Contrariando este aparente interés del nuevo Gobierno municipal, no sería hasta agosto de 2014 cuando este volviese a convocar a la AV para comunicar que durante el año 2015 se finalizarían todas las actuaciones contempladas.

## 3.<sup>a</sup> FASE: CONFRONTACIÓN Y NEGOCIACIÓN (PRIMEROS MESES DE 2015)

A partir de ese momento, en un clima asfixiante por la proximidad de las elecciones municipales, la AV retomó las negociaciones con el Ayuntamiento a través de la interlocución con las concejalías de Servicios Sociales y de Economía y Hacienda. En estas nuevas negociaciones, la AV volvió a encon-

trarse con la actitud benevolente y displicente de unos responsables políticos que buscaban legitimar sus acciones consultando a quienes consideraban un interlocutor válido y legítimo.

El conflicto no tardó en aflorar cuando el Ayuntamiento, aun retomando y haciendo suyas las propuestas contempladas en el PFDSC elaborado años atrás, expresó su voluntad de externalizar dichas actuaciones en entidades ajenas al barrio, con el objetivo de que pudieran afrontar financieramente el gasto que suponían.

La AV volvió a impulsar un nuevo proceso de movilización que terminó configurando una nueva asamblea vecinal más amplia. Sus principales líneas discursivas se desarrollaron a partir de la reivindicación del acceso a los recursos necesarios para empezar a impulsar en el barrio: un modelo de desarrollo social comunitario alternativo basado en la cooperación social igualitaria, el apoyo mutuo y la autogestión. De este modo, bajo la exigencia de la participación directa de la asamblea vecinal en la gestión del PFDSC, se retomó el proceso de confrontación con un ayuntamiento atrincherado en una posición que se resume perfectamente en la siguiente sentencia de un funcionario: “en este barrio, no nos gastaríamos ni cien mil euros”.

De esta forma, la AV consiguió firmar un convenio con el Ayuntamiento por valor de 115.000 € para el desarrollo de dos proyectos: una Oficina de Derechos Sociales y un proyecto para impulsar el cooperativismo, con vistas a continuar un proceso sostenible de autoorganización colectiva y desarrollo comunitario más allá de los límites temporales de la IU.

Al mismo tiempo, la AV lograba que el Ayuntamiento firmase diversos convenios con un conjunto de pequeñas asociaciones sociales y personas para llevar a cabo una batería de proyectos sociales y de formación entre los que destacaban: un proyecto de integración dirigido a jóvenes en situación de dificultad social a través de la práctica del boxeo; cursos de formación en costura creativa; recuperación de zonas verdes y huertos; competencias lingüísticas destinadas a extranjeros; arte urbano para jóvenes; talleres de percusión destinados a dar un nuevo impulso a la formación de una batucada; serigra-

fía social; promoción de la movilidad sostenible a través de la reutilización y reciclaje de bicicletas; formación para la promoción de la participación social y el desarrollo social comunitario. Sin embargo, este acuerdo no pudo impedir que muchos de los proyectos fueran a parar a manos de entidades ajenas al barrio, que, desde un primer momento, mostraron falta de interés por las dinámicas de organización y coordinación horizontal promovidas desde la asamblea vecinal. Una evidencia de ello son las palabras de un profesional ante la solicitud de explicaciones por parte de la AV: “nosotros trabajamos para el Ayuntamiento y no tenemos que rendiros cuentas de nada de lo que hacemos”.

