

Prácticas de ciudadanía y gobernanza en las ciudades

Marisol García *

Resumen

Esta contribución presenta el marco teórico sobre el cual se puede explorar la relación entre la gobernanza y la ciudadanía en las ciudades europeas. El artículo reflexiona sobre la conexión entre las dimensiones políticas y sociales de la ciudadanía y la esfera pública, enfatizando el paradigma participativo. Argumenta que la práctica de la ciudadanía ha sido desafiada en Europa no sólo a causa de las fuerzas de la globalización que han contribuido al número mayor de habitantes sin derechos políticos, inmigrantes explotados y pobres, sino también por los cambios implícitos en la interpretación colectiva de la justicia social. Finalmente, examina de forma crítica el término “ciudadanía urbana” que enfatiza la participación local de ciudadanos en defensa del bienestar social y la búsqueda del reconocimiento de los inmigrantes como ciudadanos. Por el contrario, se propone el término “formas urbanas y regionales de ciudadanía” para denominar la continua relevancia de la ciudadanía territorial en el contexto de la gobernanza multi.-nivel[†].

Palabras clave: Ciudades; Ciudadanía; Gobernanza; Justicia Social; Ciudadanía Urbana; Ciudadanía Regionales

Abstract

* Este trabajo es una versión castellana del artículo: Citizenship practices and urban governance in european cities (2006). Urban studies, 43(4), 745-765. doi:10.1080/00420980600597491 Agradezco la traducción del inglés al castellano realizada por Virginia Matulic Domandzic.

** Departamento de Teoría Sociológica, Facultad de Ciencias Económicas, University of Barcelona, Barcelona, España. Correo electrónico: marisolgarcia@ub.edu

Artículo recibido: 05-05-2010; Aceptado: 04-06-2010

MIRÍADA. Año 3, No. 6 (2010) p. 119-153

© Universidad del Salvador. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales (IDICSO), ISSN: 1851-9431

This contribution presents the theoretical framework that can be used to explore the relationship between governance and citizenship in European cities. The article reflects on the link between the political and social dimensions of citizenship and the public sphere with special emphasis on the participation paradigm. It holds that the practice of citizenship has been challenged in Europe not only by the forces of globalisation that have exposed increasing numbers of denizens, exploited immigrants and the poor, but also by the implicit changes in the collective understanding of social justice. The article concludes with a discussion of the term “urban citizenship” as focusing on local citizens’ participation in their pursuit of social welfare and on the recognition of immigrants as citizens. Against this, the term “urban and regional form of citizenship” is proposed to indicate the continuing relevance of territorial citizenship in the context of multi-level governance.

Key words: Cities; Citizenship; Governance; Social Justice; Urban Citizenship; Regional Citizenship

Introducción

La gobernanza es un mecanismo de negociación para formular e implementar políticas que busca activamente la participación de las organizaciones de la sociedad civil, además de las instituciones y los expertos gubernamentales. Es un modelo de toma de decisiones que enfatiza el consenso y los resultados e intenta ser participativo. “Un proceso global de toma de decisiones en la esfera pública” (Hooghe & Marks, 2003, p. 233). En el ámbito europeo, se ve como una nueva forma de gestión política. La gobernanza de múltiples niveles incluye, además, otros niveles de gobierno e institucionales, tanto nacionales como subnacionales, y ha sido formalmente reconocido en un Acta Blanca publicada por la Comisión Europea. De acuerdo con este documento, “la gobernanza democrática” engloba los conceptos de apertura, participación, responsabilidad, eficiencia y coherencia, principios designados para reforzar el carácter local de este poder. Más específicamente, el Acta y las prácticas políticas actuales de la UE refuerzan el rol de las organizaciones subnacionales y su implementación política. En el entorno europeo, los gobiernos

regionales y urbanos están tomando ímpetu en las ciudades (Le Galès, 2002). Los debates sobre gobiernos locales han avanzado paralelos a las discusiones sobre la dimensión local de la ciudadanía en el marco de “ciudadanía urbana” o “ciudadanía local”. Este artículo se centra en estas discusiones e intenta relacionar la contribución fundamental de la dinámica de la ciudadanía –a fin de promover valores igualitarios entre los ciudadanos y un marco para su participación en la sociedad- con el gobierno multinivel y urbano. El artículo desafía algunas definiciones de la ciudadanía urbana y explora las maneras en que los derechos y los procesos de toma de decisiones de la dimensión local de la ciudadanía están conectados con los derechos de otras políticas territoriales. Utilizaré el concepto de esfera pública como una herramienta para ejemplificar mi argumento.

De las formas de ciudadanía nacionales a las locales y el entorno del nuevo gobierno

El importante papel que juega el Estado-Nación en proveer la ciudadanía política y diseñar e implementar la ciudadanía social a través de los derechos no ha podido prevenir la expansión de mecanismos descentralizados de toma de decisiones políticas en la mayoría de las naciones occidentales. Como resultado de ello, los gobiernos urbanos y regionales han visto incrementada su implicación en el diseño y supervisión de las políticas sociales. En Europa, muchos modelos de descentralización cristalizaron en la segunda mitad del siglo XX, algunos más equitativos que otros. El modelo social democrático, exhibido en los países nórdicos con bienestar social universal, no solo entraña políticas más generosas a nivel nacional, sino también un amplio entramado de instituciones que se encargan de la redistribución social a nivel local. En otros modelos más federales –Alemania, Bélgica, Austria y, más recientemente, España se ha dado un margen muy amplio a las tomas de decisiones locales. Alemania es un buen ejemplo, con consecuencias importantes, tales como mostraremos más adelante en este mismo artículo. Otros regímenes de bienestar han desarrollado prácticas similares. El rasgo común es que las prácticas de ciudadanía (relacionadas con la redistribución de los recursos que promueven el bienestar) en la esfera social han ido ganando preponderancia en las ciudades. Como resultado, se ha discutido mucho sobre las

dimensiones locales de la ciudadanía (García y otros, 1996; Isin, 2000; Rogers & Tillie, 2001; Purcell, 2003). Estos trabajos han subrayado el rol de las instituciones locales y sus actores. Incluso si la mayor parte de la responsabilidad acerca de la provisión social recae sobre los gobiernos nacionales, en la mayoría de los países miembros de la UE, las regiones y ciudades van obteniendo más responsabilidad para la administración de los recursos sociales, así como para la gestión de los servicios.

En paralelo a la expansión de prácticas de ciudadanía social y política a nivel local, la organización supranacional constituida por los Estados miembros de la UE emprendió la reterritorialización de la ciudadanía en dos etapas: primero, en el Tratado de Maastrich (1992), con la incorporación del principio de Ciudadanía Europea; y, en segundo lugar, con el reconocimiento formal del gobierno de muchos niveles por parte de la Comisión Europea en el Acta Blanca del 2001. Aunque la soberanía sigue recayendo sobre los Estados miembros de la UE, los debates y la movilización con el fin de obtener más derechos políticos para los no-ciudadanos demuestran que emerge una esfera pública europea que influye a diferentes niveles territoriales (García et al. 2004). ¿Cómo afecta este nuevo marco a las prácticas de ciudadanía política y social y a la mejora de las condiciones de vida para los ciudadanos de las ciudades europeas?

La creciente responsabilidad de las instituciones locales en la política social requiere nuevas prácticas institucionales para poder incorporar más cantidad de actores que sean más heterogéneos. La llegada de nuevas oleadas de inmigrantes a las ciudades europeas pone a prueba los marcos culturales e institucionales existentes. Este proceso de integración de los recién llegados y la reestructuración de las políticas sociales como resultado de tendencias demográficas internas contribuyen a la emergencia de nuevas formas de gobierno local. Se da un efecto negativo en este modelo emergente de gobierno local: la fragmentación de los derechos de ciudadanía, lo que puede conducir a nuevas desigualdades interregionales e interurbanas. La incorporación de gobernanza multinivel y su promoción por parte de la Comisión Europea se puede ver como una manera de promover la coordinación y la mutua vigilancia para evitar este riesgo. ¿Significa esto que a través

de una gobernanza multinivel hay más oportunidades de participación para una mayor cantidad de ciudadanos? Esta participación ¿significa la mejora de la política social y política ciudadana? Este artículo explora estas cuestiones de la siguiente manera. En primer lugar, presenta la argumentación teórica por medio de la cual se puede conocer el enlace entre ciudadanía y gobernanza en las ciudades europeas. En segundo lugar, retoma la conexión entre ciudadanía y la esfera pública. Tercero, examina algunas ciudadanías y práctica de gobierno actuales de las ciudades europeas. Por último, finaliza con una reflexión acerca de la variabilidad de las prácticas ciudadanas, acentuando las diversas estructuras de oportunidad para la participación de los ciudadanos. En el caso de la gobernanza, el concepto y tipo ideal normativo de gobernanza democrática es clave, ya que las otras clases de gobernanza asumen pocas responsabilidades, por lo que actúan en detrimento del ciudadano.

