Pedro Ibarra Güell, Salvador Martí i Puig,
Merçè Cortina-Oriol
y Ariel Sribman Mittelman (eds.)

NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES

DE LA CALLE A LOS AYUNTAMIENTOS

Icaria & Más Madera

nuevos movimientos sociales.indd 3 18/07/2018 11:08:38

Este libro ha sido editado en papel 100% Amigo de los bosques, proveniente de bosques sostenibles y con un proceso de producción de TCF (Total Chlorin Free), para colaborar en una gestión de los bosques respetuosa con el medio ambiente y económicamente sostenible.

«Estudio comparativo del origen y evolución de los movimientos sociales en España (1990-2011) y del impacto social e institucional de sus ideas y propuestas». MINECO ref. FFI2012-39268.

Diseño de la cubierta: Josep Bagà

© Pedro Ibarra Güell, Salvador Martí i Puig, Merçè Cortina-Oriol y Ariel Sribman Mittelman (eds.)

© De esta edición
Icaria editorial, s. a.
Bailèn, 5, 5ª planta
08010 Barcelona
www. icariaeditorial. com

Primera edición: septiembre de 2018

ISBN: 978-84-9888-842-3
Depósito legal: B ?????

Fotocomposición: Text Gràfic

Impreso en ??????
Printed in Spain. Impreso en España. Prohibida la reproducción total o parcial.

ÍNDICE

Introducción.
Hacia nuevas formas de acción colectiva social,
Pedro Ibarra Güell 7

PRIMERA PARTE
EL CONTEXTO. CRISIS Y GLOBALIZACIÓN

I. Movimientos sociales en Europa en tiempos de crisis, *Donatella Della Porta* 33

II. Movimientos sociales en nuevos tiempos de crisis: ¿del prometeísmo al decrecimiento?, *Iñaki Barcena* y *Josu Larrinaga* 45

III. Movilización en el mundo global-local interconectado: nuevos patrones, *Salvador Martí i Puig* 55

SEGUNDA PARTE
MUNICIPALISMO

IV. Apuestas municipalistas: un salto de escala, *Gemma Ubasart-González* 65

V. ¿Repartir desde las ciudades? El nuevo municipalismo como antídoto a la Europa de la *austerity* y de los estados bloqueados, *Joan Subirats* 77

VI. ¿(Re)tomar el municipalismo?, *Ángel Calle Collado* **101**

VII. Gestionar para transformar. Gestión pública y nuevo municipalismo en Barcelona, *Jordi Bonet i Martí* **109**

VIII. La ola 15M: de la protesta a las instituciones, *Jordi Mir Garcia* **117**

TERCERA PARTE
BALANCE DE EXPERIENCIAS

IX. El dentro y el fuera. Apuntes de dos años de gestión institucional, *Ricard Vilaregut* **133**

X. ¿Es posible el cambio radical? Lecciones tras dos años de gobierno de Barcelona En Comú, *Ismael Blanco* **141**

XI. Impactos alternativos de los nuevos partidos políticos, *Eduardo Romanos* **149**

XII. El movimiento *Nuit Debout* y las manifestaciones contra la Ley de Reforma del Trabajo en Francia en 2016. Convergencias en la movilización colectiva y en los usos del espacio público, *Sophie Beroud* y *David Garibay* **157**

CUARTA PARTE
ELEMENTOS SIMBÓLICOS

XIII. La crisis de responsabilidad en clave urbana: prefiguración y repertorios, *Leandro Minuchin* **167**

XIV. Imágenes del 15-M, *José Fernández-Layos* **169**

VII. GESTIONAR PARA TRANSFORMAR. GESTIÓN PÚBLICA Y NUEVO MUNICIPALISMO EN BARCELONA

Jordi Bonet i Martí[1]

A lo largo de estos últimos treinta años, Barcelona ha convertido a su administración en un referente en cuanto a la adopción de pautas de innovación en la gestión pública municipal; tal y como se evidencia en la extensa producción bibliográfica que se toma como caso de estudio.[2] En la literatura, existe un consenso generalizado en situar el inicio de este proceso a principios de la década de los ochenta, cuando la ciudad acometió un proceso de desburocratización basado en la gerencialización administrativa, la descentralización territorial por distritos y el impulso a la cooperación público-privada (Ayuntamiento de Barcelona, 1999). El denominado «modelo Barcelona» sería en buena parte el resultado de la fusión virtuosa entre un estilo de gobernanza post-burocrática —inspirado en los principios de la nueva gestión pública— y unas políticas de transformación urbana de corte socialdemócrata que buscaban aunar el beneficio económico con la cohesión social.

