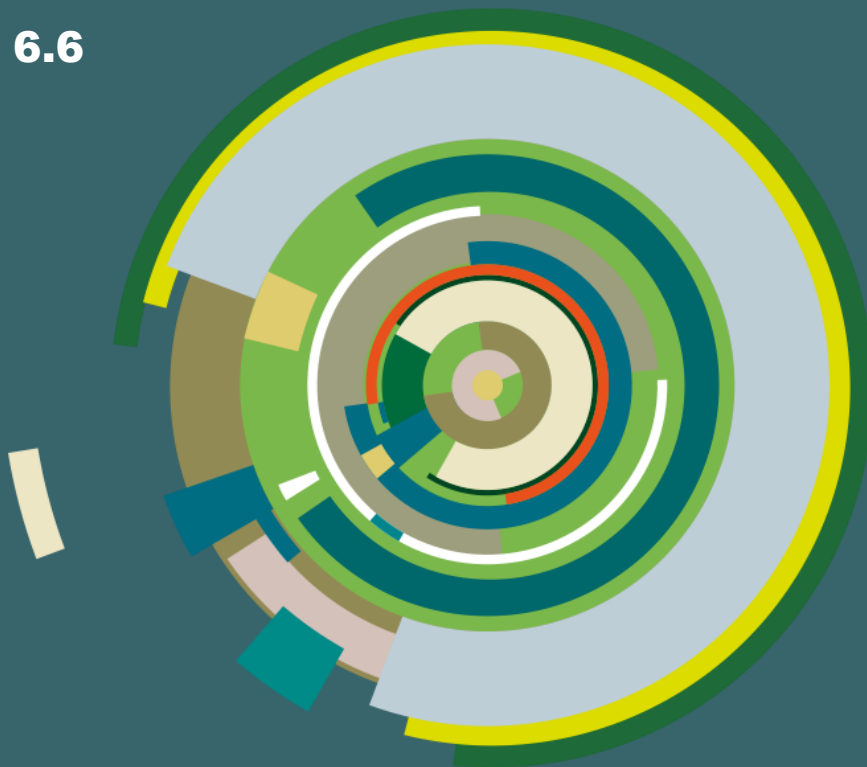




Derechos sociales y derecho a la ciudad

Municipalismo, bienestar de proximidad y agenda urbana

Ricard Gomà

Universidad Autónoma de Barcelona



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

SUMARIO

Introducción

- 1. Políticas sociales y territorio: del estado a las redes multinivel de bienestar**
- 2. Rupturas y escenarios emergentes: cambio de época, crisis y nuevo municipalismo**
- 3. La producción municipalista del derecho a la ciudad: bienestar de proximidad, agenda urbana y articulación de lo común**
- 4. Municipalismo, derecho a la ciudad y construcción del común. Elementos de síntesis**

Introducción

Tras la gran recesión, las metrópolis emergen como espacios clave en la configuración de la sociedad líquida y de la nueva economía global. Los gobiernos locales aparecen con fuerza como agentes de poder político. La (re)construcción de los derechos sociales en el siglo XXI incorpora una dimensión cotidiana y espacial inédita. El derecho a la ciudad, allí donde se cruzan las agendas social y urbana del nuevo municipalismo, surge como componente básico del estado de bienestar, de todo nuevo horizonte de ciudadanía democrática. Este artículo trata de reflexionar sobre todo ello y lo hace estructurado en tres grandes bloques. En el primero se trazan las bases de la relación cambiante entre bienestar y territorio: de las políticas sociales como cuestión de estado a las nuevas redes multinivel de bienestar que se dibujan en torno al milenio. En el segundo se consideran las dimensiones del cambio de época y sus interacciones con el ciclo de crisis/austeridad, así como sus impactos: nuevos ejes de vulnerabilidad socioespacial, y prácticas/actores emergentes. En el tercero, y en un marco de hegemonía global de lo urbano, se perfila la arquitectura municipalista de políticas públicas por el derecho a la ciudad, en sus aspectos sustantivos (bienestar de proximidad y nueva agenda urbana) y en sus procesos de producción (la construcción del común).

1. Políticas sociales y territorio: del estado a las redes multinivel de bienestar

El estado de bienestar keynesiano (EBK) se fraguó en el ámbito nacional. Fue esa escala la que mostró un claro predominio -en relación a cualquier otro nivel territorial- tanto en la regulación social como en la provisión de políticas públicas bajo el esquema clásico de monopolismo burocrático. Durante las décadas centrales del siglo XX la integración europea resultaba aún incipiente. Tampoco los poderes territoriales –regiones y ciudades- desempeñaron papeles relevantes en la definición de las políticas sociales. Una estructura productiva y de consumo estandarizada, y una estructura de clases reflejada en un sistema de actores anclados en el eje socioeconómico, dio lugar a un modelo de bienestar estatista

centralizado, jerárquico y de prestación homogénea de servicios públicos a escala masiva¹. Durante la última década del siglo XX, sin embargo, todo ello empieza a alterarse de forma sustancial. El casi monopolio del estado-nación se transforma en beneficio de un complejo entramado institucional con nuevos equilibrios territoriales de poder. Irrumpe el proceso aún hoy abierto de *reestructuración social en el espacio*: la escala europea y el municipalismo de bienestar se abren paso con tanta dificultad como energía². El estado se resitua ante el fortalecimiento simultáneo del nuevo eje local/global. Emergen las *nuevas geografías del bienestar*. Veamos brevemente todo ello.

1.1. El territorio del EBK: las políticas sociales como cuestión de estado

La aparición del estado de bienestar se ubica en unas coordenadas geohistóricas precisas: las democracias europeas tras la segunda guerra mundial. El nuevo modelo va asentando sus políticas públicas de forma estable durante tres décadas (1945-1973) e implica dos elementos clave de ruptura histórica. a) La *ciudadanía social*: ya no se trata sólo de redactar una ley de protección, diseñar un programa de gasto o crear un instrumento fiscal; se trata de reconocer y garantizar derechos sociales. b) El carácter estructural: ya no se trata de una pieza marginal y prescindible; el estado de bienestar se inserta como componente básico del capitalismo industrial en contextos de democracia política.

El desarrollo inicial del estado de bienestar descansa sobre la base de cuatro variables. 1) La *hegemonía cultural de la solidaridad*, que se traslada a la esfera política por dos potentes mecanismos: gobiernos nacionales de mayoría socialista o democristiana, y altas tasas de densidad sindical. 2) El *régimen de acumulación fordista*, intensivo en empleo y articulador de producción y consumo de masas. El cual cristaliza además en el marco de un ciclo expansivo sin precedentes. 3) La *sociedad industrial*, poco compleja, con la clase como gran eje estratificador, necesidades homogéneas y pautas estables de distribución social de éstas. 4) La *teoría económica keynesiana* y su concreción en un arsenal de políticas expansivas de sostenimiento de la demanda agregada. Estos cuatro factores interaccionan y es en ese tejido de conexiones donde reside la consolidación del EBK. La práctica keynesiana se orienta hacia el bienestar por la mediación ideológica del consenso social-demócrata-cristiano. Éste a su vez consigue trasladar la hegemonía cultural a las políticas públicas en tanto la estructura de clases sigue anclando el sistema de actores, y en tanto el modelo fordista de producción no agota su potencial expansivo.

En este marco el EBK despliega su arquitectura. La escuela de la regulación y la teoría crítica plantean entenderlo como un conjunto amplio de políticas públicas orientadas a ofrecer apoyo al crecimiento económico, y a generar protección y redistribución, todo ello de forma simultánea³. En este sentido, el estado de bienestar juega un papel central entre el sistema productivo y el sistema cultural o de valores (su dimensión estructural). Ha de gestionar tensiones y equilibrios entre ambos: incentivar el crecimiento (mercado laboral,

¹ ADELANTADO, J. (2000): *Cambios en el estado de bienestar*, Barcelona: Icària

² KAZEPOV Y. (2010) *Rescaling social policies. Towards multilevel governance in EU*, Londres: Routledge

³ BOYER, R. SAILLARD, Y. (2001): *Régularion theory. The state of the art*, Londres: Routledge.

OFFE, C. (1984): *Contradictions of the welfare state*, Londres: Hutchinson

infraestructuras, movilidad, vivienda) para fortalecer su base fiscal; y definir políticas de gasto social para generar bienestar y obtener el apoyo de la población (su dimensión de ciudadanía). En una concepción más precisa, el estado de bienestar ha sido caracterizado como el *espacio de articulación institucional de los derechos sociales*⁴. Lo configura así un abanico de políticas públicas orientadas a incidir en el conflicto (re)distributivo, es decir sobre las tensiones por la asignación de recursos de todo tipo entre colectivos sociales. En este campo de juego, las políticas de bienestar actúan por medio de servicios universales (redes educativas y sanitarias), transferencias económicas (prestaciones de garantía pública de ingresos) y programas de cobertura de necesidades básicas y atención a la vulnerabilidad (redes de servicios sociales)

En consonancia con su escala nacional-estatal, los otros dos rasgos clave del EBK fueron su *lógica fiscal* y su *organización burocrática*. Las políticas públicas condujeron, por una parte, a un incremento exponencial del gasto social. Entre 1945 y 1975 las rentas nacionales se duplicaron, pero los gastos en bienestar se multiplicaron por cuatro. El EBK hereda, por otra parte, los principios organizativos weberianos y produce desde ellos el esquema socioburocrático de gestión pública. Se trata de un modelo definido por: segmentación nítida entre sectores público y privado; estructuras rígidas (jerarquía, especialización y centralización); oferta estandarizada de servicios ajena a lógicas de diferenciación; y paternalismo profesional con ciudadanos relegados a usuarios pasivos.

Tras el ciclo de crisis (1973-1985) se desencadena un proceso mucho más complejo y multidimensional en relación al estado de bienestar. Emerge una etapa (1986-2006), marcada por dos dinámicas principales: *diversificación* y *reestructuración*. El modelo tradicional de bienestar da paso, por una parte, a una pluralidad de regímenes⁵. Las pautas de variación que ya se perfilaban en las políticas sociales van consolidando diferentes esquemas nacionales de bienestar. En la Europa nórdica, anglo-atlántica y continental éstos van cuajando sobre bases sólidas. En la Europa latino-mediterránea, las políticas sociales se desarrollan con fuerza sólo a partir del fin de las dictaduras y las transiciones democráticas de los años 70 y 80. Junto a la creciente heterogeneidad se desata una lógica de transformaciones⁶. El cambio hacia sociedades posindustriales y el avance neoliberal impacta en las políticas de bienestar: se definen un conjunto de ejes de reestructuración (*welfare to work*; políticas frente a la nueva pobreza y la exclusión; agendas de género) que conducen al conjunto de las políticas hacia nuevos escenarios. Se deja atrás el EBK; el conflicto social, en sus múltiples dimensiones, va adoptando otros parámetros.

⁴ PIERSON, Ch, CASTLES, F. (2007): *The welfare state reader*. Cambridge: Polity

⁵ ESPING-ANDERSEN G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton: University Press. El concepto de *régimen de bienestar* tiene su referencia seminal en la obra citada. Se ha tendido a ver las políticas sociales como espacios de interacción entre estado y mercado; como actuaciones correctoras de las desigualdades provocadas por la lógica del beneficio mercantil. Es esa una idea insuficiente. Por un lado el mercado no es la única esfera de la sociedad más allá de los poderes públicos, existen también las esferas familiar y comunitaria. Por otro, las políticas interaccionan con todas ellas: pueden desmercantilizar educación o salud; como pueden desplazar al ámbito público funciones realizadas por familias o comunidades. Y en sentido inverso, pueden privatizar bienes comunes como el agua o la energía; y pueden retornar al ámbito familiar y asociativo funciones que en algún momento pudo absorber el estado.

⁶ DEL PINO, E. RUBIO, MJ (2016): *Los estados de bienestar en la encrucijada*, Madrid: tecnos

1.2. Hacia las nuevas geografías del bienestar: políticas sociales y redes multinivel

Uno de esos ejes de reestructuración se desarrolla en torno al territorio: a finales del siglo XX se debilita la hegemonía del estado en las políticas sociales y se empiezan a trazar las nuevas geografías del bienestar: *de los regímenes nacionales a las redes multinivel*. La globalización, por un lado, y los procesos de descentralización política en clave federal, por otro, son procesos relevantes⁷. Aun así, vamos a centrar brevemente la atención en dos escalas territoriales que emergen con fuerza: la UE y las ciudades.

1.2.1. Las dinámicas de europeización social

La Europa social operó durante décadas como *relato*, pero su concreción sustantiva fue muy débil y quedó al margen de los elementos clave de la dinámica de integración. El Tratado de Roma otorgaba a las instituciones europeas simples funciones promotoras de la cooperación interestatal, en torno a un abanico muy reducido de políticas públicas. La agenda social europea quedaba sometida a un doble límite institucional: la escasa incidencia del parlamento y las votaciones por unanimidad, como blindaje del monopolio estatal de bienestar. La lógica de este engranaje, sin embargo, se altera a fondo durante la década de los 90. El proceso de fortalecimiento competencial que pone en marcha el Tratado de Maastricht (TUE) y el nuevo campo de juego (codecisión parlamentaria y regla de la mayoría) suponen la ruptura normativa del monopolio social de los estados. El Acuerdo de Política Social anexo al TUE, la unión económica y monetaria, y el espacio de libre circulación de personas (con plena vigencia en la esfera laboral) crean mejores condiciones institucionales para el desarrollo de la dimensión social de la UE. La agenda comunitaria de bienestar se va forjando sobre la base de dos vectores: a) las políticas europeas de empleo, educación superior, género y exclusión (directivas laborales, formación profesional y espacio universitario europeo, políticas de igualdad y programas de acción contra la pobreza); b) la agenda socioespacial de las políticas europeas de cohesión: el conjunto de programas sociales, regionales y urbanos financiados a través de los fondos estructurales de la Unión⁸.

