

II. LA RECONFIGURACIÓN DE LA AGENDA URBANA: EL DEBATE EUROPEO

Mariona Tomàs y Marc Martí-Costa

¿Qué son las políticas urbanas?

Uno de los debates teóricos clave en los estudios urbanos es la definición y concepción de lo «urbano». En efecto, la ciudad y en general lo urbano pueden ser entendidos de dos maneras: como continente (entorno físico que crea unas actividades y prácticas determinadas) o como contenido (procesos sociales que ocurren en el marco de la ciudad).

En el primer caso, lo urbano se define como espacio físico con unas características específicas que da lugar a «un modo de vida urbano», distinto de los demás. Para Louis Wirth, hay un *urban way of life* específico, propio de los espacios urbanos, que tienen tres características: densidad de población, heterogeneidad social y gran volumen de población (Wirth, [1938] 1996). Cuando se cumplen estas características se puede diferenciar un estilo de vida marcado por las relaciones anónimas, la movilidad, la segmentación, la abstracción, etc. (en la línea de lo observado por George Simmel). Según esta interpretación, el marco urbano caracteriza y crea los procesos sociales. Por tanto, hay que actuar sobre el entorno físico para transformar la realidad social. Esta perspectiva inspira a urbanistas y arquitectos paisajistas que idean ciudades-jardín, *unités d'habitation* o diseñan elementos (calles, callejuelas, plazas) para crear un determinado ambiente (Choay, 1965).

En cambio, para otros el marco físico se contempla como algo externo, independiente de los procesos sociales urbanos. El acento

se pone en las prácticas sociales que tienen lugar en el espacio urbano, que son las que crean ciudad y un modo de vida urbano. Las dinámicas urbanas se explican por otros condicionantes (sobre todo, económicos) y no por el marco físico en que se desarrollan. Esta interpretación, propia de los sociólogos de inspiración marxista (Castells, 1972; Lefebvre, 1970), contempla lo urbano como reflejo de dinámicas estructurales y ligadas al modo de producción que se manifiestan más intensamente en las ciudades. Así, la ciudad en sí no crea nada específico, lo que la distingue es la capacidad de centralizar las actividades y facilitar las relaciones y los intercambios.

Entre las dos perspectivas, lo urbano se entiende como la interrelación de contenido y continente. Así, la ciudad y lo urbano se entienden como una relación bidireccional entre el espacio y la construcción social del espacio. En efecto, el espacio se transforma gracias a las prácticas de sus habitantes y del sentido que dan a esas prácticas, a la vez que las prácticas de los individuos están marcadas por el espacio en el que viven y se socializan, ya que vivir en un espacio u otro influye sus propias percepciones. En definitiva, la dialéctica de lo urbano se puede entender como la definió Lewis Mumford (1937): «*The city fosters art and is art. The city creates the theater and is the theater*» (Mumford, [1937] 1996: 185).

El debate sobre la definición y especificidad de lo urbano se aplica de forma similar al estudio de las políticas urbanas (véase por ejemplo John, 2009; Ward y Imbroscio, 2011). ¿Qué son las políticas urbanas y en qué se distinguen de las políticas públicas locales? Si entendemos una política pública como «un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado» (Thoeing, 1985: 6; Mény y Thoeing, 1989: 130, citados en Subirats et al. 2008: 25), por un lado, se pueden entender las políticas urbanas como aquellas que van dirigidas a transformar directamente los espacios físicos de la ciudad, emergiendo diferentes áreas de políticas públicas muy ligadas a este aspecto: movilidad, vivienda, planificación urbana, etc. El máximo exponente de esta concepción fue el movimiento moderno de planificación urbana encarnado en la figura de Le Corbusier. Así pues, según esta perspectiva, las políticas urbanas serían aquellas acciones que van dirigidas a la

transformación de los espacios públicos y privados que configuran la ciudad con el objetivo de influir las prácticas que en ella se desarrollan. El principal problema de esta aproximación es que cada vez es más difícil delimitar qué es lo urbano y qué no lo es como consecuencia de la transformación de lo rural. Del otro, podemos entender las políticas urbanas como aquellas que van dirigidas a grupos sociales afectados por los conflictos que genera la vida en la ciudad: delincuencia, anomia, extrema pobreza, aislamiento, segregación, tensiones en el uso del espacio público, etc. Este tipo de problemas se concretan alrededor de ciertos colectivos (jóvenes, ancianos, pobres, inmigrantes) que viven en la ciudad, de manera sectorial. La definición de Cochrane recoge las dos perspectivas de las políticas urbanas:

Urban policy is both an expression of contemporary understandings of the urban, of what makes cities what they are, and itself helps to shape those understandings (as well as the cities themselves). (Cochrane, 2007: 13)