#### *4.ª FASE: PROFESIONALIZACIÓN, FRAGMENTACIÓN Y DESMOVILIZACIÓN (FINALES DEL 2015)*

Si bien los proyectos de la Oficina de Derechos Sociales y de impulso al cooperativismo estaban pensados como herramientas para el fomento de la participación social, el desarrollo comunitario y la reivindicación, similares a los puntos de información y denuncia (García, Muñoz, Arrabalí, Lores y Sáez, 2016), en la práctica el equipo técnico contratado adoptó el funcionamiento propio de un dispositivo técnico-burocrático de atención individualizada y de mediación fronteriza, entre el Ayuntamiento, la asamblea vecinal y la Junta Directiva de la AV. Esta deriva, justificada por los profesionales en la necesidad de imponer su conocimiento experto sobre el de la asamblea vecinal, permitió a los responsables políticos y técnicos de la Administración municipal promover estrategias de cooptación, limitando los espacios de participación solo a los/as técnicos/as contratados en los proyectos. Paralelamente, se privilegió la negociación con la Junta Directiva de la AV, marginando la participación de la asamblea vecinal y provocando numerosos conflictos en su interior.

Finalmente, tras las elecciones municipales de mayo de 2015, el gobierno de la corporación municipal pasó nuevamente a manos del PP. Desgastado y fragmentado, el movimiento vecinal apenas fue capaz de reaccionar a las sucesivas suspensiones de

proyectos que estaban en marcha y de proyectos que aún no habían empezado.

Tras el final de la Iniciativa Urbana solo tres proyectos continúan desarrollándose siguiendo lógicas autogestionadas: Recicleta, el taller de bicicletas; el proyecto de integración de jóvenes a través de la práctica de boxeo, y la batucada. Mientras que la AV, superando la escisión entre su Junta Directiva y la asamblea vecinal, se reestructura tratando de (re) convertirse en un instrumento útil para promover un modelo de desarrollo social alternativo.

#### 4. (In)CONCLUSIONES

Los diferentes estudios realizados en torno a la participación ciudadana (PC) demuestran que se ha convertido en un nuevo paradigma de la buena gobernanza presente en casi todas las políticas sociales, pero pensada como una mera técnica de gestión de programas/proyectos, despolitizándola y, por tanto, despojándola de su capacidad transformadora (Bereményi y Lagunas, 2017). A priori, el análisis de la evolución de la participación en la IU arroja como resultado la confrontación entre dos formas antagónicas de entender la PC. La primera, de *no participación*, representada por la institución política que, situada en una posición extremadamente dominante, debe ser la encargada —sin obligación de ello— de promover la PC. La segunda, orientada a la *autogestión*, representada por un sujeto subalterno: el movimiento vecinal. La evolución del conflicto ha dado lugar a un proceso de participación mixta de PC, que oscila entre los dos extremos. Entre el poder de base asociativa territorial de la asamblea vecinal y el personal ejercido por la voluntad de quien practica el poder desde las instituciones políticas alejadas del barrio.

Por ende, el proceso ha ido bajando y subiendo por la escalera de la participación. Un intento de relato lineal y sintético podría ser el siguiente. En una primera fase, se intenta *educar* y *curar* a las vecinas/os y *no-vecinas/os* (Fanon, 2010), incorporando a los representantes (líderes) de las organizaciones en diferentes comités o similares, vetando la participación al resto de vecinas/os o

alegando falta de operatividad, con la clara intención de manipularlas/os. A la vez, se despliegan diversos paquetes de proyectos externos, envasados al vacío y desanclados del contexto. La información fluye horizontalmente con relativa facilidad, pero se distorsiona de arriba hacia abajo, quizá de forma intencionada, para dirigir la atención a determinados asuntos e invisibilizar el conflicto (Pastor, 2004). A través de diferentes disputas-tensiones y apaciguamientos se logra una cierta delegación de poder en las vecinas/os para el diseño y la gestión compartida del PFDSC y la firma del protocolo, que permitía la utilización de espacios y herramientas una vez finalizada la IU, aunque sin llegar a alcanzarse el deseado escalón de poder ciudadano y autogestión.

Como se ha adelantado en párrafos anteriores, se han identificado intentos de cooptación, estrategia que en ocasiones es seguida por los servicios sociales municipales (Jiménez Bertomeu, 2002). Esta consiste en incorporar a los representantes de las entidades más relevantes a estructuras de poder, con la intención de desmovilizarlos y restarles capacidad reivindicativa. También puede enmascararse en el ofrecimiento de la gestión de algún proyecto/servicio. En este caso, es cuando los movimientos sociales se vuelven dóciles y se convierten en organizaciones sociales gestoras de programas dependientes de las subvenciones o convenios públicos (Zibechi, 2014).