Más allá de su arquitectura de políticas, la construcción europea del bienestar avanzó en un contexto de disputa de modelos. La europeización se concibió primero como un proyecto de *armonización social*; es decir, el establecimiento de un marco único como paraguas normativo de un estado de bienestar supranacional, a costa del debilitamiento del resto de niveles. Las dificultades de esta perspectiva -debido a su sesgo tecnocrático y poco sensible al pluralismo político y territorial- parecía que iban a producir un proceso pendular de fuerte erosión de la agenda social de la UE, ahora bajo el paraguas normativo del principio de subsidiariedad. Pero no fue exactamente así: se abrió paso como alternativa, no sin dificultades, la articulación de *redes multinivel de bienestar* (cuadro 1).

⁷ SYKES, R. Et.al. (2001): *Globalization and European welfare states*, Nueva York, Palgrave
GALLEGO, R. GOMÀ, R. SUBIRATS, J. (2003): *Estado de bienestar y CC.AA*, Madrid: Tecnos

⁸ ANDERSON, K. (2015): *Social policy in the European Union*, Nueva York: Palgrave.

Cuadro 1. Dinámicas de europeización social

	Naturaleza de la europeización social		
		Integral	Estratégica
Nivel de la europeización social	Elevada	Armonización (estado social europeo)	REDES MULTINIVEL DE BIENESTAR
	Limitada	Adaptación reactiva (‘social policy transfer’)	Convergencia de objetivos (‘social policy learning’)

Fuente: Elaboración propia

Se trata de un esquema en el que la esfera europea juega papeles relevantes (aprueba regulaciones de bienestar y socioambientales estratégicas; y elabora programas-marco de política urbana y regional), pero sin excluir al resto de ámbitos territoriales. Al contrario, la dimensión social de la UE opera como factor catalizador del bienestar local, como palanca de ampliación de las agendas sociales del municipalismo. Se van articulando redes como espacios de interacción de las ciudades con la Unión en cada campo de política pública (de la inclusión social a la regeneración urbana; del empleo juvenil a la transición ecológica)⁹. Muy en síntesis: *la ruptura europea del monopolio estatal de bienestar generó un nuevo escenario multinivel, que operó como ventana de oportunidad hacia el refuerzo simultáneo de las agendas urbanas y sociales de proximidad.*

1.2.2. El fortalecimiento de la dimensión municipal del bienestar

En el interior de los estados, el municipalismo democrático europeo se forjó en el siglo XX a partir de dos principios de naturaleza diferente: el *funcional* y el *comunitario*. En el primero, las instituciones locales se configuran como *la plasmación del estado en el territorio*: operan en el ámbito estricto de sus competencias y no pueden ampliar de forma autónoma la agenda de políticas (modelo anglo-escandinavo). En el segundo, los municipios se configuran como *la expresión institucional de la comunidad*: actúan sobre la base del interés colectivo y pueden hacerlo más allá -si es necesario- de atribuciones legales concretas (modelo continental-mediterráneo).

¿Como impactó el EBK en esos dos modelos?. En la franja noroccidental europea, el desarrollo de regímenes de bienestar basados en servicios universales generó una gran expansión en la gestión social de proximidad. La escasa autonomía municipal en cambio quedó inalterada. Surgió la tensión: ciudades con enormes estructuras de prestación, pero sin capacidad estratégica de bienestar. El modelo cristalizó en municipios de gran escala – desligados de identidades vecinales- como vía para incrementar la eficiencia. En la Europa

⁹ GOMÀ, R. ADELANTADO, J. (2001): “La dimensión social de la integración europea: ¿hacia un estado supranacional de bienestar?”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol.63, n.3 135-164

central y meridional, el régimen bismarckiano/contributivo -nada susceptible de gestión descentralizada- se cruzó con estados jerarquizados (Francia) o de tipo federal/regional más que local (Alemania, Italia). La tensión surgía aquí en otros términos: ciudades con autonomía para formular estrategias sociales y urbanas, pero muy limitadas en sus capacidades reales de gestión. El modelo cristalizó en un mosaico municipal fragmentado, sobre la base de identidades comunitarias. El contexto del EBK, en síntesis, no resultó propicio para el municipalismo de bienestar¹⁰. El gobierno del conflicto (re)distributivo se articuló en torno al estado-nación; la esfera local –en cualquiera de sus modelos- no pudo desarrollar su potencial. *Las ciudades industriales no protagonizaron la expansión de los derechos sociales.*

Pero las dinámicas de *reestructuración espacial del bienestar*, hacia finales del siglo XX, abrieron también el ciclo de fortalecimiento de las ciudades. Los cambios hacia procesos económicos posfordistas, hacia estructuras sociales más heterogéneas, y hacia culturas de pertenencia colectiva más cotidianas, sitúan bajo presión todas las limitaciones de los viejos modelos locales. En el mundo anglo-escandinavo, la redefinición del régimen nacional de bienestar pasa en buena parte por dotar al municipalismo de roles sociales estratégicos (la repolitización de la proximidad) y por ampliar su agenda hacia nuevas políticas de igualdad y reconocimiento de la diversidad. En la Europa continental y mediterránea los gobiernos locales escalan sustancialmente su participación en el gasto público (Alemania) o multiplican las cifras de inversión per cápita (España): en estos casos, las (hasta entonces) limitadas agendas de bienestar comunitario van también adquiriendo fuerza¹¹.

Esta dinámica de ampliación del bienestar local implicó también un cambio en el esquema multinivel. Se abren paso relaciones más reticulares que jerárquicas, donde las ciudades comparten agendas sociales y urbanas con regiones y estados; donde el municipalismo asume protagonismo en un amplio abanico de políticas interdependientes (Cuadro 2). Un modelo difícilmente regulable desde parámetros de racionalidad weberiana y mucho más abierto, en cambio, a lógicas de negociación política y aprendizaje social.

Cuadro 2. El fortalecimiento de la dimensión municipal del bienestar

Modelos municipales	- Administración local de bienestar - Gobierno comunitario débil	→ Agendas sociales y urbanas estratégicas
Modelo de relación entre estados y ciudades	Jerarquía central-local	→ Interdependencias
Reestructuración social en el territorio	Estado de Bienestar Keynesiano (EBK)	→ REDES MULTINIVEL DE BIENESTAR

Fuente: Elaboración propia

¹⁰ LE GALÈS P (2004) *European cities. Social conflict and governance*, Oxford: Oxford University Press

¹¹ JOHN, P. (2001): *Local governance in Western Europe*, Londres: Sage

La acumulación de dinámicas entre los escenarios de *europeización estratégica* y de *fortalecimiento del municipalismo* implicó a finales del siglo XX un cambio relevante en las geografías políticas del bienestar: el viejo EBK dió paso a *redes multinivel de producción de políticas sociales*. No sin dificultades y límites, pero se empezó a recorrer un camino inacabado que, durante las dos últimas décadas, ha cruzado un duro paisaje de crisis, y ha visto nacer un tiempo nuevo. Una época urbana donde el municipalismo global y el derecho a la ciudad aparecen como elementos nucleares en cualquier proceso de reconstrucción de una ciudadanía social para el siglo XXI.

2. Rupturas y escenarios emergentes: cambio de época, crisis y nuevo municipalismo

La segunda década del siglo XXI, que estamos cruzando, configura un tiempo de inflexión. La dinámica de cambio de época se acelera, y queda ubicada en un contexto de interacción con una doble crisis (socioeconómica y política) y un doble eje de respuesta (austeridad y posdemocracia¹²). Todo ello acaba dibujando un nuevo mapa de vulnerabilidades y exclusiones, así como un tejido de prácticas y actores emergentes. Considerar este abanico de fenómenos interconectados nos ha de permitir retomar el hilo que nos conduce desde *las redes multinivel de bienestar* hasta la *nueva centralidad del derecho a la ciudad* en el marco de los derechos sociales; y hasta la *nueva centralidad del municipalismo global* en la cartografía institucional del bienestar.

2.1. Cruzando rupturas: sociedad líquida, ciclo de crisis y políticas de austeridad

Se ha ido construyendo, en torno al cambio de milenio, un amplio acuerdo alrededor de una idea clave: estamos cruzando un tiempo de transformaciones intensas, múltiples y rápidas, llamadas a dibujar las trayectorias personales y colectivas de las próximas décadas. Se alteran los parámetros que habían vertebrado la sociedad industrial. Emerge un tiempo nuevo. 1) *En la esfera sociocultural*: rompe un mundo de complejidad colectiva creciente en los contextos de cotidianidad (ciudades multiculturales, nuevos modelos de hogares y formas familiares, transición demográfica); aparecen discontinuidades vitales e incertidumbres biográficas (migraciones globales, vínculos afectivos cambiantes); y crece la conciencia de los riesgos ecológicos globales socialmente producidos (cambio climático, contaminación atmosférica). 2) *En la esfera socioeconómica*: irrumpe internet y todas sus interacciones digitales (redes sociales, economías y trabajos de plataforma); se asienta la financiarización económica global (con sus lógicas especulativas urbanas); y se redefinen factores y expresiones de vulnerabilidad (exclusión relacional, procesos de emancipación residencial frágiles, precariedad laboral). 3) *En la esfera sociopolítica*: se redibujan anclajes comunitarios y referentes de pertenencia (nuevas identidades personales y colectivas); afloran creativities y energías ciudadanas de nuevo tipo (prácticas de innovación social y urbana); y emergen actores en torno a nuevas dimensiones de conflicto (sujetos de base municipalista, polarizaciones políticas sobre los ejes viejo/nuevo o apertura/cierre).

¹² CROUCH, C. (2004): *Posdemocracia*, Madrid: Taurus.

En todas esas esferas, *la sociedad del riesgo, del conocimiento y líquida* se abre paso con fuerza¹³. Más allá de la sociedad industrial, nace una segunda modernidad: lo hace entre la reflexividad y los relatos de la posverdad; entre la individualización y el bien común; entre el miedo y la fraternidad. A escala global y de proximidad, dibujando las nuevas coordenadas donde (re)construir los derechos sociales y el derecho a la ciudad.

Las dimensiones del cambio de época se habían ya desencadenado, pero a partir del año 2007 se suma el agotamiento repentino de un ciclo económico expansivo relativamente largo. Una etapa que se venía desarrollando sobre una lógica de burbuja financiera (producida en buena parte en el sistema hipotecario); una etapa reproductora de tasas de desigualdad y de pobreza; un ciclo también insostenible en términos ecológicos¹⁴. Quiebra el triple espejismo del milenio: ni la especulación puede sustituir a la producción como motor de crecimiento; ni éste se traduce de forma directa y automática en bienestar; ni el progreso es posible sin atender a sus límites ambientales, sin proteger el clima, la calidad del aire y los recursos naturales como bienes comunes. *A la entrada en recesión se suma una fuerte crisis de representación*. Las viejas y predominantes formas de hacer política parecen agotar su potencial de procesar los cambios¹⁵. Irrumpe con fuerza una percepción de lejanía entre personas e instituciones (la gramática del “no nos representan”).

En este contexto, se impone entre los gobiernos estatales y la Unión Europea un giro de carácter *neoliberal* en el plano socioeconómico: la ortodoxia de la austeridad y el recorte del gasto en el conjunto de las políticas de bienestar. Y una respuesta de tipo *posdemocrático* en la esfera política: toma de decisiones públicas en espacios no elegidos por la ciudadanía, siendo la troika (Comisión Europea-BCE-FMI) el ejemplo más ilustrativo. Se impone, en definitiva, la estrategia de las tres D: *desigualdad económica* (transferencia de riqueza de las clases populares a los grupos sociales con rentas más elevadas); *desposesión social* (transferencia de derechos de ciudadanía y valores de uso a lógicas de acumulación privada); y *desapoderamiento* político (transferencia de poder popular hacia grupos de presión y agencias sin vínculo democrático). Las tablas 1 y 2 muestran de forma esquemática las cifras clave de la austeridad en España: retroceso del estado de bienestar en un contexto de repliegue hacia una lógica impositiva de toma de decisiones.

¹³ BECK, U. (2006): *La sociedad del riesgo mundial*, Barcelona: Paidós. BAUMAN, Z. (2001): *La sociedad individualizada*, Madrid: Cátedra. CASTELLS, M. (2015): *Redes de indignación y esperanza*, Madrid:

Alianza. SENNETT, R. (2012) *Juntos. Rituales, placeres y política de cooperación*. Barcelona: Anagrama

STANDING, G. (2013) *El precariado, una nueva clase social*, Barcelona: Pasado, Presente. LAVAL, Ch, DARDOT, P. (2014) *Común*, Barcelona: Gedisa.

¹⁴ ATKINSON, A. (2015): *Inequality. What can be done?* Boston: Harvard University Press. JACKSON, T. (2011): *Prosperidad sin crecimiento*, Barcelona: Icària.

¹⁵ SUBIRATS, J. (2011): *Otra sociedad, ¿otra política?*, Barcelona: Icària.

