

¿Nuevas políticas urbanas? Ocho argumentos a favor de una reconsideración de las políticas urbanas en España en un entorno social de creciente complejidad

Joan Subirats¹

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP), Universidad Autónoma de Barcelona

1. Entendemos que no es preciso abundar en la enorme significación de las modificaciones tecnológicas en los procesos productivos y sus impactos en la concepción, calidad y perdurabilidad del trabajo; tampoco en los cambios producidos en la familia y en el ciclo de vida convencional; y resulta también superfluo abundar en los grandes procesos de cambio en la composición de la sociedad española. Los datos y la literatura al respecto son abrumadores y confirman que estamos operando en un nuevo escenario social, productivo y familiar, un escenario que, atendiendo a los datos, es cada vez más urbano. Las ciudades hoy en el mundo, y también en España, concentran e intensifican los debates sobre valores, los problemas a abordar, los conflictos y las interacciones sociales.

Los estudios sobre la ciudad y sobre los espacios urbanos han pasado por distintas fases. No podemos pretender aquí, ni por espacio ni por oportunidad, realizar una historia ni un balance del «estado del arte» en materia de estudios urbanos, pero sí necesitamos incorporar algunos elementos que permitan situar el sentido de nuestro proyecto de investigación. En efecto, uno de los debates teóricos clave en los estudios urbanos es la definición y concepción de lo «urbano». 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 es-

1. Estas reflexiones forman parte y derivan del itinerario de investigación colectivo de diversos proyectos desarrollados a partir de la financiación de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología: EXSURB (SEC SEJ2004-01945/CPOL) (2005-2007); EXNURB (SEC CSO2008-04173) (2009-2010); POLURB (SEC CSO2011-28850) (2012-2014) y son, por tanto, deudoras de las aportaciones de los distintos investigadores que en ellas han participado y participan.

pecíficas que da lugar a «un modo de vida urbano», distinto de los demás. Para Louis Wirth, hay un *urbanway 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 distinto, marcado por las relaciones anónimas, la movilidad, la segmentación, la abstracción, etc. (en línea con lo ya observado por George Simmel). Según esta interpretación, el marco urbano caracteriza y crea los procesos sociales. Por tanto, la perspectiva es la de actuar sobre el entorno físico para transformar la realidad social. Esta perspectiva ha inspirado a urbanistas y arquitectos paisajistas que idearon ciudades-jardín, *unités d'habitation* o diseñaron elementos (calles, plazas, mobiliario) 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 por tanto en las prácticas sociales que tienen lugar en el espacio urbano, unas prácticas 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 (Castells, 1974; 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 al 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 en 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).

2. El debate sobre la definición y especificidad de lo urbano se aplica de forma similar al estudio de las políticas urbanas. En efecto, no hay una definición clara de lo que se entiende por políticas urbanas. Por un lado, se pueden entender las políticas urbanas como las que tienen lugar en la ciudad: los problemas se expli-

can porque surgen de un marco urbano determinado. Por otro, se entiende que los problemas se determinan alrededor de ciertos colectivos (jóvenes, ancianos, inmigrantes), que («casualmente») viven en la ciudad. Según esta lógica, los problemas típicamente urbanos (delincuencia, pobreza, etc.) no son fruto de la ciudad sino de otras dinámicas generales que sobrepasan los límites urbanos pero que se expresan con mayor intensidad en las ciudades.

En Estados Unidos y Reino Unido, las políticas urbanas de la primera mitad de siglo están inspiradas en la primera concepción. Buscan la transformación del espacio físico como solución a los problemas sociales: según Cochrane (2007), no son políticas urbanas sino políticas para solucionar problemas en la ciudad. Para el autor británico, las políticas urbanas interpretadas de la segunda manera se introducen a partir de los años 60 del siglo pasado, fruto de las presiones sociales (movimientos urbanos) y de la emergencia de una nueva clase política e intelectual crítica. A finales de los 60, se empieza a tomar en consideración problemas que afectan a las áreas urbanas como expresión de conflictos sociales generales. Por ejemplo, se crea en Estados Unidos el Council for Urban Affairs (1969). Esta y otras iniciativas similares desarrolladas en los 70 representan una primera aproximación a las políticas urbanas, aunque son en esta fase de tipo sectorial y centradas en la intervención territorial (Cochrane, 2007).