Las prácticas de ciudadanía: igualdad de merecimiento y de participación en un gobierno de múltiples niveles

Las prácticas de ciudadanía están condicionadas y, a menudo, vienen facilitadas por estructuras preexistentes y por normas y valores integrados en estas estructuras institucionales. A la inversa, las normas y prácticas pueden ser desafiadas por los ciudadanos y los residentes que aspiran a convertirse en ciudadanos. De hecho, la práctica de la ciudadanía es dinámica, ya que los derechos históricos se han conseguido como resultado de las movilizaciones cívicas y políticas. En este sentido, las prácticas de ciudadanía surgen de procesos reflexivos, con los ciudadanos reinterpretando las bases de su vida colectiva por nuevas vías que se correspondan con sus ideas e ideales en desarrollo (Bellamy, 2001, p.65). El carácter dinámico de la ciudadanía fue retratado por T.H. Marshall (1950). En su conocido trabajo, relacionaba la ciudadanía civil con el bienestar social. En su análisis, la provisión universal de educación y los beneficios sociales conducían al desarrollo del ciudadano de pleno derecho. Así como los derechos civiles protegen a las personas

del tratamiento arbitrario o discriminatorio, y los derechos políticos aseguran que el poder no se limite a unos pocos, los derechos sociales compensan los caprichos del mercado libre y corrigen su desigualdad inherente. Cuando los estados responden a las necesidades básicas de los ciudadanos con mayores desventajas, y cuando lo hacen universalmente, sin estigmatizar a aquellos que tienen carencias, consiguen –a través de la provisión de bienestar social- que los más desafortunados adquieran la mínima competencia requerida para que así puedan participar –plena y dignamente– en sus comunidades políticas como iguales

El énfasis en este análisis lo encontramos en la competencia y participación mínimas en la sociedad. Desde esta perspectiva, los derechos al bienestar no solo protegen a los ciudadanos, sino que también les permiten ser agentes activos del cambio. Uno de los aspectos de la teoría de Marshall más sujeto a una revisión es su conexión histórica con identidad nacional y soberanía del Estado. En las sociedades urbanas actuales, esta conceptualización ha sido desafiada desde las esferas culturales, ya que se ha dado un incremento en la variedad de culturas y moralidades que requieren nuevas políticas y perspectivas teóricas (Soysal, 1994; Rogers y Tillie, 2001). En la esfera económica, la prominencia de ciudades –especialmente ciudades globales- también ha fortalecido el cuestionamiento del Estado soberano como recipiente de la lealtad política (Sassen, 2000; Purcell, 2003). El debate acerca de la resistencia del Estado-Nación versus otros regímenes potenciales continúa abierto (Joppje, 1998; Koopmans y Statham, 1999; Morris, 2002). Este debate puede pasar por alto la cuestión de la transformación cualitativa de las políticas y de la toma de decisiones incitada por la reestructuración del capitalismo mundial desde los años 80 (Brenner, 1999, p. 435-439). De acuerdo con su interpretación, el estado incipiente es una estrategia de la crisis de gestión. El principal objetivo del Estado en la presente situación es permitir la competitividad de las regiones y las ciudades, amenazadas por la pérdida de la ventaja comparativa que conduce a la decadencia. Como resultado, “Las nuevas geografías de gobierno urbano están cristalizando actualmente en un interfaz a múltiples niveles entre los procesos de reestructuración urbana y la reestructuración territorial del Estado” (Brenner, 1999, p.443).

Los líderes de las ciudades y regiones alcanzan acuerdos con los gobiernos nacionales para atraer la inversión, que cambia las prioridades del gobierno urbano. El análisis de Brenner coincide con los datos empíricos de Swyngedouw. Estos muestran de qué manera las formas emergentes de gobernanza en Bélgica significaron un reemplazo de “el estado del ciudadano” por uno “tecnócrata, directivo y emprendedor”, que amenaza la cohesión urbana y regional (Swyngedouw, 1996). Acordamos con este análisis, cuya conclusión es que al gobierno urbano ya no se lo puede explicar solamente desde el nivel local (“escala local” en los análisis de Brenner y de Swyngedouw). No obstante, mientras que estos dos analistas asumen el impacto negativo para las prácticas de la ciudadanía que causa el nuevo marco neoliberal, el presente artículo pretende explorar la resistencia de la naturaleza sustancial de la ciudadanía para encontrar nuevas oportunidades de participación social y política en las ciudades en el contexto de la gobernanza de múltiples niveles. Mi propuesta es que la ciudadanía sustancial se encuentra, en cualquier caso, fragmentada por las diferentes prioridades que las sociedades otorgan a las políticas específicas de acuerdo con sus valores y maneras de entender la justicia social y la solidaridad.

La naturaleza sustancial de la ciudadanía implica las definiciones de justicia social. Las prácticas de la ciudadanía están estrechamente relacionadas con la justicia social, ya que la ciudadanía importa una “concepción de valores igualitarios”. Se trata a la población con justicia cuando todos reciben la misma consideración por parte de cualquier organismo o institución que asigne recursos para los ciudadanos, o cuando cada uno recibe lo que se merece (Miller, 1995). El hecho de que las instituciones públicas deban otorgar una serie de derechos a la población, así como ser responsables de mantener unos estándares definidos de valores igualitarios remarca el paradigma distributivo. Asimismo, los debates de política social, la búsqueda de la justicia social y la igualdad de oportunidades deben tener en cuenta el paradigma participativo. Por lo tanto, trataré dos dimensiones interrelacionadas, que son: las dimensiones política y social de la ciudadanía.

La realización de la ciudadanía social precisa una cierta redistribución de la riqueza para poder incluir a todos los miembros de la sociedad y conseguir que sean participantes competentes

en el sistema de vida prevaleciente en la sociedad en cuestión. Esto implica discusiones acerca de la distribución de bienes, su asignación, a quién serán entregados estos bienes y con qué medios. Estas discusiones, que se daban usualmente a nivel nacional en el período Fordista, se dan cada vez más a nivel local, así como a otros niveles de gobierno (regional y supranacional). Además, la ciudadanía política requiere un contexto institucional que facilite mecanismos de participación para todos los ciudadanos. Requiere, también, una esfera pública como cauce de las discusiones sobre los estándares de ciudadanía. Para averiguar si las instituciones proveen de tales mecanismos, es necesario considerar el proceso de formación política y el de implementación política. Como argumenta Iris Marian Young (1990) “despolitizar el proceso de formación política obscurece la carencia de toma de decisiones democrática”. La posición defendida en este artículo es que la gobernanza democrática debe ser el objetivo, pero no solo cualquier tipo de gobernanza. La práctica de la ciudadanía se ha visto desafiada en las ciudades europeas, no solamente por las fuerzas globalizadoras que han contribuido al número creciente de habitantes, inmigrantes explotados y pobres, sino también por los cambios implícitos en el entendimiento colectivo de la justicia social (García, 2005).

La dimensión social de la ciudadanía

Los debates acerca de los derechos sociales se han multiplicado en los últimos años aunque no han prestado mucha atención al concepto subyacente de justicia social. Como las decisiones necesitan ser tomadas en base a la redistribución de recursos, cada sociedad debe discutir qué criterios guiarán su política de asignación de recursos.

Los análisis pluralistas de Walzer (1983) sobre las esferas de justicia ofrecen un punto de partida que vale la pena repasar. En su estudio, no existe una definición universal de justicia, sino creaciones de políticas comunitarias particulares. Así, “la justicia se relaciona con su significado social” (Walzer, 1983, 12). Las sociedades pueden facilitar un marco para desarrollar la igualdad manteniendo la autonomía entre las diferentes esferas de distribución de recursos. De esta manera,

opera una constelación de esferas de justicia, tales como las de seguridad, bienestar, trabajo, reconocimiento y poder político. En cada esfera existe un cierto nivel de distribución de recursos para que los individuos y los grupos sociales puedan obtener una posición de ventaja en general. Esto ocurre cuando un grupo acumula grandes cantidades de un bien en particular, lo que actúa como una palanca para obtener más cantidad de la que tiene derecho de otro bien. Para impedir que ciertos grupos adquieran ventaja sistemática sobre otros en cada esfera, se deben conservar las fronteras. Si es responsabilidad de cada gobierno mantener los límites entre las “esferas”, entonces no habrá abuso de poder por parte de un grupo en particular. Dado que “las fronteras son vulnerables a los cambios en el significado social” (Walzer, 1983, p. 319), Walzer recomienda una práctica de alerta de los cambios, por ejemplo, sobre el grado en que la educación formal y el conocimiento técnico se convierten en bienes dominantes y otorgan posiciones ventajosas en la sociedad. En la misma línea, Miller argumenta que:

Cada uno dentro de la comunidad debe ser considerado un miembro pleno, con derecho a tomar parte en todas las esferas de la justicia. No puede haber más que una clase de ciudadanos: las personas en posición de metics en la Atenas clásica o trabajadores inmigrantes en la Europa contemporánea, desprovistos de derechos políticos, están sujetos a una tiranía que viola inmediata y directamente la igualdad compleja.” (1995, p. 4).

Las contribuciones de Walzer y Miller son particularmente relevantes en la Europa urbana actual porque colocan al ciudadano en el centro de una concepción de justicia social. El ciudadano no solo tiene un status formal, sino que también mantiene una concepción de sí mismo como parte de la sociedad. Walzer también se refiere a contextos en los cuales las instituciones intervienen para detener un proceso de desigualdades crecientes que puedan afectar a grupos sociales específicos, como los jóvenes con pocos estudios y bajos niveles de competencia en la economía urbana. Es moralmente argumentable, por ejemplo, porqué los graduados universitarios pueden tener una posición dominante en la sociedad con respecto a grupos de jóvenes con otras cualidades. En las

sociedades modernas “Alguien que se ve a sí mismo como un ser inferior en todas la esferas de la justicia no puede verse como un ciudadano igual a los demás, un miembro pleno de la comunidad política” (Miller, 1995, p. 12).

La existencia de jerarquías rígidas, que conducen a la exclusión social, no solo crea un sentido de discriminación y puede ser causa de violencia y tensión social entre grupos minoritarios –como ocurre en algunas zonas urbanas- sino que, también, constituye un obstáculo para la diversidad y la igualdad compleja. Si damos por hecho que los talentos y las cualidades no se concentran en grupos particulares, “las políticas de igualdad compleja son una apuesta por los efectos antijerárquicos de las distribuciones autónomas” (Walzer, 1995, p. 290-292).

Para promover “las comunidades de ciudadanos iguales”, las sociedades europeas han implementado programas que presuponen la redistribución de los recursos, así como políticas activas de contratación de ciudadanos que han quedado fuera del mercado laboral (Gallie & Paugam, 2000; van Berkel y Moller, 2002). Algunos de estos programas han sido cuestionados por sus resultados. Además, existen puntos de vista diferentes y conflictivos acerca de las cantidades, los métodos, los canales y los objetivos intencionados de los recursos a distribuir. Un ejemplo obvio son los debates entre posiciones neoliberales y socialdemócratas sobre los gastos de bienestar público. La confrontación política clarifica a menudo las opciones votadas por la mayoría de ciudadanos acerca de las cuestiones sobre la redistribución de los recursos colectivos; en cuanto a los métodos, es remarcable que los recipientes de estas políticas ni siquiera son consultados ni se les da oportunidad de participar. ¿Cómo podemos discernir qué opción es la mejor para crear una sociedad más justa? Se necesita un principio básico para guiar a las sociedades y para que puedan resolver sus diferencias sobre los criterios de distribución a fin de preservar la justicia social. Una manera de trabajar en esa dirección es preguntar: “¿En qué medida la implementación de las diferentes políticas a problemas específicos influencia nuestro común status de ciudadanos?”