Le Galès (2005) sitúa los orígenes de las políticas urbanas europeas en los núcleos urbanos medievales, cuando la floreciente burguesía comercial gobierna la ciudad y desarrolla actuaciones referidas a la planificación urbana, el mantenimiento del orden público, la construcción de viviendas y la promoción del desarrollo económico. Sin embargo, en un sentido moderno, los referentes de las políticas urbanas actuales las podemos encontrar durante el período de la industrialización, un período que cambiará profundamente el carácter de las ciudades europeas, empezando por las ciudades del Reino Unido y Alemania. En este contexto, tanto las élites estatales como locales tuvieron que lidiar con el rápido crecimiento de las ciudades con la construcción de infraestructuras y servicios básicos: calles, carreteras, alcantarillado, redes de gas y electricidad, iluminación, etc. pero también con actuaciones para suavizar los disturbios, la nueva pobreza urbana, epidemias y ciclos de paro. El miedo a una clase trabajadora cada vez más organizada influirá decisivamente en las políticas urbanas y estatales durante todo el período de la industrialización europea. Después de las dos guerras mundiales, Europa experimentará un nuevo ciclo de crecimiento económico y

urbanizador con la expansión del Estado de bienestar fortaleciendo las políticas estatales frente las urbanas.

Aunque Le Galès destaca diferentes innovaciones en políticas urbanas en Holanda, Italia, Francia y Reino Unido durante la década de los cincuenta, este autor señala que es precisamente durante finales de los sesenta y los años setenta cuando «la cuestión social se transforma y se presenta como una cuestión urbana» (Le Galès, 2005: 238). Este cambio se explica básicamente por dos motivos. En primer lugar, a causa de una nueva ola de inmigración que reciben las capitales y ciudades industriales como Estocolmo, Birmingham, Antwerp, Bruselas o Marsella, por lo que las políticas de acomodación de las nuevas poblaciones serán un elemento distintivo en las ciudades. En segundo lugar, se activarán nuevas políticas para lidiar con los efectos sociales del inicio de la crisis industrial fordista.

Así pues, como también respalda Cochrane (2007), las políticas urbanas de la primera mitad de siglo están más bien inspiradas por la primera concepción de lo urbano, descrita anteriormente, con lo que se busca la transformación del espacio físico como solución a los problemas sociales. En cambio, a partir de los años sesenta, fruto de las presiones sociales y de la emergencia de una nueva clase política e intelectual crítica, se empieza a tomar en consideración problemas como expresión de conflictos sociales generales (como el conflicto entre capital y trabajo) que afectan con especial intensidad las áreas urbanas. Así, las políticas urbanas responden a una necesidad esencialmente redistributiva de la riqueza entre diferentes grupos sociales a través de políticas focalizadas.

En definitiva, no hay una única definición de las políticas urbanas sino interpretaciones distintas según épocas históricas, pero también según países e incluso ciudades. Diversos estudios han mostrado la variabilidad de las políticas urbanas en función de los contextos nacionales (Heinelt y Kübler, 2005; Sellers, 2002; Pierre, 1999). Así, factores como el contexto institucional, la situación de la ciudad dentro la jerarquía urbana y la coalición de actores locales explican las diferencias entre los casos. El ejemplo español muestra especificidades subnacionales, como veremos en esta investigación. Como presentamos en el siguiente punto, esta concepción de las políticas urbanas se empieza a transformar a mediados de 1980, cuando el acento se pone en la competitividad y en las ciudades como

espacios de producción. El proceso de globalización económica genera cambios en la agenda urbana y sugiere una nueva definición de las políticas urbanas.

La globalización de la agenda urbana

El proceso de globalización económica ha transformado la agenda urbana, dando lugar a nuevas políticas urbanas que incorporan distintos elementos: la competitividad económica, la cultura, las nuevas tecnologías de la información, la seguridad, el medio ambiente, etc. A continuación analizamos algunos de estos ejemplos que configuran una agenda urbana cada vez más compleja.

La gobernanza urbana y las políticas estratégicas

La crisis industrial de los setenta, el desarrollo TIC, así como la creciente y acelerada interrelación económica global son elementos de cambio radical en las estrategias de las ciudades europeas y norteamericanas. El proceso de la globalización ha tenido un impacto en el papel del Estado y también en el de las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas (Pierce, 1993). La mundialización de los mercados ha configurado una nueva jerarquía urbana que ha situado las aglomeraciones metropolitanas como polos de producción (Lever, 2001) y a determinadas áreas de las ciudades centrales en los principales centros de comandamiento de la economía global (Sassen, 1991). Según el corriente crítico, esto ha significado un giro neo-liberal de las políticas urbanas y el dominio del «urbanismo emprendedor» (Harvey, 1989). En el marco general del paso del fordismo al posfordismo y de la reestructuración del Estado, las políticas urbanas adquieren un nuevo protagonismo (Brenner, 2004). El tránsito hacia el posindustrialismo supone el replanteamiento de la agenda local, lo que significará un cambio de paradigma respecto al papel de los gobiernos locales con el creciente protagonismo de las Nuevas políticas urbanas (Cox, 1993), muy centradas en la movilización de todo tipo de recursos para atraer un capital cada vez más móvil. Esta concepción de las políticas urbanas toma fuerza en el marco de los gobiernos liberales de los años ochenta, cuando el acento se pone en la competitividad y en las ciudades como espacios de producción en los nuevos sectores económicos.