Esta concepción de las políticas urbanas se transforma, a mediados de los 80, cuando el acento se pone en la competitividad y en las ciudades como espacios de producción. Esta concepción de las políticas urbanas es interpretada recientemente de manera crítica como resultado de un dominio de la agenda neoliberal. Según esta perspectiva, las políticas urbanas se entienden a partir del paso del fordismo al posfordismo (Lever, 2001) y de la reestructuración del Estado (Brenner, 2004).

En efecto, la crisis industrial de los 70, el desarrollo de las 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 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 unas renovadas 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 80, cuando el acento se pone en la competitividad y en las ciudades como espacios de producción en los nuevos

sectores económicos (Pierce, 1993). La mundialización de los mercados ha configurado una nueva jerarquía urbana que ha situado las aglomeraciones metropolitanas como pulso de producción (Lever, 2001) y determinadas áreas de las ciudades centrales en los principales centros de decisión de la economía global (Sassen, 1991). Desde una perspectiva crítica, esto ha significado un giro neoliberal de las políticas urbanas y el dominio del «urbanismo emprendedor» (Harvey, 1989), mientras, al mismo tiempo, las políticas urbanas adquieren un nuevo protagonismo: se convierten en sustitutas y/o complementarias de las políticas de bienestar tradicionalmente en manos del Estado (Brenner, 2004).

Las políticas urbanas se orientan, pues, hacia la concentración de ciertas actividades económicas o *clusters* (por ejemplo, en el sector de la biotecnología, las TIC o la comunicación), la organización de ciertos acontecimientos internacionales (Juegos Olímpicos, Exposiciones Universales, etc.) y la renovación de su imagen (con campañas de *branding*, marketing y financiando proyectos arquitectónicos espectaculares para edificios de oficinas, estadios, teatros, museos, etc.) (Philo y Kearns, 1993; Savitch *et al.*, 2000).

3. Lo cierto es que la globalización ha conllevado un «renacimiento» de las ciudades como actores económicos y también en los ámbitos culturales y políticos. Sin embargo, como han señalado diferentes autores, el gobierno de las ciudades se enfrenta a una paradoja: por una parte, la globalización revaloriza el papel de los gobiernos locales (principio de proximidad), al dar valor a la gestión y articulación de actuaciones complejas y muy localizadas que requieren precisamente instituciones y entidades políticas adheridas al territorio. Por otra parte, los gobiernos tienen escasa (aunque creciente) presencia internacional, están sometidos a la legislación y a los recursos de los gobiernos nacionales (y a veces regionales), tienen una posición de relativa debilidad frente a los grupos económicos públicos o privados, las grandes actuaciones estratégicas no son de su competencia (o solo en parte) y acostumbran a actuar en espacios claramente metropolitanos, pero que con pocas excepciones están institucionalmente fragmentados (Borja y Castells, 1997)

En definitiva, las transformaciones del territorio comportan transformaciones en las formas de gobernarlo. Así, 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 multinivel (*multi-level governance*). 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.