El empoderamiento puede estar encaminado hacia la emancipación crítica o la regulación, llegando a justificar las decisiones profesionales (Miraftab, 2004). En esta investigación, la AV y la asamblea, identificando las estructuras de dominación, han seguido la opción de la emancipación crítica, un empoderamiento realmente empoderador. Este proceso de empoderamiento colectivo protagonizado por la AV se puede sistematizar a través de la sucesión-superposición de las siguientes etapas: 1) refuerzo del vínculo social y desarrollo de la confianza vecinal; 2) desarrollo de una conciencia social crítica; 3) situación de conflicto y confrontación; 4) la construcción del empoderamiento comunitario como proceso sociopolítico, que, finalmente, da lugar a 5) una



situación donde mientras coexiste el conflicto con el Gobierno municipal se puede articular cierta cooperación que permite a la AV implementar, bajo el desarrollo de lógicas autogestionarias y de radicalización democrática, algunos proyectos del PFDSC diseñados por ella misma.

Partiendo de la acepción extensa y blanda del término *burocrrepresión*, entendido como las formas de control de las disfuncionalidades de los colectivos empobrecidos y precarios a través de obstáculos burocráticos y/o legales que impiden el acceso a los derechos sociales (Oliver, 2013), se afirma que se ha dado en muchos momentos del desarrollo de la IU.

Otra categoría de análisis que ha emergido con fuerza ha sido la de confianza, entendida como la valoración subjetiva que un actor social hace de la posibilidad de que otro agente realice una determinada acción (Gambetta, 1988, en Velasco, Díaz de Rada, Cruces, Fernández, Jiménez y Sánchez, 2006). Los entramados de confianza que se han tejido entre los diferentes actores, Ayuntamiento-Asamblea de Vecinas/os-AV-Vecinas/os... no han sido uniformes, no encajan con un único modelo-tipo recogidos por Velasco y otros (2006). Entre las personas implicadas en el proceso, ha prevalecido una *confianza densa o interpersonal*, basada en la relación cara a cara, en compromisos de presencia, prolongada en el tiempo y en una no vigilancia. En el caso de la relación Ayuntamiento-vecinas/os, se ha podido reconocer una *cooperación-sospecha*. Cabría indagar si el origen de esa sospecha es la prevalencia de una concepción de las/os vecinas/os del barrio en parámetros de lo que Monreal (1996) describe como la cultura de la pobreza indigna: desorganización familiar, desintegración del grupo, apatía, resignación y fatalismo.

Los discursos sobre seguridad-riesgo, que con insistencia se repiten a lo largo del espacio social observado, no facilitan la generación de relaciones de confianza entre los actores. Ávila y García (2015) identifican cinco campos de fuerzas que propician la aparición de subjetividades sobre la seguridad-riesgo. El mediático, que contribuye a la construcción de un imaginario social (marcos interpretativos) sensacionalista sobre víctimas

y culpables. El de una red de agencias que han incorporado el neodisciplinarismo en el debate educativo y social. El del populismo punitivo, que nos está desplazando de un Estado de bienestar a un *Estado de empleo* como único acceso a derechos y, en los últimos tiempos, a un *Estado de prisión* que castiga y culpabiliza a los pobres. El del urbanismo neoliberal, que crea ciudades capitalistas (y barrios) pensadas en clave de mercado y seguridad, provocando diversos procesos de gentrificación. El de una inclusión, diferenciada por la clase, edad, origen o género, que articula diferentes dispositivos de control fracturando los vínculos sociales al competir por unos recursos escasos y que crea un relato de defensa ante la amenaza de los/as otros/as.