A pesar de que dicho modelo fuera progresivamente desvirtuado, al permitir que la iniciativa privada colonizase cada vez

1. Profesor de Ciencia Política de la Universitat de Girona. Doctor en Psicología Social por la Universitat Autònoma de Barcelona.

2. A título de ejemplo, podemos destacar entre las últimas publicaciones que abordan Barcelona como caso de estudio: Blanco y Gomà (2016), Continente, et. al. (2016), Pascual (2016) y Pont Vidal (2017).

nuevos movimientos sociales.indd 109 18/07/2018 11:09:20

más parcelas y espacios de decisión (Capel, 2005), no por ello Barcelona dejó de marcar la pauta en el campo de la innovación. Buena prueba de ello la constituyen iniciativas como la creación del Consell Municipal de Benestar Social —que sería la matriz de el Acord Ciutadà per a una Barcelona Inclusiva—, que tenía por objetivo desarrollar una gobernanza participativa en el área de la acción social (Pascual, 2016), o la reorganización de la ciudad en 73 barrios, medida que permitía avanzar en la descentralización garantizando una distribución más equitativa de servicios y equipamientos.

Sin embargo, esta pulsión por la innovación no siempre ha ido acompañada de una estrategia de integración que permitiera generar un marco coherente para incorporarla al conjunto del sistema (Pont Vidal, 2017). De hecho, durante los últimos años de gobierno socialista ya se evidenciaban inconsistencias e incoherencias entre los procesos de innovación y el modelo global. Así, mientras el área de acción social avanzaba con paso firme hacia un modelo de gobernanza participativa, el área económica se refugiaba en un modelo corporativo cerrado a determinados grupos de interés, y el área urbanística se regía por un modelo experto que restringía la participación y la iniciativa ciudadana al terreno consultivo e informativo. En consecuencia, el modelo resultante adoptaba una forma híbrida y poco integrada, en la que convivían diferentes culturas y experiencias organizativas que basculaban entre el modelo burocrático tradicional, la nueva gestión pública y la gobernanza participativa en red.

La victoria de Convergència i Unió en 2011, en vez de solucionar este problema, lo agudizó. La voluntad del nuevo equipo de gobierno por distanciarse de sus predecesores no hizo más que añadir nuevas capas a los modelos de gestión. En un principio, la apuesta convergente pasaba por impulsar un cambio organizacional a través de la modernización tecnológica mediante el

nuevos movimientos sociales.indd 110 18/07/2018 11:09:20

open data (acceso público a los datos) y el gobierno abierto (*open government*), en consonancia con el modelo de *Smart City* que quería impulsarse para el conjunto de la ciudad. Sin embargo, las dificultades en la implementación, la ausencia de un liderazgo claro que pilotase el proceso de cambio,[3] las restricciones presupuestarias y la competencia entre áreas y departamentos dejaron el proyecto a medio gas.

La irrupción del nuevo municipalismo

Antes de las elecciones de 2015, Barcelona había convertido su administración en un ente que practicaba la innovación sin integración. Si se analizaba cada departamento por separado, se podían identificar procesos de cambio e innovación, pero si se realizaba un panorama global, nos encontrábamos con una superposición de estratos y modelos pretéritos que funcionaban más por arreglos informales y convenciones tácitas entre el personal técnico, que en función de una lógica integrada. En este contexto, la victoria de Barcelona En Comú despertó una mezcla ambivalente de sentimientos de esperanza y angustia en el cuerpo de trabajadores municipales. Por una parte, el cambio de gobierno se percibía como una posibilidad para regenerar la administración pública y recuperar su vocación de servicio ciudadano; por otra, existía una desconfianza en relación a las