Las sociedades de “ciudadanos iguales” se ven fracturadas cuando sectores de la población no están en posición de participar plenamente en la comunidad política a la que pertenecen. Dos ejemplos son los desocupados y los pobres. En ambos casos, no solo hay una carencia de recursos (empleo e ingresos) sino también dificultades para poder participar en disposiciones institucionales y para tener acceso a los recursos que les permitan cambiar su situación. Una acumulación de eventos en sus vidas provoca una acumulación de desventajas que conducen a la exclusión social

(García & Kazepov, 2002). Los debates sobre la asignación de recursos para los desocupados a largo plazo y los pobres se dirigen a menudo a otros ciudadanos, tales como políticos, tributantes, legisladores y trabajadores sociales, pero casi nunca a los desocupados y a los pobres. Un claro signo de que no se les considera ciudadanos de la misma categoría. Además, hay menos consenso acerca de cómo abordar el desempleo y la pobreza que, por ejemplo, sobre la sanidad, a la hora de la distribución de recursos para “todos los ciudadanos iguales”. Una explicación para el cambio en la redistribución de las políticas referentes al desempleo y la pobreza es que a la cultura de la protección no se la considera básica; y como asimismo existen concepciones opuestas, finalmente se deben tomar decisiones políticas (García, 2005). Sin embargo, algunas provisiones son políticamente más defendibles que otras, como las dirigidas a la salud, seguridad social y pensiones a la vejez, dado que estas reciben más apoyo de la mayoría de los ciudadanos que otros aportes destinados al desempleo y la pobreza. Esto ocurre porque estos dos problemas pueden ser aislados e, incluso, culpar de esa situación a las propias víctimas, quienes, además, no están íntimamente relacionados con la comunidad política (Walzer, 1983, 80-81).

Existen, por otra parte, diferentes concepciones de justicia estrechamente relacionadas con los debates sobre la igualdad en los derechos de ciudadanía. La diagnosis del problema y las elecciones políticas nos dan información sobre estas nociones (Sen, 1992). Sen, como Walzer, indica que el análisis de la pobreza no se puede hacer independientemente de la sociedad donde se da esta pobreza (Sen, 1992, p.108). Teniendo en cuenta el contexto social local donde se da la

pobreza, nos vemos forzados a mirar en el espacio funcional antes que en los ingresos. De esta manera, tenemos un conocimiento sociológico de las carencias de la ciudadanía examinando las oportunidades reales que las personas tienen de participar en sus sociedades (Saraceno, 2002). Más tarde volveré sobre este tema con casos específicos.

La dimensión política de la ciudadanía

El contexto institucional y las estructuras de oportunidad que estos ofrecen a los ciudadanos para poder participar en las políticas concernientes a sus posibilidades requieren un examen del espacio funcional de la gobernanza democrática y de la esfera pública. El concepto de gobernanza está lleno de complejidad. De acuerdo con la OCDE (2001): “Gobernanza define el proceso mediante el cual el colectivo de ciudadanos resuelve sus problemas y se enfrenta a las necesidades de la sociedad, utilizando el gobierno como instrumento (p.11). Alcanzar el cambio en la cultura de gobierno requiere la apertura del proceso a nuevos actores o representantes, quienes tienen un interés legítimo en su rol y lugar en el área urbana” (p.13).

Así, la gobernanza implica la movilización de los grupos sociales, instituciones, actores privados y públicos que forman alianzas y ponen en marcha proyectos colectivos para adaptarse a los cambios económicos globales (Le Galès, 2000). La gobernanza promete, además, hacer más participativos los procesos de toma de decisiones, así como también fortalecer la democracia. En este sentido, la gobernanza constituye una extensión de los procesos de toma de decisiones basados en la representación. No obstante, la realización de la democracia participativa es más difícil de lo que parece. Los grupos sociales difieren en su habilidad organizativa, en la capacidad colectiva de procesar información, en comunicarse con los otros ciudadanos en las mismas circunstancias. La literatura urbana muestra la fragmentación de los potenciales movimientos sociales y las discontinuidades resultantes a la hora de hacer oír sus reivindicaciones y llegar a las instituciones. Así, en la ausencia de la representación del (adecuado) interés corporativo, la democracia

participativa puede llevar a la democracia elitista o tecnocracia. Solo se escuchan algunas demandas en los debates públicos, mientras que otras se pierden en el proceso de competición política. Como consecuencia, aquellos con la voz más fuerte y con participación activa en los procesos de toma de decisiones representan solo parcialmente los intereses colectivos. Isin ha remarcado que, por ejemplo, en el marco político -que denomina liberalismo avanzado- se da una nueva polarización en la distribución del capital económico, social y cultural. Esta amplia polarización se manifiesta en la libertad que tienen algunos ciudadanos para crear opciones, según sean su residencia, trabajo, educación, salud y ocio, mientras que otros ven cada vez más limitadas sus opciones (Isin, 2000, p.162). No está solo en su cuestionamiento de la posibilidad de mejorar la democracia local. De hecho -argumenta Isin- existen problemas de responsabilidad ligados a la nueva cuestión regional. Cuando las ciudades metropolitanas se desarrollan como ciudades-región, el sector privado tiene más posibilidades de jugar con ventaja.

Las transformaciones en los modelos de gobernanza se han extendido por ciudades y regiones metropolitanas poniendo en práctica nuevas formas de regulación y desregulación. En estas áreas se están haciendo más patentes las tensiones que traen consigo las reestructuraciones en el mercado laboral y las políticas sociales. Los gobiernos centrales han optado por la descentralización de responsabilidades en las esferas de bienestar social, planificación y trabajo. Los gobiernos locales y regionales y las llamadas coaliciones pueden conseguir un rol preeminente como socios de intereses locales privados y, también, de intereses privados internacionales (Jessop, 2003).

En el marco de la nueva gobernanza, se escogen actores adicionales para participar en la toma de decisiones. En el proceso deliberativo, por ejemplo, entran organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y fundaciones. Estos actores justifican la proliferación de poderes de gobierno y substituyen a los estatales que solían encargarse de las instituciones del bienestar. En otras palabras, las ciudades y las regiones metropolitanas están experimentando un proceso de reestructuración entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil.

Las fronteras entre los tres sectores se debilitan. No obstante, se ha argumentado que las mismas prácticas del gobierno urbano y metropolitano no siempre han incorporado los ideales democráticos implicados en un “gobierno democrático”. No solo existen defectos para conseguir responsabilidades y transparencia, sino que, también, un fuerte énfasis en las sociedades y en el desarrollo económico está creando mecanismos exclusivistas en las nuevas prácticas gubernamentales de Europa (Geddes, 2000).

Contra esto, y desde un punto de vista normativo, los gobierno democráticos requieren ideales democráticos e instituciones gubernamentales que asuman la responsabilidad “de crear y dar soporte a las instituciones civiles y a los procesos que faciliten la construcción, mantenimiento y desarrollo de las identidades democráticas” (March y Olsen, 1995-p.4). En este sentido, los análisis empíricos muestran que los mecanismos han sido introducidos en algunas ciudades europeas para preparar la implicación de los ciudadanos. En Escandinavia, se ha puesto en marcha un experimento de “gobernanza local libre” con sus comités de barrio, y en Gran Bretaña algunos ayuntamientos han delegado algunas de las tareas municipales a las asociaciones de vecinos de acuerdo con el principio de “autoridad que sustentadora” (Le Galès, 2002-p.238). Debemos resaltar que la práctica de la gobernanza democrática puede dar forma a las instituciones e identidades de la sociedad civil.

Después de esta breve consideración sobre las oportunidades y limitaciones de las prácticas de la ciudadanía y de la gobernanza, la pregunta que nos debemos hacer es: ¿Cómo se combinan? Sugiero que el enlace principal es la esfera pública. La esfera pública entendida aquí como el área social definida en términos de procesos y dinámicas, y no solo de instituciones o fronteras geográficas, donde los ciudadanos encuentran un incentivo para dejar a un lado los intereses “particulares” y adoptar una perspectiva de “interés público”. Es, en otras palabras, un “espacio” que se caracteriza por conducir al ciudadano. Es un campo político abierto en el cual no se excluye a nadie y donde todas las cuestiones pueden ser debatidas (Crowley y otros, 2001). Una manera de evaluar el grado de gobernanza democrática sería considerar la medida en que las instituciones

favorecen una esfera pública donde los ciudadanos puedan argumentar y presentar propuestas innovadoras para prácticas locales de la ciudadanía.

Ciudadanía y esfera pública

La esfera pública implica tanto respuesta como participación de los ciudadanos que deben involucrarse en una variedad de prácticas. Históricamente, los modelos de la formación del ciudadano dependían de la esfera pública. Somers (1993, p.589) ha demostrado que las oportunidades

ofrecidas por el marco social local permitían la formación de los ciudadanos en el siglo XVIII en Inglaterra. Así, los diferentes modelos de gobierno local en combinación con las prácticas comunitarias locales resultaron en diversas formas de “apropiación” de las leyes nacionales como derechos de los ciudadanos. Como teoriza Somers, es el proceso de construcción de la ciudadanía lo que informa al observador si una esfera pública se está desarrollando y qué dirección toma. En este contexto, la especificidad es de considerable importancia porque puede abrir o cerrar la esfera pública a los ciudadanos, así como a los potenciales (Somers, 1993). En esta sección, parto del análisis de Somers para desarrollar mi marco, que será la guía de los casos empíricos que presentaré más adelante.

Las sociedades urbanas actuales son considerablemente más heterogéneas que las comunidades locales europeas del siglo XVIII, y esto complica la eficiencia de la esfera pública como medio hacia la “apropiación” de derechos. La ciudad comprime e intensifica la vida social y, al mismo tiempo, crea diferencias, lo que no es garantía del reconocimiento de “los otros”. Además, las ciudades generan espacios diferenciados donde difícilmente se encuentran los privilegiados y quienes no lo son para discutir las condiciones de estos últimos, según argumenta Iris Marion Young. Los privilegiados piensan que su condición es la normal, y no tienen en cuenta las necesidades de los otros, al menos que una crisis exponga de repente las condiciones de injusticia,

como ocurrió, por ejemplo, cuando se produjeron las inundaciones de Nueva Orleans. De esta manera, es una idealización pretender que la mayoría de ciudadanos compartan una esfera pública común, dadas las desigualdades sociales. Como señala Young, la segregación impide la comunicación política dentro de la ciudad y entre ciudades y, también, dentro de los espacios regionales y metropolitanos. Por lo tanto, “los compromisos de los ciudadanos y el diseño institucional” son necesarios para que la esfera pública reconozca las demandas de ciudadanos y residentes (Young, 1999, p.245). Desde un punto de vista normativo, el objetivo final - estoy de acuerdo con Young - debería ser crear un sentido de la justicia. Más concretamente, se requiere el diseño de programas que ofrezcan más igualdad y democracia y que no produzca un juego de suma cero entre los diferentes grupos sociales (Fainstein, 1995, p.38-39).

