

1 Introducción

Marc Martí-Costa / Joan Subirats

1. Introducción: crisis y nuevas estrategias para gobernar la ciudad.

Esta publicación forma parte del proyecto de investigación POLURB 2015¹, y tiene como objetivo general analizar las transformaciones que han experimentado y experimentan las principales ciudades españolas en la actualidad, concediendo una especial atención a las consecuencias de la actual crisis económica. El objetivo final del proyecto es proponer un nuevo marco analítico de las políticas urbanas, poniendo en valor un conjunto de nuevas experiencias que sirvan para ilustrar y ejemplificar nuevas políticas urbanas en la España del cambio de época.

Es bien sabido que las crisis capitalistas representan momentos de reestructuración económica (o de "destrucción creativa") que permiten resolver los episodios de sobreacumulación. Pero los cambios nunca se sitúan solamente en la esfera de la producción, sino que también van acompañados de cambios en la esfera de la regulación para encubrir o apuntalar nuevas fracturas y desigualdades. Además, estos cambios son asimismo ventanas de oportunidad para nuevas iniciativas y políticas públicas, así como también para nuevos movimientos sociales y políticos que pueden aprovechar los nuevos escenarios que se abren. Pueden, por tanto, suponer espacios y momentos para la aparición de innovación urbana, sea en la forma de nuevas iniciativas o por la aparición de nuevos actores. Ante esta situación nos preguntamos ¿Qué rasgos presentan estos cambios, oportunidades e iniciativas en las ciudades españolas?, ¿qué suponen de nuevo respecto a las prácticas comunes anteriores a la crisis?

Para indagar sobre este asunto partiremos de premisas o ideas estrechamente relacionadas con dos tradiciones analíticas. Una de ellas tiene que ver con el estudio de la dinámica socio-política local a la que viene denominándose gobernanza local/urbana, o más en general, nueva gobernanza. Como es sabido, la idea central de esta perspectiva es que el estudio de la dinámica local no puede centrarse exclusivamente en el análisis de las decisiones, iniciativas y políticas que desarrolla el gobierno local, sino que la gobernanza de la ciudad supone procesos más o menos complejos de cooperación (y competencia) entre distintos actores gubernamentales y no gubernamentales para el desarrollo de distintos tipos de iniciativas. Las formas, los actores e iniciativas pueden ser diversas, pero todas ellas suponen, en mayor o menor medida, procesos de interacción del gobierno local con otras autoridades públicas y

¹ El proyecto se encuadra en el marco del Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental, del VI Plan de Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011, en el subprograma de Investigación Fundamental no orientada (SEC CSO2011-28850).

actores no gubernamentales (Pierre, 2005; DiGaetano y Strom, 2003). Por tanto, sin dejar de señalar la importancia que en las causas y posibles salidas a la actual crisis urbana tengan los gobiernos y políticas locales, nuestro análisis no se centrará únicamente en estos aspectos, atendiendo a un fenómeno más general, a saber: las dinámicas y procesos de gobernanza local.

Por otro lado, entendemos que las respuestas a la crisis suponen un proceso de reflexión por parte de estos actores situados en cada contexto local en el que cuentan tanto los aspectos materiales relacionados con la situación existente en el mismo, como sus intereses, percepciones, intenciones o valores presentes en su visión de las causas de la crisis y las posibles salidas de la misma. Esta es la idea básica de la perspectiva construccionista para el estudio de la gobernanza local que pretendemos desarrollar aquí. Consideramos que esta es la perspectiva más adecuada para el momento histórico en el que se desarrolla la investigación. Un momento de cambio y de emergencia de nuevas ideas, muchas de ellas no cristalizadas institucionalmente, por lo que es difícil evaluarlas con los instrumentos del análisis más clásico de políticas públicas. Frente a otras perspectivas más "idealistas", en las que se da centralidad al mundo de las ideas para explicar la realidad social, y aquellos enfoques más materialistas donde son los factores materiales y los intereses ligados a ellos los que condicionan las ideas y las prácticas sociales, la perspectiva construccionista se centra en la mutua interrelación entre ideas y factores materiales para explicar las prácticas sociales y las políticas resultantes (Hay, 2002).

