

Nuevas miradas sobre viejos problemas

Periferias urbanas y transformación social

Ismael Blanco, Sonia Fleury y Joan Subirats*

El objetivo principal de este volumen temático es analizar y valorar la naturaleza y el alcance de la participación comunitaria en sus distintas expresiones, en el contexto de las periferias urbanas en España y México. Este artículo, en concreto, permite identificar y justificar la relevancia teórica y empírica de los tres principales temas en los que se estructura el volumen temático: periferias urbanas, participación comunitaria y nueva institucionalidad. Remarcamos la gran heterogeneidad sociopolítica de las periferias urbanas. Contextualizamos la importancia que actualmente se concede a la participación en el marco de un replanteamiento en profundidad de las relaciones tradicionales entre Estado y sociedad. Subrayamos la diversidad política-ideológica de las prácticas de participación y, por último, comprobamos las dificultades de este tipo de prácticas para llegar a consolidar una nueva institucionalidad, alternativa a la dominante.

Palabras clave: periferias urbanas, segregación urbana, transformación social, participación, gobernanza urbana.

New Insights to Old Problems: Urban Peripheries and Social Transformation

The main goal of this special edition is to analyze and to assess the nature and scope of social participation, in its different meanings, in the context of urban peripheries in Spain and Mexico. More concretely, this article permits to identify and to justify the empirical and theoretical relevance of the three main themes that articulate this

* Ismael Blanco y Joan Subirats están adscritos al Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Edifici MRA, Campus de Bellaterra, 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès). Tels: 34 586 88 14 y 34 586 88 18. Correos-e: ismael.blanco@uab.cat y joan.subirats@uab.cat. Sonia Fleury está adscrita a la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Praia de Botafogo 190, CEP 22250-900, Rio de Janeiro. Tel: 55 21 37 99 57 83. Correo-e: sonia.fleury@fgv.br.

Artículo recibido el 16 de mayo de 2011 y aceptado para su publicación el 9 de septiembre de 2011.

special edition: urban peripheries, social participation and new institutional frameworks. We highlight the great socio-political heterogeneity of urban peripheries. We contextualize the current emphasis on social participation in the frame of an in-depth reconsideration of traditional state-society relations. We stress the political and ideological diversity of community participation practices. And, finally, we state the difficulty of this type of practice to build a new institutionality, alternative to the dominant one.

Keywords: urban peripheries, urban segregation, social transformation, participation, urban governance.

INTRODUCCIÓN

El volumen temático que presentamos a continuación es el resultado del seminario que, bajo el título “Periferias Urbanas y Transformación Comunitaria: Diálogo México-España”, celebramos en la ciudad de Barcelona los días 21 y 22 de febrero de 2010, organizado por el Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB), el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), y la Fundación Getulio Vargas, con el patrocinio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). En él participó un grupo de investigadores mexicanos y españoles convocados por los coordinadores del seminario (Ismael Blanco, Sonia Fleury y Joan Subirats), a través de la presentación de distintos trabajos articulados a partir de tres grandes ejes temáticos: periferias urbanas, participación comunitaria y nueva institucionalidad. El volumen, en concreto, recoge una selección de los trabajos presentados en aquel seminario, mejorados y adaptados a las exigencias de una publicación académica como *Gestión y Política Pública*.

La preocupación fundamental de este volumen temático es interrogar sobre la naturaleza y el alcance transformador de un conjunto de acciones desarrolladas en el contexto de las periferias urbanas en general, aunque con un énfasis especial en los casos de México y España. Acciones cuyo objeto principal es transformar y mejorar las condiciones de vida de la comunidad local por medio de una participación activa de ésta en la

definición de los problemas y en la formulación y el desarrollo de las intervenciones.

Al igual que en otros países y regiones del mundo, durante los últimos años se ha podido observar en México y en España una creciente revalorización de ideas como la “participación” y la “comunidad”, en tanto elementos clave para la mejora de las condiciones de vida en las áreas urbanas desfavorecidas. Hablamos de “revalorización” porque, en definitiva, la idea de la “participación comunitaria”, como estrategia de transformación social, cuenta con una larga trayectoria en ciertas corrientes políticas e intelectuales y estuvo particularmente en boga tanto en Europa como en América Latina durante los años sesenta y setenta. En parte, como consecuencia de la constatación de la persistencia de los problemas de la pobreza y la segregación urbana a pesar de las dinámicas de crecimiento económico y expansión del Estado de bienestar. Sin embargo, como comenta Taylor (2003, 3): “El nuevo amanecer iba a ser de corta duración. La crisis del petróleo de mediados de los años setenta provocó la recesión, la cual conllevó un aumento del desempleo y recortes en el gasto público. La creciente insatisfacción con el Estado de bienestar en muchos países abonó el terreno para el rápido avance de una ideología mercantilizadora del bienestar promulgada por la Nueva Derecha”. El auge y la consolidación del pensamiento neoliberal en las décadas subsiguientes conllevaron un evidente retroceso en la agenda de la participación comunitaria. El proyecto de mercantilización de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía significaba, por un lado, la reducción y la fragmentación del sector público y el estímulo de la competencia entre organizaciones prestadoras de servicios y, por el otro, la consagración de un supuesto derecho individual a elegir entre organizaciones alternativas, emulando las relaciones que se establecen entre clientes y organizaciones empresariales en un mercado abierto. Las ideas de la colectividad, el trabajo cooperativo, la deliberación pública, la corresponsabilidad en el abordaje de los problemas y, sobre todo, la perspectiva de empoderar políticamente a los sectores sociales desfavorecidos, implícitas todas ellas en la noción de la “participación comunitaria”, fueron relegadas a un segundo plano, como mínimo hasta finales de los años noventa.

La recuperación de los discursos a favor de la participación como estrategia de transformación social urbana responde a la confluencia de hechos diversos e interrelacionados. Por un lado, la constatación de la intensificación de las desigualdades y la exclusión socioespacial urbana en el contexto de la globalización neoliberal (Marcuse y Van Kempen, 2000), pero también la creciente conciencia, en este marco, sobre la importancia del factor territorial como elemento generador de desventaja y de exclusión social (Smith *et al.*, 2007) y la consiguiente expansión de propuestas de acción política alternativas a la ideología neoliberal, como mínimo en su versión más extrema. Sin embargo, la interpretación de las raíces ideológicas de este “renacer del pensamiento comunitario” es, en realidad, un elemento de disputa en la literatura. Así, algunos lo entienden como una auténtica “tercera vía” entre las inequidades generadas por el mercado y las rigideces provocadas por las burocracias. Otros, en cambio, interpretan la participación comunitaria como parte fundamental de “una estrategia de recortes y legitimadora por parte del Estado que concede al ajuste estructural y a las políticas mercantilizadoras un rostro humano y que, sin embargo, continúa construyendo los términos de la participación en el lenguaje de los poderosos” (Taylor, 2003, 13).

El término “participación” nos ofrece una polifonía de significados. Por una parte, cuando se habla de participación comunitaria, puede partirse de un presupuesto de cohesión social y de vínculos comunitarios que es exactamente lo que está ausente en los contextos de marginalización urbana. En este sentido, el concepto “participación comunitaria”, como hemos mencionado, se ha ido identificando en ciertos lugares con las ideologías y prácticas de las agencias de cooperación internacional que planteaban como requisito para la aprobación de sus proyectos que los gobiernos promovieran este tipo de participación. Esto ha sido coherente con la pretensión de reducir el tamaño del Estado, compartiendo responsabilidades con el tercer sector e involucrando a los pobres en la búsqueda de soluciones para su situación. Por esa razón, muchos movimientos sociales prefieren hablar de “participación popular”, para enfatizar una participación que surge como presión de la sociedad y de movimientos organizados en defensa de sus de-

rechos denegados por las políticas públicas. Al hablar de lo “popular”, sin embargo, hay otro tipo de sesgo ideológico, por el cual se coloca el conflicto como centro de la participación.

Sin embargo, la disputa de significados no es tan sencilla, de tal manera que, simultáneamente, podemos encontrar una apropiación del término “comunidad” por grupos de habitantes de periferias urbanas, infravivienda o favelas, que, autodenominándose “comunidad” buscan constituirse como un colectivo con identidad y autoestima. También encontramos experiencias exitosas de construcción de una comunidad alrededor de proyectos colectivos de recuperación de una ciudad o de un barrio, que involucran diferentes actores, desde grupos marginados hasta empresarios dispuestos a invertir en áreas que se pueden recuperar.

No creemos que debamos tratar de encontrar en este volumen temático una opción unitaria para un concepto polifónico, pues el propósito es exactamente permitir diferentes miradas del proceso de participación en contextos urbanos periféricos y las posibilidades de generación de nuevas institucionalidades. Sin embargo, sí queremos enfatizar el hecho de que, para nosotros, el parámetro fundamental para distinguir entre las posibles formas y formatos de la participación es precisamente la capacidad de transformación de las relaciones de poder que reproducen sociedades excluyentes. La participación puede partir de una demanda o exigencia de la sociedad, de una estrategia de los poderes públicos, o derivarse de una imposición de organismos internacionales. Sería ingenuo, por lo tanto, identificar una relación unívoca entre cada uno de esos formatos institucionales y sus posibles resultados políticos. Siendo además conscientes de que la participación ciudadana no tiene por qué ser considerada siempre “benéfica” o positiva, pues (como ocurre en el llamado síndrome “Not in my back yard” o NIMBY) los procesos participativos pueden comportar contradicciones complejas entre intereses generales e intereses particulares. La posibilidad de rescatar y de ponerle valor a las experiencias concretas nos parece, por lo tanto, el mejor camino para analizar las múltiples posibilidades de enfrentamiento o de sinergias de colaboración entre los actores políticos que se encuentran, cada vez más, en las arenas participativas, generando

desde la cooptación y legitimación de gobiernos hasta la transformación del territorio y la inclusión de los ciudadanos en la esfera pública por medio de instrumentos de control social y de deliberación pública.