La globalización también ha llevado consigo un «renacimiento» de las ciudades como actores económicos y en los ámbitos culturales y políticos. Sin embargo, como han señalado diferentes autores, el gobierno de la ciudad se enfrenta a una paradoja: mientras que por un lado la globalización revaloriza el papel de los gobiernos locales (principio de proximidad), por el otro, los gobiernos locales tienen escasa (aunque creciente) presencia internacional, sus recursos dependen en gran medida de las transferencias de gobiernos nacionales (y a veces regionales), tienen una posición de relativa debilidad frente a los grupos económicos públicos o privados y las grandes actuaciones estratégicas no son de su competencia o solo en parte (Borja y Castells, 2004).

Ante la permanencia del Estado como actor político relevante y la aparición de los procesos simultáneos de localismo y globalización, los analistas han elaborado la idea del gobierno multi-nivel (*multi-level governance*) (Subirats, 2002) y la idea de «rescalamiento» (*rescaling*) (Brenner, 2004). La relación entre la dinámica global y local o «glocalization» (Swyngedouw, 1997) obliga a los líderes políticos a pensar en nuevas fórmulas de gobernabilidad, tanto a nivel local como metropolitano, que incorporen el sector privado y otros actores (universidades, cámaras de comercio, etc.). En este sentido, Mayer (1995) define tres aspectos relacionados con la gobernanza local en este nuevo contexto: *a*) La implicación en la acción política local de un número creciente de actores públicos, privados y semipúblicos, que implica la redefinición del papel que ejercen las autoridades locales, *b*) La mayor importancia en las políticas locales de las estrategias de desarrollo proactivo orientadas a definir el perfil competitivo de las ciudades y su promoción, situándolas en una jerarquía internacional y *c*) La progresiva importancia de las políticas económicas y la necesidad de llevarlas a cabo a través de modalidades de intervención de diferentes sectores.

En estas condiciones, la creación de un liderazgo promotor dependerá más de la iniciativa política que no de la regulación local de las competencias. Por ejemplo, la planificación estratégica ha sido una herramienta de creación de proyecto de ciudad que incluye no solo a los líderes políticos locales sino a actores de la sociedad civil y del sector privado. Con el liderazgo de los gobiernos locales, el plan estratégico actúa como unificador de esfuerzos y dinamizador

de los temas claves de la ciudad. Se trata de un instrumento de gobernanza que establece un marco de cooperación público-privada, con la participación de los agentes económico-sociales. A través de la formulación del Plan se pretende generar un contexto de confianza, de facilitación de diálogo y de construcción de espacios de consenso, además de marcar un horizonte común para los actores más importantes de la ciudad. Destacan los ejemplos de Barcelona y Turín por su capacidad de redefinir el futuro de la ciudad (Lefèvre, 2009). La mayoría de planes estratégicos tienen como objetivo establecer estrategias coordinadas entre diferentes actores de la ciudad a medio y largo plazo y así posicionar mejor la ciudad/región en el contexto de la globalización. Con la mejora de la competitividad económica y de la calidad de vida de las regiones metropolitanas se pretende consolidarlas como lugares atractivos para vivir e invertir. Aunque estos instrumentos de gobernanza son de tipo consultivo, crean un marco de referencia común para los actores locales que condicionan la agenda urbana. En los planes estratégicos normalmente se aglutinan a la vez diferentes proyectos concretos, entre los cuales tienen un peso importante aquellos relacionados con la «sociedad del conocimiento», que pretenden aprovechar las ventajas del nuevo paradigma tecno-económico (Castells, 1995) donde los servicios y las industrias relacionadas con las nuevas tecnologías devienen un factor clave de desarrollo urbano-regional.

Los economistas regionales ponen especial acento en la importancia de factores territoriales, tanto económicos como culturales, para la creación, atracción y desarrollo de estos sectores económicos. Entre estos factores, destacan los siguientes: las grandes infraestructuras de comunicación y transporte (puertos, aeropuertos, trenes de alta velocidad, etcétera) así como aquellas relacionadas con las nuevas tecnologías (cableado de fibra óptica); la presencia de capital humano altamente cualificado; una buena «calidad de vida» y aceptación de la diversidad que atraiga gente con talento de todo el mundo; la creación de círculos virtuosos entre las universidades, las empresas privadas de un mismo sector y las administraciones públicas, etc. En este sentido, una pauta bastante común aunque con variantes internas ha sido la creación de *a)* «Central Business Districts» para tratar de acumular los espacios de dirección de la economía global; *b)* la creación de grandes plataformas logísticas alrededor de grandes

nudos de comunicación internacional (puertos, aeropuertos) y *c*) «distritos tecnológicos» o «ambientes de innovación» como nuevos espacios de producción de las ciudades posindustriales, tratando de sacar provecho de la proximidad espacial (la creación de clusters) entre empresas, profesionales, investigadores y gestores públicos con el objetivo de fomentar la cooperación interna para la innovación competitiva.