Para ello, indagaremos sobre los discursos que los distintos actores articulan en torno a la crisis en sus ciudades y los escenarios de futuro que vislumbran, tratando con ello de analizar el enmarcamiento o *framing* que realizan de estos asuntos. Por *framing* entenderemos el 'proceso mediante el cual los actores desarrollan una conceptualización particular de un asunto o reorientan su pensamiento sobre un asunto (Chong y Druckman: 2008).

Estas premisas nos han llevado a indagar sobre este fenómeno de dos formas. Por un lado, profundizando en el diagnóstico de las vulnerabilidades que presentan las ciudades en diversos ámbitos a partir del análisis de datos secundarios que dan continuidad al trabajo ya realizado en la publicación anterior de este mismo proyecto (Martí y Subirats, 2014). Este trabajo nos ha permitido conocer con mayor detalle la distinta presencia de la crisis en las ciudades, o si se quiere, sus diferentes aspectos 'materiales' o más objetivables. Por otro lado, hemos hecho entrevistas entre diversos tipos de actores en las ciudades para conocer sus discursos sobre dos aspectos fundamentalmente, a saber: las causas de la crisis y sus consecuencias, por un lado, y su pronóstico y posibles salidas a la misma, por otro lado. Nuestra idea es reconstruir, en la medida de lo posible, el proceso de construcción de los problemas sociales que, junto con otros factores, suelen ser un elemento analítico central en el análisis de la realidad social y de las políticas públicas en particular (Subirats et. Al., 2008). Esto es, ¿cuáles son los marcos interpretativos desde los que diferentes actores, en diferentes ciudades, entienden la crisis y ven el futuro después de ésta?

2. Preguntas e hipótesis

Una vez explicado brevemente el objetivo del trabajo y nuestro acercamiento al respecto, en esta publicación nos planteamos, principalmente, tres cuestiones:

- 1) ¿Cómo están cambiando nuestras principales ciudades desde el inicio de la crisis?, ¿cómo se caracterizan los contextos locales en el que desarrollan sus actividad diferentes actores relevantes para la vida social, política y económica municipal?
- 2) ¿Qué discursos generan los diferentes agentes y actores urbanos de la ciudad sobre las causas de la crisis y posibilidades para el futuro?, ¿qué ‘estrategias de gobernanza urbana’ se plantean a desarrollar en el futuro?, ¿prefiguran estas estrategias cambios o continuidades en las políticas y gobernanza urbanas en las ciudades españolas?
- 3) ¿En qué contextos y qué actores enuncian las diferentes estrategias de gobernanza urbana?, ¿dónde y quienes configuran estrategias que supone una nueva orientación para las políticas y la gobernanza urbana?

A partir de estas preguntas, y de forma aún tentativa, abierta y provisional, partimos de las siguientes posibles respuestas (o si se quiere, hipótesis de trabajo) a esas cuestiones. Una de ella se refiere a qué tipo de respuestas creemos que encontraremos y la otra sobre qué factores puedan dar cuenta de que exista mayor o menor variabilidad según diferentes contextos y/o actores.

1. Tipos de respuestas. Las ciudades, sus actores gubernamentales y no gubernamentales, pueden desarrollar cuatro grandes tipos de estrategias. Estas pueden darse simultáneamente y en ningún caso pretenden ser una presentación exhaustiva de todas las posibles, sino de cuatro orientaciones y genéricas. Teniendo en cuenta lo anterior, podemos avanzar una serie de respuestas esperadas a partir de dos aspectos o dimensiones básicas que darían cuenta de la existencia –o no- de cierto grado de innovación en la gobernanza urbana.