4. Desde el ámbito de la economía del territorio, se ha puesto el acento en la significación de los factores espaciales, tanto estrictamente económicos como culturales. Se habla así de grandes infraestructuras de comunicación y transporte (puertos, aeropuertos, trenes de alta velocidad, etc.), pero también de aspectos relacionados 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 esta línea, en los últimos años ha tomado fuerza el término «economía creativa» 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). A través de esta conceptualización se intenta definir la economía posfordista poniendo énfasis en el papel central que la cultura y el ocio 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, Richard Florida (2002) estudia los factores que atraen a aquellos que trabajan en la economía creativa en determinadas ciudades americanas. La aproximación de Florida, que ha concitado abundantes críticas (Hall, 2004; Markusen, 2006; Pratt, 2008; Peck, 2005), ha tenido gran influencia en las agendas políticas urbanas. Lo que es relevante de este planteamiento es que pone de relieve la importancia de los elementos no económicos en el fomento del crecimiento económico, y la mercantilización progresiva de la cultura, en forma de *branding* urbano, y como reconfiguración de un imaginario que refuerza la competitividad de la ciudad dentro de los circuitos económicos internacionales (Jessop, 2001).

5. Junto a esa perspectiva, lo cierto es que surgen importantes problemas a afrontar por las ciudades 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 también ha supuesto un aumento de las migraciones transnacionales y el consecuente aumento de la diversidad social. Las grandes ciudades generan fuertes impactos ambientales en su entorno y concentran todo tipo de amenazas ambientales. Al mismo tiempo, los procesos de urbanización afectados a la vez por la globalización de la economía y la internacionalización de las sociedades tienden hacia una mayor segregación y segmentación social. 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. Estas se han convertido en espacios crecientemente desiguales y fragmentados, en los que simultáneamente aparecen, con distintos niveles de intensidad, procesos de gentrificación, de concentración de población excluida (enclaves), barrios cerrados, etc. Mención aparte merece el gueto urbano como una formación socioespacial específica, poco frecuente en Europa en contraste con lo observado, por ejemplo, en las ciudades norteamericanas.

Observamos la aparición de nuevas geografías sociales y funcionales y asistimos al aumento del miedo al extraño, lo que paradójicamente contradice una de las esencias de la ciudad, su configuración como espacio de vecindad o comunidad de extraños (Zubero, 2008). Esto ha conllevado la aparición de políticas de «civismo», de vigilancia y seguridad urbana, cada vez más sofisticadas y estandarizadas

gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías. Según sus críticos provoca una ecología del miedo (Davis, 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 exclusión social. En esta línea se han desarrollado ordenanzas municipales que tratan de regular las conductas cívicas en el espacio público, pero que acostumbran 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; Izaola-Zubero, 2009).

6. A lo largo de los años 90 se han ido desarrollando una serie de políticas que 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, etc.) 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.). Así, el criterio del desarrollo sostenible ha sido uno de los elementos importantes de innovación en las políticas urbanas, en términos tanto operativos como sustantivos. A modo de ejemplo, podemos señalar las 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 por la Cumbre de Río de Janeiro, y sus efectos en el despliegue de medidas y actuaciones que trabajan por una mejora del hábitat urbano desde sus complejidades de recursos y de conectividad (Carta ciudades europeas de Leipzig, 2007).

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, Murie y Kesteloot, 2006). Se extiende la percepción de que estos barrios representan una amenaza a la cohesión social urbana (percepción alimen-

tada por episodios como el 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). Como 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. En esta línea destacaríamos el primer programa URBAN (1994) que significó la puesta de largo a escala europea de las políticas de regeneración urbana. Si bien su dimensión presupuestaria ha sido más bien modesta, su impacto ha sido significativo en el sentido de 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 (Gutiérrez, 2008). Se trata, en primer lugar, de políticas territorialmente focalizadas, especializadas territorialmente 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 y su perspectiva es integral, reconociendo el carácter multidimensional de las problemáticas y los retos que afectan a estas áreas urbanas. Son asimismo 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, 2002).

La lucha contra la exclusión social y especialmente las acciones dirigidas a los colectivos más vulnerables (mujeres, gente mayor, desempleados de larga duración, discapacitados, etc.), desde una perspectiva no estrictamente sublocal, barrial, también se han hecho recientemente un hueco en la agenda urbana Europea. 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, resultado de un proceso de pérdida de vínculos personales y sociales, que provoca que a una persona o a un colectivo le resulte muy difícil acceder a los recursos, las oportunidades y las posibilidades de los que dispone el conjunto de la sociedad (Subirats, 2005). La red de ciudades EUROCITES, desde la cumbre de Lisboa, ha tenido un papel activo en asegurar la presencia de las ciudades en la elaboración e implementación de los Planes Nacionales de Inclusión.