3. Durante el mandato del alcalde Trias no se creó una estrategia integrada para el desarrollo de la innovación, sino que cada área desarrollaba su propuesta sin dialogar con las otras. Por ejemplo, la estrategia *Smart City* era conducida en solitario por la todopoderosa área de Hábitat Urbà, mientras que las estrategias de *Open Government* y *Open Data* dependían del Comisionado de Participación, que había visto menguados sus recursos y competencias. Finalmente, otras iniciativas igualmente innovadoras, como el proyecto VINCLES BCN que buscaba a través de la tecnología mejorar la calidad de vida de las personas mayores dependía del área de Qualitat de vida, Igualtat i Esports.

nuevos movimientos sociales.indd 111 18/07/2018 11:09:21

capacidades del nuevo equipo para gestionar la ciudad, así como un temor a que un cambio organizacional supusiera un aumento de la entropía del sistema. Por otra parte, el programa electoral de Barcelona En Comú no esclarecía muchas dudas acerca del camino a seguir. Más allá de una apuesta por la recuperación de la proximidad, la transparencia, el fomento de una cultura ética vinculada al servicio público y el protagonismo ciudadano en las tomas de decisión, apenas existían menciones a los cambios organizacionales que iban a realizarse.

También es relevante señalar que la mayoría de personas que entraron a formar parte del gobierno municipal no disponían de experiencia en cargos de gobierno, y sus itinerarios formativos-profesionales habían discurrido mayoritariamente fuera de la administración municipal. De hecho, una de las primeras decisiones que tuvieron que enfrentar fue la selección del gerente municipal ante la falta de perfiles cualificados y disponibles para un cargo de alta dirección. Finalmente, se optó por un perfil técnico-político que anteriormente había ejercido de gerente del Instituto de Cultura de Barcelona (2006-2007) y como portavoz del grupo municipal del PSC (2012-2014). Dicha decisión permitió al nuevo equipo disponer de memoria y conocimiento interno, facilitando la transición y el aprendizaje organizacional.

Asimismo, antes de emprender el enésimo programa de modernización, el nuevo equipo optó por el principio de prudencia, lo que le permitió conocer el funcionamiento interno de la administración e ir adaptándolo a los ajustes necesarios para impulsar su plan de acción, a la vez que se ganaba la confianza del cuerpo de trabajadores municipales demostrando capacidad de escucha y gestión. En este sentido, a diferencia del anterior gobierno, que disponía de una estrategia predefinida de modernización pero que chocó con las dificultades de implementación, el gobierno de Barcelona En Comú optó por una estrategia

nuevos movimientos sociales.indd 112 18/07/2018 11:09:21

incremental construida en constante diálogo con el cuerpo técnico y los equipos de dirección.

Tras dos años de gobierno, podemos identificar las principales líneas que definen esta estrategia procesual, algunas de las cuales formaban parte de la propuesta programática, mientras que otras han sido el resultado de los aprendizajes adquiridos durante el periodo de gestión. Entre estas podemos destacar:

- La cooperación público, privada y comunitaria con liderazgo público basada en el principio de corresponsabilización de los distintos agentes que configuran la ciudad. Ejemplos de políticas impulsadas en esta dirección serían la estrategia para la reactivación y reindustrialización de los terrenos en desuso de la Zona Franca y la creación de un parque de vivienda público de alquiler asequible combinado con el impulso de formas alternativas de tenencia habitacional (cooperativas de cesión de uso, viviendas comunitarias dotacionales, etc.).
- La coproducción de políticas públicas en las que se busca una corresponsabilización de la ciudadanía en el diseño, implementación y gestión de políticas públicas, por ejemplo a través de los Planes de Barrio, que tienen por objetivo reactivar social y económicamente los territorios más castigados por la crisis.
- La recuperación de la gestión pública directa de los servicios básicos, ya sea a través de la remunicipalización de guarderías anteriormente externalizadas, de los servicios de atención a la violencia de género o a través de la intervención directa en el mercado para paliar sus fallas, mediante la creación de una funeraria municipal o la creación de un operador energético municipal de titularidad pública.

nuevos movimientos sociales.indd 113 18/07/2018 11:09:21

– La incorporación de la proximidad como valor distintivo de las políticas a través de la recuperación para uso ciudadano de espacio anteriormente dedicado a los coches, como las supermanzanas; o la descentralización de la estrategia de ocupación a través de Barcelona Activa.