Por un lado, si suponen una ruptura o al menos un cambio sustantivo respecto a las acciones que se venían desarrollando previamente; esto es, si existe un cambio sustantivo en los contenidos de las acciones que se pretenden desarrollar. Por otro lado, cabría distinguir entre respuestas que suponen una orientación estratégica de carácter proactivo y tendente a incorporar más y nuevos actores en los procesos de gobernanza local frente a aquellas que presentan un carácter más reactivo y centradas en las políticas locales y/o sus actores más tradicionales; esto es, si existe cierto grado de innovación en los actores y formas de proceder. De este modo, y como marco general para orientar nuestro análisis, cabría referirse a cuatro grandes orientaciones o tipos de respuesta:

1.1. Retraimiento (o re-gerencialismo). Esta respuesta supone, en gran medida, una continuidad de las políticas que se venían realizando anteriormente, aunque prestando especial atención a un nuevo marco con menos recursos. En este caso, el gobierno local, frente a las presiones exteriores, renuncia progresivamente a su rol más político

para concentrarse más en las tareas de gestión adaptándose a las directivas políticas de otros niveles de gobierno. Para ello desarrolla, sobre todo, iniciativas centradas en ‘ajustar el presupuesto’, como por ejemplo, con ventas de patrimonio público, nuevas privatizaciones o externalizaciones, así como limitando o recortando servicios. Se trata, pues, de una estrategia reactiva centrada en una reorientación restrictiva de la acción del gobierno local.

1.2. Emergencia social. A pesar de la disminución de ingresos y la limitación en la posibilidad de usar la deuda como mecanismo de financiación, se refuerzan aquellas políticas para hacer frente y amortiguar en la medida de lo posible las consecuencias inmediatas de la crisis (ej. servicios sociales primarios, proyectos para ocupar temporalmente espacios en desuso, medidas para atenuar los desahucios, etc.). Es decir, mientras a nivel estratégico se mantiene cierta inercia, la proactividad se focaliza en temas a corto plazo, especialmente en aquellos focalizados en los problemas que han surgido y/o evidenciado la crisis.

1.3. Emprendimiento urbano: El gobierno local desarrolla un papel proactivo para la puesta en marcha de iniciativas ligadas al urbanismo emprendedor y la competencia interurbana tratando de articular coaliciones con diversos actores locales y no locales, principalmente, aquellos que pueden aportar ‘energías’ emprendedoras, sean por sus ideas o sus recursos. En el caso de las ciudades del Estado español estas estrategias podrían ser, a grandes rasgos, la reactivación del desarrollo inmobiliario, los grandes espacios o eventos y la atracción de flujos turísticos; sin que exista una especial atención a las nuevas demandas surgidas por la crisis. Se trata, pues, de impulsar algunas de las estrategias seguidas anteriormente, pero ahora como agenda central de la gobernanza urbana para hacer que la ciudad sea competitiva. De una mayor competitividad de la ciudad, siguiendo este razonamiento, se derivarían beneficios socioeconómicos para sus habitantes, y por tanto, los problemas que sufren como consecuencia de la crisis se mitigarían. Una variante podrían ser aquellas respuestas que ponen el énfasis en el rol del sector privado-mercantil en los servicios públicos y el progresivo adelgazamiento del sector público local.

1.4. Nuevas políticas urbanas. Esta respuesta supone un replanteamiento de las políticas anteriores, con la aparición de nuevos discursos (o reforzando anteriores discursos hasta entonces marginales) en relación al futuro de las ciudades a medio o largo plazo (ej. reindustrialización, ciudades resilientes, inteligentes, autosuficiencia urbana, ciudades en transición...), unos más transformadores que otros. A corto plazo, de una forma más directa o indirecta se apoya o facilita la aparición y el desarrollo de experiencias de innovación y cooperación social como respuesta a la crisis.

2. La variabilidad de las respuestas. Las estrategias urbanas respecto a la crisis en las ciudades vendrán condicionadas por su trayectoria anterior, y en particular, por la intensidad de la crisis y su dinámica de gobernanza previa, pero también por el tipo de actor que la enuncia. Estos es, más que una ‘estrategias modal’, lo esperable es que surjan diferentes estrategias según diferentes contextos y/o actores. A este respecto cabría especificar dos respuestas más específicas:

2.1. Las ciudades que enfrenten un mayor grado de vulnerabilidad serán el contexto en el que, en mayor medida, los actores enunciarán estrategias más proactivas tendientes a incorporar nuevas iniciativas y/o actores, sea en la lógica del emprendimiento urbano, sea en la lógica de las nuevas políticas urbanas.

2.2. Las respuestas centradas en las nuevas políticas urbanas serán más relevantes entre los actores no gubernamentales, y en particular, los nuevos movimientos ciudadanos que articulan propuestas que suponen una transformación de los modelos socioeconómicos y de gobernanza urbana.