Este volumen temático, por lo tanto, tiene como objetivo principal analizar la naturaleza y el alcance de la participación en sus distintas modalidades, en el contexto de las ciudades europeas y latinoamericanas y, en particular, en España y México. Más concretamente, queremos profundizar en la discusión sobre la medida en que este tipo de prácticas de participación representan auténticas alternativas a la hegemonía neoliberal, constituyen lo que podríamos denominar una “nueva institucionalidad” y, en último término, pueden llegar a generar transformaciones sociopolíticas significativas, es decir, pueden llegar a alterar las relaciones preexistentes de poder. Una preocupación que conecta con el debate más general sobre el papel que las ciudades (y, por ende, las políticas públicas urbanas) adquieren en el marco de la globalización neoliberal: ¿son las ciudades y las políticas urbanas el principal mecanismo de reproducción de la agenda neoliberal? ¿O es de esperar que, precisamente en ellas, por su sensibilidad a las presiones democráticas y a las agendas locales, se desarrollen proyectos contrahegemónicos? Y, en este contexto, ¿qué papel específico desempeñan los procesos de participación comunitaria? ¿Son un instrumento más para la realización del proyecto neoliberal?, o bien, ¿pueden llegar a constituir la base para la construcción de una institucionalidad política e ideológicamente alternativa?

El contraste entre experiencias de distintas regiones, países y ciudades debería permitirnos profundizar en el análisis de las condiciones que favorecen o inhiben el poder transformador de este tipo de prácticas de participación. Se trata, por lo tanto, de confrontar experiencias o casos concretos, desde el supuesto de que las diferencias dentro de un mismo país pueden llegar a ser tan importantes como las que se observan entre países. La manera como los problemas y las soluciones se presentan en cada contexto local, entendemos, determinará el tipo de respuestas (y de formatos de participación) adoptados en cada caso.

Este artículo introductorio tiene como finalidad primordial delimitar y justificar la relevancia de los principales ejes de debate en los que se articuló

el seminario y que marcaron las contribuciones aquí recogidas. Empezaremos con el análisis del escenario en que se produce este tipo de procesos de participación, el escenario de las denominadas “periferias urbanas”. Continuaremos con una revisión crítica del significado y los posibles efectos de la participación en este tipo de entornos urbanos. En tercer lugar, nos preguntaremos por las consecuencias de los procesos participativos, y en particular por la capacidad de este tipo de procesos de generar una “nueva institucionalidad”, alternativa a la dominante. Por último, cerraremos el artículo con una sección de consideraciones finales. A lo largo del texto, iremos incorporando y contrastando nuestros argumentos con los aportados por los autores de los artículos que componen esta edición especial.

EL ESCENARIO DE LA TRANSFORMACIÓN: PERIFERIAS FRENTE A CENTROS URBANOS

El foco principal de esta edición está puesto en el espacio de las periferias urbanas y, más concretamente, en las posibilidades de generar transformaciones sociopolíticas significativas en este tipo de entornos a partir de procesos de participación comunitaria. Por lo tanto, antes de reflexionar sobre la participación comunitaria y sus posibles efectos, conviene que nos detengamos a analizar el propio significado del concepto de periferia, la naturaleza de las problemáticas que experimenta este tipo de entornos urbanos en Europa y en América Latina y sus factores explicativos. Todo esto nos permitirá delimitar las condiciones que se presentan en estos espacios para la participación y las potencialidades de transformación a través de procesos participativos protagonizados por la comunidad.

El término “periferia”, como nos indican Hiernaux y Lindón (2004), forma parte de una serie de conceptos o voces que se refieren a los procesos de expansión de la ciudad sobre zonas colindantes de vocación rural. Aunque, ciertamente, la expansión de las ciudades no necesariamente se produce a partir de la construcción de nuevos barrios, sino que a menudo tiene lugar a través de la anexión al continuo urbano de antiguos municipios. Entre los términos que se refieren a los procesos de crecimiento periférico

de la ciudad encontramos, además del de periferia, el de arrabal y el de suburbio. El arrabal es un concepto nacido en Europa y se utilizó ampliamente en América Latina hasta finales del siglo xx, mientras que el suburbio es un vocablo de procedencia norteamericana utilizado en esa región hasta mediados del siglo pasado. El concepto de periferia, en cambio, tiene sus orígenes en la propia América Latina en los años setenta (Hiernaux y Lindón, 2004, 112) y desde entonces ha adquirido una amplia profusión en otras partes del mundo, incluyendo a Europa, en un contexto de intensificación del proceso de urbanización de la población mundial.

Como ha indicado Horacio Capel (2011), el concepto de periferia ha presentado desde entonces dos grandes acepciones que a menudo se traslapan pero que no son necesariamente coincidentes. La primera de ellas y la más evidente es la acepción geográfica (geométrica, en términos de los citados Hiernaux y Lindón). Así, hablar de periferia es hablar de aquellas zonas de nueva construcción que crecen en el perímetro de la ciudad para dar cobijo a la población que llega desde el campo (o desde otros enclaves urbanos) o a aquellos otros colectivos que, por una razón u otra, se desplazan desde el propio núcleo de la ciudad. La delimitación precisa de las áreas periféricas en una ciudad siempre será contingente a la propia evolución de la trama urbana, es decir, aquellas áreas que en un momento histórico determinado se consideran como periféricas pueden llegar a ser en el futuro parte del núcleo urbano e, incluso, ser geográficamente centrales en relación con áreas periféricas de nueva construcción. El concepto, sin embargo, es importante porque nos remite no sólo a las dinámicas de fuerte crecimiento experimentadas en las tres últimas décadas por las grandes áreas metropolitanas de distintas partes del mundo (cuyo resultado más llamativo son las llamadas megaciudades, de más de 8 millones de habitantes, y las hiperciudades, de más de 20 millones), sino también a la explosión de las llamadas ciudades secundarias. Algunos de los resultados de este proceso de intensificación del proceso de urbanización son, en primer lugar, el crecimiento de las desigualdades no sólo intraurbanas, sino también interurbanas, en función de factores como el tamaño y las especializaciones económicas de las ciudades (Davis, 2006, 19), así como,

en segundo lugar, la difuminación de las fronteras entre el campo y la ciudad o, en otros términos, la hibridación urbano/rural (Davis, 2006, 23). Los retos planteados por este proceso de fuerte expansión periférica de las ciudades han sido ampliamente discutidos en la literatura e incluyen dimensiones como la sostenibilidad medioambiental del crecimiento urbano, la cohesión social en un entorno de creciente diversidad y desigualdad, y la gestión política de realidades urbanas emergentes y altamente complejas (como las grandes regiones metropolitanas) (Brugué y Subirats, 2005).

La segunda acepción de la periferia pone el acento en las condiciones socioeconómicas de las áreas periféricas en relación con los centros urbanos. Volviendo con Hiernaux y Lindón (2004), la voz de la periferia ha estado siempre fuertemente connotada como un espacio de miseria, ausencia, carencia y subordinación. Desde una perspectiva física, la periferia nos remite a un proceso de ocupación irregular del suelo perimetral de los núcleos urbanos por parte de los migrantes procedentes del campo (o expulsados de los núcleos urbanos), condicionados por sus carencias económicas y desatendidos por los poderes públicos, lo que provoca la conformación de áreas de muy baja calidad residencial (mayoritariamente viviendas de autoconstrucción) e infradotadas de servicios e infraestructuras básicas. Si ésta ha sido la realidad predominante en América Latina y en el Sur en general, en Europa, en cambio, tal proceso de crecimiento urbano (cuyo auge se produjo entre los años cincuenta y sesenta) se realizó sobre la base de ciudades satélite compuestas de elevados bloques de vivienda pública o privada, a menudo construidas para realojar a los habitantes de barracas, con déficits urbanísticos también significativos, pero resueltos en mayor o menor medida por medio de una intervención pública más o menos potente. Sin embargo, también en América Latina, durante la última década, se han empezado a construir barrios populares por iniciativa pública, caracterizados por su lejanía respecto a los centros, la carencia de equipamientos y la baja calidad de los servicios (véase el artículo de Ziccardi en esta edición especial, sobre la ciudad de México). Socialmente, las periferias suelen ser espacios donde reside población que acumula distintos

factores de vulnerabilidad social, como el bajo nivel educativo, las dificultades de inserción en la economía formal o la precariedad en las condiciones de salud, como consecuencia de un entorno de baja calidad medioambiental y de la falta de hábitos saludables. Simbólicamente, las periferias urbanas sufren también una intensa estigmatización, al ser representadas habitualmente como “*no-goareas*”, por su supuesta peligrosidad, y también como “*no-exitzones*”, por la marginación y el aislamiento que padecen sus habitantes por parte de otros agentes, como los empresarios o empleadores, los medios de comunicación y los cuerpos de seguridad (Wacquant, 2005).

Sin embargo, como decíamos más arriba, no todas las áreas periféricas son espacios de carencia ni todas las áreas urbanas que concentran problemáticas sociales son necesariamente periféricas. Los *palomares* de la ciudad de Guatemala, las *avenidas* de Río, los *conventillos* de Buenos Aires y Santiago de Chile, las *quintas* de Quito, las *cuarterías* de la vieja Habana y las *vecindades* de la ciudad de México son algunos de los ejemplos mencionados por Davis (2006, 51) para referirse a las áreas de pobreza en el interior de la ciudad. Una situación que nos recuerda los centros históricos degradados de muchas ciudades europeas, como el caso del Raval de Barcelona (Rius y Subirats, 2008), aunque, ciertamente, como afirma el propio Davis, “el modelo global dominante pasa por el desalojo de la población sin recursos del centro urbano”. Por otro lado, las *gated communities*, “ciudades amuralladas”, “barrios privados”, son ejemplos de autosegregación de las clases acomodadas en la periferia urbana como reacción a un supuesto aumento de la criminalidad en los núcleos urbanos (Caldeira, 2000) o, simplemente, como resultado de la búsqueda de reconocimiento en un entorno socialmente homogéneo (Janoshcka, 2002).