Destacaríamos también otras iniciativas locales, en la esfera social, relacionadas con las ideas de proximidad y de red, como son las ciudades educadoras y los bancos del tiempo, expresiones en ambos casos de la creciente complejidad y transversalidad que van asumiendo las perspectivas de políticas sectoriales cuando se despliegan en los escenarios urbanos.

7. Tras este itinerario esquemático sobre la evolución de las perspectivas analíticas y las propuestas de intervención sobre la realidad urbana, entenderemos que no podamos hablar de una definición ampliamente aceptada de políticas urbanas. Cochrane define las políticas urbanas según una concepción parecida a la definición de lo urbano: «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).

¿Cómo repensar, pues, problemas y políticas de respuesta desde una perspectiva que reconozca la significación del espacio, del territorio en el que sucede, y que al mismo tiempo quiera mantener una perspectiva integral que permita abordajes transversales y pluridisciplinarios aprovechando el factor de proximidad? Se ha argumentado (Fainstein-Fainstein, 1982) que la variable territorial es muy significativa a la hora de establecer la distribución de las oportunidades vitales y de consumo, y que es justamente en esas coordenadas territoriales donde se produce la tensión entre las funciones de las áreas urbanas como medio residencial para la población y los usos de esas mismas áreas como palancas de acumulación para otros sectores, todo ello en pleno debate sobre la sostenibilidad de las ciudades atendiendo a su evidente «huella ecológica». Desde esta perspectiva se enfatiza el papel central del territorio tanto en nuevos procesos de acumulación en la economía globalizada, como en su calidad de «soporte» concreto y específico del bienestar de la ciudadanía. Cada territorio concreto se ve afectado por un conjunto de políticas e intervenciones que «descienden» desde distintas esferas de gobierno (*multilevel government*), marcando su desarrollo y las interrelaciones concretas de sus habitantes y su calidad de vida.

Estamos, pues, en momentos de profunda reconsideración de las políticas urbanas, al no ser útiles las aproximaciones tradicionales (de carácter específicamente urbanístico), precisamente cuando parece ser más decisivo el rol territorial-urbano en los desarrollos contemporáneos. Una red de entidades y organismos públicos que han tomado el nombre de «European Urban Knowledge Network» usa la siguiente definición de política urbana:

Urban policy is multidisciplinary and constantly adjusting itself to new demands. Cities as focus of modern society are socially, culturally and economically dynamic entities. Successful urban policy integrates multiple domains: relevant domains are labour market, spatial planning, housing, environmental sustainability, safety, mobility, economy, culture, and social inclusion policies. The main focus of effective urban policy is life and functions in urban areas. Effective management of urban policy is marked by good governance. Increased citizen and civil society participation, as well as cooperation between local authorities and municipalities are an indispensable part of urban policy. The main challenges posed by urban policy are to create cities that are inclusive, attractive, safe and offer opportunities for all.

Nuestra perspectiva de análisis se sitúa en esa encrucijada. Reivindicamos el papel central del escenario urbano tanto en la transformación acaecida en España desde los años 60, como su creciente significación para afrontar las nuevas y viejas problemáticas sociales, económicas y políticas presentes en la actualidad. Queremos ofrecer un nuevo marco de aproximación al tema que permita el establecimiento de políticas urbanas que busquen combinar e integrar las diversas perspectivas en juego, primando las lógicas de bienestar ciudadano, sostenibilidad ambiental y de participación social (Urrutia, Zubero, Izaola, de la Peña, 2009).