Tabla 1-1. Principales posibles escenarios de gobernanza urbana en España

		¿Ruptura o cambio?	
		No	Si
¿Orientación estratégica y ampliación de actores?	Orientación Reactiva	Restricción (Regerencialismo) Autoridades públicas Contextos menos vulnerables	Emergencia social Autoridades públicas Contextos más vulnerables
	Orientación Proactiva	Emprendimiento urbano Autoridades públicas Contextos menos vulnerables	Nuevas políticas urbanas Nuevos movimientos ciudadanos Contextos más vulnerables

3. Las ciudades y los actores: aspectos metodológicos

Atendiendo a las dos premisas expuestas hemos analizado las vulnerabilidades urbanas derivadas de la crisis en las ciudades, así como realizado entrevistas entre diferentes tipos de actores, habiendo delimitado, en ambos casos, algunos criterios de selección. ¿Cómo hemos seleccionados las ciudades y los actores?, ¿qué hemos analizado?

En lo que se refiere a los contextos locales, en la publicación anterior del proyecto, "Ciudades, crisis y vulnerabilidades en España", analizamos la evolución de las 17 ciudades con más población de cada Comunidad Autónoma desde diferentes puntos de vista: el hábitat, los aspectos socio demográficos, los temas vinculados a la gobernanza y aquellos otros relacionados con su desarrollo económico. En cada uno de estos ámbitos investigamos los factores de vulnerabilidad de las ciudades y los cuantificamos estableciendo diferentes tipos de clasificaciones.

Para esta fase del proyecto POLURB 2015 en la que se enmarca la presente publicación, trabajamos con diez ciudades para poder examinarlas con mayor profundidad. Su selección se ha realizado según su tamaño poblacional y su nivel de

vulnerabilidad (ver Subirats y Martí-Costa, 2014). Respecto al primer criterio se tienen cuatro ciudades con menos de 500 mil habitantes (Badajoz, Santander, Vigo y Bilbao) y cinco con más población (Zaragoza, Valencia, Málaga, Sevilla, Barcelona y Madrid). En cuanto al segundo criterio las ciudades elegidas representan diferentes tipos de contextos según su mayor o menor riesgo de vulnerabilidad en términos socio-económico (tendencias demográficas, desempleo, ...) y socio-políticos (movilización, voto y acciones de protesta,..). En concreto, combinando estos dos aspectos se han delimitado cuatro tipos: aquellas que en términos comparativos presentan menor vulnerabilidad en los dos aspectos (Bilbao y Vigo), las que destacan por su vulnerabilidad socio-económico, pero no socio-política (Badajoz, Santander y Málaga), aquellas que, al contrario, destacan por su vulnerabilidad socio-política (Zaragoza y Barcelona), y por último, las que destacan en los dos aspectos (Valencia, Sevilla y Madrid). Suponen, pues, un conjunto variado de contextos locales a partir de dos elementos básicos que pueden tener incidencia sobre la intensidad y formas que adopta la crisis, así como las estrategias que articulan sus actores, tal y como hemos tratado de argumentar más arriba; pudiendo apreciarse que, en general, la vulnerabilidad aparece, en cierta medida, asociada al tamaño poblacional (Ver Tabla 1-2).

Tabla 1-2. Ciudades estudiadas en la publicación tipo de vulnerabilidad

		Vulnerabilidad socio-política	
		Menor	Mayor
Vulnerabilidad socio-económica	Menor	Vigo	Zaragoza
		Bilbao	Barcelona
	Mayor	Badajoz	Valencia
		Santander	Sevilla
		Málaga	Madrid

Fuente: elaboración propia. El grado de vulnerabilidad socio-económica y socio-política se ha calculado a partir de los resultados de la publicación Subirats y Martí-Costa (2014).

Para cada ciudad hemos indagado de forma detallada sobre diferentes aspectos: dinámica demográfica, desigualdades, dinámica política o gestión urbanística. Para ello hemos consultado los datos secundarios disponibles de distintas fuentes, unas de ámbito nacional o regional, y otras provenientes de los propios servicios de estadística o información de los municipios, en lo que cabe considerar las limitaciones que, en muchas ocasiones, estas fuentes presentan. También se ha buscado y consultado documentación sobre los proyectos que vienen desarrollándose en cada ciudad. En su conjunto, esta información pretende ofrecer un diagnóstico del alcance y formas de la crisis en cada ciudad, así como evidencias sobre las políticas desarrolladas y sus modelos de gobernanza urbana.