Tabla 1. Políticas sociales en España: de la expansión a los recortes (austeridad)

	2003	2008	Variación 08/03	2013	Variación 13/08
Gasto público en Sanidad. CC.AA.	42.626 m€	66.173 m€	+55,24%	58.167 m€	-12,10%
Gasto público en Educación. CC.AA.	35.600 m€	45.112 m€	+26,72%	38.401 m€	-14,90%
Gasto público en Servicios Sociales. CC.AA.	6.861 m€	11.511 m€	+67,77%	10.071 m€	-12,50%
Total	85.087 m€	122.796 m€	+44,32%	106.639 m€	-13,10%

Fuente: Banco de España (2013) (Estudios de historia económica) y Secretaría de Estado Servicios Sociales (2015)

Tabla 2. Políticas sociales en España: la asistencialización del bienestar

	2003	2008	2013
Gasto público en Redes universales (RR.UU.)	78.226 m€	111.285 m€	96.568 m€
Gasto público en Servicios Sociales (SS)	6.861 m€	11.511 m€	10.071 m€
Gasto público en Rentas Mínimas (RR.MM)	0,296 m€	0,440 m€	1.040 m€
Relación Gasto Público SS. sobre RR.UU.	8,77%	10,30%	10, 45%
Relación Gasto Público RR.MM sobre SS.	4,31 %	3,82 %	9,68 %

Fuente: Banco de España (2013) (Estudios de historia económica) y Secretaría de Estado Servicios Sociales (2015)

En la primera se observa la fractura nítida entre las dos etapas. Durante los años 2003 a 2008 (periodo de expansión) las tres redes vertebradoras del estado de bienestar (sanidad, educación y servicios sociales) incrementan el gasto en un 44,32%. Durante los años 2008 a 2013 (periodo de crisis) las políticas sociales sufren recortes drásticos (entre el 12% y el 15%). La dinámica de crecimiento del estado de bienestar, desarrollada en España de forma prácticamente ininterrumpida desde los años 80, quedaba así bruscamente frenada. La estrategia de la austeridad se concentra en las políticas sociales: de los 25.000 millones de disminución del gasto público a lo largo de la crisis, un 65,8% (16.800 millones) corresponde a gasto social autonómico: los derechos sociales y las CC.AA. cargan con la mayor parte de

la factura de la austeridad. No se trata sólo de recortes (lógica del *welfare retrenchment*). Se produce también una recomposición cualitativa: la austeridad acelera la asistencialización del bienestar. La tabla 2 muestra como en una década (2003-2013) el peso de las políticas de atención a la vulnerabilidad (servicios sociales) avanza sobre las redes universales (sanidad y educación): de 8,7% a 10,4%. Y el peso de las rentas mínimas avanza sobre las redes de atención social: de 4,3% a 9,7%. Se despliega por tanto un doble proceso de *asistencialización y monetarización* del bienestar. Un doble proceso que implica también una dimensión territorial: crece en términos relativos la presencia de las políticas locales de atención a la pobreza, por medio de apoyos económicos de urgencia social¹⁶. La crisis y la austeridad impulsan la *municipalización* del bienestar, con todo lo que comporta de límites y tensiones; también de oportunidades.

2.2. Tras las rupturas: ejes de vulnerabilidad, prácticas y actores emergentes

El ciclo de crisis genera impactos sociales profundos. El cambio de época aún más. La austeridad no sólo revierte tendencias en las políticas (recortes y recomposición), también lo hace en sus efectos: revierte tendencias de cohesión históricamente forjadas. Las esferas sociocultural y socioeconómica del cambio de época despliegan una fuerte dimensión espacial: surge un mapa de nuevas vulnerabilidades cotidianas; surge también un entramado de nuevas prácticas y actores de base local y municipalista.

2.2.1. Los impactos de la austeridad: desigualdad, pobreza y exclusión social

La tabla 3 muestra la evolución en España durante el ciclo de crisis de una batería de indicadores clave. Entre 2008 y 2014, los ingresos netos anuales por hogar no dejan de disminuir: de 28.787€ (2008) a 28.206€ (2011) y a 26.154 € (2014). *La crisis empobrece sí, pero las políticas de austeridad ensanchan las brechas*. Se amplía la desigualdad de rentas hasta un máximo histórico en el índice de Gini de 34,7 en 2014. Y esta ampliación agudiza todos los registros de pobreza, dificultad de cobertura de necesidades básicas y riesgo de exclusión. La tasa de pobreza relativa (población bajo el umbral del 60% de la mediana de rentas) aumenta 4,8 puntos, un 12% entre 2008 y 2014. Pero donde más incide el ciclo de crisis/austeridad es en las situaciones de carencia material de los hogares¹⁷: la carencia material severa se dobla, alcanza el 7,1% en 2014, hecho que traslada –en un alto número de casos– el debilitamiento de los derechos sociales al filo de la vulneración de los derechos humanos. La combinación de ambas tendencias –pobreza relativa y privaciones materiales– escala la tasa de riesgo de exclusión¹⁸ hasta el 29,15%. Puede objetivarse, por tanto que más

¹⁶ PORCEL, S. NAVARRO-VARAS, L. (2018) “Per què calen polítiques metropolitanes en matèria de cohesió social?”, en AA.VV. *El dret a la metròpoli*, Barcelona: IERMB-AMB.

¹⁷ En la Encuesta de Condiciones de Vida la carencia material es la proporción de la población que vive en hogares que carecen al menos de tres conceptos (de cuatro en el caso de carencia material severa) de los nueve siguientes: *No puede permitirse: ir de vacaciones al menos una semana al año; una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; mantener la vivienda con una temperatura adecuada; disponer de un automóvil; disponer de un televisor; disponer de una lavadora; disponer de un teléfono; no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos; ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal o en compras a plazos en los últimos 12 meses.*

allá de la caída de rentas por la crisis, las políticas de austeridad polarizan y agudizan fragilidades.

Tabla 3. Indicadores de desigualdad, pobreza, carencia material y riesgo de exclusión

	Desigualdad de renta (Gini)	Pobreza	Carencia material	Carencia material severa	Riesgo de exclusión
2008	32,4	19,8%	13,7%	3,6%	23,75%
2014	34,7	22,2%	21,7%	7,1%	29,15%
Evol.		+4,8	+8,0	+3,5	+5,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística 2018

El aumento sustancial del desempleo no es tampoco ajeno a todo ello (Tabla 4). En un marco de estado de bienestar debilitado, el empleo juega un papel clave de sostenimiento de rentas, y durante el ciclo de crisis/austeridad se hunde: la tasa de paro se triplica, del 8% al 27%. E incluso más relevante, se intensifica el impacto sobre los perfiles sociales más vulnerables: se disparan el desempleo de larga duración y de baja formación. El cruce de estas tendencias con la caída en la tasa de protección (desempleo sin ningún tipo de cobertura) deja en 2014 a 1.860.000 hogares sin ninguna fuente de ingresos, cifra que explica la escalada que observamos en el indicador de carencia material severa.

Tabla 4. Indicadores de desempleo y cobertura

	Tasa de desempleo	Desempleo de larga duración	Desempleo de baja formación	Desempleo sin cobertura	Hogares sin ingreso
2008	7,93%	2,1%	21,3%	787.503	362.700
2014	26,94%	13,1%	36,2%	1.641.481	1.860.000
Evol.	+19,10	+8,0	+14,9	+853.978	+1.497.300

Fuente: Instituto Nacional de Estadística 2013

¹⁸ El concepto de riesgo de exclusión (tasa AROPE) considera tres dimensiones: *tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales; carencia material severa; hogares que presentan muy baja intensidad laboral*. Las personas se cuentan sólo una vez en caso de estar incluidas en más de un indicador

2.2.2. Los nuevos ejes de vulnerabilidad: la relevancia de la dimensión socioespacial

Más allá de los impactos del ciclo de crisis/austeridad que revierten niveles previos de cohesión, irrumpe una geografía de nuevas vulnerabilidades conectadas a dinámicas mucho más de fondo y persistentes. Aparecen fragilidades vinculadas, por una parte, a la *esfera sociocultural del cambio de época*, a las nuevas complejidades e incertidumbres vitales: desde la crisis de la organización patriarcal de los cuidados, hasta las dificultades de acogida, inclusión y creación de ciudadanía multicultural; desde los riesgos sociales de la transición demográfica (emancipaciones residenciales complicadas, exclusión laboral de franjas adultas, soledad en edades muy avanzadas) hasta las desigualdades conectadas a hogares y familias no tradicionales. Aparecen, por otra parte, fragilidades vinculadas a la *esfera socioeconómica del cambio de época*, a la lógica de especulación inmobiliaria y gentrificación urbana del capitalismo financiero global: desde la burbuja de los alquileres y la pobreza energética que trasladan la vivienda al eje de las nuevas exclusiones, hasta el incremento de la segregación residencial y las expulsiones de las clases populares de barrios (re)valorizados. Unas y otras presentan una clara dimensión cotidiana y espacial, difícilmente pueden entenderse al margen de coordenadas situacionales: de los tiempos y los espacios de la cotidianidad urbana.

- *Las vulnerabilidades socioculturales cotidianas* emergen en las múltiples conexiones entre *relaciones de género, formas de convivencia, transición demográfica y dinámicas migratorias*. Así por ejemplo casi dos tercios de las rentas mínimas en contextos urbanos son percibidas por mujeres en hogares monomarentales.¹⁹ El riesgo de pobreza en este tipo de hogar se eleva en España al 40,6% en 2016. Las mujeres por encima de 75 años (más del 60% de las mujeres mayores) muestran una tasa de pobreza muy superior a la de los hombres. El ciclo de vida adquiere intensidad como eje de vulnerabilidad: el riesgo de exclusión infantil (un 31,5% en 2016) se eleva por encima de la media (27,9%). En la población joven el cruce entre el índice de sobrecarga en vivienda²⁰ y el diferencial de desempleo (39,3% de paro juvenil respecto al 18,9% general) dibuja un espacio de fuerte fragilidad vital. La exclusión laboral se cierne sobre las personas mayores de 50 años: el 68% de los desempleados en esta franja lo son de larga duración (por el 38% en el conjunto). Finalmente la tasa de pobreza de la población migrante sigue en niveles muy elevados: en Barcelona en 2016 llegaba al 31,1% (15,4% en el índice general)²¹.

- *Las vulnerabilidades socioeconómicas urbanas* surgen de las interacciones entre *exclusión habitacional, segregación residencial y gentrificación*, como expresiones socioespaciales del capitalismo financiero global²². En un marco de políticas habitacionales débiles, la especulación de las hipotecas implicó hasta 2007 la

¹⁹ Todas las cifras provienen de la *Encuesta de Condiciones de Vida* INE 2016 y 2017 y de *España en cifras 2017*.

²⁰ Índice de sobrecarga en gastos de vivienda: porcentaje de hogares que destinan por encima del 40% de sus ingresos

netos mensuales a gastos directamente vinculados a la vivienda.

²¹ IERMB (2017). *Document de resultats sintètics de l'ECV a Barcelona i l'AMB el 2016*.

²² HARVEY, D. (2016), *The ways of the world*, Londres: Profile Books.

transición de la mercantilización a la financiarización de la vivienda. El estallido de la burbuja generó una tasa inédita de deshaucios. Tras la crisis, la lógica especulativa se traslada a los alquileres: el fuerte incremento de precios se convierte en el eje de los nuevos riesgos de exclusión social. En 1999 el precio de la vivienda se situaba en 3,6 veces la renta anual de las familias; en 2007 había crecido a 7,7 veces, en un escenario de fuerte sobreendeudamiento hipotecario. Entre 2011 y 2016, la tasa de sobrecarga en gastos de vivienda escaló en Barcelona del 39,2% al 53,1% de los hogares en régimen de alquiler; en ese mismo periodo la pobreza energética aumenta en España del 6,4% al 10,2%.

En efecto, la financiarización de la vivienda en sus múltiples dimensiones constituye hoy una palanca clave de acumulación global. Pero sus impactos sociales van más allá: se expresan también en procesos de gentrificación y segregación urbana. La gentrificación transforma una área urbana con sustitución del colectivo residente por habitantes de rentas más altas. Implica por tanto una reestructuración del espacio en función de la desigualdad de ingresos, con resultado de desplazamiento/expulsión de clases populares²³. La difusión de procesos gentrificadores amplía la plasmación espacial de la desigualdad²⁴. Entre 2007 y 2017, los cambios residenciales forzados por motivos económicos se han doblado en Barcelona²⁵: la imposibilidad de satisfacer la necesidad de vivienda en el propio barrio alcanza hoy el 62,6%. Crece la población que habita en las áreas situadas en los polos de la escala de vulnerabilidad (sobre todo en las más ricas, hecho que apunta a una cierta guetización de las rentas altas frente a barrios frágiles con más mixtura social); y ello en un marco de desigualdad espacial con tendencia a reproducirse en el tiempo.

El ciclo de crisis/austeridad y las dinámicas del cambio de época dibujan nuevos mapas de vulnerabilidad de *fuerte sesgo cotidiano y espacial*. Es en el marco de esas realidades que emergen también un *ciclo de acción colectiva urbana* y un *escenario municipalista* que trascienden modelos anteriores. Se van forjando, en síntesis, el conjunto de prácticas y de actores que permiten abordar los retos del derecho a la ciudad, como proyecto clave de rearticulación del bienestar, de construcción de una ciudadanía social para el siglo XXI.