Como he señalado anteriormente, la respuesta y participación de los ciudadanos en las ciudades europeas contemporáneas se integra en un contexto institucional enmarcado por la gobernanza en múltiples niveles. Esto significa que las demandas de los ciudadanos a las instituciones se verán a menudo satisfechas a través de la intervención no solo de los poderes locales, sino también de otros actores institucionales territoriales. Este factor puede limitar la organización de la participación efectiva y los canales de respuesta o, alternativamente, puede crear oportunidades para la acción social dispuesta a desarrollar los derechos de los ciudadanos. Brenner señala al respecto que: “Este nuevo sistema de escalas también desalienta los desafíos a las fuerzas progresivas que pretenden forjar un orden institucional europeo basado en prioridades sustanciales, tales como la democracia, la igualdad y la justicia social” (2004, p.450).

De acuerdo con esto, el marco competitivo para el crecimiento y la eficiencia impuesto por las agendas neoliberales del estado del bienestar postkeynesiano se convierte en un obstáculo para el desarrollo de las prácticas de la ciudadanía.

Algunos autores ven el origen urbano de las reivindicaciones grupales como las prácticas ciudadanas capaces de influenciar en los resultados de la política de la ciudad (Isin & Siemiatycky,

1999). Estas contribuciones nos llevan a la conclusión de que el contexto urbano es, de hecho, el lugar donde cristaliza “la ciudadanía urbana” de diferentes maneras. En esta línea de investigación, se resalta el desarrollo de las esferas públicas como una manera de neutralizar la agenda neoliberal introducida por el Estado y una forma de permitir que las autoridades estatales puedan oír las voces que vienen de abajo. Isin (2000) y otros definen la “ciudadanía urbana” como un proceso dinámico. En las ciudades, los individuos y los grupos se movilizan para pedir nuevos derechos. La “ciudadanía urbana” se desarrolla cuando “gente de diversas procedencias se encuentra con los demás en actividades y asociaciones diversas” y cuando “se ejercen los derechos y responsabilidades de la ciudadanía, todo lo cual conforma los sentimientos cívicos y las identidades” (Beauregard & Bounds, 2000, p.248- 249). En este enfoque, los ciudadanos y residentes se implican en acciones colectivas para mejorar su medio y sus condiciones de vida en la ciudad. Pienso que esta línea de investigación es extremadamente fructífera, ya que facilita un cuerpo de conocimiento empírico sobre las variaciones locales de las prácticas de la ciudadanía.

Aunque comparto estos análisis que resaltan las prácticas de la ciudadanía antes que el cuerpo de derechos, quiero puntualizar que los ciudadanos organizados y los movimientos sociales, si reclaman recursos urbanos o reconocimiento, están, directa o indirectamente, reclamando participación en el diseño de las políticas redistributivas que contendrá el cuerpo de derechos resultante. Además, como las políticas sociales y las intervenciones urbanas requieren asignación de recursos fiscales, es probable que otros niveles de gobierno estén involucrados. En este sentido, el término “ciudadanía urbana” parece implicar que las ciudades pueden crear derechos por sí mismas, que no es precisamente lo que está pasando en las ciudades europeas. Desde mi punto de vista, el término “la ciudadanía urbana” carece de una base institucional porque carece de conexión entre los objetivos de los ciudadanos (mejorar su medio o alcanzar reconocimiento, voz y derecho a la participación) y las instituciones que tienen el poder de garantizar estos derechos con base institucional estable. Mis dos objeciones son, primero, que el término “ciudadanía urbana” reduce el

alcance de la esfera pública al ámbito local; y, en segundo lugar, que el marco analítico, si bien refleja el contexto anglosajón, no se ajusta necesariamente al europeo continental.

Para empezar, la esfera pública es evasiva y difícil de territorializar porque las decisiones que conciernen a los ciudadanos y residentes tienen lugar a menudo en diferentes niveles de gobierno. De hecho, se puede argumentar que ninguna o, al menos, pocas de las luchas sociales por los objetivos de la ciudadanía se resuelven solo a nivel local sin intervención del nivel nacional de gobernanza (como una demanda de vivienda social); asimismo, es posible argüir que tampoco las reivindicaciones para la ciudadanía que se garantizan a nivel nacional son propuestas solo en el área nacional. Por el contrario, la movilización local puede ser mucho más efectiva en algunas circunstancias. Como resultado, mi propuesta es que nos debemos centrar en las prácticas locales de la ciudadanía teniendo presente que la comunidad política opera también a nivel nacional y regional.

Las ciudades europeas tienen estructuras políticas y sociales que continúan integradas en Estados-Nación generosos capaces de estructurar el bienestar de los ciudadanos, aunque a distintos niveles, según las variaciones del régimen de bienestar. Además, en las ciudades europeas, los servicios públicos, las infraestructuras y las planificaciones siguen estando fuertemente reguladas por el estado, tanto a nivel nacional como regional y local (Kazepov, 2005, p.13). Para dotar de sentido a las prácticas de los ciudadanos y las políticas sociales que se están desarrollando en las ciudades europeas, utilizo el término “formas regionales y urbanas de ciudadanía”.

“Las formas regionales y urbanas de ciudadanía” se desarrollan cuando los instrumentos políticos se presentan local y regionalmente para mantener y/o crear derechos sociales como resultado de las demandas de los ciudadanos o de las prácticas innovadoras de las instituciones locales; también se desarrollan cuando los mecanismos para la integración política facilitan una esfera abierta a la participación y las reivindicaciones no solo para los ciudadanos establecidos, sino para todos los habitantes. Son modalidades de ciudadanía porque “resultan en diversas formas de

apropiación de leyes nacionales como derechos ciudadanos”. En contextos federales, las leyes nacionales deben ser consideradas como “regionales” antes que nacionales. Sin embargo, el resultado final es una variación en las definiciones institucionales del Estado, que tendrá que modificar sus regulaciones o descentralizar sus competencias a gobiernos subnacionales o, como sucede cada vez más en Europa, adoptar prácticas innovadoras en formas de gobierno de múltiples niveles.

Las formas regionales y urbanas de ciudadanía son también expresión de concepciones específicas de justicia social. Por ejemplo, en el caso de la intervención de la política social, cuyo objetivo es prevenir que los habitantes caigan bajo el umbral de la pobreza, o rescatar a aquellos que padecen necesidades. Ya he argumentado que las definiciones de justicia social son locales y relativas según su significado social. Sin embargo, dado que este significado ha sido fuertemente delimitado por los contratos del Estado keynesiano (período 1950-1980), las grandes esperanzas, hábitos y valores establecieron cómo definir la dignidad humana. Aquí, el análisis del régimen de bienestar es útil porque facilita el marco de los valores de bienestar con los que han sido socializadas las poblaciones actuales. En Europa, GB experimentó una ruptura de la dependencia en este sentido, y la población sufrió una reducción de sus derechos sociales basados en la intervención pública desde finales de los años 70. En la Europa continental, no obstante, los cambios son menos obvios. Incluso en el contexto Británico, el Estado ha demostrado su presión reformando las políticas locales (Buck & otros, 2005). Finalmente, se debe dar soporte y reconocimiento a la implicación del Estado central en la provisión de la ciudadanía social, no solo porque, históricamente, ninguna ciudad o región ha demostrado ser altamente redistributiva, sino también porque la redistribución significativa de los ingresos reales es más difícil políticamente a nivel urbano (Gordon & Buck, 2005, p.18).

En la esfera pública, los debates sobre ciudadanía política y social requieren perspicacia para encontrar la manera en que las políticas apropiadas deben ser designadas para hacer frente a los riesgos sociales, y cómo la acción social se desarrolla en diferentes formas espaciales. Los riesgos sociales –viejos y nuevos- desafían la realización de la ciudadanía social, ya que pueden hacer vulnerables a los individuos y a las familias en los contextos dinámicos urbanos. En la primera parte de este artículo, señalaba que los riesgos de desempleo a largo plazo y de la pobreza no están necesariamente incluidos en los debates públicos. Con todo, la cuestión de la pobreza está incrementando su presencia en la agenda internacional de las organizaciones transnacionales, así como los debates en algunos partidos políticos y foros sociales. La condición de ser pobre es, con frecuencia, el resultado final de una trayectoria de precariedad económica que convierte en vulnerables a los individuos y a las familias como miembros de una sociedad en la que ya pueden participar como ciudadanos dignos. Las sociedades postindustriales tienen cada vez más ciudadanos pobres a causa de la combinación de los bajos rendimientos educativos, falta de empleo –lo que afecta a los ingresos- y la carencia de lazos sociales fuertes y de acceso a la protección social. He seleccionado políticas antipobreza y de alojamiento como prioridades de la ciudadanía social.

Las cuestiones de la vivienda y la pobreza son esferas potenciales para la acción social, para defender estándares adquiridos de justicia social y para promover nuevos en respuesta a los riesgos emergentes. Constituyen problemas urbanos históricos sin resolver, aunque parcialmente escondidos, que emergen como desafíos a la idea ciudadana de “valores igualitarios”. Los casos examinados aquí ilustran variaciones específicas sobre cómo han sido abordadas estas cuestiones en las ciudades europeas. Las políticas dirigidas a los pobres y las de la vivienda ejemplifican dos procesos urbanos: uno, en el que los recipientes de bienestar son tratados como clientes; y otro, en el cual pueden ser agentes activos organizados para reivindicar derechos a la ciudad –en el mundo de Henry Lefebvre. Ambas políticas están sujetas tanto a contratos nacionales como regionales. El análisis empírico que yo presento demuestra que ambas políticas conllevan tomas de decisiones y financiaciones a múltiples niveles.