En cada uno de esos contextos locales también se han realizado entrevistas entre representantes de diversos tipos de actores. Para su selección se ha tenido en cuenta sus posibles posicionamientos respecto al diagnóstico y posibles salidas a la crisis, de manera que tengamos una visión plural de los discursos existentes al respecto. Más concretamente, en cada ciudad se han seguido criterios posicionales en relación a las instituciones locales (representantes políticos y directivos de la administración), así como diferentes tipo de organizaciones y movimientos de orientación política –o no-existentes en las ecologías asociativas de los municipios españoles (Navarro y Juaristi, 2006). Finalmente se han realizado un total de 142 entrevistas, entre 10 y 15 en cada ciudad, y referidas a los siguientes tipos de actores: representantes del gobierno municipal, representantes de la oposición, directivos de la administración municipal, representantes de asociaciones político-institucionales más clásicas (como vecinales o sindicatos), de asociaciones centradas en la provisión de servicios (de bienestar o socio-culturales), de nuevos movimientos ciudadanos visibilizados a partir de la crisis (lucha contra desahucios, decrecimiento,...), representantes de asociaciones o grupos empresariales y/o comerciantes, algunos expertos sin vinculación efectiva con el gobierno municipal o asociaciones (por ejemplo, periodistas, arquitectos, economistas,..); y en algún caso, directivos de la administración autonómica. Aunque se podría haber ampliado el número de entrevistas e incorporado otros perfiles o tipos de actores, creemos que el trabajo ofrece una muestra plural de actores centrales en los procesos de gobernanza local.

Tabla 1-3. Perfiles de las entrevistas realizadas

	N	%
Gobierno municipal	16	11,3
Oposición municipal	16	11,3
Directivos municipales	18	12,7
Asociaciones político-institucionales	11	7,7
Asociaciones bienestar/culturales	13	9,2
Nuevos movimientos ciudadanos	19	13,4
Asociaciones o grupos empresariales	19	13,4
Expertos	25	17,6
Gobierno/Técnicos autonómicos	5	3,5
Total	142	100,0

Para cada una de las entrevistas hemos tratado de analizar el encuadramiento o *framing* que los entrevistados articulan sobre la crisis y sus posibles salidas. Basándonos en la propuesta de Benford y Snow (2000) para el análisis de marcos interpretativos, entenderemos que la construcción de éstos suponen la articulación de un diagnóstico de la situación en la que el actor se encuentra y de un pronóstico de aquello que podrá llegar a ocurrir, destacando en cada caso qué iniciativas y actores

son protagonistas². O de otra forma, un diagnóstico sobre la crisis y un pronóstico sobre escenarios de futuro. Más concretamente, en cada entrevista hemos indagado, principalmente, sobre los siguientes asuntos:

1. El diagnóstico de la crisis: este se ha tratado de reconstruir a partir de tres cuestiones:

1.1. Conceptualización de la crisis: ¿Qué se entiende por crisis?, ¿cuáles han sido sus causas?, ¿cuáles son sus rasgos más sobresalientes?

1.2 Crisis y ciudad: ¿Cómo está afectando la crisis a la ciudad?, ¿cuál es su nivel de incidencia?, ¿Sobre que aspectos, actores y/o zonas de la ciudad?

1.3. Responsables: ¿Cuál es el papel desempeñado por los gobiernos, el sector privado o la sociedad civil organizada?, ¿quiénes son los actores responsables de la crisis?

2. El pronóstico sobre la crisis:

2.1. Posibles salidas: ¿Cuáles serían las salidas a la crisis?, ¿Qué oportunidades y barreras existen? ¿Qué iniciativas económicas, políticas o sociales podrían tomarse para salir de la crisis?

2.2. Protagonistas: ¿Qué papel deberían jugar los gobiernos, el sector privado o la sociedad civil organizada en la salida de la crisis?. ¿quiénes deberían ser los actores protagonistas?