Por lo anterior, en este número optamos por una definición más social que geográfica de la periferia urbana, entendiéndola como aquellos enclaves territoriales que concentran procesos de degradación física y social como consecuencia de la concentración de problemas, desatención de los poderes públicos y desinterés-marginación del capital privado. Sin embargo, si bien es cierto que la periferia define un espacio socioeconómicamente

muy complejo y que la pobreza no sólo se concentra en el perímetro de la ciudad, los procesos más intensos y extensos de segregación socioespacial, tanto en Europa como en América Latina, tienden a producirse en áreas periféricas segregadas respecto a los núcleos urbanos. Esto es aún más evidente si cabe como consecuencia de la aceleración de los procesos de gentrificación de los centros urbanos en ambas regiones.

En otro trabajo, los editores de este volumen constatamos cómo la confluencia de una serie de transformaciones estructurales de alcance global en cada una de las principales esferas de la integración social identificadas por Polanyi (1944) (la esfera política-redistributiva, la esfera económica-productiva y la esfera social/familiar-de la reciprocidad) estaban generando nuevas inseguridades sociales en distintas partes del planeta, entre las que destacamos la superfluidad o la precariedad económica, la desafiliación política y las dificultades de acceso a los derechos sociales básicos, así como el aislamiento y la individualización (Fleury *et al.*, 2009, 10-13). La intensificación de este tipo de inseguridades sociales, por otra parte, tiene un claro reflejo en la organización territorial de las ciudades europeas y latinoamericanas, ya que la mayor parte de los colectivos socialmente más vulnerables se concentra en determinados enclaves territoriales cada vez más alejados de la *mainstream society*. Es en este tipo de enclaves donde se experimentan con más intensidad los efectos de la reestructuración de la economía y sus consecuencias en términos de precariedad laboral; donde más se sienten los efectos de los recortes en el Estado de bienestar y la negación del acceso a determinados derechos sociales; donde con más intensidad se experimenta el fenómeno del desapego político (como mínimo respecto a las formas tradicionales de participación, como la electoral), y donde el debilitamiento de las redes de solidaridad y acción colectiva muestra sus consecuencias más devastadoras.

Una de las paradojas a las que nos conduce esta situación, como lo indican Cano y García en su artículo en esta edición especial, es que precisamente es en este tipo de áreas urbanas donde parece más necesaria la acción colectiva, donde se observan las peores condiciones para que ésta se produzca. Si atendemos a los modelos explicativos de la participación política cen-

trados en las capacidades de las personas, parece evidente que en este tipo de entornos urbanos existe una serie de factores que dificultan enormemente la participación: la precariedad económica; la ausencia de una participación estable en el mercado de trabajo; la necesidad de dedicar demasiado tiempo a los desplazamientos (básicamente, entre el lugar de residencia y el de trabajo); los bajos niveles educativos; la falta de reconocimiento de los derechos de la ciudadanía (como el derecho al voto entre los inmigrantes); la carencia de una conciencia colectiva sobre esos derechos; la debilidad de las redes sociales, o la amenaza constante de la violencia (véase el artículo de Aziz en esta edición especial). Sin embargo, también es posible formular la hipótesis exactamente contraria, si nos centramos esta vez en la teoría de las necesidades, más que en las capacidades: según este razonamiento, es en las periferias urbanas precisamente donde las carencias son más fuertes y la presencia institucional más débil, donde existe más potencial para impulsar procesos innovadores de participación comunitaria —mucho más que en otras partes de la ciudad donde no existe una percepción tan clara de necesidades insatisfechas—. Esta última hipótesis puede complementarse con otra que queremos contrastar en este volumen: la posibilidad de que precisamente la ausencia de las instituciones políticas y económicas dominantes (que a menudo son cristalizaciones de intereses orientados al mantenimiento del *statu quo*) convierta a estas áreas periféricas, frágiles pero también menos encorsetadas, en espacios proclives para la innovación y la creatividad.

Se trata de hipótesis alternativas que se explorarán a partir de los argumentos teóricos y empíricos aportados por los autores de este volumen temático. No sin antes, sin embargo, remarcar la importancia de dos elementos relacionados con la diversidad de casos que aquí se presentarán. Primero, como señalan algunos de los autores, el concepto de periferia a menudo se ha utilizado de manera indiscriminada para referirse a cualquier tipo de área urbana segregada donde se concentran problemas socioespaciales particularmente intensos, sin atender a la heterogeneidad de tales espacios. Esta observación es aún más importante si la tomamos cuando estamos discutiendo sobre su potencial de participación. Como

señala Díaz Orueta en su artículo, ese potencial se ve afectado por elementos tan diversos como la composición social específica de cada área urbana, la densidad del tejido asociativo, la mayor o menor presencia del Estado (y las formas de relación con la administración), e incluso el modelo de tenencia predominante en el barrio (véase en una línea similar el artículo de Cano y García).

El segundo vector de diversidad de casos que debemos considerar, más evidente aún que el anterior, se refiere al contraste entre las experiencias españolas y las mexicanas. En el trabajo antes citado, los editores de este volumen temático constatamos que “la incidencia de los efectos de la globalización será distinta de acuerdo con el contexto socioinstitucional que se manifiesta en los diferentes procesos de construcción de ciudades y de ciudadanías. En ese sentido, Europa representa un modelo de urbanización en el cual la ciudad forma parte del proceso de construcción de una sociedad de ciudadanos libres, en donde los lazos de dependencia personal forman parte de la convivencia en un marco espacial y político de pluralidad y tolerancia. El modelo de urbanización en América Latina, en cambio, no fue capaz de asociar la urbanización con la democratización de las relaciones sociales, manteniendo un proceso simultáneo y contradictorio de expansión de la ciudadanía con creciente exclusión socioespacial” (Fleury *et al.*, 2009, 9-10). De nuevo, por lo tanto, será importante observar en qué medida las periferias urbanas de una región y de otra presentan condiciones significativamente diferentes en cuanto a la participación y la transformación comunitaria, en qué difieren pero también qué elementos tienen en común, lo cual debería permitirnos sentar las bases para una mayor precisión de los factores que inciden en este tipo de procesos. Insistimos, sin embargo, en que en el marco de condicionantes estructurales determinados la combinación de problemáticas y respuestas puede llegar a ser altamente heterogénea, por lo que, como hemos anticipado en la introducción de este artículo, en esta edición especial optamos por privilegiar el análisis en las especificidades de los casos y las experiencias, más que el contraste entre países y regiones, aunque este último es un aspecto que inevitablemente se trata tanto en este artículo como en el resto.

EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN: SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN

Como decíamos en la introducción de este artículo, la idea de la participación popular como palanca de transformación en el contexto de las periferias degradadas ha experimentado, a pesar de sus ambigüedades, aspectos contradictorios y la convivencia de diferentes perspectivas, una notable revalorización a lo largo de la última década. Entendemos que el énfasis que actualmente se pone en la participación en este tipo de enclaves territoriales forma parte de un replanteamiento global de las pautas de relación entre el Estado y la sociedad en ambas regiones, lo que se refleja no sólo en el ámbito específico de la regeneración o transformación de áreas urbanas degradadas, sino también en otros ámbitos sectoriales de política pública y acción colectiva.

Las transformaciones experimentadas por el Estado y la sociedad como consecuencia del proceso de modernización están marcadas por la creciente diferenciación del tejido social, lo que crea nuevas necesidades en relación con el proceso de coordinación social. La herencia del ciclo desarrollista en América Latina se ha caracterizado por la concentración de la política en los gobiernos centrales y los actores organizados nacionalmente, como los sindicatos, lo que constituye una forma de coordinación política que ha demostrado ser altamente excluyente respecto a los intereses de amplios segmentos de la población y de los gobiernos locales, considerados como periféricos en este modelo y como subordinados a los intereses de las organizaciones centrales. Algo similar ocurre en el marco del proceso de construcción y consolidación del Estado de bienestar en Europa durante los años de la posguerra, donde la ampliación de los derechos sociales se produce a costa de limitar fuertemente los derechos de participación activa de la ciudadanía, y donde los gobiernos locales adquieren un papel políticamente residual, ya sea como meros brazos ejecutores de las políticas dictadas por los gobiernos centrales (por ejemplo, en el Reino Unido), o como instancias dotadas de una cierta autonomía política pero infradotadas desde el punto de vista de los recursos y de las competencias (como ocurre en Francia y en España) (Brugué y Gomà, 1998).

El proceso de modernización sin modernidad, es decir, sin transformación de las relaciones de poder, oligárquicas y excluyentes, ha generado en América Latina economías cuyo proceso de industrialización no se ha acompañado de sistemas de bienestar capaces de asegurar la incorporación de la ciudadanía universal en la comunidad política. La construcción de Estados sin ciudadanos (Fleury, 1994) tuvo como correlatos la apropiación privada de los recursos públicos, la persistencia de formas de ejercicio del poder público de carácter patrimonial, y la reproducción de viejas y nuevas relaciones de clientelismo. El resultado de este proceso se ha plasmado en una estatalidad incompleta, que reproduce los clivajes sociales en su materialidad, generando un híbrido institucional (Santos, 1993), con un Estado moderno solamente para los ciudadanos incluidos, conviviendo con formas tradicionales de relaciones de poder para los demás, y la existencia de “zonas marrones” (O’Donnell, 2002; PNUD, 2004) en las cuales predomina la ausencia del Estado en partes del territorio y para ciertas poblaciones. En otros términos, un orden político que resta democracia y se aleja de los ideales republicanos, con efectos particularmente visibles y dramáticos en las periferias urbanas.