²³ Los procesos de gentrificación comportan, de manera estructural, una dimensión urbanística: desinversión y degradación física seguida de reinversión en capital fijo. Las mejoras en el entorno construido incrementan valores inmobiliarios y precios del alquiler, generando una expansión del rent gap (brecha de renta) como mecanismo impulsor de la sustitución residencial de clase. Pero no es la única dimensión. La gentrificación opera también en la esfera simbólica. Comporta un cambio en el entramado de relaciones sociales, en los consumos, en las pautas de uso del espacio. Las nuevas clases medias, con más capital relacional y cultural, se apropian de áreas urbanas para desplegar estilos de vida, proyectos e identidades. El espacio físico no sólo enmarca o sostiene relaciones sociales, sino que es también un factor constituyente de éstas. La gentrificación por tanto expresa una lógica urbana compleja de diferenciación social y espacial, a caballo de desigualdades económicas y asimetrías de poder.

²⁴ SASSEN, S. (2014): *Expulsions*, Cambridge (Boston): Harvard University Press

²⁵ IERMB (2018) *Documents de resultats sintètics de l'Enquesta de Cohesió Urbana de la RMB 2017*

2.2.3. Innovación social, acción colectiva urbana y nuevo municipalismo

La trayectoria de la esfera local en España²⁶, en torno al nuevo milenio, es coherente con el marco europeo de presencia creciente de las ciudades en redes multinivel de bienestar. Su evolución es compleja y con elementos en tensión a lo largo de tres décadas, que van sentando las bases del actual escenario de fortalecimiento urbano y municipalista.

Las movilizaciones de la transición dieron paso en 1979 a los primeros gobiernos locales democráticos. Durante los años 80 se aprueban normas de participación que toman el relevo a procesos poco formalizados de interacción con el tejido vecinal. Se trata de un tiempo cruzado por políticas públicas vinculadas a la superación de los déficits urbanísticos acumulados. Aun así, empieza a desarrollarse una nueva agenda alrededor de la promoción económica (acciones orientadas a impulsar la reactivación post-crisis industrial) y la construcción incipiente de un estado local de bienestar. La década de los 90 consolida la implantación a escala municipal del sistema de partidos. Aparecen sin embargo nuevas redes vinculadas al ciclo altermundialista y a la defensa del territorio. Las agendas locales se diversifican y adquieren orientación estratégica: repolitización de una acción de gobierno que ha de afrontar alternativas de fondo (modelos de ciudad en un marco de globalización creciente). Se produce el giro gerencial: predominio de las herramientas empresariales en la gestión pública, con avance de la lógica eficientista en perjuicio de la activación comunitaria. En el periodo 2000-2010 se inicia el proceso de diversificación de actores políticos, con mayor presencia de candidaturas ciudadanas.²⁷ Las viejas estructuras de participación dan síntomas de agotamiento, pero un tejido social renovado plantea exigencias de ampliación democrática real. Cambia el tejido humano de las ciudades, y los gobiernos municipales afrontan los años de la acogida global. La burbuja económica orienta las agendas hacia políticas urbanas expansivas. Se intensifica la gobernanza relacional, con más presencia de lo local en redes multinivel (Cuadro 3).

²⁶ BLANCO, I. GOMÀ, R. (2016): *El municipalisme del bé comú*, Barcelona: Icària

²⁷ UBASART, G. (2012): *Candidatures alternatives i populars a Catalunya*, Barcelona: Icària

Cuadro 3. Dinámica evolutiva de la esfera local en España (1979-2011)

	AÑOS 80	AÑOS 90	AÑOS 2000
	De municipalismo participativo a profesional-burocrático	El municipalismo emprendedor y gerencial	El municipalismo constructor y la gobernanza en red
Modelos Políticos	Creación de un modelo demo-representativo, partidizado	Consolidación modelo partidocrático Recambio generacional en liderazgos	Coexistencia modelo de partidos/ nuevas candidaturas ciudadanas
Agendas de Actuación	De mejora de barrios a agenda compleja: servicios personales territorio y promoción económica	Modelos de ciudad y planeamiento estratégico. Centralidad de la agenda del crecimiento postindustrial	Políticas urbanas expansivas (burbuja inmobiliaria). Regeneración de barrios.
Modelos de Gestión	Burocracia profesional	Nueva gestión pública (NGP): Gerencialismo y externalizaciones	Profundización NGP. Concertación público-privada. Trabajo en red
Estructuras de participación	Del diálogo con el movimiento vecinal a la formalización de espacios participativos	Consolidación de espacios formales. Surgimiento procesos/ instrumentos de innovación democrática	Crisis estructuras formales. Planes directores de participación. Nuevos escenarios de gobernanza
Ciudadanía y tejido social	Crisis del movimiento vecinal clásico. Nuevo tejido de entidades	Nuevos activismos urbanos y ambientales. Vínculos con ciclo alterglobalizador.	Tejido asociativo diversificado. Resistencias a especulación urbana

Fuente: Elaboración propia

Esta trayectoria municipal genera una base relativamente sólida sobre la cual construir las transformaciones de los años más recientes. Se produce, simultáneamente, una reactivación de la esfera municipal como *espacio de acción colectiva* (prácticas y movilizaciones urbanas) y como *proyecto de transformación política* (reconexión de las instituciones a la lógica democrática y a la recuperación de derechos básicos).

- En el terreno de la acción colectiva emerge:

a) Una realidad de *prácticas de innovación social y urbana*. Se trata de un conjunto de experiencias de base comunitaria orientadas a dar respuesta, en primera instancia, a los impactos sociales de la crisis en barrios frágiles;

iniciativas que van prefigurando, después, modelos alternativos de producción, consumo y articulación de comunes urbanos desde lógicas de empoderamiento personal y colectivo. La innovación social –definida en clave de proximidad y transformación- se extiende en un amplio abanico de prácticas: desde la economía solidaria a los bancos de tiempo, pasando por circuitos de consumo agroecológico; desde la gestión ciudadana de espacios urbanos, hasta iniciativas de soberanía tecnológica, pasando por cooperativas de vivienda, energía o movilidad.

b) Un ciclo de *movilización social urbana*. Se trata de un conjunto de organizaciones y redes conectadas a problemas de escala supralocal, pero cuya expresión se da en el ámbito de lo urbano, “de las ciudades como expresión de contradicciones y conflictos que dan forma a la cotidianidad”. Cada dinámica se enmarca en un movimiento social más amplio, pero forja una expresión concreta cuya esfera política de referencia es la municipal. Son formatos innovadores de acción colectiva: en su modelo organizativo (de orientación comunitaria); en su repertorio de acción (más disruptivo que convencional); en su narrativa (crean relatos con alta capacidad de penetración social); en su temática (son *neomaterialistas* pivotan sobre cuestiones socioeconómicas tras años de ciclo *posmaterial*). Y son redes con clara voluntad de impacto en las agendas sociales y urbanas de proximidad. (Cuadro, 4).

Cuadro 4. Dinámicas de movilización urbana

Organizaciones y redes urbanas	Ámbito de política urbana	Movimiento de referencia
- PAH y Obra social PAH - Alianza contra pobreza energética	Emergencia habitacional y exclusión social	Vecinal y derechos sociales
- Sindicato de inquilin@s - Asambleas de barrio/redes vecinales	Derecho a la vivienda y derecho a la ciudad	Vecinal y autogestión urbana
- Sindihogar - Las kellys	Precariedad laboral, género y cuidados	Sindical y feminista
- Queremos acoger / Mare Mortum - Papeles para tod@s / CIES NO	Acogida, seguridad residencial y ciudadanía	Cooperación y antiracista
- Agua es vida - Ecologistas en acción	Soberanías de proximidad: hídrica, energética, alimentaria	Ecologista

Fuente: Elaboración propia

- En el terreno de la acción institucional, emergen los sujetos municipalistas que irrumpen en el escenario electoral local. Nacen de una doble transición: de la fragmentación a la confluencia; y de la esfera social a la arena política. Se configuran a partir de procesos de suma entre culturas de acción emergentes y preexistentes; entre la ciudadanía y espacios políticos ya organizados. En mayo de 2015, las nuevas candidaturas consiguen las primeras mayorías sociales y electorales. Encabezan el gobierno de 4 de las 5 principales ciudades del país (Madrid, Barcelona, València y Zaragoza); consiguen también ganar y formar gobierno en Santiago, A Coruña, Pamplona, Cádiz... La relación de fuerzas entre partidos clásicos y sujetos municipalistas experimenta, en las 13 mayores ciudades (por encima de 300.000 hab.), un vuelco inédito: 336 a 17 concejales (2011); 223 a 114 concejales (2015). En Cataluña, los espacios de confluencia ganan 536.000 votos. BComú, la candidatura que lleva a la alcaldía a Ada Colau –activista del movimiento antideshaucios- es la expresión más nítida: gana con el 25,2% de los votos y es primera fuerza en 54 sobre 73 barrios. Se dibujan así las bases de una nueva hegemonía, y las condiciones políticas de partida hacia la creación del nuevo escenario municipalista.

Se trata de un escenario sustancialmente diferente a todos los precedentes, pero que nace también con dinámicas en tensión: a) La asunción de cultura de gobierno puede mermar capacidad disruptiva a los nuevos actores, pero también generar nuevas lógicas de relación entre lo institucional y lo social, desde el reconocimiento mutuo, la alianza público-ciudadana y los procesos de *commoning* b) El contexto de austeridad puede ser procesado por el mundo local desde la resignación, pero también desde la oportunidad de construcción de alternativas: nuevas políticas sociales y agendas urbanas, procesos de apropiación comunitaria de servicios y espacios, una gestión más democrática y ciudadana c) Los impactos de la crisis generan sobre las personas miedos y vivencias del sufrimiento en ámbitos privados y domésticos, pero también nuevas dinámicas de innovación social, procesos de empoderamiento y prácticas de carácter cooperativo²⁸.

Las vulnerabilidades conectadas a la esfera sociocultural del cambio de época convocan a forjar una arquitectura más local/cotidiana del estado social; a (re)construir los derechos básicos desde agendas de bienestar de proximidad. Las vulnerabilidades conectadas a la esfera socioeconómica del cambio de época convocan a forjar una arquitectura más espacial del estado de bienestar; a (re)construir la ciudadanía social del siglo XXI desde la centralidad de la agenda urbana. En síntesis, la dimensión socioespacial adquiere centralidad en las esferas clave del cambio de época; se dibuja un cruce histórico tal vez inédito entre cambio social y cuestión urbana. Es en este escenario que el derecho a la ciudad (la suma de *bienestar de proximidad* y *agenda urbana*) puede tender a ganar fuerza en el estado de bienestar de las próximas décadas. Un modelo más cotidiano y espacial en sus políticas; más municipalista también en su configuración institucional. Las ciudades vienen ganando fuerza en las últimas décadas, como protagonistas primero de redes multinivel de bienestar; como territorios donde surgen más tarde respuestas creativas y transformadoras al ciclo de crisis y al cambio de época. Aparecen dinámicas de innovación social y movilización urbana, y emerge un nuevo municipalismo llamado a constituir el escenario político-institucional de construcción del derecho a la ciudad, del eje vertebrador de la ciudadanía social de las próximas décadas.

²⁸ STAVRIDES, S. (2016): *Hacia la ciudad de los umbrales*, Madrid: Akal

3. La producción municipalista del derecho a la ciudad: bienestar de proximidad, agenda urbana y articulación de lo común

Se han trazado hasta ahora tres ideas fuerza. 1) La aparición en primer lugar de redes multinivel de bienestar como una de las dimensiones clave de la reestructuración del estado social, hacia finales del siglo XX. 2) La enorme relevancia socioespacial de las vulnerabilidades que derivan del cambio de época y de su interacción con el ciclo de crisis, a lo largo de la última década. 3) La reciente reactivación de la esfera local: tanto en términos de innovación social y acción colectiva urbana, como de nuevo escenario municipalista. Las tres ideas configuran el andamiaje del nuevo ciclo del estado de bienestar, enraizado en los tiempos de la cotidianidad y los espacios de la proximidad. Un ciclo que debe situarse en el marco de la era urbana: del nuevo tiempo de las ciudades y las metrópolis.

3.1. La nueva era urbana: ciudades globales y redes de municipalismo internacional

La sociedad industrial fue de la mano del *espacio de los estados (de bienestar)*; el tiempo nuevo que empezamos a vivir es un tiempo urbano, viene vinculado a la *geografía (líquida) de las ciudades*. En la cumbre Hábitat III de la ONU (Quito, 2016)²⁹ se constata un indicador histórico: la mayoría de la población mundial, un 54,5%, es población urbana. Si la dinámica no se trunca, las ciudades pueden llegar a alojar al 70% de la humanidad en 2050: de un tercio a dos tercios en menos de 100 años, una proceso demográfico sin precedentes. Pero no es sólo demografía, esas cifras reflejan mucho más: a) en las 500 ciudades más dinámicas del mundo vive el 20% de la población, pero se genera el 60% del PIB del planeta; b) el conjunto de las ciudades mayores de 300.000 habitantes son hoy responsables del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero; d) el índice de desigualdad social ha crecido en las metrópolis un 20% en los últimos 20 años, con su correlato de segregación residencial.

Estas metrópolis de hoy son el resultado de un largo trayecto³⁰. En las ciudades del s.XX (cruzadas por modelos fordistas y estructuras de clase) se desencadenaron procesos interactivos de dualización social y urbanismo extensivo que dieron lugar a áreas metropolitanas policéntricas con economías postindustriales. Se produce hoy un nuevo giro: hacia metrópolis conectadas en red, hacia espacios donde se expresan todas las complejidades y las tensiones del siglo XXI. Las metrópolis de 2018 son tan vulnerables a la especulación como dinámicas y creativas; cargadas de tantas fragilidades sociales como energías comunitarias; responsables del calentamiento global y referentes a la vez de transiciones ecológicas avanzadas³¹. Se consolida la hegemonía del fenómeno urbano; se consolida por tanto una realidad que sitúa a las metrópolis como epicentros de la cotidianidad, de los problemas y las esperanzas de la gente.