En los últimos años ha tomado fuerza el término «economía creativa» que intenta definir de forma operativa la emergencia de una nueva economía en cuyo centro encontramos la industria tecnológica, pero también la producción cultural (incluida el audiovisual), una renovada producción artesana y los servicios financieros y de negocios (Scott, 2006; Musterd, 2007). A través de esta conceptualización se intenta definir la economía posfordista poniendo énfasis en el papel central que la cultura y el ocio que juegan de forma creciente dentro de la economía capitalista. Siguiendo esta perspectiva institucionalista que prima el territorio y la proximidad como factores clave de crecimiento económico (Amin y Cohendet, 1999), Richard Florida (2002, 2004) estudia los factores que atraen a aquellos que trabajan en la economía creativa en determinadas ciudades americanas. La aproximación de Florida, sin estar ausente de importantes críticas (Hall, 2004; Glaeser, 2005; Markusen, 2006; Pratt, 2008; Markusen y Schrock, 2006), ha tenido gran influencia en las agendas políticas urbanas: pone de relieve que los trabajadores altamente cualificados y con talento (claves en la nueva economía) prefieren vivir en aquellas ciudades donde haya ambientes de tolerancia, diversidad social y una vibrante escena cultural. Por lo tanto, las ciudades que atraigan a estos trabajadores atraerán emprendedores e innovación en las empresas, es decir, capitales e inversiones. Lo que es relevante de este discurso es que pone de relieve la importancia de los elementos no económicos en el fomento del crecimiento económico, y en especial la relevancia de un entorno diverso y donde se dé un ambiente cultural y creativo vibrante. Sin embargo, el objetivo último continúa siendo la mejora económica de la ciudad. Así pues, desde un punto de vista crítico, vemos cómo determinadas políticas, hasta ahora fuera de las lógicas mercantiles, pasan a formar parte de las políticas de la promoción económica de la ciudad, lo que significa en primer lugar,

que la cultura es reconfigurada como mercancía, producto capaz de generar beneficios directos o indirectos a partir de los procesos de *branding*. En segundo lugar, la cultura es utilizada como transmisora de valores y significados que permiten revalorar y reinterpretar el espacio y unos comportamientos coherentes con las nuevas formas de acumulación. En tercer lugar, permite introducir áreas de gobierno dentro de lógicas de decisión nuevas basadas en el mercado y, en cuarto lugar, la cultura se utiliza para promover un imaginario que refuerza la competitividad de la ciudad como proyecto hegemónico y que promueve la inserción de la localidad dentro de los circuitos económicos internacionales (Jessop, 2001).

Respuestas ambivalentes frente a los retos sociales y ambientales

Más allá de las nuevas oportunidades, las ciudades deben afrontar importantes problemas en el contexto de la globalización, especialmente en términos ambientales y sociales. En el ámbito social, además de la propia complejización de la sociedad (individualización, nuevas formas de familia, etc.) el aumento de la movilidad de capitales, información y la profundización de las desigualdades también ha supuesto un aumento de las migraciones internas y transnacionales y el consecuente aumento de la diversidad social en las ciudades. A la vez, los procesos de urbanización afectados por la globalización de la economía y la internacionalización de las sociedades tienden hacia una mayor segregación y segmentación social: «los centros urbanos van convirtiéndose en conectores con lo global, las ciudades centrales en espacios de la reestructuración permanente y las periferias suburbanas en zonas de repliegue de los distintos grupos sociales y actividades económicas, ya sea por segregación social o delimitación de su ámbito de existencia» (Borja y Castells, 2004: 59). Esta situación aumenta la presión que sufren las ciudades, que deben afrontar los efectos propios de las «ciudades globales» (Sassen, 1991). En efecto, las desigualdades en el acceso al mercado laboral, la vivienda y la educación son más intensas en las ciudades. Por ejemplo, la mayoría de urbes se caracterizan por una segregación espacial y social, con procesos simultáneos de *gentrificación* y de *guetización*.

Ante esta tendencia de mayor dualización y la aparición de nuevas geografías sociales y funcionales, asistimos al aumento del

miedo al extraño, lo que paradójicamente es la esencia de la ciudad, una comunión de extraños. Como consecuencia se han desarrollado políticas de vigilancia y seguridad urbana cada vez más sofisticadas y estandarizadas gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías.