Partimos de la idea de que existirá cierta coherencia entre ambos aspectos para configurar tipos de marcos interpretativos que darán cuenta de distintos modelos de gobernanza local para superar la crisis. Esto es, esperamos que a determinados diagnósticos se ligarán pronósticos específicos que darán cuenta de diferentes tipos de 'estrategias urbanas', interpretaciones y propuestas sobre cómo enfrentarse a la crisis dada la situación o diagnóstico que se realiza.

En buena medida, y en relación con la primera de nuestras hipótesis, estas estrategias urbanas se acercarán a algunas de las cuatro respuestas ofrecidas más arriba, entendidas estas como posibles orientaciones básicas. Además, en relación con nuestra segunda hipótesis, las estrategias urbanas variarían según el tipo de actor que la articule y/o el contexto local en el que se sitúan, al menos, en las diferencias que entre ellos establecen los dos criterios utilizados para seleccionar nuestras 10 ciudades (riesgo de vulnerabilidad y tamaño demográfico).

² En su aplicación al análisis de los movimientos sociales, Snow y Benford (2000) distinguen tres 'core framing tasks': un diagnóstico de la situación en la que el actor se encuentra, un pronóstico de aquello que podrá llegar a ocurrir y la motivación necesaria para decidirse a actuar. En nuestra aplicación esta última 'core tasks' ha sido subsumida en las dos anteriores tratando de identificar la acción desarrollada por los actores, tanto ellos mismos, como su visión de otros actores relevantes.

4. El contenido

El cuerpo de la publicación lo componen 10 capítulos que explican la evolución de cada una de las ciudades a partir de 2007. En todas ellas se ha ahondado, en primer lugar, en el impacto de la crisis en la evolución demográfica, económica, de la gobernanza local, del desarrollo urbano y de su hábitat. En esta parte nos hemos basado en la revisión de series de datos estadísticos e informes locales sobre la situación del municipio. Como resultado, en esta parte concretamos y matizamos a nivel local los resultados de la primera fase del proyecto POLURB 2015 (Subirats y Martí-Costa, 2014), resaltando especialmente aquellos cambios que directamente se pueden asociar a los efectos de la crisis económica.

A continuación, se han analizado también los discursos de los principales actores de cada ciudad, preguntados sobre el origen de la crisis, el impacto en su respectiva ciudad así como posibles estrategias de futuro. En este apartado tratamos de dibujar las diferentes visiones sobre una misma problemática en cada una de las ciudades, resaltando las diferentes soluciones, a veces complementarias y otras contrapuestas, que se imaginan y en ocasiones se practican para encarar los problemas urbanos en la actualidad.

Finalmente, la publicación se cierra con un capítulo de conclusiones donde realizamos una síntesis de las principales tendencias de cambio detectadas en las ciudades en cada uno de los ámbitos y avanzamos en la interpretación de los marcos interpretativos sobre la crisis en las ciudades. Analizando similitudes y diferencias que aparecen entre entrevistas en las distintas ciudades, se han elaborado tipos ideales de discursos sobre los orígenes de la crisis actual y sus posibles soluciones que nos permitirán aportar un análisis comparado al respecto. Por último, discutimos las hipótesis y preguntas iniciales a la luz de los hallazgos realizados durante la investigación.

La publicación ofrece un estado de situación de las diez ciudades escogidas. De esta forma actualizamos el trabajo realizado en anteriores proyectos (Iglesias et. al. 2013) y cuyo ámbito de estudio finalizaba en 2007, justo antes del estallido de la crisis económica³, ampliando la muestra con cuatro ciudades más no abordadas anteriormente: Zaragoza, Badajoz, Santander y Málaga. Esperamos que el trabajo desarrollado profundice en ideas previamente planteadas, como también, especialmente, aporte diagnósticos y algunas claves analíticas para conocer el impacto de la crisis en las ciudades y las posibles estrategias de futuro. La intención es, pues, sobre todo aportar evidencias y algunos argumentos analíticos que puedan guiar el análisis de la nueva realidad a la que se enfrentan las ciudades.

³ En este estudio incorporamos las ciudades de Zaragoza, Santander, Málaga y Badajoz respecto a Iglesias et. al. 2013