En algunas investigaciones ya desarrolladas (Blanco-Subirats, 2008), analizamos los «efectos de zona» en los procesos de exclusión social, y por tanto la significación de la estructura de oportunidades vitales diferenciada que suponía vivir no solo en una ciudad u otra, sino también en una parte de la ciudad o en otra. Analizamos asimismo (Iglesias, Martí, Subirats, Tomás, 2011) la evolución de las políticas urbanas en España, constatando los límites que implica una concepción estrictamente urbanística, exclusivamente institucional y estrechamente local de las políticas urbanas desplegadas en España estos últimos treinta años. En los análisis realizados hemos querido demostrar cómo las políticas urbanas han ido, por una parte, sobrepasando los límites que caracterizan la mirada propia de la perspectiva urbanística. Por otra parte, se ha ido poniendo de manifiesto, a medida que la descentralización autonómica se iba consolidando (Gallego-Subirats, 2002) y España iba viendo europeizadas sus políticas (Brugué, Gomà, Subirats, 2001), que la visión localista de las políticas urbanas no casaba bien con las dinámicas multinivel que han ido caracterizando el *policymaking* en España en los 90 y en la primera década del nuevo siglo. En tercer lugar, el recorrido de las políticas locales en estos años ha puesto de relieve la insuficiencia de los planteamientos estrictamente institucionales a la hora de afrontar los nuevos retos que el cambio de

época plantea. Las políticas urbanas que se han ido desplegando en estos últimos años comportan, en grados variables según ciudades, dosis significativas de partenariado y participación de actores sociales (Magnier, Navarro y Russo, 2006; Navarro, Font, 2009; Urrutia, 1992). Entendemos, pues, que deberíamos partir de la necesidad de replantear las políticas urbanas en España desde la asunción de que no pueden ser solo urbanísticas, solo locales, solo institucionales.

Por tanto, cuando hablamos de políticas urbanas de nuevo tipo, pretendemos contribuir al análisis y conformación de políticas que encuentran su objeto en la esfera territorial en la que se desarrollan, y en la concatenación y articulación de políticas sectoriales que se despliegan en ese territorio, y en el solapamiento de las políticas e intervenciones procedentes de distintas esferas de gobierno (supraestatal, estatal, autonómica y local). Las sucesivas etapas analizadas (79-92; 92-2000; 2000-2007) en las investigaciones desarrolladas (ver nota 1) nos han mostrado el agotamiento del modelo de desarrollo urbano basado en la construcción de infraestructuras, primero como respuesta a las carencias acumuladas, después como palanca de crecimiento urbanístico. Asimismo, se ha constatado el creciente peso de las opciones de ciudad para su colocación mejor o peor en el escenario económico global (Díaz, 2009; Díaz y Lourés, 2008), como se demuestra en operaciones de reconversión urbana de nuevo cuño (22@ en Barcelona) (Martí, 2010). Y también la creciente significación para el bienestar de los ciudadanos de las políticas de proximidad y la renovación de la agenda de actuación de los gobiernos locales (Navarro y Rodríguez, 2009). Es obvio que en todo esto el tema metropolitano y su evidente falta de institucionalización ocupa un lugar destacado (Tomás, 2010).

En resumen, las políticas públicas locales se han ido configurando en estos treinta años alrededor de los ejes de desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a las personas, añadiendo una dimensión transversal de sostenibilidad ambiental. En todos estos ámbitos las transformaciones han sido muy grandes. El problema es su excesiva dependencia de una esfera de gobierno caracterizada por su bajo nivel de recursos y por su posición periférica en un entramado de gobierno multinivel. Por ello, nuestra hipótesis es que es necesario reforzar y repensar las políticas urbanas como marco en el que situar actuaciones integrales, pensadas e implementadas desde la proximidad, pero integrando la multiplicidad de mecanismos de intervención multinivel, buscando dinámicas de sustentabilidad compleja, en línea con lo que ha ido denominándose resiliencia urbana (Edwards, 2009; Jones and Mean, 2010; Coaffee, 2010; Batty and Cole, 2010).