Para ilustrar los efectos de las políticas de lucha contra la pobreza, me remito a un análisis comparativo extenso de las ciudades en varios países de la Europa continental. He escogido los contextos nacionales de Suecia, Alemania, Francia, Italia y España para ilustrar las diferentes gestiones gubernamentales específicas del estado del bienestar, estructuras institucionales y configuraciones sociales. De cada país, he seleccionado dos ciudades de acuerdo con estándares comparativos (industrialización, densidad, etc.). Las ciudades suecas ilustran el estado de bienestar de la socialdemocracia, que ha promovido una “ciudadanía social” fuerte; Alemania y Francia, referentes de modelos conservadores continentales, han seguido diferentes vías de gestión institucional en lo referente a la centralización y descentralización del poder administrativo y político. Además, Alemania constituye un caso especial de reestructuración estatal con las experiencias de división y reunificación del siglo XX. Italia y España, incluidas en los regímenes de bienestar del sur de Europa, también exhiben peculiaridades distintivas en sus trayectorias democráticas y en sus modelos de descentralización institucional[‡].

Para examinar la cuestión de la vivienda, solo he comparado tres ciudades que muestran los dos extremos: una representa la fuerte intervención corporativa y pública, mientras que las otras exhiben casos de débil intervención pública. Se pueden ver como dos polos de intervención institucional a nivel de protección social. También ilustran la importancia de la acción social para cambiar las decisiones políticas. El caso de Ámsterdam representa la acción social desarrollada en el contexto del capitalismo del bienestar pleno y democracia participativa consolidada. Barcelona y Lisboa ilustran la acción social en el contexto del capitalismo postindustrial y una democracia participativa emergente, después de un largo período de regímenes dictatoriales.

Prácticas de ciudadanía social y política relacionadas con cuestiones de política social

[‡] Los datos se han tomado de la investigación ESOPO financiada por la Comisión Europea en el 4º Programa Marco y publicada en Saraceno (Ed) 2002.

Aunque la política social continúa bajo la responsabilidad de los Estados miembros, los debates acerca de las políticas de inclusión social basadas en prácticas ciudadanas específicas han tenido a la Comisión Europea como actor principal. El más importante rol de la Comisión ha sido promover las directivas, así como facilitar información y dar soporte a los estudios comparativos. La evaluación de la asistencia social ha entrado a formar parte de la estrategia de la Europa social, que favorece la aproximación entre estándares de protección en los estados miembros y también busca agitar las conciencias sobre lo que se ha hecho y lo que se podría hacer para combatir la pobreza. Sin embargo, la diversidad de contextos y políticas continúa siendo problemática. (Atkinson, A.; Marlier, E. & Nolan, B., 2001, p.42) han remarcado la importancia de analizar las variaciones nacional, regional y local para poder comprobar cómo operan las políticas antipobreza y los sistemas de valores de su marco institucional.

En esta sección, se examina la relevancia de un acercamiento a la justicia social para entender las formas de ciudadanía regional y urbana en dos áreas de política social: las rentas políticas mínimas contra la pobreza, en primer lugar, y la política de la vivienda, en segundo lugar.

Pobreza. En esta área de política social, me remito al estudio de las dinámicas de la asistencia social en 13 ciudades de 6 países europeos que permite la comparación local en contextos nacionales (Saraceno, 2002). Los países estudiados son Suecia, Alemania, Francia, Italia, Portugal y España. Un análisis sistemáticamente comparativo de los marcos de actuación y los procesos de formulación política e implementación muestra que la constitución de la justicia social europea parece más robusta cuando las instituciones locales y nacionales se implican en la asunción de responsabilidades respecto a la organización de los programas antipobreza. En este sentido, los sistemas de asistencia social suecos y, en menor medida, los franceses y alemanes tienden a mejorar la integración urbana de los pobres asistidos en un marco de gobierno de múltiples niveles. No obstante, se dan variaciones significativas entre la manera en que dos ciudades alemanas – Bremen y Halle- organizan los programas de asistencia social, y cómo lo hacen dos ciudades francesas – Rennes y St. Etienne-. En tanto, las dos ciudades suecas –Gotemburgo y Helsingborg– siguen las

regulaciones burocráticas nacionales y, además, muestran menos variedad de formas urbanas.

Por otra parte, las ciudades españolas e italianas incluidas en el análisis –Milán, Turín, Barcelona y Vitoria– ejemplifican los sistemas de asistencia social que se desarrollaron localmente o dentro de las regulaciones regionales.

Las variaciones locales aparecen porque las dinámicas específicas de las economías locales facilitan una variedad de posibilidades de vida a ciudadanos y residentes en general, y a aquellos que se encuentran debajo del umbral de la pobreza, en particular. Así por ejemplo, las economías locales de Milán y Barcelona han ofrecido oportunidades de ingresos (en los sectores informales y formales) incluso a los sectores más vulnerables de la sociedad. Las variaciones locales también existen porque las trayectorias de las instituciones locales han sido más autónomas en lo referente a la organización e implementación de los programas de asistencia social, o son más o menos reacias a la cooperación entre actores locales para poder facilitar programas coordinados antipobreza, incluyendo la reinserción en el mercado laboral. Cuanto más institucionalizados están los programas de asistencia social y de bienestar social a nivel nacional, menos relevantes resultan los niveles locales. ¿Qué implican estas diferencias en términos de justicia social?

En Helsinborg y Gotemburgo, los beneficios otorgados a los beneficiarios de la asistencia social constituyen un derecho universal. Además, la generosidad del programa es coherente con el sistema de valores en que se basa, ya que opera por el principio de facilitar “un nivel razonable de vida”. Esto significa que los beneficiarios pueden permanecer en el programa tanto tiempo como lo necesiten. Sin embargo, están poco tiempo con los ingresos mínimos debido a la existencia de un amplio espectro de programas formativos y de reinserción laboral, además de subsidios al desempleo. Este factor y el relativamente alto umbral de recursos da como resultado una gran heterogeneidad de demandantes (muchos de ellos refugiados). Aquí encontramos un ejemplo de un modelo de solidaridad colectiva fuerte basado en una ciudadanía social fuerte. Este modelo facilita

soluciones a necesidades individuales y muestra una práctica enérgica de justicia redistributiva con políticas de ingresos mínimos.

El sistema de asistencia social Alemán también muestra un alto nivel de generosidad, pero no ofrece tanto soporte financiero ni programas de empleo. Opera según el principio de subsidiaridad y se basa en la responsabilidad de las familias en cuanto al bienestar de sus miembros. Esto comporta que los beneficiarios deban buscar trabajo por ellos mismos. En términos de justicia redistributiva, Bremen es más favorable, ya que estos principios se aplican menos estrictamente y los programas de empleo son más eficientes. En Halle, en tanto, se aplica más rígidamente. Además, esta ciudad se encuentra en transición, con un entorno de condiciones de vida relativamente bajas donde las desigualdades sociales y la segregación se incrementan, una ciudad que demanda nuevas habilidades y en la cual algunos de sus miembros salen adelante y otros son dejados atrás. La constitución de la justicia social es, no obstante, fuerte en ambas ciudades, en tanto que las instituciones responden a las necesidades de la población, incluidos los inmigrantes y refugiados.

También existen diferencias entre Rennes y St. Étienne a pesar del sistema universal Francés. Ambas ciudades aplican el principio de derechos individuales y responsabilidad nacional. El programa RMI también es generoso –incluso si los beneficiarios deben ser mayores de 25 años, con las excepciones de embarazo o hijos a su cargo. En Rennes, pueden utilizar los transportes públicos gratis. En esta ciudad, las políticas de integración son más comprensivas y dinámicas y existe un personal especializado para las relaciones con los beneficiarios de la asistencia social. Globalmente, en Rennes hay un nivel más alto de coordinación entre instituciones comparado con St. Étienne. Este caso presenta una cuestión interesante en el debate sobre justicia social concerniente a la relevancia de la eficiencia, así como del gobierno horizontal para alcanzar mejores resultados. De este modo, nos podríamos preguntar si una gobernanza horizontal más eficiente facilita no solo un mejor servicio, sino también un espacio mayor para entrar en la esfera pública. Desde la perspectiva de una gobernanza horizontal, Rennes ofrece amplios mecanismos para la

integración social para todos aquellos que han caído en la pobreza mediante programas de reinserción que satisfacen subjetivamente, también, a los beneficiarios de la política social y favorecen, por otra parte, un nivel más alto de justicia social. (Bonny & Bosco, 2002, 103-107).

Al trasladarnos a las ciudades del sur de Europa, se incrementa la importancia del contexto urbano. En España, los programas de asistencia social se han introducido regionalmente. En algunas CC.AA (Comunidades Autónomas), la ayuda con ingresos mínimos es un derecho social; en otras no. El derecho formal a una renta mínima, establecida por el gobierno Catalán, no ofrece suficientes recursos para sobrevivir, ya que son ayudas poco generosas. Sin embargo, una vez dentro del programa, los beneficiarios pueden reclamar ayuda tanto tiempo como lo necesiten. No obstante, la ciudad de Barcelona ha desarrollado un sentido colectivo de solidaridad para activar los recursos, mediante el compromiso de barrios y asociaciones comunitarias formales o informales.

Generalmente, los trabajadores sociales tienen una visión comprensiva de tales situaciones y, para ayudar tanto como sea posible, ofrecen “consejo sobre puestos vacantes en la economía formal y en la informal”. Se puede decir que es “intención de los trabajadores sociales practicar una especie de justicia social al enfrentar medidas que juzgan insuficientes” (Bonny & Bosco, 2002, pp. 109-110).

En esta ciudad, emerge un nuevo concepto de justicia social que plantea esfuerzos combinados de múltiples recursos para conseguir que la persona se sienta integrada y ayudarla a conseguir autonomía. De este modelo, emergen dos problemas: el primero es la discreción en la toma de decisiones de las instituciones, cuyos favores se dividen entre “los que lo merecen y los que no” (en este caso, la gente joven); el segundo es el tiempo prolongado que los beneficiarios permanecen en un programa, así como los presupuestos y la eficiencia limitados de los cursos de preparación, lo que no favorece la autonomía personal. En contraste con el programa Catalán, el Vasco ofrece suficientes recursos para vivir en condiciones decentes. En el caso de Vitoria, el ayuntamiento ha reservado algunos puestos de trabajo de baja cualificación para beneficiarios de

ingresos mínimos que están completando cursos de preparación. En esta ciudad, la supervisión de los cursos, así como de otros criterios de beneficios es más estrecha, y el programa más burocrático. Desde una perspectiva de justicia social, el modelo institucional Vasco ofrece mayores posibilidades de integración social formal con fuerte énfasis en las obligaciones, mientras que el modelo de Barcelona es más difuso.