²⁹ Las cumbres de la ONU sobre las ciudades se celebran cada 20 años. La primera tuvo lugar en Vancouver en el año 1976, por entonces poco más del 30% de la humanidad vivía en asentamientos urbanos. Cuando la reunión de Estambul, en 1996, esa cifra alcanzaba ya el 40%.

³⁰ SOJA, E, (2014): *En busca de la justicia espacial*, València: Tirant lo Blanch, Humanidades

³¹ NELLO, O. MELE, (2016): *Cities in the 21st century*, Londres: Routledge.

En este escenario de coordenadas, las ciudades emergen como realidades con enorme potencial, ofreciendo respuestas que no están al alcance de los estados, demasiado encerrados en sus rigideces y rutinas. La proximidad es la gran palanca de cambio sobre la que tratar de proteger sin cerrar; el ámbito sobre el que tratar de construir equidad y reconocer identidades. Pero la realidad presenta aún límites en ese doble sentido. Las ciudades, sus gobiernos locales, se encuentran presionados por lógicas de subordinación: no se sitúan en la centralidad del reparto de recursos públicos de poder; no se sitúan aún en el núcleo de los regímenes de bienestar y transición ecológica. Los estados pesan mucho. Es por ello que cabe plantear un triple reto hacia un nuevo esquema de gobernanza multinivel: el reto del empoderamiento de las ciudades; el de las interdependencias horizontales; y el del *scaling up* de políticas y prácticas urbanas

El *empoderamiento* implica aumentar de forma sustancial las capacidades institucionales y colectivas de gobierno en la esfera local. Resulta necesario en cuestiones como la acogida de personas migrantes, la transición energética o el control público de alquileres, *policy issues* vinculadas a lo cotidiano donde resulta además probado el fracaso de su abordaje en el ámbito estatal. Es cierto que todo ello requiere gobernanza multinivel y entra aquí en juego el segundo reto: transitar de un esquema *top-down*, de subordinación de las ciudades a los niveles “superiores”, a otro de tipo horizontal donde la escala no implique jerarquía³². Se trata pues de articular una *gobernanza entre iguales* como nueva gramática política entre ciudades, regiones, estados e instituciones supranacionales. Significa en la práctica que las ciudades codecidan y cogobiernen, por ejemplo, la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo Climático de París, o la dimensión social de la UE (el nuevo *social pillar*). Finalmente, las prácticas urbanas y las políticas locales deberían afrontar el desafío de su *scaling up*: su *transferencia* por medio de redes de municipalismo internacional y de procesos de *policy learning* multinivel. Si hace unas décadas, en una realidad menos compleja se trataba de “pensar global y actuar local”; ahora, en un mundo más complejo e interconectado se trata también de “pensar local y actuar global” (internet y el espacio digital lo hacen mucho más factible).

Cabe afirmar que en los tres ejes se hallan hoy ejemplos que dibujan trayectorias de cambio y perfilan futuros posibles y diferentes: a) el C-40, la red global de metrópolis que lideran las políticas locales de justicia climática bajo el paraguas del Acuerdo de París (empoderamiento); b) las *Fearless Cities*, red donde gobiernos locales y movimientos urbanos van tejiendo alianzas y aprendizajes cruzados (*scaling up*); c) Eurocities y CGLU, quizás los dos intentos más avanzados de consolidar redes de protagonismo municipalista en sus respectivos escenarios de gobierno multinivel: presencia directa de las ciudades en las políticas de la UE, y en la agenda urbana de Naciones Unidas, respectivamente.³³ Hay en todo ello mucho camino a recorrer, pero empieza ya a esbozar una geografía europea e internacional de ciudades con vocación de hacer frente a los retos de la era urbana, desde agendas políticas de acción potentes, interconectadas y no subordinadas.

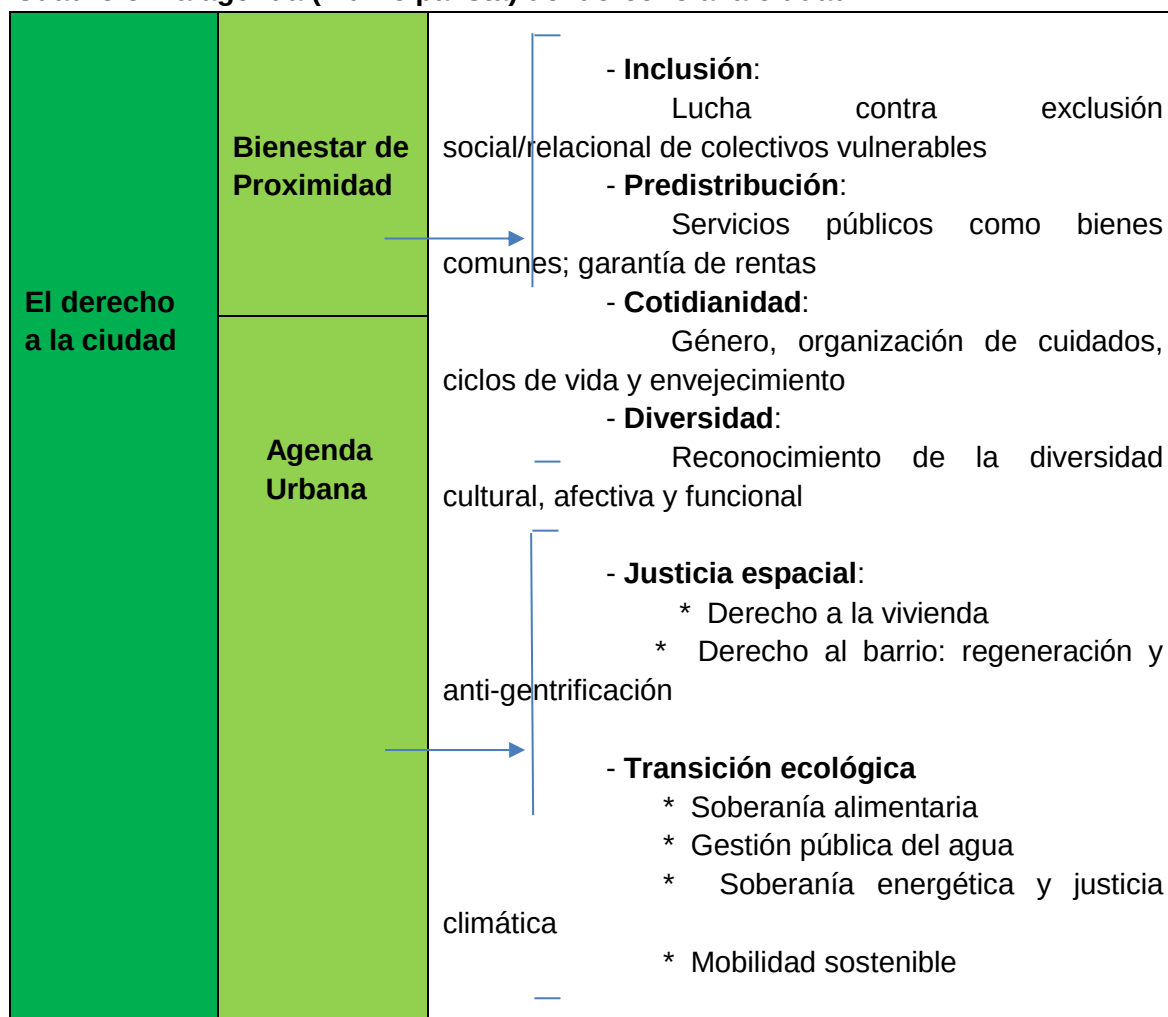
³² BARBER, B. (2013) *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, raising cities*, Yale: University Press

³³ GOMÀ, R. (2018), “En la era de las metrópolis: fragilidades y retos de la gobernanza metropolitana”, en Estado Abierto, Vol.2, n.2, Buenos Aires: INAP.

3.2. La agenda del derecho a la ciudad: bienestar de proximidad, justicia espacial y transición ecológica

En el proceso hacia Habitat III emerge con fuerza una idea bidimensional: la consideración del derecho a la ciudad como eje de la ciudadanía social del siglo XXI; y del gobierno local democrático como motor institucional en la construcción de ese proyecto. Se trataría de fijar las políticas sociales de proximidad y la agenda urbana en el núcleo del régimen de bienestar, como palancas básicas de progreso: retornar a la esfera local los procesos de avance colectivo que el siglo XX había situado en los estados. Se dibujaría pues el doble reto de reescribir la justicia social desde la gramática urbana de la proximidad; y de reubicar en el municipalismo herramientas clave para hacerlo posible.

El cuadro 5 muestra un esquema de políticas públicas por el derecho a la ciudad. *El bienestar de proximidad* se despliega en cuatro terrenos (*inclusión, predistribución, cotidianidad y diversidad*). En ellos operan las políticas orientadas a superar la exclusión social y relacional de colectivos vulnerables; las políticas de salud, educativas, laborales y de rentas vinculadas a la autonomía personal en entornos de fortalecimiento comunitario; las políticas conectadas a garantizar la equidad en las relaciones de género y en el proceso de cambio demográfico; y las políticas que han de articular la igualdad con el reconocimiento de las diferencias. La *agenda urbana* se despliega en dos terrenos adicionales (*justicia espacial y transición ecológica*). En ellos operan las políticas orientadas a hacer efectivo el derecho a la vivienda, la regeneración de barrios vulnerables y la prevención de dinámicas gentrificadoras; así como las políticas de movilidad sostenible y de construcción de soberanías de proximidad (alimentaria, hídrica y energética). No se trata de un ejercicio teórico. Es un camino repleto de prácticas que muchas ciudades están recorriendo, al hilo de un municipalismo comprometido con la construcción de condiciones materiales y relacionales dignas, y con entornos cotidianos para la vida.

Cuadro 5. La agenda (municipalista) del derecho a la ciudad

Fuente: Elaboración propia

3.2.1. Las dimensiones del bienestar de proximidad

En una sociedad compleja, cruzada por múltiples ejes de conflicto, la construcción de ciudadanía social presenta una naturaleza claramente multidimensional, ya en la propia esfera de los valores. Cabe tener en cuenta un mínimo de cuatro aspectos, que configuran retos clave para las políticas públicas por el derecho a la ciudad: 1) abordar la equidad en términos predistributivos (y no sólo redistributivos), y en clave de distribución igualitaria de poder y oportunidades vitales (y no sólo de renta); 2) articular la acción contra las desigualdades al reconocimiento de las diferencias: en una sociedad urbana heterogénea no hay camino a la equidad que no pase por la diversidad (contraponer igualdad a diversidad generaría *desigualdades de reconocimiento* y por tanto ejes de discriminación)³⁴; 3) conectar los valores de autonomía personal e igualdad colectiva: así pues, la autonomía enraizada en la concepción de la libertad como ausencia de dominación³⁵; y la igualdad anclada en la autodeterminación personal frente a cualquier paternalismo estatal; 4) vincular los tres valores

³⁴ FRASER, N. (2003): *Redistribution or recognition*, Nueva York: Verso Books. FRASER, N. (2008): *Scales of Justice*, Nueva York, Columbia University Press

³⁵ VAN PARIJS, P. (1996): *Libertad real para todos*, Barcelona: Paidós ibérica.

anteriores –igualdad, diversidad y autonomía- a la construcción de comunidad: lazos de fraternidad y de cuidados para tejer interdependencias frente a la explotación de la vulnerabilidad.

Este entramado de ideas-fuerza nos conduce a modelos innovadores de ciudadanía. La sociedad industrial generó marcos nacionales de gestión del conflicto de clases: regímenes de bienestar con dosis variables de redistribución y asistencialismo³⁶. La sociedad del siglo XXI afronta el reto de forjar esquemas de ciudadanía más conectados a su abanico emergente de realidades. Y en ese reto habita el *bienestar de proximidad*, una agenda social impulsada desde el *nuevo municipalismo* y vertebrada por las dimensiones de *inclusión*, *predistribución*, *cotidianidad* y *diversidad*.

Inclusión: ciudades que protegen y cuidan

El derecho a la educación fundamenta la escuela pública y el derecho a la salud, la sanidad universal. El *derecho a la autonomía personal* y a la *vinculación comunitaria* subyace como razón de ser del sistema de servicios sociales. La dependencia, en cualquiera de sus vertientes, implica precariedad vital y riesgo permanente de exclusión. La autonomía, la posibilidad de realizar un proyecto de vida autodeterminado, emerge por tanto como eje vertebrador de ciudades inclusivas. Se trata de forjar un nuevo paradigma³⁷. Un modelo promotor de la autonomía personal, y del fortalecimiento de los vínculos de solidaridad. Unos servicios sociales universales, de calidad y próximos, de tipo promocional y preventivo, que actúan para debilitar los factores que generan exclusión, atienden personas y colectivos vulnerables, y potencian la acción comunitaria como motor de cambio social. Unos servicios sociales que impulsan lógicas de empoderamiento, con las personas como protagonistas, sujetos activos y con capacidad de decisión sobre sus propios itinerarios de inclusión social y relacional. Y con equipos de profesionales ubicados en los barrios, bien dotados, formados para atender situaciones emergentes, y con tiempo para equilibrar el trabajo personal/grupal, con los proyectos comunitarios. En síntesis, una acción social de proximidad al servicio del objetivo que todas las personas puedan desarrollar, en igualdad de condiciones, sus propios proyectos de vida en común. Que puedan hacerlo con dignidad y en marcos cotidianos de vinculación colectiva.