Un escenario ciertamente más asociado a la ciudad americana pero que, a finales de la década de 1990, se encontraba ya suficientemente representado en Europa con experiencias bastante significativas: la televigilancia en los transportes públicos holandeses; la presencia policial y la vigilancia con cámaras en los barrios periféricos de las ciudades francesas con una fuerte presencia inmigrante magrebí; o la progresión exponencial de los circuitos cerrados de televisión en los espacios públicos de la mayoría de ciudades británicas desde 1995. (Muñoz, 2008)

Según sus críticos, provoca una ecología del miedo (Davies, 1998) o una agorafobia securitaria (Borja, 2003) que empobrece la vida de la ciudad haciendo los espacios públicos más monofuncionales, predictibles y simples y una mayor segregación y excusión social. En esta línea se han desarrollado ordenanzas municipales que tratan de regular las conductas cívicas en el espacio público, pero que acostumbra a criminalizar a colectivos ya de por sí vulnerables, como las trabajadoras sexuales o los sin techo. En contraposición, se propone que la calidad del espacio público, y especialmente la diversidad de funciones y usuarios, sean los principales ejes para hacer efectivo el derecho a la seguridad a la ciudad, sin olvidar que hay grupos que requieren de una cierta apropiación o de espacios-refugio, especialmente aquellos grupos que «por razones étnicas, culturales, de género o de edad sufren alguna discriminación» (Borja, 2003: 214).

Sin embargo, no podemos analizar por igual la capacidad de respuesta de las diferentes ciudades. Por ejemplo, en contraste a la situación de Estados Unidos con unos gobiernos locales más débiles frente a los poderes económicos, Le Galès (2005) señala la importancia del modelo social europeo, que se concreta en las ciudades en que las élites urbanas no son tan dependientes de los intereses económicos, por lo que hay menos presión para encarar todas las políticas hacia mejorar la competitividad urbana y, además, existen

grupos en las ciudades así como asociaciones de ciudades suficientemente poderosas para oponerse a los recortes en los sistemas de bienestar locales.

A lo largo de los años noventa se han desarrollado progresivamente una serie de políticas que desde una base local tratan de dar respuesta a algunos de los desafíos ambientales y sociales. Por lo que respecta a los primeros, la extensión urbana de baja densidad, así como la aceleración de la movilidad por motivos diversos (cuidados, laboral, ocio, turismo...) en todos los niveles (urbano, interurbano, regional, global) genera nuevos retos además de los ya asociados a las grandes aglomeraciones (gran consumo de recursos exógenos, contaminación, gestión de residuos, etc.). Además, se reconoce la importancia de lo local para hacer frente a los desafíos globales, como el calentamiento global o la dependencia de los combustibles fósiles. Así, a pesar de las críticas asociadas al concepto, el criterio del desarrollo sostenible¹ ha sido uno de los elementos importantes de innovación en las políticas urbanas, en términos tanto operativos como substantivos. A modo de ejemplo, podemos señalar aquellas orientadas a mejorar los sistemas de transporte colectivo o la mejora de la eficiencia energética en viviendas, edificios y espacios públicos. Pero por su nivel de innovación y su extensión internacional, señalamos aquí la importancia de las Agendas 21 impulsadas desde la celebración, el 1992, de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. Esta iniciativa tuvo un importante impulso a nivel de europeo con la Carta Aalborg, aprobada en la conferencia de ciudades sostenibles en 1994. La elaboración de las Agendas 21 Locales significa adoptar, a partir de un diagnóstico previo, un plan de trabajo y de actuaciones que adhieren al lema de «piensa global y actúa localmente» (Font y Subirats, 2000). En muchos casos, el proceso de elaboración de la Agenda 21 se ha hecho con la participación de la sociedad civil intentado que la sostenibilidad pase a ser un criterio transversal en todas las políticas locales, aunque con unos resultados difíciles de medir. Mientras que, por un lado, ha habido mejoras en lo que respecta a la eficiencia energética, el tratamiento de las aguas resi-

1. Este es un paradigma cada día más cuestionado, especialmente por los teóricos del decrecimiento (Latouche, 2008; Taibo, 2008).

duales, la gestión de residuos o el transporte colectivo, por el otro, las tendencias hacia el *urban sprawl*, la aceleración de la movilidad (tanto de personas como de mercancías) y la creación de grandes infraestructuras (puertos, aeropuertos, trenes de alta de velocidad) con importantes impactos socioambientales, pone de manifiesto un resultado ambivalente respecto a la integración de la sostenibilidad en la agenda urbana europea.

Por otro lado, la intensificación de las desigualdades socioespaciales urbanas va ampliando así la lista de los barrios «notorios», o «barrios con mala reputación», que expresan territorialmente la cada vez mayor separación entre formas de vida propias de la *mainstream society* y grupos con crecientes cotas de vulnerabilidad social (Musterd et al., 2006). Se extiende la percepción de que estos barrios representan una amenaza a la cohesión social urbana (percepción alimentada por períodos de crisis como las de las banlieues en Francia) y que no son solo un contenedor de colectivos socialmente vulnerables, sino que son, en ellos mismos, un factor generador de exclusión social (Smith, Lepine, Taylor, 2007). Cómo afirma Cochrane (2007: 7) algunas aproximaciones a la regeneración urbana apuestan porque sean las comunidades locales o los barrios los que sean regenerados o renovados (aprendiendo a ser autosuficientes) mientras que en otras aproximaciones se apuesta por la revitalización o la reestructuración de la economía urbana, con la finalidad de alcanzar el bienestar económico de la residente haciendo la ciudad más competitiva. Nos centraremos ahora en el primer caso, ya que últimamente ha adquirido una creciente centralidad en la agenda política y ha ido adoptando nuevos conceptos, objetivos y metodologías. Inspirado en las experiencias en el Reino Unido, Francia y Holanda, el primer programa URBAN en 1994 impulsó las políticas de regeneración urbana a nivel europeo. Si bien su dimensión presupuestaria ha sido más bien modesta, su impacto ha sido sobre todo cualitativo al potenciar la intervención integral de los problemas urbanos, la cooperación y corresponsabilización de los agentes locales y el fomento y el intercambio de las prácticas innovadoras en este ámbito (Guitérrez, 2008). Se trata, en primer lugar, de políticas territorialmente focalizadas, especializadas en los barrios o áreas urbanas donde se concentran los problemas o donde se plantean los retos de la transformación. El barrio es la