En las ciudades italianas, también se observan variaciones en el contexto urbano y en el contenido de los programas. Milán y Turín ofrecen dos casos diferentes, aunque ambas ciudades se encuentran en el área industrial del norte de Italia. En el primer caso, los programas de ingresos mínimos constituyen, en principio, un derecho social, pero, en la práctica, no opera de esa manera, no sólo porque existe un gran nivel de discreción referente a quién es “merecedor”, sino también porque los beneficiarios están sujetos a recibir aportes bajo condición de disponer de fondos. El sector de servicio social de Milán solo ofrece recursos escasos a los beneficiarios y ninguna posibilidad de formación. De hecho, el ayuntamiento tiene un papel residual en servicios sociales y deja a las asociaciones de la iglesia católica y a las innovaciones del sector terciario mucho margen de actuación. El hecho de que la asistencia social se entienda como un parche temporal, a asumir por la caridad y con apoyo del sector terciario, significa que el ayuntamiento no busca una inclusiva definición de la justicia social en la ciudad. Además, la gobernanza horizontal requerida para mantener la cooperación entre el sector civil y las organizaciones de la iglesia no es estable. Este modelo deja al beneficiario en una situación de vulnerabilidad. Turín, una ciudad menos activa económicamente, tiene un programa más generoso, aunque no se considera un derecho social. Como en Milán y Barcelona, el total que reciben los beneficiarios es insuficiente, y debe ser complementado con otros ingresos de la economía formal o informal junto con ayudas de la familia y de organizaciones caritativas. Sin embargo, el período de beneficio del programa es de un año que se pueda prorrogar en caso de necesidad. Turín también ofrece una lista de trabajos sociales para el desocupado, que son una fuente de ingresos potenciales para los pobres. Existe más apoyo

institucional en esta ciudad que en Milán; en este sentido, se parece más a Barcelona en su búsqueda de un consenso para el tratamiento justo de los pobres.

Volvemos a la pregunta de Miller: “¿Cómo el dar diferentes respuestas a una cuestión particular influye en nuestra categoría de ciudadanos iguales?” (Miller, 1995, p.12). El resultado de comparar los diferentes programas de asistencia social demuestra que la generosidad y la universalidad ofrecen una mayor posibilidad de equidad. A la inversa, los presupuestos escasos llevan a la dependencia de los criterios del trabajador social acerca de los merecimientos o no de la ayuda. En los casos que presento en este artículo, Barcelona, Milán y Turín no muestran una práctica fuerte de justicia social redistributiva; Vitoria y St. Etienne se encuentran en un nivel intermedio, mientras que las ciudades Suecas ofrecen las mejores prácticas, seguidas por las ciudades Alemanas. Las mejores prácticas corresponden a los modelos de gobernanza más generosos y más eficientes en su combinación de estructuras de organización vertical (Helsingborg, Goteborg, Bremen) y horizontal (Bremen y Rennes).

Vivienda. La política social que implica a los ciudadanos ha sido particularmente relevante en los proyectos de desarrollo de la vivienda para prevenir la formación y consolidación de guetos urbanos. Las instituciones locales han sido activas o reactivas en tales políticas. Por ejemplo, en Barcelona, el plan de mejora del casco antiguo se empezó (aunque ya existía por escrito antes) durante la preparación de los Juegos Olímpicos ante la presión de las asociaciones de vecinos que amenazaban con hacer pública la existencia de pobreza entre sus habitantes cuando la ciudad estaba adquiriendo resonancia internacional. En este caso, las organizaciones de vecinos obligaron al gobierno de la ciudad a preparar un programa cuyos principales objetivos fuesen la mejora física del distrito, optimizar las condiciones de vida de sus residentes y transformar esta área deprimida en parte atractiva de la ciudad. Se mejoraron las viviendas, se crearon puestos de trabajo en actividades turísticas para reducir actividades marginales, como la droga y la prostitución. Se introdujo el sistema de *partenariado*, en 1998, como una fórmula de gobernanza que facilitara el proceso de restauración del centro tradicional de la ciudad. La implicación económica de la sociedad civil local

(tiendas, bancos, sector de servicios, etc.) también fue un elemento clave del plan. Otra gestión innovadora clave para dar apoyo a la restauración del distrito fue crear una estructura coordinada para la acción autónoma dentro del gobierno de la ciudad (García, 2004). La participación de los ciudadanos fue decisiva en la organización de consultas y de comités gestionados por oficiales de departamentos del ayuntamiento para que los líderes de las asociaciones vecinales pudieran hacer públicas sus demandas. Además, participaron varios niveles de gobierno en la realización de programas para mejorar esta parte de la ciudad. Así, el caso de Barcelona ilustra la cooperación dentro de un marco de consenso hegemónico con un resultado mixto porque, si bien se ha promovido la participación, no se han podido detener las consecuencias negativas de la gentificación ante la ausencia de un programa de vivienda social amplio.

Proyectos similares han tenido lugar en otras ciudades. En el área metropolitana de Lisboa, donde las asociaciones de la sociedad civil están muy fragmentadas, y donde operan a nivel de barrio en la ausencia de estructuras de oportunidad para la participación a nivel ciudadano, “las políticas locales de bienestar y los movimientos sociales que se han generado han sido estratégicos para ayudar a la inclusión política” de los inmigrantes (Marques & Santos, 2001, 166). De hecho, en esta ciudad, los proyectos de reestructuración han resultado más efectivos a la hora de movilizar los sectores más desfavorecidos de la población que el programa URBAN, que intentó establecer un partenariado de cooperación con poco éxito. No obstante, no existe un modelo general de movilización exitoso en los barrios pobres; por el contrario, hay barreras internas y externas con las cuales topa la “capacidad” de los residentes de participar, incluso para demandar las necesidades básicas, como la vivienda. Cuanto más dirigido está un programa desde la administración, menor es la participación de los ciudadanos (Manadipour et al., 1998, pp. 279-288).

Amsterdam ofrece un interesante contrapunto. En esta ciudad, el movimiento ocupa organizado en los barrios contra los planes de renovación que planeó el gobierno de la ciudad en la posguerra tuvo una considerable resonancia. El movimiento ganó fuerza durante los años 70 en el conjunto de la ciudad y se propagó, en cierta medida, a nivel nacional, pero experimentó un proceso

de fragmentación en la década siguiente. Sin entrar en la cuestión de si el movimiento, o parte de éste, fue captado por las autoridades de la ciudad recientemente (Uitemark, 2004), lo que nos interesa ahora es que la respuesta a las políticas locales de vivienda dieron lugar a viviendas sociales y a un programa de alquileres que, aunque tenía una financiación nacional, ofrecía estructuras para la participación a nivel de barrios y de ciudad. Estas estructuras de oportunidad fueron utilizadas por sectores del movimiento. El resultado fue un reemplazo de la tecnocracia por una planificación democrática y, por consiguiente, el movimiento (o movimientos) pudo influir en la política municipal (Pruijt, 2004). Otros grupos minoritarios han expresado sus demandas y contribuido a los debates en la esfera pública. Así, en este contexto político, ha emergido una cultura participativa que anima futuras participaciones de nuevos grupos, tales como las minorías étnicas. Como ha remarcado Fainstein: “El Estado holandés continua utilizando los instrumentos de la planificación física, gasto de bienestar social y una extensa nómina para mantener un nivel sorprendentemente alto de igualdad de condiciones entre los residentes de Amsterdam.” (Fainstein, 2000, p.106).

Este es un buen ejemplo de cómo las prácticas de ciudadanía social y política han conducido a una mayor igualdad entre los ciudadanos y les ha permitido tomar parte en las decisiones de la sociedad. Aunque el modelo de Amsterdam ha sido puesto a prueba por los recientes disturbios religiosos y culturales, se mantiene la particular forma urbana de ciudadanía basada en una redistribución financiera extensiva. Esto ha sido posible como resultado de un programa amplio, sostenido durante décadas, de vivienda social que ha facilitado la creación de un consenso sobre el modelo de renovación del centro de la ciudad desde finales de los años 60 en adelante. Este consenso emergió después de agrias confrontaciones entre las autoridades locales y los movimientos sociales (Uitemark, 2004; Priemus, 1998). La expresión de movimientos sociales reivindicativos y los procesos de creación de consenso sugieren la existencia de una esfera pública. Así, el caso de Amsterdam ilustra, como ejemplo de gobierno de múltiples niveles, la importancia de las prácticas institucionales nacionales en el diseño e implantación de los programas sociales de

vivienda que han favorecido la participación ciudadana. Mayer propone un análisis crítico que ve estas estructuras de oportunidad de participación como un mecanismo para neutralizar. Esta autora ha señalado este aspecto remarcando las consecuencias negativas de las políticas del gobierno Alemán en las ciudades, ya que ha discriminado entre grupos sociales que actúan como clientes y aquellos que han sido críticos, a los que se ha ignorado en sus reivindicaciones. La primera categoría ha sido el objetivo de las iniciativas sobre empleo y antipobreza, tales como los programas de “gestión del barrio”. Según esta autora, el serio defecto de estas iniciativas es su efecto estigmatizador (Mayer, 2003, p.120). En este caso, no hay mejoras en la igualdad: ni los ciudadanos ni los residentes (inmigrantes) encuentran una oportunidad real de tomar parte en decisiones que afectan a sus vidas.

Prácticas sociales y políticas sobre las cuestiones de integración política

Si bien en la sección previa mostraba un análisis comparativo de las implicaciones de la política social para justicia social en las ciudades, en esta sección, la ciudadanía ocupa una posición central como política de integración. En un trabajo clarificador, Koormans argumenta que: “La ciudadanía y los regímenes de integración actúan como una estructura de oportunidades en el campo político que remarca las identidades de los inmigrantes y su modelo de organización y participación política.” (2004, p.452).

En su comparación entre las ciudades de Alemania, GB y Holanda, ha mostrado que las ciudades más liberales ofrecen más oportunidades de incorporación a los inmigrantes, tanto a nivel local como nacional. Existen diferencias, tanto entre países como entre ciudades. En Alemania, ciudades como Berlín y Frankfurt muestran un mayor porcentaje de demandas de inmigrantes relacionadas con la integración y derechos ciudadanos que en ciudades como Munich, Stuttgart y Colonia. Sin embargo, cuando se realiza el mismo análisis comparándolo con ciudades de los otros dos países –Utrecht, Leeds, Gran Londres, Rotterdam y Amsterdam– muestran porcentajes más

altos. ¿Cómo se desarrollan estas prácticas? Según Koopmans, “Ofreciendo un acceso favorable al proceso político, y resonancia pública y legitimidad discursiva hacia algunas reivindicaciones, mientras que se crean estímulos negativos para otras formas de demandas” (2004, p.451).