Predistribución: ciudades de libertad incondicional

La predistribución implica un mínimo de tres vertientes con anclaje directo en dinámicas de proximidad. La primera implica incidencia colectiva en el modelo económico, en las fuentes de creación de riqueza y de satisfacción primaria de necesidades humanas: economía del bien común; ecosistemas cooperativos con cadenas de generación y apropiación colectiva de valor; tejidos productivos creadores de sociabilidad ligados a formas ecológicas y colaborativas de consumo; reconocimiento y dignidad de todos los trabajos³⁸. Se construye

³⁶ GOMÀ, R. (2018) “Los estados de bienestar: construir ciudadanía social en el siglo XXI”, en CAMAS, F. UBASART, G. (2018) *Manual del estado de bienestar y políticas sociolaborales*: BCN, Huygens.

³⁷ FANTOVA, F. (2014) *Diseño de políticas sociales*, Madrid: Esditorial CCS.

³⁸ MIRÓ, I (2018): *Ciutats cooperatives. Esbosos d'una altra economia urbana*. Barcelona: Icària.

predistribución, en segundo lugar, cuando se fortalecen las políticas sociales que son palanca de autonomía y empoderamiento: la articulación de cultura y educación a lo largo de la vida, el derecho a la vivienda en ciudades creativas y barrios cuidadores. Y también cuando se dota de fuerte dimensión comunitaria a las políticas de cobertura universal, de manera que los equipamientos de proximidad no son sólo geografía física sino también emocional del bienestar; y los servicios públicos se convierten en bienes comunes donde se producen lógicas de apropiación ciudadana³⁹.

La predistribución se expresa finalmente en una propuesta con capacidad de sintetizar modelo: la renta básica (RB)⁴⁰. La RB garantiza, por un lado, las condiciones de existencia: las desplaza del mercado de trabajo al terreno de los derechos. Conecta en este sentido con el eje vertebrador del estado de bienestar, amplía el perímetro de la desmercantilización: de la salud y la educación a las bases materiales de la vida. La RB, por otro lado, vincula derechos sociales y libertad individual, es una herramienta de empoderamiento frente a escenarios de dominación y explotación laboral (*cuando la vida se suplica*) y permite transitar de la libertad condicional a la real para todas y todos (sobre todo para los más vulnerables)⁴¹. La perspectiva del bienestar de proximidad aporta dos elementos relevantes a la renta básica: la posibilidad de engarzar su aplicación al fortalecimiento de compromisos comunitarios; y la posibilidad de complementarla con políticas de moneda social⁴² y de mínimo vital garantizado en los terrenos de la seguridad alimentaria, habitacional, energética e hídrica. No debería pues sorprender el giro espacial que se produce hoy en su despliegue: a reflexiones y propuestas de escala nacional y regional, se unen políticas de ámbito municipal en fase ya de implementación (el proyecto B-Mincome en Barcelona)⁴³. Se ha dicho que la RB puede ser un avance en el terreno de los derechos sociales en el siglo XXI, equiparable al que fue el sufragio universal en el terreno de los derechos políticos en el siglo XX. En cualquier caso, la RB aporta dignidad contra la pobreza y libertad contra la dominación. Y la RB de proximidad puede aportar sentido a todo ello desde la ubicación de la autonomía personal en ciudades y barrios para la vida, en comunidades fraternales.

Cotidianidad: ciudades feministas y para todas las edades

Ni las desigualdades entre mujeres y hombres, ni las vinculadas a las edades, generaron políticas sociales potentes en el marco de los estados de bienestar clásicos. Pero la cotidianidad patriarcal y estable cruzada sólo (aparentemente) por desigualdades de clase, ha dado paso en este siglo XXI a cotidianidades más complejas donde construir ciudadanía social se hace insoslayable. En el tiempo nuevo que vivimos, las políticas sociales no pueden dar la espalda a los retos del *bienestar cotidiano*. Y ello se expresa en dos dimensiones fundamentales: *relaciones de género y ciclos de vida*.

³⁹ ZALAKAIN, J. BARRAGUÉ, B. (2017) *Repensar las políticas sociales*, Madrid: Grupo 5,

⁴⁰ VAN PARIJS, VANDERBORGHT, Y. (2017): *Basic Income*. Cambridge: Harvard University Press

⁴¹ CASASSAS, D. (2018) *Libertad incondicional. La RB en la revolución democrática*. Paidós: Barcelona

⁴² REC (Recurs econòmic ciutadà) la moneda social de Barcelona vinculada al programa B-Mincome. <https://rec.barcelona/es/inicio/>

⁴³ B-Mincome es un proyecto impulsado por el ayuntamiento de Barcelona, en el marco del programa europeo de iniciativas de innovación urbana (UIA) que combina una renta básica percibida por habitantes de barrios vulnerables con políticas de inclusión sociolaboral <http://ajuntament.barcelona.cat/bmincome/ca>

El estado de bienestar keynesiano se desarrolló sin alterar a fondo las *relaciones de género* predominantes. El conflicto de clases y los acuerdos políticos-sindicales que lo fraguaron reprodujeron en buena parte el modelo patriarcal. Las políticas de igualdad se fueron abriendo paso desde el empuje del movimiento feminista (sobre todo tras las revueltas de 1968). El conjunto de regímenes de bienestar poskeynesianos incorporaron –con menor o mayor intensidad- una dimensión de género formada por políticas de expansión de la tasa de empleo femenino; y por la puesta en marcha de servicios sustitutivos de los cuidados familiares realizados desde siempre por las mujeres.⁴⁴ En el plano social seguían avanzando, con dificultades, valores de igualdad; mientras el ciclo de crisis y austeridad generaba efectos con fuerte sesgo de género. En la actualidad, el movimiento feminista es un agente central en la dimensión cultural del cambio de época. Se abre una oportunidad inédita para situar los derechos de las mujeres como eje central de la ciudadanía social del siglo XXI. Ya no se trata sólo de intensificar o ampliar la agenda de género; se trata de inscribir un nuevo contrato social entre mujeres y hombres –superador del modelo heteropatriarcal- en el núcleo de la nueva ciudadanía social: a) la erradicación de todo tipo de violencia machista como objetivo prioritario; b) acuerdos comunitarios (y familiares) de género para lograr una distribución compartida de los cuidados, para un reparto igualitario de tiempos y funciones de cotidianidad; c) una esfera pública con plena igualdad de derechos económicos y democracia paritaria; y d) políticas sociales y urbanas feministas para superar el androcentrismo en los servicios públicos y en la planificación-gestión de las ciudades.

El estado de bienestar keynesiano y en parte los regímenes de bienestar poskeynesianos se desarrollaron en un contexto de continuidades biográficas, junto a un esquema de asignación estable de roles por edades (educación en la infancia; empleo indefinido en las etapas adultas; protección social en la vejez).⁴⁵ Hoy todo ello queda sujeto a tres intensas transformaciones: el cambio de época comporta un escenario de incertidumbres vitales (cambios residenciales, afectivos, laborales); la fijación de roles tiende a desvanecerse (aprendizaje a lo largo de la vida, envejecimiento activo); y la transición demográfica conduce a nuevas temporalidades (emancipaciones tardías, más años de vida) y a nuevas relaciones intergeneracionales. La dinámica temporal compleja comporta oportunidades inéditas (una nueva dimensión de la libertad), pero también fragilidades emergentes (una nueva dimensión de la desigualdad). La construcción de ciudadanía cotidiana no puede quedar hoy al margen de los *ciclos vitales* y sus nuevos formatos. Desde enfoques neoliberales de bienestar se definen *soluciones* individualistas: lógicas de emprenduría personal (desvinculadas de lo colectivo) que tienden a desembocar en el callejón de las precariedades. Las políticas sociales clásicas no han abandonado del todo su aversión al riesgo y aparecen *soluciones* paternalistas. Pero las nuevas temporalidades pueden ser pensadas como marcos de autoderminación personal, de ejercicio del derecho a decidir proyectos de vida. Y las nuevas políticas de bienestar con el instrumento colectivo para hacerlo posible: educación 0-3, viviendas asequibles de emancipación, equidad intergeneracional en el capital cultural y relacional, inclusión laboral de población adulta, envejecimiento activo y derecho al barrio de las personas mayores.

⁴⁴ SAINSBURY, D. (1999): *Gender and welfare state regimes*. Oxford: Oxford University Press

⁴⁵ LYNCH, J. (2002): *Age in the welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.

Diversidad: ciudades abiertas e interculturales

Las ciudades son el lugar de las diferencias; el municipalismo aborda el reto de impulsar su reconocimiento. Surgen tres dimensiones clave: la creciente heterogeneidad afectiva, funcional y cultural del mundo urbano. Son espacios de construcción de ciudadanía: la plena garantía de los derechos LGTBI; la autonomía de las personas con discapacidad y el derecho a entornos cotidianos accesibles; la acomodación de todo tipo de orígenes y bagajes culturales. El bienestar de proximidad emerge como el espacio donde se hace factible articular inclusión/predistribución con cotidianidad/diversidad: sin ello el derecho a la ciudad se resiente. Del conjunto de dimensiones, *gestionar la realidad multicultural aparece como reto básico en un contexto de ciudades abiertas y migraciones globales*.

En Europa, a grandes rasgos, se han desplegado tres grandes opciones, definidas en función de parámetros sociales, culturales e institucionales⁴⁶. El modelo francés de la asimilación ha subrayado la cohesión social y el acceso a los derechos políticos, aún a costa de la ausencia de reconocimiento del pluralismo cultural. El modelo anglosajón de las minorías ha mantenido vías abiertas de acceso a la ciudadanía y ha sabido respetar la diversidad, pero con pautas de segregación socioresidencial persistentes. Finalmente el modelo alemán de los *gestarbeiter* (trabajadores invitados) ha trabajado la inclusión y ha reconocido las diferencias, pero ha mantenido fuertes barreras de exclusión en el terreno del acceso a la ciudadanía y a los derechos políticos.

Cuadro 6. Bienestar de proximidad y diversidad: un modelo abierto, inclusivo y intercultural

Dimensiones	Agenda de Políticas Públicas
Representación (Ciudadanía política)	• derecho a voto • seguridad residencial • asilo y refugio
Cohesión (Ciudadanía social)	• acogida • servicios públicos universales
Reconocimiento (Ciudadanía cultural)	• interculturalidad • antiracismo/antixenofobia

Fuente: Elaboración propia

Frente a esos tres esquemas, impulsados en ámbitos nacional-estatales, el nuevo bienestar de proximidad brinda la oportunidad de apostar por otro modelo: la plena ciudadanía abierta, inclusiva e intercultural. Un marco urbano de trabajo y aprendizaje colectivo definido por la voluntad de generar simultáneamente condiciones de igualdad política, inclusión social y reconocimiento cultural. Y tanto o más importante: sin coexistencias cotidianas en paralelo. Con reglas de juego acordadas que hagan posible la interacción positiva, la convivencia, el

⁴⁶ BANTING, K. KYMLICKA, W (2006): *Multiculturalism and the welfare state*. Canada: OUP

intercambio y el mestizaje. Este marco de referencia requiere políticas públicas (Cuadro 6). a) políticas de seguridad residencial y conexión entre residencia y derechos electorales que eviten fracturas de ciudadanía política; b) políticas de acogida que acompañen una de las fases más complejas del proceso migratorio (empadronamiento, cobertura de necesidades básicas, homologaciones formativas, mediación, reagrupación familiar) y redes universales de bienestar que eviten el riesgo de conflicto interétnico; c) políticas de reconocimiento que permitan la expresión de la diversidad en entornos de mestizaje y la lucha contra todo tipo de actitudes xenófobas.

3.2.2. Las dimensiones de la agenda urbana

En un contexto donde la cuestión habitacional aparece en el eje de las nuevas vulnerabilidades, donde las metrópolis constituyen el núcleo de la economía digital y financierizada, donde la producción urbana de riesgos ambientales adquiere máxima relevancia, las dimensiones de la justicia espacial y la transición ecológica se convierten en componentes clave de la agenda del derecho a la ciudad -y su construcción municipalista- como espacio de ciudadanía social. Igual que en el bienestar de proximidad, también la agenda urbana aparece cruzada por múltiples ejes: la vivienda como activo financiero o como derecho; los barrios como espacios de seguridad o de expulsión; la ciudad como tejido residencial segregado o cohesionado; los entornos y recursos naturales como mercancías o como elementos de soberanía municipal. Frente a esos dilemas, el derecho a la ciudad requiere hibridar lógicas urbanísticas y ecológicas: impulsar por una parte las políticas de *justicia espacial* para garantizar el derecho a la vivienda y al barrio, para hacer frente a dinámicas especulativas y gentrificadoras; promover además los procesos de *transición ecológica* para proteger el clima y el aire, para recuperar el control ciudadano sobre el circuito alimentario y el ciclo del agua.

Justicia espacial: ciudades y barrios para la vida

Las políticas de vivienda y de regeneración urbana presentan agendas complejas. Garantizar una vivienda asequible y digna, y hacerlo en el marco de barrios y ciudades cohesionadas, con mixtura social y funcional, requiere instrumentos de acción diversos y procesos sostenidos en el tiempo. Ante esa complejidad, optamos por focalizar la reflexión en torno a la dinámica donde hoy se dirime lo que podríamos caracterizar (parafraseando a Castells) como *la cuestión urbana del siglo XXI: los procesos de gentrificación y las políticas de justicia socioespacial vinculadas a esos procesos*. La gentrificación se inscribe en la lógica de las desigualdades sociales y su plasmación en segregación residencial⁴⁷. Opera hoy en buena parte como la expresión espacial de la economía financierizada, como la dimensión urbana fundamental del actual cambio económico y sociocultural hacia el capitalismo especulativo y

⁴⁷ En 1964, el Centre for Urban Studies del University College of London, liderado por la socióloga Ruth Glass (1912-1990) publica el libro colectivo *London: aspects of change*. En su capítulo introductorio Glass utiliza por primera vez en clave académica el concepto *gentrification*.

la sociedad postindustrial ⁴⁸. Podemos caracterizar la gentrificación desde algunas coordenadas conceptuales básicas.