escala principal de intervención. En segundo lugar, son políticas que ambicionan un cierto grado de integralidad. En su diagnóstico, parten del reconocimiento del carácter multidimensional de las problemáticas y de los retos que afectan a estas áreas urbanas. En el diseño de las actuaciones, acostumbran a asumir la necesidad de intervenir sobre esos mismos problemas y retos a partir de planteamientos holísticos. Por último, son políticas articuladas sobre la base de los principios de la gobernanza, entendida como la articulación en red de actores plurales que se reconocen interdependientes entre sí (Blanco y Gomà, 2006). Dichas redes de gobernanza acostumbran a integrar actores pertenecientes a distintas escalas territoriales (por ejemplo, desde la europea hasta la específica de barrio), distintas áreas temáticas (urbanística, económica, social, medioambiental...), y a distintos sectores (instituciones públicas, corporaciones privadas, organizaciones sociales prestadoras de servicios, organizaciones vecinales...). La actuación en barrios desfavorecidos continúa estando entre las prioridades de la agenda urbana europea, como indica su inclusión en la Carta de Leipzig sobre ciudades europeas de 2007. Este tipo de políticas tampoco han estado exentas de críticas, por ejemplo, ser políticas que se centran solo en las consecuencias y no en las causas de los problemas. Así, sin una adecuada interrelación de políticas a otros niveles y con un fuerte protagonismo de sus residentes pueden llegar a provocar dinámicas de gentrificación y desplazamiento de los problemas a otros lugares (Parkinson, 1998; Regenera, 2007).

La lucha contra la exclusión social y especialmente aquellas acciones dirigidas a los colectivos más vulnerables (mujeres, gente mayor, desempleados de larga duración, discapacitados, etc.) también se han hecho recientemente un hueco en la agenda urbana europea, desde una perspectiva no estrictamente sublocal o barrial. A partir de la cumbre de Lisboa del año 2000, la Unión Europea destacó que la exclusión social no podía considerarse simplemente como inevitable o como un efecto indeseable del desarrollo económico y se entiende como un concepto más amplio que la pobreza. Así, sería el resultado de un proceso de pérdida de vínculos personales y sociales que provoca a una persona o a un colectivo dificultades de acceso a los recursos, las oportunidades y las posibilidades de los que dispone el conjunto de la sociedad (Subirats, 2005). Como

consecuencia de la iniciativa europea, se decide impulsar una serie de Planes Nacionales de Inclusión Social con el objetivo de mantener el modelo de crecimiento europeo basado en el desarrollo económico, la equidad y la inclusión social, aunque difieren mucho entre sí (Comisión Europea, 2006). En este marco, los gobiernos locales han asumido también las acciones a favor de la inclusión social como un tema propio con el desarrollo de acciones más activas, participadas e integrales frente a las políticas de bienestar tradicionalmente más asistenciales, homogéneas y segmentadas. Desde la cumbre de Lisboa, la red de ciudades EUROCITES ha tenido un papel activo en asegurar la presencia de las ciudades en la elaboración e implementación de los Planes Nacionales. Por otro lado, en el II Foro de Autoridades Locales de 2002 fue creada la Red de Autoridades Locales por la Inclusión Social y en enero de 2005, se constituye la Comisión de Inclusión Social en el seno de United Cities and Local Governments United (CGLU) para favorecer el intercambio entre los gobiernos locales sobre el tema de la inclusión social y de la democracia participativa. En este último aspecto, el ámbito local ha sido el terreno por excelencia de experimentación de iniciativas de profundización democrática, especialmente en las fases de diagnóstico y programación de las políticas, donde existe una mayor permeabilidad y pluralidad de actores. Sin embargo, el desarrollo ha sido menor en los ámbitos de decisión y cogestión de las políticas, aunque se han puesto en marcha recientemente iniciativas más innovadoras como los presupuestos participativos.

Finalmente, destacamos otras iniciativas locales en el ámbito social relacionadas con las ideas de proximidad y de red: las ciudades educadoras y los bancos del tiempo. La Asociación Internacional de Ciudades Educadoras comenzó su actividad en 1990 la iniciativa de la ciudad de Barcelona, que preside la asociación y alberga la sede. El proyecto de Ciudades Educadoras, que cuenta con 340 miembros adheridos, tiene el objetivo de favorecer la intervención educativa de los municipios y la creación de políticas públicas educativas. Uno de los proyectos que emergen de esta visión son los «caminos escolares», diseñados para que los niños puedan ir caminando a la escuela de manera segura y autónoma, y favorecer la apropiación del espacio. La iniciativa de los bancos del tiempo también se dirige a la mejora de la cohesión social y del sentido de pertenencia barrial.