Finalmente, el resultado del análisis del conflicto entre la AV y el Gobierno municipal en torno al grado de PC que debía gobernar el desarrollo de la IU podría interpretarse como un ejemplo de la materialización a nivel microsociedad de las fricciones entre tres proyectos sociales opuestos: la mercantilización, la protección social y la emancipación social (Fraser, 2011). Este sentido emancipador invita a avanzar en la implementación de políticas sociales alternativas como la Renta Básica de las Iguales (Iglesias, 2011; Muñoz y García, 2014). Las cuales, fundadas en la radicalización de la redistribución más equitativa y solidaria de la riqueza y de la renta, proponen, de forma complementaria, mejorar las condiciones de vida y ampliar los márgenes de autonomía frente a las estructuras de dominación. El desarrollo de este tipo de medias se ofrece como una posible condición estructural para que en contextos sociales y geográficos de vulnerabilidad y pobreza puedan florecer procesos de radicalización de la democracia que, desafiando a los sistemas hegemónicos dominantes (Davis, 2006), sirvan para promover un modelo de desarrollo social basado en la cooperación social igualitaria.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERICH, T. y M. A. ESPADAS (2011): "Asociacionismo, participación ciudadana y políticas

- locales: planteamiento teórico y una experiencia práctica en Jaén”, *Alternativas*, 18, pp. 119-146.
- ALGUACIL, J. (2005): “Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local”, *Polis: Revista Latinoamericana*, 12, pp. 19-30.
- ALONSO, E. y C. J. FERNÁNDEZ (2013): *Los discursos del presente. Un análisis de los imaginarios sociales contemporáneos*, Madrid, Siglo XXI.
- ARNSTEIN, S. (1971): “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the Royal Town Planning Institute*, 35(4), pp. 216-224.
- ÁVILA, D. y S. GARCÍA (coords.) (2015): *Enclaves de riesgo. Gobiernos neoliberales. Desigualdad y control social*. Disponible en línea: <<https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Enclaves%20de%20riesgo%20-%20Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf>>.
- AUGÉ, M. (2009): *Los no lugares: espacios de anonimato*, Barcelona, Gedisa.
- BEREMÉNYI, Á. y D. LAGUNAS (2017): *Aproximación crítica a la participación y el empoderamiento. Estudios sobre minorías socioculturales y grupos sociales marginalizados*, Valencia, FAAEE.
- CALLE, A. (2011): *La democracia radical*, Barcelona, Icaria.
- CASTELLS, M. (1986): *La ciudad y las masas*, Madrid, Alianza Editorial.
- COLECTIVO IOE (2005): *Participación Ciudadana y Emancipación Social*. Disponible en línea: <<https://www.colectivoioe.org/uploads/b0d37d4478d4e2621009e30718a2d395adadae75.pdf>>.
- DAVIS, M. (2006): *Planet slums*, Londres, Verso.
- DÍAZ DE RADA, A., H. VELASCO y F. CRUCES (2006): *La sonrisa de la institución. Confianza y riesgo en los sistemas expertos*, Madrid, Ramón Areces.
- FANON, F. (2010): *Piel negra, máscaras blancas*, Madrid, Akal.
- FOUCAULT, M. (2007): *Nacimiento de la biopolítica*, México, Fondo de Cultura.
- FRASER, N. (2012): “Reflexiones en torno a Polanyi y la actual crisis capitalista”, *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 118, pp. 13-28.
- GARCÍA, E., D. MUÑOZ, M.ª ARRABALÍ, D. LORES y M. SÁEZ (2016): *Por la falta de información no te quedes sin derechos: la experiencia de los puntos de información y denuncia*. Disponible en línea: <[https://publicaciones.unirioja.es/catalogo/online/CIFETS\\_2016/Monografia/pdf/TC063.pdf](https://publicaciones.unirioja.es/catalogo/online/CIFETS_2016/Monografia/pdf/TC063.pdf)>.
- GOFFMAN, E. (1963): *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- GRAEBER, D. (2011): *Fragmentos de antropología anarquista*, Barcelona, Virus.
- GRUPO DE ESTUDIOS ANTROPOLÓGICOS LA CORRALA (2016): *Cartografía de la ciudad capitalista. Transformación urbana y conflicto social en el Estado español*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- HARVEY, D. (2007): *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Madrid, Akal.
- IGLESIAS, J. (2011): *Hay alternativas al capitalismo. La Renta Básica de las Iguales*, Málaga, Zambra.
- JACOBS, J. (1961): *The Death and Life of Great American Cities*, Nueva York, Vintage Books.
- JANOSCHKA, M., J. SEQUERA y L. SALINAS (2013): “Gentrification in Spain and Latin America- a critical dialogue”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(4), pp. 1234-1265.
- JIMÉNEZ BERTOMEU, V. (2002): “Violencia en organizaciones y profesionales: acciones, omisiones y reacciones en torno al poder, la participación, la burocracia y la discreción de los Servicio Sociales”, *Alternativas*, 10, pp. 427-444.
- LASCORZ, A.; E. GARCÍA-ESCAMILLA; L. GUIJARRO; M. BUSQUIER y E. MARTÍNEZ (2010): “La consulta participativa en el barrio de San Antón (Cuenca) como instrumento para abordar las necesidades sociales desde la comunidad”, en E. Larrañaga (coord.): *Miradas a lo social*, Cuenca, UCLM, pp. 121-142.
- MIRAFITAB, F. (2005): “Making Neoliberal Governance: The Disempowering Work of Empower-