Se trata de un proceso de transformación de un área urbana a través del cual se produce la sustitución del colectivo residente por población con capacidad adquisitiva más elevada. Implica por tanto una reestructuración del espacio en función de la desigualdad de ingresos entre grupos, con resultado de desplazamiento de habitantes de sectores populares. Este proceso comporta una dimensión urbanística: desinversión y degradación física seguida de reinversión en capital fijo. Las mejoras en el entorno construido incrementan valores inmobiliarios y precios del alquiler, generando una expansión de la brecha de renta como mecanismo impulsor de la sustitución socioresidencial. Pero la gentrificación opera también en la esfera simbólica. Comporta un cambio en el entramado de relaciones sociales, en los consumos, en las pautas de uso del espacio. Las nuevas clases de rentas medias y altas, con más capital relacional y cultural, se apropian de áreas urbanas para desplegar códigos, estilos de vida, proyectos e identidades. La gentrificación, en síntesis, implica un proceso de reapropiación física y simbólica del espacio por parte de grupos con capital económico y relacional elevado. Una dinámica de carácter excluyente con desplazamiento material y desposesión cultural de sectores populares. En efecto, el espacio físico no sólo enmarca o sostiene un entramado de relaciones sociales, sino que es también un factor constituyente de éstas. La gentrificación por tanto expresa una lógica urbana compleja de diferenciación social y espacial, al hilo de desigualdades económicas y de poder⁴⁹.

Hoy el conjunto de vulnerabilidades que aparecen vinculadas a las dificultades de acceder y mantener la vivienda, a la imposibilidad de seguir habitando en el barrio, ganan centralidad en el mosaico de las injusticias. Son fragilidades que no han generado derechos garantizados de ciudadanía, ni servicios públicos universales para hacerlos efectivos. Los movimientos sociales urbanos han sido también débiles. Pero todo esto se altera en el escenario post-crisis. Las ciudades globales, por medio del municipalismo internacional, reclaman las herramientas necesarias para construir el derecho a la ciudad, las cuales siguen a menudo en otras esferas de gobierno. Los agentes urbanos construyen organización, repertorios de acción colectiva y significados compartidos, un nuevo sentido común donde arraiga la defensa vecinal de la justicia espacial. La politización de la ciudad se hace irreversible. El conflicto entre la gentrificación y el derecho a la ciudad se desarrolla, cada vez más, en el campo de las prácticas sociales y las políticas públicas. El Cuadro 7 muestra una propuesta de agenda de políticas urbanas en torno a la justicia socioespacial⁵⁰. Se hallan ordenadas en

⁴⁸ Para una perspectiva global del fenómeno pueden consultarse (publicaciones recientes): SASSEN, S. (2014) *Expulsions*, Cambridge: Harvard University Press. ARDURA, A. SORANDO, D. (2016): *First we take Manhattan*, Madrid: La Catarata. LEES, L. et.al. (2015): *Global gentrifications*, Bristol: Policy Press. LEES, L. et.al (2016) *Planetary gentrification*, Oxford: Polity.

⁴⁹ Para una perspectiva aplicada del fenómeno pueden consultarse (publicaciones recientes): IERMB (2018) *Gentrificació i dret a la ciutat*. Barcelona: Revista Papers, n.60. Barcelona Metròpolis (2018) *Els reptes de la gentrificació*. Barcelona: Dossier, BCN Metròpolis, n.107.

⁵⁰ La agenda urbana del municipalismo enfrentan a menudo contextos adversos. En España los gobiernos del estado fueron agentes activadores de las condiciones para crear la burbuja hipotecaria, al hilo de la expansión pre-crisis; rescataron el sistema financiero durante la crisis; y han instrumentado recientemente la estrategia para reconstruir los beneficios ligados a la vivienda, promoviendo sobre todo el giro de la lógica especulativa hacia el alquiler. Destacan cuatro instrumentos: la **Golden Visa**, mecanismo de atracción del capital inmobiliario; las **SOCIMI**, vehículos de inversión inmobiliaria con un marco de tributación muy favorable; la **SAREB**, con la reintroducción selectiva del stock de viviendas

dos bloques: a) derecho a la vivienda; y b) derecho al barrio (regeneración y antigentrificación).

Cuadro 7. Agenda Urbana y políticas de Justicia Espacial

Agenda urbana por el derecho a la vivienda	
Incremento del parque público de vivienda asequible	- Construcción de vivienda pública de alquiler social - Adquisiciones patrimoniales
Impulso a formas de vivienda cooperativa y colaborativa	- Promoción y gestión cooperativa de viviendas - Cesión de suelo público en derecho de superficie
Regulación pública de alquileres con mecanismos de protección de inquilinos	- Extensión del plazo mínimo de contratos - Índice vinculante de referencia de precios
Política de rehabilitación de viviendas con instrumentos de garantía de permanencia	- Obligación de mantenimiento de contratos - Apoyo económico directo a inquilinos
Políticas contra la exclusión habitacional	- Programas de lucha contra el sinhogarismo - Prevención y atención frente a desahucios
Agenda urbana por el derecho al barrio	
Política de mejora de barrios con instrumentos de defensa vecinal	- Planes de usos y regulación/suspensión de licencias - Ejercicio del derecho de tanteo y retracto
Política de preservación de tejidos urbanos: desafectación sin especulación	- Desafectación urbanística de espacios y viviendas - Dotar viviendas desafectadas de régimen de VPO
Regulación de alojamientos turísticos con mecanismos de protección del uso residencial	- Planes especiales de alojamientos turísticos - Planes contra alojamientos turísticos ilegales
Defensa del comercio de proximidad: fortalecimiento, protección y promoción.	- Áreas de promoción económica urbana (APEU) - Programas de Bajos de Protección Oficial (BPO)
Política y regulación del suelo: constitución de bancos de suelo público	- Expropiación de suelo urbanizable - Activación de reservas de suelo para VPO
Fiscalidad urbana sobre propiedades y sobre usos residenciales y turísticos	- IBI y fiscalidad sobre viviendas vacías - Tasa turística compensatoria y no promocional

Fuente: Elaboración propia

vacías como nuevos productos financieros; y la modificación de la LAU, con contratos de alquiler a tres años y actualización no regulada de precios. Configura todo ello un marco de política pública que habilita la financiarización de la vivienda, favorece dinámicas de gentrificación y erosiona el derecho a la ciudad. Se trata de la dimensión urbana de una política económica especulativa, más cercana a las expulsiones y la desposesión que al derecho a la vivienda y al barrio.

Transición Ecológica: ciudades con soberanías de proximidad

La agenda urbana es justicia socioespacial y es también transición socioecológica. El derecho a la ciudad como eje vertebrador de la ciudadanía social incorpora una dimensión directamente conectada al desarrollo urbano sostenible. Sabemos que las ciudades son responsables del 70% de las emisiones planetarias de gases de efecto invernadero, vinculadas al uso de energías fósiles y productoras de cambio climático; sabemos también que la contaminación del aire de las metrópolis provoca centenares de miles de muertes anuales en el mundo, y que la movilidad en vehículo privado es su determinante clave. UN-Habitat, por otra parte, lleva años situando la exigencia de alternativas alimentarias y acceso universal al agua, en tanto que derechos urbanos básicos frente a dinámicas de especulación financiera-mercantil. La agenda de la transición ecológica se configura pues a partir de cuatro políticas principales: energía/clima, aire/movilidad, agua y alimentación.

Las ciudades y sus políticas municipales se han convertido en agentes fundamentales de despliegue de los compromisos del Acuerdo de París sobre Cambio Climático (2015). Las estrategias de transición energética incorporan dimensiones múltiples: la sustitución de combustibles fósiles por fuentes renovables; la sustitución de oligopolios eléctricos por operadores bajo control ciudadano; la sustitución de modelos de producción concentrados por redes de producción de proximidad; y la sustitución de pobreza por derechos energéticos. En todas esas vertientes se entrecruzan los retos fundamentales de la justicia climática. La agenda urbana por la calidad del aire pasa de forma insoslayable por la transición hacia la movilidad sostenible: de modos privados (coches) a públicos (transporte colectivo); y de motorizados a no motorizados (a pie y en bicicleta). En el arsenal de instrumentos se articula la apuesta por transporte público asequible en todos los barrios, con las opciones de restricción/gestión estructural del espacio vial y de la circulación de vehículos⁵¹. En Barcelona, por ejemplo, sólo el 20% de los desplazamientos internos se realizan en coche (45% no motorizados y 35% en transporte público), el espacio vial, sin embargo, ocupa más del 60% de todo el espacio urbano: existe pues un amplio margen de redistribución democrática del espacio en favor de movilidades sostenibles. Cabe por último señalar que la transición modal en clave ecológica abre una ventana de oportunidad en términos de equidad social y de género. En Barcelona, la distribución de población por ingresos y sexo cruzada con modos de transporte muestra un uso superior del vehículo privado en rentas altas y hombres; con presencia más elevada de rentas bajas y mujeres en transporte público y desplazamientos no motorizados.

Tabla 5. Modos de movilidad, desigualdades de renta y género

	Rentas altas (+150% mediana)	Rentas bajas (-50% mediana)	Hombres	Mujeres
- A pie/ Bicicleta			49,8%	51,4%
- Transporte Público	54,1%	72,4%	25,5%	33,3%
- Coche	45,9%	27,6%	24,7%	14,3%
- Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuestas de condiciones de vida y de movilidad. Área Metropolitana de Barcelona 2011

⁵¹ IERMB (2017) *Nous reptes en la mobilitat quotidiana. Polítiques públiques per a un model més equitatiu i sostenible*. Barcelona: Revista Papers, n.59.

3.3. Producir el derecho a la ciudad, construir el común

Se ha considerado hasta ahora la dimensión sustantiva de la agenda por el derecho a la ciudad. Sus políticas sociales y urbanas de proximidad, enmarcadas en un contexto de cambio de época, resultan innovadoras respecto a los estados de bienestar clásicos. Esas nuevas políticas *¿exigen también nuevas formas de ser producidas?* Trasladamos aquí las reflexiones a la dimensión operativa/relacional. No se trata sólo de (re)construir la ciudadanía social en clave urbana; se trata también de producir bienestar de proximidad y justicia socioambiental por medio de nuevos procesos alejados de lógicas centralistas, jerárquicas y de monopolio burocrático. Nuevos procesos superadores de las viejas formas de institucionalidad que reservaba a la ciudadanía un papel meramente pasivo de receptor de servicios. La agenda del derecho a la ciudad adquiere todo su significado en la medida en que ofrece espacios donde forjar *lo común*: prácticas de proximidad, implicaciones cotidianas, creación de redes de fraternidad.

Veámos al principio como el EBK había heredado los *dogmas* organizativos weberianos y había producido desde ellos el esquema socioburocrático de gestión, un modelo definido por: segmentación nítida (entre sectores público y privado); estructuras rígidas (centralización, jerarquía y especialización); oferta estandarizada de servicios (ajena a toda lógica de diferenciación); y paternalismo profesional. Los regímenes sociales poskeynesianos avanzaron muy parcialmente en la desburocratización del bienestar. Lo hicieron en un eje polarizado entre la *nueva gestión pública* (versión neoliberal) y la *gobernanza participativa* (versión democrática). Hoy, en pleno siglo XXI, forjar un modelo de ciudadanía social en torno al bienestar de proximidad, la justicia espacial y la transición ecológica -frente a las desigualdades, la gentrificación y el cambio climático- nos conduce hacia un nuevo reto operativo: superar tanto el monopolismo burocrático como el *new public management* y reformular la gobernanza participativa en términos de *construcción del común*. Se trata de crear una esfera compartida de producción de ciudadanía y democracia activa, a partir de la confluencia entre lo institucional y lo comunitario. Una reestructuración operativa/relacional donde las políticas públicas impulsen el empoderamiento colectivo; donde las prácticas comunitarias autoconstruyan (y autogestionen) derechos sociales. Se trata en síntesis de cargar de lógica ciudadana a las instituciones del bienestar; y de fuerza universalista a las experiencias cooperativas⁵². En este escenario, gobernar el régimen de bienestar (la agenda del derecho a la ciudad) sería articular lo común más que gestionar burocracias; mientras que el protagonismo social no se declinaría tanto en términos de resistir y protestar, sino de construir y crear.

La articulación del común como propuesta de producción del derecho a la ciudad y por tanto de ciudadanía social puede enmarcarse en tres enfoques o coordenadas conceptuales: a) el enfoque de la *comunidad*: como lugar de vínculos entre las personas y el espacio de lo cotidiano; b) el enfoque del *commoning*: como lógica de acción compartida orientada al interés colectivo; c) el enfoque de *redes*: como forma organizativa del pluralismo de actores, desde la horizontalidad y las interdependencias. Estos tres ejes se trasladan al terreno de las

⁵² SUBIRATS, J. GARCÍA, A. (2016) Innovación social y políticas urbanas, Barcelona: Icària. STRAVIDES, S (2016) Common space: the city as commons, Chicago: CUP.

prácticas por medio de múltiples estrategias innovadoras de gestión. Estrategias postburocráticas conectadas a la profundización de la democracia urbana.