Habiendo existido experiencias previas de intercambio de tiempo, trabajo y servicios en Europa, América y Australia, Italia fue pionera en 1992 en el desarrollo de los bancos de tiempo. Estos fueron concebidos inicialmente como un proyecto de soporte exclusivo a las mujeres, para que pudieran tener más tiempo libre gracias a la red de solidaridad. En la actualidad, los bancos del tiempo están abiertos a todos los ciudadanos y su funcionamiento se articula a partir de la colaboración entre el Ayuntamiento y las asociaciones de barrio. Italia también fue pionera en aplicar lo que se ha denominado «políticas de tiempo» con el objetivo adaptarse a los usos sociales del tiempo desde una perspectiva de la vida cotidiana no patriarcal. Así, ciudades como Módena, Milán, Genova, Roma, Catania, Bozen, Venecia y posteriormente muchas más ciudades del sur y del centro de Europa han elaborado planes para ajustar mejor los horarios de sus servicios públicos a los ritmos vitales de sus habitantes (Torns et al., 2008).

Existe pues una diversidad de las políticas urbanas locales, tanto en el ámbito municipal como de barrio. Sin embargo, este análisis es incompleto sin tener en cuenta el espacio donde se desarrollan una gran parte de los proyectos estratégicos y también de vivencias cotidianas: la escala metropolitana.

De lo global a lo local; de lo local a lo regional: hacia una agenda urbana metropolitana

El crecimiento de la población a proximidad de las ciudades o proceso de «metropolitanización» se ha acentuado durante el siglo XX y sobre todo a partir de 1950. Desde entonces se ha producido un crecimiento de la población urbana y de un estilo de vida urbano que hace más confusos los límites entre ciudad y periferia. Gracias a una creciente movilidad e intercambios favorecida por las infraestructuras y los medios de transporte y de comunicación, las áreas o regiones metropolitanas se han convertido en una realidad territorial muy heterogénea en su composición. Suele existir uno o más núcleos con funciones de centralidad y una mayor población así como una variedad de periferias. En efecto, ya no podemos hablar de periferia en singular. En las aglomeraciones actuales conviven una variedad de formas: desde clusters de innovación

tecnológica (como Silicon Valley) a zonas residenciales exclusivas y segregadas (*gated communities*) pasando por suburbios degradados (Teaford, 1997).

En el contexto de la globalización económica, las regiones metropolitanas se han convertido en centros de riqueza y también en focos de exclusión social. La amenaza de la segregación social y la presión de la competitividad económica han dado lugar a un discurso generalizado según el cual hace falta desarrollar iniciativas conjuntas para evitar precisamente que los efectos de la exclusión perjudiquen el desarrollo económico de las aglomeraciones metropolitanas. Dicho de otra manera, se considera que la competitividad de las áreas metropolitanas disminuirá si hay un exceso de pobreza y una mala calidad ambiental. Siguiendo esta lógica, a todos los actores les interesa mantener una cierta cohesión social y en consecuencia hay que introducir algún tipo de política redistributiva a escala metropolitana (Swanstrom, 2001).

El proceso de «metropolitanización» introduce, pues, el reto de cambiar de escala y pasar de políticas urbanas locales a políticas urbanas metropolitanas. Sin embargo, actualmente el área metropolitana es un espacio de vivencias, de realización de actividades y de referencia cotidiana, pero vacío de contenido político. La mayoría de áreas metropolitanas carecen de la correspondiente institucionalización política y de un marco jurídico que facilite la cooperación entre centros y periferias para impulsar políticas supralocales. En los años 1960, el paradigma reformista defendía la creación de gobiernos metropolitanos y la fusión de municipios para afrontar los retos metropolitanos. Actualmente, el paso del «gobierno a la gobernanza» se traduce por la creación de instituciones metropolitanas «ligeras», como en Londres, Stuttgart, Helsinki o Lisboa. Estas tienen competencias de tipo estratégico y vinculadas a la promoción económica y el transporte, con escasa autonomía jurídica y fiscal para poder llevar a cabo políticas con impacto en la estructura social (Lefèvre, 2009).

Hay varios factores que dificultan el reconocimiento político metropolitano y la implementación de políticas específicamente metropolitanas. En primer lugar, la mayoría de áreas metropolitanas se caracterizan por una gran fragmentación institucional, a causa del gran número de municipios y órganos intermedios (diputaciones,

comarcas, mancomunidades) y de la multiplicidad de políticas provenientes de distintas escalas (el barrio, el municipio, la provincia, la región, el Estado, la Unión Europea). En segundo lugar, la magnitud de las áreas urbanas provoca el recelo de órganos superiores de gobierno, que temen darles mayores poderes. Finalmente, los propios representantes locales tienen dificultades en «pensar metropolitano», es decir, abandonar un pensamiento localista y centrado en su municipio y su electorado para concebir estrategias de alcance supramunicipal (Tomàs, 2011).