Se anima a participar a algunos colectivos y tipos de demandas. Este análisis refuerza los análisis previos referentes a Alemania y otras ciudades del norte de Europa sobre las oportunidades para la expresión de los movimientos sociales, a los que nos referíamos más arriba (Mayer, 2003). La tesis defendida por Koopmans es que, incluso si hay campo para variaciones locales, el factor preponderante en las prácticas de ciudadanía política ejercidas por minorías étnicas sigue siendo una variación nacional. Esta conclusión concuerda con la defendida en este artículo, es decir: debemos ver de qué manera las prácticas políticas y sociales de la ciudadanía tienen eco en la esfera pública que presenta una articulación multinivel antes que localizada. Así, sería más apropiado investigar las vías por las cuales se construye la gobernanza de múltiples niveles y qué espacios abre a los ciudadanos en los procesos de diseño e implantación.

Bruselas es un caso particularmente interesante. Allí, un contexto político complejo ha evolucionado con las características de una gobernanza de múltiples niveles. En esta ciudad hay dos enfoques distintos con respecto a la integración de los inmigrantes. Están dirigidos por dos comunidades antagónicas (flamenca y la francófona) que han creado estructuras de oportunidad específicas para las reivindicaciones de derechos sociales de los inmigrantes (Jacobs, 2001; Jacobs et al., 2004). Mientras que los flamencos han promovido la movilización y el apoyo a la auto-organización de las minorías étnicas, los francófonos han seguido políticas individuales de asimilación. Este criterio ha permitido a los inmigrantes participar en sindicatos y organizaciones antirracistas. Por otro lado, las asociaciones de inmigrantes son gestionadas casi exclusivamente por las instituciones flamencas (Jacobs, 2001). Ambas políticas han llegado a ser complementarias y han abierto estructuras de oportunidades para las prácticas ciudadanas, reforzadas por la legislación

nacional que ha cedido derechos políticos a los inmigrantes. Similar al caso de Bruselas, Amsterdam ha ofrecido una variedad de políticas de integración social y política a los inmigrantes. En esta ciudad, las opciones políticas han pasado de la dedicación a asuntos grupales a centrarse en problemáticas. Un muestra del primer tipo son las políticas para superar las privaciones de los inmigrantes que facilitan, por ejemplo, el acceso a la educación; y una demostración del segundo tipo son las políticas para prevenir el abandono escolar y laboral activando políticas dirigidas a individuos antes que a grupos. Además, se han otorgado derechos sociales a los inmigrantes para favorecerles su integración en la esfera pública. Mientras que algunos grupos inmigratorios son más activos que otros, lo importante es que la ciudad ofrece una variedad de estructuras en las cuales pueden participar los inmigrantes, por ejemplo, los grupos municipales de opinión (Fenneman & Tillie, 2004, pp.89-93). Desde 1999, con la descentralización del gobierno local en distritos, estas oportunidades pueden ser menos igualitarias a nivel de barrio, pero las políticas nacionales y de la ciudad sobre inmigrantes son una fuerte garantía de participación (Kraal, 2001).

Finalmente, el caso contrastante de Barcelona muestra un contexto con una influencia más reciente de la inmigración. Solo en 1997, el gobierno de la ciudad reconoció la necesidad de crear estructuras intermedias para la participación de los inmigrantes. Sin embargo, estas estructuras de consulta sobre problemas específicos e integración política y social son aún muy débiles. Los actores más activos son civiles locales y organizaciones religiosas caritativas que ayudan a los inmigrantes, pero no ofrecen estructuras abiertas a la participación política (Morén-Alegret, 2001). Las autoridades locales de Barcelona han expresado públicamente su intención de garantizar los derechos políticos durante las elecciones locales, pero durante los ocho años de gobierno conservador se frustró esta opción. La ley nacional de inmigración era altamente restrictiva y criminalizó a un gran número de inmigrantes, a los que denegaba el status de residentes. Con el nuevo gobierno socialista, la ley nacional de inmigración ha sido revisada y se ha llevado a cabo un amplio programa de regularización que dio al gobierno catalán la opción de crear oportunidades para la participación. Las nuevas estructuras participativas tendrán consecuencias relevantes para

los inmigrantes de Barcelona. Esto nos demuestra una vez más la importancia de la gobernanza vertical de múltiples niveles donde las prácticas institucionales nacionales marcan el camino para la apertura o no a la esfera pública.

Lo que podrá parecer paradójico, no obstante, es la crisis reciente del modelo de integración social de Amsterdam en relación a otros contextos urbanos como Barcelona. En el caso de aquella se ha planteado el tema de cómo conseguir un consenso de valores sociales, así como un acuerdo sobre el nivel deseado de justicia social. Como ha remarcado Fainstein, “el concepto de la ciudad justa implica un reconocimiento de la necesidad de dar explícitamente fórmulas de valores sociales” (Fainstein, 2001, 885). En la terminología actual dentro de la UE, se plantea cómo alcanzar un acuerdo en la definición de inclusión: quién debe ser incluido, a qué nivel y con qué relación respecto de los ciudadanos. Lo que ha venido sucediendo en la mayoría de las ciudades de Europa es una transformación de los discursos sobre procesos de integración social en políticas de cohesión. El problema radica en que este énfasis en la cohesión social obscurece las realidades de los conflictos sociales y las desigualdades dentro de las estructuras de poder en las ciudades. Además, legitima el Estado empresarial en detrimento del Estado que da apoyo (Fainstein, 2001). La crisis actual de Amsterdam, entre otros aspectos, revela las tensiones sociales que se han desarrollado en la esfera pública, donde los líderes políticos han evitado las formulaciones abiertas para respetar los valores sociales de las diferentes culturas que habitan en la ciudad. Es posible que la ciudad necesite construir un nuevo consenso teniendo en cuenta las estructuras de poder injustas actuales, y que sus líderes reconozcan el conflicto.

Conclusiones

El análisis desarrollado en este artículo se ha centrado en las prácticas de la ciudadanía en una gobernanza urbana europea de múltiples niveles. Al concentrar el argumento en aspectos sustanciales de las prácticas de la ciudadanía, tales como la manera en que estas prácticas conducen

a la justicia social y la gobernanza democrática, encontramos que algunos contextos urbanos ofrecen amplias estructuras de oportunidad para las reivindicaciones de derechos sociales y políticos. En contraste, otros contextos urbanos no animan a los ciudadanos a expresar sus demandas para participar en la sociedad como miembros de pleno derecho. Hemos visto que existen variaciones locales y nacionales que pueden ser agrupadas como regímenes de bienestar. Y que existe una conexión entre la apertura a la participación ciudadana, basada en previas experiencias de prácticas ciudadanas, y la extensión de la esfera pública a nuevos miembros, especialmente inmigrantes. Alternativamente, cuando esta base no está consolidada, como en los países del sur de Europa, las estructuras de oportunidad para la participación en las ciudades vienen guiadas por políticas locales, proyectos ad hoc, o dependen de un líder específico. Así, se puede ver la correlación entre derechos sociales y ciudadanía política.

En los contextos urbanos y nacionales, las estructuras de oportunidad también cambian con el tiempo, y las investigaciones llevadas a cabo con sociedades cívicas consolidadas y grupos corporativos muestran que, con el tiempo, ha habido una inclinación por parte de las autoridades locales a promover a algunos grupos y marginar a otros. Las autoridades de las ciudades han animado el consenso político local y la cooperación y, al mismo tiempo, han evitado el debate. Este tipo de gobernanza puede carecer de democratización, especialmente si se incrementa el número de ciudadanos marginados, tal como demuestran algunas investigaciones sobre la situación de los pobres de las ciudades. Finalmente, la ciudad y el barrio son los campos más inmediatos para la participación, pero las estructuras de oportunidad para tal participación deben contar con el soporte de las estructuras y políticas regionales y nacionales a fin de ser más que intervenciones ad hoc. En este sentido, el artículo ha defendido la importancia de la gobernanza de múltiples niveles y ha ofrecido un concepto alternativo de “ciudadanía urbana”.

El término “formas regionales y urbanas de ciudadanía” que se ha sugerido captura la acción social que, aunque fragmentada en su forma, tiene lugar en los procesos de gobernanza europea de múltiples niveles. Los residentes y ciudadanos organizados están proponiendo una variedad de

quejas sobre su medio y el bienestar, políticas y cívicas. Las formas regionales y urbanas de ciudadanía también captan una variedad de políticas sociales e instrumentos políticos diseñados para ofrecer respuestas a las preguntas de la gente, tales como los ingresos mínimos y los programas de vivienda. A pesar de la agenda neoliberal, ha penetrado en las políticas europeas la intervención estatal en forma de políticas sociales nacionales y sub-nacionales, lo que continua garantizando la redistribución, aunque a diferentes niveles. Estas políticas siguen jugando un importante papel en las esperanzas de la gente y sus oportunidades en las ciudades europeas, y son un incentivo para los inmigrantes potenciales de países en vías de desarrollo. Sin embargo, desde el momento en que el bienestar social se construye sobre la concepción de justicia social, y se relaciona con el significado social, hasta dónde llega el estado como institución permisiva depende del sentido de la justicia forjado por el diseño institucional y con el apoyo de los ciudadanos. La resistencia estatal a dar apoyo a la justicia no puede ser fuerte en la ausencia de compromisos ciudadanos para defender la igualdad y la democracia. Al mismo tiempo, los análisis urbanos demuestran que la desigualdad social y política se esconde con facilidad en espacios urbanos diferenciados, y que incluir nuevos ciudadanos en la esfera pública no solo es difícil, sino también conflictivo. Lo que se observa ahora en Europa es una geometría variable de compromisos de los ciudadanos a solidarizarse más allá de su barrio, ciudad o región. No obstante, esto no obvia la continua relevancia de la territorialidad ciudadana. Después de todo, con la excepción de los derechos humanos, todos los derechos y prácticas de la ciudadanía se integran territorialmente.