- ment”, *International Planning Studies*, 9(4), pp. 239-259.
- MONREAL, P. (1996): *Antropología de la pobreza urbana*, Madrid, Catarata.
- MUÑOZ, D. y E. GARCÍA-ESCAMILLA (2014): “Una aproximación sociológica al debate sobre la renta básica. La percepción social a nivel municipal”, *Arxius de Sociología*, 30, pp. 143-152.
- NUSSBAUM, M. (2012): *Crear capacidades*, Barcelona, Paidós.
- OLIVER, P. (coord.) (2013): *Burorrepresión. Sanción administrativa y control social*, Albacete, Bomarzo.
- PATRONATO DE PROMOCIÓN ECONÓMICA DE CUENCA (2016): *Justificación económica Iniciativa Urbana* (inédito).
- SÁEZ, M. (2010): “Oliendo nuestra realidad”, en Gentes de Baladre: *Oliendo nuestra realidad. Reflexiones para la transformación social*, Málaga, Zambra.
- SASSEN, S. (2003): *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- URABAYEN, J. y F. SCHEWEBER (2014): “Modernidad y postmodernidad en la inclusión social. Actuar sobre la exclusión o fomentar la autonomía de los excluidos”, *Clivatge*, 5, pp. 48-74.
- VAN EIJK, G. (2012): “Good Neighbours in Bad Neighbourhoods: Narratives of Dissociation and Practices of Neighbouring in a Problem’ Place”, *Urban Studies*, 49(14), pp. 3009-3026.
- VELASCO, H. y A. DÍAZ DE RADA (2003): *La lógica de la investigación etnográfica*, Madrid, Trotta.
- WALTER, C., C. GUERRA, P. TASCÓN, I. BUSTAMANTE y M. VIDAL (2014): *Construyendo participación en el territorio: una experiencia desarrollo local y comunitario en la Región de Magallanes*. Disponible en línea: <[www.sophiaaustral.cl/index.php/shopiaaustral/article/download/6/6](http://www.sophiaaustral.cl/index.php/shopiaaustral/article/download/6/6)>.
- WAQUANT, L. (2010): *Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización*, Buenos Aires, Editorial Siglo Veintiuno.
- ZIBECCHI, R. (2014): *Descolonizar la rebeldía. Descolonialismo del pensamiento crítico y de las prácticas emancipadoras*, Málaga, Zambra-Baladre.

