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**

X. ¿ES POSIBLE EL CAMBIO RADICAL? LECCIONES TRAS DOS AÑOS DE GOBIERNO DE BARCELONA EN COMÚ

Ismael Blanco[1]

Desde que a finales de los años cincuenta el politólogo Charles Lindblom publicara su famoso artículo «The Science of Muddling Through» (La ciencia del salir del paso),[2] uno de los temas fundamentales de debate en la disciplina del Análisis de las Políticas Públicas se refiere a las posibilidades y a los límites del cambio radical. La teoría formulada por Lindblom en aquel artículo y sucesivos fue bautizada como «teoría del incrementalismo», y su argumento principal es que los cambios en las políticas públicas acostumbran a tener un carácter gradual, y representan meros ajustes incrementales con respecto a decisiones pasadas. Dicha teoría da fundamento a una idea bastante extendida entre la ciudadanía, a saber, que no importa quién gobierne que, finalmente, todos los gobiernos terminarán haciendo más o menos lo mismo, y las diferencias entre las políticas de unos y otros serán poco relevantes. La teoría del incrementalismo nos explica las razones de esta creencia tan popular, entre las cuales destacan, por un lado, los límites de conocimiento a los que inevitablemente se enfrentan los decisores públicos y, por otro lado, la obligación de llegar a acuerdos entre actores con intereses plurales. Ambos factores suponen límites

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

2. Lindblom, Ch. (1959). «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, n. 19(2), pp. 79-88.

nuevos movimientos sociales.indd 141 18/07/2018 11:09:31

importantes a la racionalidad de las políticas públicas: más que producto de análisis exhaustivos de los problemas y de los costos y beneficios de las alternativas, estas acostumbran a ser el resultado de análisis parciales e incompletos de la realidad, muy condicionados por las inercias del pasado, así como de equilibrios frágiles e inestables entre actores diversos (públicos, privados, sociales, etc.) con capacidad para condicionar el sentido de las decisiones públicas.

Decía la alcadesa de Barcelona Ada Colau en una entrevista para la revista *Contexto y Acción* que

> la naturaleza de la institución no va asociada a la posibilidad de ruptura. La institución va asociada a gobernar aquello posible y aquello realmente existente. No los sueños ni los grandes hitos. La institución, que tiene que gestionar lo posible y lo imperfecto, va asociada a inercias que tienden al conservadurismo, y no a la ruptura.[3]

De alguna manera, la experiencia de estos dos primeros años del gobierno de Barcelona En Comú viene a contrastar la importancia de los límites del cambio político radical y las contradicciones que inevitablemente esto genera en un movimiento político cuya fuerza se fundamentó (y aún se fundamenta) en la promesa de un giro profundo.

El gobierno de «lo posible y de lo realmente existente» en una ciudad como Barcelona conlleva, por ejemplo, tener que lidiar con un vasto y complejo aparato administrativo que no admite cambios profundos repentinos. Conlleva, también, tener que afrontar la propia inexperiencia respecto a un sinfín de tareas político-administrativas, fruto del origen activista de muchos de los miembros de este gobierno. Tiene que ver, evidentemente, con la ausencia de una mayoría política sólida (solo 11 de 41 concejales) y con las contradicciones y tensiones que genera tener como socio a quien

3. *Contexto y Acción*, n. 98, 4 de enero de 2017.

nuevos movimientos sociales.indd 142 18/07/2018 11:09:31

ha gobernado la ciudad por más de 30 años; el PSC. Los límites del cambio radical tienen que ver, además, con las políticas recentralizadoras y de la austeridad impuestas desde niveles superiores de gobierno, con la ausencia de poderes clave en materias fundamentales como la vivienda o la regulación del mercado laboral, con las presiones que ejercen sobre el gobierno los actores *proestablishment* y los grandes medios de comunicación (los cuales han sometido a este gobierno a una exposición mediática inédita) y, en términos más generales, con la naturaleza global de muchos de los problemas que deben enfrentarse desde el gobierno de la ciudad.

Los dos años de gobierno transcurridos desde la victoria electoral de Barcelona En Comú en mayo de 2015, por tanto, permiten constatar la diferencia entre gobierno y poder, una diferencia que con el paso del tiempo es causa de frustraciones y decepciones entre la ciudadanía y los movimientos sociales, y que es aprovechada por la oposición para señalar las contradicciones del nuevo ejecutivo. Un activista social entrevistado en un estudio elaborado recientemente por un equipo de investigación del IGOP lo expresaba en estos términos:

> Las herramientas son muy limitadas y las expectativas son enormes. ¿Cómo puede el Ayuntamiento de una ciudad que está globalmente ubicada en el mapa de las grandes ciudades del mundo, que atrae flujos migratorios y flujos de capital, cómo puede gestionar un poder que no posee? El Ayuntamiento no tiene el poder de la ciudad, sino solo una porción muy pequeña de este.[4]