En caso de existir políticas en el ámbito metropolitano, estas se centran principalmente en tres temas: la planificación territorial, el transporte público y el medio ambiente. En el primer caso, se realizan planes sobre el desarrollo metropolitano; la mayor parte, de tipo orientativo o sujetos a las directrices de niveles de gobierno superiores (como sucede en Lyon, Dublín o Vancouver). En el segundo, a través de una política de integración tarifaria para facilitar la movilidad de los usuarios y coordinar los distintos medios de transporte (como en Barcelona, Londres y Stuttgart). En el tercer caso, a través de la coordinación del ciclo completo del tratamiento y reciclaje de residuos, canalización y abastecimiento de agua, gestión de parques metropolitanos, controles de la contaminación, etc. (como en Helsinki y Copenhague). Se trata de políticas relacionadas con el medio físico o *hard policies*, mientras que las políticas de tipo social (*soft policies*) son más escasas. En algunos casos, como en Montreal, se ha tomado la escala metropolitana como ámbito territorial para financiar la política de vivienda pública, aunque se trata de una aportación marginal comparada con la realizada por el Gobierno de Quebec. En efecto, en la mayoría de aglomeraciones urbanas son los niveles de gobierno regionales o estatales quienes se ocupan de las políticas sociales (Tomàs, 2009).

En conclusión, y como hemos visto al principio del artículo, la evolución de las políticas urbanas está condicionada por la transformación de lo «urbano». Actualmente, lo urbano es necesariamente metropolitano. Esto plantea a los actores locales la necesidad de introducir cambios en el diseño de las políticas urbanas para hacerlas metropolitanas y crear así una agenda urbana metropolitana. Sin este cambio de escala, y de mentalidad, las políticas se siguen haciendo de manera fragmentada y localista,

mientras que la compleja realidad metropolitana pide unas políticas integradas y transversales.

Reflexiones finales

Sin duda, el nuevo marco político y económico resultado del proceso de globalización conlleva importantes retos para los gobiernos locales y las políticas urbanas en un momento en que más de la mitad de la población mundial vive en áreas urbanas.

En las líneas anteriores hemos querido ilustrar las hipótesis sobre las que se basa este trabajo. Cuando hablamos de políticas urbanas no las podemos restringir tan solo a aquellas políticas urbanísticas, para diseñar políticas efectivas cada vez es más importante entender las interrelaciones entre la configuración del espacio físico y los usos sociales que se producen en estos espacios. Las políticas urbanas ya no se pueden diseñar ni gestionar solamente desde el ámbito local: las gobernanza urbana implica tener en cuenta un número creciente de actores colectivos, públicos y privados, que se sitúan en diferentes escalas territoriales (barrial, local, metropolitana, regional). A nivel institucional, crecen las redes entre ciudades, observamos una cierta europeización de las políticas urbanas (al menos a nivel conceptual), se consolidan las relaciones entre gobiernos locales en áreas y regiones metropolitanas, mientras que la componente urbana de las políticas estatales continua siendo importante. Se multiplican las agencias paraestatales y los actores privados ganan peso en los procesos de planificación estratégica urbana y en la gestión de servicios públicos. Aún así, en comparación con Estados Unidos, el peso y liderazgo del sector público en Europa continúa siendo importante.

En términos de agenda, se acentúa la tensión en el eje competitividad y cohesión social, además que cada vez toma más fuerza un tercer polo, el de la sostenibilidad ambiental. Como hemos señalado, en el proceso de reestructuración económica y la creciente facilidad de movilidad de personas y capitales, las políticas de promoción económica adquieren un papel cada vez más relevante en la agenda local, incluso colonizando otras políticas sectoriales como las culturales. El ámbito de la cohesión social afronta el reto del aumento de la pluralidad cultural y la emergencia de nuevas desigualdades.

Para hacer frente a esta situación se han puesto en marcha múltiples estrategias. Por un lado, se han reforzado las políticas en torno a la seguridad y al control policial fomentando a menudo la segregación urbana. Por otro lado, desde visiones más progresistas se ha apostado por los servicios de proximidad, la calidad del espacio público y la diversidad de usos urbanos, así como la participación de la comunidad en las políticas de inclusión social. La escala barrial ha ganado peso en las estrategias de intervención pública que contrasta con un aumento de la movilidad y la dispersión urbana. Finalmente, fruto de una mayor conciencia ciudadana y compromiso de los organismos internacionales, las políticas orientadas a la sostenibilidad ambiental y las estrategias de lucha contra el cambio climático tienen cada vez más peso en las políticas locales y urbanas. Todo esto nos indica los complejos retos que tienen que afrontar los gobiernos locales en un contexto donde muchas veces no se tienen las competencias ni los recursos financieros adecuados para afrontarlos.