El vacío de estatalidad y de relaciones pautadas por los derechos ciudadanos tiende a ser ocupado, o bien, por los poderes *de facto* de grupos criminales y mafias del narcotráfico (véase Aziz en esta edición especial), o bien, por movimientos de autoorganización de la sociedad local en defensa de la inclusión social. Entre las fuerzas políticas surgidas en este periodo sobresalen los nuevos movimientos sociales, que son fuentes de resistencia y de denuncia frente a formas de opresión distintas de la explotación en las relaciones de producción (aunque encuentren en ésta la experiencia histórica de la dominación), proponiendo nuevas formas de cogestión de las políticas públicas. Sobre todo, estos nuevos actores adoptan formas innovadoras de organización y crean redes sociales que pretenden interponerse en la política pública. Sin embargo, la consolidación de poderes criminales termina por limitar la capacidad de autoorganización social, lo cual termina requiriendo una presencia estatal capaz de recuperar los espacios públicos degradados (véase en esta edición el artículo de Ziccardi). La presencia

y el alcance de este tipo de poderes criminales en Europa ha sido mucho más limitada en Europa, precisamente como resultado de una estatalidad más fuerte, aunque la situación de muchas áreas periféricas en España es un buen ejemplo de los efectos desintegradores de la criminalidad en un contexto de insuficiente presencia de los poderes públicos y de debilidad del tejido social. De manera concreta en este contexto de debilidad del Estado y del tejido comunitario, los efectos del tráfico y consumo de heroína en los años ochenta en muchos de estos barrios en España fueron devastadores.

Recientemente, observamos en ambas regiones la formación de nuevas estructuras de gobernanza de carácter multicéntrico (véanse, por ejemplo, los artículos de Díaz Orueta, Rebollo, y Cabrero y Díaz en esta edición especial), como consecuencia de un alejamiento creciente respecto a la concepción tradicional del Estado como núcleo prácticamente exclusivo de representación, planificación y conducción de la acción pública. Según Loiola y Moura (1996), la emergencia de este tipo de arreglos organizativos en red expresa el agotamiento de la capacidad de integración de las instituciones representativas tradicionales, de la eficacia de las organizaciones burocráticas y del modelo de planificación centralizado. Este tipo de estructuras multicéntricas, sin embargo, representan un intento de ruptura no sólo respecto al paradigma del Estado centralizado, sino también respecto al paradigma mercantilizador, de corte neoliberal, predominante tanto en Europa como en América Latina entre los años ochenta y noventa. La reciente experiencia de las políticas de ajuste económico en América Latina y en los países en desarrollo demostró que “el mercado solo no genera ni sustenta un orden social” (Lechner, 1997, 11). Por el contrario, generaliza tendencias de desintegración, ya que acentúa la falta de equidad, promueve la exclusión y no suele generar integración social.

La globalización se presenta como un elemento de gran influencia en las sociedades multicéntricas, puesto que en estas se expande y traspasa las fronteras tradicionalmente fijadas, lo que conduce al redimensionamiento de los territorios de influencia y acción (Scherer-Warren, 1997). Sin embargo, ese carácter transnacional, al mismo tiempo que favorece el encuentro, revela antagonismos. El contexto económico en el que emergen las socieda-

des multicéntricas se caracteriza por la complejidad e incertidumbre en las relaciones sociales, las cuales vienen marcadas, por un lado, por la aproximación, la integración y el diálogo y, por el otro, el individualismo, la competencia y la intolerancia.

La multiplicidad de actores sociales que influyen hoy en el proceso político (en la decisión, la ejecución o el control de actividades públicas) apunta hacia el florecimiento de una sociedad multicéntrica, articulada a través de distintos núcleos de unión que, a su vez, tienden a alterar los nexos verticales entre el Estado y la sociedad (basados en la reglamentación y la subordinación), y los orienta hacia relaciones más horizontales que favorecen la diversidad y el diálogo. En definitiva, las estructuras multicéntricas configuran una nueva esfera pública plural, fruto de una doble transferencia de poder del nivel central al local y de la esfera del Estado a la sociedad. La descentralización y el fortalecimiento de la sociedad civil convergen y dan lugar a formas innovadoras de gestión compartida de las políticas públicas (Fleury, 2002; Blanco y Gomà, 2003; Cabrero, 2005). En este contexto, pues, adquieren importancia las propuestas de descentralización de las políticas, en el marco en donde el poder local asume el liderazgo de la unión entre las organizaciones gubernamentales, empresariales y sociales, y amplía la red de acción pública por medio de la inclusión de nuevos actores políticos (véase el artículo de Cabrero y Díaz en este volumen). Todo esto, en definitiva, conlleva la creación de espacios públicos de negociación, más allá de un mero juego de intereses, que permite que los actores negocien una interpretación de la realidad y la conducta apropiada para la resolución de problemas colectivos.

A esos factores se suma la revolución de la tecnología de información, lo que establece un nuevo sistema de comunicación de alcance universal más horizontal, que promueve el intercambio de palabras, imágenes y sonidos y que, al mismo tiempo, refuerza la identidad individual y colectiva (Castells, 1999). La tecnología de información ha revolucionado los modelos de organización vigentes, ha generado soluciones innovadoras en el proceso de planificación, coordinación y control de las actividades, y ha facilitado la unión virtual, en tiempo real, entre las personas y las organizaciones.

Se hace así evidente la incapacidad de los gobiernos centrales para dar respuesta a los problemas sociales, especialmente en el actual contexto de reducción del papel de las burocracias y de los recursos del gobierno central. La complejidad de los problemas sociales, la diversidad de actores y los intereses conflictivos existentes, la creciente movilización de la sociedad civil en busca de atención diferenciada que respete las diferencias sociales, la organización de un sector no gubernamental que actúa cada vez más en el campo de las políticas sociales y la ampliación de la acción social de las empresas, son factores que impulsan y explican el florecimiento de nuevas formas de participación social (Ziccardi, 2004).

La incidencia de este paradigma de coordinación social emergente en el contexto de las periferias urbanas es más que evidente. Tanto en Europa como en América Latina, como demostrarán los artículos de este ejemplar, la idea del trabajo en red (entre organizaciones públicas pertenecientes a distintos niveles de gobierno y áreas sectoriales, organizaciones privadas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias) se ha ido consolidando como la aproximación predominante para abordar las problemáticas de las periferias urbanas degradadas.

Sin embargo, el papel de la participación social en el marco de estas nuevas redes de gobernanza es un tema que genera en la actualidad mucha controversia. Una controversia que refleja, por un lado, la persistencia de distintas concepciones de la democracia y de la participación, así como la existencia de instrumentos y de modelos de formulación e implementación de las políticas significativamente diferentes.

En la concepción normativa de autores como Sen (1999, 10), la participación política y social tiene valor intrínseco para la vida humana y para el bienestar, pero también un valor instrumental, al mejorar la posibilidad de la gente de ser escuchada en sus reclamos de atención política. Es decir, la participación tiene un valor constructivo. Se trata de una interpretación cercana a la idea clásica, rousseauiana, del “gobierno de los ciudadanos” como crítica al despotismo, cuya idea del poder político descansa en la noción de la soberanía popular, entendida como voluntad general inalienable e indivisible (Bobbio *et al.*, 1995).

Sin embargo, el modelo hegemónico de la democracia en el siglo xx se alejó de la idea de la democracia como realización del bien común, y se definió más bien en términos procedimentales, como lo planteó Schumpeter (1984, 336). Es decir, la visión dominante de la democracia durante el siglo pasado fue la de un sistema político basado en un conjunto de reglas que pretenden asegurar la autorización para la toma de decisiones en nombre de la mayoría (Bobbio, 1986, 18-19). Este vaciamiento del contenido moral de la democracia, por lo tanto, absolutizó los aspectos formales y procedimentales en detrimento de los valores relacionados con el bien común, la igualdad y la participación activa de los ciudadanos.

La búsqueda de una nueva institucionalidad para la democracia, capaz de atender a los principios del reconocimiento, participación y redistribución (Fraser, 2001; Young, 2000) enmarca la actual proliferación de diferentes formas de articulación entre innovación social e innovación institucional. El modelo deliberativo refleja una concepción sustantiva y no meramente procedimental de la democracia, y conlleva la subordinación de la institucionalidad a los principios de igualdad y de justicia social.

Tal y como lo plantea Ramírez (2009, 70), la redefinición por la que está pasando la participación de los grupos y organizaciones sociales debe entenderse en el marco de la propia reformulación del espacio de la política y de la acción estatal. En este contexto, según este autor, encontramos distintas modalidades de relación entre el Estado y la sociedad: sociedad *vs.* Estado (acción colectiva reivindicativa); sociedad *y* Estado (autoayuda, filantropía, redes, proyectos sociales); sociedad *con* Estado (cogestión, proyectos de desarrollo y promoción popular, dispositivos y canales de participación), y sociedad *en* el Estado (arreglos corporativos y neocorporativos).