Cuadro 8. Derecho a la ciudad y construcción del común

Del <i>welfare</i> al <i>commonfare</i>	
- Gobernanza territorial	Barrios y ciudades para generar bienestar en clave de proximidad y cotidianidad
- Coproducción de políticas	Redes abiertas de acción para sumar conocimientos socialmente distribuidos
- Acción comunitaria	Comunidades autogestionadas para producir mejoras compartidas
- Gestión ciudadana	Entidades para convertir equipamientos públicos en espacios del común
- Innovación social	Experiencias de base para generar y tutelar derechos sociales

Fuente: Elaboración propia

- *Territorializar la gobernanza.* Aparece como fundamental acercar la producción de las políticas urbanas y de bienestar a la comunidad, al ámbito de barrio. La complejidad social hace necesaria una arquitectura espacial de la agenda del derecho a la ciudad. Para construir autonomía personal y bien común en una sociedad líquida y cruzada por riesgos e injusticias múltiples se hace preciso generar un modelo de gobernanza de fuerte proximidad, ligado a la cotidianidad.
- *Coproducir políticas sociales y urbanas.* Coproducir el derecho a la ciudad implica articular redes sociales de acción, forjar procesos de código abierto como exigencia ética; también como valor operativo: sumar conocimientos socialmente distribuidos. Coproducir políticas sociales y agendas urbanas implica la participación del tejido comunitario en sus procesos de diseño e implementación; implica también el protagonismo de las personas en tanto que sujetos activos en el ejercicio de la gobernanza democrática.
- *Impulsar la acción comunitaria.* Territorializar, coproducir... y empoderar también a las comunidades, fortalecer su autogobierno para desplegar capacidades colectivas de resolución de problemas, para autogestionar respuestas, para hacer tangible la justicia socioambiental desde la base. La acción comunitaria aparece como herramienta de producción del derecho a la ciudad desde valores democráticos y desde el compromiso personal libre y consciente; como antídoto al individualismo competitivo y al paternalismo institucional⁵³.

⁵³ NAVARRO, S. (2004): *Redes sociales y construcción comunitaria*, Madrid: Editorial CSS . GOMÀ, R. (2008): "La acción comunitaria: transformación social y construcción de ciudadanía", Revista de Educación Social n.1/08.

- *Abrir la gestión a la ciudadanía.* Una agenda municipal enraizada en la lógica del común implica incorporar una apuesta de gestión de servicios y espacios urbanos ligada a la implicación vecinal. Los equipamientos sociales, culturales, educativos y de salud, así como muchos espacios públicos son los referentes tangibles en el ejercicio cotidiano de la ciudadanía. Configuran la geografía física del bienestar. Deberían ser también su geografía humana y emocional; superar la lógica tradicional de marcos de prestación de servicios, y convertirse en bienes comunes, lugares de apropiación colectiva desde valores democráticos. Hacerlo posible implica fortalecer la doble apuesta por una gestión pública de calidad abierta a la co-responsabilidad ciudadana; y por una gestión comunitaria a través del tejido social enraizado en cada barrio.
- *Apoyar la innovación social.* La iniciativa de base, la que viene de abajo sin impulso ni mediación institucional, es un valor a respetar y reconocer en una agenda urbana y de bienestar creadora del común. Existen redes de capital social: un tejido comunitario que vehicula valores y prácticas de solidaridad y reciprocidad. La crisis y el impacto de los recortes ha estimulado experiencias emergentes de innovación. No es sólo la clásica participación de la protesta o la propuesta; es la implicación del hacer (y del ser): hacer (y ser) por ejemplo una escuela activa, un grupo de crianza compartida, una red de intercambios solidarios, una cooperativa de consumo agroecológico, un ateneo popular, un banco de alimentos, o un huerto comunitario. Toda una esfera urbana a poner en valor: desde su autonomía, desde marcos de apoyo anclados en valores de construcción compartida del derecho a la ciudad.

4. Municipalismo, derecho a la ciudad y construcción del común. Elementos de síntesis

1. El estado de bienestar keynesiano (EBK) se fraguó en el ámbito nacional. Fue esa escala la que mostró un claro predominio -en relación a cualquier otro nivel territorial- tanto en la regulación social como en la provisión de políticas públicas bajo el esquema clásico de monopolismo burocrático. Una estructura productiva y de consumo estandarizada, y una estructura de clases reflejada en un sistema de actores anclados en el eje socioeconómico, dio lugar a un modelo de bienestar estatista centralizado, jerárquico y de prestación homogénea de servicios públicos a escala masiva. Durante la última década del siglo XX, sin embargo, todo ello empieza a alterarse de forma sustancial. El casi monopolio del estado-nación se transforma en beneficio de un complejo entramado institucional con nuevos equilibrios territoriales de poder. Irrumpe el proceso aún hoy abierto de reestructuración social en el espacio. La acumulación de dinámicas entre los escenarios de europeización estratégica y de fortalecimiento del municipalismo implicó un cambio relevante en las geografías políticas del bienestar: el viejo EBK dió paso a redes multinivel de producción de políticas sociales.

2. Se ha ido construyendo, en torno al cambio de milenio, un amplio acuerdo alrededor de una idea clave: estamos cruzando un tiempo de transformaciones intensas,

múltiples y rápidas, llamadas a dibujar las trayectorias personales y colectivas de las próximas décadas. Se alteran los parámetros que habían vertebrado la sociedad industrial. Emerge un tiempo nuevo. La sociedad del riesgo, del conocimiento y líquida se abre paso con fuerza. Más allá de la sociedad industrial, nace una segunda modernidad: lo hace entre la reflexividad y los relatos de la posverdad; entre la individualización y el bien común; entre el miedo y la fraternidad. Durante la segunda década del siglo XXI, la dinámica de cambio de época se acelera, y queda ubicada en un contexto de interacción con una doble crisis (socioeconómica y política) y un doble eje de respuesta predominante (austeridad y desapoderamiento democrático).

3. Los impactos de la crisis/austeridad revierten niveles previos de cohesión. Irrumpe –más allá de esos impactos- una geografía de nuevas vulnerabilidades conectadas a dinámicas más de fondo y persistentes. Aparecen fragilidades vinculadas, por una parte, a la esfera sociocultural del cambio de época, a las nuevas complejidades e incertidumbres cotidianas: desde la crisis de la organización patriarcal de los cuidados, hasta las dificultades de acogida, inclusión y creación de ciudadanía multicultural; desde los riesgos sociales de la transición demográfica hasta las desigualdades conectadas a hogares y familias no tradicionales. Todo ello convoca a una arquitectura más local y cotidiana del estado de bienestar; a forjar la reconstrucción de los derechos sociales desde agendas de bienestar de proximidad. Aparecen, por otra parte, fragilidades vinculadas a la esfera socioeconómica del cambio de época, a la lógica de especulación inmobiliaria y gentrificación urbana del capitalismo financiero global: desde la burbuja de los alquileres y la pobreza energética que traslada la vivienda al eje de las nuevas exclusiones, hasta el incremento de la segregación residencial y las expulsiones de las clases populares de barrios (re)valorizados. Todo ello convoca a una arquitectura más espacial del estado de bienestar; a construir la ciudadanía social del siglo XXI desde la centralidad de la agenda urbana. En síntesis, la dimensión socioespacial adquiere centralidad en las dimensiones clave del cambio de época; se dibuja un cruce histórico entre cambio social y cuestión urbana. Es en este escenario que el *derecho a la ciudad* (la suma de *bienestar de proximidad* y *agenda urbana*) gana centralidad en el marco de los derechos sociales. Y es en este escenario que el municipalismo global adquiere una fuerza inédita en la cartografía institucional del bienestar. En España se produce una reactivación de la esfera municipal como espacio de acción colectiva (prácticas de innovación social y movilizaciones urbanas) y como proyecto de transformación política (las ciudades del cambio como propuesta de reconexión de las instituciones a la lógica democrática y a la recuperación de derechos básicos).

4. La sociedad industrial fue de la mano del espacio de los estados (de bienestar); el tiempo nuevo que empezamos a vivir es un tiempo urbano, viene vinculado a la geografía (líquida) de las ciudades. En la cumbre Hábitat III de la ONU (Quito, 2016) se constata un indicador histórico: la mayoría de la población mundial, un 54,5%, es población urbana. Si la dinámica no se trunca, las ciudades pueden llegar a alojar al 70% de la humanidad en 2050: de un tercio a dos tercios en menos de 100 años, una proceso demográfico sin precedentes. En el proceso hacia Habitat III emerge con fuerza una idea bidimensional: la consideración del *derecho a la ciudad como eje de*

la ciudadanía social del siglo XXI; y del gobierno local democrático como motor institucional en la construcción de ese proyecto. Se trataría de fijar las políticas sociales de proximidad y la agenda urbana en el núcleo del régimen de bienestar, como palancas básicas de progreso: retornar a la esfera local los procesos de avance colectivo que el siglo XX había situado en los estados. Se dibujaría pues el doble reto de reescribir la justicia social desde la gramática urbana de la proximidad; y de reubicar en el municipalismo herramientas clave para hacerlo posible.

5. La sociedad industrial generó marcos nacionales de gestión del conflicto de clases: regímenes de bienestar con dosis variables de redistribución y asistencialismo. La sociedad del siglo XXI afronta el reto de forjar esquemas de ciudadanía más conectados a su abanico emergente de realidades. Y en ese reto habita el *bienestar de proximidad*, una agenda social impulsada desde el nuevo municipalismo y vertebrada por las dimensiones de *inclusión, predistribución, cotidianidad y diversidad*. Además, en un contexto donde la cuestión habitacional aparece en el eje de las nuevas vulnerabilidades, donde las metrópolis constituyen el núcleo de la economía digital y financiarizada, y donde la producción urbana de riesgos ambientales adquiere máxima relevancia, las dimensiones de la *justicia espacial* y la *transición ecológica* se convierten en los componentes clave de la *agenda urbana*. Se trata de hibridar lógicas urbanísticas y ecológicas: impulsar por una parte las políticas de justicia espacial para garantizar el derecho a la vivienda y al barrio, para hacer frente a dinámicas especulativas y gentrificadoras; promover además los procesos de transición ecológica para proteger el clima y el aire, para recuperar el control ciudadano sobre el circuito alimentario y el ciclo del agua. Las políticas sociales y urbanas de proximidad resultan innovadoras respecto a los estados de bienestar clásicos. Esas nuevas políticas ¿exigen también nuevas formas de ser producidas? Hoy, en pleno siglo XXI, forjar un modelo de ciudadanía social en torno al bienestar de proximidad, la justicia espacial y la transición ecológica -frente a las desigualdades, la gentrificación y el cambio climático- nos conduce hacia un nuevo reto operativo/relacional: superar tanto el monopolismo burocrático como la ‘nueva gestión pública’ y reformular la gobernanza participativa en términos de *construcción del común*. Se trata de crear una esfera compartida de producción de ciudadanía y democracia activa, a partir de la confluencia entre lo institucional y lo comunitario: espacios donde forjar lo común desde estrategias múltiples (*territorializar la gobernanza, coproducir políticas sociales y urbanas, impulsar la acción comunitaria, abrir la gestión a la ciudadanía y apoyar la innovación social*).

6. En el marco de la agenda del derecho a la ciudad surge el reto de cruzar las políticas sociales y urbanas de proximidad con el paradigma del común como forma de producirlas. *Municipalismo, derecho a la ciudad y construcción del común* emergen pues como las piezas clave en el proceso de (re)construcción de un modelo de ciudadanía para el siglo XXI, capaz de interaccionar con las múltiples realidades que tejen el tiempo nuevo que vivimos. Las relaciones entre derechos sociales y territorio han ido adquiriendo complejidad. Los regímenes nacionales de bienestar siguen bajo fuertes presiones de reestructuración. El nuevo municipalismo tiende a fortalecerse como espacio de ciudadanía, como motor institucional de proyectos colectivos de justicia social, espacial y ambiental. El derecho a la ciudad brinda la oportunidad de

redefinir el bienestar en términos de proximidad y ubicar en el núcleo del modelo social las dimensiones de inclusión, predistribución, cotidianidad y diversidad, así como las políticas de vivienda, regeneración urbana y transición ecológica. La política del común, concretada en diferentes estrategias, emerge al fin como alternativa a procesos tanto burocráticos como mercantil-competitivos de gestión pública, como oportunidad de arraigar la democracia activa a través de la coproducción del bienestar de proximidad y de la agenda urbana.

En síntesis, si la pregunta es cómo enfrentar desigualdades cotidianas, gentrificaciones y cambio climático, la respuesta no puede reproducir esquemas de bienestar del pasado. La sociedad líquida y la economía global, digital y financiarizada, generan nuevos ejes de vulnerabilidad, pero en ningún caso determinan las respuestas colectivas. Éstas siguen hallándose en el ideal democrático y en nuevos instrumentos de ciudadanía: la renta básica, el abanico de la predistribución y sus engarces comunitarios, las políticas cotidianas del feminismo y los ciclos de vida, las ciudades con vivienda asequible y barrios sin especulación, las soberanías de proximidad. Cincuenta años después del mayo del 68 y del 'droit à la ville' lefebvriano todo ha cambiado mucho. Pero tanto la articulación de los derechos colectivos con la libertad personal, como el retorno de la ciudadanía social a la cotidianidad y la proximidad siguen vigentes. Quizás más que nunca; quizás sean incluso la gramática de un tiempo nuevo para trazar y poner en práctica utopías realistas.