Los obstáculos para la implementación de cambios radicales son enormes. Pero si nos quedáramos solo aquí, nuestro análisis

4. El estudio en cuestión se titula *Collaborative Governance Under Austeriy: an Eight-case Comparative Study*, está liderado por el profesor Jonathan Davies (de Montfort University) y cuenta con el apoyo del Economic and Social Research Council (ESRC) del Reino Unido.

nuevos movimientos sociales.indd 143 18/07/2018 11:09:31

sería incompleto, al no reconocer la amplitud y la profundidad de los cambios políticos que este gobierno ha impulsado en el transcurso de sus dos primeros años de mandato. De hecho, la propia teoría del incrementalismo ha sido criticada por ofrecer una mirada excesivamente conservadora al cambio en las políticas públicas, y por estar mucho mejor equipada para explicar el por qué de la dificultad del mismo que los factores que permiten que (a menudo) el cambio radical ocurra.

Frente a las críticas por su incapacidad para explicar los cambios profundos, Lindblom desarrolló su teoría incorporando la noción del llamado «incrementalismo estratégico», una forma de gradualismo en las políticas públicas que consiste en ir adoptando pequeños cambios de rumbo que, de forma acumulativa, pueden llegar a representar un giro sustantivo en la orientación de las políticas. Lindblom reconoce así que los decisores políticos no están condenados a continuar haciendo lo que siempre se ha venido haciendo, sino que pueden reorientar estratégicamente las políticas sobre la base de la acumulación intencional de pequeños cambios en una dirección que conlleve cambios de fondo. El cambio radical puede suceder, admitiría Lindblom, pero no es habitual que ocurra de forma súbita. Dos años como los transcurridos desde la llegada de Barcelona En Comú al gobierno pueden no ser suficientes para transformar inercias profundas que se arrastran desde hace décadas, pero sí permiten ir adoptando medidas que, de forma acumulativa impliquen un «cambio de agenda», es decir, un cambio sustantivo en las prioridades públicas.

El cambio de agenda hacia el que apuntan las medidas de gobierno tomadas en esta primera mitad del mandato se expresa, en los términos formulados recientemente por Ricard Gomà en la revista *Sentit Crític*, en cinco dimensiones principales:[5] 1) retomar

5. Gomà, R. «Barcelona En Comú en context: municipalisme internacional, canvi d'agenda i reptes de futur», *Sentit Crític*, 26 de julio de 2017.

nuevos movimientos sociales.indd 144 18/07/2018 11:09:32

el liderazgo público en el campo de la economía urbana; 2) resituar en el núcleo de prioridades el rescate social, la inclusión social y la reconstrucción de derechos sociales básicos; 3) desarrollar la agenda de la habitabilidad sostenible; 4) poner en práctica una nueva gobernanza urbana que amplíe las oportunidades de control público, participación ciudadana y coproducción público-comunitaria de políticas públicas. La medida de lo que representa o no un cambio radical puede ser objeto de discusión, pero los dos primeros años de este gobierno nos permiten identificar un número importante de ejemplos que apuntan, sin lugar a dudas, hacia unas nuevas prioridades temáticas y hacia un cambio en las relaciones de poder entre los actores en la ciudad. Mencionemos cinco de estos ejemplos especialmente significativos:

a) El PEUAT (Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos) se ha erigido como una nueva herramienta de regulación y control público del turismo, por identificar áreas de decrecimiento de los alojamientos turísticos y promover una distribución territorial más equilibrada de estos con el objetivo de conciliar el turismo con la calidad de vida y el derecho a la vivienda en los barrios. Asimismo el PEUAT complementa de esta forma la acción tenaz y decidida contra la oferta de pisos turísticos ilegales, entre la que destaca la imposición de sanciones a la plataforma Airbnb.

b) El nuevo Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025 prevé, entre otros aspectos, cuadriplicar el parque público de vivienda, construir nueva vivienda fruto de la cooperación con el sector cooperativo y del Tercer Sector, aumentar en un 50% las ayudas a las familias para el pago del alquiler, reforzar el papel de las UCER (Unidades contra la Emergencia Residencial) en la gestión de

nuevos movimientos sociales.indd 145 18/07/2018 11:09:32

la emergencia habitacional derivada de los desahucios, elaborar un censo de viviendas vacías en la ciudad como primer paso hacia la promoción de estas para su uso residencial y establecer criterios para la regulación pública de los precios del alquiler a partir de la creación del nuevo Observatorio Metropolitano para la Vivienda.

c) El Plan de Barrios conlleva una inyección extraordinaria de 150 millones de euros para la puesta en marcha de acciones sociales, económicas y urbanísticas en los barrios con mayores índices de vulnerabilidad urbana a partir de la participación vecinal y la coproducción de políticas.