Aunque es discutible si el contenido de la participación está dado por la redefinición de su relación con la acción estatal, es cierto que la apología de la mera participación comunitaria oscurece, como ya hemos dicho, los conflictos existentes bajo el nombre de comunidad. Las políticas orientadas hacia las transformaciones urbanas tienen que enfrentarse a intereses tan diversos como los de los empresarios inmobiliarios y los vecinos en un territorio dado. La asimetría de recursos entre grupos de participantes con inte-

reses divergentes demuestra que la democracia participativa no puede ser tratada al margen de las estructuras de poder y de un marco de lucha política e ideológica donde se definen los proyectos y estrategias de cambio. Ese debe ser, tal y como hemos defendido, el parámetro desde el cual calibrar las distintas y confusas acepciones que se esconden tras el uso ambiguo del término participación, sobre todo cuando los que lo usan tienen intereses y perspectivas muy distintas en relación con el conflicto social y la profundización democrática. De la misma manera que la participación comunitaria es fomentada por las agencias de cooperación internacional que recomiendan la reducción de la inversión pública y el achicamiento del Estado, la innovación social está cada vez más identificada con el carácter emprendedor de los que consiguen insertarse en el mercado de maneras creativas, muchas veces como consecuencia de la pérdida de derechos laborales. Esa concepción está lejos de una visión de la participación y de la innovación como espacio de disputa de significados y de proyectos, de desplazamiento del poder hacia los grupos que fueron hasta ahora marginados del mismo. La generación de nuevas institucionalidades se debe mirar, pues, como la cristalización de relaciones de poder y no como una tecnología aséptica, sin contenido político e ideológico, con potencial para reproducir y reforzar relaciones de dominación y cooptación o de provocar rupturas contrahegemónicas. Pero, ¿podemos hablar de “nueva institucionalidad”? ¿desde qué perspectiva?

EL ALCANCE DE LA TRANSFORMACIÓN: LA EMERGENCIA DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

No estamos en un escenario del que podamos extraer análisis que tengan dosis altas de certidumbre y solidez, sobre todo cuando el diálogo establecido parte de situaciones económicas, políticas y sociales que presentan muchos puntos de trayectoria diferenciada, a pesar de que los problemas puedan “resonar” de manera similar. Este apartado trata, pues, de recoger reflexiones que surgen de la constatación de los dos momentos distintos que viven Europa y América Latina en relación con temas como “estatali-

dad” e “institucionalidad”, o en relación con el propio papel y protagonismo de la política en el debate ciudadano. Las diversas contribuciones que se recogen en esta edición especial expresan en buena parte esa aparente desconexión, aunque reflejan, como decíamos, momentos distintos de lo que podría considerarse un mismo problema: la falta de articulación estratégica y funcional entre instituciones representativas y movimientos sociales. Forzosamente, esta parte del análisis se eleva desde el debate periferia-transformación urbana, para situarse en un terreno más prospectivo, con lo que busca plantear líneas de análisis y de investigación que conecten las problemáticas urbanas con preocupaciones de orden más general.

El momento institucional es complicado. Podríamos decir que Europa está “cansada” (http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm) de una política institucional que va mostrando los límites de su capacidad para dar respuesta a los problemas colectivos; problemas que se perciben como generados cada vez más por una dinámica económica en apariencia incontrolada y, en cambio, suficientemente potente como para marcar y condicionar las reglas del juego político. Esto tampoco es nuevo, ya que el proceso de condicionamiento de la vida política fue ya explicitado y denunciado mucho antes, por ejemplo y para tomar un precedente reciente, por Charles Lindblom en su célebre *Politics and Markets* (Lindblom, 1977).

Como sabemos, la construcción de los llamados “Estados del bienestar” significó la eclosión de un equilibrio, largamente perseguido, entre dinámica económica mercantil y capacidad regulatoria y fiscal de los poderes públicos. Ese pacto (que en palabras de Ralph Darendhorf expresaba el pacto entre la socialdemocracia y la democracia cristiana, como fuerzas hegemónicas en la segunda posguerra europea) fue el que propició que se construyeran las políticas sociales universales que han caracterizado al llamado “modelo social europeo”. La lógica jerárquica, especializada, tecnocrática de las políticas construidas, más la creciente desmovilización social que acompañó la consolidación democrática y el fuerte entramado institucional, fueron convirtiendo a los ciudadanos europeos más en clientes de servicios que en actores directamente implicados en la defensa y actualización

de esas políticas. En fechas recientes, lo que se observa es que, más que ciudadanos críticos con la evolución formal y estrictamente electoral de las instituciones democráticas, lo que existe es un creciente descontento de la ciudadanía europea sobre cómo funcionan esas políticas, sobre el peso de la burocracia en el funcionamiento de los servicios públicos. Y, así, aumenta la desconfianza o la percepción pesimista sobre el futuro de las conquistas sociales arduamente conseguidas (<http://www.europeanvaluesstudy.eu/>).

En este contexto, como se ha señalado en el apartado anterior, surgen nuevos espacios de articulación social y de movilización política que explícitamente “desertan” de los ámbitos institucionales, entendidos como de imposible reforma, definitivamente enquistados en reglas y en lógicas de captura clientelar partidista. La “nueva política” (Subirats, 2003) surge en los márgenes de la vieja institucionalidad, y esto es más evidente en las ciudades, en espacios marcados por la alternatividad cultural, la acción comunitaria, las redes sociales de intercambio o de consumo alternativo, o en la lucha por la vivienda. De alguna manera, lo que va aconteciendo es una nueva reconexión entre conflicto social y conflicto político, que toma nuevas formas y que se canaliza reivindicando una, aún ambigua, “profundización democrática”.

En América Latina, con todas las reservas que implica la forzada generalización del formato de este artículo, se está viviendo un momento político y una fase histórica distinta. En efecto, tras convertirse en el gran laboratorio para poner a prueba las recetas neoliberales (que implicaban la retirada o recomposición drástica de las lógicas clientelares y de apropiación de las instituciones estatales por parte de conglomerados de políticos profesionales y de grupos económicos organizados en torno a las prebendas que derivaran de ese contubernio), hoy la reconstrucción política e institucional se hace sobre nuevas bases (http://www.nuestrademocracia.org/pdf/nuestra_democracia.pdf). La reacción política y social surgida tras los evidentes impactos negativos de esas políticas surgidas al calor del llamado “Consenso de Washington” ha transformado el panorama político latinoamericano. Y la combinación de liderazgos renovados, movilización política y recuperación económica ha propiciado un reforzamiento de la institucionalidad

política, una renovación de las esperanzas sociales en la mejora de las condiciones de vida combinando estatalidad y movilización social. La repolitización latinoamericana no se ha producido al margen de las instituciones, sino que se apunta hacia su renovación y reforzamiento sin desatender la fuerza movilizadora de los movimientos sociales. Las ciudades son nuevamente centro fundamental en este nuevo escenario, al simbolizar centralidad y cambio, con continua presencia en las calles de movilizaciones que persiguen acelerar cambios, evitar retrocesos o simplemente mantener la activación política.

Por lo tanto, hablar de “nueva institucionalidad” en un escenario aparentemente contradictorio como el planteado aquí esquemáticamente parece una labor ardua. Pero, a pesar de todo, entendemos que existen espacios comunes para movernos y que apuntan en una misma dirección. Trataremos de argumentarlo, sin olvidar, evidentemente, que la realidad política e institucional, así como las dinámicas o recorridos históricos son muy distintos en Europa y en América Latina.

Nuestro foco de análisis está situado en la esfera urbana y local. Si examinamos la tradición analítica al respecto, entenderemos que las “instituciones urbanas” se caracterizaron por focalizarse en la intervención territorial, con una lógica de servicio a las necesidades que planteaba la dinámica económica. Frente a ellas, pero dependiendo de ellas, fueron surgiendo movimientos sociales de base territorial en muchas partes del mundo (movimientos urbanos), entendidos como actores que reivindicaban servicios colectivos de los que se carecía en muchos enclaves urbanos (Castells, 1974 y 1983). Pero esos movimientos no transportaban una “nueva institucionalidad”. Lo que pretendían era transformar a favor de los intereses populares las instituciones existentes. Como se afirmó hace ya tiempo:

(L)os periodos históricos en los cuales se constituyen las principales instituciones de un sistema político son poco frecuentes y relativamente breves. Estas instituciones serán más sólidas cuanto más aceptadas sean por la mayoría del cuerpo social, y serán más avanzadas en la medida que permitan mejorar la inserción de las clases trabajadoras en la vida del Estado (Borja, 1978, 6).

La marginación histórica de los intereses de los sectores populares había situado a esos sectores y a sus agentes políticos en una situación de “exterioridad” (Borja, 1978, 6) en relación con las instituciones públicas. Y es precisamente la democratización de la situación la que permitirá que la labor de esas instituciones sea vista como algo que interfiere de manera positiva en aspectos concretos y cotidianos de la vida de la gente.

Los trabajos aquí reunidos expresan precisamente la significación de lo urbano, de los elementos de proximidad de los gobiernos e instituciones locales, como características que valorizan especialmente el papel de la esfera local, tanto desde el punto de vista institucional como desde el punto de vista de la capacidad de agencia social. Y así fue, por ejemplo, entendido en plena fase de democratización política en España, “a pesar de que las competencias y los recursos de los poderes municipales sean muy insuficientes, tienen una capacidad de gestión y de transformación social muy importante para la vida de los ciudadanos” (Borja, 1978, 7).

En efecto, en la España de los años de la transición a la democracia, se discutió con ardor el papel de las instituciones, de los partidos y de los movimientos de masas en la transformación social. El resultado final fue entender que sólo desde el Estado y la administración podían realizarse los cambios con eficacia general y el suficiente consenso social. Sin embargo, se era consciente de la necesidad de vivificar esas instituciones representativas a través de la “canalización de demandas”, “promover la participación”, “combatir las marginaciones”, “democratizar las instituciones”, a fin de que la población viera que “la democracia tiene unos efectos materiales concretos”, “asentando los fundamentos de la articulación de la democracia representativa y de la democracia de base” (Borja, 1978, 8-9).