La resiliencia urbana reposa sobre combinaciones diversas y específicas de componentes básicos de la complejidad y potencialidad del espacio urbano: dinámicas económico-territoriales en un escenario globalizado, combinaciones sostenibles de recursos básicos y recursos de conectividad, dinámicas de reciprocidad, solidaridad y reconocimiento de la autonomía y diversidad de las personas, y capacidades conjuntas de gobernanza en una escala adecuada para plantear ese conjunto de exigencias (Holling, 2001; Alberti *et al.*, 2003).

8. Los gobiernos locales en España atraviesan momentos difíciles en este final del 2011. Por un lado, han de asumir la complicada situación financiera del sector público, que ha visto muy limitados sus ingresos, y que además sufre la presión internacional de reducción del déficit. Esto obliga a drásticos recortes en todo tipo de inversiones y servicios, justamente cuando esa misma crisis económica (un factor más del cambio de época que atravesamos) exige de los poderes públicos respuestas efectivas que eviten el incremento de las desigualdades y de la exclusión social. Y es en ese aspecto donde los gobiernos locales ocupan un lugar determinante para la calidad de vida de la gente, para las relaciones de supervivencia cotidiana. Es precisamente en este contexto donde más se encuentra a faltar el proceso descentralizador (prometido en diversas ocasiones y nunca realizado) hacia los gobiernos locales. No necesariamente en forma de nuevas competencias, o de grandes trasvases de recursos, sino sobre todo de asunción de su rol estratégico en el bienestar ciudadano, y por tanto avanzando en procesos de concertación y cooperación entre esferas de gobierno. No podemos seguir trabajando con lógicas de juego de suma cero, en las cuales la perspectiva de cada actor es que lo gana uno lo pierde el otro. Hablamos de distribuciones funcionales de roles y de atribuciones, de servicios concertados, de políticas conjuntas, en unidades territoriales de escala suficiente, construidas desde el acuerdo y no desde la imposición. Hablamos de procesos de implicación ciudadana, basados en identidades territoriales y comunitarias, que permitan construir sistemas de gobernanza territorial resistentes a los cambios, conscientes de las cargas ambientales que generan las ciudades, y dispuestos a construir procesos de resiliencia urbana. Es decir, procesos que permitan construir a los asentamientos urbanos capacidades colectivas que resistan alteraciones, manteniendo los equilibrios entre las exigencias ambientales, económicas y sociales de sus comunidades, muy en la línea de lo que marca la Carta Europea de las Ciudades aprobada en Leipzig el año 2007.

Políticas urbanas que superan lógicas urbanísticas, sistemas de gobernanza urbana que van más allá de las instituciones políticas propias de los gobiernos locales, dinámicas de gobierno multinivel que superan las estrecheces territoriales e institucionales de cada esfera de gobierno. Estas son nuestras conclusiones sobre la evolución de los gobiernos locales en España, basándonos en nuestros análisis e investigaciones. Y esas conclusiones se confrontan con una compleja y difícil realidad, que no por vivida (quizás con menos intensidad) en otros momentos de estos cuarenta años de democracia local, deja de ser especialmente significativa. Estamos en pleno debate sobre la intensidad de nuestra democracia, sobre el papel que ocupa lo público (en lo espacial, en los valores, en el liderazgo o en los servicios), y buscamos cómo reforzar las capacidades de las comunidades para afrontar de manera autónoma y conjunta los retos de su sostenibilidad, es decir, su grado de resiliencia. Seguiremos con esta lógica de análisis en futuros trabajos, ya que entendemos que el futuro de la democracia en España está profundamente unido a la mejora de los gobiernos locales.

Bibliografía

ALBERTI, M. *et al.* «Integrating Humans into Ecology: Opportunities and Challenges for Studying Urban Ecosystems». *Bioscience*, vol. 53, núm. 12, 2003, p. 1169-1179.