Referencias

- Atkinson, A.; Marlier, E. & Nolan, B. (2001, September). Indicators for Social Inclusion in the European Union. *Conference "Indicators for social inclusion: making common EU objectives work"*. Antwerpen, Bélgica. doi: 10.1111/j.0021-9886.2004.00476.x
- Bellamy, R. (2001). The rights to have rights: citizenship practices and the political constitution of the EU. En R. Bellamy, R. & A. Warleigh (Eds), *Citizenship and governance in the European Union* (pp.41-70). London; New York: Continuum.
- Beauregard, R.A. & Bounds, A. (2000). Urban citizenship. En E. F. Isin (Ed.), *Democracy, citizenship and the global city* (pp. 243-256). London: Routledge.
- Bonny, Y. & and N, Bosco (2002). Income support measures for the poor in European cities” En C. Saraceno (Ed.), *Social assistance dynamics in Europe: national and local poverty regime* (pp. 81-126.). Bristo: Policy Press.
- Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), 431-451. doi:10.1080/0042098993466.
- Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. *Review of international political economy*, 11(3), 447-488.
- Buck, N.; Gordon, I.; A. Harding & Turok, L. (2005). *Changing cities: rethinking competitiveness, cohesion and governance*. Houndmills: Palgrave-Macmillan.
- Crowley, J.; Giorgy, L. & Ney, S. (2001, Abril). Surveying the european public space: a political research agenda. Trabajo presentado. *Dialogue Workshop on European citizenship: beyond borders, across identities*. European Commission, Brussels, Bélgica.

- Crowly, J. (2001). Afterword: citizenship and its modes. En A. Rogers & J. Tillie (Eds), *Multicultural policies and modes of citizenship in european cities* (pp. 247-258). Ashgate: Aldershot.
- Fainstein, S. (1995). Justice, politic and the creation of urban space. En A. Merrifield & E. Swyngedouw (Eds), *The urbanization of injustice* (pp. 18-44). London: Lawrence & Wishart.
- Fainstein, S. (2000). The egalitarian city: images of Amsterdam. En L. Deben, W. Heinemeijer & D. van der Vaart (Eds), *Understanding Amsterdam: essays on economic vitality, city life and urban form*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Fainstein, S (2001) Competitiveness, cohesion and governance: their implications for justice. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25 (4), pp: 884-888.
- Fenneman, M. & Tillie, J. (2004). Do immigrant policies matter? Ethnic civic communities and Immigrant policies in Amsterdam, Liège and Zurich. En R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello & S. Vertovec (Eds) *Citizenship in european cities* (pp. 85-106). Ashgate: Aldershot.
- Gallie, D. & Paugam, S. (2000) *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- García, S. (Ed.) (1996). Cities and Citizenship. *International Journal of Urban and Regional Research*, 20(1), 7-150.
- García, M. & Kazepov, Y. (2002). Why some people are more likely to be on social assistance than others. En C. Saraceno (Ed.), *Social assistance dynamics in europe* (pp. 127-172). Bristol: Policy Press.
- Garcia, M.; Cardesa Salzman, A. & Pradel, M (2004a). *The european employment strategy: an example of european multi-level governance*. (SEI Working Paper 77). Brighton: SEI.

- García, M. (2004b). The city and its restorative urban development. En L. Deben, W. Salet & M. T. van Thoor (Eds), *Cultural heritage and the future of the historic inner city of Amsterdam*. (pp. 54-72) Amsterdam: Aksant.
- García, M. (2005). Minimum income policies to combat poverty: local practices and social justice in the “European Social Model”. En Y. Kazepov (Ed). *Cities of Europe: changing contexts, local arrangements and the challenge to urban cohesion* (pp. 301-324). Oxford. Blackwell.
- Geddes, M. (2000). Tackling social exclusion in the European Union? The limits to the new orthodoxy in local partnership. *International journal of urban and regional research*, 24(4).
- Gordon, I. & N. Buck. (2005). Introduction: Cities in the New Conventional Wisdom. En N. Buck, N. I. Gordon, A. Harding & I. Turok. *Changing cities: rethinking competitiveness, cohesion and governance* (pp. 1-21). Houndmills. Palgrave-Macmillan.
- Hooghe, L & G. Marks (2003). Unraveling the central state, but how? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Isin, E. & M. Siemiatycky. (1999). *Fate and faith: claiming urban citizenship in immigrant Toronto*. (Working Paper, 8). Toronto, CERIS.
- Isin, E.F. (Ed). (2000). *Democracy: citizenship and the global city*. London: Routledge.
- Jacobs, D. (2001). Immigrants in a multinational political sphere: the case of Brussels. En A. Rogers & J. Tillie. (Eds), *Multicultural policies and modes of citizenship in european cities* (pp. 107-121). Ashgate: Aldershot.
- Jacobs, D; Phalet, K. & Swyngedouw, M. (2004). Associational membership and political involvement among ethnic minority groups in Brussels. *Journal of ethnic and migration studies*, 30(3), 543-560.

- Jessop, B (2003). *Good governance and the urban question: on managing the contradictions of neo-liberalism*. Lancater: Lancaster University. Department of Sociology.
- Joppke, Ch. (Ed). (1998). *Challenge to the nation-state. immigration in western europe and the united states*. Oxford: Oxford University Press.
- Kazepov, Y. (2005). *Cities of Europe: changing contexts, local arrangements and the challenge to urban cohesion*. Oxford. Blackwell.
- Koopmans, R. & P. Statham. (1999). Challenging the liberal nation-state? post nationalism, multiculturalism and the collective claims making of migrants and ethnic minorities in britain and germany. *American journal of sociology*, 105(3). 652-696. doi: 10.1086/210357
- Koopmans, R. (2004). Migrant mobilisation and political opportunities: variation among german cities and a comparison with the United Kingdom and the Netherlands. *Journal of ethnic and migration studies*, 30(3). 449-470.
- Kraal, K. (2001). Amsterdam: from group-specific to problem-oriented policy. En Rogers, A. & J. Tillie. (Eds), *Multicultural policies and modes of citizenship in european cities* (pp. 15-39) Ashgate: Aldershot.
- Le Galès, P. (2000). Private-sector interests and urban governance. En A. Bagnasco & P. Le Galès (Eds.), *Cities in contemporary Europe* (pp. 178-197). Cambridge: Cambridge University Press.
- Le Galès. (2002). *European cities: social conflicts and governance*. Oxford. Oxford University Press.
- Madanipour, A.; Cars, G. & Allen, J. (Eds.) (1998) *Social exclusion in european cities. processes, experiences and responses*. London: Jessica Kingsley Publishers.

- Marques, M. & Santos, R. (2001). Politics, welfare and the rise of immigrant participation in a portuguese suburban context: Oeiras during the 1990s. En A. Rogers & J. Tillie (Eds), *Multicultural policies and modes of citizenship in european cities* (pp. 143-171). Ashgate: Aldershot.
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge. Cambridge University Press.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1995). *Democratic governance*. New York: The Free Press.
- Mayer, M. (2003). The onward sweep of social capital: causes and consequences for understanding cities, communities and urban movements. *International journal of urban and regional research*, 27 (1). 110-132. doi: 10.1111/1468-2427.00435
- Miller, D. (1995). Introduction. En D. Miller & M. Walzer (Eds). *Pluralism, justice and equality* (pp. 1-16), Oxford. Oxford University Press.
- Mingione, E., Oberti, M. & Pereirinha, J. (2002). Cities as local systems. En C. Saraceno (Ed.), *Social assistance dynamics in Europe* (pp. 35-79). Bristol: Policy Press.
- Morén-Alegret, R. (2001). Turning the channels. Local government policies and immigrants' participation in Barcelona. En A. Rogers & J. Tillie (Eds), *Multicultural policies and modes of citizenship in european cities* (pp. 61-84). Ashgate: Aldershot.
- Morris, L. (2002). *Managing Migration. Civic stratification and migrants rights*. London. Routledge.
- OECD. (2001). *Cities for citizens. Improving Metropolitan Governance*. Paris. OECD
- Penninx, R.; Kraal, K.; Martiniello, M. & Vertovec, S. (Eds). (2004). *Citizenship in european cities: immigrants, local politics and integration policies*. Ashgate: Aldershot.

- Primus, H. (1998). Improving or endangering housing policies? Recent changes in the dutch housing allowance scheme. *International journal of urban and regional research*, 22(2), 319-330. doi: 10.1111/1468-2427.00142
- Pruijt, H. (2004). Squatters in the creative city: rejoinder to Justus Uitermark. *International journal of urban and regional research*. 28 (3). 699-705.
- Purcell, M. (2003). Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order. *International journal of urban and regional research*, 27,(3). 564-590.
- Rocco, R. (2000). Associational rights-claims, civil society and place. En E.F. Isin (Ed.), *Democracy, citizenship and the global city* (pp. 218-239). London: Routledge.
- Rogers, A. & Tillie, J. (Eds.). (2001). *Multicultural policies and modes of citizenship in european cities*. Ashgate: Aldershot.
- Salet, W.; Thorney, A. & Kreukels, A. (Eds.). (2003). *Metropolitan governance and spatial planning*. London: Spon Press.
- Saraceno, C. (Ed.). (2002). *Social assistance dynamics in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Sassen, S. (2000). The global city: strategic site/new frontier. En E.F. Isin (Ed), *Democracy, citizenship and the global city* (pp: 48-61). London. Routledge.
- Sen A. (1992). *Inequality re-examined*. Oxford: Clarendon Press.
- Somers, M.R. (1993). Citizenship and the place of the public sphere: law, community, and political culture in the transition to democracy. *American sociological review*, (58)october, 587-620.
- Soysal, J.N. (1994). *Limits of citizenship. migrants and postnational membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago.

Swyngedouw, E. (1996). Reconstructing citizenship, the re-scaling of the state and the new authoritarianism: closing the belgian mines. *Urban Studies*, 33(8), 1499-1521.

doi:10.1080/0042098966772

Uitermark, J. (2004). The co-option of squatters in Amsterdam and the emergence of a movement. meritocracy: a critical reply to Pruijt. *International journal of urban and regional research*. 28 (3). 687-698. doi: 10.1111/j.0309-1317.2004.00543.x

Van Berkel, R.& Moller, I.H. (2002). *Active social policies in the EU: inclusion through participation?* Bristol: Policy Press.

Walzer, M. (1983). *Spheres of justice: a defence of pluralism and equality*. New York: Basic Books.

Young, I. M. (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.

Young, I.M. (1999). Residential segregation and differentiated citizenship. *Citizenship studies*, 3(2) 237-252.