Lo que vemos más de 30 años después es, por un lado, que las instituciones y los gobiernos locales han demostrado su influencia en la calidad de vida de las personas (en sus condiciones de movilidad, disfrute de espacio público, en su seguridad o en la prestación personalizada de servicios). Pero, al mismo tiempo, y desde otra perspectiva, se ha ido observando la poca movilización política y electoral que despiertan las elecciones locales (las de más baja participación en España) y la poca relevancia, por lo tanto,

que parece darle un importante sector de la ciudadanía al hecho de que el gobierno de la ciudad sea de un signo político o de otro muy distinto. Se ha presentado una desconexión entre política y políticas, y esto ha conducido a una notable despolitización de la vida municipal. Tras tantos años de democracia local, se ha ido construyendo en España (y nos atrevemos a decir que también en Europa) un modelo de representación política totalmente delegativo, que permite enclaustrar las decisiones de la colectividad local en las instituciones, con altas proporciones de la ciudadanía que se abstienen de renovar su dosis de legitimidad. Esta situación ha terminado por convertir a buena parte de los ciudadanos en algo muy distinto de lo que imaginaban los protagonistas de los procesos de democratización que antes mencionábamos. Una perspectiva muy presente actualmente en la relación instituciones-ciudadanía es la de exigir servicios y prestaciones, desde la lógica de cliente pasivo y no de ciudadano implicado. Lo cual ha sido alimentado por una lógica institucional y política, cómoda en esa perspectiva institucional, que prima el clientelismo pasivo. Lo cierto es que mientras es posible seguir la lógica incrementalista en presupuestos públicos, esa dinámica ha sido funcional. Los problemas surgen cuando se es consciente de que no todas las demandas sociales pueden convertirse automáticamente en necesidades públicas que los presupuestos públicos deban cubrir, ya que entonces se necesita responsabilidad e implicación ciudadana para establecer conjuntamente prioridades y distribuir costos y beneficios. Los trabajos aquí reseñados por parte de autores españoles apuntan a esas carencias, y al mismo tiempo muestran la búsqueda de apertura en ciertos contextos específicos vinculados con la transformación urbanística a fin de lograr perdurabilidad a través de la acción comunitaria (Rebollo), a pesar de las dinámicas urbanas fuertemente marcadas por las exigencias del mercado (Díaz Orueta) en pleno déficit de liderazgo por parte de las instituciones públicas.

La experiencia que se desprende de las contribuciones latinoamericanas en esta edición especial, y en anteriores trabajos emprendidos por los propios editores (Fleury *et al.*, 2009), evidencia una dinámica distinta. El tradicional déficit de institucionalidad democrática en Latinoamérica muestra ahora una combinación significativa de “estatalidad” y movilización social,

desde una perspectiva política fuerte, basada en mezclas positivas y eficaces de participación y de autoridad, con capacidad para construir mayorías alrededor de valores y de objetivos muy precisos. En esta edición especial encontramos ejemplos de la manera en que opera esa “nueva institucionalidad” y también de sus dificultades. Por ejemplo, Ziccardi se refiere a la necesidad de “superar los límites que impone a la innovación una estructura como la del gobierno del Distrito Federal (GDF), que está organizada para actuar de manera centralizada y sectorial”. Cabrero y Díaz exponen las dificultades que plantea que en el fondo ningún actor político tiene los incentivos para profundizar la redistribución del poder que implicaría el consolidar los espacios de nueva institucionalidad que emergen en las experiencias participativas locales que mencionan, al faltar incentivos y mecanismos que generen continuidad y perdurabilidad. Desde otra perspectiva, podríamos apuntar a la existencia de espacios intersticiales en los cuales pueden generarse nuevas formas de institucionalidad sustentada en valores distintos, como la solidaridad, el apoyo mutuo, la recreación de una cultura popular, etc., espacios en los que se observa la aparición de proyectos alternativos, y que escaparían tanto a las lógicas de institucionalidad tradicional como a la institucionalidad espuria de la criminalidad organizada, visibles en la situación que describe Aziz en su crónica de Ciudad Juárez.

Dice Pierre Rosanvallon (Rosanvallon, 2006, 312) que la democracia se define más por las labores que despliega que por las estructuras e instituciones que contiene. En muchos casos, encontramos que las instituciones existentes no logran incorporar ni adaptarse a las dinámicas que generan cambios constantes y de notable alcance. En ese sentido, podríamos referirnos a la necesidad de encontrar espacios más flexibles, más abiertos, que incorporen a los distintos tipos de actores (desde los que surgen del ámbito territorial o sectorial afectados, hasta las entidades que operan en los mismos, los especialistas y técnicos de la materia o, evidentemente, los representantes de las instituciones legitimadas para tomar decisiones). Desde esos espacios, desde esa “nueva institucionalidad”, más flexible, más perenne pero también más circunstancialmente reforzada, pueden surgir decisiones y estrategias de salida a dilemas y retos que difícilmente tendrían posibilidades de

emerger en los escenarios institucionales más tradicionales. La significación de esos espacios a los que nos referíamos como “nueva institucionalidad” (dada su posición periférica en relación con el núcleo tradicional de institucionalidad) estaría no en la permanencia y continuidad, no en los procesos y reconocimientos de estatus, sino en la capacidad para transformar las cosas. No hablaríamos tanto de personas (entendidas como “personajes”, sujetos revestidos de institucionalidad representativa), como de ideas a construir de forma conjunta y que puedan contribuir con perspectivas de mejora colectiva.

Un ejemplo lo podríamos encontrar en la necesidad de repensar los procesos de desarrollo local y urbano, a partir de la perspectiva de que los parámetros tradicionales de empleo y vinculación vida-trabajo que tan institucionalizados estaban en Europa han entrado definitivamente en su ocaso. La decadencia y erosión de los espacios laborales y vitales que configuraron el mundo industrial-fordista no han sido reemplazadas por nuevos paradigmas o lógicas de articulación. La dinámica social se ha vuelto mucho menos previsible, más individualizada y heterogénea, y por lo tanto los relatos colectivos, muy marcados por pautas y espacios de socialización relativamente estables y conocidos (familia, barrio, trabajo), se han ido fragmentando y diversificando. En este sentido, el propio concepto de ciudad y su estructuración urbana-habitacional sufre de falta de articulación entre forma y contenido. La labor seminal de la Escuela de Chicago estaba motivada por el *town planning*, es decir, por cómo *ordenar* los flujos de creciente urbanización regulando usos del suelo, o favoreciendo desarrollos *armónicos* de las ciudades y sus alrededores. Otras visiones focalizaron su interés en la gestión de los problemas del hacinamiento urbano o la concentración de personas con problemas económicos y sociales en determinadas zonas..., de tal manera que los programas adquirirían una dimensión social-urbana, más de gestión de las periferias sociales, de la posición y control de las clases desfavorecidas en las ciudades, que una política de ciudad propiamente dicha. El papel de las instituciones fue, en este sentido, dar cuerpo a estas políticas, configurando cuerpos político-técnico-legales que trataran de resolver de forma jerárquica y especializada los problemas de

convivencia y acomodación de espacios crecientemente densificados y socialmente conflictivos.

Cada vez resulta más insuficiente abordar el tipo de problemas con los que normalmente se enfrentan los gobiernos locales, las instituciones públicas y representativas en cada territorio, desde aproximaciones basadas sólo en la legitimidad política que confieren los ciclos electorales y las certezas de carácter técnico que cada institución ha sido capaz de articular. Pero lo cierto es que la forma de trabajar de las instituciones políticas parte de esos supuestos, desde posiciones de certeza sobre el problema a afrontar y los instrumentos legales y técnicos con el cual abordarlo. En cambio, las intervenciones en el territorio del tipo de las que hemos recogido en este volumen muestran la gran confusión y densidad de intereses, casi siempre contradictorios, las redes de actores de toda condición, las expectativas de intervención muy pocas veces armónica de los diferentes operadores públicos y privados, o las redundancias y solapamientos de competencias y controles de unos y otros. En ese escenario, ¿que nos falla más?, ¿la tecnología disponible?, ¿la carencia de conocimientos de la gente?, ¿una mala definición de objetivos?, ¿la incapacidad de los políticos para decidir de forma adecuada?

Cuando hablamos de “nueva institucionalidad” nos referimos precisamente a las carencias que hemos ido desgranando y a la necesidad de aprender de las experiencias y las situaciones en las que la esencia de las nuevas vías exploradas parte del debate de las ideas que los diferentes actores y protagonistas de la comunidad política, donde se desarrollan las decisiones, transportan y defienden. Lo que moviliza a la gente y resitúa el papel de las instituciones, generando nuevos escenarios de poder, es compartir visiones, maneras de ver los problemas y encontrar de manera conjunta las vías de salida. Cada idea es una serie de argumentos que, en relación con el problema planteado, expresa una concepción del mundo. Y, como bien sabemos, las ideas están en el corazón del conflicto político. Es más importante entender la lógica del juego que se desarrolla en cada caso que aplicar de manera estandarizada un repertorio de soluciones previamente establecido.

En este sentido, la unidad de análisis es la colectividad o comunidad afectada por la decisión política que se tomará o la intervención territorial

objeto de análisis o de proceso decisional; es decir, el conjunto de personas y colectivos que encontramos en un determinado espacio territorial. Todo proceso de intervención pública, toda política pública es, básicamente, un proceso político. Proceso que tiene como base encontrar formas de racionalidad colectiva que nos permitan actuar en un marco que por definición es plural, conflictivo y lleno de diferentes ideas sobre lo que falta hacer frente a cada situación social que requiere respuesta. En el fondo, lo que tratamos de defender es que no puede confundirse dinámica política con dinámica institucional.