– La apuesta por la transparencia y el comportamiento ético de los servidores públicos mediante la creación de un portal de transparencia a fin de que la ciudadanía pueda fiscalizar todos los gastos municipales, el presupuesto abierto, la creación de un buzón ético para recibir denuncias de malas praxis y la aprobación de un código ético que regula el comportamiento de los servidores públicos.

– El impulso a la participación como mecanismo de empoderamiento ciudadano a través de la creación del portal de participación digital Decidim BCN y la reforma de las normas de participación ciudadana activando el mecanismo de multiconsulta.

– La dotación de dimensión metropolitana a las políticas a partir del reconocimiento de que los grandes retos urbanos (vivienda asequible, movilidad sostenible, gestión responsable del turismo, reactivación económica y lucha contra la contaminación) solo pueden ser abordados eficientemente a través de una gobernanza metropolitana. Ejemplos de ello serían la apuesta por el tranvía como infraestructura de conectividad metropolitana, la estrategia anticontaminación para restringir la circulación de los vehículos más contaminantes en el área metropolitana y las actuaciones contenidas en la Agenda Besòs, con las que se pretende reactivar los barrios ribereños de forma consorciada con los municipios que comparten el curso fluvial.

nuevos movimientos sociales.indd 114 18/07/2018 11:09:22

Sin embargo, este estilo de gestión y gobernanza ha tenido que hacer frente a distintos límites presupuestarios, normativos y políticos que restringían su capacidad de acción. Uno de los principales límites que constriñe a la actuación municipal son las restricciones impuestas por la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que impone un techo de gasto y contratación a pesar de que el Ayuntamiento de Barcelona se encuentra plenamente saneado. También ha constituido un límite el marco normativo existente —a escala autonómica, estatal y europea—, que restringe la capacidad de acción municipal, por ejemplo para regular el precio del alquiler; y finalmente, el hecho de ser un gobierno en minoría en un consistorio altamente fragmentado, lo que supone una dificultad añadida para llegar a acuerdos (aprobación del presupuesto municipal, conexión del tranvía, etc.).

A diferencia de los modelos anteriores, en que se priorizaba la innovación sin integración, el nuevo municipalismo —al menos en la ciudad de Barcelona— está imprimiendo un nuevo estilo en la forma de concebir la gestión pública. La pasión por la innovación ha sido sustituida por un cambio procesual, que si bien adopta una forma incremental y no parte de un plan previamente definido, está sentando las bases para una forma de entender la administración municipal que se aparta del canon hegemónico de la escuela de elección pública y su correlato en las teorías de la nueva gestión pública. Frente a quienes consideraban que el nuevo municipalismo podía significar un retroceso burocratizador/estatalizador que restringiera la iniciativa privada, la apuesta que representa el nuevo municipalismo pasa, en cambio, por asegurar una corresponsabilización del sector privado y una integración/empoderamiento de la ciudadanía en el marco de una administración que apuesta por la transparencia y la recuperación del prestigio del servicio público. En este sentido, el modelo de

nuevos movimientos sociales.indd 115 18/07/2018 11:09:22

gestión pública que procesualmente está construyendo el nuevo municipalismo no debería ser contemplado como un momento coyuntural, sino como una estrategia de integración de principios y prácticas innovadoras que tiene suficiente relevancia para constituir un nuevo objeto de estudio en el campo de las Ciencias Políticas y de la Administración.

Bibliografía

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (1999). *Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad*. Barcelona: Díaz de Santos.

BLANCO, Ismael y GOMÀ, Ricard (2016). *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: Editorial Icaria.

CAPEL, Horacio (2005). *El modelo Barcelona: un examen crítico*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

CONTINENTE, Marta; GONZÁLEZ, Paco; PASCUAL, Jordi; SUNYER, Roger y TOMÀS, Mariona (2016). *¿Cómo pueden ser más inteligentes las ciudades?* Barcelona: Editorial UOC.

FERNÁNDEZ, Antonio (2013). *El proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona*. Working Papers, 314. Barcelona: ICPS.

PASCUAL, Josep Maria (2016). *Las ciudades ante el cambio de era*. Barcelona: Editorial Hacer.

PONT VIDAL, Josep (2017). *La innovación en la gestión pública*. Madrid: Libres de la Catarata.

nuevos movimientos sociales.indd 116 18/07/2018 11:09:22