BATTY, E.; I. COLE. *Resilience and the recession in six deprived communities: Preparing for worse to come?*, 2010, <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/recession-deprivation-communities-full.pdf>

BLANCO, I.; R. GOMÀ, (eds.). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel, 2002.

BLANCO, I.; J. SUBIRATS. «Social exclusion, area effects and metropolitan governance: a comparative analysis of five large Spanish cities», en *Urban Research and Practice*, núm. 2, 2008, p. 130-148.

BORJA, J. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza, 2003.

BORJA, J.; M. CASTELLS. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997.

BRENNER, N. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BRUGUÉ, Q.; R. GOMÀ; J. SUBIRATS. «Multilevel Governance and Europeization. The case of Catalonia», en K. FEATHERSTONE-G. KAZAMIAS (eds.), *Europeanization and the Southern Periphery*. Londres: Frank Cass, 2001. p. 95-118.

CASTELLS, M. *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI, 1974.

COAFFEE, J. «Protecting vulnerable cities: the UK's resilience response to defending everyday urban infrastructure». *International Affairs* 86 (4), 2010, p. 939-954.

CHOAY, F. *L'urbanisme. Utopies et réalités. Une anthologie*. París: Seuil, 1965.

COCHRANE, A. *Understanding Urban Policy. A Critical Approach*. Oxford: Blackwell, 2007.

COX, K.R. «The local and the global in the new urban politics: a critical view». *Environment and Planning D: Society and Space* 11(4), 1993, p. 433-448.

DAVIS, M. *Control Urbano: la ecología del miedo*. Barcelona: Virus, 1998.

DÍAZ, F. «El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas. Hacia una agenda de investigación». *Estudios Demográficos y Urbanos*, 24. 1, 70, 2009, p. 193-21.

DÍAZ, F.; M.L. LOURÉS. «La globalización de los mercados inmobiliarios: su impacto sobre la Costa Blanca». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 155 (2008), p. 77-92.

EDWARDS, Ch. *Resilient Nation*. London: Demos, 2009.

FAINSTEIN, N.; S. FAINSTEIN, (eds.). *Urban policy under capitalism*. Beverly Hills: SAGE, 1982.

FLORIDA, R. *The Rise of the Creative Class*. Nova York: Penguin books, 2002.

GALLEGO, R.; J. SUBIRATS, (eds.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS, 2002.

GUTIÉRREZ, A. «El mètode Urban i la seva difusió com a principal valor afegit de la iniciativa comunitària» a Diputació de Barcelona *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Diputació de Barcelona: Barcelona, 2008. p. 303-325.

HALL, P. «Creativity, culture, knowledge and the city», en *Built Environment*, 2004, p. 256-258.

HARVEY, D. *The Urban Experience*. Oxford: Blackwell, 1989.

HOLLING, C.S. *Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social System*, *Ecosystems* 4, 2001, p. 390-405.

IGLESIAS, M.; M. MARTÍ; J. SUBIRATS; M. TOMÁS, (eds). *Políticas Urbanas en España*. Barcelona: Icaria, 2011.

IZAOLA, A.; I. ZUBERO. «De la ciutat mestissa a la ciutat mestissada: cultura i pràctica de la interculturalitat». *Barcelona Societat* 16, 2009, p. 42-51.

JESSOP, B. «The Social Embeddedness of the Economy and its Implications for Economic Governance». Department of Sociology, Lancaster University, 2001.

JONES, S.; M. MEAN. *Resilient places: Character and community in everyday heritage*. London: Demos, 2010.

LEFEVRE, H. *La révolution urbaine*. París: Gallimard, 1970.

LEVER, W.F. «The Post-fordist City», in PADDISON, R. (Ed.) *Handbook of Urban Studies*. London: Sage Publications, 2001, p. 273-283.

MAGNIER, A.; C. NAVARRO; G. RUSSO. «Urban Systems as Growth Machines?», en BÄCK, H.; H. HEINELT; A. MAGNIER (eds.). *The Euromayor*. Berlín: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, p. 201-211.