Los decisores públicos, investidos de la legitimidad institucional que representan, se ven obligados a moverse y encontrar una salida a los problemas en el escenario social, y no pueden limitarse a actuar en el espacio institucional, por mucho que refuercen su posición con los recursos científicos o tecnológicos derivados de su capacidad institucional. En los nuevos escenarios locales que han ido surgiendo, los artículos que se recogen en este volumen muestran la necesidad de encontrar formas de acción colectiva que sean lo más legítimas posible, lo que obliga a salir de la aparente comodidad de las certezas predeterminadas, para ir construyendo combinaciones viables de análisis y convicciones socialmente compartidas. Las perspectivas estrictamente legales, técnicas o institucionales son importantes pero insuficientes. Cada vez es menos habitual encontrarse en situaciones de certidumbre, o que puedan manejarse desde la previsibilidad. Y de hecho, hemos ido observando cómo los gobiernos han incorporado la incertidumbre a sus formas de acción y han ido buscando mecanismos para adaptarse a esa nueva realidad. Así, se lanzan prepropuestas para ver la reacción que generan se diseñan programas que implican la incorporación voluntaria de otras instancias de gobierno o de actores a quienes se incentiva mediante fondos; se crean “grupos *ad hoc*” para superar las contradicciones entre departamentos de la propia institución; se potencian instancias no institucionales para facilitar la negociación, etc. En definitiva, hemos de concluir que, si bien la incertidumbre o los propios déficits de la institucionalidad tradicional muchas veces generan problemas, su reconocimiento es también el camino para emprender procesos de resolución colectiva. Y, en este sentido,

parece claro que por medio de procesos participativos o de implicación comunitaria todos los actores suelen entender la complejidad como algo inherente a todo proceso decisional público, y no como una anomalía que debe superarse, aunque, de hecho, sigan existiendo lógicas de intereses distintas y se sigan manifestando conflictos sobre las relaciones de poder existentes. Desde este enfoque, y como lo hemos analizado al inicio de este artículo, no siempre cualquier proceso participativo es o tiene que considerarse como forzosamente positivo.

La lógica de la movilización colectiva y de sus interacciones con las instituciones plantea tanto la cooperación como la competencia entre actores y personas. En los nuevos espacios de resolución colectiva de problemas, cada actor busca defender su propio interés, pero también trata de *trabajar* y argumentar desde los intereses comunes, y se mueve por lo tanto en terrenos que exigen lealtad entre estas personas y actores. Esto exige que se garanticen las decisiones cuando son asumidas de manera colectiva. Las bases de un cambio, de una modificación del *statu quo*, son las ideas, la persuasión, las alianzas entre actores, y lógicamente la voluntad de ejercer poder, de conseguir el propio bienestar y el bienestar colectivo. No es sólo un tema de persuasión, es también y esencialmente un tema de poder (Stoker, 2011). Hablar de indicios de “nueva institucionalidad” nos obliga a replantearnos la distribución de recursos y de poder en cada comunidad, y por lo tanto sitúa el objetivo en la transformación social más que en la renovación de las legitimidades perdidas o erosionadas. Y este es, como hemos ido subrayando, el elemento clave sobre el cual debemos distinguir las diferentes concepciones y uso del término “participación” y de las estrategias que lo usan.

De hecho, nos acercamos a lo que Rosanvallon (2008) define como “nuevas instituciones de interacción” que busquen formas de recomponer la noción de mayoría en escenarios de creciente fragmentación y diversificación. En esos escenarios, las categorías y temporalidades de los espacios electorales y representativos encuentran crecientes dificultades para mantener su legitimidad. No se trata tanto de que la ciudadanía se identifique con las instituciones que dicen representarlos, sino de que se apropie de esas

instituciones, las haga suyas y las convierta en útiles en el sentido de los valores compartidos de una democracia no estrictamente electoral-representativa, sino capaz de responder a las exigencias de justicia y redistribución social (Tilly, 2007, 14-15). Para lograrlo es importante combinar aspectos de deliberación con vías renovadas para construir poder para cambiar.

CONSIDERACIONES FINALES

Iniciamos este artículo preguntándonos por la capacidad de los procesos de transformación comunitaria para generar cambios políticos significativos en las llamadas “periferias urbanas”, para alterar las relaciones preexistentes de poder. El objetivo fundamental ha sido enmarcar, desde un punto de vista teórico y conceptual, la relevancia y el alcance de esta cuestión, en diálogo con los argumentos aportados por los mismos autores de los artículos de esta edición especial.

El artículo nos ha permitido, pues, identificar algunos temas críticos para el debate. Hemos empezado por delimitar el significado del concepto de periferia urbana, distinguiendo su acepción geográfica y social, remarcando que no necesariamente todos los espacios de carencia social son periféricos y que no necesariamente todas las periferias son espacios de marginación. Asimismo, hemos subrayado la realidad extremadamente heterogénea de las periferias urbanas, en función de aspectos como su composición social, su tradición participativa y sus pautas de relación con la administración pública. Esto resulta especialmente relevante en el marco de la discusión que queremos mantener en este volumen temático, y es que distintos tipos de periferias urbanas presentan condiciones significativamente distintas para el impulso de procesos de participación comunitaria. Los contrastes entre los casos que aquí observaremos son enormes: no sólo entre la realidad experimentada en México y España, sino incluso entre casos dentro de un mismo país y de una misma ciudad. El diseño de los procesos e instituciones participativas a través de los que se canalizan los procesos de transformación comunitaria influye de manera significativa en el potencial transformador de esos mismos procesos, pero las condiciones preexistentes,

estructurales, también desempeñan un papel fundamental. El caso de Ciudad Juárez en México, analizado por Aziz, representa el polo más extremo, en negativo, de la dificultad para desarrollar procesos innovadores y eficaces de transformación comunitaria conducentes a una nueva institucionalidad. En otro extremo, los artículos de Ziccardi y de Cabrero y Díaz resultan más esperanzadores respecto a las posibilidades de desarrollar procesos de participación transformadores en el contexto de las periferias urbanas mexicanas, aunque las dificultades para generar “una nueva institucionalidad” como resultado de este tipo de procesos son evidentes tanto en México como en España, como veremos más adelante. En todo caso, resulta importante destacar que los procesos de participación comunitaria deberían tener muy en cuenta las especificidades de cada contexto urbano o, dicho de otro modo, que no existen soluciones estándares por más que muchas instituciones y organismos promotores del “desarrollo comunitario” así parezcan entenderlo.

El artículo ha proseguido con una reflexión sobre el significado, los contenidos y el alcance transformador de la participación comunitaria. En este sentido, y tras alertar sobre los peligros o bloqueos que algunas experiencias participativas han generado o pueden generar, hemos querido destacar que la importancia que actualmente se concede a la participación trasciende el ámbito específico de la transformación de las periferias urbanas y responde, en términos más generales, a un replanteamiento en profundidad de las relaciones entre el Estado y la sociedad, replanteamiento que se observa tanto en Europa como en América Latina. Observamos así una evolución desde un modo de coordinación social jerárquico, en donde el poder se concentra de manera casi absoluta en manos del Estado, hacia una nuevas estructuras de gobernanza multicéntricas, en donde múltiples actores sociales confluyen en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas. Esta evolución es reconocida y analizada en distintos artículos de este volumen (véanse Rebollo, Díaz Orueta y Cabrero, y Díaz, por ejemplo), en los que se evidencia, sin embargo, la naturaleza ideológicamente ambigua del modelo emergente.

Lo que nos interesa subrayar aquí, en todo caso, es que la participación comunitaria no debería entenderse como una tecnología de intervención

pública ideológicamente aséptica, sino como parte fundamental de una estrategia de transformación de la ciudad fundamentada en valores y principios políticos de fondo. No todas las modalidades de participación comunitaria, como nos demuestra Rebollo en su artículo, tienen la misma capacidad de transformación urbana, entendida esta última como la recuperación de poder político por parte de colectivos y de territorios hasta ahora alejados de él. Nos parecen justas las críticas a ciertos procesos comunitarios por el hecho de no formularse desde una perspectiva políticamente empoderadora; como también nos parece acertado el énfasis que actualmente se pone en el potencial transformador de muchas otras experiencias. Por otro lado es evidente que, en algunos casos, el reclamo participativo puede ser esencialmente epidérmico o decorativo, y ocultar la continuidad de las élites tradicionales o distraer la atención centrándola en aspectos periféricos en relación con los intereses hegemónicos. Sin embargo, más que generalizar sobre el ser y sobre el alcance de la participación comunitaria, la diversidad de experiencias analizadas en esta edición especial apunta a la necesidad de profundizar en el análisis de las distintas modalidades de participación y sus respectivos potenciales de transformación sociopolítica. La perspectiva política (ideológica, si se quiere) desde la que se impulse la participación nos parece fundamental, y en ese sentido debemos marcar una clara línea divisoria entre aquellos procesos que tienen una aspiración clara por reequilibrar las relaciones de poder político en la ciudad y aquellos otros que, simplemente, pretenden mejorar determinados aspectos de la calidad de vida en las periferias urbanas sin vislumbrar procesos de empoderamiento político ni cuestionar las relaciones de dominación sobre las que se construyen las desigualdades y las dinámicas de exclusión socioespacial vigentes. En definitiva, la cuestión sobre la relación entre los procesos de participación comunitaria y la agenda neoliberal no admite, según nuestro entender, una respuesta unívoca: las ciudades, y los procesos participativos que en ellas se producen, pueden subordinarse a tal agenda, o bien pueden ser un espacio para imaginar y para construir alternativas.