d) La Guía de la Contratación Pública Social establece nuevos criterios sociales, medioambientales, laborales y de género en la contratación de servicios públicos, complementando así procesos de remunicipalización en áreas como la gestión del agua, la gestión de las guarderías municipales y la provisión de energía (con la creación prevista para 2018 de la nueva empresa municipal Barcelona Energía).

e) El Programa de Supermanzanas pretende rediseñar la trama viaria de la ciudad a partir de la creación de nuevas unidades territoriales, en el marco de las cuales las calles pasan a ocupar un lugar central no como meros espacios de tránsito, sino como espacios públicos de calidad: espacios más agradables para estar y para pasear a pie y en bicicleta, para organizar actividades deportivas y de ocio, más accesibles, con menos ruido y más verde.

Lindblom tenía razón en señalar las dificultades del cambio radical y las dinámicas mayoritariamente inerciales de las políti-

nuevos movimientos sociales.indd 146 18/07/2018 11:09:32

cas públicas, pero frente a las críticas recibidas tuvo que admitir que, a menudo, la acumulación de medidas de gobierno en una dirección determinada puede conllevar cambios estratégicos que afecten el núcleo duro de la agenda de gobierno. La visión del incrementalismo estratégico de Lindblom, sin embargo, continúa anclada en una concepción del cambio en tanto que una sucesión de pequeñas transformaciones con efectos solo a medio y largo plazo. Visión que puede ser insuficiente para interpretar el giro en las políticas que gobiernos como el que Barcelona En Comú ha conseguido implantar en un plazo relativamente corto.

Con su teoría del equilibrio interrumpido, Baurgmanter y Jones ahondaron en la comprensión de cómo se alternan las lógicas del cambio y de la continuidad en el transcurso de las políticas públicas. Estos autores reconocieron que, muy mayoritariamente, las decisiones públicas funcionan de acuerdo con la lógica incremental señalada por Lindblom, lo cual responde al hecho de que los distintos sectores de política pública (urbanismo, educación, sanidad, telecomunicaciones, etc.) tiendan a estar dominados por coaliciones más o menos estables de actores (políticos, expertos, profesionales, privados, sociales, etc.) articulados en el marco de espacios institucionales determinados (consejos, mesas, consorcios, acuerdos, etc.) y cohesionados por visiones compartidas sobre lo que es posible y razonable. En el marco de tales subsistemas de política pública, el cambio incremental debe entenderse como el resultado de las negociaciones, acuerdos y compromisos adoptados por los actores dominantes. Sin embargo, el desarrollo de intensos episodios de movilización política puede provocar el colapso de los oligopolios que controlan los distintos subsistemas de política pública. Como resultado de esos episodios de fuerte movilización, pueden emerger nuevas dimensiones del debate antes desconsideradas, pueden irrumpir con fuerza nuevos actores

nuevos movimientos sociales.indd 147 18/07/2018 11:09:33

y pueden desencadenarse cambios significativos en los equilibrios existentes de poder. En último término, advirtieron Baugmanter y Jones, tal proceso puede desembocar en un giro sustantivo en la agenda política, de tal manera que temas que antes eran tratados a nivel de subsistema, ahora sean abordados como grandes debates de interés general en el marco de las macro-instituciones políticas (Plenos Municipales, Congresos, etc.), que facilitan la adopción de decisiones que conlleven cambios de orientación profundos en el sentido de las políticas.

Barcelona es un ejemplo de las dificultades del cambio radical, pero también del hecho de que este tipo de cambio es posible. «¡Sí, se puede!» es una proclama política que reivindica el poder de agencia de los actores en el ámbito local y la posibilidad de modificar significativamente las relaciones de poder y las estructuras sociales e institucionales en que se sustentan. La dinámica de este cambio se asemeja enormemente a la prevista por la teoría del equilibrio interrumpido: el ciclo de movilizaciones sociales que se aceleraron con la irrupción del 15-M ha favorecido la aparición de un nuevo sujeto político como Barcelona En Comú, ha impulsado el protagonismo de los actores sociales y comunitarios en la ciudad, ha conllevado nuevos límites al margen de maniobra de los operadores privados y ha situado en el centro de la agenda política temas como la regulación del turismo y la cohesión social y territorial de la ciudad. El desarrollo de la acción de este nuevo gobierno en lo que queda de mandato se producirá, inevitablemente, en el marco de la tensión señalada entre dinámicas de cambio y continuidad. Las inercias son poderosas, y los obstáculos de gran magnitud, pero la nueva coalición de actores públicos, sociales y comunitarios en que se sustenta el nuevo gobierno está impulsando ya cambios de gran calado en la agenda de las políticas públicas urbanas.

nuevos movimientos sociales.indd 148 18/07/2018 11:09:33