MARKUSEN, A. «Urban development and the politics of the creative class: Evidence from the study of artists». *Environment and Planning A*, 38 (1), 2006, p. 1921-1940.

MARTÍ, Marc. *Economía del conocimiento y nuevas política urbanas. Conflictos, participación y aprendizajes en el caso del 22@bcn*. Tesis Doctoral. Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona, 2010.

MASSEY, D.; J. ALLEN; S. PILE, (eds.). *City Worlds*. Londres: Routledge, 1999.

MAYER, M. «Urban Governance in the Post-Fordist City», en HEALEY, P.; S. CAMERON; S. DAVOUDI; S. GRAHAN; A. MADANI-PAV (eds.). *Managing cities. The new urban context*. Londres: John Wiley, 1995, p. 231-250.

MILES, M.; T. HALL; I. BORDEN, (eds.). *The City cultures reader*. Londres: Routledge, 2000.

MUMFORD, L. What is a city?, publicado en LEGATES, R. (ed.). *The City Reader*. New York: Routledge, 1937-1996, p. 183-188.

MUSTERD, S.; A. MURIE; Ch. KESTELOOT. *Neighbourhoods of poverty*. Londres: Palgrave, 2006.

NAVARRO, C.J.; M.J. RODRÍGUEZ. *Gobernanza multi-nivel y sistemas locales de bienestar*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.

NAVARRO, C.; J. FONT. *Municipios participativos*, Madrid: CIS, 2009.

PECK, J. «Struggling with the creative class», en *International Journal of Urban and Regional Research*, 2005, p. 740-770.

PHILO, C.; G. KEARNS. *Selling places: the city as cultural capital, past and present*. Oxford: Pergamon Press, 1993.

PIERCE, N. *Citistates. How Urban America Can Prosper in a Competitive World*, Washington DC: Seven Locks Press, 1993.

PRATT, ANDY C. «Creative cities: the cultural industries and the creative class». *Geografiska Annaler, Series B - Human geography*, 90 (2), 2008, p. 107-11.

SASSEN, S. *The Global City: New York, London and Tokyo*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

SAVITCH, H.V.; K. DUPONT; E. DRUMM. «The transformations of American cities», in GABRIEL, O.W.; V. HOFFMAN-MARTINOT; H.V. SAVITCH (eds.). *Urban Democracy*. Opladen: LeskeBudrich, 2000, p. 369-394.

SCOTT, A.J. «Creative cities: Conceptual issues and policy questions», *Journal of Urban Affairs*, núm. 28, 2006, p. 1-17.

SMITH, I.; E. LEPINE; M. TAYLOR. (eds.) *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*. Bristol: The Policy Press, 2007.

SUBIRATS, J. (dir.). *Perfils d'exclusió social urbana a Catalunya*. Barcelona: Edicions UAB, 2005.

SWYNDEGOUW, E. «Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale», en COX, K. (ed.). *Spaces of Globalization*. New York: Guilford Press, 1997, p. 137-166.

TAYLOR, M. *Public Policy in the Community*. New York: Palgrave, 2003.

TOMÀS, M. «Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal». *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 23 (Junio 2010), p. 127-150.

URRUTIA, V. «Transformación y persistencia de los movimientos sociales urbanos». *Política y Sociedad*, 10, 1992, p. 49-56.

URRUTIA, V.; I. ZUBERO, A. IZAOLA, A. DE LA PEÑA, (eds.). *Las dimensiones sociales de la ciudad*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2009.

WIRTH, L. «Le phénomène urbain comme mode de vie», en GRAFMEYER, Y.; I. JOSEPH (eds.). *L'École de Chicago*. París. Éd. du Champ urbain, [1938] 1996, p. 251-277.

ZUBERO, I. «Construcción y deconstrucción de extraños en el ámbito local: de las identidades predadoras a las identificaciones dialogantes», en FLEURY, S.; J. SUBIRATS, I. BLANCO (eds.). *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2008.