En cualquier caso, ¿pueden ser este tipo de procesos de participación portadores de una “nueva institucionalidad”, alternativa a la dominante?

No cabe duda, tal y como hemos tratado de argumentar a lo largo de este artículo, que el énfasis que actualmente se pone en la idea de la participación como parte fundamental del proceso de transformación comunitaria refleja una crisis de fondo de la vieja institucionalidad (jerárquica, especializada, procedimentalista, fundamentada en una concepción delegativa de la democracia) y forma parte, por lo tanto, de un intento por explorar modos alternativos de coordinación social. Sin embargo, la capacidad de este tipo de procesos participativos para impulsar una nueva institucionalidad genera, como ya hemos reiterado, muchas dudas. A la idea expuesta ya en la introducción de este artículo, según la cual la participación no hace más que contribuir a legitimar las estrategias de ajuste estructural impulsadas en las últimas décadas, deberíamos añadir la consideración de MchCullogh (2000, 418), según la cual los problemas generados por la economía global son de una magnitud excesiva “como para ser resueltos por el *patchwork* de la regeneración comunitaria”. En una misma línea se expresa Rebollo en esta edición especial, quien contrasta lo que denomina los “parches de la política social” con las “grandes operaciones urbanas”, y concluye que las primeras,

con su actividad micro, escasamente pueden suponer en verdad un contrapeso. Por más que los objetivos, las aspiraciones o las consecuencias de unos y otros sean teóricamente contrapuestos [...] las respuestas comunitarias inciden, no tanto sobre los procesos que configuran de modo dominante la vida urbana, como sobre algunas de las consecuencias de dichos procesos.

También Cabrero y Díaz expresan su escepticismo al respecto, y concluyen que, si bien el caso mexicano muestra un gran dinamismo en el ámbito local, “no hay indicios de una nueva institucionalidad: si acaso, asistimos más bien a una reformulación de la vieja institucionalidad”.

Por lo tanto, los argumentos teóricos y empíricos aportados en los distintos artículos de este ejemplar nos invitan a ser prudentes respecto a las expectativas que podemos depositar en la capacidad transformadora de este tipo de procesos. El peso de los factores macroeconómicos sobre las diná-

micas socioespaciales urbanas, unidos a la dureza de las resistencias ofrecidas por la vieja institucionalidad, constriñen significativamente la capacidad de los procesos de participación comunitaria en las periferias para alterar las relaciones preexistentes de poder. En otros casos, sólo se logra potenciar movimientos que transportan intereses sectoriales de los movilizadas, poco compasables con las necesidades sociales del conjunto de la ciudadanía. A esto debemos añadir que, como se ha dicho, muchos de estos procesos ni tan sólo tienen como objetivo esta alteración de las relaciones de dominación política. Nos encontramos, pues, con nuevas formas de producción de políticas (*policy*) con elementos importantes de innovación (entre los que destaca la propia idea de la participación comunitaria), aunque a menudo tales procesos de innovación no alcanzan la dimensión de la política (*politics*), en el sentido de que no hacen más que reproducir las relaciones de poder propias de la “vieja institucionalidad”.

Sin embargo, la gravedad de la crisis de la vieja institucionalidad (reflejada tanto en la erosión de la legitimidad de las instituciones políticas como en las dificultades crecientes de ese marco institucional para dar respuestas eficaces a los problemas urbanos) nos obliga a explorar nuevos caminos. Son caminos que no ofrecen respuestas definitivas, ni mucho menos, a corto plazo, pero en todo caso son importantes en el marco de un proceso más amplio de reinención de la política y de las políticas. Las conclusiones de los artículos que aquí presentamos nos exigen ser prudentes, pero no pesimistas, ni mucho menos niegan la deseabilidad del cambio: al contrario, nos aportan múltiples claves respecto a las bases desde las cuales podemos construir esa nueva institucionalidad, más participativa, más incluyente y, por lo tanto, tendente a generar una ciudad más democrática y más justa socialmente. ☐

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Blanco, I. y R. Gomà (2003), “La crisis del modelo de gobierno tradicional: Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad”, *Gestión y Política Pública*, XX (1), pp. 5-42.

- Bobbio, N. (1986), *O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo*, São Paulo, Paz e Terra.
- Bobbio, N., N. Matteucci y G. Pasuino (1995), *Dicionário de Política*, Brasília, Editora UNB.
- Borja, J. (1978), “Construcció de la democracia i poders locals”, *NousHoritzons*, núms. 45-46 (reproducido en *NousHoritzons*, núm. 200, 2011, pp. 6-10).
- Brugué, Q. (2011), “Polititzar la gestió local en un entorn de crisi de la política”, *NousHoritzons*, núm. 200, pp. 28-35.
- Brugué, Q. y J. Subirats (2005), “Políticas sociales metropolitanas”, en E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura y J. M. Fernández Güell (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brugué, Q. y R. Gomà (coords.) (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Cabrero, E. (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Caldeira, T. (2000), *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*, Berkeley, University of California Press.
- Calderón, F. y N. Lechner (1998), *Más allá del Estado, más allá del mercado: La democracia*, La Paz, Plural Microcosmos.
- Capel, H. (2011), “Innovaciones sociales, discursos científicos y construcción de la ciudad”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Periferias Urbanas y Transformación Comunitaria, Barcelona, Diálogo México-España, 21 y 22 de febrero.
- Castells, M. (1974), *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI.
- _____ (1983), *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban social Movements*, Londres, E. Arnold.
- _____ (1998), *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, vol. II, *O Poder da Identidade*, São Paulo, Paz e Terra.
- _____ (1999), *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*, vol. II, “El Poder de la Identidad”, México, Siglo XXI Editores.
- Davis, M. (2006), *Planeta de ciudades miserias*, Madrid, Foca.
- Fleury, Sonia (1994), *Estados sem cidadãos-Seguridade Social na América Latina*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz. [Edición en español: Fleury,

- Sonia (trad.) (1997), *Estado sin ciudadanos, Seguridad social en América Latina*, Buenos Aires, Lugar Editorial.]
- _____ (1998), “Política social, exclusión y equidad en América Latina”, *Revista Nueva Sociedad*, 156, julio-agosto.
- _____ (2002), “El desafío de la gestión de las redes de política”, *Instituciones y desarrollo*, 12-13.
- Fleury, S., J. Subirats e I. Blanco (eds.) (2009), *Respuestas locales frente a inseguridades globales*, Barcelona, CIDOB.
- Fraser, N. (2001), “Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na era Pós-Socialista”, en J. Souza (org.), *Democracia Hoje: Novos Desafios para a Teoria Democrática Contemporânea*, Brasília, Editora UNB.
- Hiernaux, D. y A. Lindón (2004), “La periferia: Voz y sentido en los estudios urbanos”, *Papeles de Población*, 41, pp. 101-123.
- Janoshcka, M. (2002), “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”, *EURE*, 28 (85), pp. 11-29.
- Lechner, N. (1997), “Three Forms of Social Coordination”, *CEPAL Review*, United Nations, 61, pp. 7-17.
- _____ (2000), “Desafíos de un desarrollo humano: Individualización y capital social”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, 7, pp. 7-34.
- Lindblom, Ch. (1997), *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*, Nueva York, Basic Books.
- Loiola, E. y S. Moura (1996), “Análise de redes: Uma contribuição aos estudos organizacionais”, en T. Fischer (coord.), *Gestão Estratégica: Cidades estratégicas e organizações locais*, Río de Janeiro, Getulio Vargas.
- Marcuse, P. y R. van Kempen (eds.) (2000), *Globalizing Cities: A New Spatial Order?*, Oxford, Blackwell.
- McCulloch, A. (2000), “Evaluations of a Community Regeneration Project: Case Studies of Cruddas Park Development Trust, Newcastle-upon-tyne”, *Journal of Social Policy*, 29 (3), pp. 397-420.
- O'Donnell, G. (2002), *Notes on the State of Democracy in Latin America*, Nueva York, PNUD.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, PNUD.

- Polanyi, K. (1944), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*, Boston, Beacon Press.
- Ramírez, F. (2009), “Sociedad civil, participación y democracia en el nuevo contexto político latinoamericano”, en S. Fleury y L. Lobato (orgs.), *Participação, Democracia e Saúde*, Río de Janeiro, CEBES.
- Rius, Q. y J. Subirats (2008), *Del XinoalRaval: Cultura i transformació a la Barcelona central*, Barcelona, Hacer.
- Rosanvallon, P. (2006), *La Contre-démocratie*, París, Seuil.
- _____ (2008), *La légitimité démocratique*, París, Seuil.
- Santos, W. G. (1993), *Razões da Desordem*, Río de Janeiro, Rocco.
- Scherer-Warren, I. (1997), “Redes e espaços virtuais: Uma agenda para a pesquisa de ações coletivas na era da informação”, *UFSC/PPGSP, Cadernos de Pesquisa*, 11.
- Schumpeter, J. (1984), *Capitalismo, socialismo e democracia*, Río de Janeiro, Zahar Editores.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred Knopf.
- Smith, I., E. Lepine y M. Taylor (eds.) (2007), *Disadvantaged by where you Live? Neighbourhood Governance in Contemporary Urban Policy*, Bristol, Policy Press.
- Stoker, G. (2011), “Was Local Governance Such a Good Idea?”, *Public Administration*, 89, pp. 15-31.
- Subirats, J. (ed.) (2003), *Elementos de nueva política*, Barcelona, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Taylor, M. (2003), *Public Policy in the Community*, Londres, Palgrave.
- Tilly, Ch. (2007), *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wacquant, L. (2005), *Parias urbains: Ghetto, banlieu, Etat*, París, La Découverte.
- Young, I. M. (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Ziccard, A. (coord.) (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM.